

AVV. MICHELE PASSIONE  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

AVV. MASSIMILIANO PALENA  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

AVV. ANTONIO OLMI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

AVV. LETIZIA BERTOLUCCI

AVV. GHERARDO MINICUCCI

AVV. SARA PALANDRI

AVV. JACOPO ROSSI

AVV. CATERINA PAPPALARDO

Spett.li

Commissione Giustizia

Commissione Affari costituzionali

**Memoria concernente il Disegno di legge N.1660/C,  
recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di  
vittima dell’usura e di ordinamento penitenziario”.**

\* \* \*

Nel ringraziare per l’opportunità concessa per l’invio della presente memoria, deve qui premettersi come il brevissimo termine disponibile per le considerazioni che seguono impedisce riflessioni più meditate, e dunque non consente una più distesa analisi di quanto attualmente in discussione presso la Camera dei Deputati.

Qui di seguito alcune brevi osservazioni cursorie, limitate ad alcune disposizioni, per le ragioni appena indicate.

\* \* \*

Con l’art.1 del d.d.l. (Introduzione dell’articolo 270 *quinquies*.3 e modifica all’articolo 435 del codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l’incolumità pubblica) si intende introdurre due nuove figure di reato.

Quanto alla prima, come si evince sin da subito (cfr. pg. 2 della relazione illustrativa), si sostiene la necessità dell'intervento penale in considerazione del fatto che si è in presenza di *“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 di violenza con finalità di terrorismo...si parla, a tal proposito, di **terrorismo della parola**”*.

Com'è evidente, tenendo conto della clausola di esclusione della disposizione di nuovo conio (concernente i delitti di cui agli artt. 270 *bis* e 270 *quinquies* c.p.), **la condotta che si vorrebbe incriminare e punire con la reclusione da due a sei anni prevede un'ulteriore anticipazione della soglia di rilevanza penale**, laddove la seconda delle norme citate non si limita viceversa all'intenzione, ma prevede un passaggio all'atto.

Di più; la novella non si misura con la giurisprudenza consolidata in materia (a partire dal *leading case* Cass. Sez.I, 16.7.2015, n.47479), con la quale si è affermato che *“la norma dell'art.270 sexies c.p.”* (Condotte con finalità di terrorismo), alla quale non può che riferirsi la disposizione di nuovo conio, *“presenta una struttura complessa, nella quale, pur essendo la norma stessa dedicata alla descrizione di una finalità, sono certamente compresi elementi di carattere obiettivo, quali misuratori della specifica offensività dei fatti contemplati, e quali garanzie di un ordinamento che, per necessità costituzionale, deve rimanere distante dai modelli del diritto penale dell'intenzione e del tipo d'autore [...] non basta l'intenzione del danno”*. Al contrario, si è giustamente affermato che *“è avvertita la necessità di assicurare la specifica offensività dei comportamenti terroristici, escludendo dalla previsione progettazioni deliranti o palesemente inadeguate [...] non basta che l'agente abbia intenzione di arrecare il grave danno, ma occorre che la sua condotta crei la possibilità concreta – sul piano oggettivo – che esso si verifichi, secondo lo schema di un evento di pericolo concreto, da valutarsi alla stregua del criterio della prognosi postuma, tenendo conto della natura della condotta e del contesto in cui essa si colloca”*.

Insomma, se già in precedenza (cfr. Cass. Sez.V, 23.2.2012, n.12252) si era chiarito come le condotte con finalità di terrorismo debbono conoscere innanzitutto **una matrice oggettiva**, rivelando l'esistenza quanto meno di un pericolo concreto di grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale, poiché *“non è sufficiente il finalismo psicologico dell'azione, essendo necessaria anche l'identità in concreto delle condotte”* (cfr. anche Corte cost., n.191/2020), il d.d.l. N.1660/C appare dimentico della tracciata ermeneutica, esponendo le disposizioni che intende introdurre a sicura censura del Giudice delle leggi.

Non meno grave appare lo strappo che l'art.1 provoca con l'introduzione dell'art. 435, comma 2, c.p., i cui vizi sopra enunciati appaiono in tutta evidenza.

\* \* \*

Con l'art.8 (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui) si introduce il nuovo reato di cui all'art.634 *bis* c.p., Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui.

In disparte ogni valutazione concernente i poteri concessi agli ufficiali di polizia giudiziaria prima dell'intervento dell'AG previsti dall'art. 321 *bis* c.p. (Reintegrazione nel possesso dell'immobile), che non tranquillizzano affatto (per usare un eufemismo) rispetto alla regolazione in urgenza dei conflitti sociali sottesi alla disposizione di nuovo conio, **nel perimetro conchiuso della norma sono riunite sotto un'unica cornice edittale condotte all'evidenza diverse, ciò che espone la stessa ad una evidente irragionevolezza, come tale costituzionalmente censurabile (cfr. sent.n.236/2016).**

\* \* \*

Con l'art. 12 (Modifiche agli articoli 146 e 147 del codice penale in materia di esecuzione penale in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti) la modifica proposta prevede che anche le donne incinte, o madri di infante di età inferiore ad anni uno, possano essere oggetto di incarcerazione, sebbene presso un istituto a custodia attenuate per detenute madri. **Si tratta, all'evidenza, di una norma manifesto, dimentica del superiore interesse del bambino, di cui alle Regole di Bangkok, che tra l'altro non si misura con il dato – obiettivo – della scarsissima presenza degli ICAM (che restano comunque strutture inadatte al sostegno di madri e bambini) sul nostro territorio, e provocherebbe una ulteriore lesione al principio di territorialità della pena.**

\* \* \*

Con l'art.13 (Modifiche all'articolo 600 *octies* del codice penale in materia di accattonaggio) **si prevede un aumento sbalorditivo della cornice edittale** (sino ad oggi è prevista la reclusione fino a tre anni), che passerebbe a quella da uno a cinque anni. A tal riguardo, vale la pena richiamare la recentissima sentenza della Corte costituzionale (n.46/2024), con la quale è stato ribadito come il legislatore gode di ampia discrezionalità *“nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato”*, e tuttavia **“discrezionalità non equivale ad arbitrio. Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità”**. Il controllo sul punto spetta dunque alla Corte, che **“è tenuta a esercitarlo con tanto maggiore attenzione, quanto più la legge incida sui diritti fondamentali della persona. Il che paradigmaticamente accade rispetto alle leggi penali, che sono sempre suscettibili di incidere, oltre che su vari altri diritti fondamentali, sulla libertà personale dei loro destinatari”**. Manco a dirlo, nel caso di specie alcuna indicazione proviene sul punto dell'innalzamento sanzionatorio dalla relazione illustrativa.

Ancora, la novella estende la punibilità alle condotte concernenti i minori di anni sedici, ed al secondo comma (di nuovo) prevede un raddoppio della sanzione (da uno a tre anni di reclusione si passa ad una cornice da due a sei). Infine, **con buona pace della tassatività e chiarezza che dovrebbe contraddistinguere l'utilizzo della leva penale**, si introduce l'incriminazione dell'induzione

all'accattonaggio, tanto di adulti che di minori, così da provocare anche la modifica della rubrica della norma.

\* \* \*

Con l'articolo 14 (Modifiche agli articoli 336 e 337 del codice penale in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale) si ritiene necessaria una particolare *"tutela dell'attività espletata dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, al fine di garantire, di conseguenza, un più efficace dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica"* (così nella relazione illustrativa). Come si vede, si intenderebbe introdurre un aumento di pena (declinata in ottica di prevenzione generale) selezionando a favore degli agenti di polizia tra l'amplissima categoria di cui all'art.357 c.p. Di più; l'aumento fisso (di un terzo) e l'impossibilità di riconoscere prevalenza sulle ritenute aggravanti *de quibus* a circostanze attenuanti diverse da quella prevista nell'art.98 c.p. **si pone in aperto contrasto con la ricorrente giurisprudenza costituzionale sul punto (da ultimo, cfr. sent.n.197 del 2023).**

\* \* \*

Con l'articolo 15 (Modifiche all'articolo 583 – *quater* del codice penale in materia di lesioni personali ai danni di un pubblico ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio) si prevede l'applicazione della pena da due a cinque anni di reclusione nell'ipotesi di lesioni (non gravi o gravissime), **senza tener conto di quanto già previsto dagli artt. 582, 576, comma 1, n.5 bis, 585 c.p.**

\* \* \*

L'art.18 (Modifica all'articolo 415 e introduzione dell'articolo 415 – *bis* del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza degli istituti penitenziari) a parere di chi scrive costituisce la disposizione maggiormente censurabile tra quelle previste dal d.d.l. in oggetto.

Con l'inserimento del comma secondo l'art.415 c.p. prevede un'aggravante se le condotte ivi descritte avvengono all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute. A detta disposizione, già esposta al rischio concreto di una punizione di condotte di pericolo astratto e **criminalizzazione del dissenso**, se ne affianca un'altra, la rivolta all'interno di un istituto penitenziario, di cui all'art.415 *bis* c.p.

Espressione di una vera e propria meccanica del Potere, e già unanimemente criticata in dottrina e nei primi commenti, **la disposizione di nuovo conio equipara, sanzionandole in modo uguale, condotte assolutamente diverse.** Alla violenza o minaccia che possono accompagnare una sommossa vengono infatti

aggiunte condotte di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini e i tentativi di evasione, commessi congiuntamente da tre o più persone. Non solo; con l'art.25 del d.d.l. si prevede l'inclusione degli artt.415 e 415 *bis* c.p. tra quelli di cui all'art. 4 *bis*, comma 1 *ter* O.P. ai fini dell'accesso ai benefici, **ancora una volta implementando la norma maggiormente foriera dell'*overcrowding* penitenziario.**

In questo modo, richiamata la sopra citata irragionevolezza quanto all'assimilazione di condotte all'evidenza diverse, **qualunque condotta di dissenso (perfino includente l'ossimorica previsione di resistenza passiva) verrà punita con la draconiana sanzione da due a otto anni di reclusione (per i promotori, organizzatori o dirigenti – la cui concreta individuazione in detti contesti appare assolutamente opinabile), e da uno a cinque per i partecipanti.**

L'assunto secondo il quale (cfr. pg. 17 della relazione illustrativa) *“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 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 della criminalizzazione del dissenso, perfino a fronte di condotte criticabili tenute *intra moenia* dal personale di polizia o da altri operatori penitenziari.**

\* \* \*

Infine, quanto alla presente memoria, con l'art.19 si prevedono Modifiche all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, per il rafforzamento della sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti.

Si tratta di previsione che è esposta a parere di chi scrive alle medesime censure appena evidenziate con riguardo alla norma precedente, sia pur accompagnata da sanzione penale lievemente inferiore. **L'irragionevole previsione verrebbe per lo più ad operare non solo nei C.P.R., luoghi ai cui confronti gli istituti di pena appaiono come sale da ballo, tanto indecenti (e note) sono le condizioni dei luoghi ove avviene la c.d. “detenzione amministrativa”, ma perfino negli altri luoghi previsti dall'art. 19, comma 1, lett.b),** ovvero nei diversi luoghi (hotspot e centri di prima accoglienza per i richiedenti asilo), laddove neanche dovrebbe porsi questione di sicurezza e ordine pubblico, ma di sicurezza sociale e soccorso per chi cerca aiuto, e non repressione.

Avv. Michele Passione