



Memorie dell'audizione di Amnesty International Italia nell'ambito della discussione presso le Commissioni riunite Giustizia e Affari Costituzionali della Camera dei deputati dell'A.C. 1660, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario

Amnesty International intende incentrare la propria analisi sulle disposizioni del testo che andrebbero a ledere il diritto di protesta pacifica e il diritto alla riservatezza, tutelati dal diritto italiano, compresa la Costituzione, dal diritto Ue e dal diritto internazionale.

Partendo dall'**articolo 1**, pur non sanzionando la ratio della norma che si colloca nella volontà di prevenire atti di indiscussa gravità per la società tutta, **chiediamo di riformulare il testo, onde evitare che casi di protesta pacifica svolta attraverso metodi di disobbedienza civile possano venire ricondotti ad azioni terroristiche**, come nel caso dei 12 attivisti per la giustizia climatica che avevano bloccato come forma di protesta una corsia dell'A12 Roma-Civitavecchia e che per questo sono stati accusati di "attentato ai trasporti (art. 432 cp).

Ad ulteriore supporto di tale invito menzioniamo il paragrafo 87 delle Linee Guida per la libertà di riunione pacifica dell'OSCE/ODIHR del 2010, per quanto riguarda la "Legislazione volta a contrastare il terrorismo e l'estremismo", secondo cui gli sforzi per affrontare il terrorismo o l'estremismo e per migliorare la sicurezza non devono mai essere invocati per giustificare azioni arbitrarie che limitano il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali [...] o imporre indebite restrizioni all'esercizio della libertà di espressione e di riunione durante le situazioni di crisi."1

Per analogia tematica, vorremmo portare all'attenzione l'**articolo 23** recante "*Disposizioni per il potenziamento dell'attività di informazione per la sicurezza*", che solleva diversi dubbi circa le garanzie di privacy e riservatezza che devono essere rispettate nel nostro ordinamento.

A tal proposito, vorremmo esprimere grande preoccupazione per la volontà di rendere cogente la collaborazione tra pubbliche amministrazioni, obbligando le società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico a fornire assistenza, anche in ambito tecnico-logistico, per la sicurezza nazionale al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI). L'articolo permetterebbe infatti al DIS, l'AISE e l'AISI di stipulare convenzioni con i predetti soggetti, oltre che con università ed enti di ricerca, prevedendo la comunicazione di informazioni anche in deroga alle normative di settore in materia di riservatezza.

Su questo ultimo punto, **invitiamo al rispetto delle garanzie che il nostro ordinamento pone a tutela della privacy e della riservatezza dati personali** e richiamiamo altresì il paragrafo 61 del Commento generale n. 37 (2020) sul diritto di riunione pacifica (articolo 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici) in cui si afferma che "Sebbene la raccolta di informazioni e dati rilevanti da parte delle autorità possa, in alcune circostanze, aiutare a facilitare le assemblee, non deve risultare nella soppressione dei diritti o creare un effetto di repressione. Qualsiasi raccolta di informazioni, sia da parte di enti pubblici che privati, anche attraverso la sorveglianza o l'intercettazione [...] deve essere rigorosamente conforme agli standard internazionali applicabili, anche per quanto riguarda il diritto alla privacy, e non



possono mai essere finalizzati a intimidire o molestare i partecipanti o gli aspiranti partecipanti alle assemblee [...]”.¹

Proseguendo con l’analisi del provvedimento, riteniamo altresì critico **l’articolo 10** che estenderebbe l’ambito di applicazione del c.d. **DASPO urbano**, già oggetto di modifica del c.d. Decreto Caivano, ora Legge 13 novembre 2023, n. 159.

Secondo tale norma, il divieto di accesso potrebbe essere disposto dal questore anche nei confronti di cittadini che nel corso dei cinque anni precedenti siano stati denunciati o condannati per delitti contro la persona o contro il patrimonio, commessi in uno dei luoghi indicati all’articolo 9, comma 1 del decreto-legge 14/2017 in materia di sicurezza delle città, e ciò a prescindere da una sentenza definitiva nei loro confronti.

A nostro avviso, l’articolo potrebbe avere un impatto rischioso sul diritto di protesta, in quanto i reati contro il patrimonio includono anche l’invasione di terreni o edifici, il deturpamento e l’imbrattamento di cose altrui: tutte fattispecie che possono essere tipiche delle manifestazioni e delle proteste pubbliche. Inoltre, riteniamo che subordinare la concessione della sospensione della pena all’osservanza del divieto di accesso ai luoghi e alle aree individuati dal giudice - a prescindere dall’adempimento di eventuali obblighi di risarcimento e/o riparazione richiesti al condannato a tal fine – evidenzia una volontà di eradicare i soggetti da alcuni luoghi e attività.

Allo stesso modo, anche la disposizione **all’articolo 11** risulta allarmante, in quanto andrebbe ad incidere sul trattamento dei c.d. “blocchi stradali”, utilizzati soprattutto dagli attivisti climatici come strumento di disobbedienza civile. Il blocco stradale con il proprio corpo, che attualmente costituisce un illecito amministrativo, diverrebbe un delitto e verrebbe punito con reclusione da sei mesi a due anni qualora effettuato da più persone; inoltre, tale disciplina verrebbe estesa anche alle strade ferrate.

A tal proposito, si rappresenta che la disciplina sul blocco stradale, introdotta nel 1948 dal Ministro Scelba, è stata ampiamente contestata e ha visto diverse amnistie per studenti e lavoratori condannati nel corso degli anni, per poi giungere alla depenalizzazione nel 1999. Il decreto-legge 113/18 ha poi riattualizzato il reato, prevedendo una pena da 2 a 12 anni di reclusione, specialmente in caso di concorso di persone, e adesso l’art. 11 rischia di inasprire ulteriormente la disciplina, riconducendo nuovamente la fattispecie nella branca del diritto penale.

Ricordiamo, tuttavia, che nel corso degli anni il diritto penale ha visto l'introduzione di sanzioni amministrative per rendere il sistema punitivo più flessibile, senza compromettere le difese sociali e che un'eccessiva proliferazione di leggi punitive non comporta un innalzamento della sicurezza, quanto piuttosto un ritorno nel campo penale di comportamenti non più considerati criminali dalla società oppure legati a interessi costituzionalmente più rilevanti.

In tal senso, ci preme dunque ricordare la definizione di diritto di riunione pacifica fornita dall’ONU che *“comprende il diritto di tenere riunioni, sit-in, scioperi, raduni, eventi o proteste, sia offline che online. Serve come veicolo per l'esercizio di molti altri diritti garantiti dal diritto internazionale, con i quali è*

¹<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsrdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FRxcFiagfuwxyucvi40wJfdPLI9%2FceDWBX%2Fij2tgqDXgdjx8wTKKbloySyDPtsMO>



intrinsecamente legato e che costituiscono la base per partecipare a proteste pacifiche. In particolare, si tratta dei diritti alla libertà di espressione e di partecipazione alla gestione degli affari pubblici”⁴.

Proseguendo con l’analisi, vorremmo evidenziare come critico **l’articolo 14** in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a pubblico ufficiale”, che prevede l’aumento della pena di un terzo in caso di violenza, minaccia o resistenza a PU. Riteniamo infatti preoccupante che le circostanze attenuanti, ad eccezione della minore età del condannato, non possano più essere ritenute prevalenti rispetto all’aggravante dell’aver usato violenza o minaccia verso polizia giudiziaria o agenti di pubblica sicurezza.

Critico, a nostro avviso, anche **l’articolo 15** in materia di lesioni personali ai danni di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell’atto o a causa dell’adempimento delle funzioni o del servizio, che ampliherebbe l’ambito di applicazione della norma, eliminando la specifica delle manifestazioni sportive ed allargandolo a tutti gli ambiti delle funzioni dei PU. Inoltre, con la nuova norma verrebbe meno la distinzione in base alla gravità delle lesioni e verrebbe prevista la reclusione da 2 a 5 anni per ogni tipo di lesione, anche lieve, causata ad un agente di pubblica sicurezza

E ancora **l’articolo 16**, in materia di tutela dei beni mobili e immobili adibiti all’esercizio di funzioni pubbliche, che prevede la reclusione da sei mesi a 1 anno e sei mesi, e la multa da 1000 a 3000 euro qualora il fatto sia stato commesso con *“finalità di ledere l’onore, il prestigio o il decoro dell’istituzione cui il bene appartiene”*.

Per la circostanza speciale di cui sopra, dunque, verrebbero previste una pena detentiva e una pena pecuniaria più che raddoppiate rispetto a quelle ex art. 639, relative al deturpamento o all’imbrattamento di immobili privati o mezzi pubblici. Nel caso di recidiva, poi, si applicherebbero addirittura la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa fino a 12.000 euro.

Amnesty International non avalla nessun tipo di violenza o protesta che implichi uso della violenza da parte dei manifestanti; ravvisiamo tuttavia una forte volontà punitiva verso reati “tipici” delle manifestazioni, che si sostanzia in questo caso con un ampliamento della cornice attinente alla pena. L’aumento del massimo della pena a 5 anni (o superiore), non è una modifica “a sé stante”, ma fa scattare ulteriori sanzioni accessorie molto rilevanti, come l’interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici, che comporta – tra le altre cose - la privazione del diritto di elettorato attivo e passivo, di ogni pubblico ufficio e di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio per il condannato.

Inoltre, particolarmente preoccupanti risultano anche **gli articoli 18 e 19**, che intenderebbero rafforzare la sicurezza rispettivamente negli istituti penitenziari e nei centri di detenzione amministrativa per le persone migranti, nell’ambito dell’insorgenza di possibili proteste. Per quanto riguarda **l’art. 18**, si intende aumentare la pena per il reato di “Istigazione a disobbedire alle leggi”, se il fatto è commesso all’interno delle strutture detentive ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni dirette a persone detenute. In tal senso, sembrerebbe che le persone al di fuori degli istituti penitenziari potrebbero essere perseguite dalla legge ove invitino le persone detenute a disobbedire alla legge.

Entrambi gli articoli vanno di fatto a limitare fortemente il diritto di protesta di coloro che si trovano in una situazione di detenzione, in quanto andrebbero a punire anche condotte di **resistenza passiva** all’esecuzione degli ordini impartiti. Si vuole far notare che, andando a sanzionare anche la resistenza



passiva l'articolo si pone in contrasto con la giurisprudenza della Cassazione, secondo cui la resistenza passiva consiste in un uso moderato della violenza non diretta contro il Pubblico Ufficiale. Pertanto, ravvisiamo la forte necessità di rivedere tale previsione legislativa

Infine, vogliamo segnalare l'**articolo 20** che prevede la possibilità per gli agenti di pubblica sicurezza di portare armi, anche senza la dovuta licenza e anche al di fuori degli orari di servizio. Riteniamo questa previsione eccessivamente ampia, in quanto non prevede alcuna specifica relativa ai soggetti destinatari, demandandone l'individuazione ad ulteriori strumenti, come i regolamenti comunali.

A conclusione citiamo l'invito che Michel Forst, Relatore Speciale delle Nazioni Unite per i difensori ambientali per la Convenzione di Aarhus, ha rivolto ai Governi nel suo ultimo report, pubblicato lo scorso 28 febbraio:

“Gli Stati non devono utilizzare l'aumento della disobbedienza civile ambientale come pretesto per limitare lo spazio civico e l'esercizio delle libertà fondamentali. Gli Stati hanno l'obbligo di facilitare l'esercizio delle libertà di espressione, di riunione pacifica [...] e dovrebbero [...] astenersi dall'approvare nuove leggi e politiche che ostacolano l'esercizio delle libertà di espressione, di riunione pacifica e di associazione o che limitano e criminalizzano la protesta pacifica, e rivedere le leggi e le politiche esistenti in tal senso, in conformità con gli standard internazionali dei diritti umani e gli obblighi. .”⁵

Pertanto, chiediamo alle presenti Commissioni un intervento volto a rivedere, e dove necessario stralciare, le proposte presenti nel disegno di legge oggetto della discussione secondo un approccio orientato alla tutela dei diritti umani.