

## Documento

**sul Disegno di legge n. 1236 (Senato) recante “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*”**

Il Consiglio direttivo dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale esprime forti preoccupazioni in relazione al Disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati ed ora all’esame del Senato (n. 1236) recante “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*”. Le norme che intervengono in materia penale sono espressione di un ricorso al diritto penale in chiave simbolica di rafforzamento della sicurezza pubblica che, assunta ad oggetto diretto della tutela penale, implementa una linea di politica criminale che prosegue quella già tracciata dall’avvio della legislatura con l’introduzione dell’art. 633-*bis* c.p. (d.l. 31 ottobre 2022, n. 162 conv. in l. 30 dicembre 2022, n. 199) e successivamente ribadita con il d. l. 15 settembre 2023, n. 123 conv. con modificazioni in l. 13 novembre 2023, n. 159.

A preoccupare sono alcune direzioni di sviluppo della politica criminale.

In primo luogo, il disegno di legge inasprisce il trattamento sanzionatorio di alcuni reati a tutela delle forze dell’ordine (violenza, resistenza, lesioni personali) e di alcuni delitti contro il patrimonio (danneggiamento e truffa), ribadendo ancora una volta l’illusoria vocazione generalpreventiva, secondo la quale all’aumento delle pene edittali corrisponda una maggior efficacia deterrente dei precetti. Solleva forti dubbi di ragionevolezza anche la circostanza aggravante applicabile a qualsiasi reato commesso “all’interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all’interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri” (art. 61, n. 11-*novies* c.p.): non c’è alcun nesso tra un “qualsiasi” reato e uno degli specifici luoghi indicati.

In secondo luogo, desta forti preoccupazioni l’utilizzo dello strumento penale in funzione repressiva in contesti complessi che distolgono l’attenzione rispetto ai fattori economici e sociali che proprio in quei contesti interagiscono. L’introduzione di un

nuovo reato, al fine di contrastare il pur deprecabile fenomeno dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui (art. 634-*bis* c.p.), interviene su situazioni di marginalità sociale che si vorrebbero affrontare inasprendo la disciplina penale vigente che già oggi, peraltro, consente di sanzionare alcune delle condotte toccate dal disegno di legge. Ugualmente, l'inasprimento delle pene nel delitto di accattonaggio (reclusione da uno a cinque anni invece della reclusione fino a tre anni di cui al vigente art. 600-*octies* c.p.), finisce per avere effetti pesanti su contesti sociali connotati da povertà: se è ragionevole contrastare le condotte di organizzazione dell'altrui accattonaggio, non si può non considerare che i nuovi limiti edittali andranno a colpire anche le condotte dei genitori che permettono che i figli minori di sedici anni mendichino, ossia condotte che si collocano in contesti nei quali la mendicizia è fonte di sostentamento.

Al pari delle norme incriminatrici innanzi indicate, anche l'inasprimento della disciplina del c.d. Daspo urbano esprime una gestione della sicurezza urbana che interviene su forme di marginalità sociale: il disegno di legge non solo amplia l'ambito di applicazione di una misura di prevenzione personale, ma produce l'effetto indiretto della criminalizzazione secondaria delle condotte di violazione delle prescrizioni impartite.

Ampliamento e inasprimento del controllo penale intervengo anche in relazione alla repressione di forme di manifestazione del dissenso. Espressione di questa linea di politica criminale sono: la trasformazione della condotta di blocco stradale (esteso anche alle strade ferrate) da illecito amministrativo a delitto, con un consistente aumento di pena, se il fatto – come solitamente avviene – è commesso “da più persone riunite”; l'introduzione della circostanza aggravante dei delitti di violenza o resistenza a pubblico ufficiale, quando i fatti sono commessi “al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica”; anche il delitto di deturpamento o imbrattamento di cose mobili o immobili altrui è aggravato, «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» (art. 639 c.p.), dove è evidente che il disvalore dell'aggravante è incentrato sulla finalità di contestazione e di dissenso, con la conseguenza che uno stesso fatto sarà o meno riconducibile alla nuova disciplina in ragione della finalità politico-dimostrativa di quel gesto.

In un contesto democratico, il dissenso può talvolta esprimersi attraverso condotte violente che integrano fattispecie di reato e in quanto tali vanno represses: contrasta,

invece, con i principi del diritto penale del fatto e di offensività la repressione più severa di reati solo perché alla base hanno una motivazione di contestazione politica.

Quanto alle scelte di incriminazione, non può che esser espresso un giudizio fortemente critico sulle due nuove fattispecie di rivolta, rispettivamente nel contesto degli istituti penitenziari e dei centri di permanenza e rimpatrio per immigrati irregolari. Si prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni (quattro anni se il fatto avviene nei CPR) per chi, all'interno degli indicati contesti, "partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia, di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite" (pene più elevate sono previste per promotori, organizzatori e dirigenti della rivolta). Il testo approvato dalla Camera dei Deputati attribuisce rilevanza anche alle "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".

Si tratta di una pericolosa estensione del controllo penale che finisce per coprire anche le condotte di resistenza passiva, incriminando così ogni atto di ribellione, non connotato da violenza o minaccia -quali, ad es., il rifiuto del cibo o dell'ora d'aria- ma che impedisca il compimento di atti d'ufficio di gestione dell'ordine e della sicurezza (terminologia amplissima, che può includere qualsiasi ordine impartito ai detenuti). Si fa presente che, secondo orientamento costante della giurisprudenza, la resistenza passiva non rileva nemmeno nel delitto di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.); inoltre, anche l'interpretazione costituzionalmente orientata della causa di giustificazione dell'uso legittimo delle armi (art. 53 c.p.) ha visto una forte compressione della scriminante di fronte a condotte di resistenza meramente passiva all'adempimento di atti di un pubblico ufficio.

La disciplina che il legislatore si appresta ad approvare non rispetta altresì il principio di proporzionalità tra limiti edittali e gravità del reato: una volta equiparato il disvalore di violenza e minaccia alle forme di resistenza passiva, il "rischio penale" delle une e delle altre finisce per essere sostanzialmente lo stesso, con la conseguente incentivazione a ricorrere a condotte di violenza e minaccia.

Non si può non considerare che queste due nuove fattispecie rischiano di fungere da arbitrario strumento di gestione della sicurezza all'interno di strutture nelle quali le

relazioni di forza sono necessariamente a senso unico. Il giudizio negativo si aggrava quanto più si considera la situazione emergenziale di sovraffollamento nei centri per migranti e nelle carceri che la l. 8 agosto 2024, n. 112 di conversione del d.l. n. 92/2024 su “Misure urgenti in materia penitenziaria” non ha affatto contribuito ad allentare (l'emergenza carcere e la necessità di apprestare soluzioni erantogia statedenunciate da questa Associazione nel documento congiunto sottoscritto anche dall'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale “G.D. Pisapia” e dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti nel giugno 2024).

Nel complesso, le norme del disegno di legge che intervengono sulle disposizioni penali destano forte preoccupazione, in quanto l'ampliamento del ricorso al diritto penale confligge con i principi di proporzionalità e sussidiarietà ed opera in funzione essenzialmente simbolico-comunicativa, senza che ciò significhi assicurare strumenti dotati di maggior efficacia nella tutela della sicurezza individuale e collettiva. Queste norme segnalano un ulteriore spostamento del baricentro delle riforme legislative verso un diritto penale d'autore che si traduce nella repressione di condotte che esprimono dissenso, emergono da contesti di marginalità sociale e denotano un pericoloso scivolamento verso una gestione securitaria dell'emergenza carceraria.

Il Consiglio direttivo

3 ottobre 2024

Il Consiglio direttivo

Prof. Marco Pelissero, Presidente

Vittorio Manes, Vice-Presidente

Giuliano Balbi

Luigi Foffani

Alberto Gargani

Enrico Mezzetti

Rosaria Sicurella

