



ANTIGONE

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE

PACCHETTO SICUREZZA

**IL PIÙ GRANDE
ATTACCO ALLA
LIBERTÀ DI PROTESTA
DELLA STORIA
REPUBBLICANA**



DDL 1660





ANTIGONE

ISBN: 9788898688456

INDICE DEI CONTENUTI

Brevi note per il lettore	1
Chi siamo	2
COMMENTI	
Patrizio Gonnella	3
Stefano Anastasia	4
Susanna Marietti	10
Luigi Ferrajoli	12
Valeria Verdolini	15
Antonino Azzarà	19
APPROFONDIMENTI	
Mauro Palma	20
Marco Pelissero	26
Marco Ruotolo	32
DOCUMENTI	
OSCE	44
Antigone e Asgi	46
Amnesty International Italia	58
SINTESI DEGLI ARTICOLI DEL PACCHETTO SICUREZZA	62
Indice degli autori	72



Brevi note per il lettore

In questo ebook abbiamo raccolto commenti, approfondimenti e documenti elaborati dalla comunità di Antigone sul pacchetto sicurezza di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati il 22 gennaio 2024, intitolato "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

Il disegno di legge, nel corso dell'esame alla Camera dei Deputati, è stato ulteriormente allargato da una serie di norme. Per questo alcuni contributi non fanno riferimento alle successive disposizioni.

Abbiamo inoltre voluto inserire i pareri dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e di Amnesty International Italia allo scopo di fornire al lettore una più ampia comprensione dei rischi correlati ai contenuti delle norme presenti nel pacchetto sicurezza.

Questo ebook ha lo scopo di fornire argomenti per tutti coloro che in tutte le sedi - istituzionali e non - vorranno esprimersi sui contenuti del pacchetto sicurezza.

La forma digitale è finalizzata a dare all'ebook la massima diffusione possibile.

Ringraziamo Zerocalcare per la tavola pubblicata in apertura.

Questa raccolta di articoli e saggi è stata curata da Pasquale Prencipe.

A dimly lit room with a window and a radiator. The window has a grid pattern and is slightly open. A radiator is visible in the foreground. The overall atmosphere is somber and institutional.

CHI SIAMO

Antigone, dal 1991, svolge attività di promozione e tutela dei diritti delle persone private della libertà, nonché di sensibilizzazione culturale e politica in ambito penale e penitenziario. Raccoglie e divulga informazioni sulla realtà carceraria, cura la predisposizione di proposte di legge e la definizione di eventuali linee emendative di proposte in corso di approvazione, assicura consulenza e, laddove necessario, anche tutela legale, ai detenuti su questioni attinenti l'esecuzione della pena, svolge attività di ricerca in ambito nazionale e internazionale. L'Associazione ha sede centrale a Roma e sviluppa la propria azione anche grazie a una rete di sedi regionali.

Antigone svolge - sul piano nazionale, europeo e internazionale - attività di ricerca sui temi della pena e delle garanzie nel sistema processuale e penitenziario. I materiali informativi di Antigone costituiscono un punto di riferimento sul territorio per studenti, cittadini, forze di polizia, ricercatori universitari, magistratura, enti locali, associazioni di volontariato.

Porta avanti attività di advocacy a livello locale, nazionale e internazionale sui temi dei diritti delle persone private della libertà. Molte le campagne portate avanti negli anni, tra le quali quella per l'abolizione della pena dell'ergastolo. Alle campagne di Antigone si devono, tra le altre, le leggi introduttive del Garante nazionale delle persone private della libertà e del crimine di tortura nel codice penale italiano, nonché la presentazione di migliaia di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno portato alla condanna dell'Italia nella nota "sentenza Torreggiani".



COMMENTI

IL RITORNO DEL CARCERE FASCISTA

di Patrizio Gonnella*

Con il nuovo delitto di rivolta nasce il reato di lesa maestà carceraria. Il governo, a volto e carte scoperte, ha deciso di stravolgere il modello penitenziario repubblicano e costituzionale, ricollegandosi al regolamento fascista del 1931. Il crimine di rivolta carceraria, così come delineato all'interno del pacchetto sicurezza, sarà un'arma sempre carica di minaccia contro tutta la popolazione detenuta. Qualora dovesse essere approvato così come è stato scritto, cambierà la natura del carcere in modo drammatico e autoritario. Il nuovo articolo 415-bis del codice penale punisce fino a otto anni di carcere: "Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, mediante atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti ovvero mediante tentativi di evasione, commessi da tre o più persone riunite, promuove, organizza, dirige una rivolta".

La violenza commessa da un detenuto verso un agente di Polizia penitenziaria, che già prima era ampiamente perseguibile, ora è parificata alla resistenza passiva e alla tentata evasione. In sintesi se tre persone detenute che condividono la stessa cella sovraffollata si rifiutano di obbedire all'ordine di un poliziotto, con modalità nonviolente, scatterà la denuncia per rivolta. Un detenuto, ad esempio entrato in carcere per scontare qualche mese per un furto semplice, ci potrebbe restare per quasi un decennio, senza potere avere accesso ai benefici penitenziari, in quanto la rivolta viene parificata ai delitti di mafia e terrorismo.

Ancora più incredibile è l'aver inserito il tentativo di evasione tra le modalità di realizzazione della rivolta (non riuscita visto che il detenuto ha solo tentato di scappare), alla faccia del principio penalistico del ne bis in idem, in base al quale non si può essere puniti due volte e per due delitti diversi a causa della stessa condotta.

Nella quotidianità della vita di galera questa norma sarà un'arma di ricatto per indurre alla disciplina e al silenzio una parte dei detenuti che non dovranno mai più dissentire, protestare, opporsi a qualunque ordine carcerario. E chiunque abbia esperienza di vita di galera sa perfettamente quanti ordini irrazionali, talvolta incomprensibili, vengono emanati in un contesto di vita non di rado disumano. È questo l'annichilimento di uomini e donne, così definitivamente esclusi da ogni dimensione di vita autonoma e responsabile. È la trasformazione del detenuto in corpo docile che deve obbedire. Con il delitto di rivolta carceraria, che varrà anche per i migranti reclusi nei Cpr, è evidente il richiamo alle norme presenti nel regolamento carcerario fascista del 1931 quando si prevedeva che "i detenuti devono passeggiare in buon ordine e devono parlare a voce bassa" o che per "dare spiegazioni alle persone incaricate della sorveglianza i detenuti sono obbligati a parlare a bassa voce" o infine che "sono assolutamente proibiti i canti, le grida, le parole scorrette, le domande e i reclami collettivi".

Il governo cerca di mantenere le promesse fatte in campagna elettorale ai sindacati autonomi di Polizia regalando un uso indiscriminato delle armi, un'idea di superiorità assoluta dei lavoratori in divisa

LE SFIDE ALLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE DELLA POLITICA DELLA SICUREZZA DEL GOVERNO ITALIANO

di Stefano Anastasia

rispetto a qualunque altro lavoratore, la trasformazione del carcere in luogo dove i detenuti, come accadeva nel passato, devono camminare lungo le pareti e a testa bassa. In questo modo a ogni denuncia per tortura seguirà la contro-denuncia per rivolta. Neanche Rocco, il ministro fascista che dette il nome al codice penale dell'epoca, era arrivato a concepire un reato del genere. Infine, va ricordato che le rivolte carcerarie del 2020 in pieno lockdown si sono concluse con tredici detenuti morti e le brutalità della Polizia penitenziaria sotto processo a Santa Maria Capua Vetere.

***pubblicato su Il Manifesto,
19 novembre 2023**

1. LA SVOLTA NEOLIBERALE E LA SECONDA REPUBBLICA: L'EMERGERE DELLE POLITICHE DELLA SICUREZZA IN ITALIA

La questione della sicurezza, intesa come sicurezza dai rischi di vittimizzazione individuale, e delle relative politiche, è storia relativamente recente in Italia. Esclusa la criminalizzazione del conflitto politico e sociale, che pure ha costellato momenti diversi della storia nazionale degli ultimi ottant'anni (dalla repressione delle lotte contadine del secondo dopoguerra del Novecento a quello delle manifestazioni operaie e studentesche negli anni Sessanta e Settanta) e le "emergenze nazionali", anch'esse di natura o rilievo politico-generale (il terrorismo di destra e la "lotta armata" di sinistra negli anni Settanta e Ottanta; la pluralità e la progressiva diffusione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso), la Repubblica italiana ha attraversato la prima parte della sua storia in una relativa bonaccia, in cui l'uso routinario dei provvedimenti generali di clemenza adottati da un ceto politico ad alto tasso di rappresentatività appare come un indicatore significativo della scarsa rilevanza sociale del rischio individuale di essere vittima di reato che, naturalmente, era presente, oggi come allora, in Italia come in qualsiasi contesto di convivenza regolato giuridicamente.

Nella Italia della cd. "prima Repubblica", la "Repubblica dei partiti", quella le cui ancora fragili istituzioni si reggevano sul fortissimo radicamento

popolare delle forze politiche rappresentate in Parlamento e sulla loro capacità di partecipare dell'organizzazione della "società civile" attraverso una molteplicità di strutture e corpi intermedi, la "domanda di sicurezza" ruotava innanzitutto intorno all'attuazione della Carta costituzionale del 1947, dei diritti sociali che vi erano iscritti e di quelli che ne erano legittimamente derivabili. Come ha scritto magistralmente e definitivamente Massimo Pavarini (1997, 1030), "per lungo tempo, e diversamente da quanto è dato registrare in altre realtà nazionali, i sentimenti collettivi di insicurezza hanno avuto modo di esprimersi come domanda politica di cambiamento e di più intensa partecipazione democratica". Nel tradizionale bilanciamento tra libertà e sicurezza, quest'ultima aveva assunto le forme dello stato sociale che aspirava a farsi carico dei suoi cittadini "dalla culla alla tomba" (Beveridge 1944) e il conflitto politico-sociale ruotava intorno al modo in cui dargli concretezza.

Questo scenario cambia radicalmente negli anni Novanta del Novecento, quando il sistema politico che aveva guidato la lotta di liberazione dal nazi-fascismo, stretto il patto costituente repubblicano e "governato" la ricostruzione, la modernizzazione e la trasformazione della società italiana lungo il primo quarantennio repubblica, già in fase di logoramento da più di un decennio, entra definitivamente in crisi con l'affermazione della svolta neoliberale che a livello internazionale avrebbe sancito la fine della guerra fredda e dell'Urss e, a livello interno, il



superamento - con il Partito comunista italiano - della cd. "via italiana al socialismo", fino alla marginalizzazione delle culture politiche derivanti dalla tradizione del movimento operaio.

La retorica neoliberale poggia su due solide gambe che cambiano l'ordine del discorso sulla sicurezza: da una parte l'idea che "la società non esiste" (Thatcher 1987), esistono solo gli individui, e dall'altra la sua conseguenza, che ciascuno e ciascuna risponde per sé, non solo per i propri comportamenti, ma anche per il proprio status. Anche la "sicurezza sociale" si individualizza: è il risultato della propria capacità di garantirsi l'essenziale, il benessere e, magari, la ricchezza con le (pari?) opportunità che sono garantite a tutti. Conseguentemente, marginalità e devianza sono il risultato della propria incapacità di essere individui performanti, incapacità di cui - salvo i casi della inabilità psico-fisica - si deve rispondere soggettivamente, pagandone il debito nella miseria o nella punizione (se l'incapacità motiva atti di devianza dalle regole stabilite).

Con la consapevolezza di questa prospettiva, già testimoniata da importanti innovazioni normative all'inizio degli anni Novanta (la nuova legge punitiva del consumo di droghe e l'irrigidimento costituzionale della normativa per la concessione di atti di clemenza generali), approda in Italia la "nuova prevenzione" del realismo criminologico, che cerca di anticipare la risposta punitiva agli atti di devianza accettando di misurarsi con la nuova "domanda di sicurezza", non più "sociale", ma intesa

appunto come prevenzione del rischio di vittimizzazione individuale dentro i contesti urbani. Non secondario sarà, in questo cambiamento, la nuova legittimazione popolare diretta dei sindaci, che ne motiverà una responsabilizzazione nella risposta alle domande di sicurezza a livello locale e ne farà dei propulsori del nuovo discorso pubblico sulla sicurezza.

2. DIRITTO ALLA SICUREZZA E SICUREZZA DEI DIRITTI NELLA LEZIONE DI ALESSANDRO BARATTA

La questione della sicurezza e delle sue possibili declinazioni nel passaggio neoliberale è stata, tra gli altri, illuminata dall'ultimo contributo di analisi della politica del diritto di Alessandro Baratta (2001). In esso il filosofo del diritto promotore della cd. "criminologia critica" italiana innanzitutto distingue la "sicurezza" dai "diritti umani". Se i diritti umani sono la declinazione nel linguaggio giuridico dei bisogni umani fondamentali (alla vita, alla salute, al benessere, e quindi al lavoro, al reddito, all'alimentazione, all'istruzione, all'assistenza sanitaria, ...), la sicurezza è la legittima aspettativa che quei diritti siano effettivamente garantiti. E' dunque, per riprendere la parole di Baratta, un "bisogno secondario", sussidiario dei "bisogni primari" riconosciuti sotto forma di diritti umani. Ciò non esime l'autorità pubblica dal prendere sul serio il "bisogno di sicurezza", ma dovrebbe indurla a interpretarlo conseguentemente come responsabilità di attuazione di politiche atte a garantire i bisogni/diritti primari/fondamentali. Per questo Baratta scrive di politiche per la "sicurezza dei diritti" contro la vulgata di un "diritto alla sicurezza" a sé stante, indipendente e non funzionale alla garanzia dei diritti umani.



Così individuati due modi di intendere la sicurezza nelle società contemporanee, Baratta delinea, a partire dalle politiche emerse negli anni Novanta del Novecento in Europa e nelle Americhe, due idealtipi di politiche della sicurezza, il modello della "sicurezza dei diritti" e quello del "diritto alla sicurezza".

Il punto di partenza (non nella schematizzazione di Baratta, ma nella sua concettualizzazione) è nella interpretazione che si dà della domanda di sicurezza, che nel modello del diritto alla sicurezza è una domanda contro il rischio di vittimizzazione, di protezione contro la criminalità e quindi di sanzione e punizione dei fatti di reato secondo le previsioni del diritto penale. Viceversa nel modello della sicurezza dei diritti la domanda di sicurezza è - appunto - domanda di sicurezza dei diritti umani, e dunque chiede di essere decostruita quando si presenti nelle forme di domanda di sanzione e punizione penale. Conseguentemente, nel modello del diritto alla sicurezza, la politica di sicurezza è - sostanzialmente - assicurata dal diritto penale, mentre nel modello della sicurezza dei diritti il diritto penale è un elemento sussidiario in una politica integrale di sicurezza dei diritti. Privilegiando il diritto penale, il modello del diritto alla sicurezza si fonda su politiche centrali, di tipo autoritativo, mentre quelle ispirate al modello della sicurezza dei diritti sono dirette all'empowerment dei deboli e degli esclusi anche attraverso politiche partecipative che ne facciano emergere il riconoscimento di bisogni/diritti.

In concreto il modello del diritto alla sicurezza si fonda sulla subordinazione dei cittadini, dei loro spazi e, finanche, della loro attivazione al controllo e all'autorizzazione dell'autorità pubblica, mentre il modello della sicurezza dei diritti concepisce la sicurezza come un servizio pubblico da garantire nel pieno godimento degli spazi e delle libertà dei cittadini. Da un punto di vista più generale il modello del diritto alla sicurezza mette in conto la riduzione dei diritti fondamentali per alcune persone o gruppi sociali, prefigurando un sistema sociale fondato sulla possibile esclusione di una parte della cittadinanza dal loro godimento e sul ritorno della dignità per merito (Hofmann 1993).

3. "NÈ DI DESTRA, NÈ DI SINISTRA" O, MEGLIO: "DI DESTRA E DI SINISTRA": TRENT'ANNI DI POLITICHE DELLA SICUREZZA IN ITALIA

Nonostante un rischio di vittimizzazione personale ancora molto basso, tra i più bassi in Europa e nel mondo, quello della sicurezza è diventato, negli ultimi trent'anni, l'asso nella manica della politica italiana. Slittato il suo significato dalla dimensione "sociale" a quella individuale, della prevenzione dal rischio di vittimizzazione, quasi tutti i governi "politici" hanno fatto ricorso a strumenti normativi per l'affermazione di una propria "politica della sicurezza".

Come che la si voglia intendere, la sicurezza dei consociati resta la causa efficiente di un ordinamento giuridico democratico, che aspiri a legittimare se stesso nell'interesse dei suoi cittadini. La crisi del modello sociale europeo non fa venir meno la domanda di sicurezza rivolta all'ordinamento giuridico e all'autorità politica, ma viene declinata altrimenti, in consonanza con la



trasmigrazione al di fuori dei confini statuali e dell'area di influenza dei poteri pubblici sull'economia e sulle risorse per garantire i diritti sociali fondamentali.

I governi nazionali che - secondo la dottrina neoliberale - non hanno più a disposizione le leve della produttività e della redistribuzione delle risorse tra i consociati, non potendo più affermare la propria legittimità sulla garanzia dei diritti sociali fondamentali, secondo il modello della sicurezza dei diritti, ripiegano sulla prevenzione del rischio di vittimizzazione attraverso lo strumento - tanto simbolico quanto economico - del diritto penale e della limitazione dei diritti di libertà dei presunti, reali o potenziali autori di reato.

A partire dal 1998 e fino alla scorsa legislatura, nell'arco di poco più di vent'anni, sono stati adottati almeno quattro cd. "pacchetti sicurezza", sotto forma di disegni di legge ordinari o di decreti-legge approvati dai governi in carica. A prescindere dalla fonte di pericolo individuata (i furti in appartamento, l'immigrazione "clandestina", la violenza o lo spaccio di strada, ...) l'oggetto principale di ognuno di questi provvedimenti restava la sicurezza urbana e la prevenzione della cd. "microcriminalità". Gli strumenti oscillavano tra la previsione di nuove fattispecie penali o l'aggravamento di altre già esistenti, la riscoperta di misure di prevenzione personale, la nascita di un diritto amministrativo-punitivo, a partire da quello rivolto ai migranti senza regolare titolo di ingresso o di soggiorno nel territorio nazionale.

A ogni passaggio normativo, si è soliti dire che la sicurezza non è "né di destra né di sinistra", e che dunque

dovrebbe essere perseguita sia dall'una che dall'altra parte politica. In effetti, nella esperienza italiana la sicurezza appare piuttosto "sia di destra che di sinistra". Se una distinzione è possibile rintracciare nell'adozione di provvedimenti legislativi in materia di sicurezza da parte dei governi che si sono succeduti tra il 1998 e il 2022, essa è riferibile alla tempistica della loro adozione: i governi di destra varano provvedimenti in materia di sicurezza nel momento della loro entrata in carica, per ripagare gli elettori del consenso che li ha portati al successo elettorale, spesso motivato da parole d'ordine incentrate sulla sicurezza; i governi di sinistra, invece, intraprendono la strada di provvedimenti normativi in materia di sicurezza quando la forza del mandato sembra esaurirsi, per cercare di rinvigorirla prima che sia troppo tardi. Quanto la scelta di politiche securitarie abbia prodotto in termini di consenso non è possibile determinarlo, posto che dall'esordio della cd. "seconda Repubblica" in Italia nessun Governo in carica ha passato la prova di una riconferma elettorale.

4. LA SVOLTA DEL GOVERNO MELONI: LA SICUREZZA DELL'AUTORITÀ AL POSTO DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI

Il Governo in carica, presieduto da Giorgia Meloni, ha tenuto fede alle regole non scritte delle politiche della sicurezza in Italia, innanzitutto assumendo iniziative in materia di sicurezza e, in secondo luogo, adottandole sin dall'inizio della legislatura, come abbiamo visto essere tipico per i governi di destra. Vi sono invece due profili di innovazione nelle politiche di sicurezza del Governo Meloni che meritano di essere sottolineati. Per prima cosa la pluralità delle iniziative legislative governative:



dall'inizio della legislatura (settembre 2022) il Governo si è caratterizzato per una successione costante di iniziative legislative di carattere penal-repressivo. Chi le ha contate, scrive dell'adozione di quarantotto nuove previsioni penali, ovvero di aggravamento di fattispecie penali già esistenti. Praticamente per ogni argomento di pubblico dibattito il Governo propone una modifica di natura penalistica o sanzionatoria (come nel caso dell'aggravamento della materia disciplinare a carico degli studenti non autori di reati penali). Con effettiva appropriatezza terminologica, l'orientamento governativo è stato definito panpenalismo, laddove l'uso simbolico del diritto e della giustizia penale non assume il carattere occasionale di molte iniziative populiste, ma quello sistematico di un orizzonte di pensiero: qualunque cosa accada è l'effetto di una devianza comportamentale sanzionabile penalmente.

Il secondo tratto di innovazione riguarda invece il bene pubblico tutelato dalle iniziative penal-repressive. Il profilo è emerso con evidenza in occasione della discussione parlamentare del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica attualmente all'esame del Senato della Repubblica. Nato probabilmente per soddisfare le istanze di stakeholders delle politiche della sicurezza (rappresentanze sindacali di polizia et similia) cui il Governo non aveva riconosciuto in prima battuta la rilevanza della procedura immediata dell'adozione del decreto-legge, il disegno di legge ha assunto le caratteristiche di un convoglio vario e disomogeneo a cui chi volesse (nell'orizzonte culturale panpenalista di cui si diceva) poteva aggiungere il proprio vagone, fino a prevedere attualmente altre ventiquattro nuove

fattispecie o aggravamenti penali. Alle norme repressive delle manifestazioni di protesta (anche non violente) all'interno delle carceri, sono state aggiunte quelle relative alle manifestazioni pubbliche e al pubblico sostegno a esse. E poi la revisione regressiva del codice penale fascista in materia di esecuzione penale per le donne in gravidanza o madri di figli di età inferiore a un anno e la repressione penale dell'occupazione di immobili sfitti, solo per fare alcuni esempi.

All'esito del primo esame parlamentare, l'oggetto del disegno di legge appare più nitidamente: come ha detto il relatore della Commissione giustizia del Senato, Sergio Rastrelli, replicando al dibattito generale nelle Commissioni congiunte Affari costituzionali-Giustizia, oggetto di tutela di questo disegno di legge sono le forze di polizia e l'autorità pubblica. E' questo lo scarto più evidente della politica di sicurezza del Governo Meloni rispetto alle politiche della sicurezza dei Governi precedenti lungo tutto il corso della cd. seconda Repubblica: l'iniziativa legislativa non ha più a oggetto (se non marginalmente, come è naturale che sia in un provvedimento omnibus) la sicurezza dei cittadini, seppure secondo l'idealtipo di un diritto alla sicurezza come bene in sé, ma direttamente la tutela dell'autorità pubblica e, in particolare dell'autorità di pubblica sicurezza.

Così il cerchio si chiude: scansato il paradigma della sicurezza dei diritti, è venuto meno l'impegno governativo alla garanzia dei diritti sociali fondamentali; tramontata la politica del "diritto alla sicurezza" dei cittadini in favore di quella a tutela dell'autorità pubblica, non ha più limiti la possibile sospensione dei diritti civili di libertà.



Se, come insegna Luigi Ferrajoli (2007 e seguenti), il paradigma della democrazia costituzionale si fonda sul riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini e delle cittadine (rectius: dei suoi residenti abituali), diritti che generano aspettative di prestazione (nel caso dei diritti sociali) e di non lesione (nel caso dei diritti di libertà), una politica di sicurezza che elude le aspettative di prestazione e subordina quelle di non lesione all'integrità dell'autorità pubblica si colloca fuori dai suoi binari, costituendo – di fatto – una minaccia al regime politico democratico inscritto nella Costituzione repubblicana.

IL DDL SICUREZZA VIOLA IL DIRITTO PENALE LIBERALE: COZZA CON DEMOCRAZIA E COSTITUZIONE

di Susanna Marietti*

Il disegno di legge governativo n. 1660 sulla sicurezza, appena approvato dalla Camera dei Deputati, è in evidente contrasto con i caratteri fondativi del nostro sistema democratico e viola in modo sguaiato i principi dell'ordinamento costituzionale. È fatta carta straccia del diritto penale liberale. Si minaccia di sanzione carceraria chiunque protesti, in qualunque modo: per strada, pacificamente, in carcere. Lo scorso maggio, agli inizi della discussione parlamentare, con un documento congiunto scritto da Antigone e Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), avevamo lanciato l'allarme su come lo Stato di diritto fosse pericolosamente sotto attacco. Ma, soprattutto, lo aveva lanciato l'Osce (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), che aveva usato parole nettissime al proposito. Non un'associazione, non una Ong, ma addirittura un'organizzazione intergovernativa. Il testo di legge strumentalizza la paura delle persone criminalizzando le lotte sociali e le forme di protesta, liberalizzando l'uso delle armi fuori servizio per chi ha compiti di polizia, introducendo una sequenza di nuovi reati. Si prevedono abnormi aumenti di pena, ad esempio per i reati di occupazione o resistenza, che potrebbero, tra le altre drammatiche conseguenze, determinare un aumento ulteriore del già ingestibile affollamento del sistema penitenziario. Si introducono norme che mascherano intenti discriminatori, come quella che prevede il carcere per le donne in stato di gravidanza o con bambini molto piccoli. Una norma dall'evidente contenuto simbolico, finalizzata a reprimere un particolare

gruppo sociale, connotato sul piano culturale ed etnico, ossia le donne rom. Come scritto nel documento Antigone-Asgi, la norma "rischia di assecondare le pulsioni razziste già presenti nella società. Parliamo di una decina di persone in tutta Italia. Non è questa sicurezza ma disumanità". Si prevede poi il nuovo reato di rivolta penitenziaria, che neanche il legislatore fascista del 1930 aveva pensato di inserire nel codice penale. Tale delitto punisce con pene altissime anche chi mette in atto esclusivamente una resistenza passiva. Si punisce chi protesta in forma pacifica, chi chiede ascolto attraverso i pochi strumenti che in carcere si hanno a disposizione, magari chi fa lo sciopero della fame. E in ogni carcere succede una decina di volte al giorno. E poi, ancora, chi protesta fuori dal carcere, ugualmente senza violenza e con l'uso del proprio corpo, rischia il processo e la galera. Si alzano le pene per la violenza o la minaccia a un pubblico ufficiale nel solo caso che si tratti di un poliziotto, come se le altre figure professionali pubbliche valessero di meno. Si allarga la definizione di terrorismo sino a ricomprendere fatti non rilevanti dal punto di vista criminale, si aumenta la possibilità di revoca della cittadinanza, si allarga l'uso del daspo urbano, si punisce il vagabondaggio. Sembra un ritorno al periodo premoderno, al classismo, al diritto penale dei potenti e dei ricchi. Infine, la norma della pura cattiveria. Non ci sono altre espressioni per riferirsi al divieto per chi ancora non ha un permesso di soggiorno di acquistare una scheda sim. Minori non accompagnati che arrivano in Italia dopo viaggi drammatici e non potranno avvisare i parenti del loro arrivo, donne e uomini che scappano da guerre e persecuzioni e non potranno avere contatti con i loro affetti, persone che passano dall'Italia con l'intenzione di ricongiungersi a parenti nel nord Europa e non potranno usare Google Maps. Basterebbe un minimo di empatia per capire che in cielo o in terra qualcuno risponderà di questa immane cattiveria. Chiunque abbia a cuore la democrazia costituzionale deve esprimere la propria indignazione profonda: i giuristi, che mai devono assecondare le pulsioni dei politici alla ricerca di



consenso, e i politici progressisti, che devono ricostruire un legame con le proprie radici costituzionali. Nell'Italia di oggi Gandhi, Danilo Dolci, Martin Luther King sarebbero considerati nemici da imprigionare. Nel frattempo in galera si contano i morti suicidi, nell'indifferenza generale di chi è al governo.

***pubblicato su Il Fatto Quotidiano,
20 settembre 2024**

IL NUOVO PACCHETTO SICUREZZA E LE AGGRESSIONI ALLO STATO DI DIRITTO

di Luigi Ferrajoli*

Il carattere demagogico e propagandistico di questo pacchetto sicurezza, come dei tanti altri che l'hanno preceduto, è provato dal fatto che l'Italia è uno dei paesi più sicuri del mondo: sono circa 300 gli omicidi ogni anno, su una popolazione di circa 59 milioni. La sua principale finalità è in realtà ottenere il consenso degli elettori. Ma il suo effetto principale, purtroppo, consiste nel produrre un abbassamento del senso morale a livello di massa. Giacché sempre la disumanità, quando è ostentata a livello istituzionale, è contagiosa. Non capiremmo il fascismo e i totalitarismi se ignorassimo questo ruolo performativo del senso morale che ha l'esibizione ufficiale della disumanità da parte delle istituzioni.

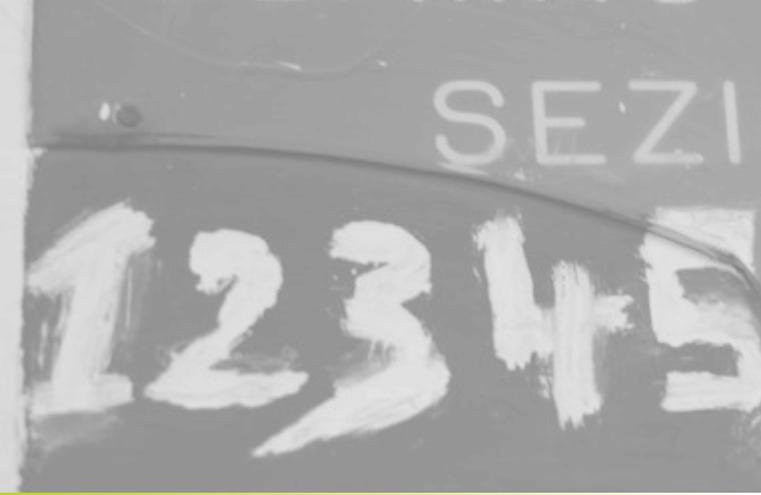
Ciò che tuttavia è più allarmante in questo disegno di legge è la lesione da esso provocata dei principi dello stato di diritto. Identificherò - in questo decreto e, più in generale, nella politica penale di questo governo - quattro aspetti di questa lesione dello stato di diritto.

Il primo aspetto e fattore dell'attacco allo stato di diritto consiste nell'intolleranza e nella repressione del dissenso politico, messe in atto non solo con questo disegno cosiddetto sulla sicurezza, ma con tutti gli altri provvedimenti adottati da questo governo in materia penale. Sono duramente punite - con la previsione talora di nuovi reati, talora di pesanti aggravamenti di pena per reati

già esistenti nel nostro ordinamento, talora con l'ampliamento delle misure di prevenzione - tutte le espressioni del dissenso provenienti da manifestazioni di piazza di gruppi pacifisti, o ecologisti o in difesa dei migranti e dei diritti umani: sit in, blocchi stradali puniti da sei mesi a due anni se commessi da più persone, danneggiamenti, resistenza di qualunque tipo a pubblici ufficiali. Sono norme che non limitano soltanto il diritto di riunione, ma anche la libertà di manifestazione del pensiero: giacché la riunione, lo dichiarò Filippo Turati nel marzo del 1900 nel dibattito parlamentare sui decreti liberticidi del governo Pelloux, è il solo medium di cui dispongono i comuni cittadini, i quali non scrivono libri, non parlano in televisione, non scrivono sui giornali ma possono solo esprimere il loro pensiero con le loro manifestazioni collettive di protesta.

Il secondo aspetto, anch'esso inequivocabile, del disprezzo per lo stato di diritto è l'aperta violazione della separazione dei poteri o, meglio, la totale ignoranza di questo principio elementare dello stato di diritto ostentate dal nostro governo. La nostra presidentessa del consiglio, di fronte alla mancata convalida da parte del Tribunale di Roma del trasferimento in Albania di 16 migranti, ha espresso il suo enorme stupore per il fatto che la magistratura italiana non collabori con il governo e ha addirittura ipotizzato una possibile congiura dei magistrati contro di lei. Non solo. Senza neppure attendere la pronuncia della Corte di giustizia europea, interpellata dal Tribunale di Bologna sui cosiddetti "paesi sicuri", il governo ha annunciato che in questa settimana riprenderà le deportazioni dei migranti in Albania. Si tratta di un attacco allo stato di diritto, di cui l'indipendenza del potere giudiziario dal potere politico è un tratto per così dire costitutivo e, insieme, di un'aperta manifestazione di disprezzo nei confronti dell'Unione europea, dato che con questa iniziativa il governo ha palesemente contestato il primato del diritto europeo sul diritto statale.

Ma il rapporto tra giustizia e politica, tra potere giudiziario e potere politico è oggi deformato dal dissesto della legalità penale. Si è calcolato che abbiamo, in Italia, 35.000 figure di reato sparse nei



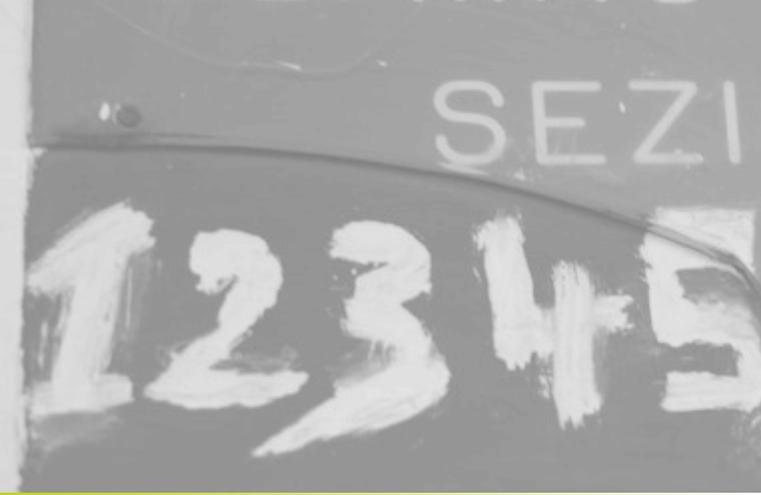
provvedimenti legislativi più disparati, formulate in termini non solo vaghi e indeterminati ma addirittura incomprensibili, a causa degli innumerevoli rinvii ad articoli e commi di altre leggi e gli interminabili e intricati labirinti normativi nei quali rischia sempre di perdersi qualunque interprete. E' chiaro che una legalità dissestata apre spazi di arbitrio al potere giudiziario e alimenta l'illegittima creatività della giurisdizione. Sono decenni che propongo un rafforzamento della riserva di legge tramite la sua trasformazione in una riserva di codice: tutte le norme in tema di reati, di pene e di processi nel codice penale e in quello di procedura. La politica lamenta l'arbitraria interferenza dei giudici nella sfera della politica. C'è un solo modo che ha la politica per sottomettere i giudici alle leggi: fare bene il suo mestiere, cioè produrre leggi chiare, precise e tassative, ovviamente nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali.

Il terzo segno e fattore di distruzione dello stato di diritto è precisamente la violazione dei diritti delle persone ed anzi la negazione dell'identità di persona dei migranti. La deportazione dei migranti in Albania è chiaramente un sequestro di persona, dato che quei migranti sono stati sequestrati in mare, mentre esercitavano il diritto di emigrare, e deportati contro la loro volontà in un luogo di detenzione. Ma evidentemente

per i nostri governanti questi disperati non sono persone, ma cose, che possono essere impunemente prelevate, private della libertà personale e rinchiusi in un campo di concentramento. Ebbene, io credo che la questione migranti sia oggi il banco di prova del tasso di civiltà di un ordinamento; e che di queste nostre politiche dovremo un giorno vergognarci. Non dimentichiamo che il diritto di emigrare fu teorizzato in Europa - nel 1539, da Francisco de Vitoria - quando servì a legittimare la conquista e la colonizzazione del nuovo mondo. Oggi che l'asimmetria si è ribaltata e sono i disperati della terra che fuggono dalla miseria e dal sottosviluppo generati prima dalle colonizzazioni e poi dalle nostre politiche liberiste, l'esercizio di quel diritto si è trasformato in delitto e ha fatto la sua ricomparsa, in Europa, la figura della persona illegale per la sua sola identità.

Il quarto fattore che fa di questo pacchetto sicurezza un segno e un fattore di degradazione dello stato di diritto è l'ostentazione della disuguaglianza. Il ministro della giustizia Nordio, gran parte degli esponenti dell'attuale maggioranza, come già Berlusconi e i suoi sostenitori, si professano garantisti. Si tratta di un garantismo della disuguaglianza e del privilegio, che pretende l'impunità per i ricchi e i potenti e promuove la disumanità nei confronti dei poveri e degli emarginati, destinati a pene draconiane, carcere duro e lesioni della loro dignità di persone: un garantismo della disuguaglianza che si è platealmente manifestato fin dalla legge di conversione n. 199 del 30.12.2022 con cui fu inaugurata la politica penale di questo governo: da un lato l'aumento da 26 a 30 anni della pena espiata dagli ergastolani prima che si possa concedere loro la liberazione condizionale e la previsione della pena da 3 a 6 anni per le occupazioni "di terreni o edifici altrui al fine di realizzare un raduno musicale"; dall'altro in un regalo ai soli condannati per peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione, consistente nella soppressione, per tutti costoro, del regime del carcere ostativo previsto dall'art. 4-bis, che era stato ad essi esteso dalla legge n. 3 del 9.1.2019,

Non c'è costituzione, affermò l'art. 16 della Dichiarazione



francese dei diritti del 1789, ove vengano a mancare la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti. E' precisamente questo che sta accadendo in Italia. Ed è contro questa mutazione dello stato di diritto in uno stato di polizia che dobbiamo lanciare il nostro allarme ed esercitare il nostro diritto-dovere di resistenza. Prima che sia troppo tardi.

*** intervento Convegno Camere penali,
5 dicembre 2023**

IL DDL SICUREZZA FA SPAZIO AL PENSIERO FASCISTA NELLA VITA DI OGNI GIORNO

di Valeria Verdolini*

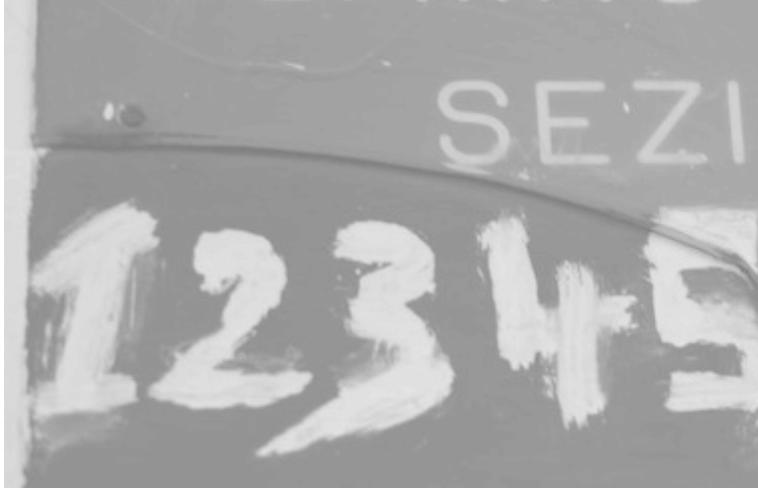
Per indagare sulla ratio del pacchetto sicurezza partirò da lontano. Questa legge è figlia a mio avviso di una serie di operazioni in corso in questo paese già dal 2001, cioè da quando, con la riforma del titolo V della Costituzione, cambia la suddivisione tra poteri e si apre una partita che riguarda la competenza delle regioni sulla sicurezza urbana. Comincia infatti la riorganizzazione di una parte del corpo delle forze dell'ordine che diventa appannaggio della gestione regionale. Fino alla riforma del titolo V, la sicurezza era una competenza esclusiva dello Stato. Dal 2001, invece, si riorganizza: l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza sono di competenza esclusiva statale, ma le regioni godono di una competenza concorrente per quello che riguarda la cosiddetta sicurezza urbana. Che è - almeno nei titoli degli articoli - una delle due grandi tematiche d'interesse del ddl 1660.

Gli articoli 116 e 117 della Costituzione mantengono l'ordine pubblico e la sicurezza strictu sensu come competenza esclusiva dello Stato, mentre la sicurezza urbana si apre alle regioni. Quindi vediamo, soprattutto nella prima fase degli anni 2000, una produzione normativa a livello regionale di organizzazione della sicurezza urbana e del funzionamento del corpo di polizia locale, che diventa gestito anche formalmente dal livello regionale. Che

cosa si intendeva allora con sicurezza urbana? Di fatto una serie di cose: prevenzione situazionale (soprattutto attraverso l'uso delle telecamere), prevenzione sociale e comunitaria, una serie di progetti relativi al pensiero e alla gestione delle città. Il primo "pacchetto sicurezza" noto come tale arriva tra il 2008 e il 2009, sull'onda lunga di un caso di cronaca nera.

Dal 2007, quando Roberto Maroni, Ministro dell'Interno del governo formato da Berlusconi dopo quelle elezioni, per primo aveva inaugurato la stagione della "sicurezza" che non si è ancora interrotta, intrecciando i due filoni che caratterizzeranno tutte le misure successive. DA una parte il filone che riguarda la c.d. sicurezza delle città, diciamo: microcriminalità, politiche locali e un aumento dei poteri dei sindaci con le c.d. "ordinanze comunali". Un secondo filone riguarda invece la gestione dell'immigrazione e la sua collocazione come problema di sicurezza. La competenza sull'immigrazione infatti, che fino al 1998 era stata in capo al ministero del Lavoro, passa in capo al Ministero dell'Interno, che prima interviene sul tema con la c.d. "Bossi-Fini", e poi ritorna esplicitamente sulla questione con il pacchetto sicurezza. Il tema della migrazione diventa così quasi esclusivamente un problema di sicurezza e di ordine pubblico.

Il pacchetto sicurezza Maroni amplia molto il potere dei sindaci in materia di sicurezza urbana [nell'opinione pubblica si parlerà spesso di "sindaci sceriffi", ndr]. Comincia in un certo senso l'era della "sicurezza" che fa il paio con il "decoro urbano" all'interno delle città. Le competenze vengono distribuite fra enti locali e statali. Il secondo grande intervento sul concetto di "sicurezza", diversi anni dopo e trascorso il periodo dei governi tecnici e di unità nazionale, arriverà con Marco Minniti, ministro del governo Gentiloni. Anche lui, da una parte riorganizza le politiche sulla migrazione, con tutto ciò che sappiamo riguardo agli accordi con la Libia, per esempio. Dall'altra parte, parla di sicurezza integrata: prova a dare una visione della sicurezza come un meccanismo multifattoriale in cui rientrano diverse dimensioni, e c'è una dimensione che riguarda la sicurezza oggettiva - l'andamento dei reati - ma anche una dimensione che



riguarda la cosiddetta sicurezza sociale. I due decreti sicurezza del governo giallo-verde, i decreti Salvini, rivedranno infatti in chiave restrittiva le impostazioni già avviate da Minniti. In mezzo c'era stato anche l'allarme terrorismo, dopo la strage del Bataclan, ed era stata rinnovata la presenza dell'esercito in funzione di presidio territoriale: senza competenze né di monitoraggio né di fermo, ma solo di presidio. Era una norma che era stata introdotta nel 1992 con l'operazione "Vespri Siciliani", e non era mai stata revocata, anzi, rafforzata con l'operazione "Strade sicure". Minniti aveva invece prodotto un decreto sicurezza per certi versi schizofrenico: se da una parte il decreto aveva ripensato la sicurezza urbana anche in termini sociali, parlando di "sicurezza integrata", dall'altra aveva ampliato le misure personali con il rafforzamento del DASPO urbano e con una severa politica di gestione delle migrazioni. Con Salvini assistiamo ad un primo cambio di passo: lo amplia con il foglio di via. Interviene ovviamente sul tema delle migrazioni in maniera severa [fra le altre cose, nei confronti delle ONG che si incaricano dei salvataggi in mare, anche in questo seguendo una politica già avviata da Minniti, ndr] e riorganizza in termini securitari il problema della sicurezza urbana, iniziando anche la sperimentazione e introduzione di nuove armi.

Il concetto di sicurezza urbana è aperto: lo si può declinare in chiave più sociale come organizzazione della città e della vita comune, o più in chiave securitaria come un'estensione del controllo. In tutti questi anni abbiamo vissuto una costante oscillazione fra queste due visioni. Con Salvini, si ricade sull'estensione del controllo, si rafforza l'uso del Daspo urbano e del foglio di via, c'è una riorganizzazione delle forze dell'ordine, viene introdotto l'uso del taser, per esempio. Si intensifica l'idea della polizia locale come corpo securitario, mentre dall'altra parte, come è noto, si inaspriscono i respingimenti e le politiche di gestione dei confini. Con il decreto Lamorgese si aggravano le politiche migratorie e si confermano alcuni aspetti della decretazione precedente, fino ad oggi. L'operazione che compie questa legge è quella di risemantizzare, interamente, il concetto di "sicurezza urbana". Questo disegno di legge non è il primo intervento sulla sicurezza del governo Meloni. La dichiarazione programmatica, in termini di sicurezza del governo Meloni, c'era già stata e con il famoso decreto "anti-rave", sui raduni pericolosi, emanato dal Consiglio dei Ministri dopo meno di un mese dal suo insediamento. Nel decreto sui raduni pericolosi comincia questa opera di risemantizzazione, con una formula semplice: tutto ciò che è non legale è insicuro. Quindi non c'è più distinzione tra violazione amministrativa e violazione penale, ma si rafforza la continuità tra l'amministrativo e il penale; l'amministrativo diventa una parte diretta e continua della sfera penale. Nel decreto si tiene insieme, infatti, tutto un pacchetto molto ampio di norme, che già toccavano la libertà di aggregazione, visto che già per via del decreto le assemblee possono configurarsi come raduni pericolosi. Viene rivista l'ostatività del 4 bis, blindandolo, invece che modificarlo come era stato chiesto dalla Corte Costituzionale. E quindi in qualche modo, dall'ergastolo ostativo alle feste, è tutto un problema di sicurezza. Il secondo intervento programmatico, sulla parte migratoria è l'orribile decreto Cutro del marzo 2023, nato a ridosso della tragedia al largo delle coste della Calabria. Il terzo, che interessa anche la sfera penitenziaria, è il decreto Caivano del



settembre 2023, di nuovo prodotto come risposta emotiva ai fatti avvenuti in Campania, che riorganizza in chiave peggiorativa la gestione della devianza e del disagio giovanile, e poi arriviamo all'intervento attuale.

Leggendo il disegno di legge, si vedrà che i titoli degli articoli sono solo due. Uno è "Disposizioni in materia di sicurezza urbana", e in questa definizione di sicurezza urbana vengono fatte rientrare fattispecie tra loro del tutto diverse: dalle occupazioni abitative, ai blocchi stradali, eccetera. Non esiste quindi più alcuna distinzione fra esigenze di governo dello spazio pubblico ed esigenze di ordine pubblico. Ma tutto diventa ordine pubblico. Non c'è ripartizione delle competenze. Non dice chi si deve occupare di cosa. L'altro capo di articoli, in cui si trova la vera distorsione dell'ordinamento dello Stato, è quello che riguarda la protezione delle forze dell'ordine. "Misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco". Secondo me qui c'è il punto cruciale, perché questo capo di articoli, in cui si dispone tutta una serie di norme a tutela delle forze dell'ordine coinvolte nella repressione di atti di protesta, viene spostato il bene giuridico. Tutti gli altri decreti del governo finora avevano come bene giuridico i cittadini. Questo invece, in qualche modo, definisce come bene

giuridico la protezione dello Stato. E credo che questo sia il vero elemento squisitamente fascista di questo decreto. Più del merito dei singoli articoli, ma proprio l'impostazione che si dà. Che cosa vuoi proteggere? Qual è il senso della sicurezza?

Si passa dal proteggere i cittadini al proteggere lo Stato dai cittadini. E se la guardiamo così, riusciamo meglio a capire perché si va a intervenire su dei reati già presenti; non è che la rivolta carceraria prima non ci fosse, o che non venisse perseguita. Perché questo è uno dei vizi di questo governo: risemantizzare reati già presenti. Lo fanno ovviamente per un discorso di populismo punitivo, in chiave demagogica, magari hanno anche agito sapendo che non otterranno concretamente la legge, perché i margini di incostituzionalità in questo Ddl sono troppi. Ma intanto hanno risemantizzato l'idea di rivolta in carcere, per esempio, introducendo persino l'oscura fattispecie della "resistenza passiva".. O quella di occupazione abitativa, o di blocco stradale, e via dicendo, criminalizzando la non-violenza, e criminalizzando il dissenso.

Una legge che profila alcune fasce sociali, alcune comunità, e anche precisi gruppi politici. Extinction Rebellion, per esempio, o i gruppi No Tav o No Tap, quando si parla di cantieri. Mira agli ambientalisti, ai sindacati di base, ai sindacati degli inquilini, per quanto riguarda le occupazioni abitative, e in questo modo travalica tutta la definizione dello spazio pubblico, facendo afferire alla sicurezza urbana elementi che non la interessano, strettamente.

I decreti sicurezza precedenti erano sì securitari, ma andavano in qualche modo a delimitare gli usi dello spazio e del tempo della vita comune. I decreti anti-movida, le ordinanze comunali, gli stessi fogli di via, il Daspo, proibiscono di mettere piede in un certo posto per non turbare l'ordine pubblico. Questa legge agisce sullo spazio di pensiero: atti e contenuti della legge non sono più solo limitazioni della libertà nello spazio fisico, ma mettono in discussione alcune precise politiche, proprio perché il principale obiettivo di queste azioni è il dissenso e la libertà di pensiero e dunque di azione politica come conseguenza del pensiero politico.



Una legge per l'ordine e l'obbedienza, e non possiamo stupirci di questo, d'altro canto. È una legge molto di destra, proveniente da un governo molto di destra.

Per leggere queste norme, e capire cosa cambia all'interno degli istituti penitenziari, bisogna leggere le contingenze. Siamo a 61.700 detenuti, con un incremento di circa 200 detenuti in più di mese in mese. C'era grande attesa di un provvedimento di clemenza prima dell'estate. C'era stata una grande discussione sul provvedimento di clemenza all'interno delle forze politiche, se n'è parlato molto anche nei corridoi degli istituti. E invece, il provvedimento adottato da Nordio del 28 luglio non fa nulla di tutto ciò; riorganizza un po' le cose, ma non apre in chiave clemenziale. L'ultima volta che c'era stato un sovraffollamento con numeri così alti era stato nel 2020. Era una situazione particolare, ma allo scoppio della pandemia eravamo a 62.000 detenuti. La gestione pandemica, il sovraffollamento, tutta una serie di fattori difficili da scomporre avevano portato alle 49 rivolte del marzo 2020, su 189 istituti. La più nota è sicuramente quella di Modena, dove ci furono 9 morti (13 il totale dei decessi di quelle giornate). La più tristemente nota, e la più complicata dal punto di vista politico, è invece la rivolta del 5-6 aprile, la rivolta di Santa Maria Capua Vetere, con un quattordicesimo morto a seguito delle violenze.

Da un governo vicino ai sindacati di polizia penitenziaria come questo ci si deve aspettare che non lavori certo sui contenuti delle richieste dei detenuti; lavora invece sul dissenso e sulla protesta come ragioni di repressione.

È certamente un dato di fatto che c'è una vita molto conflittuale all'interno degli istituti di pena, in questa fase. La situazione penitenziaria è fortemente peggiorata da tutti i punti di vista, non c'è un operatore o un detenuto che non lamenti le condizioni attuali. Nel passato, si era provato un cambio di paradigma, con l'introduzione della cosiddetta "sorveglianza dinamica" nei reparti di media sicurezza, che sono il grosso dei carceri, che dava più spazio di agibilità e di movimento ai detenuti. Ma è stata accolta con grandi critiche da parte della polizia penitenziaria, che la riteneva in qualche modo responsabile dell'aumento degli eventi critici e delle lesioni agli agenti. Può darsi perciò che alcune di queste lamentele si siano fatte spazio nel pensiero che ha portato a questa nuova legge. Poi c'è un'altra questione da considerare: oltre alle rivolte carcerarie, nell'ultimo periodo sono aumentati i processi ai danni delle forze dell'ordine.

Il nuovo disegno di legge contiene anche norme specifiche per gli agenti. Attualmente sono circa 200 gli agenti a processo, per una serie di reati fra cui reati di tortura, lesioni, lesioni aggravate, falso ideologico, e altri capi d'accusa. Consideriamo che 120 sono solo gli agenti indagati (ora a processo) per le vicende di Santa Maria Capua Vetere. Non è possibile non ritornare con la mente a quella vicenda, leggendo il testo del ddl. Pensiamo poi alle recenti vicende che hanno visto il rinvio a giudizio per 20 agenti con imputazioni che vanno dalle torture e alle lesioni, per i fatti avvenuti nell'istituto minorile Beccaria, a Milano. Ci sono in corso processi per i fatti avvenuti a Torino, Bari, Monza, San Gimignano, Santa Maria, Ivrea, Modena, Reggio Emilia. La norma è evidentemente figlia anche di queste vicende e del fatto che la giustizia, su queste vicende, sta facendo il suo corso.

***Intervista di Federica D'Alessio
pubblicata su Micromega, 2 ottobre
2024**

PIÙ ARMI PER LA POLIZIA PIÙ RISCHI PER TUTTI (COMPRESO PER CHI LE USA)

di Antonino Azzarà

L'art. 20 del Ddl Sicurezza affianca alle nuove norme che rafforzano la tutela penale delle forze di polizia la possibilità per gli agenti di pubblica sicurezza di acquistare, detenere e portare con sé un'arma diversa da quella di ordinanza, anche quando non sono in servizio. Se approvata, questa disposizione aumenterebbe significativamente il numero di persone autorizzate a portare con sé un'arma non d'ordinanza e, più in generale, il numero di armi in circolazione. Secondo i dati ministeriali, gli agenti di pubblica sicurezza che potrebbero "beneficiare" di questa norma sono circa trecentomila.

La novità riguarda anche i tipi di armi consentite: oltre alla Beretta 92/FS già in dotazione, approvata con Decreto ministeriale e conforme ai requisiti del D.P.R. 5 ottobre 1991 n. 359, gli agenti potranno scegliere tra «armi lunghe da fuoco [...] rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati [con lama inferiore a 65 cm]», come disposto dall'art. 42 del Tulp. Insomma, potrebbero circolare più armi letali senza neanche una valutazione di idoneità rispetto ai requisiti di legge da parte del Ministero competente.

L'aumento delle armi in circolazione comporta rischi incontrollabili. Guardando agli Stati Uniti, il tasso di mortalità per armi da fuoco è drasticamente alto. Gli studi sulla violenza letale di polizia spiegano in

parte il fenomeno con il timore che la persona con cui si entra in contatto sia armata (A.D. Cooper e E.L. Smith, 2011; F. Zimring, 2018; Cornelli, 2020). A livello normativo, i Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials e il Codice Europeo di Etica per la Polizia del 2001 (Ceep) sottolineano la necessità di limitare l'uso della forza e delle armi da parte della polizia, relegando tale possibilità a una extrema ratio da adottare solo quando ogni altro mezzo per proteggere la vita umana sia ritenuto inadeguato. Questo perché l'uso delle armi da fuoco espone sempre al rischio di violenza letale non necessaria, coinvolgendo non solo i soggetti interessati dall'azione di polizia, ma anche persone non direttamente coinvolte. All'aumentare della circolazione delle armi aumenta anche la possibilità di commettere errori. Specie se si è chiamati ad usarle nel quotidiano vivere con il coinvolgimento di persone a cui si è legati affettivamente, sia come vittime che come autori di reato, aprendo così la strada ad emozioni difficilmente controllabili con il dito sul grilletto.

Che le armi siano pericolose anche per chi le usa lo confermano i numeri sui decessi delle forze di polizia. Sebbene non esistano dati ufficiali, il sito "Caduti Polizia di Stato" fornisce una stima approssimativa ma certamente indicativa del fenomeno. Dal 1985 a oggi, gli incidenti con armi tra i ranghi della Polizia di Stato rappresentano la terza causa di decesso, dopo gli incidenti stradali e gli omicidi (tra i quali, però, sono inclusi anche quelli avvenuti fuori servizio e per ragioni estranee ad esso). La rilevanza delle morti causate dagli incidenti con le armi è tale da superare anche quelle avvenute nei conflitti a fuoco, per terrorismo, eversione o mafia. Non da ultimo, è importante evidenziare che l'82% dei suicidi nelle forze dell'ordine è avvenuto con l'arma d'ordinanza (C. Grassi et al., 2019).

Una riflessione seria su questi numeri basterebbe per convincersi che l'aumento delle armi va in una direzione diametralmente opposta rispetto alla tutela sia della sicurezza pubblica sia dell'incolumità degli stessi poliziotti. Ciò su cui questa novella avrà certamente un effetto positivo, invece, sarà il bilancio dell'industria delle armi.



APPROFONDIMENTI

IL RISCHIO DI MUTARE IL RAPPORTO TRA CITTADINO E AUTORITÀ

di Mauro Palma*

La complessità del tema mi induce a focalizzare le osservazioni solo ad alcuni specifici aspetti. In particolare, mi riferirò solo al Capo II e al Capo III del provvedimento in esame e, all'interno di questi, soltanto alcune di quelle previsioni normative che incidono sulla penalità o anche sulla complessiva privazione della libertà di carattere amministrativo.

Ritengo necessaria una complessiva premessa sulla intrinseca contraddittorietà del ricorso alla penalità quale strumento per contrastare effettivamente fenomeni e situazioni che altrove hanno origine e sviluppo; ancor più il ricorso a essa in contesti di marginalità sociale esterna, di esclusione o di quella specifica vulnerabilità dei diritti che connota le soggettività nei luoghi di privazione della libertà personale, siano essi il carcere o quei particolari luoghi – i Centri di permanenza per il rimpatrio – sui quali peraltro grava la criticità di una tutela giurisprudenziale non piena.

Il rischio non è tanto sulla stretta repressiva – altri provvedimenti anche di altri Governi sono andati in tale direzione – quanto di un mutato rapporto tra autorità e cittadino. Si può leggere nella linea che tiene insieme il provvedimento una implicita affermazione del possibile

sacrificio dei diritti in nome di un principio fondante (una sorta di Gründungsprinzip) costituito dal mantenimento di un ordine sociale, predefinito come oggettivo e in realtà dipendente strettamente da una specifica lettura politica del presente e profilazione politica dei conseguenti interventi. I provvedimenti proposti su questa base divengono così da un lato sempre più rigidi, dall'altro sempre più direzionati a specifici settori sociali o a specifiche aree di comportamenti.

Questo aspetto è stato evidenziato in modo particolare dall'Associazione dei Professori di Diritto Penale (in una memoria inviata alla Commissione) che hanno espresso preoccupazione per una linea di sviluppo della politica criminale espressa dal ricorso al diritto penale in chiave simbolica di rafforzamento della sicurezza pubblica.

Sei linee di sviluppo che connotano questo intervento, nell'area di mia considerazione in questa memoria, vanno in tale direzione e suscitano dubbi sotto il profilo della funzionalità normativa, della correttezza sociale, della compatibilità con principi generali dell'ordinamento; nonché con la loro possibile effettività nel ridurre quei fenomeni a cui si dichiara che gli interventi siano specificamente destinati.

La prima è l'ineffettività frequente di quanto normato con i provvedimenti normativi che si sono succeduti negli anni. L'unica effettività è nel messaggio culturale che essi inviano, grave perché rafforza una errata idea di rassicurazione, pur mantenendo di fatto inalterata la situazione su cui intervengono. Valga come esempio la norma che ha introdotto la fattispecie di cui all'art. 391-ter c.p. (rubricata come «Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti») che certamente non ha ridotto il problema dei telefoni cellulari introdotti negli Istituti. O anche, in un diverso contesto, non è certo l'introduzione dell'articolo 583-quater c.p. a poter garantire la non aggressività contro gli operatori dei servizi sanitari, quanto piuttosto la previsione di un maggior numero di operatori, di strutture informatiche di controllo e la presenza di personale addetto alla sicurezza. Il ricorso esteso al diritto penale non riesce mai a ridurre un fenomeno negativo, si limita a inseguirlo e però gioca parallelamente un ruolo di mera



rassicurazione simbolica, così indebolendo progressivamente la sua funzione.

La seconda linea che emerge dalla lettura del provvedimento riguarda l'inasprimento del trattamento sanzionatorio di alcuni reati che finisce col suscitare problemi di mancata proporzionalità rispetto al fatto-reato. Così si enfatizza la rilevanza della resistenza a pubblico ufficiale, si accentuano le pene per i danneggiamenti, si punta l'attenzione sui comportamenti cosiddetti "di strada" (anche in nome del presunto valore del "decoro"). Dietro c'è l'ipotesi di utilizzo della penalità in funzione di prevenzione generale, nell'idea mai verificata che a pena edittale maggiore corrisponda minore tendenza alla commissione del reato. La consapevolezza di tale mancata corrispondenza è anche alla base del ricorso, in funzione della sempre maggior estensione della penalità, a forme "elastiche": forme troppo spesso sono presenti in questo testo. Per esempio, emblematica di questa elasticità linguistica è la circostanza aggravante applicabile a qualsiasi reato commesso «all'interno o nelle immediate vicinanze» di stazioni, metropolitane o altro (articolo 61 numero 11-decies c.p.) di cui all'articolo 11 co. 1 del provvedimento in esame. Un'aggravante introdotta per qualsiasi reato sulla base del luogo di commissione e non delle circostanze

della commissione, delle modalità o delle vittime del reato stesso: la carenza di connessione con la specificità del reato indica una tassatività impropria nella sua applicazione.

La terza riguarda la tendenza a una penalità connotata dall'indirizzo verso destinatari specifici, in più senza alcuna considerazione dei fattori economici, sociali e culturali che in quei contesti interagiscono. In particolare, tale rischio di ricorso a un diritto penale definibile come "di autore" si manifesta in modo anche semi-esplicito con la previsione all'articolo 15 del testo in esame che dispone l'abrogazione dei numeri 1 e 2 del primo comma dell'articolo 146 c.p..

Il tutto nonostante che in anni recenti si siano sviluppati ampi dibattiti, con apparente largo consenso, sulla inaccettabilità dell'attuale situazione di bambini da 0 a 3 anni in carcere con le loro madri per gli effetti conseguenti sul loro equilibrato e armonico sviluppo. Ora si propone di tenere reclusi quelli tra 0 e 1 anno – implicitamente, purché appartenenti a particolari settori sociali. La prevalenza dell'interesse del minore – indicata e imposta dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia – non sembra essere stata considerata nel dovuto bilanciamento tra una presumibile situazione negativa del contesto di vita familiare e lo sviluppo libero della relazione affettiva nelle prime ore e nei primi giorni di vita. La nuova previsione normativa si pone in chiaro stridore con la considerazione di quel «senso di umanità» a cui richiama la Costituzione come principio che una pena non può negare.

Del resto, la successiva disposizione di modifica dell'articolo 147 c.p. incide fortemente sulla relazione materna. Infatti interviene sul differimento della pena, distinguendo i casi in cui la prole sia tra 1 e 3 anni oppure tra 0 e 1 anno, nonché sulle ipotesi di revoca del differimento, prevedendolo anche nel caso in cui la madre non sia dichiarata decaduta dalla responsabilità genitoriale, qualora però la madre «ponga in essere comportamenti che causano un grave pregiudizio alla crescita del minore» (anche in questo caso l'accertamento pecca di tassatività documentabile).

Lo stesso articolo prevede per le madri con prole



inferiore a un anno, nei casi di non differimento della pena, che questa sia eseguita – obbligatoriamente – in un Istituto a custodia attenuata per mari (Icam); per le madri con prole tra 1 e 3 anni questa collocazione è invece una mera possibilità.

Non tragga in inganno una norma apparentemente “protettiva” nei confronti del minore perché in realtà gli Icam disponibili sono solo a Torino, Milano, Venezia e Lauro e la misura “protettiva” diviene coattiva con detenzione in luoghi distanti dai propri contesti familiari.

Sempre nel quadro di queste misure perimetrare attorno ad alcune tipologie sociali e irrelate rispetto alla considerazione dei contesti di appartenenza si pone anche l'articolo 16 del provvedimento in esame, in tema di accattonaggio.

Questo insieme di misure stride con il complessivo quadro attuale del carcere, già fortemente destinato alla minorità sociale, con numeri molto alti di persone detenute senza il minimo sostegno sociale e a volte privi anche della consapevolezza soggettiva di dove siano e perché siano ristretti: attualmente in carcere quasi 1500 persone scontano una pena – non un residuo di pena maggiore – inferiore a un anno e tra esse più di 700 sono persone senza fissa dimora.

La quarta linea che caratterizza il provvedimento è l'incongrua è l'estensione del controllo penale. Lo fa attraverso le previsioni del nuovo secondo comma dell'articolo 415 c.p. e del nuovo articolo 415-bis. Da più parti si è scritto criticamente attorno a queste previsioni normative; ciò mi consente di essere più veloce attorno a esse. La rilevanza è esplicitamente data alle condotte di resistenza passiva che per numero o per contesto impediscano ai pubblici ufficiali o agli incaricati di un pubblico servizio il compimento degli atti d'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza: si concretizza nel qualificare tali condotte come «rivolta» e sanzionarle fortemente (anche in questo caso la questione della proporzionalità si pone). Questa dizione copre anche la mera resistenza passiva e, quindi, un atto non connotato da violenza o minaccia (per esempio il rifiuto di rientrare in cella o l'astensione diffusa dal cibo).

Va ricordato che l'ordinamento penitenziario ha già – nel suo articolo 41 – gli strumenti per affrontare la questione della resistenza passiva nei casi gravi, in base chiaramente però a un principio di proporzionalità.

«Articolo 41 o.p. (co. 1 e 2)

Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti. [la sottolineatura è mia]

Il personale che, per qualsiasi motivo, abbia fatto uso della forza fisica nei confronti dei detenuti o degli internati deve immediatamente riferirne al direttore dell'istituto il quale dispone, senza indugio, accertamenti sanitari e procede alle altre indagini del caso».

Ricordo anche che la questione del comportamento passivo è richiamata dall'articolo 53 c.p. laddove però nel «vincere una resistenza» la giurisprudenza (prevalente) ha chiarito che questa debba essere intesa come resistenza attiva. Non vi rientrano dunque i casi di resistenza meramente passiva. Anche nei pochi casi in cui la giurisprudenza ha considerato la rilevanza della



passività (Cass pen. 01.2716) ha tuttavia sottolineato che dovessero ricorrere la necessità d'intervento e l'impossibilità di altri strumenti impeditivi, efficaci e proporzionati.

Inoltre, l'orientamento costante della giurisprudenza relativa all'articolo 337 c.p. è chiaro nell'indicare che la «resistenza passiva» non rileva nel configurare il delitto di resistenza a pubblico ufficiale. Sorge, quindi, un problema di equità perché lo stesso tipo di resistenza viene a essere punita in modo diverso se commesso da una persona in libertà o da una persona che sia detenuta o trattenuta in un Centro per il rimpatrio. Non solo, ma il rischio, già evidenziato da molti, è che la sostanziale equiparazione di fatto di tale comportamento a quello di violenza o minaccia finisca con l'aumentare il ricorso a tali condotte.

Resta poi il dubbio di tassatività (art. 25 Cost) per quella vaghezza linguistica che caratterizza questi provvedimenti di ampio ricorso alla penalità: la formula adottata fa riferimento, oltre che al numero dei partecipanti alla resistenza passiva anche al «contesto» in cui questa si attua e tale contesto è un co-fattore della configurazione del comportamento in atto in termini di rivolta. La parola «contesto» lascia ampi e vaghi margini interpretativi: quali criteri definiscono in termini penalizzanti il «contesto» e come si applicano per la sua effettività applicativa?

Rileva, infine, all'interno delle considerazioni sviluppate secondo questa linea di analisi, la previsione del nuovo secondo comma dell'articolo 415 che interviene sulle forme comunicative tra persone detenute e in quelle tra l'esterno e l'interno di un Istituto. Norma che appare stridente – nella sua possibile attuazione preventiva – con le previsioni dell'articolo 18-ter o.p. che vincola il controllo della corrispondenza alla disposizione da parte dell'autorità giudiziaria.

La quinta linea che emerge dal provvedimento è l'estensione di questa disciplina relativa alla previsione del reato di rivolta anche per resistenza passiva, ai Centri di permanenza per il rimpatrio, intervenendo sull'articolo 14 del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998). Due aspetti vanno considerati in premessa. Il primo è che la tutela giurisdizionale in questi luoghi non può dirsi piena ed effettiva, avendo il Giudice di pace, titolare della convalida del trattenimento, soltanto una funzione iniziale o puntiforme – per la convalida stessa, appunto, e per le sue proroghe – senza alcuna possibilità di controllo e vigilanza sulla vita all'interno dei Centri, cioè di vigilanza sullo svolgersi di quel trattenimento e, quindi, sulle concrete condizioni di detenzione. Questa previsione già di per sé può considerarsi stridente con la riserva che l'articolo 13 co. 2 Cost pone relativamente anche al controllo relativo ai «modi» in cui si attua la restrizione della libertà personale

Inoltre, i Centri di permanenza per il rimpatrio, la cui gestione è affidata a Enti privati, sono luoghi chiusi, senza relazione con l'esterno in cui nessuna attività è prevista né alcun supporto del volontariato – il disegno stesso di tali luoghi non è predisposto perché possa avvenirvi alcunché. All'interno sono trattenute soltanto persone straniere, di mille lingue e dialetti diversi con regole rigide che non prevedono possibilità espressive: solo a richiesta e sotto controllo, è possibile avere carta e penna. Impossibile pensare a qualsiasi articolazione di protesta o di confronto dialogico con il gestore in questo contesto. Se non il rifiuto: in questo caso la resistenza passiva è la forma dialogica meno grave in cui articolare il dissenso: una forma che andrebbe interpretata, decodificata e certamente non criminalizzata. Non vale



l'equivalenza con la situazione carceraria, perché si tratta di una equivalenza soltanto "in negativo", nel senso che sono applicate in questi Centri tutte le regole d'ordine e repressive previste per il carcere, mentre non sono applicate le pur magre possibilità che il carcere può offrire. Così per le persone trattenute (anche fino a 18 mesi) resta soltanto la protesta del rifiuto di obbedire o quella dell'agire negativamente sulle cose o sul proprio corpo: del tagliarsi per esprimere il proprio dissenso oppure del dare luogo a comportamenti ben più gravi e indubbiamente da reprimere. In questo senso la previsione normativa, lungi dal produrre ordine in questi luoghi ne diminuisce l'effettiva sicurezza.

Infine, la sesta linea che si evidenzia si esprime, sotto due aspetti che esulano alla perimetrazione a pochi punti relativa alla penalità che ho voluto porre all'attenzione. Il primo riguarda la previsione, introdotta nel passaggio del disegno di legge alla Camera dei deputati, all'articolo 27, punto 2 del provvedimento. Tale previsione incide sull'art. 19 co. 3-bis, primo periodo del decreto-legge 13/2017 (convertito in L. 13 aprile 2017 n. 17) nel senso che le parole «la realizzazione dei Centri di cui al comma 3» sono sostituite da «la localizzazione (la sottolineatura è mia) e la realizzazione dei Centri di nuova

istituzione di cui al comma 3 nonché l'ampliamento e il ripristino dei Centri esistenti». Questa precisazione della «localizzazione» acquista valore nel contesto dell'articolo di riferimento in quanto tali strutture sono state già poste nell'ambito dell'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66, rubricato Codice dell'ordinamento militare, come novellato dal decreto-legge 124/2023 (convertito in L. 162/2023) che le prevede alla lettera s-bis) del punto 1. Per la realizzazione di tali strutture il Ministero della difesa è stato autorizzato – dal citato decreto-legge – ad avvalersi delle procedure di cui all'articolo 140 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, articolo 140 rubricato procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile), oltre all'applicazione della legge 717/1949 relativa alle strutture militari.

Nonostante la novità introdotta dal decreto-legge 124/2023 l'intervento delle Regioni, competenti per la localizzazione, aveva in più casi impedito finora il sorgere dei Centri in talune aree del proprio territorio. Ora tale interferenza è annullata poiché anche la «localizzazione» passa alla competenza centrale, come strutture di cui al Codice dell'ordinamento militare.

Un ultimo accenno, infine, alla questione del permesso di soggiorno per acquistare una SIM. Una misura che, certamente in contrasto con la volontà del Governo proponente, rischia di favorire un commercio occulto di tali tessere telefoniche. I destinatari del provvedimento sembrano, infatti essere persone irregolarmente presenti sul territorio ma comunque perfettamente identificabili, a cui viene negata la possibilità di acquistare una SIM per il mero fatto di essere privi di un permesso di soggiorno.

A titolo di esempio ne risulterebbero coinvolti anche tutti coloro che sono in attesa di un permesso di soggiorno e che lo otterranno perché in regola con i parametri richiesti: persone non dell'Unione europea entrate regolarmente per motivi di lavoro e che attendono, dati i tempi di Questure e Prefetture, il permesso di soggiorno sarebbero così private del diritto ad acquistare una scheda telefonica e così altri gruppi in analoga situazione di attesa. Con effetti, per esempio, sul diritto alla salute



art. 32 Cost.) nell'impossibilità di contattare con urgenza un medico, sulla possibilità di partecipare a corsi di formazione in collegamento, sulla possibilità di contattare il proprio legale (art. 24 Cost.). Ciò anche al di là degli stridori che sorgono con gli articoli 3 e 15 della nostra Carta, perché tale previsione rischia di comprimere la libertà di comunicazione di un elevato numero di persone in maniera indiscriminata, in assenza di una ragionevole giustificazione.

Anche questa previsione sembra viziata dall'eccesso di valore simbolico e dalla corrispondente assoluta impossibilità di perseguire l'obiettivo alla base della sua ideazione e formulazione.

Queste le sei linee di riflessione che, a mio parere, sorgono dalla lettura, seppure parziale, delle previsioni di cui al Capo II e III del provvedimento in esame e che pongo all'attenzione delle Senatrici dei Senatori delle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia del Senato.

***Testo dell'audizione presso le
Commissioni riunite Affari
costituzionali e Giustizia del Senato,
31 ottobre 2024**

LE CRITICITÀ COSTITUZIONALI DEL C.D. PACCHETTO SICUREZZA

di Marco Ruotolo*

1. Il disegno di legge A.S. 1236, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario», introduce nuove fattispecie di reato e inasprisce pene rispetto a comportamenti ritenuti dai proponenti di particolare allarme sociale. Non discuterò dell'opportunità delle singole scelte, apprezzando peraltro alcune specifiche misure contenute nel disegno di legge, tra le quali, per fare un esempio, il previsto sostegno agli operatori economici vittime dell'usura (art. 33). Né mi soffermerò sulla selettività di alcuni provvedimenti che interessano comportamenti di solito tenuti da persone in situazione di marginalità sociale, come nel caso delle occupazioni abusive o dell'accattonaggio. È un discorso che porterebbe lontano e che è stato riassunto con la formula "a minor Stato sociale corrisponde più Stato penale", mettendo in luce la natura selettiva delle scelte penali rivolte assai spesso a colpire i perdenti nella c.d. competizione sociale. Basta guardare, già prima di questo disegno di legge, a chi sta in carcere e per quali reati per avere conferma di ciò che i sociologi sostengono da tempo, con studi peraltro riferiti non soltanto al nostro Paese. Nella prospettiva della selettività della pena, che può tradursi anche nella scelta di cosa non sanzionare, potrebbe pure

intendersi, in una lettura complessiva e comparativa delle politiche penali, la recente opzione per l'abrogazione dell'abuso di ufficio, reato ontologicamente estraneo al perimetro di azione del "perdente" nella competizione sociale.

Non su questi aspetti soffermerò l'attenzione, bensì su tre punti di natura tecnica e di specifico rilievo costituzionale alla luce dei quali andrebbe vagliato l'impatto di singole previsioni contenute nel d.d.l.

2. Il primo punto riguarda la proporzionalità delle pene di nuovo conio, considerando che alla luce di questo principio è sempre più spesso condotto il sindacato della Corte costituzionale per valutare la non manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore. Penso, in particolare ma non esclusivamente, all'art. 19, che, modificando gli articoli 336, 337 e 339 del codice penale, introduce specifica circostanza aggravante dei delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale, qualora il fatto sia commesso nei confronti di un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, prevedendo il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla predetta aggravante. La pena - ha scritto la Corte costituzionale - deve essere «adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo», il quale «dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile» (sent. n. 73 del 2020). Tali affermazioni hanno specifiche implicazioni sul bilanciamento delle circostanze che deve essere «flessibile» per rispondere ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena. In tale ambito, c'è, ovviamente, discrezionalità del legislatore, che potrebbe incidere sui termini del bilanciamento ma non sino al punto da determinare la completa compressione di uno degli interessi in gioco. Esempio è, al riguardo, la sent. n. 197 del 2023, riguardante proprio



il bilanciamento delle circostanze rispetto a una precisa fattispecie criminosa (omicidio commesso in danno di un ascendente, discendente, coniuge o convivente), ove il divieto di prevalenza delle attenuanti (in quel caso previsto dall'art. 577, terzo comma, c.p.p) è ritenuto intrinsecamente irragionevole, proprio in quanto una sola circostanza aggravante avrebbe «l'effetto di impedire un giudizio di prevalenza di una pluralità di circostanze attenuanti» (sono molteplici le decisioni, anche più recenti dalle quali emerge un chiaro indirizzo contrario ai divieti di bilanciamento tra circostanze aggravanti ed attenuanti: sentt. n. 86 del 2024, nn. 217, 201, 188, 94 del 2023). A venire in rilievo è anche il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), il quale esige che la pena irrogata costituisca una risposta non soltanto non sproporzionata, ma anche il più possibile individualizzata, dovendo essere calibrata sulla situazione del singolo condannato.

Tali considerazioni possono estendersi anche per l'analisi delle nuove fattispecie di reato introdotte dal d.d.l., così come per il disposto inasprimento di pene concernenti reati già previsti dal nostro ordinamento (in particolare, violenza, resistenza e lesioni personali nei confronti delle forze dell'ordine, danneggiamento e truffa). Già da una

giurisprudenza costituzionale piuttosto risalente si ricava agevolmente che la proporzionalità è collegata all'offensività e che il suo ripristino è funzionale al rispetto del principio di eguaglianza. Basti ricordare la dichiarazione di incostituzionalità relativa alla differente punizione prevista per il rifiuto della recluta alla chiamata al servizio militare, con un significativo inasprimento per l'ipotesi di obiezione di coscienza (reclusione da 2 a 4 anni) rispetto al caso di futili o assenti motivi (reclusione da 6 mesi a 2 anni). La Corte uniforma verso il basso l'intervallo edittale, con la conseguenza di uniformare la pena applicabile che, per entrambe le fattispecie, diviene quella tra i 6 mesi e i 2 anni (sent. n. 409 del 1989). Altrettanto significativo è stato l'intervento sul minimo edittale di 6 mesi per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, ritenuto sproporzionato rispetto a quello stabilito per l'ingiuria (15 giorni). A stabilirlo è la sent. n. 341 del 1994, in un cui passo si legge che la pena minima prevista per l'oltraggio troverebbe applicazione anche per le più modeste infrazioni e che la stessa non può ritenersi «consona alla tradizione liberale italiana né a quella europea». Si attribuisce rilievo al fatto che la stessa sia stata introdotta nel codice penale del 1930, apparendo «come il prodotto della concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini tipica di quell'epoca storica e discendente dalla matrice ideologica allora dominante, concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma un rapporto strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima».

Credo sia importante riflettere ancora oggi su queste affermazioni, i cui principi continuano a permeare le decisioni della Corte costituzionale. Ne è puntuale esempio la recentissima dichiarazione di incostituzionalità del trattamento sanzionatorio dell'appropriazione indebita che finiva per essere assai più gravoso di quello riservato al furto e alla truffa; la Corte ha proceduto alla sua rimodulazione, in ragione del rilevato contrasto della disciplina censurata con i principi di eguaglianza e di proporzionalità della pena rispetto alla



concreta gravità dei fatti perpetrati (sent. n. 46 del 2024). Tale pronuncia si inserisce nel contesto di un indirizzo ormai univoco nella direzione dell'illegittimità costituzionale sia di trattamenti sanzionatori intrinsecamente sproporzionati, sia di pene troppo elevate se poste in comparazione con quelle previste per fattispecie di illecito di uguale o minore gravità (come abbiamo già visto). Per la Corte costituzionale, un trattamento sanzionatorio risponde al "volto costituzionale della pena" solo «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sent. n. 222 del 2018 e, già tempo addietro, sent. n. 50 del 1980).

Ciò non vuol dire che il legislatore non goda di ampia discrezionalità «nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato (ex multis, sentenze n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021)». Ma, come ribadito nella citata sent. n. 46 del 2024, nella quale è contenuto pure il precedente passo, la «discrezionalità (...) non equivale ad arbitrio».

Il punto è proprio questo ed è l'esito di una linea giurisprudenziale fatta anche di moniti, di puntuali inviti al legislatore a rivedere in mitius misure e trattamenti sanzionatori che appaiono palesemente ed eccessivamente severi (tra le altre, sentt. n. 138 del 2024 e n. 117 del 2021).

Il Parlamento, prima ancora che eventualmente la Corte costituzionale, dovrebbe, insomma, interrogarsi sul fatto se le pene previste per i "nuovi" reati che si vanno a introdurre siano troppo elevate rispetto a quelle stabilite per fattispecie di illecito di uguale o minore gravità. E sempre il Parlamento, in sede di discussione del d.d.l., dovrebbe chiedersi se le sanzioni che si intendono introdurre siano ragionevolmente "proporzionate" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato. Se pensiamo, ad esempio, alla comprensione della resistenza passiva nell'ambito applicativo del delitto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario o di un CPR (artt. 26 e 27) può sorgere più di un dubbio al riguardo. Ma la verifica andrebbe estesa anche alle altre nuove fattispecie di reato e agli inasprimenti del trattamento sanzionatorio previsti per quelle già esistenti, in un contesto valutativo che deve insieme tenere conto del grado di offensività in sé delle singole condotte per gli interessi protetti e della proporzionalità della risposta punitiva anche in comparazione con altre fattispecie di illecito di eguale o minore gravità. Se non lo fa oggi, ex ante, il legislatore, c'è il rischio che lo faccia, ex post, la Corte costituzionale, rilevando l'incostituzionalità delle singole previsioni che dovessero venire alla sua attenzione per effetto della proposizione di specifiche questioni di legittimità. Da costituzionalista, che crede nella sovranità del Parlamento, auspico una profonda rimediazione del testo in sede politica, piuttosto che una sua sostanziale e graduale revisione che sia conseguenza di chirurgici e occasionali interventi giurisprudenziali.

3. Il secondo punto è parzialmente collegato al precedente e interessa il finalismo rieducativo della pena, che, in una notissima e assai spesso citata sentenza, la Corte costituzionale ha ritenuto connotare

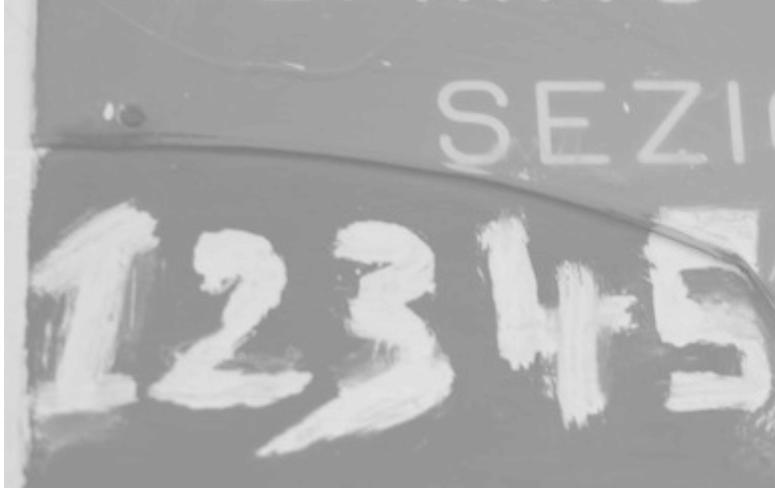


ontologicamente la pena, dalla sua astratta previsione alla sua concreta esecuzione (sent. n. 313 del 1990). La Corte ha scritto che tale principio si propone di guidare l'azione del legislatore, del giudice e dell'amministrazione. Se così è - l'ho ribadito in diversi miei scritti - si dovrebbe affermare l'esistenza di un vero e proprio onere in capo allo stesso legislatore di valutare ex ante, nel contesto dell'ormai radicata analisi di impatto della legislazione, le conseguenze "carcerogene" derivanti dall'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici, proprio considerando che l'aumento della "carcerizzazione" porta con sé il rischio del sovraffollamento, fenomeno che come è noto osta all'individualizzazione del trattamento (e dunque a un percorso potenzialmente idoneo alla risocializzazione del reo) e determina una situazione lesiva dei diritti fondamentali e della dignità stessa dei soggetti destinatari della sanzione (anche il dato, crescente e allarmante, dei suicidi in carcere dovrebbe far riflettere, in quanto sintomatico di un disagio diffuso, ancorché non dipendente in via esclusiva dal sovraffollamento). È stata fatta questa analisi con riguardo ai vari reati oggetto del proposto intervento normativo (dall'occupazione abusiva al blocco stradale, dall'accattonaggio alla deturpazione di cose altrui)?

Abbiamo una situazione di sovraffollamento carcerario che si va attestando su numeri sempre più vicini a quelli che vi erano ai tempi della nota sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso Torreggiani (2013). Ciò che preoccupa non è soltanto il dato assoluto (61.758 persone reclusi in carcere al 31 agosto 2024 su una capienza regolamentare dichiarata dal DAP di 50.911), ma il trend di crescita della popolazione detenuta (+ 2062 nel 2022; + 3970 nel 2023), che peraltro interessa oggi anche il settore dell'esecuzione penale minorile (nell'ultimo anno - dall'entrata in vigore del d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, c.d. decreto Caivano - le presenze sono aumentate di 129 unità a fronte dell'incremento di 59 avutosi nell'anno precedente, per un totale di 569 detenuti presenti oggi negli IPM).

È una situazione che potrebbe esporre l'Italia a nuova sentenza di condanna da parte della Corte EDU o anche, in caso di proposizione di specifica questione, ad una estensione ad opera della Corte costituzionale delle fattispecie di rinvio facoltativo della pena oppure di applicazione della detenzione domiciliare, qualora la sanzione detentiva sia destinata ad essere espiata in condizioni contrarie al senso di umanità, dando così seguito a uno stringente monito contenuto nella sent. n. 279 del 2013 (si ricordi che, pur dichiarando inammissibile la richiesta estensione delle ipotesi di rinvio facoltativo, dovendo tale scelta essere compiuta dal legislatore, la Corte ha affermato che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia», in sostanza affermando la presenza, già allora, di una violazione costituzionale che, se non riparata con idoneo intervento normativo, si esporrebbe, inevitabilmente, a una successiva pronuncia di incostituzionalità).

Se le nuove misure dovessero incidere ulteriormente su questa crescita della popolazione detenuta, si renderebbe ancora più stringente l'urgenza di ricorrere a strumenti deflattivi, che sino ad oggi non si sono voluti impiegare. Ma, di là da questo, la stessa, eventuale, valutazione di costituzionalità, riferita alla singola



previsione sanzionatoria, sarebbe condizionata da tale rilievo, essendo la finalità rieducativa qualità essenziale di pene che possano dirsi effettivamente ragionevoli e proporzionate. Si pensi, per fare di nuovo un esempio concreto, alla richiamata previsione contenuta nell'art. 26, che introduce nel codice penale un nuovo articolo, l'art. 415-bis (rubricato «Rivolta all'interno di un istituto penitenziario»), prevedendo per la condotta di resistenza pure passiva all'esecuzione degli ordini impartiti la reclusione da 1 a 5 anni (analogo previsione, con un massimo edittale di 4 anni, è inserita dall'art. 27 con riguardo a episodi di rivolta o resistenza nei CPR).

4. Il terzo punto riguarda il rispetto del principio di umanizzazione della pena, declinato con riguardo all'esigenza di assicurare il migliore interesse del minore, e si riferisce alla specifica previsione che trasforma l'obbligo di rinvio della pena per le donne incinte (o madri di figli di età inferiore a tre anni) in mera facoltà rimessa alla valutazione del giudice. L'articolo 15 modifica, infatti, gli articoli 146 e 147 c.p. rendendo facoltativo, e non più obbligatorio, il rinvio dell'esecuzione della pena per le condannate incinte o madri di figli di età inferiore a tre anni. Per le donne con bambini di età inferiore a un anno è previsto che scontino la pena, qualora non venga disposto il rinvio, presso un i

stituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM). L'esecuzione non è rinviabile ove sussista il rischio, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. La norma differenzia il trattamento delle donne incinte/madri di figli di età inferiore ad 1 anno rispetto alle madri di figli di età compresa tra 1 e 3 anni per le ipotesi in cui non sia disposto il differimento. Nel primo caso la pena dovrà essere obbligatoriamente eseguita presso ICAM, nel secondo potrà esserlo solo se le esigenze di eccezionale rilevanza lo consentano. Come già segnalato nel Dossier del Servizio Studi del Senato riguardante il d.d.l. in esame, vi è sicuramente un problema di coordinamento con l'art. 47-ter ord. penit, poiché nel caso di mancato differimento della pena nei confronti di madre incinta o di figlio di età inferiore a un anno la nuova disciplina dispone l'obbligatorietà dell'esecuzione in ICAM, mentre la disposizione richiamata prevede la possibilità di applicazione della detenzione domiciliare. Ma il punto non è soltanto o tanto questo, quanto quello della completa sottovalutazione dell'interesse preminente del minore, il quale non solo ha un chiaro fondamento costituzionale, ma è oggetto di specifici obblighi internazionali, a partire da quelli sanciti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata con la legge 27 maggio 1991, n. 176).

Difficile dubitare del fatto che tali previsioni sono non solo contrarie al principio di umanizzazione, ma inidonee al perseguimento del migliore interesse della persona minorenni (best interests of the child), specie se riferito alla posizione di un infante. Il legislatore è chiaramente chiamato a ricercare la «soluzione ottimale "in concreto"», che consenta il soddisfacimento dell'interesse del minore, garantendo «la miglior "cura della persona"», come già affermato dalla nostra Corte costituzionale prima dell'adozione della Convenzione e sulla base dell'interpretazione dei principi della Costituzione (articoli 2, 30 e 31) riguardanti la tutela delle persone minorenni (sent. n. 11 del 1981) e ribadito, con specifico riguardo all'esecuzione penale, in importanti pronunce di accoglimento che hanno interessato, tra l'altro, le preclusioni alla concessione della detenzione



domiciliare speciale (art. 47-quinquies o.p.) e della detenzione domiciliare ordinaria, in relazione alle detenute madri condannate per taluno dei delitti di cui all'art. 4 bis ord. penit. (sent. n. 239 del 2014; si veda anche sent. n. 76 del 2017), nonché l'applicazione di analoghe misure per le madri di figli minori gravemente disabili a prescindere dall'età di questi ultimi (sent. n. 18 del 2020).

«Il figlio non sconta l'iniquità del padre, né il padre l'iniquità del figlio». Dal libro profetico di Ezechiele (18:20) dovremmo aver imparato che non si può "far pagare al figlio" gli errori commessi dal genitore. E invece proprio questa può essere la conseguenza dell'intervento normativo in commento che consente una forma punitiva, quella della detenzione in carcere o in ICAM, la quale rischia di pregiudicare la crescita di infanti innocenti, privandoli degli affetti e degli spazi idonei a vivere degnamente i primi anni della loro esistenza.

L'odierna scelta legislativa non persegue sicuramente l'obiettivo del soddisfacimento dell'interesse della persona minorenni e finisce per tradursi in una irragionevole soluzione normativa, espressiva, peraltro, di una più generale impostazione del disegno di legge che sembra in molte parti porsi fuori dalla logica proprio del bilanciamento tra valori o interessi costituzionali, privilegiando l'esigenza di "sicurezza"

oltre il punto che determina il completo sacrificio di diritti riconosciuti nella Costituzione e nei documenti internazionali. È quello il limite che il legislatore deve sempre rispettare, potendo, naturalmente, l'opzione politica privilegiare un interesse rispetto a un altro, ma non oltrepassando il punto che determini il totale pregiudizio dell'interesse o addirittura del diritto che entra "in conflitto" con quello che si intende far prevalere. E è un principio di civiltà giuridica – confermato dagli obblighi internazionali, dalla Costituzione, dalla giurisprudenza costituzionale ed europea – quello per cui l'opzione repressiva non può mai relegare nell'ombra la finalità rieducativa della pena e, a maggior ragione, non può mai sacrificare il rispetto del principio di umanizzazione, in quanto espressione del valore intangibile della dignità della persona.

***Memoria scritta presentata alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato, 8 ottobre 2024**

A PROPOSITO DEL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA: I PROFILI PENALISTICI

di Marco Pelissero*

Il disegno di legge in esame alla Camera dei deputati presenta contenuti eterogenei che, in relazione al tema della sicurezza, evidenziano un collettore comune costituito dall'inasprimento delle pene, dalla introduzione di nuove fattispecie incriminatrici e dal potenziamento delle misure di prevenzione. Il presente disegno di legge prosegue sulla linea già tracciata dall'avvio della legislatura con l'introduzione dell'art. 633-bis c.p. (d.l. 31 ottobre 2022, n. 162 conv. in l. 30 dicembre 2022, n. 199) e successivamente con il d. l. D.l. 15 settembre 2023, n. 123 conv. con modif. in l. 13 novembre 2023, n. 159. È in atto non solo un ampliamento del ricorso al diritto penale, in contrasto con i principi di proporzionalità e sussidiarietà del controllo penale e in funzione essenzialmente simbolico-comunicativa, senza che ciò significhi garantire strumenti dotati di maggior efficacia nella tutela della sicurezza individuale e collettiva; è in atto un progressivo spostamento del baricentro delle riforme legislative verso un diritto penale della prevenzione, sia nella struttura delle fattispecie incriminatrici sia nel potenziamento delle misure di prevenzione con una sempre più marcata virata verso un diritto penale d'autore che si allontana dal diritto penale del fatto.

Svilupperò i miei rilievi, considerando in

modo specifico le parti del disegno di legge che incidono sul diritto penale sostanziale e che meriterebbero una più meditata riflessione da parte del legislatore.

Art. 1. (Introduzione dell'articolo 270-quinquies.3 e modifica all'articolo 435 del codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l'incolumità pubblica)

Art. 1, comma 1, lett. a) – Introduzione dell'articolo 270-quinquies.3 c.p.

Il nuovo art. 270-quinquies.3 c.p. arretra ulteriormente la tutela rispetto a quanto già prevede, in tema di auto-addestramento, l'art. 270-quinquies c.p. che punisce la condotta di chi, avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, ponga in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo. La norma oggi vigente richiede che alla condotta di addestramento si accompagnino condotte successive dirette in modo univoco alle condotte di cui all'art. 270-sexies c.p. La proposta di riforma prevede la rilevanza penale già del mero procurarsi o detenere materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

La norma è finalizzata a dare attuazione alla Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, in particolare all'art. 8, in forza del quale «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di ricevere istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero



altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i)». Il tenore di questa disposizione non obbliga, di per sé, ad ampliare la disciplina vigente nella direzione di cui al disegno di legge, in quanto il "ricevere istruzioni" sembra implicare un rapporto consapevole con chi le fornisce. È vero, tuttavia, che l'undicesimo considerando della direttiva prevede che «la qualificazione come reato dell'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici integra il reato esistente consistente nell'impartire addestramento e, in particolare, risponde alle minacce derivanti da coloro che preparano attivamente la commissione di reati di terrorismo, compresi coloro che in ultima istanza agiscono da soli. L'atto di ricevere addestramento a fini terroristici comprende l'acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche. L'autoapprendimento, anche attraverso Internet o la consultazione di altro materiale didattico, dovrebbe altresì essere considerata ricevere addestramento a fini terroristici qualora derivi da una condotta attiva e sia effettuato con l'intento di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo». Dunque, l'espansione criminalizzante che pervade la politica criminale dell'Unione europea in tema di contrasto al terrorismo sembra deporre

per una estensione del controllo penale anche alla "acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche".

Questa forte retrocessione della punibilità rischia di dare rilevanza a tipologie di autore, piuttosto che a fatti connotati, seppure in una dimensione di anticipazione della tutela, da una dimensione di pericolo astratto. Non a caso lo stesso considerando europeo non manca di evidenziare i rischi di questa anticipazione di tutela: «Nel contesto di tutte le circostanze specifiche del caso, tale intenzione può essere dedotta ad esempio dal tipo di materiale consultato e dalla frequenza della consultazione. Pertanto, scaricare un manuale al fine di fabbricare esplosivi per commettere un reato di terrorismo potrebbe essere assimilato all'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici. Al contrario, il semplice fatto di visitare siti web o di raccogliere materiale per finalità legittime, ad esempio a scopi accademici o di ricerca, non è considerato ricevere addestramento a fini terroristici ai sensi della presente direttiva».

Sarebbe, allora, opportuno, se proprio si intende mantenere la fattispecie, sopprimere l'avverbio "consapevolmente" e anticipare nella formulazione della norma la finalità di terrorismo o di eversione, in modo che sia chiaro che è questa specifica finalità a dover sorreggere la condotta (per come è attualmente collocata nel testo del disegno di legge, la finalità potrebbe essere letta come connotazione oggettiva del materiale contenente le istruzioni): in tal modo si potrebbe fare a meno anche del ridondante avverbio "consapevolmente".

«Chiunque, fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quinquies, con finalità di terrorismo, consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, è punito con la reclusione da due a sei anni».



In ogni caso, anche in questa versione, il disvalore della fattispecie rimarrebbe totalmente incentrato sulla finalità perseguita, in violazione dei principi di materialità e di offensività. Questa tendenza delle fonti dell'Unione europea ad ampliare e a far retrocedere il controllo penale in funzione di prevenzione del terrorismo richiederebbe, anche da parte della Corte costituzionale, un attento vaglio sulle norme attuative di tali fonti in relazione al rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, in quanto l'attuazione delle norme di fonte eurounitaria deve comunque tradursi in norme rispettose dell'impianto dei principi fondamentali a cui si ispira il nostro sistema costituzionale.

Segnalo altresì che il massimo della pena è irragionevolmente superiore al limite minimo di pena previsto per il vigente art. 270-quinquies c.p. che presenta una indubbia maggiore gravità; la cornice edittale si presenta manifestamente sproporzionata per eccesso se confrontata con quella ancor più grave di partecipazione all'associazione ex art. 270-bis c.p. che ha un minimo edittale di cinque anni, inferiore al massimo (sei anni) previsto per il reato di cui si propone l'introduzione.

Art. 1, comma 1 lett. b) - Modifica all'articolo 435 c.p.

La norma anticipa la tutela penale rispetto al delitto di cui al comma 1 dell'art. 435 c.p.: «chiunque, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni». La relazione al disegno di legge chiarisce che si trarrebbe di una fattispecie di reato a dolo specifico, connotato dalla «finalità della consumazione di taluno dei delitti non colposi puniti nel titolo sesto del libro secondo del Codice penale, concernente i reati contro la pubblica incolumità». La struttura della norma non è costruita in tal senso: è necessario, pertanto, delimitare la fattispecie con il dolo specifico presente nel comma 1 per evitare pericolosi ampliamenti della fattispecie: nel testo proposto l'espressione "per il compimento di taluno dei delitti non colposi..." potrebbe essere letta in funzione della connotazione oggettiva della tecnica o del metodo, piuttosto che come indicativa di un dolo specifico di direzione finalistica della condotta.

Art. 7. (Modifiche all'articolo 10-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza)

La norma non ha una rilevanza penale diretta, ma costituisce un effetto della condanna penale per alcuni gravi delitti contro la personalità dello Stato o commessi con finalità di terrorismo. In base alla disciplina vigente, la revoca della cittadinanza è adottata con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, l'intervento di cui alla lettera b del comma uno invece estende a dieci anni il termine entro il quale poter esercitare la revoca: non si comprende la ratio dell'estensione di tale termine. Nella Relazione si afferma che la ratio sia quella di rafforzare l'operatività dell'istituto in un'ottica di maggior tutela della sicurezza nazionale; ma nei fatti un'estensione sino a dieci anni è un irragionevole e sproporzionato ampliamento del



termine entro il quale poter esercitare la revoca della cittadinanza. Inoltre, la disciplina prevista dal disegno di legge è irragionevole se confrontata con la disciplina della riabilitazione (art. 178-181 c.p.), che prevede, in relazione a reati accertati con sentenza definitiva, termini di 3, 8 e 10 anni. L'estensione del termine rende meno "immediata" la ratio di protezione della sicurezza nazionale, ma introduce una sorta di limbo che consente la revoca occasionata da un fatto pregresso.

Quanto alla clausola, secondo la quale non si può procedere al provvedimento di revoca laddove l'interessato non possiede un'altra cittadinanza ovvero non ne possa acquisire altra, rimane incerto il secondo riferimento alla "possibilità di acquisire altra cittadinanza", in quanto non sembra escludere i rischi di apolidia. Sarebbe preferibile escludere la revoca solo laddove l'interessato non possiede un'altra cittadinanza.

Art. 8. (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui)

Il nuovo art. 634-bis c.p. descrive un fatto che, pur avendo avuto riscontro da alcune notizie di cronaca, non assurge di certo ad urgenza in tema di sicurezza urbana, alla quale il disegno di legge collega l'articolo in esame. Ora, a prescindere dalla intenzionale

comunicazione simbolica che carca sul tema delicato della sicurezza urbana, la fattispecie presenta una indubbia carica offensiva, non solo per l'offesa all'interesse patrimoniale (è, infatti, collocata tra i delitti contro il patrimonio), ma ancor più perché il fatto offende la sfera privata dell'altrui domicilio, ossia un interesse di natura personale. Si segnala, tuttavia, che la condotta di occupazione abusiva è già oggi penalmente rilevante ai sensi dell'art. 633 c.p., nel quale, per costante interpretazione in dottrina e in giurisprudenza, la condotta di invasione arbitraria indica qualunque accesso o penetrazione arbitraria nell'immobile altrui. Il disegno di legge estende la rilevanza del fatto anche alla mera detenzione senza titolo o all'impedimento del rientro del proprietario o del legittimo detentore, purché tali condotte siano sempre connotate da violenza o minaccia (elemento che, posto, nell'incipit della fattispecie, deve accompagnare tutte le condotte di cui al primo periodo dell'art. 634-bis c.p.).

Sul piano della disciplina di ordine sostanziale si segnalano, tuttavia, difficoltà di lettura e profili di irragionevolezza:

a) il secondo periodo dell'art. 634-bis c.p. incrimina «chiunque si appropria di un immobile altrui con artifici o raggiri»: in tal modo l'illecito penale coincide con illecito civile, determinando una irragionevole estensione della incriminazione (tra l'altro con irragionevole equiparazione delle cornici edittali tra condotte di violenza e minaccia e condotte di artificio o raggiri, in modo difforme rispetto all'impostazione sistematica e valoriale dei delitti contro il patrimonio, nei quali è attribuito un valore differente all'una e all'altro modalità di offesa all'interesse patrimoniale, come si desume dal diverso trattamento sanzionatorio riservato a truffa ed estorsione);

b) Il secondo comma dell'art. 634-bis dispone l'applicazione della pena di cui al primo comma a chiunque «fuori dai casi di concorso nel reato, ... si intromette o coopera nell'occupazione dell'immobile ovvero riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione medesima». Le condotte di chi si intromette o coopera (termine peraltro che il codice Rocco utilizza per la cooperazione colposa nell'art. 113



c.p. e non nei casi di responsabilità dolosa) rilevano nella misura in cui non ci sia concorso nel reato, come indica chiaramente la clausola di riserva: tuttavia, considerato che il reato consiste sia nell'occupazione abusiva che nel mantenimento della stessa sine titolo, non si comprende come possa esserci una condotta di intromissione o cooperazione senza che la stessa acquisti rilievo concorsuale. Per come è strutturato, il nuovo art. 634-bis configura un reato permanente e pertanto ogni condotta di intromissione o di cooperazione nell'occupazione si traduce in un concorso nel reato (basterebbe scorrere la giurisprudenza sul concorso nei reati permanenti per capire le difficoltà interpretative nelle quali incorreranno le nuove condotte). Anche le condotte dei "mediatori" consistenti nella ricezione o corresponsione di denaro o altra utilità per l'occupazione medesima non sembrano sfuggire all'imputazione concorsuale; c) l'art. 634-bis c.p. è procedibile querela, ma, andando ad implementare le fattispecie di cui all'art. 639-bis c.p., diventa procedibile d'ufficio, quando si tratta di edifici pubblici, come nel caso di alloggi popolari di edilizia residenziale pubblica: segnalo allora che, poiché la norma amplia l'ambito di incriminazione rispetto a fatti il cui humus è dato da contesti di marginalità sociale, la procedibilità

d'ufficio scatterà in tutti i casi di permanenza abusiva nell'immobile, connotata da violenza o minaccia. Queste modalità della condotta possono essere facilmente contestate, specie in caso di interventi delle forze dell'ordine, i cui poteri vengono ampliati dalla particolare procedura di reingresso nel possesso dell'immobile prevista dall'art. 321-bis, comma 4 c.p.p.: gli ufficiali di polizia giudiziaria sono, infatti, autorizzati, in caso di diniego dell'accesso, di resistenza di rifiuto di eseguire l'ordine di rilascio disposto dal giudice o di assenza dell'occupante, a disporre coattivamente il rilascio dell'immobile e a reintegrare il denunciante nel possesso del medesimo ove sussistono fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione.

Art. 9. (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di truffa)

L'inasprimento del regime sanzionatorio del delitto di truffa risponde alla logica securitaria della ricerca della deterrenza attraverso l'aumento delle pene (chiarissima sul punto la Relazione di accompagnamento): illusorio pensare che le truffe commesse approfittando delle condizioni di minorata difesa possano essere condizionate in ragione dell'aumento delle pene di un anno nei limiti edittali (minimo e massimo) e da un innalzamento della pena pecuniaria. Quanto ai riflessi processuali, evidenzio quanto segue: la previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza (riforma art. 380 c.p.p.) rimarrà sulla carta, in quanto la truffa, per le modalità di consumazione, mal si concilia con l'arresto in flagranza: sarebbe stato più ragionevole il riferimento al c.d. arresto in flagranza differito, come previsto dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119, che stabilisce che per i reati di violenza commessi in occasione o a causa di manifestazione sportive, si considera in stato di flagranza chi è individuato entro le 48 ore dal fatto sulla scorta di una chiara ed inequivoca documentazione video fotografica dalla quale emerge che il soggetto sia l'autore del reato. Lascia perplessa anche la sottolineatura nella Relazione al disegno di legge, della possibilità di disporre la custodia cautelare in carcere in ragione dell'aumento dei limiti massimi edittali. La riforma presenta una forte valenza simbolica senza che al messaggio corrisponda



una maggiore efficacia nella tutela delle vittime vulnerabili.

Art. 10. (Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di divieto di accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze, nonché all'articolo 165 del codice penale in materia di sospensione condizionale della pena)

Il disegno di legge interviene sul Daspo urbano, ampliando l'ambito di applicazione del divieto di accesso a determinati luoghi ed inasprendo la disciplina della sospensione condizionale della pena. Premetto che l'impianto della disciplina, introdotta nel 2017 e successivamente modificata in chiave di inasprimento sanzionatorio (d.l. 113/2018 conv. in l. 132/2018) esprime una gestione della sicurezza urbana che è improntata alla marginalizzazione, attraverso la previsione di misure di prevenzione in funzione escludente, ben lontane dall'idea di sicurezza urbana integrata.

A) In primo luogo, il disegno di legge amplia i destinatari del divieto di accesso. Ai sensi dell'art. 10, l. 48/2017, il divieto di accesso ad alcune aree può essere disposto nei confronti di coloro che abbiano reiterato le condotte di cui all'art. 9, co. 1 e 2, se dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza. Tale pericolo, come ha recentemente chiarito la Corte

costituzionale (sent. 47/2024) va inteso in termini ristretti come pericolo di commissione di reati. Già la disciplina vigente non convince, in quanto si tratta di una misura di prevenzione destinata a colpire forme di marginalità sociale (come emerge dalla lettura dei commi 1 e 2 dell'art. 9) così da costruire, sulla base degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso, zone della città libere dalla circolazione delle persone socialmente marginali. Il disegno di legge viene ad ampliare la disciplina del divieto di accesso, in quanto prevede di inserire all'art. 10, comma 2 un periodo che consente al questore di disporre il divieto di accesso, per un periodo massimo di dodici mesi, «anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati anche con sentenza non definitiva nel corso dei 5 anni precedenti per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9 comma 1»: è dunque sufficiente non solo una condanna non definitiva, ma anche una semplice denuncia per un qualunque delitto contro la persona o il patrimonio a giustificare il divieto impartito dal questore. A differenza di quanto dispone il primo periodo dell'art. 10, la disposizione che si vuole introdurre non richiede nemmeno l'accertamento del pericolo per la sicurezza (ossia di commissione di reati) che, peraltro, sarebbe ben difficile accertare in caso di mera denuncia, se non in forza di un intuizionismo che tracima in arbitrio. L'estensione del Daspo urbano nei termini che si vanno a configurare diventa aberrante.

A questo si aggiunga il meccanismo di criminalizzazione secondaria che si accompagna alla violazione del divieto di accesso, in quanto l'art. 10 prevede che il contravventore sia punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (dunque, anche la violazione colposa del divieto è rilevante). Dunque, una persona semplicemente denunciata per un delitto contro il patrimonio o la persona rischia di incorrere in una sanzione penale per violazione del divieto di accesso. Peraltro, non è questo l'obiettivo della criminalizzazione secondaria, perché questa è nuovamente servente rispetto al meccanismo poliziesco preventivo come ben emerge dalla Relazione al disegno di legge: «A prescindere dalla scarsa



dissuasività della sanzione penale prevista, poco afflittiva ma comunque proporzionata alla gravità dei fatti (il reato contravvenzionale per chi non ottempera al suddetto divieto prevede l'arresto da sei mesi ad un anno e, nella forma aggravata, da uno a due anni), la disposizione che si intende introdurre avrebbe il pregio di consentire alle forze di polizia di intervenire immediatamente per "espellere" dalle suddette aree le persone destinatarie del divieto di accesso, svolgendo così una funzione di prevenzione di possibili reati che costoro potrebbero ivi commettere».

L'effetto abnorme di questo meccanismo di prevenzione ed eventuale criminalizzazione è potenziato dal fatto che la denuncia o la condanna con sentenza anche non definitiva possono retroagire sino a cinque anni precedenti: dunque, anche una denuncia di qualche anno precedente può giustificare il divieto di accesso; una misura irragionevole, in quanto priva della necessaria attualità e concretezza caratteristiche intrinseche della pericolosità di reiterazione dei reati.

B) Il secondo elemento di novità interessa la sospensione condizionale della pena e si collega alla disciplina delle prescrizioni del Daspo urbano.

Si prevede l'inserimento di un comma all'art. 165 c.p.: «Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture,

fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati». La disposizione introduce una prescrizione obbligatoria che nella disciplina vigente è, invece, facoltativa (art. 10, comma 5 l. 48/2017). Peraltro, come già nella disciplina vigente, il contenuto della prescrizione è condizionato dall'ampiezza dei luoghi e delle aree interessate dal divieto: il divieto, infatti, potrebbe avere una portata molto ampia considerato che l'art. 9 fa riferimento alle aree interne delle infrastrutture fisse e mobili ferroviarie, aeroportuali, marittime, di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano, e relative pertinenze (comma 1); il divieto potrebbe essere esteso anche alle aree indicate dai regolamenti di polizia urbana, aree sulle quali insistono presidi sanitari, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati pubblici, spettacoli ovvero adibite a verde pubblico (comma 4).

Premesso che questo meccanismo di commistione tra divieti amministrativi di accesso e sospensione condizionale della pena solleva dubbi sul rispetto della riserva di legge in materia penale, sarà necessario interpretare il potere del giudice sganciandolo dal contenuto del provvedimento del questore che impartisce il divieto di accesso, potendo il giudice determinare aree e luoghi in modo difforme da quanto previsto dal questore.

Art. 11. (Modifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada)

Si trasforma in delitto il blocco stradale commesso da chi ostruisce la libera circolazione con il proprio corpo (fattispecie estesa al blocco ferroviario). In tal modo si incriminano indirettamente forme di protesta che, per quanto possano risultare moleste, sono sempre forme di espressione di dissenso che andrebbero affrontate sul

Art. 11. (Modifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada)



piano del dialogo più che su quella della incriminazione. La fattispecie troverà applicazione prevalentemente nella forma aggravata, prevista in presenza del fatto commesso da più persone riunite.

Art. 12. (Modifiche agli articoli 146 e 147 del codice penale in materia di esecuzione penale in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti)

L'inasprimento della disciplina del differimento dell'esecuzione della pena costituisce un effetto indiretto della pena che va ad incidere sul minore: si passa, infatti, per le madri con prole sino ad un anno dal regime di rinvio obbligatorio al regime di rinvio facoltativo. Tutto dipenderà da come i giudici eserciteranno il potere discrezionale, ma l'effetto della riforma potrebbe tradursi in un pregiudizio per il minore; pregiudizio che non viene meno per il solo fatto che, laddove il rinvio non sia disposto, la pena detentiva vada scontata negli ICAM (obbligatoriamente con prole di età inferiore ad un anno; solo facoltativamente in caso di prole in età compresa tra uno e tre anni).

Art. 13. (Modifiche all'articolo 600-octies del codice penale in materia di accattonaggio)

La fattispecie di impiego di minori nell'accattonaggio era già stata inserita nel codice penale dal pacchetto

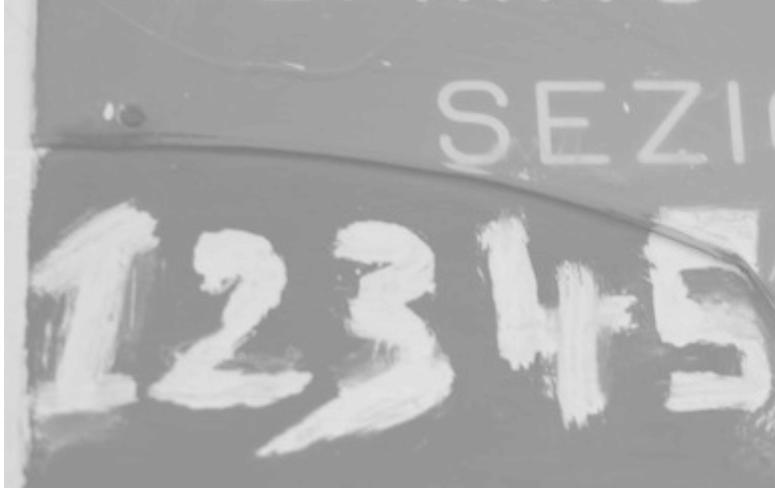
sicurezza del 2009 e il nuovo disegno di legge, sempre in tema di sicurezza, ne propone l'ampliamento e l'inasprimento. L'ampliamento del delitto è realizzato, aumentando l'età dei minori coinvolti (da quattordici a sedici anni); questa scelta si riflette anche sul coinvolgimento dei genitori che possono essere incriminati attraverso la condotta di "permettere" l'accattonaggio. Del tutto irragionevole è il consistente aumento della pena che passa dalla reclusione sino a tre anni (l'assenza di un minimo di pena consente oggi al giudice di tener conto della specificità dei casi concreti), alla reclusione da uno a cinque anni. Di fatto, a trovare applicazione sarà il secondo comma che prevede una pena ancor più elevata (reclusione da due a sei anni) per chi favorisca l'accattonaggio a fini di profitto, essendo questa solitamente la finalità perseguita dai meccanismi dell'accattonaggio deprecabili, ma pur sempre espressione di gravi forme di marginalità sociale.

Non convince la proposta di riforma che rafforza in generale la disciplina penale, senza distinguere chiaramente tra organizzatori e soggetti che, pur permettendo e favorendo l'accattonaggio sono comunque soggetti poveri e vulnerabili.

Art. 14. (Modifiche agli articoli 336 e 337 del codice penale in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale)

Si propone, agli artt. 336 e 337 c.p. un meccanismo di mero inasprimento della disciplina sanzionatoria attraverso il solito meccanismo di parziale blindatura nel giudizio di bilanciamento, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. La disciplina potrebbe essere dichiarata incostituzionale rispetto a specifiche attenuanti concorrenti, analogamente a quanto è in più occasioni accaduto alla circostanza aggravante della recidiva reiterata e ad altre aggravanti connotate da una limitazione nel giudizio di bilanciamento (si veda da ultimo Corte cost. 197/2023).

Art. 15. (Modifiche all'articolo 583-quater del codice penale in materia di lesioni personali ai danni di un



ambiguo come quello di "decoro" o non riferibile alle istituzioni (come quello di onore) rendono la disposizione un esempio di reato di opinione etichettato come da delitto contro il patrimonio. In una circostanza aggravante così costruita non è nemmeno ipotizzabile la reinterpretazione del dolo specifico in termini di concreta offensività, in quanto la direzione offensiva è espressa dal significato dimostrativo della condotta di imbrattamento o deturpamento, il che espone la norma alla dichiarazione di incostituzionalità.

ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio)

Anche questa fattispecie speciale di lesioni personali, introdotta nel pacchetto sicurezza del 2007, viene inasprita con un nuovo pacchetto sicurezza: estensione dei soggetti tutelati ed inasprimento delle pene. Si tratta della solita logica, tipica degli interventi securitari, che inaspriscono la tutela penale delle forze dell'ordine.

Art. 16. (Modifiche all'articolo 639 del codice penale per la tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche)

Il disegno di legge propone di introdurre una circostanza aggravante (la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi e la multa da 1.000 a 3.000 euro) «se il fatto è commesso su beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene». Il disvalore dell'aggravante è polarizzato sulla finalità di contestazione e di dissenso, chiaramente espressa dalla finalità di ledere il prestigio, l'onore o il decoro dell'istituzione. Uno stesso fatto sarà o meno riconducibile alla nuova disciplina in ragione della finalità politico-dimostrativa di quel gesto. L'ampiezza della disposizione che fa riferimento a termini dal significato

Art. 18. (Modifica all'articolo 415 e introduzione dell'articolo 415-bis del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza degli istituti penitenziari)

Si tratta delle due disposizioni che generano maggiore perplessità e che presentano nuovi strumenti di gestione della sicurezza nei contesti delle carceri e dei CPR, ben noti per il loro sovraffollamento. Invece di affrontare il problema del sovraffollamento carcerario, l'ansia securitaria porta a proporre l'inasprimento della disciplina penale su due fronti: le nuove fattispecie di rivolta e l'introduzione di una circostanza aggravante all'art. 415 c.p. Evidenzio che, a differenza della illustrazione sulle ragioni della introduzione di altre disposizioni, il disegno di legge risulta alquanto laconico, limitandosi ad illustrare le novità normative, richiamando una generica esigenza di rafforzamento della tutela dell'ordine pubblico nei contesti in cui, come indicherò, operano le nuove fattispecie.

A) I delitti di rivolta. Vengono introdotte due fattispecie speculari che trovano rispettivamente applicazione nell'ambito degli istituti penitenziari (nuovo art. 415-bis c.p.) ovvero in uno dei centri destinati ai cittadini di un Paese non appartenente all'Unione europea in posizione di irregolarità o richiedenti protezione internazionale o in quanto minori non accompagnati (nuovo art. 14, comma 7.1 d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286: richiede che il fatto sia avvenuto «in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter o in uno dei centri di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero in



una delle strutture di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39»).

Le due fattispecie di rivolta sono identiche nella struttura: è punito chiunque, all'interno di un istituto penitenziario ovvero di uno dei centri per migranti indicati, «mediante atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti ovvero mediante tentativi di evasione, commessi in tre o più persone riunite, promuove, organizza o dirige una rivolta»; una pena più bassa è prevista per chi partecipa alla rivolta.

La disposizione in parte riprende le condizioni che consentono l'impiego della forza pubblica all'interno degli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 41 ord. penit.: «Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti». Se non che, mentre la norma di ordinamento penitenziario è funzionale a definire i limiti dell'impiego della forza pubblica nel contesto penitenziario, le condizioni che legittimano tale forza sono state utilizzate per definire la struttura dei due delitti di rivolta che presentano elementi

che destano forte preoccupazione.

Si tratta di reati a concorso necessario (sono necessarie almeno tre persone riunite) incentrati sulla "rivolta", della quale le due disposizioni non danno alcuna definizione. Se nella lingua italiana per rivolta si intende «l'azione e il fatto di rivoltarsi contro l'ordine e il potere costituito» (vocabolario Treccani), il disvalore del fatto risiede nell'atto di ribellione all'autorità costituita in un determinato contesto, arricchito da determinate modalità di azione tipizzate nella norma: i) violenza o minaccia; ii) resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti; iii) tentativi di evasione.

Già il richiamo alla violenza desta perplessità, specie se inteso in termini ampi di violenza impropria, ossia come qualsiasi condotta, anche non estrinsecantesi una energia muscolare, diretta a coartare la volontà altrui.

Tuttavia, il punto davvero critico della disposizione è costituito dal fatto che una modalità della rivolta si può realizzare a mezzo atti di «resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti». Su questa modalità la fattispecie realizza una sorta di cortocircuito, perché la rivolta – ossia l'atto di ribellione all'autorità – si realizza mediante la mancata esecuzione degli ordini. Il fine si identifica con il mezzo, ma il mezzo è dato dal non eseguire un ordine: la condotta penalmente rilevante si sostanzia nel non obbedire. L'abnorme dilatazione della fattispecie risiede proprio nella rilevanza data alla resistenza meramente passiva, ossia alla semplice mancata esecuzione degli ordini impartiti, senza che la condotta assuma i connotati di una resistenza aggressiva connotata da atteggiamenti violenti o minatori. Quella resistenza passiva che per la giurisprudenza non rileva nel delitto di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) e che non può consentire il ricorso all'uso delle armi nella scriminante ex art. 53 c.p., diventa invece penalmente rilevante nel contesto degli istituti penitenziari o dei centri per immigrati, ossia in contesti caratterizzati da rapporti di forza e supremazia tra persone ristrette e personale dell'amministrazione. In relazione alla resistenza meramente passiva la condotta perde di consistenza ed entra in conflitto con il principio di materialità (l'art. 25 comma 2 Cost.).



La norma si presta a fungere da pericoloso strumento di gestione arbitraria dell'ordine pubblico in contesti dove le relazioni di forza sono necessariamente a senso unico.

Per reprimere i fatti di rivolta non è necessario ricorrere a nuove fattispecie incriminatrici perché le modalità violente, minatorie o di tentata evasione sono già di per sé rilevanti penalmente.

Un'ultima notazione marginale rispetto alle due fattispecie di rivolta che dovrebbero essere stralciate: il disallineamento tra le cornici edittali a seconda che la rivolta sia realizzata negli istituti penitenziari o nei centri per migranti. Le pene più severe di cui all'art. 415-bis c.p. sottendono che il disvalore non è dato solo dall'offesa alla sicurezza interna ai contesti di privazione della libertà personale, ma al diverso significato che la privazione della libertà personale assume nei due contesti. È una scelta non del tutto collimante con la prospettiva di tutela della sicurezza interna. Ciò che è del tutto incomprensibile è la differenza di trattamento sanzionatorio in caso di lesioni o morte verificatesi nella rivolta o immediatamente dopo la rivolta e in conseguenza di questa: nel contesto penitenziario, se dalla rivolta deriva una lesione personale, la pena è aumentata, mentre, se ne deriva la morte, la pena è della reclusione da dieci a venti anni; nei centri per immigrati, invece, è prevista

un trattamento sanzionatorio omogeneo che contempla la morte o le lesioni personali gravi o gravissime, con applicazione della reclusione da dieci a venti anni. Non c'è alcuna logica in questa disparità di trattamento e si profilano vizi di legittimità costituzionale: a) per violazione del principio di ragionevolezza in un'ottica di tertium comparationis (cfr. Corte cost. sent. n. 236 del 2016); b) la fattispecie per i CPR prevede un reato plurioffensivo con un'identità di trattamento sanzionatorio per fatti (morte e lesioni) oggettivamente diversi (cfr. Corte cost. 24 maggio 1979, n. 299).

B) Infine, il disegno di legge propone di introdurre una circostanza aggravante all'istigazione a disobbedire alle leggi di cui all'art. 415 c.p. Viene di fatto riesumata una fattispecie che era oramai scomparsa dai repertori giurisprudenziali e che, nella parte relativa all'odio fra le classi sociali, era stata salvata dalla Corte costituzionale che aveva richiesto, con una sentenza interpretativa di accoglimento, la necessità di accertare il pericolo per la pubblica tranquillità (sent. 108/1974). Potevamo fare a meno di questa proposta che valorizza un delitto di opinione, del quale la dottrina da tempo rileva i problemi di legittimità costituzionale in relazione non solo alla libertà di manifestazione del pensiero, ma anche al principio di determinatezza che si stempera nel vago riferimento alle leggi di ordine pubblico. La volontà di riaccendere, nel contesto carcerario, l'attenzione su una fattispecie desueta costituisce un altro tassello a completamento del giudizio nettamente negativo del combinato disposto degli artt. 415 e 415-bis c.p.: anche l'aggravante in oggetto finisce per diventare un pericolosissimo strumento di gestione dell'ordine pubblico interno agli istituti, con elevati rischi di arbitrio da parte dei gestori della sicurezza con effetti che vanno in senso opposto alle esigenze di mantenimento dell'ordine interno. Il Parlamento dovrebbe pensare a garantire anzitutto, la sicurezza di spazi di vivibilità interna, prima di pensare ad introdurre norme che finiranno solo per accrescere la pressione in contesti complessi sia per i detenuti che per il personale dell'amministrazione penitenziaria.



C) Segnalo, infine che la prospettiva securitaria ha interessato anche la disciplina di ordinamento penitenziario: il disegno di legge inserisce le fattispecie di cui agli artt. 415 e 415-bis c.p. tra i reati per i quali vale l'ostatività ex art. 4-bis, comma 1-ter ord. penit., che consente la concessione di benefici penitenziari, purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

***Testo dell'audizione presso la
Commissione Giustizia della Camera,
20 maggio 2024**



DOCUMENTI

IL PARERE DELL'OSCE

Traduzione della sezione "Sintesi e raccomandazioni"*

Il disegno di legge governativo n. 1660 (di seguito "il disegno di legge"), in esame, copre una vasta gamma di questioni, che vanno dalla lotta al terrorismo, alla pubblica sicurezza, alla criminalità o ad altri reati contro le forze dell'ordine, alle normative sulle armi e alle condizioni di detenzione. Il disegno di legge viene analizzato alla luce della sua conformità con le norme umane internazionali norme sui diritti umani e impegni OSCE. Nel complesso, il disegno di legge mira a introdurre nuovi reati penali, come gli atti preparatori ai reati terroristici o all'occupazione arbitraria di beni, e alle nuove forme di prevenzione misure amministrative, insieme a sanzioni più severe a scopo dissuasivo potenziali delinquenti dal commettere futuri crimini o altri illeciti. Mentre alcuni le clausole del disegno di legge possono mirare a correggere le lacune normative nel quadro giuridico, il La maggior parte delle disposizioni comporta il rischio di minare i principi fondamentali di giustizia penale e stato di diritto. Nel complesso, il disegno di legge presenta diverse carenze che potrebbero ostacolare l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compreso il divieto di maltrattamenti e il diritto alla libertà e alla sicurezza persone, le libertà di riunione pacifica, di espressione e di movimento, nonché

il diritto a un giusto processo e al rispetto della vita privata e familiare, tra gli altri. In particolare, alcuni nuovi reati proposti sono formulati in termini ampi e vaghi, mancano, in tal modo, di specificazione degli elementi costitutivi della fattispecie penale lasciando spazio a potenziali interpretazioni e applicazioni arbitrarie. Inoltre, diversi le disposizioni non riescono a sostenere adeguatamente il principio di proporzionalità della pena sanzioni, in particolare nei casi di potenziale interruzione del traffico o di violenza contro funzionari pubblici, rischiando di creare un effetto dissuasivo sull'esercizio dei diritti umani libertà fondamentali da parte degli individui. Inoltre, alcune disposizioni giustificano ulteriori misure esame per garantire che rispettino i diritti umani e affrontino adeguatamente i problemi bisogni specifici dei detenuti, comprese le donne incinte e i detenuti stranieri. Di particolare preoccupazione desta il trattamento della resistenza passiva da parte dei detenuti previsto dal disegno di legge, che può essere ritenuto sproporzionato, soprattutto se utilizzato come mezzo di punire l'espressione pacifica del dissenso. Più specificatamente, ed in aggiunta a quanto sopra precisato, molte delle disposizioni del disegno di legge sollevano gravi preoccupazioni in materia di diritti umani e dovrebbe essere riconsiderato interamente o sostanzialmente rivisto, tenendo conto delle seguenti raccomandazioni basate su norme internazionali sui diritti umani e impegni dell'OSCE nel quadro della dimensione umana:

A. Per quanto riguarda i crimini legati al terrorismo e alla sicurezza pubblica: fare più chiarezza circoscrivere gli elementi costitutivi materiali e mentali del criminale reati di cui all'articolo 1 del disegno di legge, anche eliminando la formulazione ampia, specificando il requisito dell'intento specifico di impegnarsi o contribuire alla commissione di effettivi reati terroristici e comprendente una clausola di eccezione o di esclusione salvaguardare le attività legittime, in particolare la difesa o l'esercizio dei diritti umani e libertà fondamentali, attività in materia di diritti umani e umanitari organizzazioni e altre attività legittime, ad esempio a fini educativi, scientifici e ricerca accademica, assistenza legale, scopi giornalistici o artistici;



B. Per quanto riguarda la revoca della cittadinanza:

1. Precisare nell'articolo 7, comma 1 del disegno di legge che la revoca della cittadinanza è unica possibile quando l'individuo ne possiede già o ne ha acquisito un'altra cittadinanza ed eliminare il riferimento all'"essere idonei ad ottenerne" un'altra cittadinanza;

2. Riconsiderare interamente l'estensione del periodo di tempo durante il quale la cittadinanza può essere revocata ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del disegno di legge;

C. Riconsiderare integralmente l'introduzione del nuovo reato di arbitrario occupazione di immobile e relativa procedura potenzialmente sfociante nello sfratto dell'occupante, o come minimo, circoscriverli più rigorosamente garantendo che qualsiasi sfratto dovrebbe essere effettuato solo su ordine del tribunale, dopo una procedura offrendo tutte le garanzie di giusto processo, tenendo conto anche di tutti gli aspetti rilevanti circostanze personali dell'occupante e pienamente conformi alle norme internazionali norme e raccomandazioni sui diritti umani;

D. Riconsiderare interamente l'articolo 10 o almeno limitarne considerevolmente la portata temporale

dei poteri contemplati del commissario di polizia, prevedendo eccezioni limitare l'accesso a determinate aree specifiche, almeno per garantire l'accesso servizi

essenziali e la possibilità, se rilevante, di accedere ai locali residenziali e per recarsi al lavoro e ad altre attività;

E. Riconsiderare l'aumento delle sanzioni e la criminalizzazione di comportamenti che è di natura pacifica anche se causa qualche disturbo o ostruzione della strada traffico, garantendo che in tali casi non sia prevista alcuna pena detentiva;

F. Riconsiderare integralmente la soppressione del differimento obbligatorio dell'esecuzione di una pena detentiva per le donne incinte o affette da bambini di età inferiore a un anno o minimo, specificare le considerazioni, oltre la gravità o la natura violenta del reato, di cui tenere conto, compreso l'interesse superiore del bambino, le condizioni mediche delle donne, i rischi per la salute e la capacità della struttura di detenere di monitorare le loro condizioni o di fornire assistenza cure mediche necessarie, per valutare se rinviare o meno l'esecuzione dell'intervento pena detentiva;

Queste e ulteriori Raccomandazioni sono incluse in tutto il testo del presente parere, evidenziato in grassetto.

***ODIHR Opinion on Certain Articles of the
Bill No. 1660 Relating to Countering
Terrorism, Public Security, Protection of
Personnel in Service and Prison
Regulations in Italy**

UNA MINACCIA AL NOSTRO STATO DI DIRITTO

Documento Antigone e ASGI*

Il Disegno di Legge Governativo n.1660, attualmente in discussione presso la Camera dei Deputati, in molte delle sue norme si pone in evidente contrasto con una serie di principi costituzionali che reggono il nostro ordinamento giuridico, specificamente nel campo del diritto penale, del diritto dell'immigrazione e del diritto penitenziario. Le nuove disposizioni che il Governo vorrebbe introdurre appaiono, infatti, impostate ad una logica repressiva, securitaria e concentrazionaria: la sicurezza è declinata solo in termini di proibizioni e punizioni, ignorando che è, prima di tutto sicurezza sociale, lavorativa, umana e dovrebbe essere finalizzata all'uguaglianza delle persone. Il disegno di legge del Governo strumentalizza, invece, le paure delle persone e contravviene ai doveri di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione. Le norme spingono verso una criminalizzazione delle lotte sociali, trasformando in reati comportamenti che hanno a che fare con il disagio e la marginalità sociale, oltre che con le disuguaglianze economiche e con le grandi questioni sociali. Temi come quello delle occupazioni delle case andrebbero affrontati con le tradizionali vie del welfare comunale, del dialogo, della composizione dei conflitti e dell'integrazione sociale; allo stesso modo gli atti di protesta per il miglioramento climatico dovrebbero essere oggetto di dibattito pubblico,

quali che siano le modalità di tale dibattito, purchè siano evidentemente pacifiche e non-violente. Si prevedono, invece, abnormi aumenti di pena che potrebbero, tra le altre nefaste conseguenze, determinare un sovraffollamento ingestibile del sistema penitenziario, già in crisi.

Nella logica repressiva delle lotte sociali che caratterizza il disegno di legge, alla polizia e più in generale all'autorità di pubblica sicurezza viene riconosciuto un privilegio, in ragione del ruolo che essi svolgono, in quanto rappresentanti dell'autorità costituita nella "pubblica piazza", privilegio che di fatto si trasforma sul piano giuridico in una vera e propria immunità funzionale che, ancora una volta, determina una criminalizzazione dei manifestanti. Una lesione loro inferta vale di più di quella provocata dalla polizia. Le norme del disegno di legge governativo, infine, si ispirano a un modello di diritto penale di matrice autoritaria e non liberale che risponde ad una ben chiara matrice culturale e politica, di dubbia consistenza democratica.

In nome di una indefinita, quanto pericolosa, idea della "certezza della pena" si prevedono norme che mascherano intenti discriminatori, come quella che prevede il carcere per le donne in stato di gravidanza, norma dall'evidente contenuto simbolico, finalizzata a reprimere un particolare gruppo sociale, connotato sul piano culturale e razziale, ossia le donne rom. Rischia di assecondare le pulsioni razziste già presenti nella società. Parliamo di una decina di persone in tutta Italia. Non è questa sicurezza ma disumanità contro le donne e contro i bambini che nasceranno. Tra le norme più pericolose presenti nel testo che cancella tasselli di Stato di diritto, vi è il nuovo delitto di rivolta penitenziaria: con esso il governo ha deciso di stravolgere il modello penitenziario repubblicano e costituzionale, ricollegandosi al regolamento fascista del 1931. Il delitto di rivolta carceraria, così come formulato nel testo del d.d.l. n. 1660/C, sarà un'arma sempre carica di minaccia contro tutta la popolazione detenuta. La violenza commessa da un detenuto verso un agente di Polizia penitenziaria, che già prima era ampiamente perseguibile, ora è parificata alla resistenza passiva e alla



tentata evasione. In sintesi, se tre persone detenute che condividono la stessa cella sovraffollata si rifiutano di obbedire all'ordine di un poliziotto, con modalità nonviolente, scatterà la denuncia per rivolta e una ipotetica condanna ad altri 8 anni di carcere senza potere avere accesso ai benefici penitenziari, in quanto la rivolta viene parificata ai delitti di mafia e terrorismo. È la trasformazione del detenuto in corpo docile che deve obbedire. Con il delitto di rivolta carceraria, che varrà anche per i migranti reclusi nei CPR e nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CAS), è evidente il richiamo alle norme presenti nel regolamento carcerario fascista del 1931, quando si prevedeva che «i detenuti devono passeggiare in buon ordine e devono parlare a voce bassa» o che per «dare spiegazioni alle persone incaricate della sorveglianza i detenuti sono obbligati a parlare a bassa voce» o infine che «sono assolutamente proibiti i canti, le grida, le parole scorrette, le domande e i reclami collettivi».

Infine, con il d.d.l. si favorisce la proliferazione delle armi nelle strade e, più in generale, nei luoghi pubblici, consentendo a circa 300 mila persone appartenenti alle forze dell'ordine di usare un'altra arma, diversa da quella di servizio, mettendo a rischio la sicurezza delle persone, in una deriva del modello securitario che tenderebbe così ad assomigliare sempre più a quello

statunitense. Più armi ci sono per le strade, più morti ammazzati ci saranno. Con il presente documento Antigone e ASGI esprimono la loro grande preoccupazione per gli effetti di questo d.d.l. sul nostro ordinamento giuridico, sui diritti dei cittadini e delle persone migranti e che segna una deriva di natura autoritaria estremamente pericolosa.

Di seguito alcuni nostri commenti con argomenti tecnici, giuridici, politici su alcune delle norme più preoccupanti presenti nel testo, ed in particolare agli articoli 1,7,8, 10,11,12, 13, 14, 15, 18, 19 e 25 del disegno di legge n. 1660/C recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

Ad avviso di Antigone e ASGI il d.d.l. è inemendabile, in quanto rompe con una tradizione giuridica liberale e solidale.

Commento agli articoli 1,7,8, 10,11,12, 18, 19 e 25 del Disegno di legge n. 1660/C recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"

Art. 1 - (Introduzione dell'articolo 270-quinquies.3 e modifica all'articolo 435 del codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l'incolumità pubblica). Aumento dei reati e delle condotte punibili in materia di terrorismo L'art. 1 del d.d.l. n. 1660/C prevede l'introduzione nel c.p. di due nuove figure di reato, rispettivamente all'art. 270 quinquies.3 e all'art. 435 co. 2. Per quanto riguarda la prima, la nuova norma punisce con la reclusione da 2 a 6 anni chiunque "consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo". La norma interviene in un settore, quello della legislazione penale in materia di terrorismo, già affollato di fattispecie incriminatrici, a partire dal reato di cui all'art. 270 bis ("associazione con finalità di



terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico"), che rappresenta senz'altro il reato di maggiore importanza pratica e teorica nel settore in esame, e la cui eventuale sussistenza impedisce la contestazione del nuovo reato (che si applica "fuori dei casi di cui all'art. 270 bis"). Con la nuova norma, il legislatore vuole dunque punire condotte che non sarebbero punibili né ai sensi della fattispecie associativa (perché non si riesce a provare l'inserimento del soggetto all'interno di alcuna struttura organizzata), né ai sensi dell'art. 270 quinquies, che già ora punisce chi "avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento di atti di violenza, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo" (la nuova norma si applica, infatti, salvo che non sia applicabile proprio il succitato art. 270 quinquies). Si configura, in altri termini, un'ulteriore anticipazione della soglia di rilevanza penale nei confronti di soggetti che non risultano inseriti in alcuna organizzazione terroristica, e che con la nuova norma verrebbero puniti per il solo fatto di essersi procurati materiale relativo all'uso di armi o al compimento di atti di violenza, anche se non hanno ancora compiuto quei "comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo", oggi invece necessari per

giustificare l'intervento della giustizia penale. Nella nuova fattispecie, tutto il disvalore della condotta è racchiuso nella finalità di terrorismo che muove l'agente: un reato, quindi, assai lontano da quel diritto penale del fatto sancito dalla nostra Carta costituzionale, sempre più vicino al modello del diritto penale del nemico in cui si punisce un soggetto non tanto per quello che ha fatto, quanto per le finalità che lo muovono. In concreto, è difficile immaginare che la norma possa trovare larga applicazione, posto che sinora quasi tutte le inchieste per terrorismo vedono come indagati soggetti inseriti in una rete terroristica e, quindi, la contestazione del reato di cui all'art. 270 bis. Tuttavia si tratta di un passo da un punto di vista simbolico espressivo di quel ricorso quasi ossessivo allo strumento penalistico, ancora meno giustificabile in un settore già ricchissimo di figure di reato. La seconda novità consiste nell'introduzione all'art. 435 c.p. - che punisce con la reclusione da 1 a 5 anni la fabbricazione o detenzione di materie esplodenti, al fine di attentare alla pubblica incolumità - di un nuovo comma che sanziona, con la reclusione da sei mesi a quattro anni, la distribuzione con qualsiasi mezzo o la pubblicizzazione di materiale contenente istruzioni sulla fabbricazione di tale materiale. La logica è la medesima del primo intervento in materia di terrorismo: si anticipa la risposta penale (in questo caso nel settore dei reati contro l'incolumità pubblica), rendendo punibili condotte molto lontane dall'effettiva realizzazione di atti concretamente pericolosi per il bene giuridico che si intende tutelare. Il diritto penale dell'autore, ove la concreta materialità delle condotte compiute rileva meno delle finalità perseguite, arriva ad affermarsi anche in nuovi ambiti di materia: un segnale preoccupante di un sempre più diffusivo allontanamento dal modello di diritto penale delineato dalla nostra Costituzione.

Art. 7 - (Modifiche all'articolo 10-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza). Aumento della possibilità di revoca della cittadinanza Nel 2018, il legislatore italiano ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la possibilità di revocare la cittadinanza italiana nei confronti degli stranieri che,



costituire una seconda pena, che potrebbe giungere a distanza di decenni e che colpirebbe, per le ragioni sopra indicate, solo una determinata categoria di cittadini italiani (quelli originariamente stranieri).

Art. 8 - (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui). Occupazione abusiva di immobili Il d.d.l. n. 1660/C, all'art. 8 introduce il nuovo reato di "Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui" all'art. 634-bis c.p., introducendo altresì nel Codice di rito il nuovo art. 321-bis c.p.p., conferendo ampio potere alle forze di polizia e solo secondariamente all'Autorità giudiziaria. L'attuale punibilità dell'occupazione abusiva di immobile (art. 633 c.p., "Invasione di terreni o edifici": reclusione da 1 a 3 anni e multa da € 103 a € 1032, oppure da 2 a 4 anni e multa da € 206 a € 2.064, se il fatto è commesso da più di 5 persone o da soggetto palesemente armato) era già stata modificata nel 2018 con il decreto-legge n. 113 (c.d. decreto Salvini). Proseguendo in questa direzione, oggi il Governo intende non solo introdurre il nuovo reato in analisi, ma aumentare ancora la pena da 2 a 7 anni di reclusione, anche per chi coopera nell'occupazione, così escludendo la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive della pena per questi ultimi (possibile solo se non superiore a 4 anni, ex d.lgs. n. 150/2022). Evidente è l'intento di criminalizzare sempre di più il fenomeno sociale delle occupazioni di immobili, dimostrandosi il legislatore indifferente al bisogno di abitazione di una larga fascia della popolazione - italiana e non - sempre più povera, in un mercato immobiliare sempre più inaccessibile e a fronte di una cronica debolezza del sistema pubblico dell'alloggio. Indifferente si mostra il legislatore anche alla natura fondamentale e inviolabile del diritto all'abitazione, così come affermato dalla Corte costituzionale e - più di recente - dal Comitato ONU che ha condannato l'Italia per gli sgomberi in assenza di soluzioni adeguate, per violazione dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ratificato con legge n. 881/1977. L'obiettivo del Governo è anche quello di colpire quella parte dei movimenti sociali

dopo averla ottenuta, siano stati definitivamente condannati per alcuni gravi delitti. Tale possibilità di revoca appare in contrasto con la Costituzione sotto più profili. In particolare, essa introduce, in violazione del principio costituzionale di eguaglianza, una differenziazione tra cittadini italiani: infatti, ai cittadini che hanno un genitore o un avo italiano la cittadinanza non potrà mai essere revocata qualsiasi reato commettano, mentre i cittadini che abbiano acquistato la cittadinanza italiana per concessione o naturalizzazione potranno perdere lo status acquisito, quale conseguenza ulteriore del reato commesso. Il d.d.l. n. 1660/C estende a dieci anni, rispetto agli attuali tre, il termine entro il quale, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è possibile esercitare il potere di revoca della cittadinanza italiana concessa. Si tratta di una modifica che consente di esercitare tale potere di revoca anche dopo un decennio rispetto all'accertamento dei fatti contestati, in violazione del principio di proporzionalità che costituisce uno dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale, oltre che del sistema CEDU.. È infatti evidente che tanto maggiore sia il tempo decorso dalla condanna, tanto più probabile è la reintegrazione del cittadino nella società, anche grazie al percorso di rieducazione svolto in carcere. La revoca della cittadinanza finirebbe così per



che, in assenza di un intervento statale in questo ambito, si fanno carico del bisogno abitativo; non a caso, alla medesima pena da 2 a 7 anni soggiace anche chi "coopera" nell'occupazione. Un ulteriore aspetto che desta profonda preoccupazione riguarda l'aumento dei poteri della polizia che può intervenire immediatamente, senza autorizzazione scritta dell'Autorità giudiziaria, qualora l'occupazione sia l'unica abitazione effettiva del denunciante, potere immediato della polizia già inaugurato tra l'altro per le persone migranti (con riguardo all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, che può essere determinata direttamente dalla polizia con intervento successivo della magistratura) che diminuisce lo spazio all'Autorità giudiziaria che interviene solo successivamente. Il quadro che emerge dalle nuove disposizioni penali, è di evidente implementazione di quello che è stato efficacemente definito il diritto penale del nemico: si tratta di un indirizzo politico-legislativo che in modo esplicito colpisce quella parte della popolazione socialmente più vulnerabile, criminalizzando al contempo l'opposizione sociale ed affrontando le gravi disuguaglianze economiche del presente in termini esclusivamente repressivi. Nel frattempo, nulla viene fatto per garantire il diritto all'abitazione.

Art. 10 - (Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di divieto di accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze, nonché all'articolo 165 del codice penale in materia di sospensione condizionale della pena). DASPO Urbano L'articolo 10 introduce ulteriori aggravamenti alla disciplina del Daspo urbano. Introdotto nel 2017 dal c.d. Decreto Minniti e nonostante, dunque, la sua recente introduzione nell'ordinamento giuridico, questa misura di prevenzione "atipica" è stata oggetto di numerosi interventi legislativi - i dd.ll. n.113/2018, n.53/2019, n.120/2020 e n.123/2023 -, sempre volti ad ampliare i presupposti oggettivi e soggettivi di applicazione. Si tratta di una misura di prevenzione atipica che, pur non essendo organicamente inserita nel c.d. "Codice antimafia", condivide con quest'ultimo il fatto di essere applicabile prima della commissione di qualsiasi reato, cioè con finalità di prevenzione più che di sanzione. Il Daspo urbano crea un sistema di provvedimenti variegati, con diversità di graduazione. Si parte da un provvedimento di allontanamento (ordine di lasciare una determinata area della città) di 48 ore che, in caso di condotte reiterate, unitamente a una valutazione di pericolosità del destinatario del provvedimento, può portare all'interdizione dallo spazio urbano per un periodo di tempo che può arrivare fino a due anni; se la condotta è commessa da persona precedentemente condannata anche soltanto in primo grado è previsto il c.d. Daspo "anticontrabbando" che può arrivare fino a 5 anni. Infine, l'articolo 10, comma 5, del d.l. n. 14/2017 prevede una particolare forma di "Daspo giudiziario", stabilendo che "Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza di un divieto, imposto dal giudice, di accesso a luoghi o aree specificamente individuati" (vedi infra per le aree di cui all'art. 9). Il 13 settembre 2023, il Governo ha approvato il d.l. n. 123, c.d. "Decreto Caivano", convertito nella legge n. 159/2023 il cui art. 3 estende anche ai minorenni l'applicazione del c.d. "Daspo urbano".



Le modifiche proposte dal d.d.l. n. 1660/C sono di due tipi: in primo luogo, si introduce un nuovo tipo di provvedimento di allontanamento deciso dal questore e, in secondo luogo, si prevedono una serie di automatismi nell'applicazione del c.d. "Daspo giudiziario". Il d.d.l. propone un'integrazione al d.l. n. 14/2017 attraverso la quale si prevede che il questore possa disporre il Daspo anche nei confronti di chi, negli ultimi cinque anni, sia stato denunciato o condannato, anche con sentenza non definitiva, per qualsiasi reato contro la persona o il patrimonio commesso in una delle aree elencate all'art. 9, co. 1, ossia "le aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbane ed extraurbane, e delle relative pertinenze", norma questa che estende la misura anche a condanne o processi risalenti nel tempo. L'articolo 10 prevede inoltre che, in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree cittadine elencate, la concessione della sospensione condizionale della pena sia subordinata al rispetto del divieto, imposto dal giudice, di accedere ai luoghi in questione. Se tale divieto non viene rispettato, il giudice è obbligato - mentre prima era solo una facoltà - a revocare la sospensione condizionale della pena. Il Daspo urbano, come tutte le misure

preventive di polizia, presenta possibili tensioni con i principi costituzionali e la CEDU. Il nuovo tipo di Daspo introdotto dal d.d.l. non richiede, come presupposto per la sua applicazione, una valutazione concreta della "pericolosità sociale" individuale. Inoltre, rischia di violare il principio di legalità in materia penale, cristallizzato nell'art. 25, co. 2 della Costituzione.

I possibili conflitti della normativa sul Daspo con la CEDU emergono chiaramente dalla sentenza della Grande Camera della Corte EDU, nel caso De Tommaso c. Italia del 13 febbraio 2017. Sono molte le osservazioni critiche che possono essere applicate anche alla legge sul Daspo, in particolare: l'ampia discrezionalità assicurata al questore nell'applicazione di tali misure; l'insufficiente precisione nell'individuare le condotte che possono comportare la restrizione della libertà di circolazione; l'indeterminatezza contenutistica del provvedimento, soprattutto quando esso è declinato nella forma del divieto di soggiorno nelle "immediate vicinanze" di determinati luoghi. Il Daspo urbano, inoltre, è un provvedimento di polizia amministrativa che non è soggetto alla riserva di giurisdizione prevista dall'articolo 13 della Costituzione. È importante ricordare che la violazione del Daspo comporta sanzioni penali con un effetto indiretto e ulteriormente criminogeno. Inoltre, è a rischio anche il diritto di difesa.

Art. 11 - (Modifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada). Blocco stradale

Il d.d.l. n. 1660/C, all'art. 11 prevede specifiche modifiche all'art. 1-bis del Decreto legislativo n. 66/1948, concernente l'impedimento della libera circolazione su strada. Originariamente il solo blocco stradale era punito dall'art. 1-bis dello stesso d.lgs. come illecito amministrativo, ad eccezione delle ipotesi in cui il fatto integrasse la fattispecie di interruzione di pubblico servizio (art. 340 c.p.). La norma era stata già oggetto di un intervento di depenalizzazione da parte del legislatore, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 507/1999. La fattispecie è stata poi nuovamente introdotta nell'ordinamento, sostanzialmente nella medesima formulazione prevista



dalla normativa originaria, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il quale aveva stabilito che l'impedimento alla libera circolazione stradale, mediante ostruzione con il proprio corpo, costituisse un illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 1.000 a 4.000 euro. La proposta normativa in commento, invece, ritornando ancora una volta sul testo dell'art. 1-bis, comma 1 del d.lgs. n. 66/1948 ne modifica il primo periodo, trasformando la sanzione amministrativa in un illecito penale che prevede la reclusione fino a un mese, ovvero la multa fino a 300 euro, estendendo altresì tale sanzione a chi impedisce la libera circolazione anche su una strada ferrata. Sempre l'art. 11 del d.d.l. introduce al secondo periodo dell'art. 1-bis, comma 1 un'aggravante speciale ad effetto speciale la quale prevede la pena da sei mesi a due anni di reclusione se il blocco stradale o ferroviario attuato "con il proprio corpo" è commesso da più persone riunite, abrogando contestualmente il riferimento alla sanzione amministrativa per i promotori e gli organizzatori del blocco. Per quanto concerne la tassatività della condotta criminalizzata, si deve evidenziare come il blocco deve avvenire "con il proprio corpo", cioè del/dei manifestante/i: appare evidente, pertanto, la volontà del legislatore di comprimere non tanto il diritto di sciopero e di riunione in quanto

tale, quanto piuttosto specifiche modalità concrete che potrebbero determinare, ad esempio, il blocco del traffico, anche quale conseguenza non voluta da parte dei manifestanti. Non appare un caso, del resto, che tale proposta emendativa al testo vigente venga introdotta nell'attuale momento storico caratterizzato da forme simili di protesta da parte dei cc.dd. "eco-attivisti", che appaiono a prima lettura come gli specifici destinatari della proposta legislativa, che ha dunque una evidente finalità repressiva e criminalizzante del dissenso politico. Il riferimento al "proprio corpo" ai fini della realizzazione del fatto, tuttavia, implica che un blocco stradale compiuto con modalità differenti, ossia servendosi di strumenti di ostacolo alla circolazione (ad esempio, cassonetti, materiale di intralcio, ecc.) non integrerebbe la "nuova" fattispecie di reato, così come emendata dal legislatore.

Art. 12 - (Modifiche agli articoli 146 e 147 del codice penale in materia di esecuzione penale in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti). Detenzione per donna madre o in stato di gravidanza L'articolo 12 del d.d.l. riguarda le donne autrici di reato. Oggi, l'art. 146 c.p. prevede il rinvio obbligatorio della pena detentiva nel caso di donna incinta o madre di un bambino di età inferiore a un anno. L'interesse superiore del minore è, in tutta evidenza, di vivere fuori dal carcere e non è necessaria una valutazione individuale per stabilirlo. Dal primo al terzo anno di vita del bambino, la decisione di differire o meno la pena viene invece lasciata alla valutazione del giudice. Il nuovo articolo, se approvato, eliminerebbe il rinvio obbligatorio della pena creando così un vulnus intollerabile dal sistema giuridico, socio-sanitario e pedagogico per il minore. Nel caso di una donna incinta, la nuova disposizione sarebbe in netto contrasto con quanto previsto dalle Regole penitenziarie europee, secondo le quali le detenute devono essere autorizzate a partorire fuori dal carcere (Regola 34.3 delle Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato, altrimenti conosciute come 'Regole di Bangkok'), in quanto è impossibile prevedere quando



avverrà il parto. La Regola 64 delle cosiddette Regole di Bangkok afferma chiaramente che "Le pene non detentive per le donne incinte e per le donne con figli a carico devono essere preferite laddove possibile" e viene richiamato l'interesse superiore del bambino rispetto all'esercizio del potere punitivo che può essere eseguito anche con modalità differenti. La criminalità femminile in Italia è caratterizzata da un'offensività nettamente inferiore rispetto a quella maschile: i dati dimostrano che le donne tendono a commettere reati meno gravi, e sono caratterizzate da marginalità ed esclusione sociale in misura maggiore rispetto agli uomini. La norma in questione è solo una norma propagandistica, che non tiene conto delle statistiche e della realtà effettiva e fa parte di un pacchetto di misure repressive che ignorano le conseguenze per la salute dei bambini e delle donne. La nuova disposizione è pensata, nonché pubblicamente raccontata, come norma anti-rom, partendo dal pregiudizio che le donne rom sono tutte dedite al furto e che scelgono la maternità per sottrarsi alla carcerazione. In realtà i numeri delle donne rom in carcere sono così bassi, poche decine, da scardinare ogni pregiudizio.

Art. 13 - (Modifiche all'articolo 600-octies del codice penale in materia di accattonaggio). Mendicità
L'art. 13 del d.d.l. modifica i delitti previsti dall'art. 600-octies c.p. Per quanto riguarda l'impiego di minori nell'accattonaggio, la punibilità è estesa ai minori di sedici anni, anziché quattordici, con un importante innalzamento della pena prevista (reclusione da uno a cinque anni, e non più sino a tre anni). Le modifiche proposte costituiscono l'ennesima tappa di un percorso di costante aggravamento della tensione repressiva verso la mendicità - non solo minorile - consolidato da decenni nel nostro ordinamento e che, nel suo concreto articolarsi, prescinde da ogni prospettiva di intervento sociale, concentrandosi sulla riduzione della visibilità dei mendicanti nei centri urbani. E' significativo che il tema della mendicità tenda ancora una volta a non essere trattato a sé nella sua complessità, ma come componente di più ampi interventi centrati unicamente sulla "sicurezza", come fu il caso dell'introduzione dell'art. 600 octies (con la contestuale abrogazione dell'art. 671 c.p.) con il c.d. "pacchetto sicurezza" del 2009. Per quanto riguarda invece la punibilità di chi "organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto", la norma è integrata con il riferimento alla condotta di chi semplicemente "induca un terzo all'accattonaggio", e vede un importante incremento della pena base (reclusione da due a sei anni, e non più da uno a tre), apparentemente non ritenuto degno di menzione nella relazione di accompagnamento, insieme all'introduzione di un'aggravante ad effetto speciale per il fatto "commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile". Con l'introduzione della fattispecie di semplice "induzione" di terzi (anche adulti) all'accattonaggio, l'ordinamento italiano si allinea sempre di più a quello francese dell'art. 225-12-5 (Exploitation de la mendicité) del Code pénal, come introdotto nel 2003 su impulso del ministro dell'interno dell'epoca, Nicolas Sarkozy (anche lì in una loi pour la sécurité intérieure), arrivando tuttavia a pene molto più severe dell'originale d'oltralpe. La possibilità di comminare pene detentive importanti a partire da condotte dai confini assai sfumati



come l'“induzione” appare molto pericolosa qualora la mendicizia (di adulti o adolescenti) venga praticata da gruppi (come alcune comunità rom) tradizionalmente oggetto di stigmatizzazione e applicazione selettiva del diritto penale, con il rischio di aumentare a dismisura gli strumenti punitivi azionabili sulla base di scelte discrezionali delle forze di polizia.

Art. 14 - (Modifiche agli articoli 336 e 337 del codice penale in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale). Resistenza e violenza contro gli agenti di polizia L'articolo 14 del d.d.l. n. 1660/C modifica gli artt. 336 e 337 c.p. riguardanti la violenza e la resistenza contro i pubblici ufficiali e prevede altresì un aumento di pena in caso di violenza o resistenza commessa nei confronti di un agente di polizia. La nuova norma crea all'interno della categoria dei pubblici ufficiali un sottoinsieme composto solo da agenti di polizia. In questo modo, un atto di violenza contro un agente di polizia è punito più severamente rispetto a quello commesso contro un giudice, ad esempio. La pena massima può arrivare fino a sette anni. La norma ci riporta ad una vecchia e poco liberale idea di diritto penale, posta a tutela non dei cittadini ma dello Stato. Inoltre, la polizia, come avviene nelle esperienze giuridiche non

democratiche, è vista come l'organo che più di ogni altro si identifica con lo Stato: un modello di polizia così costruito è in conflitto con l'idea stessa di una polizia democratica e di prossimità che deve essere la prima garanzia pubblica a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e degli stranieri, come specificato nei documenti dell'OSCE e del Consiglio d'Europa. In particolare, è in conflitto con quell'idea di polizia vicina ai cittadini che ritroviamo, ad esempio, nella Raccomandazione Rec (2001)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul Codice europeo di etica della polizia. L'art. 14 è in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, ponendo gli agenti di polizia in una posizione di ingiustificato privilegio. Inoltre, come si legge nella Raccomandazione Rec (2001)10, il compito della polizia è quello di salvaguardare la sicurezza e i diritti individuali nelle società democratiche governate da uno Stato di diritto. Molto spesso, i reati di resistenza o violenza sono commessi da persone vulnerabili che vivono in condizioni di emarginazione per strada o da chi protesta per motivi politici o sociali. In questo modo è forte il rischio di discriminare le opposizioni. Inoltre, l'art. 14 introduce, per i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p., una circostanza aggravante a effetto speciale, in quanto l'aumento della pena è previsto nella misura fissa di un terzo, anziché fino a un terzo, e non è consentito il bilanciamento di questa aggravante con le attenuanti. Si sottrae al giudice lo strumento del bilanciamento tra le circostanze, che può essere considerato espressione diretta dei principi costituzionali di proporzionalità e individualizzazione della pena desumibili dagli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione (cfr. da ultimo, la sentenza della Corte cost. n. 197/2023). Derogare al regime del bilanciamento - afferma la Corte - è certamente consentito al legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità, purché la deroga sia conforme ai principi costituzionali.

Art. 15 - (Modifiche all'articolo 583-quater del codice penale in materia di lesioni personali ai danni di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica



sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio). Aggravante specifica per lesioni ad agenti di polizia L'art. 15 introduce una nuova specifica sanzione anche per le lesioni lievi o lievissime commesse nei confronti di un agente di Polizia, in analogia a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 583-quater c.p. per chi esercita una professione sanitaria. Anche in questo caso, è possibile formulare gli stessi rilievi critici sollevati nei confronti dell'articolo 14: si crea una disparità ingiustificata tra cittadini e agenti di polizia.

Art. 18 - (Modifica all'articolo 415 e introduzione dell'articolo 415-bis del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza degli istituti penitenziari). Rivolta nelle carceri e art. 25 co. 1 - (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione dei benefici ai detenuti e agli internati). Restrizione diritti delle persone detenute L'articolo 18 minaccia di stravolgere il modello carcerario repubblicano e costituzionale. In primo luogo, viene modificato l'art. 415 c.p., che già prevede una pena fino a 5 anni per l'incitamento alla disobbedienza alle leggi. L'articolo 18 del d.d.l. n. 1660/C stabilisce, infatti, che "La pena è aumentata se il reato è commesso all'interno di un istituto di pena o per mezzo di scritti o comunicazioni dirette ai detenuti".

D'altra parte, il nuovo articolo 415-bis c.p. punisce con la reclusione fino a 8 anni "chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, promuova, organizzi o diriga una sommossa con atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini o con tentativi di evasione, commessi congiuntamente da tre o più persone". Inoltre, la disobbedienza e la resistenza passiva sono oggetto della dura reazione penale prevista da questa disposizione: se il d.d.l. verrà approvato, il sistema carcerario si trasformerà radicalmente in una istituzione di natura autoritaria. La violenza commessa da un detenuto nei confronti di un agente penitenziario, già ampiamente perseguita in precedenza, viene ora equiparata alla resistenza passiva e al tentativo di fuga. In breve, se tre detenuti che condividono la stessa cella sovraffollata si rifiutano di obbedire all'ordine di un agente di polizia, in modo non violento, saranno accusati di rivolta. Un detenuto, ad esempio, entrato in carcere per scontare pochi mesi per un semplice furto, potrebbe rimanervi per 8 anni, senza poter accedere ai benefici penitenziari, dal momento che la rivolta, così come l'istigazione alla disobbedienza, è equiparata ai reati di mafia e terrorismo ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari, secondo quanto previsto dall'art. 25, co. 1 del d.d.l. È inoltre giuridicamente ingiustificato aver inserito il tentativo di evasione tra le modalità di esecuzione della rivolta, violando il principio del ne bis in idem, secondo il quale una persona non può essere punita due volte e per due reati diversi a causa della stessa condotta. Nella vita carceraria di tutti i giorni, questa norma sarà un'arma di ricatto per indurre alla disciplina e al silenzio i detenuti che non avranno la possibilità di dissentire, protestare ovvero opporsi a qualsiasi ordine carcerario. La norma rischia di produrre l'annichilimento dei detenuti che saranno così definitivamente esclusi da qualsiasi dimensione di vita autonoma e responsabile: è la trasformazione del detenuto, in una persona docile che deve solo obbedire. La norma impone un ritorno al passato, quando i detenuti dovevano camminare in carcere a testa bassa e lungo i muri. Questi nuovi reati sono in contrasto con un modello di carcere basato sulla responsabilità e sull'autonomia: le Regole delle Nazioni



Unite per il trattamento delle detenute e i provvedimenti non detentivi per le autrici di reati, c.d. "Regole di Mandela", alla Regola 5, in particolare stabilisce che "Il regime carcerario deve sforzarsi di ridurre al minimo le differenze tra la vita carceraria e la vita privata" Prevedere una sanzione per chi si oppone passivamente a un ordine significa avallare un modello securitario di organizzazione carceraria. La vita carceraria quotidiana è piena di ordini di ogni tipo, non sempre comprensibili (soprattutto per gli stranieri) o razionali; quindi, tutti i detenuti saranno costretti a obbedire, in silenzio.

Art. 19 - (Modifiche all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per il rafforzamento della sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti). Rivolta nei CPR e nei CAS per le persone migranti L'art. 14 T.U. immigrazione, d.lgs. 286/98, disciplina la fase di esecuzione coattiva dell'espulsione di cittadini stranieri quando la stessa, pur disposta dal prefetto, non possa essere eseguita con immediatezza a causa di ostacoli che le si frappongono (necessità di identificazione, indisponibilità di idoneo vettore, mancanza di documenti per il viaggio di rimpatrio). In tali casi il questore può disporre il trattenimento dello straniero in appositi centri,

denominati C.P.R., per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'espulsione, entro il termine massimo che può arrivare fino a 18 mesi: è la c.d. "detenzione amministrativa" che tanti dubbi di legittimità ha destato negli ultimi 25 anni dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano. Una privazione della libertà personale non solo senza reato e senza processo, ma in cui le pessime modalità concrete del trattenimento non sono disciplinate dalla legge e che ha determinato numerose e drammatiche proteste degli stranieri reclusi sfociate in atti di danneggiamento delle strutture, di autolesionismo e perfino di suicidio. A riprova del fatto che trattasi di restrizione della libertà personale, il co. 7 dell'art. 14 T.U.I. prevede che il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotti efficaci misure di vigilanza per impedire l'allontanamento dello straniero dal C.P.R. e provvede, con la forza, a ripristinare la misura ove violata. Il d.d.l. n. 1660/C introduce, dopo il citato comma 7, il co. 7.1, a sensi del quale chiunque - durante il trattenimento in un C.P.R. - mediante violenza, minaccia o resistenza (anche passiva) agli ordini ricevuti dalla polizia, in almeno 3 persone, promuove, organizza o dirige una rivolta, è punito con la reclusione da 1 a 6 anni, mentre per il solo partecipe la pena è da 1 a 4 anni. Sono previste circostanze aggravanti: la pena è da 2 a 8 anni di reclusione se il fatto è commesso con armi, mentre se qualcuno rimane ucciso o riporta lesioni gravi o gravissime la pena va da 10 a 20 anni, anche se la morte o le lesioni non avvengono subito dopo la rivolta, purché siano ad essa conseguenti. Si introduce così il nuovo reato di rivolta in C.P.R. se commesso con violenza o minaccia: in pratica sempre. Più difficile è ipotizzare la commissione del reato con condotte di mera resistenza passiva agli ordini ricevuti: in tal modo verrebbe sanzionato, oltre l'organizzatore ed il partecipe alla rivolta, anche chi assiste passivamente senza, ad esempio, scendere dal tetto ove ha trovato rifugio durante la rivolta, disobbedendo all'ordine eventualmente impartito dall'autorità di polizia. E' un'ulteriore militarizzazione della detenzione amministrativa. L'amministrazione, invece di ridurre e prevenire le cause delle rivolte, limitando i casi e i termini di trattenimento,



rendendo più umane le condizioni detentive, garantendo efficacemente l'accesso ai trattamenti sanitari e la comunicazione telefonica e via internet con l'esterno, e aprendo tali strutture al controllo della società civile (giornalisti, associazioni di tutela, operatori legali), opta inesorabilmente e unicamente per la minaccia della sanzione penale quale illusoria panacea di tutti i problemi che la detenzione senza reato ha determinato. Ma il "reato di rivolta" andrà ben oltre i C.P.R. e si applicherà anche per i trattenimenti senza base legale negli hotspot e "luoghi idonei" di varia ed incerta natura, che costituiscono la crescente prospettiva detentiva attuata con le procedure accelerate di frontiera, per i richiedenti protezione internazionale provenienti da paesi designati di origine sicura. Infine, analoga previsione si estenderà anche ai centri di accoglienza per richiedenti asilo - i CAS e i centri di prima accoglienza - che formalmente non sono strutture detentive, ma che talvolta sono saliti all'onore delle cronache per le pessime condizioni di vita. Garantire l'ordine ad ogni costo è il messaggio che si intende veicolare.

***Documento depositato nell'ambito della discussione presso le Commissioni riunite Giustizia e Affari Costituzionali della Camera, 17 maggio 2024.**

GRAVI RIPERCUSSIONI SUI DIRITTI FONDAMENTALI

Amnesty International Italia*

Amnesty International intende incentrare la propria analisi sulle disposizioni del testo che andrebbero a ledere il diritto di protesta pacifica e il diritto alla riservatezza, tutelati dal diritto italiano, compresa la Costituzione, dal diritto Ue e dal diritto internazionale. Partendo dall'articolo 1, pur non sanzionando la ratio della norma che si colloca nella volontà di prevenire atti di indiscussa gravità per la società tutta, chiediamo di riformulare il testo, onde evitare che casi di protesta pacifica svolta attraverso metodi di disobbedienza civile possano venire ricondotti ad azioni terroristiche, come nel caso dei 12 attivisti per la giustizia climatica che avevano bloccato come forma di protesta una corsia dell'A12 Roma-Civitavecchia e che per questo sono stati accusati di "attentato ai trasporti (art. 432 cp). Ad ulteriore supporto di tale invito menzioniamo il paragrafo 87 delle Linee Guida per la libertà di riunione pacifica dell'OSCE/ODIHR del 2010, per quanto riguarda la "Legislazione volta a contrastare il terrorismo e l'estremismo", secondo cui gli sforzi per affrontare il terrorismo o l'estremismo e per migliorare la sicurezza non devono mai essere invocati per giustificare azioni arbitrarie che limitano il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali [...] o imporre indebite restrizioni all'esercizio della libertà di espressione e di riunione durante le situazioni di crisi."1

Per analogia tematica, vorremmo portare all'attenzione l'articolo 23 recante "Disposizioni per il potenziamento dell'attività di informazione per la sicurezza", che solleva diversi dubbi circa le garanzie di privacy e riservatezza che devono essere rispettate nel nostro ordinamento. A tal proposito, vorremmo esprimere grande preoccupazione per la volontà di rendere cogente la collaborazione tra pubbliche amministrazioni, obbligando le società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico a fornire assistenza, anche in ambito tecnologico, per la sicurezza nazionale al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI). L'articolo permetterebbe infatti al DIS, l'AISE e l'AISI di stipulare convenzioni con i predetti soggetti, oltre che con università ed enti di ricerca, prevedendo la comunicazione di informazioni anche in deroga alle normative di settore in materia di riservatezza. Su questo ultimo punto, invitiamo al rispetto delle garanzie che il nostro ordinamento pone a tutela della privacy e della riservatezza dati personali e richiamiamo altresì il paragrafo 61 del Commento generale n. 37 (2020) sul diritto di riunione pacifica (articolo 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici) in cui si afferma che "Sebbene la raccolta di informazioni e dati rilevanti da parte delle autorità possa, in alcune circostanze, aiutare a facilitare le assemblee, non deve risultare nella soppressione dei diritti o creare un effetto di repressione. Qualsiasi raccolta di informazioni, sia da parte di enti pubblici che privati, anche attraverso la sorveglianza o l'intercettazione [...] deve essere rigorosamente conforme agli standard internazionali applicabili, anche per quanto riguarda il diritto alla privacy, e non possono mai essere finalizzati a intimidire o molestare i partecipanti o gli aspiranti partecipanti alle assemblee [...]". Proseguendo con l'analisi del provvedimento, riteniamo altresì critico l'articolo 10 che estenderebbe l'ambito di applicazione del c.d. DASPO urbano, già oggetto di modifica del c.d. Decreto Caivano, ora Legge 13 novembre 2023, n. 159. Secondo tale norma, il divieto di accesso potrebbe essere disposto dal



questore anche nei confronti di cittadini che nel corso dei cinque anni precedenti siano stati denunciati o condannati per delitti contro la persona o contro il patrimonio, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1 del decreto-legge 14/2017 in materia di sicurezza delle città, e ciò a prescindere da una sentenza definitiva nei loro confronti. A nostro avviso, l'articolo potrebbe avere un impatto rischioso sul diritto di protesta, in quanto i reati contro il patrimonio includono anche l'invasione di terreni o edifici, il deturpamento e l'imbrattamento di cose altrui: tutte fattispecie che possono essere tipiche delle manifestazioni e delle proteste pubbliche. Inoltre, riteniamo che subordinare la concessione della sospensione della pena all'osservanza del divieto di accesso ai luoghi e alle aree individuati dal giudice - a prescindere dall'adempimento di eventuali obblighi di risarcimento e/o riparazione richiesti al condannato a tal fine - evidenzia una volontà di eradicare i soggetti da alcuni luoghi e attività.

Allo stesso modo, anche la disposizione all'articolo 11 risulta allarmante, in quanto andrebbe ad incidere sul trattamento dei c.d. "blocchi stradali", utilizzati soprattutto dagli attivisti climatici come strumento di disobbedienza civile. Il blocco stradale con il proprio corpo, che attualmente costituisce un illecito

amministrativo, diverrebbe un delitto e verrebbe punito con reclusione da sei mesi a due anni qualora effettuato da più persone; inoltre, tale disciplina verrebbe estesa anche alle strade ferrate. A tal proposito, si rappresenta che la disciplina sul blocco stradale, introdotta nel 1948 dal Ministro Scelba, è stata ampiamente contestata e ha visto diverse amnistie per studenti e lavoratori condannati nel corso degli anni, per poi giungere alla depenalizzazione nel 1999. Il decreto-legge 113/18 ha poi riattualizzato il reato, prevedendo una pena da 2 a 12 anni di reclusione, specialmente in caso di concorso di persone, e adesso l'art. 11 rischia di inasprire ulteriormente la disciplina, riconducendo nuovamente la fattispecie nella branca del diritto penale. Ricordiamo, tuttavia, che nel corso degli anni il diritto penale ha visto l'introduzione di sanzioni amministrative per rendere il sistema punitivo più flessibile, senza compromettere le difese sociali e che un'eccessiva proliferazione di leggi punitive non comporta un innalzamento della sicurezza, quanto piuttosto un ritorno nel campo penale di comportamenti non più considerati criminali dalla società oppure legati a interessi costituzionalmente più rilevanti. In tal senso, ci preme dunque ricordare la definizione di diritto di riunione pacifica fornita dall'ONU che "comprende il diritto di tenere riunioni, sit-in, scioperi, raduni, eventi o proteste, sia offline che online. Serve come veicolo per l'esercizio di molti altri diritti garantiti dal diritto internazionale, con i quali è intrinsecamente legato e che costituiscono la base per partecipare a proteste pacifiche. In particolare, si tratta dei diritti alla libertà di espressione e di partecipazione alla gestione degli affari pubblici".⁴ Proseguendo con l'analisi, vorremmo evidenziare come critico l'articolo 14 in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a pubblico ufficiale", che prevede l'aumento della pena di un terzo in caso di violenza, minaccia o resistenza a PU. Riteniamo infatti preoccupante che le circostanze attenuanti, ad eccezione della minore età del condannato, non possano più essere ritenute prevalenti rispetto all'aggravante dell'aver usato violenza o minaccia verso polizia giudiziaria o agenti di pubblica sicurezza. Critico, a nostro avviso, anche l'articolo 15 in materia di



lesioni personali ai danni di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio, che amplierebbe l'ambito di applicazione della norma, eliminando la specifica delle manifestazioni sportive ed allargandolo a tutti gli ambiti delle funzioni dei PU. Inoltre, con la nuova norma verrebbe meno la distinzione in base alla gravità delle lesioni e verrebbe prevista la reclusione da 2 a 5 anni per ogni tipo di lesione, anche lieve, causata ad un agente di pubblica sicurezza.

E ancora l'articolo 16, in materia di tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, che prevede la reclusione da sei mesi a 1 anno e sei mesi, e la multa da 1000 a 3000 euro qualora il fatto sia stato commesso con "finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene". Per la circostanza speciale di cui sopra, dunque, verrebbero previste una pena detentiva e una pena pecuniaria più che raddoppiate rispetto a quelle ex art. 639, relative al deturpamento o all'imbrattamento di immobili privati o mezzi pubblici. Nel caso di recidiva, poi, si applicherebbero addirittura la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa fino a 12.000 euro. Amnesty International non avalla nessun tipo di violenza o protesta che implichi uso della violenza da parte dei manifestanti; ravvisiamo tuttavia una

forte volontà punitiva verso reati "tipici" delle manifestazioni, che si sostanzia in questo caso con un ampliamento della cornice attinente alla pena. L'aumento del massimo della pena a 5 anni (o superiore), non è una modifica "a sé stante", ma fa scattare ulteriori sanzioni accessorie molto rilevanti, come l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici, che comporta - tra le altre cose - la privazione del diritto di elettorato attivo e passivo, di ogni pubblico ufficio e di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio per il condannato. Inoltre, particolarmente preoccupantiscono anche gli articoli 18 e 19, che intenderebbero rafforzare la sicurezza rispettivamente negli istituti penitenziari e nei centri di detenzione amministrativa per le persone migranti, nell'ambito dell'insorgenza di possibili proteste. Per quanto riguarda l'art. 18, si intende aumentare la pena per il reato di "Istigazione a disobbedire alle leggi", se il fatto è commesso all'interno delle strutture detentive ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni dirette a persone detenute. In tal senso, sembrerebbe che le persone al di fuori degli istituti penitenziari potrebbero essere perseguite dalla legge ove invitino le persone detenute a disobbedire alla legge. Entrambi gli articoli vanno di fatto a limitare fortemente il diritto di protesta di coloro che si trovano in una situazione di detenzione, in quanto andrebbero a punire anche condotte di resistenza passiva all'esecuzione degli ordini impartiti. Si vuole far notare che, andando a sanzionare anche la resistenza passiva l'articolo si pone in contrasto con la giurisprudenza della Cassazione, secondo cui la resistenza passiva consiste in un uso moderato della violenza non diretta contro il Pubblico Ufficiale. Pertanto, ravvisiamo la forte necessità di rivedere tale previsione legislativa. Infine, vogliamo segnalare l'articolo 20 che prevede la possibilità per gli agenti di pubblica sicurezza di portare armi, anche senza la dovuta licenza e anche al di fuori degli orari di servizio. Riteniamo questa previsione eccessivamente ampia, in quanto non prevede alcuna specifica relativa ai soggetti destinatari, demandandone l'individuazione ad ulteriori strumenti, come i regolamenti comunali. A conclusione citiamo l'invito che Michel Forst, Relatore Speciale delle Nazioni



Unite per i difensori ambientali per la Convenzione di Aarhus, ha rivolto ai Governi nel suo ultimo report, pubblicato lo scorso 28 febbraio: "Gli Stati non devono utilizzare l'aumento della disobbedienza civile ambientale come pretesto per limitare lo spazio civico e l'esercizio delle libertà fondamentali. Gli Stati hanno l'obbligo di facilitare l'esercizio delle libertà di espressione, di riunione pacifica [...] e dovrebbero [...] astenersi dall'approvare nuove leggi e politiche che ostacolano l'esercizio delle libertà di espressione, di riunione pacifica e di associazione o che limitano e criminalizzano la protesta pacifica, e rivedere le leggi e le politiche esistenti in tal senso, in conformità con gli standard internazionali dei diritti umani e gli obblighi. ." 5 Pertanto, chiediamo alle presenti Commissioni un intervento volto a rivedere, e dove necessario stralciare, le proposte presenti nel disegno di legge oggetto della discussione secondo un approccio orientato alla tutela dei diritti umani.

***Memorie dell'audizione di Amnesty International Italia nell'ambito della discussione presso le Commissioni riunite Giustizia e Affari Costituzionali della Camera, 17 maggio 2024.**

Sintesi degli articoli del pacchetto sicurezza

1

Aumento dei reati e delle condotte punibili in materia di terrorismo

L'articolo prevede l'introduzione nel c.p. di due nuove figure di reato, rispettivamente all'art. 270 quinquies.3 e all'art. 435 co. 2. Per quanto riguarda la prima, la nuova norma punisce con la reclusione da 2 a 6 anni chiunque "consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo". La seconda novità consiste nell'introduzione all'art. 435 c.p. - che punisce con la reclusione da 1 a 5 anni la fabbricazione o detenzione di materie esplodenti, al fine di attentare alla pubblica incolumità - di un nuovo comma che sanziona, con la reclusione da sei mesi a quattro anni, la distribuzione con qualsiasi mezzo o la pubblicizzazione di materiale contenente istruzioni sulla fabbricazione di tale materiale.

2

Prescrizioni in materia di contratto di noleggio per finalità di prevenzione del terrorismo

Modifica le prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo. L'articolo prevede l'introduzione di una sanzione penale (prima assente) per l'esercente l'attività di noleggio auto che non provvede a registrare i dati del richiedente il servizio nel sistema di comunicazione CaRGOS, in un'ottica di prevenzione al terrorismo.

3

Interventi in materia di documentazione antimafia

La lettera a) modifica l'articolo 85 del D.lgs. 159/2011 al fine di inserire nel novero dei soggetti sottoposti a verifica antimafia le imprese aderenti al cosiddetto "contratto di rete".

La lettera b) introduce un nuovo comma 1-bis all'articolo 94 del Codice antimafia, relativo agli effetti delle informazioni del prefetto. Ai sensi della nuova disposizione, viene in parte richiamato e in parte replicato il meccanismo flessibile, previsto dall'articolo 67, comma 5, del citato Codice, di esclusione delle decadenze, delle sospensioni e dei divieti conseguenti all'applicazione definitiva di una misura di prevenzione personale, giacché anche il prefetto, nell'ambito del procedimento di rilascio dell'informazione antimafia, può escludere, d'ufficio o su istanza di parte, l'operatività dei predetti divieti ove accerti che verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia.

4

Modifiche in materia di avviso orale

L'articolo 4, introdotto durante l'esame alla Camera, interviene sulla disciplina delle misure di prevenzione, attribuendo al tribunale in composizione monocratica la cognizione in ordine all'applicazione del divieto di utilizzare strumenti informatici e telefoni cellulari ai soggetti maggiorenni destinatari dell'avviso orale disposto dal questore.

5

Restrizione dei benefici per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata

L'articolo viene introdotto nel corso dell'esame alla Camera, e modifica le disposizioni in materia di condizioni per la concessione dei benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata, in particolare aumentando i casi di esclusione dai benefici dei parenti o affini entro il quarto grado di soggetti destinatari di misure di prevenzione o sottoposti al relativo procedimento o a procedimento penale.

6

Speciali misure di protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia

La disposizione prevede l'implemento della tutela dei collaboratori e testimoni di giustizia, con particolare riguardo alla concessione e all'utilizzo dei documenti di copertura e agli immobili locati in uso ai soggetti inseriti nei piani e programmi di protezione e ai testimoni di giustizia, introducendo, al fine di garantire una domiciliazione sicura, la possibilità di utilizzare documenti e creare identità fiscali di copertura.

7

Disposizioni in tema di amministrazione di beni sequestrati e confiscati

L'articolo reca disposizioni in materia di impugnazione avverso le misure di prevenzione personali e dall'altro, in materia di gestione delle aziende sequestrate e confiscate, di amministrazione di beni immobili abusivi sequestrati e confiscati, nonché di contributi agli enti locali per la messa in sicurezza e l'efficientamento energetico dei beni destinati con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

8

Adeguamento della nozione di articolo pirotecnico

La disposizione adegua l'ordinamento interno alla normativa europea (direttiva 2013/29/UE), modificando la definizione di articolo pirotecnico contenuta all'art. 2 comma 1 lett. a) d.lgs. 123/2015. Secondo tale nuova definizione, gli effetti calorifici, luminosi, sonori, gassosi e fumogeni sono riferiti non più alle sostanze esplosive contenute nel prodotto, ma al prodotto medesimo.

9

Aumento della possibilità di revoca della cittadinanza

Modifica l'articolo 10-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza. Nel 2018, il legislatore italiano ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la possibilità di revocare la cittadinanza italiana nei confronti degli stranieri che, dopo averla ottenuta, siano stati definitivamente condannati per alcuni gravi delitti. La disposizione, estende a dieci anni, rispetto agli attuali tre, il termine entro il quale, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è possibile esercitare il potere di revoca della cittadinanza italiana concessa. Si tratta di una modifica che consente di esercitare tale potere di revoca anche dopo un decennio rispetto all'accertamento dei fatti contestati, in violazione del principio di proporzionalità che costituisce uno dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale, oltre che del sistema CEDU.

10

Occupazione arbitraria di immobile

Introduce il nuovo reato di "Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui" all'art. 634-bis c.p., introducendo altresì nel Codice di rito il nuovo art. 321-bis c.p.p., conferendo ampio potere alle forze di polizia e solo secondariamente all'Autorità giudiziaria. L'attuale punibilità dell'occupazione abusiva di immobile (art. 633 c.p., "Invasione di terreni o edifici": reclusione da 1 a 3 anni e multa da € 103 a € 1032, oppure da 2 a 4 anni e multa da € 206 a € 2.064, se il fatto è commesso da più di 5 persone o da soggetto palesemente armato) era già stata modificata nel 2018 con il decreto-legge n. 113 (c.d. decreto Salvini). Proseguendo in questa direzione, oggi il Governo intende non solo introdurre il nuovo reato in analisi, ma aumentare ancora la pena da 2 a 7 anni di reclusione, anche per chi coopera nell'occupazione, così escludendo la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive della pena per questi ultimi (possibile solo se non superiore a 4 anni, ex d.lgs. n. 150/2022).

11

Modifiche in materia di circostanze aggravanti comuni e di truffa

L'articolo introduce una nuova circostanza aggravante comune, ossia l'aver commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane.

Per quanto riguarda il reato truffa di cui all'art. 640 c.p., in una prospettiva di maggiore repressione e deterrenza del fenomeno delle truffe agli anziani, eleva l'ipotesi aggravata di cui all'art. 640 comma 2 n. 2-bis c.p. a fattispecie autonoma di reato attraverso l'introduzione di un nuovo comma 3 avente ad oggetto una condotta - l'aver approfittato di una condizione di minorata difesa - sovrapponibile alla citata aggravante, da abrogare per effetto del medesimo progetto.

Al contempo è prevista tanto una sanzione più severa (dai 2 ai 6 anni di reclusione e da 700 a 3.000 € di multa), rendendo così applicabile la misura della custodia cautelare in carcere quanto un'ulteriore modifica al codice di rito per fare rientrare la nuova fattispecie incriminatrice tra quelle per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

12

Modifica in materia di danneggiamento in occasione di manifestazioni

L'articolo, introdotto nel corso dell'esame alla Camera, modifica il terzo comma dell'art. 635 c.p. al fine di prevedere un aggravio delle pene per il delitto di danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora il fatto sia commesso con violenza alla persona o minaccia, punendo con la pena della della reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e con la multa fino a 15.000 euro.

13

DASPO urbano

L'articolo 10 introduce ulteriori aggravamenti alla disciplina del Daspo urbano. Le modifiche proposte sono di due tipi: in primo luogo, si introduce un nuovo tipo di provvedimento di allontanamento deciso dal questore e, in secondo luogo, si prevedono una serie di automatismi nell'applicazione del c.d. "Daspo giudiziario".

Il d.d.l. propone un'integrazione al d.l. n. 14/2017 attraverso la quale si prevede che il questore possa disporre il Daspo anche nei confronti di chi, negli ultimi cinque anni, sia stato denunciato o condannato, anche con sentenza non definitiva, per qualsiasi reato contro la persona o il patrimonio commesso in una delle aree elencate all'art. 9, co. 1, ossia "le aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbane ed extraurbane, e delle relative pertinenze", norma questa che estende la misura anche a condanne o processi risalenti nel tempo. L'articolo prevede inoltre che, in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree cittadine elencate, la concessione della sospensione condizionale della pena sia subordinata al rispetto del divieto, imposto dal giudice, di accedere ai luoghi in questione. Se tale divieto non viene rispettato, il giudice è obbligato - mentre prima era solo una facoltà - a revocare la sospensione condizionale della pena.

14

Blocco stradale

Propone una triplice modifica all'art. 1-bis d.lgs. 66/1948 relativo all'impedimento della libera circolazione su strada: rende penalmente rilevante la condotta di chi impedisce la libera circolazione su strada ordinaria ostruendo la stessa con il proprio corpo, prevedendo la pena alternativa della reclusione fino a 1 mese e della multa fino a 300 € (allo stato, tale condotta integra un illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 1.000 a 4.000 €); estende la portata di tale reato ai casi di blocco di strada ferrata; quanto ancora, introducendo un'aggravante speciale ad effetto speciale ove tali condotte siano realizzate da più persone riunite, che comporta l'applicazione di una pena da 6 mesi a 2 anni di reclusione.

15

Detenzione per donna madre o in stato di gravidanza

Oggi, l'art. 146 c.p. prevede il rinvio obbligatorio della pena detentiva nel caso di donna incinta o madre di un bambino di età inferiore a un anno. L'interesse superiore del minore è, in tutta evidenza, di vivere fuori dal carcere e non è necessaria una valutazione individuale per stabilirlo. Dal primo al terzo anno di vita del bambino, la decisione di differire o meno la pena viene invece lasciata alla valutazione del giudice. Il nuovo articolo, se approvato, eliminerebbe il rinvio obbligatorio della pena creando così un vulnus intollerabile dal sistema giuridico, socio-sanitario e pedagogico per il minore. Inoltre viene previsto che l'esecuzione non sia rinviabile ove sussista il rischio, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. Durante l'esame alla Camera, è stato introdotto un secondo comma, il quale dispone che il Governo presenti alle Camere una relazione annuale sull'attuazione delle misure cautelari e dell'esecuzione delle pene non pecuniarie nei confronti delle donne incinte e delle madri di prole di età inferiore a tre anni.

16

Mendicità

L'articolo modifica i delitti previsti dall'art. 600-octies c.p. Per quanto riguarda l'impiego di minori nell'accattonaggio, la punibilità è estesa ai minori di sedici anni, anziché quattordici, con un importante innalzamento della pena prevista (reclusione da uno a cinque anni, e non più sino a tre anni). Per quanto riguarda invece la punibilità di chi "organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto", la norma è integrata con il riferimento alla condotta di chi semplicemente "induca un terzo all'accattonaggio", e vede un importante incremento della pena base (reclusione da due a sei anni, e non più da uno a tre), apparentemente non ritenuto degno di menzione nella relazione di accompagnamento, insieme all'introduzione di un'aggravante ad effetto speciale per il fatto "commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile".

17

Assunzioni di polizia locale presso le città metropolitane della Regione siciliana

L'articolo 17, introdotto nel corso dell'esame alla Camera, estende anche ai comuni capoluogo di città metropolitana della Regione siciliana in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. pre-dissesto) e che hanno sottoscritto l'accordo per il ripiano del disavanzo e il rilancio degli investimenti, l'autorizzazione ad assumere 100 vigili urbani, già previsto dal D.L. 39/2024 per le città metropolitane siciliane che hanno terminato il periodo di risanamento.

18**Modifiche in materia di coltivazione e filiera agroindustriale della canapa**

L'articolo 18, introdotto dalla Camera, rivoluziona la disciplina relativa al sostegno e alla promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa (*Cannabis sativa* L.). Tra le modifiche introdotte vi è, in particolare, il divieto di importazione, cessione, lavorazione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione e consegna delle infiorescenze della canapa (*Cannabis sativa* L.), anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Si prevede che, in tali ipotesi, si applicano le sanzioni previste al Titolo VIII del D.P.R. n. 309/1990 in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

19**Resistenza, violenza o minaccia contro gli agenti di polizia.**

L'articolo 19, modificato nel corso dell'esame alla Camera, reca modifiche agli articoli 336, 337 e 339 del codice penale, introducendo una circostanza aggravante dei delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, prevedendo il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla predetta aggravante e introducendo anche, in virtù di un emendamento approvato nel corso dell'esame alla Camera, un'ulteriore circostanza aggravante dei delitti di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale, di resistenza a pubblico ufficiale e di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi componenti, se il fatto è commesso al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica.

20**Aggravante specifica per lesioni ad agenti di polizia**

L'articolo introduce una nuova specifica sanzione anche per le lesioni lievi o lievissime commesse nei confronti di un agente di Polizia, in analogia a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 583-quater c.p. per chi esercita una professione sanitaria.

21**Dotazione di videocamere alle Forze di polizia**

L'articolo 21, introdotto dalla Camera, al primo comma consente alle Forze di polizia di utilizzare dispositivi di videosorveglianza indossabili nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio, di vigilanza di siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo treno. Il secondo comma rende possibile l'utilizzo della videosorveglianza nei luoghi e negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale.

22 Disposizioni in materia legale per il personale delle Forze di polizia

L'articolo, introdotto dalla Camera, modifica le disposizioni concernenti il riconoscimento di un beneficio economico a fronte delle spese legali sostenute da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, nonché dai vigili del fuoco, indagati o imputati nei procedimenti riguardanti fatti inerenti al servizio svolto. Il beneficio non può superare complessivamente l'importo di 10.000 euro per ciascuna fase del procedimento. È fatta salva la rivalsa delle somme corrisposte in caso di accertamento della responsabilità con dolo del beneficiario. Sono previsti alcuni casi di esclusione della rivalsa con riferimento alle somme anticipate.

23 Disposizioni in materia legale per il personale delle Forze armate

L'articolo, introdotto dalla Camera, modifica le disposizioni concernenti il riconoscimento di un beneficio economico a fronte delle spese legali sostenute personale delle Forze armate, indagato o imputato per fatti inerenti al servizio, nonché al coniuge, al convivente di fatto di e ai figli superstiti del dipendente deceduto. Tale beneficio non può superare complessivamente l'importo di 10.000 euro per ciascuna fase del procedimento. È fatta salva la rivalsa delle somme corrisposte in caso di accertamento della responsabilità con dolo del beneficiario. Sono previsti alcuni casi di esclusione della rivalsa con riferimento alle somme anticipate.

24 Writer ed eco-attivisti

L'articolo introduce due ulteriori aggravanti, relative al reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui di cui all'art. 639 c.p.; in particolare, la prima si configura quando il fatto è commesso su beni mobili e immobili adibiti all'esercizio delle funzioni pubbliche con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene, punita con la reclusione da 6 mesi a 1 anni e 6 mesi e con la multa da 1.000 a 3.000 € (art. 639 comma 2 c.p.); la seconda è una specifica ipotesi di recidiva per la fattispecie aggravata di nuova introduzione, punita con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e con la multa fino a 12.000 € (art. 639 comma 3 c.p.).

25 Inosservanza delle prescrizioni dell'obbligo di fermarsi

L'articolo prevede l'inasprimento sanzionatorio delle previsioni dell'art. 192 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Codice della Strada), con particolare riguardo ai casi di inosservanza dell'obbligo di fermarsi intimato dal personale che svolge servizi di polizia stradale, nonché delle altre prescrizioni impartite dal personale medesimo ai sensi dei commi 1, 2, 3, 4 e 5 del suddetto articolo 192.

26

Delitto di rivolta nelle carceri

In primo luogo, viene modificato l'art. 415 c.p., che già prevede una pena fino a 5 anni per l'incitamento alla disobbedienza alle leggi. Stabilisce, infatti, che "La pena è aumentata se il reato è commesso all'interno di un istituto di pena o per mezzo di scritti o comunicazioni dirette ai detenuti". D'altra parte, il nuovo articolo 415-bis c.p. punisce con la reclusione fino a 8 anni "chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, promuova, organizzi o diriga una sommossa con atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini o con tentativi di evasione, commessi congiuntamente da tre o più persone". Inoltre, la disobbedienza e la resistenza passiva sono oggetto della dura reazione penale prevista da questa disposizione. La rivolta, così come l'istigazione alla disobbedienza, è equiparata ai reati di mafia e terrorismo ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari.

27

Rivolta nei CPR e nei CAS per le persone migranti

Introduce una disposizione ai sensi del quale chiunque, durante il trattenimento in un C.P.R., mediante violenza, minaccia o resistenza (anche passiva) agli ordini ricevuti dalla polizia, in almeno 3 persone, promuove, organizza o dirige una rivolta, è punito con la reclusione da 1 a 6 anni, mentre per il solo partecipe la pena è da 1 a 4 anni. Sono previste circostanze aggravanti: la pena è da 2 a 8 anni di reclusione se il fatto è commesso con armi, mentre se qualcuno rimane ucciso o riporta lesioni gravi o gravissime la pena va da 10 a 20 anni, anche se la morte o le lesioni non avvengono subito dopo la rivolta, purché siano ad essa conseguenti.

28

Armi senza licenza per gli agenti di pubblica sicurezza non in servizio

Prevede l'autorizzazione nei confronti degli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza un'arma tra quelle di cui all'art. 73 comma 1 Regio decreto 635/1940 (e non solo quelle di ordinanza) quando non sono in servizio, estendendo dunque loro una disciplina già prevista per altre categorie (quali il Capo della polizia, i Prefetti, i vice-prefetti ...) e, in concreto, non rendendo più punibili condotte altrimenti penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 699 c.p.

29

Soccorso in mare

Modifica i reati di cui agli artt. 5 e 6 l. 1409/1956; tali fattispecie puniscono chi non ottempera all'intimazione di fermo o commette atti di resistenza o violenza contro una unità del naviglio della Guardia di finanza, applicando le pene previste dagli artt. 1099 e 1100 cod. nav. , che regolano le ipotesi in cui le medesime condotte sono commesse ai danni di una nave da guerra nazionale. Prevede un duplice intervento sulle disposizioni esistenti: sia estendendo i reati di cui agli artt. 5 e 6 l. 1409/1956 al di fuori delle ipotesi di contrasto al contrabbando di tabacchi, per ricomprendere tutte le attività di vigilanza che competono a tale forza di polizia, tra cui rientra anche l'attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare; sia ampliando la portata di tutti e quattro i reati analizzati (artt. 1099, 1100 cod. nav. e artt. 5 e 6 l. 1409/1956) al fine di rendere punibili tali condotte ove commesse dai comandanti di navi straniere.

30 Estensione di una causa di giustificazione per le missioni internazionali

Prevede l'estensione della causa di giustificazione per le missioni internazionali disciplinata dall'art. 19 comma 3 l. 145/2016, oltre ai casi già previsti «di uso di armi, della forza, o altri mezzi di coazione fisica», anche ai casi di uso «di apparecchiature, dispositivi, programmi, apparati, strumenti informatici o altri mezzi idonei a commettere taluno dei delitti» contro l'inviolabilità del domicilio e l'inviolabilità dei segreti, sempre che ciò avvenga in conformità alle direttive, alle regole di ingaggio ovvero agli ordini legittimamente impartiti.

31 Potenziata l'attività di informazione per la sicurezza

L'articolo potenzia l'attività degli organismi di informazione per la sicurezza e per il contrasto del terrorismo internazionale in varie direzioni: estende le condotte di reato scriminabili che possono compiere gli operatori dei servizi di informazione; viene prevista la possibilità di condurre colloqui con i detenuti e internati per finalità di acquisizione informativa; viene previsto che le pubbliche amministrazioni e i soggetti equiparati siano tenuti a prestare agli organismi del sistema di informazione per la sicurezza e la collaborazione.

32 Disposizioni in materia di forniture di servizi di telefonia mobile

L'articolo 32, introdotto in sede referente dalla Camera, in primo luogo modifica l'articolo 30 del codice delle comunicazioni elettroniche e prevede la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni per i casi nei quali le imprese autorizzate a vendere schede S.I.M non osservino gli obblighi di identificazione dei clienti, di cui all'articolo 98-undetricies. In secondo luogo, modifica l'articolo 98-undetricies del codice delle comunicazioni elettroniche. Nello specifico, con riferimento alla conclusione di contratti il cui oggetto sia un servizio per la telefonia mobile, viene previsto che al cliente, che sia cittadino di Paese fuori dall'Unione europea, sia richiesto anche il documento che attesti il regolare soggiorno in Italia. Per il caso in cui il cliente lo abbia smarrito o gli sia stato sottratto, è necessario fornire copia della denuncia di smarrimento o furto. Infine, al citato articolo 98-undetricies viene aggiunto il comma 1-ter, ai sensi del quale ai condannati per il reato di sostituzione di persona (art. 494 c.p.), commesso con la finalità di sottoscrivere un contratto per la fornitura di telefonia mobile, si applica altresì la pena accessoria dell'incapacità di contrarre con gli operatori per un tempo da fissarsi tra i sei mesi e i due anni.

33 Sostegno agli operatori economici vittime dell'usura

L'articolo, modificato nel corso dell'esame alla Camera, istituisce un albo di esperti che affianchino gli operatori economici vittime di usura ai fini del reinserimento nel circuito economico legale, stabilendo altresì le norme che disciplinano compiti, incompatibilità e decadenza, durata dell'incarico e compenso dei suddetti esperti.

34 Aumento reati ostativi

Modifica dell'art. 4 bis, comma 1 ter, ord penit., ricomprendendo il reato di cui agli artt. 415 e 415 bis c.p. all'interno del novero dei reati "ostativi". (Istigazione a disobbedire alle leggi - delitto di rivolta carceraria). Stabilisce inoltre un termine di 60 giorni in capo all'amministrazione penitenziaria per esprimersi nel merito sulle proposte di convenzione relative allo svolgimento di attività lavorative da parte dei detenuti.

35 Attività lavorativa dei detenuti

Prevede l'estensione delle agevolazioni per le aziende pubbliche e private che organizzano attività produttive o di servizi per impiegare anche chi è ammesso al lavoro esterno

36 Apprendistato professionalizzante per i detenuti

Estende la possibilità di ricorrere al contratto di apprendistato per condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e per detenuti assegnati al lavoro esterno

37 Organizzazione del lavoro dei detenuti

Descrive la programmazione di un futuro intervento da parte del Governo sulle norme relative all'organizzazione del lavoro così come disciplinato dal regolamento recante le norme sull'ordinamento penitenziario e sulla misura privative e limitative della libertà di cui al d.P.R. 230/2000. Tra le linee guida preoccupa la presenza della: "Possibilità di prevedere modelli organizzativi privi di rapporti sinallagmatici".

38 Clausola di invarianza finanziaria

L'articolo dispone che dall'attuazione del disegno di legge in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri.

INDICE DEGLI AUTORI

Patrizio Gonnella, Presidente Associazione Antigone

Stefano Anastasia, professore di filosofia e sociologia del diritto, Unitelma, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale per la Regione Lazio

Susanna Marietti, Coordinatrice nazionale dell'associazione Antigone

Luigi Ferrajoli, professore emerito di Filosofia del diritto, Università, Roma Tre

Valeria Verdolini, ricercatrice Università degli Studi di Torino. Presidente di Antigone Lombardia

Antonino Azzarà, Dottorando in Filosofia del diritto, Università degli Studi Roma Tre

Mauro Palma, già Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Presidente del Centro di ricerca European Penological Center, Università Roma Tre

Marco Pelissero, Professore Ordinario di Diritto Penale, Università di Torino

Marco Ruotolo, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Roma Tre

ANTIGONE



www.antigone.it

