



## CAMERA DEI DEPUTATI

### II COMMISSIONE (GIUSTIZIA)

*Esame del decreto legge n. 48 del 11 aprile 2025 in tema di “disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”*

#### OSSERVAZIONI

Ringraziando il Presidente e la Commissione tutta per aver invitato l'**Associazione Nazionale Forense** a partecipare con propria memoria alle osservazioni sul D.L. n. 48 dell'11 aprile 2025, recante *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”*, si fornisce il seguente contributo, rimanendo a disposizione per ogni eventuale approfondimento circa le considerazioni di seguito riportate.

A.N.F. rappresenta fin dal 1964 una delle maggiori associazioni degli avvocati italiani e da oltre sessant'anni il suo ruolo è quello di rappresentare gli interessi della classe forense e dei cittadini nei limiti della funzione di tutela degli stessi che l'avvocato assume all'interno della giurisdizione.

In tal senso l'Associazione intende promuovere costantemente il confronto e il dibattito sulla legislazione, in particolare quella aventi immediate ricadute nel sistema Giustizia, nelle forme più ampie e nell'esclusivo interesse di contribuire alla stesura di testi che siano i più coerenti con il tessuto costituzionale del nostro sistema.

In questo ruolo, quindi, A.N.F. muove le proprie osservazioni in relazione al D.L. 48/2025 che è testo complesso e dai contenuti estremamente delicati, toccando diritti costituzionali, limitandosi per ragioni di spazio ad alcune considerazioni di ordine generale.

Il D.L. in esame innova profondamente le materie sulle quali interviene, tra loro eterogenee ed accomunate dall'essere la traduzione normativa di una visione dello Stato, dei rapporti tra cittadini e Stato, delle libertà individuali, non coerente con i parametri dello stato di diritto, o almeno con la civiltà giuridica raggiunte nel nostro Paese sin dai primi passi della giurisdizione post Costituzione.

A.N.F. esprime la propria preoccupazione per il provvedimento in esame, poiché questo si pone in contrasto con numerose norme costituzionali e ordinamentali, di fatto restringendo alcuni diritti costituzionali, senza che ciò appaia in alcun modo né giustificabile ed ancor meno se ne ravvisi l'urgenza straordinaria come sarebbe,

invece, richiesto.

Lo stesso *iter* della norma in esame appare connotato da una evoluzione difficile da comprendere senza riconoscerne una torsione dei principi costituzionali: nasce come disegno di legge governativo, ma viene successivamente trasformato in decreto legge, diventando, di fatto, un *disegno di legge governativo rafforzato* con palese elusione del dettato costituzionale degli artt. 72 e 77.

Questa scelta, seppure in astratto percorribile, è circondata da vincoli (nella lettura più volte offerta dalla Corte Costituzionale, si vedano la sentenza n. 146/2024 C. Cost. e prima ancora la sentenza n. 360/1996 C. Cost.) che paiono in questo caso tutti superati: non vi è la straordinaria necessità di provvedere che, ove presente, avrebbe giustificato costituzionalmente l'urgenza, salvo non la si voglia individuare nella premura di scoraggiare ogni atto di esternazione del dissenso che, come è noto, costituisce il sale della democrazia.

Nessun fatto emergenziale è occorso tra la presentazione alle Camere del disegno di legge e la scelta di superarlo con la presentazione di un decreto-legge.

Mancano i requisiti costituzionali che sostengono e legittimano la decretazione di urgenza che, si ricorda, è forma particolare di scrittura normativa, sottoposta a vincoli dalla Costituzione anche per le ricadute applicative in relazione alla ipotesi di mancata conversione. Un'occorrenza che avrebbe dovuto scongiurare l'uso di norme destinate ad incidere in modo pesante sulle libertà individuali.

Tali considerazioni è evidente che impongono nel metodo di politica legislativa utilizzato. Non meno esenti da critiche talune scelte di merito, tutte orientate ad elevare la potestà punitiva dello Stato in settori solitamente rimessi all'autonomia privata.

Ci riferiamo alla previsione di nuove fattispecie di reato - ben quattordici - e circostanze aggravanti anche speciali, e tra queste la trasformazione di alcuni comportamenti che costituiscono una normale esplicazione del dissenso, in un comportamento sanzionato penalmente.

Si è in altre parole, scelto di rendere penalmente rilevanti condotte che non hanno alcuno spessore criminale, non rispondendo al penalistico principio di offensività, ma che unicamente consentono l'espressione di un parere contrastante con quello, asseritamente, dominante. Il diritto alla libertà di espressione e di manifestazione non violenta del proprio pensiero costituisce, nei sistemi liberali, la base della democrazia ed è, invece, parificato ed assimilato ad atti violenti. Giova ricordare che intere nazioni, non ultima l'India di Gandhi, hanno costruito sulla pratica della non violenza, la lotta per l'indipendenza proprio attraverso la resistenza passiva e questa rimane, anche oggi, una modalità di esercizio di molte battaglie civili.

Nel decreto in commento, il libero esercizio di questo diritto viene trasformato in una condotta criminale anche - ed è ciò che preoccupa ancor di più - quando esercitato da soggetti che si trovano già privati della libertà personale e che hanno solo questa modalità come scelta a disposizione per protestare. È noto che i diritti sono esistenti

fintanto che siano esercitabili: poco senso avrà, allora, il diritto di opinione e la libertà di manifestazione, se di quest'ultima resta in piedi assai poco, venendo svuotata di contenuti dall'interno e finendo, inevitabilmente, per essere oggetto di contrattazione con l'autorità che si critica, il tanto di libertà di espressione concesso.

Basterebbe questo rilievo a chiarire per quale motivo A.N.F. è preoccupata e contraria alle norme in commento.

E, tuttavia, non è solo questo il rilievo critico: la tutela scelta per i delitti contro la personalità dello Stato è di tipo anticipato quando anche gli stessi abbiano le caratteristiche del reato di pericolo, che diventa sempre più astratto e slegato da un minimo di offensività reale con il rischio - questo sì, concreto - di diventare un reato di opinione, banditi dal nostro Paese proprio grazie al modello di legislazione contenuto nella nostra carta Costituzionale.

Esiste nei reati di nuova istituzione, una palese e incomprensibile sproporzione, anche solo dal punto di vista della pena, per cui condotte anche molto diverse tra loro, sono accomunate dal punto di vista sanzionatorio.

A.N.F. esprime la propria contrarietà ad un articolato che appare orientato a definire le figure di reato non tipizzando condotte, ma tipi di autore, con l'effetto perverso, ma assai scontato di creare nuove marginalità sociali. Il percorso di creazione della norma penale dovrebbe in primo luogo selezionare i beni oggetto della tutela attraverso una valutazione dei diversi oggetti, valutando la necessità di ricorrere alla sanzione penale solo in ultima analisi, come *extrema ratio*.

In questo caso si procede all'inverso in un'ottica di tipo pan penalistico: con la creazione di un oggetto di tutela pubblicistico che assurge a valore fondativo e, quindi sovrastante rispetto agli altri, la sicurezza e l'ordine pubblico, cui viene consegnato il difficile compito di sottomettere gli altri diritti e le libertà del singolo.

Ciò in spregio alla considerazione che i diritti e la libertà dell'individuo rappresentano, nella architettura costituzionale, non dei privilegi del singolo ma la proiezione individuale di un valore costituzionale posto a base del nostro Stato: la democrazia.

È di tutta evidenza che la previsione di una prevalenza di beni di ispirazione pubblicistica su quelli della persona rischia di trasformare questi ultimi in meri interessi legittimi, proprio perché non più in grado di proteggere il cittadino dal potere dello Stato. In questo modo, si mette in discussione il principio cardine dello stato di diritto che è proprio quello di prevedere eguaglianza di fronte alla legge e la sottoposizione alla legge di tutti a prescindere dal ruolo esercitato.

Un pericoloso avvio verso uno Stato non più di diritto, ma di polizia cui fa seguito una normazione sproporzionatamente protettiva nei confronti delle forze dell'Ordine di qualsiasi tipo, consentendo loro di portare armi anche non di ordinanza e in servizio, di avere la possibilità di vedersi riconosciute le spese legali per la eventuale tutela in giudizio con generosi massimali, e con la possibilità, ma non l'obbligo, di utilizzare la *body cam*. Una normativa che confligge pesantemente con la necessità, esattamente

contraria, di tutela nei confronti degli abusi delle forze dell'Ordine che pure di recente questo paese ha conosciuto, spesso rimasti senza alcuna sanzione.

E ancora.

Il generalizzato ricorso allo strumento penale, ampiamente adottato nel D.L. 48/2025 anche in risposta ad una presunta emergenza sicurezza legata alla casa, appare contrario agli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), entrambi ratificati dall'Italia nel 1978.

Quanto sopra viepiù in ragione di due elementi rilevanti:

- sostanziale azzeramento, di cui alla Legge di Bilancio 2024, del Fondo Nazionale di Sostegno agli Affitti ai sensi della legge 431/98 ed il Fondo per gli Inquilini in Morosità ai sensi della legge n. 124 del 28 ottobre 2013;
- l'abrogazione del reddito di cittadinanza, nei limiti in cui questo poteva essere utile a persone che effettivamente ne avevano bisogno.

Il Decreto adottato ha due effetti immediati:

1. per un verso criminalizza i soggetti in condizioni talmente disagiate da non poter essere in grado di far fronte al canone di locazione di un'abitazione;
2. dall'altro riduce le garanzie procedurali volte a proteggere gli occupanti di un'abitazione dal rischio di essere letteralmente messi sulla strada.

Preoccupano, in particolar modo, le rigorose tempistiche previste dal D.L. e l'assenza delle necessarie garanzie procedurali, siamo infatti di fronte a procedure palesemente sommarie affidate a soggetti sprovvisti delle necessarie competenze.

Non si comprende peraltro l'esigenza di istituire nuove forme di illecito penale visto che, qualunque violenza o minaccia contro i proprietari di immobili, poteva già essere perseguita in virtù degli artt. 633, 633 bis e 634 del codice penale che disciplinano l'occupazione abusiva di terreni o fabbricati, prevedendo tuttavia pene che, pur essendo meno severe di quelle contenute nel D.L. 48/25, paiono sufficienti a sanzionare adeguatamente le occupazioni criminali.

Ci troviamo pertanto di fronte ad una doppia violazione di diritti umani, lo Stato italiano non solo non garantisce il diritto a un alloggio adeguato, sancito dall'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICESCR), ma commina agli occupanti sanzioni penali, quali la reclusione da 2 a 7 anni, che paiono violare gli elementi fondamentali di ragionevolezza, necessità e proporzionalità.

Il D.L. in oggetto non distingue, infatti, tra i diversi tipi di occupazione arbitraria di alloggi, terreni o proprietà, inclusa l'occupazione causata da stato di necessità e l'occupazione illegale da parte di gruppi criminali, prevedendo pene analoghe pur con comportamenti grandemente diversi per gli effetti sul diritto che si intenda tutelare. Inoltre, l'articolo 10 parrebbe applicarsi non solo alla invero residuale fattispecie di occupazioni di abitazioni in cui il proprietario è temporaneamente assente, ma anche alle situazioni in cui immobili abbandonati vengono occupati senza titolo.

Desta viva preoccupazione, in particolar modo, l'impatto che la norma *de quo* potrà avere sulle seguenti categorie:

- occupanti un immobile per necessità;
- soggetti nei confronti dei quali sono stati emessi provvedimenti esecutivi di sfratto per morosità e/o per finita locazione;
- soggetti nei confronti dei quali è in corso una procedura esecutiva immobiliare per intervenuta risoluzione del contratto di mutuo fondiario;
- soggetti che non sono in grado di provare l'esistenza di un contratto di locazione verbale;
- soggetti che occupano un'abitazione in base ad un contratto di sublocazione non autorizzato o in cambio di prestazioni e/o servizi;
- soggetti occupanti in virtù di un contratto di comodato, privi di alcun contratto o vittime di un falso contratto di locazione;
- soggetti senza fissa dimora occupanti immobili abbandonati;
- soggetti che risiedono in campi e insediamenti non autorizzati.

Sui migranti, infine, corre l'obbligo di segnalare che molte delle figure di reato destano particolari perplessità circa l'inasprimento del sistema penale verso categorie che difficilmente riescono a trovare adeguati spazi di integrazione. In sostanza non si interviene sul sistema, per adeguarlo alla crescente presenza di tale categoria, ma si interviene sui singoli nell'auspicio di fungere da deterrente per altri che mai avessero l'intenzione di raggiungere il nostro Paese.

In tal senso, l'Associazione chiede che il testo venga ampiamente rivisto, nel necessario equilibrio tra necessità punitiva dello Stato verso condotte realmente utili a punire chi si renda colpevole di reati verso beni della vita particolarmente delicati nel tempo che viviamo e affidamento a forme diverse di deterrenza da simili condotte, ma che non rendano la Giustizia e la giurisdizione, peraltro di stampo penale, un metodo di educazione del Paese.

A.N.F. Associazione Nazionale  
Forense  
Il Segretario Generale  
Avv. Giampaolo DI MARCO

