

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2355-A-bis

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(MELONI)

DAL MINISTRO DELL'INTERNO

(PIANTEDOSI)

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(NORDIO)

DAL MINISTRO DELLA DIFESA

(CROSETTO)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(GIORGETTI)

Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario

Presentato l'11 aprile 2025

(Relatore di minoranza: **MAGI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — « Signor Presidente, colleghi e colleghe deputati, quando sono entrata in quest’Aula per la prima volta, ero convinta che in questo luogo, più che in tutti gli altri, avrei trovato rispetto delle istituzioni e delle regole, unanime interesse per il bene comune e amore per la democrazia. Purtroppo, però, mi sono dovuta ben presto ricredere, mio malgrado e a fatica. Infatti, Presidente, anche la discussione di questo provvedimento è stata un’occasione mancata di esercizio democratico delle prerogative parlamentari di maggioranza e di opposizione. Lo dico soprattutto a beneficio dei colleghi del Movimento 5 Stelle che, in Commissione, hanno candidamente dichiarato di accettare come un mantra la volontà governativa di piegare le nostre prerogative ad una prassi illegittima sotto il profilo formale, quanto sbagliata sotto quello del merito ».

Queste parole sono state pronunciate dalla collega Ylenia Lucaselli nella seduta dell’Assemblea del 17 maggio 2021, in occasione della discussione del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, in piena pandemia, quando l’urgenza e la necessità c’erano davvero. Il gruppo di Fratelli d’Italia evidentemente ha cambiato totalmente posizione.

Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, costituisce — infatti — una rottura dell’ordine costituzionale da molti punti di vista e, pertanto, invito l’Assemblea a respingerlo con nettezza.

Esso costituisce un insulto al Parlamento e ai cittadini italiani e produce una lacerazione nel tessuto costituzionale e civico del Paese. Che gli stessi Presidenti delle Camere non lo abbiano rilevato è un preoccupante sintomo d’insensibilità istituzionale e della circostanza che le regole dell’ordinamento giuridico sono difese dalle alte cariche dello Stato solo fin dove ciò sia di loro interesse.

Ma procediamo con ordine.

Il testo del decreto-legge in esame ricomprende in massima parte il disegno di legge (atto Camera n. 1660) che la Camera dei deputati ha già esaminato nel corso del 2024. Dopo un’ampia discussione — pur non esente da soprusi procedurali e da forzature di maggioranza — quel provvedimento è approdato in Assemblea con l’aggiunta di molti articoli. Il sottoscritto già in quell’occasione aveva presentato una relazione di minoranza.

Il testo licenziato dall’Assemblea è quindi passato al Senato, ramo nel quale il disegno di legge (atto Senato n. 1236) è rimasto in discussione per altri cinque mesi senza che nessuno nella maggioranza abbia rilevato la straordinaria necessità e urgenza d’intervenire per far entrare in vigore le disposizioni che si andavano discutendo. Non certamente il senatore Balboni nella seduta dell’Assemblea del 5 novembre 2024, nel corso della quale ha risposto a obiezioni di senatori di opposizione, che sottolineavano le forzature che si andavano producendo anche in quel ramo del Parlamento. Il senatore Balboni si limitava a replicare che la tempistica era stata concordata anche con i gruppi delle minoranze.

In data 18 gennaio 2025, su *Il Messaggero* di Roma, il ministro Piantedosi rilasciava un’intervista nella quale, rispondendo alla domanda: « Sul disegno di legge Sicurezza accoglierete i rilievi del Colle? » osservava: « C’è una discussione in atto e buoni presupposti: quelle modifiche, sulle mamme incinte e sull’acquisto delle Sim, in ogni caso non stravolgono l’impianto del provvedimento. Credo che la cosa più importante però sia fare in fretta, perché nel disegno di legge ci sono una serie di normative importanti. Ad esempio la tutela legale nei confronti delle forze dell’ordine, con il sostegno alle spese ».

Quindi, secondo il Ministro occorreva fare in fretta per l’importanza dei contenuti del provvedimento, non già per la straordinaria urgenza di intervenire su si-

tuazioni che già premevano (come la tutela legale degli agenti di polizia).

La Conferenza dei capigruppo del Senato, in data 1° aprile 2025, con il concorso decisionale del Governo, decideva di iscrivere nel calendario dei lavori, per il successivo 15 aprile 2025, il disegno di legge, che aveva subito ulteriori modifiche con particolare riferimento alle disposizioni sulla quantificazione degli oneri e sulla relativa copertura finanziaria, ragion per cui era certo che il testo sarebbe tornato alla Camera.

Inopinatamente, il 4 aprile 2025, il Consiglio dei ministri deliberava l'adozione del decreto-legge oggi in discussione, che sarebbe stato emanato dal Capo dello Stato il giorno 11 del medesimo mese.

La ragione di questo scarto di valutazione del Governo circa l'effettiva urgenza sull'entrata in vigore delle disposizioni che sarebbero state discusse in Senato solo dieci giorni dopo non è nella realtà empirica. Essa è solo nel capriccio politico di chi sente il Parlamento come un intralcio.

Se su *Il Sole 24 ore* del 26 marzo 2025 (pag. 9) già era scritto che alla « Lega era invisa la terza lettura della Camera », in data 1° aprile 2025, il senatore Salvini, vicepresidente del Consiglio dei ministri, si mostrava aperto ad alcune modifiche al testo del disegno di legge in tale terza lettura (v. *Il dubbio*, 1° aprile 2025, pag. 4).

Due giorni dopo, viceversa, si apprendeva da *Il Corriere della sera* (4 aprile 2025, pag. 25) che lo stesso Salvini era « riuscito a portare a casa un provvedimento bandiera in vista del congresso ». Da *Il Sole 24 ore* della stessa data (pag. 14) si apprendeva che la decisione del Consiglio dei ministri di adottare il decreto-legge era « tutta politica, necessaria per spegnere le intemperanze della Lega ». Lo ha sottolineato anche la collega Serracchiani nella seduta dell'Assemblea del 23 aprile 2025 e nessuno ha potuto contraddirla.

Quindi l'articolo 77 della Costituzione è stato ridotto a una sorta di *placebo*. Quello che non era affatto urgente nella Conferenza dei capigruppo del Senato il 1° aprile 2025 lo è divenuto improvvisamente il 4 aprile.

Di fronte a questo scenario francamente triste, è persino superfluo rammentare il contenuto delle sentenze della Corte costituzionale, che più volte hanno ribadito che la straordinaria necessità e urgenza dei decreti-legge consiste in una situazione di fatto che si presenta in modo impellente innanzi alle responsabilità dell'Esecutivo e che a esse pre-esiste. La recente pronuncia n. 146 del 2024 ha – sì – riconosciuto al Governo un potere discrezionale nel valutare la sussistenza di questo requisito, ma ha anche chiarito che non si tratta di un potere svincolato da qualsiasi regola. Quella sentenza ha dichiarato illegittima una parte del decreto-legge n. 51 del 2023, affermando lucidamente che « i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto ».

Concetti analoghi erano stati stabiliti nelle sentenze n. 171 del 2007 e 32 del 2014, cui qui si rinvia.

C'è, dunque, una gigantesca questione di metodo costituzionale e di rispetto democratico. Il Parlamento è stato umiliato e questa ferita si staglierà per molto tempo nella storia repubblicana.

Ma vi sono anche questioni specifiche molto serie che ineriscono alle singole disposizioni, del tutto eterogenee, le quali – peraltro – sono già in vigore.

Un primo problema si pone per l'articolo 9, che prevede la revoca della cittadinanza in caso di condanne per reati di terrorismo. Sebbene venga usata la cautela di vietare la revoca per i casi in cui la persona non possa acquisirne un'altra, la norma è chiaramente illegittima perché si riferisce solo ai cosiddetti « cittadini recenti » e non a quelli che nascono italiani da italiani. La disposizione è in contrasto quindi con l'articolo 3 della Costituzione perché è discriminatoria e – essendo discriminatoria – è automaticamente riconducibile a motivi politici. Ne deriva il contrasto con l'articolo 22 della Costituzione medesima. Essa è anche in contrasto con la

Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 e con la CEDU (come sottolineato anche di recente da numerose sentenze della Corte di Strasburgo, per esempio, *Sharafane c. Danimarca* del 12 novembre 2024).

C'è poi l'articolo 10 sull'occupazione abusiva degli immobili. Si tratta di una disposizione, sulla carta, astrattamente neutra, ma che nel concreto è uno strumento di pressione politica contro le classi più povere che vedono violato il loro diritto alla casa e non tocca sul piano applicativo casi di macroscopica illegalità come per esempio quello di *Casapound* a Roma. Sull'argomento, merita anche rinviare ai rilievi tecnici sulla formulazione della norma del prof. Marco Gambardella, intervenuto in audizione nella seduta delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del 22 aprile 2025.

L'articolo 11 costituisce un caso di palese sovrabbondanza penale, giacché introduce ipotesi aggravanti che sarebbero già comprese nell'articolo 61 del codice penale (minorata difesa). L'articolo 12 a sua volta introduce un'aggravante illegittima al reato (pur giustamente previsto) di danneggiamento. Ma stabilire che esso è aggravato se è motivato da dissenso politico è contrario all'articolo 21 della Costituzione.

Con l'articolo 14 si arriva al paradosso politico. Nel 1997 la Lega Nord si opponeva alle multe sulle quote latte dell'Unione europea e fece nascere i « Cobas del Latte », che bloccarono la Milano-Venezia e sparsero letame. Il reato allora fu abrogato nel 1999 per trarre dall'impaccio penale gli esponenti della Lega coinvolti. Tra il 2018 e oggi il reato torna a essere reato, perché così conviene politicamente a una parte della maggioranza. Di nuovo – quindi – un uso strumentale e disinvolto della leva penale.

Da questo punto di vista, vale la pena riportare un passaggio del comunicato dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale (9 aprile 2025): « Vengono infatti introdotti, con decreto-legge, almeno quattordici nuove fattispecie incriminatrici e inasprite le pene di almeno altri nove reati. Le condotte oggetto di criminalizza-

zione appaiono, nella quasi totalità dei casi, espressive di marginalità sociale o di forme di manifestazione del dissenso, con interventi che – come già illustrato nel precedente comunicato della nostra Associazione – risultano per diversi profili di dubbia compatibilità con svariati principi costituzionali, compresi quelli di necessaria offensività, sussidiarietà e proporzione. Emblematica in tal senso è la pena per l'occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui (da due a sette anni di reclusione), coincidente con quella comminata dall'art. 589, co. 2, c.p. per l'omicidio con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro ».

L'articolo 19, a sua volta, sfruttando l'incastro di rinvii tra gli articoli 336, 337 e 339 del codice penale, prevede una nuova aggravante all'articolo 336 (commettere il fatto in danno di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio, con pena fino a tre anni); ne consegue che questa si somma a (e aggrava) quella prevista per i fatti avvenuti durante manifestazioni politiche di dissenso, generico o legato a opere pubbliche contestate (per esempio: il Ponte sullo Stretto di Messina).

Nell'articolo 20, il decreto-legge compie una delle scelte normative più odiose dal punto di vista ideologico. Si prevede che le forze dell'ordine possano dotarsi di telecamere sulle divise ma non dell'identificativo. In pratica, alle forze dell'ordine è dato uno strumento d'intimidazione senza, però, il bilanciamento della responsabilità. Tra l'altro, nel comma 2 è previsto che le videocamere indossabili (ma anche fisse) possano essere usate nelle carceri e nei centri di permanenza e di rimpatrio, così da rendere la sorveglianza sui detenuti ancora più stringente e da dare alla polizia penitenziaria un potere ancora più incontrollato (come se i fatti del carcere di Santa Maria Capua Vetere non avessero insegnato nulla). Tutto ciò peraltro determinerà notevoli problemi in termini di parità delle parti nel processo, per eventuali procedimenti penali a carico dei reclusi.

Quanto agli articoli 22 e 23, si ribadiscono le critiche già mosse dal sottoscritto

nella relazione di minoranza relativa all'atto Camera n. 1660/A-bis.

In forza di essi, agli imputati appartenenti alle Forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle Forze armate, è conferita la facoltà di ottenere la copertura delle spese legali, le quali saranno pagate dunque dai contribuenti. Più precisamente, l'articolo 22 stabilisce che «agli appartenenti alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, nonché al coniuge, al convivente di fatto e ai figli superstiti degli ufficiali o agenti deceduti, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere corrisposta una somma, complessivamente non superiore a euro 10.000 per ciascuna fase del procedimento, destinata alla copertura delle spese legali, salva rivalsa se al termine del procedimento venga accertata la responsabilità dell'ufficiale o dell'agente a titolo di dolo».

A parte l'incredibile affastellamento di fattispecie diverse (per cui colpevoli e vittime — cioè le famiglie dei poliziotti uccisi facendo il loro dovere — vengono accomunati), per i reati colposi (che possono essere anche molto gravi: si pensi a un certificato di stabilità di un edificio, il cui crollo causa la morte di persone, o l'omicidio colposo di un ufficiale di polizia, il quale ometta, violando precise disposizioni di cautela, di custodire un'arma con conseguente morte di un innocente), il colpevole avrà sempre l'avvocato pagato dall'erario. Si tratta di una disposizione evidentemente illegittima perché viola il principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione. Non si comprende per quale motivo l'imputato di un reato colposo, che non appartenga ad una delle tre categorie summenzionate, debba pagarsi il proprio avvocato mentre un poliziotto o un vigile del fuoco avrà il privilegio di vedersi pagate le spese legali dai contribuenti. Del resto, la norma esclude la rivalsa nei confronti del beneficiario della somma anticipata per il pagamento del professionista anche in caso di sentenza che dichiara l'intervenuta prescrizione, creando chiaramente una disparità tra le parti del processo. Vi sarà una

vittima di un reato — storicamente avvenuto — che non avrà giustizia e che si dovrà pagare il difensore, mentre l'autore del fatto non pagherà né in termini di sanzione né di parcella. È chiaramente violato l'articolo 111 della Costituzione, nella parte in cui prevede che le parti partecipano al processo in condizioni di parità davanti al giudice.

L'articolo 26 del decreto-legge in esame novella l'articolo 415 del codice penale in materia di istigazione a disobbedire alle leggi attraverso l'aggiunta di un secondo comma, il quale prevede un'aggravante laddove le condotte ivi descritte avvengano all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute. Accanto a tale novella, già esposta al rischio concreto di una punizione di condotte di pericolo astratto e criminalizzazione del dissenso, si affianca l'introduzione di una nuova fattispecie di reato (articolo 415-bis del codice penale), ossia la rivolta all'interno di un istituto penitenziario. Espressione di una vera e propria meccanica del potere, e già unanimemente criticata in dottrina e da molti commentatori, questa nuova fattispecie incriminatrice equipara, sanzionandole in modo eguale, condotte assolutamente diverse. Alla violenza o alla minaccia che possono accompagnare una sommossa vengono, infatti, associati le condotte di resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini e i tentativi di evasione, commessi congiuntamente da tre o più persone.

Non solo: l'articolo 34 del decreto-legge inserisce le fattispecie di cui agli articoli 415 e 415-bis del codice penale tra quelli indicati dall'articolo 4-bis, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354, (ordinamento penitenziario) ai fini dell'accesso ai benefici delle persone detenute, ancora una volta estendendo i presupposti per l'applicazione della norma maggiormente foriera del sovraffollamento penitenziario. In questo modo, richiamata la già citata irragionevolezza in merito all'assimilazione di condotte evidentemente diverse, qualunque condotta di dissenso (perfino comprendente l'ossimorica previsione di resistenza passiva) verrà punita con la draconiana san-

zione da due a otto anni di reclusione (per i promotori e organizzatori, la cui concreta individuazione in tali contesti appare assolutamente opinabile), e da uno a cinque anni per i partecipanti. L'assunto secondo il quale (come affermato a pagina 17 della relazione illustrativa dell'atto Camera n. 1660) « la descrizione delle modalità della condotta tipizza azioni già previste dall'articolo 41 dell'ordinamento penitenziario a giustificazione dell'impiego della forza fisica e dell'uso dei mezzi di coercizione da parte del personale degli istituti penitenziari » prova troppo; un conto è consentire, infatti, una reazione, altro è introdurre una fattispecie penale alla base della stessa, le cui conseguenze (oltre che sanzionatorie) non potranno che costituire, per la sua sola entrata in vigore, una micidiale arma per la criminalizzazione del dissenso, perfino a fronte di condotte criticabili tenute *intra moenia* dal personale delle Forze di polizia o da altri operatori penitenziari.

Sul punto appare opportuno riportare un tratto della nota dell'Associazione nazionale magistrati (14 aprile 2025), secondo cui « E ancora, nonostante la gravissima situazione carceraria, più volte denunciata, si introducono nuove ipotesi di esclusione delle misure alternative e dei benefici penitenziari, oltre al carcere per le donne incinte. A fronte di ciò, non vengono previste misure per fronteggiare la drammatica situazione degli istituti penitenziari o per potenziare gli strumenti a disposizione della magistratura di sorveglianza, aumentando le dotazioni anche per il finanziamento di strutture alternative. Restano quindi ancora attuali le preoccupazioni che da tempo l'Associazione nazionale magistrati ha manifestato per le condizioni fatiscenti delle carceri italiane, per il loro sovraffollamento e per l'elevato numero di suicidi, tanto tra la popolazione detenuta quanto tra la polizia penitenziaria ».

All'articolo 27 del decreto-legge si rinviene una disposizione che confina con l'inciviltà: si prevede una nuova fattispecie di reato, punita con la pena da 1 a 4 anni, per il migrante che, anche mediante condotte di resistenza passiva, promuova una rivolta in un centro di permanenza per i

rimpatri. Al riguardo, è necessario ricordare che la situazione dei centri italiani di permanenza per i rimpatri è stata più volte dichiarata in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (si vedano, da ultimo, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo *Sadio c. Italia* del 16 novembre 2023 e *A.E. e altri c. Italia* del 16 novembre 2023), tanto che, più che legittimamente, i migranti potrebbero ribellarsi. Escogitare un'apposita fattispecie di reato (distinta dalle eventuali percosse, lesioni o resistenze a pubblico ufficiale, che potrebbero già attualmente essere contestate a soggetti violenti) è il frutto di un esercizio ideologico puro e semplice, volto a soddisfare le pulsioni securitarie, non esenti da razzismo, di una parte dell'opinione pubblica.

Nell'articolo 28 del decreto-legge, si prevede la possibilità per gli agenti delle Forze di polizia di portare senza licenza e fuori servizio le armi di cui all'articolo 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, vale a dire pistole, rivoltelle e armi da taglio fino a 65 centimetri di lunghezza. Si tratta di una sorta di istigazione a delinquere da parte dello Stato e di una minaccia permanente ai cittadini inermi e onesti. La giustificazione contenuta nella relazione illustrativa, per cui la facoltà di porto libero d'armi si riferisce ad arma diversa da quella di servizio, non è affatto convincente.

Nell'articolo 31, poi, è apportata una modifica legislativa molto problematica. Si premetta che la legge 3 agosto 2007, n. 124, relativa al sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, aveva realizzato un apprezzabile bilanciamento tra garanzie funzionali degli agenti dei servizi segreti e il segreto di Stato. Nessuno può essere ingenuo al punto di ritenere che gli agenti dei servizi segreti non debbano commettere fatti che siano astrattamente reati e che questa possibilità non debba adeguarsi all'evolversi della criminalità interna e internazionale. Tuttavia, quei fatti dovevano (e devono ancora) essere, di volta in volta, autorizzati in relazione a specifiche circostanze nelle quali commettere reati è

indispensabile. Orbene, l'articolo 17, comma 4, della legge n. 124 del 2007 prevedeva che non fossero mai autorizzabili i reati su cui è non possibile opporre o apporre il segreto di Stato ai sensi dell'articolo 39, comma 11, della medesima legge. Questo parallelismo era ed è ragionevole: se vi sono fatti talmente gravi che debbono essere suscettibili di verifica giudiziale e, quindi, di cronaca pubblica (in ossequio agli articoli 1 e 21 della Costituzione) e perciò non schermabili con il segreto di Stato, quei fatti non possono essere nemmeno autorizzati ai sensi degli articoli 17 e 18.

Con il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, questo parallelismo era stato incrinato, ma solo in via provvisoria. Viceversa, con l'articolo 31 del decreto-legge in esame la divaricazione tra reati autorizzabili e segreto di Stato diventa permanente. Si inserisce tra i reati autorizzabili una nutrita serie di fattispecie associative, con la motivazione implicita che occorre tutelare gli agenti infiltrati nelle filiere terroristiche interne e internazionali. Senonché, le norme sugli infiltrati (vale a dire sugli agenti sotto copertura) sono già previste in altre leggi (l'articolo 97 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, di prevenzione, cura e riabilita-

zione dei relativi stati di tossicodipendenza, la legge 16 marzo 2006, n. 146, e altre), laddove però gli infiltrati sono agenti di polizia giudiziaria, con le garanzie che ne derivano. Inoltre, come si evince anche dalla relazione illustrativa, tra le condotte scriminate v'è anche quella del dirigere e organizzare un'associazione terroristica (e quindi non solo del parteciparvi come infiltrato). L'allargamento della deroga al principio del parallelismo tra garanzie funzionali per gli agenti dei servizi d'informazione e il segreto dello Stato non appare, quindi, giustificata.

Il sottoscritto, quindi, non può che ribadire quanto detto nella citata relazione di minoranza relativa all'atto Camera n. 1660/A-bis e riprendere anche quanto detto dal collega Marco Pellegrini nella seduta dell'Assemblea del 10 settembre 2024. I medesimi dubbi sorgono anche in relazione alla possibilità prevista – non più in via provvisoria, come nel decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155 – per gli agenti dei servizi di procedere a colloqui con i detenuti.

In conclusione, invito l'Assemblea a respingere *in toto* il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge in esame.

Riccardo MAGI,
Relatore di minoranza.



19PDL0144540