AUDIZIONE I^ e II COMMISSIONE PERMANENTI
SENATO DELLA REPUBBLICA

Memoria scritta relativa all'audizione dell' 8 ottobre 2024
del dr. Armando Spataro
(già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino
e componente del CSM)

in relazione al
DDL presentato dal Ministro dell'interno (Piantedosi), dal Ministro della giustizia (Nordio) e dal Ministro della difesa (Crosetto), approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024
contenente
Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario
DDL A.S. 1236

Milano, 15 ottobre 2024

Preg.mo Sen. Alberto BALBONI
Presidente 1^ Commissione permanente
(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio
e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato
e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)

Preg.ma Sen. Giulia BONGIORNO
Presidente 2^ Commissione permanente
(Giustizia)

Preg.mi Senatori componenti
della 1^ e della 2^ Commissione Permanente

SENATO DELLA REPUBBLICA
ROMA

Indice:

1.Introduzione e considerazioni di carattere generale sulla produzione legislativa nel settore della giustizia negli ultimi anni; 2. Considerazioni sull'abuso del termine "sicurezza", in particolare nei "pacchetti" e "decreti" per il contrasto dell'immigrazione irregolare; 3. Osservazioni di carattere generale sul DDL 1236 approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024; 4. Osservazioni di carattere tecnico-giuridico sul DDL 1236 approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024; 5) Conclusioni.

Preg.mi Presidenti e Senatori,

nel ringraziarvi per l'invito all'audizione dell'8 ottobre 2024, che altamente mi onora, mi permetto depositare, come richiestomi, una sintesi schematica di mie osservazioni che, compatibilmente con il tempo a disposizione, ho in parte cercato di formulare oralmente durante l'audizione stessa.

1. Introduzione e considerazioni di carattere generale sulla produzione legislativa nel settore della giustizia negli ultimi anni

Le osservazioni che seguono sono frutto della mia esperienza professionale (tutta spesa nell'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, sia come Sostituto Procuratore della Repubblica e Procuratore della Repubblica Aggiunto a Milano, sia – negli ultimi anni, dal 30 giugno 2014 al 16 dicembre 2018 – come Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, nonché di quelle di componente del CSM nel quadriennio 1998/2002) e più recentemente (dall'inizio del 2019 al marzo 2024) di docente a contratto presso l'Università Statale di Milano nella materia di "Politiche di sicurezza e dell'Intelligence" . Utilizzerò anche miei precedenti interventi sui temi oggetto dell'audizione nonché alcuni documenti redatti da giuristi, riviste ed associazioni competenti nella materia in esame[1].

Scuserete le modalità di formulazione delle osservazioni che seguono, dovute sia alla dimensione del DDL in esame, sia alla notevole proliferazione – in materia di riforme del settore giustizia - di leggi, decreti legislativi, decreti legge (già convertiti o in fase di conversione) e dpr spesso di dubbia efficacia che – come anche in questo caso - finiscono con l'introdurre nei codici e nelle leggi articoli e commi seguiti da un numero infinito di nuove indicazioni, tipo "quinquies", "1-novies", "15-quater .1", "600-octies", "undetricies" etc. : davvero difficile, in tal modo, dar vita a conoscenze normative precise e complete.

Tuttavia, in considerazione delle finalità dell'audizione e dello spazio-tempo a disposizione, saranno inevitabili alcuni cenni di carattere generale al contesto storico e normativo in cui il DDL si colloca, cui seguiranno commenti sul contenuto di alcuni degli articoli oggetto del DDL stesso, come approvato dalla Camera dei Deputati. Il tutto nell'auspicio di contribuire, con corretta dialettica, alla messa a punto di una provvedimento normativo così delicato.

---

[1] In particolare hanno costituito fonte della presente "memoria" il documento approvato dalla Assoc. Antigone e dell' Ass. Studi Giuridici per l'Immigrazione; la Relazione presentata nel corso della sua audizione dell'8 ottobre 2024 dinanzi alle Comm. 1^ e 2^ Riunite del Senato dall'avv. Guido Camera, quale Presidente dell'Associazione "*Italiastatodidiritto*"; l'indice ragionato del 14 ottobre 2024 degli articoli del DDL elaborato dalla rivista online Sistema Penale; i documenti approvati dall'Esecutivo (il 17 settembre 2024) e dal Consiglio nazionale (il 12 ottobre 2024: "Il diritto penale non può essere una costante emergenza") di Magistratura Democratica;

In tale direzione, non aiutano certo la moltiplicazione di reati cui abbiamo assistito negli ultimi tempi che spesso hanno rallentato e creato difficoltà alle strutture degli uffici giudiziari. Ed anzi, mi permetto di dire in proposito che occorrerebbe probabilmente una specie di "moratoria" delle riforme sostanziali e processuali, anche per valutare l'esito di quelle recenti varate dal Parlamento.
Le emergenze che il nostro Paese sta vivendo rendono certamente necessaria l'attenzione a molti temi importanti, a partire da quello della sicurezza collettiva, ma questo dovrebbe avvenire senza qualificare tutto "emergenza" in nome di un interesse strategico e senza lesione alcuna dei diritti e delle garanzie dei cittadini, pur se il termine "garantismo" viene spesso usato in modo strumentale .
Negli ultimi due anni, in particolare, abbiamo registrato interventi a pioggia nel settore della giustizia con una quantità di provvedimenti che non ha eguali nella nostra storia recente: non c'è praticamente giorno in cui, sfogliando un quotidiano, non si apprende di provvedimenti normativi approvati o in fase di elaborazione, che vengono presentati come risolutivi dei problemi della giustizia, mentre non è affatto così.
Vengono chiamate "riforme" mentre il termine esatto per molti dei provvedimenti cui mi riferisco sarebbe quello di "controriforme", frutto di un panpenalismo di matrice populistica per cui "tutto diventa reato in nome dell'ordine" e le pene aumentano anche per condotte quasi irrilevanti, determinando ulteriore sovraffollamento delle carceri e trascurando le condizioni di vita dei detenuti, inclusi coloro che sono soggetti ad una vera e propria "detenzione amministrativa" nei CPR (Centri di permanenza per i rimpatri), già oggetto di condanne in sede europea.
Ma se i reati si moltiplicano con sforzi di fantasia, **ve ne sono alcuni gravi che, grazie ad altre recenti riforme, scompaiono, a partire dall'abolizione dell'abuso di ufficio** (configurato come reato in almeno 25 Stati membri dell'Unione Europea) che, come è stato denunciato da molti giuristi (non solo magistrati) farà saltare o impedirà migliaia di processi e condanne, finendo con il favorire i reati dei "colletti bianchi" e l'espansione della criminalità mafiosa, lasciando i cittadini senza tutela dagli abusi di potere.
Tra nuove fattispecie penali e innalzamento delle sanzioni abbiamo negli ultimi anni registrato **il reato di organizzazione di rave illegali** (pena fino a sei anni di reclusione); varie previsioni penali nel settore del **traffico di migranti; il reato universale di organizzazione della gestazione per altri** (in prima lettura, aumento delle pene fino a due anni); il **reato di omicidio nautico** (in prima lettura, innalzamento della pena fino a dieci anni); il **reato di istigazione all'anoressia** aggravata dalla minore età (proposta reclusione fino a quattro anni); quelli di **dispersione scolastica** (aumento della pena fino a due anni per i genitori) e **di incendio boschivo** (aumento della pena fino a due anni); e ancora altri nel settore della **criminalità minorile** (pene più severe fino a cinque anni per spaccio e la conseguente possibilità di custodia cautelare in carcere). **E così via fino all'evocazione della castrazione chimica,** tema sul quale – secondo quanto si è letto – sarà istituita una commissione parlamentare (a seguito di un odg approvato dalla Camera) per valutare le possibili risposte ai reati di violenza sessuale

Ma anche sul piano procedurale sono numerosi gli interventi criticabili approvati o in discussione di recente come, ad es., **la riduzione della durata delle intercettazioni a 45 gg.** (salvo i casi di indagini per mafia o terrorismo e in presenza di circostanze particolari), la **limitazione degli appelli del p.m., l'obbligo per alcuni tipi di reato di interrogatorio preventivo dell'indagato** prima di eventualmente emettere un provvedimento cautelare a suo carico per reati di una certa gravità, **la competenza di un organo collegiale per l'adozione dell'ordinanza di custodia in carcere per reati gravi** ed altri ancora, **per non parlare di progetti di riforma costituzionale come quello sulla separazione delle carriere ed il sorteggio dei componenti del CSM**.
In trealtà, come dimostrato dal seguente breve excursus storico in tema di contrasto dell'immigrazione irregolare, **troppe leggi non favoriscono certo l'efficienza del sistema ed i magistrati rischiano anzi di trasformarsi in burocrati** preposti alla loro mera applicazione, senza neppure il dovere di interpretarle ritenuto inammissibile, secondo sue pubbliche dichiarazioni, dal Presidente del Senato e non solo da lui.

---===oOo===---

2. Considerazioni sull'abuso del termine "sicurezza", in particolare nei "pacchetti" e "decreti" per il contrasto dell'immigrazione irregolare

Può essere utile, in via preliminare, riflettere sull'**abuso del termine "sicurezza"** negli ormai storici pacchetti e decreti approvati a partire almeno dal 2008 da diverse maggioranze politiche. Sono decine i provvedimenti che, come quello approvato dalla Camera pochi giorni fa, contengono il termine "sicurezza" nelle loro denominazioni e che vengono presentati come strumenti per garantire pace sociale e incolumità dei cittadini.
Il diritto alla sicurezza certamente esiste ma, innanzitutto, comprende anche la sicurezza sul lavoro, quella ambientale, la cybersecurity (oggetto di una intervista dell'8.10.2024 del Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo Gianni Melillo, pubblicata sul Corriere della Sera) ed altro ancora: settori costantemente trascurati dal legislatore. E comunque il diritto alla sicurezza non vince affatto su tutti gli altri diritti come, ad es., quelli fondamentali degli immigrati (riconosciuti da Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, Costituzione e da tante Risoluzioni internazionali).
La Costituzione e i patti sovranazionali si conformano, peraltro, ai principi affermati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, da cui non possono discostarsi neppure le leggi nazionali approvate dagli Stati che tale Dichiarazione hanno sottoscritto.
A fronte di solenni affermazioni in tal senso, però, la soluzione del problema sembra ispirarsi a scelte di segno opposto: da un lato a quella di non fare arrivare in Italia nuovi migranti o di farne arrivare il minor numero possibile, dall'altro a liberarsi del maggior numero possibile di quelli che già vi si trovano o che sbarcano sulle nostre coste.

Tanto premesso, **l'abuso del termine e del concetto** di **"sicurezza",** diventato un brand pubblicitario presente anche nelle denominazioni della gran parte dei provvedimenti appresso citati, ha giustificato in Italia norme e prassi spesso inaccettabili.
Come dimenticare i "**pacchetti sicurezza" degli anni 2008/2009** che favorirono l'estendersi di una **xenofobia** incontrollata?

1) Tacendo d'altro, basti ricordare, per comprenderne la evidente filosofia, che **il primo "pacchetto" varato dal governo (Decreto Legge 23 maggio 2008 n. 92, conv. in L. 2 aprile 2008 n. 125 intitolato «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica»),** prevedeva una nuova denominazione dei Centri di permanenza temporanea per gli immigrati irregolari, che da allora e fino al 2017 si chiamarono «Centri di identificazione ed espulsione». Luoghi di una lunga detenzione amministrativa, senza colpa e reati, come se lo scopo dell'identificazione fosse solo quella della successiva espulsione.
   Con quel decreto, veniva anche introdotta nel codice penale **la nuova aggravante, dichiarata incostituzionale due anni dopo, per i reati commessi da un soggetto che si trovi illegalmente nel territorio nazionale**, pur in assenza di qualsiasi nesso tra questa condizione e il reato commesso. Veniva così trasformato «in aggravante quel che nel Diritto è sempre stato attenuante del delinquere, la povertà per esempio, ma anche la paura, il naufragio e persino la rabbia etnica quando c'è» (F. Merlo, *La Repubblica*).
2) E come dimenticare la creazione delle "**ronde**" che, formate da privati cittadini volontari, dovevano vegliare per la sicurezza nei quartieri cittadini?
   Furono previste nel secondo **"pacchetto" (Legge 15 luglio 2009 n. 94, intitolata «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»**), con una scelta che sembrava ignorare che la cura della sicurezza pubblica è una funzione tipica delle istituzioni dello Stato, come stabilito anche nell'art. 117 della Costituzione
3) Dai "pacchetti-sicurezza", mutata la maggioranza di governo, si passò al varo del **"Decreto-Minniti" (Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13, conv. in L. 13 aprile 2017 n. 46- «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonche' per il contrasto dell'immigrazione illegale**»), la cui "filosofia", comunque, non era certo simile a quella dei precedenti citati "pacchetti"
   Il provvedimento, proposto dal Ministro dell'Interno Marco Minniti, conteneva infatti un articolato insieme di misure destinate ad incidere in modo rilevante, anche sul piano ordinamentale, nella delicata materia del controllo e della repressione del fenomeno migratorio illegale.

Mutato il governo dopo le elezioni politiche del marzo del 2018, però, **si passò agli ormai famosi "decreti sicurezza".**

4) **Con il primo del 2018 (decreto legge n. 113 del 4.10.18, conv. in L. 1.12.18, n. 132- «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e**

immigrazione, sicurezza pubblica…omissis…», **cd. "Decreto-Salvini**"), oltre a modificare ben 17 provvedimenti legislativi o D.P.R. precedenti, **vennero ampliati i criteri di diniego e revoca della protezione internazionale** e **abrogata la protezione "umanitaria**" (che pure è forma di tutela non marginale riconosciuta dal diritto eurounitario), sostituita da permessi di soggiorno speciali. E **furono introdotte varie altre previsioni penalizzanti per i migranti richiedenti asilo.**

5) **Con il secondo decreto sicurezza del 2019 (Decreto legge 14.6.2019 n. 53, conv. in L. 8.8.2019, n. 77**- «**Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica»)** venne rafforzata la **"politica dei porti chiusi**" e prevista l'irrogazione di una pesantissima sanzione amministrativa, fino a un milione di euro, e la confisca obbligatoria del natante a carico del comandante della nave – e dell'armatore responsabile in solido – che non avesse osservato le limitazioni e i divieti eventualmente disposti dal Ministro dell'Interno in base a nuovi poteri attribuitigli. Fortemente penalizzata ne risultava dunque l'attività di soccorso in mare, derivante da un dovere non negoziabile.
6) **Con il decreto sicurezza-ter del 2020 (Decreto Legge 21.10.2020, n. 130, conv.** in **L. 18 dicembre 2020, n. 173- «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare**…omissis..») si è in parte attuato il dichiarato intento di cancellare molte inaccettabili precedenti previsioni in tema di immigrazione: alcune regole sono cambiate, ma molti nodi sono rimasti irrisolti e sono ormai numerose, troppe, le navi delle ONG sottoposte a fermi amministrativi in porti italiani.
   Comunque, pur non essendo stata ripristinata la protezione umanitaria, si è ampliata la previsione della protezione speciale**,** collegandola al divieto di espulsione e respingimento in caso di rischi di tortura e trattamenti inumani e degradanti e al rispetto della vita privata e familiare, della protezione della salute e degli obblighi internazionali dell'Italia.

Anche dopo le elezioni politiche del settembre del 2022, nuovamente mutata la maggioranza di governo, è stato varato un altro provvedimento, che ha duramente penalizzato l'attività di soccorso in mare e di gestione degli immigrati.

7) **E' stato infatti approvato, il** Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito in Legge 24 febbraio 2023, n. 15 **recante «**Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori**» che, a tacer d'altro, ha determinato tempi più lunghi e costi più alti delle attività di salvataggio in area Sar italiana, con netta diminuzione del numero delle navi delle ONG presenti del Mediterraneo,** in quanto costrette a raggiungere tempestivamente un porto sicuro, ma non necessariamente quello più vicino al luogo del salvataggio bensì quello indicato dal Centro italiano di coordinamento per il soccorso marittimo, pur se l'indicazione di porti sicuri italiani che si trovino in zone lontane giorni di navigazione rispetto al luogo ove è avvenuto il soccorso è da ritenersi in

contrasto con l'obbligo inderogabile di prestare soccorso a persone in mare in condizioni di pericolo.

E successivamente sono stati varati:

8) **Il Decreto-legge 10 marzo 2023 n. 20** firmato e approvato simbolicamente a Cutro il 9 marzo, dopo la tragedia consumatasi in mare il precedente 26 febbraio**, convertito in Legge 5 maggio 2023, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.** Le novità puntano ad un'ulteriore stretta sull' immigrazione irregolare, ampliando contemporaneamente i flussi di ingresso per lavoro anche oltre le quote stabilite, per i cittadini di Paesi che organizzano una formazione ad hoc. Rilevanti novità riguardano la protezione internazionale, l'abolizione del permesso per protezione speciale, e la stretta su cure mediche e permessi per calamità (cd. Decreto post Cutro).
9) Il **Decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123, che** è stato convertito *in* **Legge 13 novembre 2023, n. 159** e pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 266 del 14.11.2023, recante "**Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la <u>sicurezza</u> dei minori in ambito digitale**" (cd. **Decreto Caivano**)

Ed ora tocca al DDL di cui qui si discute (contenente **Disposizioni in materia di <u>sicurezza pubblica</u>, di tutela del personale in servizio, nonchè di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario***)* che certamente non sarà l'ultimo "dedicato" alla sicurezza: si è letto, infatti, che potrà presto essere approvato un altro provvedimento in tema di flussi dei migranti.

---===oOo===---

3. Osservazioni di carattere generale sul DDL 1236 approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024

Anche questo disegno di legge, che ci si augura possa essere corretto in Senato, appare ispirato al "panpenalismo di matrice populistica" cui si è già fatto cenno.
Introduce in 38 articoli più di venti nuovi reati e circostanze aggravanti delle pene, nonostante si affermi costantemente, per giustificare ogni nuova legge, di voler anche semplificare il sistema-giustizia.

Si continua così a trasmettere ai cittadini un messaggio politicamente utile ad ottenere sostegno da parte di coloro che non sono in grado di esaminare con freddezza e ragione le nuove previsioni. Non intendo sostenere che non occorra punire con decisione i reati, specie quelli gravi, che quotidianamente vengono consumati: da magistrato ho

sempre svolto funzioni di pubblico ministero e non posso certo essere accusato di eccesso di garantismo, almeno sin quando non lo si vorrà sanzionare.
Ma moltiplicare i reati non serve, senza attenta analisi della realtà: **crea invece solo difficoltà e zone d'ombra interpretative** (come la stragrande maggioranza dei giuristi sostiene), **allungando i tempi dei processi**.
Che senso ha aggravare le pene per reati commessi nei pressi di una stazione ferroviaria o di una metropolitana?
E punire gravemente i reati caratterizzati da "resistenza passiva", assimilando questa – sul piano del disvalore – a violenza e minaccia ? Sul punto, tra l'altro, è utile rimandare ai principi giurisprudenziali citati nella relazione dell'8 ottobre (pag.7) dell'avv. Guido Camera, quale Presidente dell'Associazione "Italiastatodidiritto", relazione qui già menzionata in nota n. 1, secondo cui non integra il delitto di resistenza passiva ad un p.u. "*una mera opposizione passiva al compimento dell'atto del pubblico ufficiale"* [2], come "*la condotta consistente nel mero divincolarsi posto in essere da una soggetto fermato dalla polizia giudiziaria per sottrarsi al controllo, quando lo stesso si risolva in un atto di mera resistenza passiva, implicante un uso moderato di violenza non diretta contro il p.u."*[3],
E che senso ha contrastare con la minaccia penale il diritto alla protesta pubblica con il conseguente rischio di penalizzare i diritti dei cittadini di studenti, lavoratori, ambientalisti ? Si finisce con "il veicolare l'idea che la pubblica manifestazione di protesta è in sé un fatto da stigmatizzare" (così nel documento di MD del 12 ottobre 2024).
Previsioni inutili, visto che sono già punibili comportamenti illegali in qualsiasi occasione le "piazze" si mobilitino. Tra l'altro, credo che le nostre forze dell'ordine sappiano ben fare il loro lavoro, anche in condizioni difficili, mantenendo il controllo anche di manifestazioni "turbolente". Lo dimostrano fatti recenti. Queste possibili nuove pene non servono certo a renderne più "protetta" l'azione, né a dissuadere chi partecipa a cortei con propositi di violenza.

Sia ben chiaro che interventi legislativi migliorativi sono pur possibili in alcuni dei settori oggetto del DDL, ma la severità delle sanzioni introdotte e la moltiplicazione dei reati (inclusi quelli che puniranno condotte ritenute prima illeciti amministrativi) non giovano affatto al corretto equilibrio che deve caratterizzare ogni democrazia. Credo che lo pensino anche i componenti dei servizi di informazione per la sicurezza le cui attività vengono ancora una volta potenziate (di ciò si parlerà appresso) ed i militari e gli appartenenti alle forze dell'ordine (che si intendono maggiormente tutelare con nuove norme): essi sono i primi a sapere che uno Stato di polizia non giova a nessuno
Le principali tendenze della produzione legislativa italiana sono dunque attribuibili a una sorta di bulimia normativa, che determina ampliamento del numero dei reati all'interno di Codici già pesantemente gravati, innalzamento delle pene per reati già presenti nel nostro ordinamento e, come già si è detto, sovraffollamento delle carceri.

[2] Cass. Pen., sez. I, sent. 31.3.2022 n. 29614
[3] Cass. Pen., sez. VI, sent. 06.11.2012 n. 10136

Condivido le parole di chi ha affermato che "in realtà, più che un pacchetto sicurezza, il disegno di legge approvato il 18 settembre scorso richiama "un palinsesto televisivo: le nuove norme ricalcano e trascrivono in forma di articoli di codice praticamente tutte le tematiche trattate in molti programmi radio-televisivi (ed in molti quotidiani: ndr) talvolta fino al parossismo. L'occupazione abusiva di case, i borseggi in metropolitana, le donne incinte per le quali si differisce la pena, la mobilitazione di "Ultima Generazione" che blocca il traffico e scrive sui muri, la decadenza di zone dei centri storici e la desolazione delle periferie: sono, come si dice, altrettanti "temi in scaletta" dei talk show radio-televisivi che mettono in scena umori e malumori, frustrazioni e rancori degli strati sociali meno tutelati. Problematiche vere, talvolta drammatiche, ma che i provvedimenti assunti non sembrano in grado in alcun modo di affrontare, risolvendosi in messaggi ideologici e in mera propaganda" (Luigi Manconi - La Repubblica, 20 novembre 2023) .

Non sono neppure accettabili le previsioni di restrizioni detentive – che peraltro ignorano il primato dell'infanzia - nei confronti di detenute madri, così come la classificazione della cd. cannabis light come sostanza stupefacente ed il duro regime previsto per le occupazioni di immobili.
Vorremmo tutti una efficace riforma del sistema carcerario, processi rapidi, effettività delle pene, freno alla prescrizione, ma serve davvero a tali fini l'insieme delle misure presenti del DDL ?
In più circostanze, del resto, lo stesso ministro Nordio aveva evidenziato, con ricchezza di argomenti e di citazioni dottrinali, come le tendenze ad introdurre nuove fattispecie penali e nuove aggravanti si mostrino in genere totalmente fallaci sul piano dell'efficacia e dei risultati conseguiti, avendo come sola conseguenza certa un ulteriore affaticamento della macchina della giustizia e l'incremento della sua cronica lentezza.
Dunque non serve inventare reati ed inasprire pene: viviamo in una società in cui ripetuti allarmi vengono diffusi con una periodicità sconcertante. Ma tanto più gli allarmi appaiono gravi, tanto più essi sono indeterminati, assolutamente privi di specificità e si rivelano infondati (riflessioni di Zygmunt Bauman *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari 2005), pur alimentando la paura dei cittadini.
Servono invece la proporzionalità della pena, la presenza in luoghi pubblici della Pubblica Sicurezza e la conoscenza delle cause di certi fenomeni criminali per intervenire "a monte".
Naturalmente il problema dei piccoli reati quotidiani esiste, e l'opinione pubblica avverte la nuova insicurezza delle città. Ma presentarlo come causa e non come effetto della disarticolazione del sociale è un inganno, che ingigantisce il fenomeno e di conseguenza, come s'è detto, incrementa la paura.
Peraltro, come affermato nel documento dell'Associazione Antigone e dell'ASGI citato in premessa (nota 1), "il Disegno di Legge Governativo 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 in cui 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".

---===oOo===---

4. **Osservazioni di carattere tecnico-giuridico sul DDL 1236 approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024**

CAPO I
DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NONCHÉ IN MATERIA DI BENI SEQUE STRATI E CONFISCATI E DI CONTROLLI DI POLIZI

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*).

Nuovi reati in materia di terrorismo

L'articolo 1 modifica il codice penale introducendo nuove fattispecie di reato in materia di detenzione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti di terrorismo (art. 270 quinquies.3) e di divulgazione di istruzioni sulla preparazione e l'uso di sostanze esplosive o tossiche ai fini del compimento di delitti contro la personalità dello Stato (art. 435 co. 2).

Si tratta di previsioni in linea con le crescenti preoccupazioni per la sicurezza nazionale alimentate dal terrorismo internazionale e dai "residui" di terrorismo interno (non certo paragonabili, per estensione e pericolosità, a quanto conosciuto negli "anni di piombo").

Per quanto riguarda la prima, viene punito 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 valenza nel settore in esame, la cui eventuale sussistenza impedisce la contestazione del nuovo reato (che si applica infatti "fuori dei casi di cui all'art. 270 bis").
Con la nuova norma, il legislatore vuole dunque punire condotte di chi non appartiene (o di cui non è provata l'appartenenza) ad una associazione con finalità di terrorismo internazionale, o di chi non è punibile 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 siano applicabili i citati artt. 270 bis e 270 quinquies c.p.").

Si configura, in altri termini, una 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 attuato quei "comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo", oggi invece necessari per giustificare l'intervento della giustizia penale.
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 ai quali, quindi, è contestato il reato di cui all'art. 270 bis.
Tuttavia si tratta di un passo simbolico espressivo del continuo ricorso allo strumento penalistico, ancora meno giustificabile in un settore già ricchissimo di figure di reato.
Nella nuova fattispecie, infatti, tutto il disvalore della condotta è racchiuso nella finalità di terrorismo che muove l'agente, ma proprio per questa ragione, sarebbe difficile contestare questo reato ed acquisirne la relativa prova al di fuori di un contesto associativo di cui tali condotte sono prova.
Non vi è davvero bisogno di questo reato.

La seconda novità consiste nell'introduzione all'art. 435 c.p. (che già 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 (comma 2) 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.**
Anche in questo caso, le condotte previste dal nuovo comma 2 dell'art. 435 c.p. rilevano normalmente, secondo la diffusa esperienza investigativa nazionale, quali prova o contenuto dell' appartenenza ad una organizzazione terroristica. Non mi risulta che sia mai stato individuato un addestratore alla fabbricazione ed uso di

ordigni esplosivi per compiere attentati che non appartenga ad una associazione di questo tipo.

Ed in ogni caso, le condotte in questione, se ascrivibili ad un singolo individuo non associato, sono già punibili ai sensi dell'art. 302 c.p. in relazione all'art. 280 c.p. in quanto darebbero luogo ad una istigazione a commettere attentati con finalità di terrorismo.

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare in ordine ai seguenti articoli:

Art. 2 (*Modifiche all'art. 17 del D.L. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, concernente le prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione di terrorismo*);

Art. 3 (*Modifiche all'art. 85 e introduzione dell'art. 94.1 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di documentazione antimafia*);

Art. 4 (*Modifiche all'art. 3 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di avviso orale*).

- L'**articolo 2**, modificato nel corso dell'esame alla Camera, modifica l'articolo 17 del decreto-legge n. 113 del 2018, in materia di **prescrizioni penali in caso di violazioni delle norme per il noleggio di autoveicoli per la finalità di prevenzione del terrorismo**.
- L'**articolo 3**, modificato nel corso dell'esame alla Camera, reca alcune **modifiche al codice antimafia in materia di documentazione antimafia riferita ai contratti di rete** e di **non applicabilità da parte del prefetto dei divieti di contrattare e di ottenere concessioni o erogazioni qualora dall'applicazione di tali divieti derivi il venir meno dei mezzi di sostentamento per l'interessato e la sua famiglia**.
- L'**articolo 4**, introdotto dalla 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.

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare anche in ordine ai seguenti articoli (che introducono modifiche alle procedure per l'adozione di misure già previste per

legge), <u>per il cui contenuto, però, lo scrivente esprime convinto consenso</u>, vista l'importanza del sostegno dovuto a vittime di gravi reati, ai collaboratori di giustizia (inclusi i meri testimoni) ed ai loro parenti:

<u>Art. 5</u> *(Modifiche all'art. 2 quinquies del d.l. 2 ottobre 2008 n. 151, in materia di benefici per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata*);

<u>Art. 6</u> (*Modifiche all'articolo 13 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e all'articolo 5 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, in materia di speciali misure di protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia*)

- L'**articolo 5**, introdotto nel corso dell'esame alla Camera, reca disposizioni in materia di condizioni per la concessione dei **benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata**, con particolare riferimento all'**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**.
- L'**articolo 6** introduce alcune disposizioni in materia di **protezione di collaboratori e testimoni di giustizia**, in particolare per quanto concerne il rilascio delle **identità di copertura**.

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare neppure in ordine ai seguenti articoli:

<u>Art. 7</u> (*Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di impugnazione dei provvedimenti di applicazione delle misure di prevenzione personali nonché di amministrazione di beni sequestrati e confiscati, e all'articolo 1, comma 53, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)*

<u>Art. 8</u> (*Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 123, di attuazione della direttiva 2013/29/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici*)

- L'**articolo 7**, come modificato nel corso dell'esame alla Camera, da un lato, 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 per garantire il massimo rendimento dei beni oggetto di

provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

- L'**articolo 8** modifica la **definizione di "articolo pirotecnico"**, contenuta nel D.lgs. 29 luglio 2015, n. 123. Con tale modifica, l'ordinamento interno viene adeguato alla nuova definizione di articolo pirotecnico, introdotta nell'anno 2021 nell'Unione Europea. 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.

---===oOo===---

Art. 9 - (*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

- L'**articolo 9** interviene sulle ipotesi di **revoca della cittadinanza italiana in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione ed altri gravi reati**, introdotte nel 2018 (art. 10-bis, L. 91/1992) stabilendo che non si può procedere alla revoca ove l'interessato non possieda un'altra cittadinanza ovvero non ne possa acquisire altra. Al contempo, **si estende da tre a dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna il termine per poter adottare il provvedimento di revoca**.

Già nel 2018, il legislatore italiano aveva 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.

Ma il d.d.l. n. 1236 estende ora a dieci anni (lett. "b" dell'art.9 co.1), 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..

Lo scrivente ritiene tale previsione inaccettabile, considerando che tanto maggiore è il tempo decorso dalla sua condanna, tanto più è probabile e possibile la reintegrazione del condannato nella società, anche grazie all'eventuale percorso di rieducazione svolto in carcere.
La revoca della cittadinanza **finirebbe così per costituire una seconda pena**, che potrebbe giungere a distanza di un decennio dalla prima e che colpirebbe, per le ragioni sopra indicate, solo una determinata categoria di cittadini italiani (quelli originariamente stranieri).

---===oOo===---

CAPO II
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA

<u>Art. 10</u> - *(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**

- L'**articolo 10**, modificato dalla Camera, prevede norme volte a contrastare l'occupazione abusiva di immobili, introducendo il **reato di occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui** (o delle relative pertinenze) e una **procedura d'urgenza per il rilascio dell'immobile** e la reintegrazione nel possesso.

Si tratta di una modifica rilevante che stabilisce che l'occupazione arbitraria di immobili destinati a uso abitativo o delle loro pertinenze, come garage e terrazzi, sia punita con pene che vanno da due a sette anni di reclusione. Inoltre, la nuova normativa prevede che si possa procedere d'ufficio nei casi in cui l'immobile occupato sia di proprietà di una persona incapace a causa dell'età o di problemi di salute.
Per contrastare il fenomeno delle occupazioni abusive, il ddl introduce anche una procedura di urgenza per liberare gli immobili da occupanti non autorizzati, velocizzando i tempi di intervento delle forze dell'ordine e delle autorità competenti.

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 il 4 ottobre 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 anche aumentare la pena da 2 a 7 anni di reclusione per chi coopera nell'occupazione,** così escludendo la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive della pena per questi ultimi (possibili solo se per la pena non superiore a 4 anni, ex d.lgs. n. 150/2022).
Il disagio sociale non violento, che spesso è alla base del fenomeno sociale delle occupazioni di immobili, rischia così di diventare un fenomeno criminale sempre da contrastare con la reclusione, a fronte di una cronica debolezza del sistema pubblico dell'alloggio e dell'assenza di interventi per garantire il diritto all'abitazione, che andrebbe sostenuto con le tradizionali vie del welfare comunale e del dialogo.

Va dunque aggiunto che la nuova previsione rischia di colpire duramente quella parte dei movimenti sociali che, in assenza di un intervento statale in questo ambito, si fanno carico del bisogno abitativo della parte della popolazione socialmente più vulnerabile; non a caso, alla medesima pena da 2 a 7 anni soggiace anche chi "coopera" nell'occupazione, una pena troppo elevata in presenza di comportamenti certamente illegali ma che, ove siano pacifici e non-violenti, possono non essere motivati da ragioni criminali.

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 quella occupata sia l'unica abitazione effettiva del denunciante, potere immediato che diminuisce lo spazio all'Autorità giudiziaria la quale interviene solo successivamente.

---===oOo===---

Art.11 (*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di circostanze aggravanti comuni e di truffa*)
Aggravanti varie, tra cui quella per truffe in danno di anziani

La norma prevede una nuova aggravante comune per i fatti commessi all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri

Si introduce, poi, un'aggravante della pena per le truffe commesse approfittando di circostanze di tempo, luogo e di persona (anche con riferimento all'età) tali da ostacolare la pubblica o privata difesa, e si prevede l'arresto obbligatorio nella flagranza del reato di truffa in danno di anziani.

Francamente, non è chiara la specifica ragione della prima aggravante che non ha ragione di essere se non quella di voler introdurre nel sistema penale un'altra "norma-manifesto".
Si potrebbe forse dire la stessa cosa, per la seconda, ma in questo caso – trattandosi di un'aggravante derivante dalle condizioni della parte offesa – si deve ricordare che gli anziani vanno tutelati efficacemente come tutti i soggetti deboli.

Questa nuova previsione è una delle poche condivisa da chi scrive, al pari di quelle già citate di cui all'art. 6 del DDL che riguardano una più efficace protezione e tutela di nuova identità, anche fiscale, per collaboratori e testimoni di giustizia.

---===oOo===---

<u>Art. 12</u>. (*Modifica all'articolo 635 del codice penale in materia di danneggiamento in occasione di manifestazioni*)

Aggravante per il reato di danneggiamento

- L'**articolo 12**, introdotto nel corso dell'esame alla Camera, **modifica** il **terzo comma dell'art. 635 c.p.** al fine di prevedere un **inasprimento 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.

In tal caso, il reato di danneggiamento sarà punito con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e con la multa fino a 15.000 euro.

Si tratta di un aumento di pena sostanzialmente inutile, vista la previsione di cui all'art. 635 c.p. comma 3°, che già prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni per analoghi danneggiamenti. Con l'art. 12 predetto si prevede che, qualora il fatto sia commesso con violenza alla persona o minaccia, la pena prevista sia quella della reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e della multa fino a 15.000,00 euro.

Dunque, la formulazione della nuova norma incide solo sull'aumento di sei mesi di reclusione per la pena minima e sulla previsione di una pena pecuniaria .

---===oOo===---

<u>Art. 13</u> - *(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 in materia di flagranza differita, e all'articolo 165 del codice penale in materia di sospensione condizionale della pena)***.**

DASPO Urbano

- L'**articolo 13**, modificato nel corso dell'esame alla Camera, reca disposizioni finalizzate ad estendere l'ambito di applicazione della **misura di prevenzione del divieto d'accesso alle aree urbane (DACUR, c.d. Daspo urbano)**. Viene introdotta, inoltre, l'osservanza del divieto di accesso, disposto in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree e nelle pertinenze dei trasporti pubblici, come ulteriore condizione al rispetto della quale può essere subordinata la concessione della **sospensione condizionale della pena**. La disposizione estende infine l'ambito di applicazione dell'**arresto in flagranza differita anche al reato di cui all'art. 583-quater c.p.**

Viene dunque ampliata l'applicabilità del Daspo urbano, strumento già in uso per limitare l'accesso a determinate aree urbane da parte di persone ritenute pericolose o coinvolte in attività illecite
Si tratta di un ampliamento non accettabile, specie ove si ricordi che la violazione del Daspo comporta sanzioni penali con un effetto indiretto e ulteriormente criminogeno.

L'articolo 13, infatti, introduce ulteriori aggravamenti alla disciplina del Daspo urbano, introdotto nel 2017 dal c.d. Decreto Minniti n. 14, misura di prevenzione, peraltro, oggetto di numerosi successivi interventi legislativi (nel 2018, 2019 e 2023) sempre volti ad ampliare i presupposti oggettivi e soggettivi di applicazione.
Si condividono le osservazioni (di seguito sintetizzate) contenute nel documento dell'Associazione Antigone e dell'ASGI citato in premessa (nota 1).
Le modifiche proposte dal d.d.l. n. 1236 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, del d.l. n. 14/2017, 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 13 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.

Sono molte le osservazioni critiche che possono essere formulate nei confronti di questa previsione sul Daspo che non richiede, come presupposto per la sua applicazione, una valutazione concreta della attualità della "pericolosità sociale" individuale.
Vanno inoltre segnalati i seguenti punti critici: 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.
Il Daspo urbano, inoltre, è un provvedimento di polizia amministrativa che non è soggetto alla riserva di giurisdizione prevista dall'articolo 13 della Costituzione.

---===oOo===---

<u>Art. 14</u> - *(Modifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada).*

Blocco stradale

- L'**articolo 14** prevede che sia punito a titolo di **illecito penale - in luogo dell'illecito amministrativo, attualmente previsto** - il **blocco stradale o ferroviario attuato mediante ostruzione fatta col proprio corpo**. La pena è aumentata se il fatto è commesso da più persone riunite.

Un'ulteriore novità è l'intervento in tema di norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione (decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66), con trasformazione del blocco stradale da illecito amministrativo a reato penale.
Il d.d.l. n. 1236, all'art. 14 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.

Invece ora, chi partecipa al blocco stradale, ferroviario o simili, anche in modo pacifico, sarà punito «con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro». E la pena sarà quella della reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite.

Si tratta di reati che certamente devono essere puniti, ma anche in questo caso le pene dovrebbero rispettare il principio di proporzionalità rispetto al grado di offensività di tutti i fatti – reato che possono determinare la condanna.
C'è da chiedersi se siano più offensivi questi reati o quelli commessi contro la Pubblica Amministrazione come lo era quello d'abuso d'ufficio cancellato dal codice penale.

---===oOo===---

<u>Art. 15</u> - *(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 donne madri o in stato di gravidanza, responsabili di reato.

- L’**articolo 15**, comma 1, modifica 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 ad un anno** e disponendo che le medesime scontino la pena, qualora non venga disposto il rinvio, presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri. Inoltre è previsto che l’esecuzione non sia rinviabile ove sussista il rischio, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. Il comma 2, introdotto dalla Camera dei deputati, prevede 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.

Anche in questo caso è utile riportarsi alla sintesi del condiviso e già citato documento dell’Associazione Antigone e dell’ASGI .
Allo stato, 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 disegno di legge introduce invece una discrezionalità che consente al giudice di valutare caso per caso simili situazioni, evitando il differimento della pena se la detenuta è ritenuta ad alto rischio di recidiva.
Si determinerebbe così un vulnus intollerabile al 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 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. La norma ha un oggettivo ed implicito significato discriminatorio, che rischia di assecondare le pulsioni razziste già presenti nella società.

E’ questo, dunque, un altro degli esempi di quanto si è prima detto circa le spinte populistiche che caratterizzano molte previsione del DDL. Magistrati esperti di esecuzione della pena ed il già Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà, Mauro Palma, hanno ben spiegato che, pur essendo in qualche modo frequente il fenomeno delle borseggiatrici incinte, esso andrebbe prima contrastato con maggior presenza pubblica delle forze dell’ordine. Ed, inoltre, anche la Corte

Costituzionale ha spiegato che i minori vanno tutelati sicchè, a prescindere dalla insufficienza delle case protette per le detenute madri, non si può accettare l'ipotesi di una diffusa permanenza in carcere di bambini. Ed anziché la marginalizzazione, va perseguita l'integrazione – per quanto non facile – anche dei responsabili di certi reati.

---===oOo===---

Art. 16 – *(Modifiche all'articolo 600-octies del codice penale in materia di accattonaggio).*

Il reato di accattonaggio

L'art. 16 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 all'avvalersi di minori di sedici anni, anziché quattordici (come è oggi previsto), 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 come questo intervento venga proposto 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" della L. 15 luglio 2009, n. 94.
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). Viene anche prevista 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".

La possibilità di comminare pesanti pene detentive per condotte dai confini assai sfumati come l' "induzione" appare molto pericolosa qualora la mendicità (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.

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare in ordine a:

Art. 17 (*Modifica all'articolo 9 del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2024, n. 67, in materia di assunzione di personale di polizia locale nei comuni capoluoghi di città metropolitana 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. Viene specificato, inoltre, che tale numero di unità di personale si riferisce a ciascun ente interessato.

---===oOo===---

Art.18 *(Modifiche LL legge 2 dicembre 2016 n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa)*
Cannabis light

- L'**articolo 18**, introdotto dalla Camera, apporta novelle alla disciplina relativa al sostegno e alla promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa (**Cannabis sativa L.**) di cui alla L. n. 242 del 2016. 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 triturata, nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli olii da esse derivati. Si prevede che, in tali ipotesi, **si applicano le sanzioni previste al Titolo VIII del D.P.R. n. 309/1990 i**n materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

Questa misura intende limitare la produzione, la vendita e l'importazione di cannabis light sul territorio nazionale, rispondendo alle pressioni di chi chiede un maggiore controllo su queste attività.

Anche in questo caso ci si trova di fronte ad una proposta di norma-manifesto, sbandierata come esempio di efficace contrasto del traffico di stupefacenti, pur se molti osservatori, non solo giuristi, hanno già rilevato che si tratta di una scelta idonea ad arrecare danni all'economia legale ed a molte aziende create sulla base del precedente regime normativo che occupano migliaia di lavoratori.

Sarebbe piuttosto necessario, allora, un intervento ben limitato e disciplinato, in modo da poter pervenire alla penalizzazione dei soli veri trafficanti.

---===oOo===---

CAPO III
MISURE IN MATERIA DI TUTELA DEL PERSONALE DELLE FORZE DI POLIZIA, DELLE FORZE ARMATE E DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO, NONCHÉ DEGLI ORGANISMI DI CUI ALLA LEGGE 3 AGOSTO 2007, N. 124

Art. 19 - *(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. Circostanze aggravanti varie.

- L'**articolo 19**, modificato nel corso dell'esame alla Camera, reca **modifiche gli 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 altresì – 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**.

L'inasprimento delle pene per violenza, minacce e resistenza riguarda quelle commesse nei confronti di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, categoria più specifica e limitata rispetto a quelle di "pubblici ufficiali" e di "incaricati di un pubblico servizio", contenute negli artt. 336 e 337 c.p. .
In questo modo, un atto di violenza contro un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza è punito più severamente rispetto a quello commesso contro un altro pubblico ufficiale, ad es., contro un giudice. La base attualmente prevista (da 6 mesi a 5 anni di reclusione) è infatti aumentata di un terzo, come se la polizia fosse l'organo che più di ogni altro rappresenta lo Stato e merita tutela rafforzata.
L'art. 19 è all'evidenza in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, ponendo gli agenti di polizia in una posizione di ingiustificato privilegio, al di là del fatto che 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 cresce anche il rischio di discriminazione.
Inoltre, l'art. 19 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 così 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).

Un'ulteriore aggravante, che può essere invece condivisa, viene prevista, con la modifica dell'art. 339 c.p., per i reati di violenza o minaccia commessi al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture strategiche o opere pubbliche, come il Ponte sullo Stretto di Messina o la Tav.
Questi crimini, già oggetto di forte dibattito in ambito politico e giuridico, saranno così soggetti a pene maggiormente severe, con l'obiettivo di dissuadere comportamenti che possano rallentare o ostacolare la realizzazione di opere di interesse nazionale.

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare in ordine a:

Art. 20 - (*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. 20 introduce una nuova specifica aggravante anche per lesioni di qualsiasi tipo e gravità cagionate ad ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle loro funzioni: le pene vengono però differenziate a seconda della gravità delle lesioni cagionate e, sempre rispetto alla formulazione attuale, si fa riferimento a qualsiasi funzione del pubblico ufficiale (e non solo a quelle in occasione di manifestazioni sportive, come allo stato previsto)

---===oOo===---

Art. 21 - *(Dotazione di videocamere al personale delle Forze di Polizia)*
Videocamere (bodycam) per la polizia:

- L'**articolo 21**, introdotto dalla Camera, al comma 1, **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 comma 2 rende **possibile l'utilizzo della videosorveglianza nei luoghi e negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale**. Il comma 3 reca la quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni del presente articolo. Il comma 4 individua le relative fonti di copertura finanziaria.

Con questa previsione il personale delle Forze di polizia impiegato nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni può essere dotato di dispositivi di videosorveglianza indossabili, idonei a registrare l'attività operativa e il suo svolgimento.
Dispositivi di videosorveglianza possono essere utilizzati anche nei luoghi e negli ambienti in cui sono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale

Tali previsioni sono certamente comprensibili ma concordo con quanto ha affermato il Garante per la Privacy che ha espresso parere favorevole solo per le circostanze in cui sussistano fatti di reato o concrete situazioni di pericolo di turbamento dell'ordine pubblico.

Insomma si dovrebbero specificare le condizioni per l'uso dei citati apparati di video sorveglianza nel senso indicato dal Garante e sarebbe probabilmente una buona scelta quella di prevedere "simmetricamente" il numero identificativo visibile sulle divise del personale delle Forze di Polizia impegnato a garantire l'ordine in pubbliche manifestazioni.

Nessun rilievo vi è da muoversi, invece, in ordine a quanto previsto nei commi 3 e 4 dell'art. 21 del DDL in esame, che riguardano spese ed oneri conseguenti per l'attuazione di quanto prima specificato.

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare in ordine a:

Art. 22: *Disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*

Art. 23: *Disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze Armate*

- L'**articolo 22**, introdotto dalla Camera, reca 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 è

riconosciuto a decorrere dal 2024. **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 comunque previsti alcuni casi di esclusione della rivalsa con riferimento alle somme anticipate. La disposizione reca altresì un'autorizzazione di spesa nel limite di 860.000 euro a decorrere dal 2024 e provvede alla copertura degli oneri.

- L'**articolo 23**, introdotto dalla Camera, reca 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**. Il beneficio è riconosciuto a decorrere dal 2024. **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 comunque previsti alcuni casi di esclusione della rivalsa con riferimento alle somme anticipate. La disposizione reca altresì un'autorizzazione di spesa nel limite di 120.000 euro a decorrere dal 2024 e provvede alla copertura degli oneri.

---===oOo===---

Art. 24: *Modifiche all'articolo 639 del codice penale per la tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche*

Si condivide la modifica del secondo comma dell'art. 639 c.p. (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui) cui viene aggiunto il seguente periodo: « 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, si applicano la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi e la multa da 1.000 a 3.000

Vengono così potenziati gli strumenti volti a salvaguardare i **beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche**.

---===oOo===---

Art. 25: *Modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di inosservanza delle prescrizioni impartite dal personale che svolge servizi di polizia stradale,*

- L'**articolo 25** reca un **inasprimento sanzionatorio delle previsioni dell'articolo 192 del codice della strada**, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, 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.

Sostanzialmente si condividono le modifiche, pur rilevando che in alcuni casi le nuove sanzioni amministrative previste risultano economicamente molto gravose

---===oOo===---

Art. 26 - *(Modifica all'articolo 415 e introduzione dell'articolo 415-bis del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza degli istituti penitenziari*).

Rivolta nelle carceri

- L'**articolo 26**, modificando alcune disposizioni del codice penale, introduce misure riguardanti la **sicurezza all'interno degli istituti penitenziari**, ovvero:
  - l'**aggravante del reato di istigazione a disobbedire alle leggi di cui all'art. 415 c.p., se commesso all'interno di un istituto penitenziario o a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute**;
  - il **delitto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario, di cui al nuovo art. 415-bis c.p.**

E' condivisibile l'introduzione dell'aggravante per il reato di cui all'art. 415 c.p. per cui la pena potrà essere aumentata fino a un terzo della sanzione attualmente prevista, che va da sei mesi a cinque anni di reclusione

Questo, poi, il testo previsto per il nuovo reato di cui all'art. 415-bis c.p. (rubricato "rivolta all'interno di un istituto penitenziario") :

"Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza.

Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni.

Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da tre a dieci anni nei casi previsti dal secondo comma.

Se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo comma; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a

quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo comma.
Nel caso di lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti".

Il reato di rivolta in carcere punisce con pene che variano da uno a cinque anni di reclusione non solo le azioni violente ma anche la resistenza passiva agli ordini delle autorità carcerarie: violenza e resistenza vengono dunque equiparate, sicchè, ad es., 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. In tal modo – e sempre a titolo di esempio - un detenuto che si trova in carcere per scontare pochi mesi per un semplice furto, potrebbe rimanervi per vari anni, perfino con conseguenti restrizioni per l'accesso ai benefici penitenziari, come appresso si dirà a proposito dell'art. 34 del DD in esame.
Nella vita carceraria di tutti i giorni, questa norma potrà indurre 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 .
Prevedere una così pesante 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 (le predette osservazioni sono anch'esse leggibili nel citato documento dell'Associazione Antigone e dell'ASGI).
Luigi Ferrarella, giornalista esperto del mondo carcerario, ha efficacemente scritto che "nessuno, nel parlare di carcere, metterebbe mai sullo stesso piano la resistenza passiva con le violenze di una rivolta. E invece uno dei nuovi reati proposti vorrebbe parificare, nella sanzione di 8 anni, chi in un carcere «usi atti di violenza o minaccia» con chi solo pratichi «resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti». C'è una bella differenza. Assumersi la responsabilità di decidere per protesta di non collaborare a un ordine ricevuto può se mai, per un detenuto, essere fonte di procedimenti disciplinari interni, può magari pesare negativamente sulla concessione o meno di un beneficio penitenziario". Ma Ferrarella rileva anche come non sia condivisibile far slittare la resistenza passiva in rivolta, proprio nei giorni in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha condannato l'Italia per non aver assicurato cure mediche tempestive e adeguate a un detenuto esposto perciò a «trattamento inumano e degradante.
Tra l'altro, più in generale, si trascura il fatto che spesso a violare sistematicamente le regole è proprio l'autorità statale che stipa i detenuti in celle, nel 35% degli istituti, prive dei 3 mq. minimi calpestabili a persona.

Prevedere una sanzione per chi si oppone passivamente a un ordine significa avallare un modello securitario di organizzazione carceraria.
Anche in questo caso, si rimanda ai principi giurisprudenziali in ordine alla nozione di "resistenza passiva" citati nella relazione dell'8 ottobre (pag.7) dell'avv. Guido Camera, quale Presidente dell'Associazione "Italiastatodidiritto", qui già menzionata in nota n. 1, fermo restando che il reciproco rispetto della dignità dei detenuti e della polizia penitenziaria, da rafforzare attraverso adeguate attività di formazione, rimane il "cuore" di ogni riforma penitenziaria.

---===oOo===---

Art. 27 - (*Disposizioni in materia di rafforzamento della sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti e di semplificazione delle procedure per la loro realizzazione*).
Rivolta nei CPR e nei CAS per le persone migranti

Analoghe disposizioni saranno applicate nei Centri di permanenza temporanea per migranti privi di permesso di soggiorno che, come si dirà appresso, non potranno neppure acquistare SIM telefoniche.
Infatti, l'**articolo 27**, modificato nel corso dell'esame alla Camera, introduce un **nuovo reato finalizzato a reprimere gli episodi di proteste violente da parte di gruppi di stranieri irregolari trattenuti nei centri di trattenimento ed accoglienza**. Si prevede, inoltre, l'estensione della disciplina speciale relativa alla realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, anche alle procedure per la localizzazione e per l'ampliamento e il ripristino dei centri esistenti.

In particolare, l'art. 27 del DDL modifica l'art. 14 del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. L'art. 14 T.U. immigrazione 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, oltre a numerose e drammatiche proteste degli stranieri reclusi sfociate in atti di danneggiamento delle strutture, di autolesionismo e perfino di suicidio**, **recenti inchieste di alcune Procure della Repubblica, nonchè condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti**

dell'uomo di Strasburgo per aver nel 2016 arbitrariamente trattenuto e (mal)trattato quattro stranieri in un Centro richiedenti asilo.
Orbene, la modifica che si vuole introdurre con l'art. 27 del DDL prevede che "*chiunque, durante il trattenimento 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, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di* ***resistenza*** *all'esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a quattro anni*. ***Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva*** *che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza. Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da uno a cinque anni nei casi previsti dal primo periodo e da due a sette anni nei casi previsti dal secondo periodo. Se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo periodo e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo periodo; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo periodo e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo periodo. Nel caso di lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti*».

Nessuno, sia ben chiaro, può contestare la necessità di punire i reati che possono essere commessi nei Centri di permanenza e rimpatrio o negli altri Centri di accoglienza straordinaria (CAS), anche provvisori, citati nell'art. 27 del DDL. Ma ci si deve chiedere se tali reati non siano anche la conseguenza della trasformazione di quei centri in prigioni amministrative, dove la possibilità di esservi trattenuti a lungo cresce nel tempo. Li si renda vivibili, rispettando il diritto all'asilo e facendo funzionare i meccanismi per eventualmente riconoscerlo ai richiedenti in tempi brevi.

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.

Peraltro, sarà ben difficile individuare 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. Garantire l'ordine ad ogni costo è ancora l'obiettivo della norme (osservazioni tratte dal pluricitato documento dell'Associazione Antigone e dell'ASGI).

---===oOo===---

Art. 28 - *(Disposizioni in materia di licenza, porto e detenzione di armi per gli agenti di pubblica sicurezza*)

Porto d'armi senza licenza fuori dal servizio

Il comma 1 dell'art. 28 prevede che gli agenti di pubblica sicurezza sono autorizzati a portare senza licenza alcune tipologie di armi da fuoco (quelle previste dall'articolo 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), quando non sono in servizio.

Non si capisce la ragione di questa previsione, mentre è chiaro che si favorisce in tal modo la proliferazione delle armi nelle strade e, più in generale, nei luoghi pubblici, consentendo a circa 300 mila 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.

Pietro Colapietro (segretario generale del Silp-Cgil) ha dichiarato che "un agente normale non vuole la seconda arma: abbiamo il problema opposto, non sappiamo dove lasciare quella di servizio" (L'Espresso, 27 settembre 2024).

---===oOo===---

Non vi sono osservazioni da formulare in ordine a:

Art. 29 - *(Disposizioni per la tutela delle funzioni istituzionali del Corpo della guardia di finanza svolte in mare e modifiche agli articoli 1099 e 1100 del codice della navigazione)*

> **L'assenza di rilievi in ordine a questa previsione deriva dalla convinzione dello scrivente che essa non potrà mai impedire o ostacolare le attività di obbligatorio soccorso in mare** a seguito di naufragi o altri eventi.

Art. 30 - **(***Modifica all'articolo 19 della legge 21 luglio 2016, n. 145, per la tutela del personale delle Forze armate che partecipa a missioni internazionali*

- L’**articolo 29** estende l’**applicabilità delle pene previste dagli articoli 1099 e 1100 del codice della navigazione per i capitani delle navi, italiane o straniere, che non obbediscano all’intimazione di fermo di unità del naviglio della Guardia di finanza o che commettano atti di resistenza contro di esse, al naviglio della Guardia di Finanza impiegato in attività istituzionali** (comma 1). Prevede inoltre la **reclusione fino a 2 anni per il comandante della nave straniera che non obbedisca all’ordine di una nave da guerra nazionale nei casi consentiti dalle norme internazionali di visita e ispezione delle carte e dei documenti di bordo** e la **reclusione da tre a dieci anni per il comandante o l'ufficiale della nave straniera per gli atti compiuti contro una nave da guerra nazionale** (comma 2).

- L’**articolo 30** è finalizzato alla **tutela delle Forze armate impegnate in missioni internazionali**, e a tale scopo integra le disposizioni penali applicabili al personale partecipante e di supporto alle missioni, per prevedere la **non punibilità dell’utilizzo di dispositivi e programmi informatici o altri mezzi idonei a commettere delitti contro l’inviolabilità del domicilio e dei segreti**, ai sensi del Codice penale.

---===oOo===---

Art. 31 (*Disposizioni per il potenziamento delle attività di informazione per la sicurezza*)

Estensione del ruolo delle Agenzie di Informazione

E’ qui utile ricordare che il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è costituito dal complesso di organi e autorità che hanno il compito di assicurare le attività di informazione per la sicurezza, allo scopo di salvaguardare la Repubblica da ogni pericolo e minaccia proveniente sia dall’interno sia dall’esterno del Paese.

La principale legge che lo disciplina è la L. 3 agosto n. 2007, n. 124 (*“Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”*), principale oggetto delle modifiche presenti nell’art. 31 del DDL in esame.

I rapporti tra il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e l’Autorità giudiziaria sono disciplinati secondo criteri ispirati alla reciproca collaborazione e al bilanciamento tra l’interesse di giustizia e quello di tutela della sicurezza dello Stato.

In questo ambito si colloca la facoltà del Presidente del Consiglio di chiedere all’Autorità giudiziaria **copia di atti di procedimenti**, anche coperti dal segreto di indagine, o informazioni scritte sul loro contenuto, che siano indispensabili per le esigenze di intelligence (art. 14 L. 124/2007 che ha introdotto nel CPP l’art. 118 bis).

Allo stesso scopo il DIS (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza), nello svolgimento dei compiti di supporto al Presidente del Consiglio, può acquisire dalle Forze di polizia le **informazioni riguardanti indagini giudiziarie**, anche se coperte

dal segreto di indagine, previo nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente (art. 4 co. 4 L. 124/2007).
Reciprocamente, ai sensi dei commi 7 e 8 dell'art. 23 L. 124/2007, è previsto che "*I direttori dei servizi di informazione per la sicurezza e il direttore generale del DIS hanno l'obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reati, di cui sia stata acquisita conoscenza nell'ambito delle strutture che da essi rispettivamente dipendono"* (co.7) e che "*L'adempimento dell'obbligo di cui al comma 7 può essere ritardato, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, quando ciò sia strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza*". (co.8).
Trattasi di una disposizione di eccezionale importanza da cui si deduce agevolmente che le Agenzie di Informazione non possono svolgere attività di polizia giudiziaria in senso stretto.
Del resto, l'art. 23 co. 1 della Legge n. 124/2007 prevede che il personale delle Agenzie di informazione non riveste la qualità di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, altrimenti dipenderebbe anche dal p.m. che non potrebbe esercitare il suo ruolo di direzione delle indagini in regime di indipendenza piena.
Tuttavia, per quanto riguarda le procedure a garanzia della riservatezza del personale di DIS, AISE e AISI chiamato a deporre in giudizio, l'Autorità giudiziaria deve adottare ogni possibile tutela della persona che deve essere esaminata, anche disponendo la sua partecipazione a distanza (art. 27 L. 124/2007).
La disciplina dei rapporti con l'Autorità giudiziaria riguarda anche la materia delle garanzie funzionali (artt. 17, 18, 19 e 20 L. 124/2007), in base alle quali "*Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi"* (testo del co. 1 dell'art. 17) nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 17 e delle procedure fissate dall'articolo 18.

Le principali previsioni contenute nell'art 31 riguardano:

a) il dovere di collaborazione con il DIS e con le due Agenzie di Informazione da parte delle pubbliche amministrazioni, delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico e dei soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità:
b) una consistente estensione della possibilità di concedere agli appartenenti alle Agenzie di Informazione autorizzazioni a compiere condotte previste dalla legge come reato ai sensi dell'articolo 18 L. 124/2007;
c) la possibilità di attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza, con funzione di polizia di prevenzione, anche al personale delle Forze armate, che non ne sia già in possesso, il quale sia adibito… al concorso alla tutela delle strutture e del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) o dei servizi di informazione per la sicurezza;

d) la possibilità di utilizzare l'identità di copertura, di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, negli atti dei procedimenti penali di cui all'articolo 19 della medesima legge n. 124 del 2007, dandone comunicazione con modalità riservate all'autorità giudiziaria procedente contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione;
e) la possibilità per l'autorità giudiziaria, al di là di quanto già previsto dal Cpp articolo 497, comma 2-bis del codice di procedura penale, su richiesta del direttore generale del DIS o dei direttori dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) o dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), quando sia necessario mantenerne segreta la reale identità nell'interesse della sicurezza della Repubblica o per tutelarne l'incolumità, di autorizzare gli addetti al DIS, all'AISE e all'AISI, a deporre in ogni stato e grado del procedimento con identità di copertura;
f) la possibilità per le Agenzie di informazione, per finalità della prevenzione di ogni forma di aggressione terroristica di matrice internazionale, di chiedere al Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, alla Direzione Investigativa Antimafia ed all'UIF (Unità di informazione finanziaria), secondo modalità definite d'intesa, le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie connesse al terrorismo;
g) la possibilità che il Presidente del Consiglio dei ministri, anche a mezzo del Direttore generale del DIS, possa richiedere in via permanente (e non solo fino al 31.12.2024 come ora previsto) all'A.G. competente l'autorizzazione per il personale dei servizi di informazione espressamente delegato a colloqui personali con detenuti e internati, al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Tanto specificato, lo scrivente osserva che nelle previsioni elencate, non se ne individua certo alcuna particolarmente allarmante, ma ancora una volta si manifesta l'orientamento politico finalizzato ad estendere il ruolo delle Agenzie di Informazione nella direzione di attività che non competono loro, come – in particolare – quelle di indagine giudiziaria.
Come si è prima detto, però, nel nostro sistema, diversamente da quanto previsto in altri Stati che non conoscono l'indipendenza del Pubblico Ministero, tali indagini sono di esclusiva competenza della polizia giudiziaria che agisce secondo le direttive dell'Autorità Giudiziaria e non – come invece le Agenzie di Informazione – dell'Esecutivo.
Fortunatamente è stato accantonato il progetto gradito al Ministro della Giustizia (come da sue dichiarazioni) di potenziare l'utilizzo e l'ambito delle intercettazioni preventive di competenza delle Agenzie di Informazione, ma egualmente **con l'art. 31 del DDL in esame si propongono criticabili ipotesi di modifica della L. n. 124/2007 come quelle non marginali prima indicate sub lett. "b" e, in parte sub lett. "a"** (in assenza, in questo caso, di precisazione delle notizie che potranno essere fornite alle Agenzie da parte delle pubbliche amministrazioni, delle società a

partecipazione pubblica o a controllo pubblico e dei soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità).

Nessun rilievo particolare, invece, il sottoscritto ritiene di formulare in ordine alle modifiche sintetizzate sub lett. "c", "d", "e", "f" (in relazione a quest'ultima previsione, del resto, già esiste un dovere di informazione reciproco della Polizia Giudiziaria e delle Agenzie di Informazione, in ordine alle rispettive competenze) e "g" (è accettabile, infatti, che sia resa permanente la possibilità di effettuare colloqui con detenuti).

---===oOo===---

Art. 32 *(Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 1^ agosto 2003, n. 259, in materia di obblighi di identificazione degli utenti dei servizi di telefonia mobile e relative sanzioni*)

Divieto di acquisto di carte Sim da parte di immigrati senza permesso di soggiorno

- L'**articolo 32**, introdotto in sede referente dalla Camera, in primo luogo modifica l'articolo 30 del codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 2003) 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, apporta novelle all'articolo 98-undetricies del codice delle comunicazioni elettroniche. Nel dettaglio, con riferimento alla conclusione di contratti il cui oggetto sia un servizio per la telefonia mobile (contratti pre-pagati o in abbonamento), **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**.

Con l'art. 32 del DDL, dunque, ci si trova nuovamente di fronte a previsioni penalizzanti nei confronti degli immigrati che non potranno acquistare carte sim se non in possesso di permessi di soggiorno.

---===oOo===---

CAPO IV
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI VITTIME DELL' USURA

Art. 33 *(Introduzione dell'articolo 14-bis della legge 7 marzo 1996, n. 108, in materia di sostegno agli operatori economici vittime dell'usura)*

- L'**articolo 33**, 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 fondamentali che disciplinano compiti, incompatibilità e decadenza, durata dell'incarico e compenso dei suddetti esperti.

La previsione è sicuramente condivisibile per ovvie ragioni di più efficace tutela delle vittime di reato.

---===oOo===---

CAPO V
NORME SULL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Art. 34. *(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione dei benefìci ai detenuti e agli internati)*
Va in proposito segnalato che la norma, modificando l'articolo 4-bis, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354, introduce restrizioni varie alla concessione di benefici penitenziari quali assegnazione al lavoro esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione nei confronti di chi sia detenuto «per i delitti di cui agli articoli 415 e 415-bis », **reato aggravato di istigazione a disobbedire alle leggi e delitto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario** rispettivamente modificato e introdotto – come prima s'è detto – dall'art. 26 del DDL.

Tali ultimi delitti, dunque, finiscono con l'essere parificati a quelli commessi per finalità di terrorismo, di associazione di stampo mafioso ex art. 416 bis ed altri ancora: **il che appare francamente sproporzionato ed ingiustificato**.

---===oOo===---

Sono invece sicuramente condivisibili, a parere di chi scrive, le seguenti disposizioni:

Art. 35: (*Modifiche all'articolo 2 della legge 22 giugno 2000, n. 193, in materia di attività lavorativa dei detenuti*)

Art. 36: (*Modifica all'articolo 47 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di apprendistato professionalizzante*)

Art. 37: *(Modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario)*

- L'**articolo 35** estende i **benefici previsti dalla legge n. 193 del 2000 per le aziende pubbliche o private che impieghino detenuti anche all'esterno degli istituti penitenziari**.
- L'**articolo 36** estende la **possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante anche i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e i detenuti assegnati al lavoro all'esterno**.
- L'**articolo 37** autorizza il Governo ad apportare **modifiche al regolamento di cui al d.P.R. n. 230 del 200** (norme sull'ordinamento penitenziario), in materia di **organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario**, sulla base dei criteri esplicitamente indicati.

---===oOo===---

CAPO VI
DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Art. 38: (Clausola di invarianza finanziaria)

Lo scrivente non ha osservazioni da formulare in proposito sulla **clausola di invarianza finanziaria**, secondo cui, **salvo quanto previsto dagli articoli 17, 21, 22, 23 e 36**, dall'attuazione del disegno di legge in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri.

---===oOo===---

5.Conclusioni

Il ddl Sicurezza dovrebbe essere un pacchetto volto a rafforzare la sicurezza e l'ordine pubblico, con particolare attenzione alle manifestazioni, alle carceri e alla protezione delle forze dell'ordine. Le modifiche normative proposte pongono l'accento sulla severità delle sanzioni, introducendo nuovi strumenti legali. Resta ora da vedere quali ulteriori modifiche saranno apportate durante il passaggio al Senato

Personalmente vorrei a questo punto aggiungere una riflessione a quelle sin qui sintetizzate: i cittadini e chi li rappresenta devono rifiutare posizioni estreme, utilizzare informazioni attendibili e comunque prestare ogni possibile attenzione al rispetto dei diritti fondamentali delle persone.
La ragione aiuterà a stare lontani da populismi di ogni segno, tra cui quello legislativo e quello giudiziario che pure esiste.

Ma è certo che **se le norme sin qui criticate fossero approvate, la loro interpretazione (non facile visto il metodo ed il lessico utilizzati) e la loro applicazione determinerebbero nuove accuse e polemiche nei confronti della magistratura, proliferazione dei processi, affollamento delle strutture carcerarie, ma soprattutto, visto che aumento di reati e pene non costituiscono affatto deterrenti, non sarebbero efficaci per garantire i diritti dei cittadini, incluso quella alla sicurezza**.

Ringrazio per l'attenzione e resto a disposizione per ogni eventuale approfondimento.

Dr. Armando SPATARO