

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 674**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore BULGARELLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2006**

---

Norme in materia di legittima resistenza  
e modifiche al codice penale

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il nostro codice penale prevede diverse fattispecie di reato che puniscono l'abuso del pubblico ufficiale, così come prevede un generico diritto di resistenza all'azione vessatoria del pubblico ufficiale che abusa delle sue funzioni. Tuttavia si tratta sempre di fattispecie di reato che assumono l'abuso del pubblico ufficiale come fatto individuale, come episodio più o meno grave, sempre, però, interpretato come devianza da un ordine strutturale legittimo e conforme alle fondamentali garanzie costituzionali. Che l'ordinamento giuridico muova da un simile paradigma è del tutto logico: prevedere la possibilità che si configuri un «abuso» nella gestione dell'ordine pubblico come fenomeno globale e strutturale, che prescinde e travalica anche le responsabilità dei singoli, significherebbe riconoscere un limite profondo delle capacità «ordinative» del sistema giuridico. Eppure è proprio questo il limite che, con assoluta chiarezza, si è manifestato, ad esempio, nelle giornate del vertice del G8 a Genova del 2001 e che la presente proposta di legge si prefigge, in qualche maniera, di «formalizzare»: a Genova è emersa una nuova modalità di gestione dell'«ordine pubblico», molto prossima alle tecniche propriamente militari, e di ciò è necessario che l'ordinamento giuridico prenda atto, anche se, prendendone atto, finisce con il riconoscere il proprio irreversibile limite storico e politico. «Prendere atto» in questo caso significherebbe infatti assumere la possibilità che, in determinati contesti, si verifichi un «abuso collettivo e generalizzato» dell'ordine pubblico, a fronte del quale diventa logico e necessario prevedere un diritto di resistenza all'«abuso» altrettanto collettivo e generalizzato. La vicenda genovese, da questo punto di vista, ri-

sulta assolutamente esemplificativa, essendo del tutto evidente che il problema giudiziario su Genova non sarà mai riducibile alla quantità dei procedimenti penali aperti a carico degli agenti responsabili di abusi e violenze: se anche gli inquirenti perseguissero meticolosamente tutte le singole e specifiche responsabilità degli agenti, residuerebbe, comunque, la parte più grave del problema che non è data dalla semplice sommatoria degli episodi di violenza consumati ai danni dei manifestanti, ma dalla sua natura di «atto di guerra civile»; soprattutto, residuerebbe la valenza «scriminante» che il riconoscimento dell'avvenuto «atto di guerra civile» dovrebbe dispiegare sui comportamenti assunti dai manifestanti. Una valenza scriminante più che legittima: in un contesto in cui un'intera moltitudine, che secondo il linguaggio codicistico verrebbe definita «folla», viene sottoposta a un abuso «collettivo e generalizzato», risulta assolutamente impossibile definire in maniera personalizzata dove arriva la legittima resistenza e dove inizia il reato, dove arriva il comportamento cosciente e dove, invece, inizia quello dettato dalla paura e dall'istinto all'autoconservazione. Se già il codice penale prevede come attenuante «l'aver agito per suggestione di una folla in tumulto» (articolo 62, comma 3) riconoscendo, implicitamente, che in una dimensione di tensione massificata i comportamenti individuali vengono inevitabilmente condizionati, cosa dovrebbe giustamente prevedere per le azioni compiute nel caso di una «folla» sottoposta al tiro incrociato delle armi da fuoco, ai cellulari lanciati a tutta velocità contro i manifestanti, alla pioggia di gas micidiali e ai pestaggi indiscriminati? Seguendo questa linea di ragionamento, pare lecito proporre la definizione di una nuova fattispecie,

quella della «legittima resistenza», (espressione che aiuta a evocare l'idea di una «legittima difesa collettiva») che, raggruppando un insieme di cause di non punibilità e di attenuanti, diventerebbe operativa ogni qual volta gli elementi di fatto e di diritto configurino una ipotesi di «abuso d'ordine pubblico».

L'abuso d'ordine pubblico, così come definito nel secondo comma dell'articolo 52-bis del codice penale, introdotto dall'articolo 2 del presente disegno di legge, non configura una nuova e autonoma ipotesi di reato imputabile al pubblico ufficiale, bensì un fatto storico che, con il suo verificarsi, determina l'operatività della causa di non punibilità prevista nel primo comma. Una tale soluzione appare preferibile in quanto collegare l'operatività della scriminante al verificarsi di un evento, piuttosto che alla dimostrazione della penale responsabilità, in una nuova ipotesi di reato, dei pubblici ufficiali in concorso tra loro, facilita l'accesso alla causa di non punibilità e risulta maggiormente garantista: per fare un esempio, è possibile dimostrare il verificarsi di un fatto anche se non sono stati identificati coloro che lo hanno determinato.

Il riferimento al parametro del «timore diffuso» è stato scelto con l'intento di far prevalere l'elemento soggettivo (psicologico) sull'elemento oggettivo (storico). In sostanza, affinché si configuri un abuso d'ordine pubblico, non è necessario che la sospensione delle garanzie costituzionali si sia effettivamente verificata, ma è sufficiente che l'azione violenta delle forze dell'ordine sia tale da indurre, in coloro che la subiscono, una simile rappresentazione della realtà.

Il riferimento al parametro della «sospensione di fatto delle garanzie costituzionali» evita di formulare un elenco dettagliato di ipotesi specifiche che, poi, nella realtà fattuale potrebbero risultare inadeguate o troppo vincolanti.

Per quanto concerne la formulazione del diritto di ingerenza umanitaria, a fronte di un progressivo aggravamento delle ipotesi di reato e dell'ormai diffusa tendenza da parte dell'autorità giudiziaria a contestare ipotesi di reato assolutamente sproporzionate ai fatti, giocando sull'«annullamento» formale delle finalità evidentemente «dimostrative» di molte delle azioni sotto processo, si propone la codificazione di una nuova attenuante in grado di agire, a seconda delle ipotesi, come circostanza ad effetto speciale o come circostanza che determina una pena di specie diversa, quando il fatto è stato commesso con finalità essenzialmente dimostrative, a causa e in occasione di agitazioni o pubbliche manifestazioni, allo scopo di denunciare o prevenire gravi emergenze a carattere sociale, ambientale o lavorativo o, comunque, al fine di denunciare o prevenire gravi violazioni dei diritti umani, delle garanzie costituzionali o delle garanzie democratiche

Tale ragionamento, per quanto riguarda le mobilitazioni contro la guerra porterebbe a individuare il dispositivo di sottrazione nell'attribuzione di una valenza «scriminante» al fatto stesso del configurarsi dell'evento bellico (il termine «configurarsi» viene utilizzato per comprendere temporalmente anche le azioni compiute prima dell'avvio delle operazioni di guerra in senso stretto), valenza «scriminante» che andrebbe a dispiegare i suoi effetti sulle azioni finalizzate a impedirlo o a farlo retrocedere. La traduzione sul piano tecnico-giuridico di un tale ragionamento è apparsa, tuttavia, difficoltosa, a partire dal fatto che la guerra, per il nostro ordinamento, è un'opzione prevista e «tutelata». Né è apparso produttivo distinguere lo stato di guerra dichiarato da quello non dichiarato, oppure il richiamarsi al ripudio costituzionale della guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, distinguendo, così, la cosiddetta guerra di difesa da quella di offesa. Nell'epoca, infatti, delle «operazioni di polizia internazionale»

e della «guerra al terrorismo», fattispecie scriminanti che vincolano la loro operatività alla distinzione tra guerra di «offesa» e guerra di «difesa», tra guerra dichiarata e guerra non dichiarata nascono già atrofizzate. Per tali motivi, si è preferito ricorrere a un altro tipo di ragionamento: se la guerra, in quanto tale, è una categoria organica all'ordinamento e per questo difficilmente utilizzabile in funzione «scriminante», è possibile, però, scomporre tale categoria per estrarne quegli aspetti che, anche per l'ordinamento, risultano inevitabilmente «riprovevoli» e in-

degni di tutela giuridica, per esempio atti, scelte, determinazioni destinati a produrre, o che stanno già producendo, il compimento di crimini contro l'umanità, di stragi di civili, di violazione dei diritti umani, di devastazione ambientale, di attentato alla salute, di violazione dei diritti del fanciullo. Per la stesura del presente disegno di legge ci si è avvalsi della collaborazione dell'avvocato Paolo Cognini e delle tesi da lui presentate al convegno politico-giuridico «Libertà di movimento», tenutosi a Roma il 24 febbraio 2006.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Dopo l'articolo 51 del codice penale è inserito il seguente :

«Art. 51-bis. - (*Esercizio del diritto di ingerenza umanitaria*). - Non è punibile, se dal fatto non derivano lesioni personali perseguibili d'ufficio né un pericolo per la pubblica incolumità, chi organizza, promuove o, comunque, partecipa ad azioni pubbliche di disobbedienza civile volte ad impedire, ostacolare o limitare la partecipazione dello Stato ad operazioni internazionali a carattere militare, comunque denominate, che integrino il rischio concreto di:

- a) strage di civili;
- b) devastazione ambientale;
- c) violazione della sovranità di altro Stato;
- d) violazione dei diritti fondamentali della persona e del fanciullo;

La causa di non punibilità di cui al primo comma opera anche se ricorre uno solo dei rischi sopra enunciati.

Se dal fatto sono derivate lesioni personali perseguibili d'ufficio, le condizioni di cui al primo comma operano quali circostanze attenuanti e determinano una riduzione da un terzo a due terzi della pena in concreto applicabile.

Se dal fatto sono derivate lesioni personali per cui ricorrano le circostanze aggravanti di cui all'articolo 583 del codice penale, le condizioni di cui al primo comma operano quali circostanze attenuanti comuni. La circostanze attenuanti di cui ai commi secondo e terzo possono concorrere con le circostanze attenuanti comuni previste dall'articolo 62».

## Art. 2.

1. Dopo l'articolo 52 del codice penale, è inserito il seguente:

«Art. 52 -bis. - (*Legittima resistenza*). - Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di resistere o, comunque, sottrarre sé od altri ad un abuso d'ordine pubblico, quando questo determini il pericolo attuale di un danno grave alla persona.

Si ha abuso d'ordine pubblico quando, nell'ambito delle operazioni di mantenimento o ristabilimento dell'ordine pubblico, il numero e la natura delle violazioni di legge commesse da più pubblici ufficiali in concorso tra loro, nonché il ruolo svolto nelle suddette violazioni dai superiori gerarchici, seppur solo con condotte omissive, siano tali da ingenerare il timore diffuso di una sospensione di fatto delle garanzie costituzionali».

## Art 3.

1. Le cause di non punibilità di cui agli articoli 51-bis, primo comma, e 52-bis del codice penale, nonché le circostanze attenuanti di cui all'articolo 51-bis, terzo e quarto comma, del codice penale si applicano ai procedimenti in corso, qualunque sia lo stato o il grado del procedimento.

## Art. 4.

1. Il primo comma dell'art. 416 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 416 - (*Associazione per delinquere*). - Quando tre o più persone si associano, clandestinamente o, comunque, in maniera occulta, allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono

puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni».

2. All'articolo 62 del codice penale, dopo il numero 6) è aggiunto il seguente:

«6-bis, l'aver commesso il fatto con finalità essenzialmente dimostrative, a causa e in occasione di agitazioni o pubbliche manifestazioni, allo scopo di denunciare o prevenire gravi emergenze a carattere sociale, ambientale o lavorativo o, comunque, al fine di denunciare o prevenire gravi violazioni dei diritti umani, delle garanzie costituzionali o delle garanzie democratiche».

#### Art. 5.

1. Gli articoli 266, 270-*sexies*, 272, 273, 274, 304, 305, 342 e 415 del codice penale sono abrogati.

2. Gli articoli 13 e 13-*bis*, e 14, commi 5-*ter* e 5-*quater* del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni, sono abrogati.

