



COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
AUDIZIONE DEL 20 MAGGIO 2024

OSSERVAZIONI AL D.D.L. N. 1660 DEL 22 GENNAIO 2024 RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA, DI TUTELA DEL PERSONALE IN SERVIZIO, NONCHÉ DI VITTIME DELL’USURA E DI ORDINAMENTO PENITENZIARIO”

Art. 1 (Modifiche al Codice Penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l’incolumità pubblica).

L’introduzione dell’art. 270-*quinqies*. 3 c.p.

L’art. 1 del D.D.L. *de quo* mira ad introdurre nel nostro ordinamento giuridico, in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l’incolumità pubblica, una nuova fattispecie incriminatrice di cui all’art. 270-*quinqies*.3 c.p. e modificare il reato di cui all’art. 435 c.p.

La fattispecie di reato *de qua* vorrebbe, ad avviso del Governo proponente il disegno di legge, punire «*chiunque, fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-*quinqies*, consapevolmente si procuri o detenga materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull’uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo, ovvero di sabotaggio di uffici e servizi pubblici o servizi di pubblica necessità, sempre con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale, con la reclusione da due a sei anni*».

Secondo il Governo la *ratio* di tale proposta normativa sta nel fatto che «*l’esperienza investigativa e giudiziaria mostra come siano stati numerosi i soggetti trovati in possesso di documentazione ascrivibile a gruppi terroristici internazionalmente riconosciuti, nei confronti dei quali, tuttavia, il giudice penale non ha potuto fare a meno di assolverli, per la parte relativa alla mera detenzione documentale, dalle fattispecie loro contestate. Tuttavia, il procacciamento di materiale idoneo a facilitare la commissione delle suddette attività sovversive costituisce condotta di per sé allarmante e pericolosa, a livello sociale, indipendentemente dalla effettiva realizzazione di atti terroristici, in quanto sintomatica di una progressione capace di portare repentinamente alla commissione di atti violenza con finalità di terrorismo [...] Il riferimento alla finalità di terrorismo consente di circoscrivere l’ambito di punibilità definito dalla norma alla raccolta delle sole informazioni dirette in modo non equivoco alla pianificazione o alla commissione di atti terroristici*».

Orbene, la nuova norma incriminatrice così come generata suscita perplessità e aspetti di criticità in relazione ai principi di legalità, tassatività, offensività e ragionevolezza che ispirano la materia del diritto penale.

In particolare, si deduce come il carattere reattivo e scarsamente tecnico della novella *de qua*, coniugato a palesi intenti simbolici ed alla logica della sempre più marcata anticipazione delle soglie di punibilità, possa generare, se dovesse essere approvato il disegno di legge da parte del Parlamento, incertezze interpretative ed evidenti tensioni con i principi di determinatezza ed offensività.

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Infatti, il testo dell'art. 270-*quinquies*.3 c.p. si pone nel solco di una anticipazione della tutela penale rispetto alle condotte già punite e sanzionate dall'art. 270-*quinquies* c.p., fattispecie che costituisce una delle ipotesi mono-soggettive introdotte con il D.L. 27/7/2005 n. 144 al fine di contrastare a livello nazionale e internazionale il terrorismo.

Con riguardo all'originaria formulazione di quest'ultima fattispecie di reato, che prevedeva la figura dell'addestratore, di colui che forniva informazioni e dell'addestrato, il D.L. 18/2/2015 n. 7, convertito dalla L. 17/4/2015 n. 43, ha esteso la punibilità anche al c.d. auto-addestrato, quel soggetto cioè che attraverso un percorso individuale e autonomo ha appreso le tecniche necessarie al compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo. In questo modo, con la punibilità di comportamenti non associativi e che sono solo preparatori rispetto alle condotte criminose con finalità di terrorismo, si è apprestata una tutela penale anticipata, tipica dei delitti di attentato.

La prima parte del primo comma della norma sanziona la condotta di chiunque *"al di fuori dei casi di cui all'articolo 270 bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale"*.

La seconda parte dello stesso primo comma, a seguito della citata modifica normativa, prevede l'irrogazione della stessa pena a chi, già addestrato ovvero che abbia *"acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo"*, *"pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270 sexies"*.

Il secondo comma, aggiunto nell'anno 2015, stabilisce che le pene previste dal primo comma sono aumentate se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici. A fronte dell'attuale dettato normativo vengono in rilievo due distinte e autonome coppie di figure, l'addestratore e chi fornisce istruzioni, da una parte, e il soggetto addestrato e quello c.d. auto addestrato, dall'altra.

La fattispecie così delineata dal combinato disposto delle due norme è quella di reato di pericolo concreto caratterizzato da un duplice dolo specifico. L'elemento psicologico è costituito dalla volontà del soggetto di perseguire entrambe le finalità indicate dalla norma.

Orbene, è di tutta evidenza che con il nuovo art. 270-*quinquies*.3 c.p. si vuole anticipare ancora una volta la soglia di punibilità, andando in questo modo a sanzionare semplicemente il procurarsi o la passiva detenzione di *«materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo»*.

Risulta *ictu oculi* come la suddetta norma incriminatrice possa divenire un duplicato della condotta già sanzionata nel comma 1, seconda parte, dell'art. 270-*quinquies* c.p., c.d. "autoaddestramento", così bypassando l'accertamento probatorio in ordine alla condotta di avere *«acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270 sexies»*, così punendo la mera detenzione o il procacciamento del materiale in materia di istruzioni per l'utilizzo di armi o esplosivi.



Occorre rilevare in proposito come la nuova previsione non si incentra infatti sull'acquisizione di competenze "tecniche", condotta che potrebbe costituire piuttosto l'antefatto di una condotta successiva ad essa logicamente connessa, cioè la tenuta di «*comportamenti di procurarsi o di detenere*» materiale contenente istruzioni sulla preparazione di materiali esplosivi o di armi di qualsiasi genere finalizzati alla pratica del terrorismo. Tali comportamenti per altro, a livello lessicale, restano indeterminati, poiché sono descritti soltanto in base al loro finalismo soggettivo¹.

Probabilmente, come si è già notato da autorevole dottrina con riguardo alla novella del 2015, riprendendo percorsi già sperimentati, sarà demandato ancora una volta, in caso di entrata in vigore della norma incriminatrice *de qua*, alla giurisprudenza un recupero di determinatezza ed offensività prospettando la necessaria potenzialità lesiva delle condotte conseguenti e preparatorie dell'autoaddestramento. Ma l'operazione, pur doverosa, implicherà problemi di delimitazione – non sempre ragionevolmente - praticabili - tra la nuova fattispecie e le figure di attentato già esistenti (ad esempio, l'art. 280 c.p.).

È possibile ipotizzare, se nulla muta, che si volesse in realtà focalizzare il tipo proprio sull'attività di volere apprendere (l'autoaddestramento è già punito dall'art. 270-*quinqües*, comma 1, parte seconda, c.p.), così mantenendo l'omogeneità strutturale dell'intera fattispecie così come concepita dal Governo proponente il D.D.L. *de quo*: ne uscirebbero ridimensionati, paradossalmente, i problemi di tipicità, ma si riproporrebbero aggravati, com'è ovvio, quelli già sperimentati con riguardo all'ipotesi di addestramento intersoggettivo.

«*La verità è che la norma in commento, figlia dell'ipertrofia simbolico-bellicistica cui prima si è fatto cenno, stenta a trovare, a livello sistematico, uno spazio di operatività libero da altre ipotesi delittuose [...] Sempre che la norma non vada ad arricchire l'arsenale simbolico delle fattispecie antiterrorismo sostanzialmente disapplicate, il rischio a livello di criminalizzazione secondaria è che si colpiscano estremisti che, senza realizzare alcuna condotta concretamente offensiva*» si siano limitati a «*procurarsi o di detenere*» materiale contenente istruzioni sulla preparazione di materiali esplosivi o di armi di qualsiasi genere; così derivando che «*lo strumento diverrebbe idoneo a reprimere situazioni di mera pericolosità sociale, ancora più distanti dalla potenziale lesione di beni giuridici rispetto alle norme ad oggi esistenti, già di per sé foriere di una tutela estremamente anticipata*»².

In tale prospettiva, si reputa come il testo della norma incriminatrice *de qua* vada senz'altro modificato e adeguato in quanto attribuisce rilievo alla volontà e non alla condotta e comporta che ogni atto, anche meramente preparatorio, il semplice procurarsi o la mera detenzione passiva, integrerebbe la fattispecie di cui all'art. 270-*quinqües*.3 c.p.

Di contro, i principi costituzionali di offensività e di sufficiente determinatezza della fattispecie penale e l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 49, comma 2, c.p. hanno determinato l'affermazione della c.d. teoria oggettivistica: fra tentativo e reati a consumazione anticipata vi sarebbe sostanziale identità di struttura essendo necessario per la configurabilità di entrambi non solo l'univocità degli atti, ma anche l'obiettiva idoneità al raggiungimento dello scopo finale.

¹ Cfr. in dottrina, G. LEO, *Nuove norme in materia di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 18 dicembre 2015; nonché Cass. sez V, 23 febbraio 2012, n. 12252 e Cass. sez. I, 16 luglio 2015, n. 47479).

² Cfr., *ex multis*, FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Milano, 2016, pp. 346–352; ID., *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, pp. 935–936.



Ne discende evidentemente come la formulazione attuale dell'art. 270-*quinquies*.3 c.p. sia alquanto indeterminata e deficitaria sul punto laddove non contiene i requisiti dell'univocità e dell'idoneità degli atti, al fine di circoscrivere il perimetro della punibilità alla luce del principio di offensività e non rendere punibili quei comportamenti innocui e inidonei a mettere in pericolo il bene giuridico tutelato, in quanto si finirebbe per sanzionare indistintamente qualsiasi comportamento, e soprattutto quelli di lieve entità e inidonei a recare una concreta offesa.

Sotto tale profilo, pertanto, deve ribadirsi che l'azione, con finalità di terrorismo, descritta dall'art. 270-*sexies* c.p. è quella che risulta idonea a provocare un danno grave per un Paese o un'organizzazione internazionale e che si sostanzia, fondamentalmente, in un'azione diretta contro un'organizzazione internazionale o contro lo Stato, nella sua dimensione istituzionale, perseguendo uno dei fini tipici descritti dalla norma, tutti accomunati dalla particolarità concettuale di essere finalisticamente rivolti a colpire lo Stato-Istituzione che è così minacciato dalla condotta dell'agente, con la possibilità di produzione dell'indicato macroevento di "danno grave" per il Paese.

Infatti, si rammenta che per ritenere integrata la finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* c.p., **non è sufficiente che l'agente abbia intenzione di arrecare un grave danno al Paese, ma è necessario che la sua condotta crei la possibilità concreta, per la natura e il contesto obiettivo dell'azione, nonché degli strumenti di aggressione utilizzati, che esso si verifichi nei termini di un reale impatto intimidatorio sulla popolazione, tale da ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell'intera collettività, posto che solo in presenza di tali condizioni lo Stato potrebbe sentirsi effettivamente coartato nelle sue decisioni** (cfr. – *ex multis* –, Cass. pen., Sez. I, n. 47479/2015, Alberti, Rv. 265405 - 01; ID., Sez. VI, n. 28009/2014, Alberto, Rv. 260076 - 01).

In ragione di ciò, la formulazione del testo formulato dal Governo collide con i principi di legalità e offensività laddove incentra la norma incriminatrice solo sul finalismo psicologico dichiarato delle azioni illecite poste in essere (procurarsi o detenere materiale recante istruzioni in materia di armi ed esplosivi), quando in realtà occorre adeguare il precetto penale affinché ricorra il requisito d'idoneità delle condotte in concreto a determinare, in relazione a natura e contesto, un evento di pericolo munito della gravità oggettiva e della portata disastrosa che la finalità di terrorismo esige, tale da risultare effettivamente in grado di costringere i pubblici poteri statuali a recedere dalla propria iniziativa o da indurli a prendere seriamente in considerazione la relativa eventualità.

Per cui il testo dell'art. 270-*quinquies*.3 c.p. va adeguato anche all'indicazione specifica della finalità di terrorismo così come definita dall'art. 270-*sexies* c.p.

Sotto un ulteriore profilo, si eccepisce – al di là dei difetti di tecnica legislativa – come probabilmente sia prevalsa una mera logica di semplificazione sul piano probatorio e processuale: l'intento cioè di liberare il Giudice da necessità di accertamento puntuale sulla fisionomia e sulla sede dell'organizzazione terroristica, con ovvi riflessi, tra l'altro, sul piano della competenza e della giurisdizione.

Sotto l'aspetto sanzionatorio, si deduce come la pena prevista sia alquanto sproporzionata ed eccessiva rispetto alla mera condotta di detenzione o di procacciamento del materiale contenente le istruzioni in materia di utilizzo di armi ed esplosivi, in tal modo derivando la richiesta di adeguare la forbice edittale alla luce dei principi di mitigazione e proporzione della pena, nonché dei principi di rieducazione e di reinserimento sociale.



In conclusione, si evidenzia come non sussista la necessità di introdurre una nuova fattispecie di reato nel nostro ordinamento penale in quanto è incorso un uso e abuso dello strumento penale e della sua capacità di offrire risposte efficaci a nuovi bisogni di sicurezza e tutela ricorrendo alla figura della “colpa d’autore” che tiene conto del modo di essere della persona piuttosto che della effettiva e oggettiva potenzialità delle condotte.

Infatti, la condotta che si vuole sanzionare con l’introduzione del nuovo reato in esame ben potrebbe essere prevenuta con l’applicazione, sempre se ne ricorrano i presupposti di pericolosità sociale, di una misura di sicurezza temporanea ovvero di una misura di prevenzione, rendendosi così superfluo il ricorrere alla sanzione penale.

La modifica legislativa all’art. 435 c.p.

Il D.D.L. *de quo* propone, con l’art. 1, comma 1, lett. b), la modifica dell’art. 435 c. p. con l’aggiunta di un secondo comma, che introduce un nuovo delitto contro l’incolumità pubblica, costituito dalla distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione, con qualsiasi mezzo, di materiale contenente le istruzioni sulla preparazione o sull’uso di materie o sostanze esplodenti nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei reati contro la pubblica incolumità. L’elemento soggettivo del reato è costruito con la previsione del dolo specifico: la condotta deve essere proiettata verso la finalità della consumazione di taluno dei delitti non colposi puniti nel titolo sesto del libro secondo del codice penale, concernente i reati contro la pubblica incolumità.

Il testo è il seguente: *«fuori dei casi di concorso nel reato di cui al primo comma, chiunque, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull’uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni».*

Il bene giuridico tutelato è l’incolumità pubblica, con specifico riguardo al pericolo che può determinarsi in conseguenza della distribuzione, divulgazione o pubblicizzazione di materiali contenenti istruzioni sulla preparazione di esplodenti o intrinsecamente pericolosi.

La norma di reato sembra concepita come reato di pericolo astratto o presunto così derivando che dal punto di vista probatorio il Giudice si potrà limitare ad accertare la realizzazione del fatto tipico, senza occuparsi del pericolo che non è inserito in tal modo fra i requisiti della fattispecie di reato.

Va, inoltre, osservato come si configuri un doppio livello di indeterminazione, riguardante sia il raggio d’azione degli effetti della condotta, sia le persone offese.

La costruzione del reato è come figura di attentato e non è configurabile l’ipotesi del tentativo *ex art. 56 c.p.*

Ebbene, la norma incriminatrice di cui all’art. 435, comma 2, c.p., suscita problemi di tenuta costituzionale in ordine al principio di offensività.

Giova ricordare che il principio di offensività, ovvero di necessaria lesività, corollario del principio di legalità, considera come condotte penalmente rilevanti quelle idonee ad offendere, o a porre in uno stato di pericolo, un bene giuridico tutelato dall’ordinamento, non essendo concepibile un reato senza offesa.

A tal proposito, deve evidenziarsi come tale principio non abbia ricevuto uno specifico riconoscimento nella Costituzione, vista la difficoltà a codificare la vastità dei beni potenzialmente tutelabili, così da



essere indirettamente ricavabile dall'art. 25, comma 2, Cost., in cui il fatto assume rilevanza penale quando viene esternalizzata una condotta materiale, lasciando impregiudicati i meri stati interiori; nonché, dall'art. 27, commi 1 e 2, Cost. secondo cui la condotta illecita deve porre in essere una lesione oggettiva, così da legittimare un intervento sanzionatorio.

Ne deriva che, muovendo da tale combinato disposto delle disposizioni costituzionali, il reato non può incentrarsi su un atto di infedeltà all'autorità statale o sulla pericolosità soggettiva dell'autore.

Esso deve, piuttosto, consistere in un fatto socialmente dannoso o pericoloso, e cioè in un fatto oggettivamente lesivo di beni o interessi rilevanti e, perciò, meritevoli e bisognosi di tutela.

La natura costituzionalmente orientata del principio di offensività ne avvalorata la funzione vincolante nei confronti del legislatore e del giudice. Difatti, il Legislatore non è legittimato a incriminare condotte inidonee a pregiudicare un bene di rango costituzionale, mentre il giudice sarà obbligato a valutare criticamente, oltre all'integrazione della tipicità, l'esistenza di un'offesa al bene tutelato.

Il bene giuridico si intende lesa qualora subisca un'offesa, la quale può consistere in un danno, ovvero in una messa in pericolo ex artt. 40, 43 e 49 c.p.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che tale principio «*opera su due piani, rispettivamente la previsione normativa, sotto forma di precetto rivolto al legislatore di prevedere fattispecie che esprimano in astratto un contenuto lesivo, o comunque la messa in pericolo, di un bene o interesse oggetto della tutela penale ("offensività in astratto"), e dell'applicazione giurisprudenziale ("offensività in concreto"), quale criterio interpretativo-applicativo affidato al giudice, tenuto ad accertare che il fatto abbia effettivamente lesa o messo in pericolo il bene o l'interesse tutelato*» (cfr. – *ex multis* –, Corte cost., sent. n. 265/2005; Id., sent. n. 519/2000).

A tal proposito, la scarsa o quasi nulla significatività dell'offesa può incidere sulla tipicità, nel senso che una corretta interpretazione della *ratio* della norma incriminatrice deve indurre ad escludere la sua applicabilità in casi di comportamenti che solo formalmente sembrano integrare il reato.

Orbene, nel caso della formulazione del nuovo art. 435, comma 2, c.p. sembra evincersi una inadeguatezza della lettera della norma incriminatrice alla luce del principio di offensività, dal momento che sanziona, con una pena peraltro grave, indistintamente qualsiasi tipo di comportamento senza limitare la punizione a fatti idonei e univoci a ledere in concreto l'incolumità pubblica.

Quindi, pare preferibile, previo adeguamento della formulazione del testo della norma *de qua*, sussumere la fattispecie in esame tra i reati di pericolo concreto, risultando necessario accertare l'obiettiva idoneità della condotta al conseguimento del fine di attentare alla pubblica incolumità, pena l'insorgere di frizioni con i principi di legalità e offensività, che potrebbero richiedere un intervento della Corte Costituzionale.

Con riguardo all'aspetto psicologico, è richiesto il dolo generico, consistente nella consapevolezza e volontà di materiale pericoloso, ed il dolo specifico di attentare alla pubblica incolumità, così rendendo necessario un accertamento probatorio applicando il criterio *ex ante* della prognosi postuma.

In ordine all'aspetto sanzionatorio, si denuncia come appaia inadeguata e sproporzionata la forbice edittale rispetto alla gravità dei fatti, non apparendo idonea alla rieducazione e al reinserimento sociale del reo costituzionalmente prevista dall'art. 27 Cost.

Dunque, si chiede al Legislatore di rivedere in senso più mite e proporzionato l'aspetto sanzionatorio, magari in misura prossima al minimo di legge (quindici giorni), anche al fine di permettere un accesso più agevole al condannato alle pene sostitutive delle pene detentive brevi ex art. 20-*bis* c.p.



Difatti, deve osservarsi che una sanzione irragionevolmente sproporzionata impedisce al giudice di calibrare la risposta sanzionatoria sulla concreta offensività del fatto e si manifestano risposte inadeguate e inidonee a tutelare l'interesse protetto dalla norma.

Infine, anche in questo caso, la condotta che si vuole sanzionare con l'introduzione del nuovo reato in esame ben potrebbe essere prevenuta con l'applicazione, sempre se ne ricorrano i presupposti di pericolosità sociale, di una misura di sicurezza temporanea ovvero di una misura di prevenzione, rendendosi così superfluo il ricorrere alla sanzione penale.

Il pacchetto di norme contenute in questi articoli, si muove su due fronti: da un lato, il rafforzamento delle tutele dei "garanti" della sicurezza (forze di polizia) e, dall'altro la severa punizione di alcuni "tipi d'autore" (es. detenuti ed immigrati) che a tale sicurezza attentano.

I "canoni" del diritto penale simbolico sono tutti minuziosamente rispettati: introduzione di nuove ipotesi di reato o di circostanze aggravanti incentrate essenzialmente sulla pericolosità sociale piuttosto che sul fatto e caratterizzate da un incremento sproporzionato delle pene, con conseguente manifesta violazione del principio di proporzionalità.

Art. 8 (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui).

L'introduzione dell'art. 634-bis c.p.

Con l'introduzione di questo nuovo articolo si aggiunge il reato di "occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui" ad un contesto normativo che, recentemente, con il c.d. "decreto rave" (DL n. 162/22 convertito dalla L. 199/22), era già stato "arricchito" dal già criticato art. 633 bis c.p. che punisce l'"invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica", e la modifica dell'art. 634 c.p., che prevede il reato di "turbativa violenta del possesso di cose immobili". Si propone di punire con la reclusione da due a sette anni la condotta di chi si appropria dell'immobile destinato al domicilio altrui con violenza, minaccia o artifici o raggiri ovvero la condotta di chi, con violenza o minaccia, ne impedisca il rientro.

La norma andrebbe a sovrapporsi a quelle precedentemente entrate in vigore, che già puniscono la condotta di occupazione abusiva di un immobile, creando un coacervo disordinato e sovrabbondante di norme e disponendo un regime sanzionatorio così grave da rischiare di risultare lesivo del principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione.

Si tratta di una tendenza generalizzata che non risponde ad alcun criterio di razionalità e di giustizia in quanto, da un lato è noto che gli aumenti di pena non producono alcun risultato in termini di prevenzione né speciale né generale e dall'altro, spesso colpiscono soggetti socialmente ed economicamente deboli ed emarginati, che a fronte di una domanda di giustizia sociale trovano una irragionevole risposta repressiva (cfr. Corte cost. sent. n. 236/2016).

Nella medesima previsione normativa, poi, si attribuisce agli agenti di polizia giudiziaria, compiuti i primi accertamenti riguardo alla sussistenza della fattispecie di reato, la facoltà di ordinare all'occupante l'immediato rilascio dell'immobile e di effettuare il reintegro nel possesso del denunciante. Non può non generare perplessità l'attribuzione alla polizia giudiziaria di questo potere di reintegro, nonostante la previsione del successivo doppio controllo di pubblico ministero e giudice, al quale è rimessa la convalida, per le evidenti conseguenze che si potrebbero generare sul piano operativo. Ciò perché si



attribuisce alla polizia giudiziaria un potere che inevitabilmente implica valutazioni in ordine alla sussistenza o meno di un diritto, con il rischio di gravi conseguenze sulle esistenze di soggetti spesso fragili. La previsione legislativa, ancora una volta, mira a rispondere ad un'esigenza di giustizia, qual'è quella del legittimo possessore dell'immobile abusivamente occupato da terzi, che rimane disattesa per l'incapacità degli strumenti già predisposti di darvi adeguata ed efficace risposta, con la creazione di un'ulteriore fattispecie di reato. Come sempre, questa è la strada più facile ed economica, ma, certamente, non quella che meglio corrisponde alle esigenze di giustizia e razionalità.

Art. 10 (Disposizioni in materia di divieto di accesso alle aree di infrastrutture e pertinenze del trasporto pubblico e di sospensione condizionale della pena)

Con tale intervento (relativo all'art. 10, co. 2 del Decreto Legge 20 febbraio 2017 n. 14) viene aggiunta la possibilità per il Questore di disporre il divieto di accesso alle aree di infrastrutture e pertinenze del trasporto pubblico anche a soggetti denunciati o condannati in via non definitiva per reati contro la persona o il patrimonio; - si dispone che, in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree e nelle pertinenze dei trasporti pubblici, la concessione della sospensione condizionale della pena debba essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere ai luoghi in argomento; - si abroga la norma di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 14 del 2017, che prevede la mera possibilità (e non l'obbligo) di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'osservanza del divieto di accesso alle aree di trasporto.

Pur se la Corte Costituzionale ha di recente dichiarato (Sent. n. 47/2024) infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze sull'art. 10 comma 2 DL 14/2017 in relazione agli artt. 3, 16 e 117 Cost., laddove sussista il pericolo "concreto" di commissione di reati, la possibilità che il DACUR venga applicato a chi è solo denunciato o condannato con sentenza non definitiva, pone certamente un problema in relazione all'art. 27 della Costituzione.

Irragionevole risulta essere in ogni caso la subordinazione alla concessione della sospensione condizionale della pena all'applicazione della misura per durata pari alla stessa sottraendo ogni valutazione al giudice.

Art. 11 (Modifiche all'art. 1 bis decreto legislativo 22 gennaio 1948 n. 66)

Con questo ulteriore intervento viene modificato l'articolo 1-bis del decreto legislativo 66/1948, che sanziona amministrativamente colui che impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo; l'illecito amministrativo viene elevato a delitto ed esteso, nell'applicazione, anche ai casi di blocco di strada ferrata; viene inserita un'aggravante speciale ad effetto speciale per l'ipotesi di consumazione del reato da parte di più persone riunite, prevedendo una pena che va da sei mesi a due anni di reclusione mentre per l'ipotesi base la pena alternativa è della reclusione fino a un mese o della multa fino a 300 euro; è norma che chiaramente si indirizza ai casi di proteste messe in atto attraverso lo strumento della resistenza passiva soprattutto sulle sedi stradali o ferroviarie e si inserisce nel filone di contrasto della protesta attraverso la criminalizzazione di comportamenti di dissenso anche laddove manifestati in forma non violenta.

La scelta di trasformare l'illecito da amministrativo a delitto appare irragionevole e sproporzionata



anche sotto il profilo delle sanzioni estremamente pesanti che si prevedono per la fattispecie aggravata. Sarebbe più ragionevole rivedere la norma sotto il profilo sanzionatorio mantenendola come illecito amministrativo o, tutt'al più, elevarlo a contravvenzione punita con pena della sola ammenda o alternativa favorendone l'obblabilità.

Art. 12 (modifiche agli artt. 146 e 147 del codice penale in materia di esecuzione penale in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti).

Con tale intervento il rinvio della pena per donne incinte e madri di prole fino a un anno viene reso facoltativo. Si allineano, nell'intenzione del legislatore, le condizioni tra le madri di figli di età maggiore o minore di un anno attraverso la scelta carcerocentrica, seppure presso gli ICAM sulla cui notoria carenza (solamente 5, con distribuzione territoriale assai disomogenea)³, tuttavia, non si interviene, in virtù della clausola di invarianza finanziaria. Con la inevitabile conseguenza che si apre alle donne in attesa ed ai bambini la porta del carcere, nonostante siano note le condizioni drammatiche nelle quali versano gli istituti del nostro Paese. Non solo in termini di sovraffollamento, ma anche di carenza di organici e di personale sanitario e psichiatrico, con conseguenze evidentemente negative di termini di tutela della salute e dell'integrità fisica e psichica di madri e minori, che dovrebbero essere oggetto di specifica tutela costituzionale.

Art. 13 (modifiche all'art. 600 octies del codice penale in materia di accattonaggio).

Con questa norma si modifica l'articolo 600-*octies* del codice penale (impiego di minori nell'accattonaggio, organizzazione dell'accattonaggio) con il quale si punisce l'impiego di minori sino a sedici anni (età sino a cui vige l'obbligo scolastico), anziché sino a quattordici anni, e si innalza la pena (ora fino a tre anni, poi da uno a cinque anni), con evidente violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità, sul quale si è espressa di recente il Giudice delle leggi (Corte cost. n. 46/2024).

Si introduce la condotta di induzione all'accattonaggio, che si aggiunge a quelle già previste, punita con la reclusione da due a sei anni che aumenta da un terzo alla metà se il fatto è commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile. Tutto ciò senza neppure offrire un'adeguata definizione della condotta di "accattonaggio" con ulteriore violazione del principio di determinatezza.

Le relazioni si limitano a sottolineare anche in questo caso l'assenza di "nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Si tratta, all'evidenza, di ulteriori scelta di carattere puramente repressivo sulla quale si manifestano dubbi sulla conformità a Costituzione sia del dato quantitativo delle sanzioni che dell'innalzamento dell'età del minore coinvolto nell'attività.

Art. 14 (Modifica agli artt. 336 e 337 del codice penale in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale)

³ Milano-San Vittore, Venezia-Giudecca, Cagliari-Senorbi, Avellino-Lauri, e il "Lorusso-Cotugno" di Torino.



L'articolo in commento prevede l'introduzione, all'art. 336 c.p., di un'aggravante che contempla un aumento di pena di un terzo se i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono commessi ai danni di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

Viene, inoltre, esclusa la soccombenza di tale aggravante rispetto alle circostanze attenuanti, diverse da quelle di cui all'art. 98 c.p.

L'aggravante contempla un incremento di pena in misura fissa in ragione della qualifica soggettiva della persona offesa (appartenente alla polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza).

La norma – a cui si accompagna l'introduzione di eguale circostanza aggravante all'art. 337 c.p. e l'ampliamento del delitto di cui all'art. 583 *quater* c.p. – ha chiara finalità securitaria ponendo al centro della tutela non il tipo di fatto, ma il tipo di vittima a cui deve essere garantita una tutela rafforzata rispetto al "generico" pubblico ufficiale.

Continua, quindi, il progressivo svilimento della categoria del bene giuridico la cui tutela è alle basi di un diritto penale liberale a favore di un diritto penale fondato sul simbolismo punitivo.

La pena – anche a causa della previsione di un aumento in misura fissa e dell'esclusione della prevalenza delle circostanze attenuanti concorrenti – appare priva di quel necessario legame di proporzionalità con il fatto (il massimo edittale può raggiungere i 6 anni ed 8 mesi di reclusione) ed incentrata in via quasi esclusiva su una prevenzione generale e sullo scopo intimidatorio della norma.

Art. 15 (modifiche all'art. 583-*quater* del codice penale in materia di lesioni personali ai danni di pubblico ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio).

Si propone di riformulare l'art. 583 *quater* c.p. La prima modifica attiene alla rubrica che viene ora intitolata "*lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o causa dell'adempimento delle funzioni, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali*".

Il primo comma viene, invece, così riformulato "*nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni gravi o gravissime, la pena è rispettivamente, della reclusione da quattro a dieci anni e da otto a sedici anni*".

Appare chiaro, quindi, sin dalla rubrica l'ampliamento della portata della disposizione la cui applicazione non è più collegata al contesto spazio/temporale dello svolgimento delle manifestazioni sportive e al legame funzionale tra qualifica soggettiva e azione lesiva (che si deve essere svolta in occasione delle predette manifestazioni). La disposizione sarà ora applicabile in qualsiasi situazione in cui vengano cagionate lesioni a ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza "nell'atto o a causa dell'esercizio delle funzioni".

Viene modificato anche il trattamento sanzionatorio: in precedenza la fattispecie puniva più gravemente solo le ipotesi di lesioni gravi (reclusione da 4 a 10 anni) e gravissime (reclusione da 8 a 16 anni). Ora è, invece, previsto un aggravamento di pena (rispetto all'art. 582 c.p.) anche per le lesioni lievissime e lievi, per le quali viene prevista la pena della reclusione da 2 a 5 anni.



Anche per tale tipologia di lesioni sarà, pertanto, consentito l'arresto facoltativo in flagranza e l'applicazione di misure cautelari (compresa la custodia in carcere con evidenti ripercussioni sulla già delicata situazione del sovraffollamento carcerario, che ha oramai raggiunto limiti prossimi al collasso).

Art. 16 (Norme a tutela di beni mobili ed immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche)

Si vuole introdurre all'art. 639 c.p. una ulteriore circostanza aggravante ad effetto speciale su una norma ancora di recente rimodellata dalla spinta fornita da casi di cronaca relativi ad imbrattamenti di beni pubblici.

Fin troppo evidente, anche in questo caso, la finalità meramente esemplare dell'intervento che va a sovrapporsi a quello previsto dall'art. 11 del D.D.L. Deve sottolinearsi come gli episodi di cronaca più clamorosi sono stati tutti relativi ad azioni di protesta non moralmente riprovevoli in quanto volte a sensibilizzare l'opinione pubblica su questioni di particolare valore sociale come la tutela dell'ambiente (cfr. art. 62 n. 1 c.p.). Tale circostanza evidenzia una peculiare forma di repressione nei confronti di dissenso politico non violento, certamente non proporzionata rispetto la gravità e la pericolosità del fenomeno. Si deve altresì sottolineare la indeterminatezza delle condotte aggravate dalla "finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene", in quanto l'imbrattamento difficilmente è in grado di selezionare e di rivelare tale specifica finalità, con pericolose derive interpretative ed applicative dell'aggravante, sulla base della sola appartenenza o riferibilità del bene oggetto dell'imbrattamento.

Art. 18 (Modifiche all'art. 415 e introduzione dell'articolo 415-bis del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza negli istituti penitenziari)

Art. 19 (Disposizione per la sicurezza delle strutture di trattenimento ed accoglienza per i migranti)

Art. 25 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

Gli artt. 18 e 19 mirano, nelle intenzioni del Governo, a rafforzare l'ordine pubblico e la sicurezza negli istituti penitenziari e nei centri di permanenza temporanea.

Anche in tal caso si deve sottolineare la connotazione fortemente simbolica dell'intervento punitivo, chiaramente incentrato su una visione del carcere di stampo repressivo ed intimidativo, non coerente con le finalità costituzionali della pena, che come ricordato dal Giudice delle leggi, devono orientare non solo il giudice ma lo stesso Legislatore.

L'art. 18 prevede, anzitutto, la modifica dell'art. 415 c.p. con l'introduzione di un ultimo comma.

Come noto l'art. 415 c.p. contempla, nell'ambito dei delitti contro l'ordine pubblico, la fattispecie di istigazione a disubbidire alle leggi.

A tale disposizione viene ora aggiunto un comma che prevede "la pena è aumentata se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute".

In stretta connessione con la già richiamata logica securitaria e di utilizzo in chiave simbolica del diritto penale, è prevista l'introduzione di una circostanza aggravante ad effetto comune per i casi in cui le



condotte di istigazione alla disobbedienza siano realizzate all'interno di istituti carcerari o coinvolgano persone detenute.

Inoltre, si introduce nel codice penale, un nuovo art. 415-*bis* prevedendo il reato di “*rivolta all'interno di un istituto penitenziario*”.

Con la nuova fattispecie delittuosa si punisce, con la pena della reclusione da due a otto anni, chiunque *promuova, organizzi o diriga* una rivolta all'interno di istituti penitenziari attraverso atti di violenza o minaccia, di resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti o mediante tentativi di evasione, commessi da tre o più persone riunite. Nel caso di “*partecipazione*” alla rivolta si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni.

La novità non sta tanto nell'incriminazione delle condotte violente o nel titolo del nuovo reato: «Rivolta in istituto penitenziario». Le rivolte in carcere, invero, erano già in precedenza punite attraverso il ricorso ad una serie di fattispecie che di volta in volta venivano integrate: violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale, danneggiamento, evasione e (nei casi più gravi) incendio, sequestro di persona o lesioni. Non era, quindi, necessaria la previsione di una fattispecie *ad hoc* per la punizione di tali condotte risultando, quindi, ancora una volta chiaro l'utilizzo meramente simbolico del diritto penale e lo scopo utilitaristico della disposizione nel complessivo disegno di matrice securitaria.

Preoccupazione destano, in particolare, la previsione di limiti edittali sproporzionati (fino a otto anni di reclusione nell'ipotesi non aggravata e l'incriminazione della “*resistenza passiva*”).

Sotto il primo profilo l'intervento normativo si colloca nel solco della politica criminale degli ultimi anni improntata alla continua introduzione di pene draconiane (sempre carcerarie) prive, in realtà, di qualsiasi efficacia in termini di prevenzione generale e speciale. I limiti edittali di pena previsti consentono, peraltro, l'arresto facoltativo in flagranza e l'applicazione di misure cautelari.

L'entità delle pene previste, da un lato, e la possibilità di applicare misure pre-cautelari e cautelari, dall'altro, non potranno che incidere negativamente sulla già complicata situazione carceraria, caratterizzata, come noto, da un grave sovraffollamento e dalla carenza di adeguate strutture organizzative atte a garantire la finalità rieducativa della pena ai sensi dell'art. 27 comma 3 Cost.

A ciò deve aggiungersi che, secondo la previsione dell'art. 25 del DDL, i reati di cui all'art. 415 e 415-*bis* dovranno essere inseriti nell'(ormai sterminato) catalogo dei reati di cui all'art. 4-*bis* comma 1-*ter* ordinamento penitenziario limitando per coloro che hanno realizzato uno di tali delitti l'accesso alle misure alternative alla detenzione.

La visione complessiva di un sistema carcerario repressivo ed autoritario emerge chiaramente nella previsione della punizione della resistenza passiva e nella sua parificazione a forme di violenza e resistenza. Questa forma di disobbedienza pacifica – che fino ad oggi poteva, tutt'al più rappresentare un illecito disciplinare – potrà ora essere punita con pene fino agli otto anni di reclusione privando, di fatto, i detenuti di qualsiasi forma di protesta non violenta.

A destare allarme sono l'evanescenza tanto della tipizzazione della condotta quanto dell'offesa al bene giuridico: di fatto qualsiasi atto di disobbedienza o di critica anche di modesto valore quale ad esempio la mancata pulizia della cella, la mancata assunzione del pasto o di medicinali, se realizzata contemporaneamente da tre o più persone potrà essere qualificata come rivolta e, quindi, punita ai sensi dell'art. 415-*bis* c.p. senza che sia possibile predeterminare quali siano le condotte che effettivamente sono idonee a recare offesa al bene giuridico dell'ordine pubblico.



Le già rilevanti sanzioni possono, poi, subire ulteriori incrementi nel caso in cui ricorra una delle circostanze aggravanti previste dai commi 3, 4 e 5.

Il comma 3 prevede quale aggravante speciale ad effetto speciale (pena della reclusione da tre a dieci anni), l'aver commesso i fatti con l'uso di armi. I commi 4 e 5, prevedono, invece, un aggravamento delle pene al verificarsi dell'evento lesioni o morte, anche se immediatamente dopo la rivolta.

Nel caso in cui alla rivolta consegua una lesione (evidentemente anche di modesta entità) la pena viene aumentata nella misura ordinaria fino ad un terzo, mentre nel caso di morte la pena è della reclusione da dieci a venti anni.

Si ripropone con riferimento a dette circostanze l'annosa questione dei c.d. "reati aggravati dall'evento" con particolare riguardo al criterio di imputazione soggettiva dell'evento. Se, infatti, la riforma dell'art. 59 c.p. ha indotto la giurisprudenza ad affermare che sia sempre necessaria quantomeno la colpa per tutte le circostanze aggravanti, anche per quelle integrate da un evento successivo al reato, meno chiaro è, invece, quale sia il contenuto della c.d. colpa *in re illicita*.

L'art. 19 del D.D.L. introduce, poi, una disciplina simile a quella dell'art. 415 *bis* anche all'art. 14 d.lgs. 286/1998 per coloro che realizzino le sopra richiamate condotte durante il trattenimento presso le strutture di trattenimento ed accoglienza per i migranti. In tal caso la pena per coloro che promuovono, organizzano o dirigono una rivolta è quella della reclusione da uno a sei anni, mentre per il partecipe la pena è quella della reclusione da uno a quattro anni. Se ricorre la circostanza aggravante dell'uso delle armi la pena è della reclusione da due a otto anni, mentre nel caso in cui dalla rivolta conseguano delle lesioni gravi o gravissime oppure la morte, la pena è della reclusione da dieci a venti anni.

L'Unione delle Camere Penali Italiane ha più volte segnalato le criticità connesse alla previsione di centri di trattenimento e accoglienza in cui vengono i migranti vengono trattenuti (di fatto *sine die* e con modalità del tutto simili a quelle detentive) persone solo per la loro appartenenza ad una categoria. Non occorre, d'altro canto, segnalare le precarie condizioni (di sicurezza, igieniche, sanitarie) in cui i migranti sono trattenuti presso i predetti centri. Anche in tal caso, anziché farsi carico del più generale problema della legittimità di tali centri e della loro compatibilità con lo stato di diritto costituzionale, si introduce una nuova e ulteriore fattispecie di reato che andrà a punire soggetti spesso costretti senza alcuna colpa, per un lunghissimo periodo di tempo, del tutto sproporzionato rispetto alle "temporanee" esigenze di rimpatrio, in una condizione di disperati che nella precarietà delle loro condizioni possano aver realizzato atti di rivolta, anche pacifici (anche in tal caso è, infatti, prevista la punizione anche della sola resistenza passiva).

Conclusioni. A ben vedere, l'intero impianto normativo del DDL è caratterizzato da ampie zone di imprecisione e di oscurità, ovvero da sovrapposizione a norme preesistenti, che ne inficiano l'agevole interpretazione ed applicazione, ma lo stesso appare soprattutto segnato da inammissibili profili di incostituzionalità, in considerazione della reiterata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità nella determinazione degli aumenti della pena, e dei principi di offensività e di tassatività e di determinatezza, con riferimento al disegno delle nuove fattispecie di reato che pericolosamente mirano a punire il modo d'essere del soggetto piuttosto che il "fatto".

Le nuove norme, presentate quali soluzioni ai fatti criminali di maggiore appeal mediatico, come se, nell'attuale assetto normativo non fossero già presenti disposizioni di legge che puniscono l'occupazione abusiva di immobili, il borseggio, le rivolte nelle carceri o l'aggressione dei



rappresentanti delle forze dell'ordine, finiscono per fornire l'errato messaggio per cui è l'efficacia della risposta punitiva ad eliminare i fenomeni quando, al contrario, sarebbero auspicabili vasti interventi in termini di prevenzione e di rimozione delle cause del disagio sociale.

Roma, 20 maggio 2024

La Giunta