



OSSERVAZIONI AL D.D.L. N. 1236 (1660 alla Camera)

Recante “disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e dell’ordinamento penitenziario”.

Prima di passare alla disamina delle singole norme, si ritiene opportuno evidenziare come il contenuto dell’intero “pacchetto sicurezza”, DDL AC 1660-A, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”, approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024, ed ora portato innanzi a queste Onorevoli Commissioni, lungi dal porsi in sintonia con un programma di riforma della giustizia in senso liberale, rivela nel suo complesso e nelle singole norme una matrice securitaria, profondamente illiberale e autoritaria, caratterizzata da uno sproporzionato e ingiustificato rigore punitivo nei confronti dei fenomeni devianti meno gravi ed ai danni dei soggetti più deboli, caratterizzandosi per l’introduzione di una iniqua scala valoriale, in relazione alla quale taluni beni risultano meritevoli di maggior tutela rispetto ad altri di eguale natura, in violazione del principio di ragionevolezza, di eguaglianza e di proporzionalità.

Si ritiene che siano scelte del tutto prive di giustificazione, non solo perché non rispondono ad alcuna effettiva messa in pericolo della sicurezza dei cittadini, facendo leva su di un sentimento di insicurezza a sua volta strumentalmente diffuso nella collettività, pur a fronte di una ormai costante e significativa diminuzione dei reati che dura ininterrottamente da circa trent’anni e che ci colloca tra i paesi più sicuri d’Europa, ma anche in quanto l’aumento delle fattispecie di reato e della misura delle pene, per diffusa e condivisa esperienza, non assicura alcun effetto deterrente e, conseguentemente, non raggiunge neppure gli obiettivi di miglioramento delle condizioni di sicurezza pubblica, che hanno dichiaratamente ispirato il DDL in questione.

Si è più volte stigmatizzato come l’affidare al sistema repressivo penale la soluzione di ogni situazione di marginalità, di devianza, o di potenziale conflitto sociale, anziché percorrere la strada dell’incremento della prevenzione e della riduzione delle cause di disagio sociale che generano i fenomeni della ribellione e della devianza, o anche solo del dissenso politico, finisce con l’alimentare inutilmente una crescente domanda di punizione e con l’incrementare irrazionalmente un sistema carcerocentrico produttivo di ulteriore sovraffollamento, incompatibile con ogni forma di rieducazione, a sua volta causa dell’aumento del fenomeno della recidiva.

Ciò premesso, venendo ora alla disamina dei singoli articoli, si evidenzia quanto segue.

Art. 1

L’introduzione dell’art. 270-*quinquies*. 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-*quinquies*.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-quinquies, 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*

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



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 ascrivibili 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.

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 monosoggettive 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'auto-addestramento. 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-*quinquies*, comma 1, parte seconda, c.p.), così mantenendo l'omogeneità strutturale dell'intera fattispecie

¹ Cfr. in dottrina, G. LEO, *Nuove norme in materia di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 18 dicembre 2015.



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-*quinquies*.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'obiettivo idoneità al raggiungimento dello scopo finale.

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**

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.



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.

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 esplosivi 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 indeterminatezza, 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 avvalorava 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 leso 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 leso 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. 10)

Con l'introduzione dell'art. 634 bis c.p. 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 artifizii 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 risposta repressiva.

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. 11)

L'art. 11 ddl sicurezza introduce, **all'art. 61, n. 11-decies**, c.p. una nuova circostanza aggravante comune in forza della quale la pena per il reato può essere aumentata fino ad 1/3 laddove il fatto sia commesso all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri.



La *ratio* della circostanza è, ancora una volta, ravvisabile, in via esclusiva, nella volontà del legislatore di punire, in chiave spiccatamente simbolica, lo specifico fenomeno, **elevato a emergenza sociale**, dei “borseggi” realizzati nei pressi o all’interno di stazioni ferroviarie o metropolitane. Si ripropone, così, il binomio deterrenza – incremento della sanzione penale, nonostante risulti ormai indiscutibilmente dimostrato che l’inasprimento sanzionatorio non produca alcun valido effetto positivo in termini di prevenzione generale.

Occorre, altresì, rammentare, che le circostanze, quali elementi accidentali del reato, hanno lo specifico scopo di consentire un migliore adeguamento della pena (aggravandola o riducendola) rispetto alla effettiva gravità del caso concreto. Sotto questo profilo la circostanza di nuovo conio presenta profili di irragionevolezza e non proporzionalità in quanto idonea a determinare un aggravamento della pena in relazione a fatti illeciti che in concreto non presentano profili di maggior gravità per il sol fatto di essere stati realizzati in prossimità di una stazione o all’interno di un convoglio. Risulta, pertanto, priva di razionalità l’introduzione di una aggravante comune che, in quanto tale, dovrebbe essere applicata indistintamente a tutti i reati commessi all’interno di quei contesti, a prescindere dallo specifico bene tutelato dalla singola fattispecie e dall’eventuale maggior disvalore connesso al luogo della sua consumazione (una corruzione, piuttosto che una circonvenzione ...).

Si segnala, infine, la dubbia compatibilità con la circostanza aggravante comune di cui all’art. 61 n. 5 c.p., la quale già punisce più gravemente la condotta delittuosa quando realizzata approfittando di circostanze di tempo, di luogo o di persona, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa.

Art. 13)

Con tale intervento 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. 14)

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. 15)

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. 16)

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).

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. 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 scelte 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.

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



Art. 19)

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. 20)

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. 24)

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. Si tratta di una aggravante dal contenuto sproporzionato la cui applicazione resterebbe legata alla finalità del gesto e come tale di difficile o arbitrario accertamento.

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.

Artt. 26, 27 e 34)

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 disobbedire 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 a ciò preposte 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 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).

Art. 32

Appare altresì iniqua e vessatoria l'introduzione alla modifica al codice delle comunicazioni elettroniche (art. 98 – *undertrices*) che comporta una gravissima limitazione di uno dei più elementari diritti della persona qual è quello della libertà di comunicazione, laddove si è inibito il rilascio di un contratto telefonico al "*cittadino di uno stato non appartenente all'Unione europea*", per il solo fatto di essere sprovvisto di titolo di soggiorno. Si tratta di un divieto che sortirà effetti maggiormente "ghettizzanti", ostacolando il processo di integrazione di un essere umano presente sul territorio nazionale, con contestuale aumento del rischio di ulteriori episodi di illegalità, in senso nettamente difforme rispetto alle finalità di sicurezza pubblica perseguite dal pacchetto normativo in esame. Il soggetto coattivamente privato persino della possibilità di effettuare e ricevere comunicazioni telefoniche o telematiche si vedrà notevolmente ridotta la possibilità di accedere al mercato del lavoro, condizione necessaria per il riottenimento del c.d. permesso di soggiorno ed il conseguente inserimento nel settore dell'economia legale.

Ciò è tanto vero che la medesima norma (art. 32 citato) si pone il problema di fronteggiare ulteriori e consequenziali situazioni patologiche, direttamente derivanti dal divieto in questione, attraverso l'inusuale introduzione di sanzioni amministrative e misure interdittive a carico dei potenziali contraenti. Il comma 1 dell'art. 32 prevede, infatti, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio commerciale per un periodo da cinque



a trenta giorni, per gli operatori autorizzati alla vendita di S.I.M. che contravvengano agli obblighi di identificazione del contraente acquirente introdotti con la medesima norma (art. 32), mentre il comma 2, lett. b), n. 1 ter prevende l'incapacità di contrattare con gli operatori per un periodo da sei mesi a due anni, per i soggetti condannati per il reato di sostituzione di persona (art. 494 c.p.), quando è finalizzato alla sottoscrizione di un contratto telefonico.

Ciò determina un'invasiva ed anacronistica incursione dell'autorità pubblica nel settore privatistico, con un ingiustificato aggravio di oneri per gli operatori commerciali, costretti ad assumere inusuali funzioni di operatori di pubblica sicurezza, ed una pregiudiziale, quanto inefficace, privazione di uno strumento di comunicazione ormai connaturato all'esistenza stessa dell'individuo in quanto tale, tanto da essere diffuso ed utilizzato in misura almeno pari ai generi di prima necessità.

L'art. 32, in altri termini, determinerebbe una consistente limitazione delle libertà fondamentali senza, peraltro, generare condizioni di maggiore sicurezza pubblica, ma producendo, di contro, ulteriori presupposti per illegalità e degrado, poiché non è difficile prevedere la futura proliferazione del "mercato nero" delle schede telefoniche (S.I.M.).

L'ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE O DI UN TAVOLO TECNICO AVENTE LO SCOPO DI VALUTARE L'INTRODUZIONE DEL TRATTAMENTO FARMACOLOGICO DI BLOCCO ANDROGENICO TOTALE A CARICO DEI CONDANNATI PER DELITTI DI VIOLENZA SESSUALE

Nell'ambito dell'esame del d.d.l. n. 1660 del 22 gennaio 2024, la Camera dei Deputati ha impegnato il Governo «*a istituire quanto prima una commissione o un tavolo tecnico con lo scopo di valutare, nel rispetto dei principi costituzionali e sovranazionali, in caso di reati di violenza sessuale o di altri gravi reati determinati da motivazioni sessuali, la possibilità per il condannato di aderire, con il suo consenso, a percorsi di assistenza sanitaria, di natura sia psichiatrica sia farmacologica, anche con eventuale trattamento di blocco androgenico mediante terapie con effetto temporaneo e reversibile, diretti ad escludere il rischio di recidiva*».

Le ragioni di un siffatto impegno risiederebbero nella necessità di «*contribuire a prevenire il rischio di recidiva*» e nella «*manca di adeguate misure di prevenzione nell'ambito della disciplina penale vigente [...]*».

Si precisa che i trattamenti farmacologici di blocco androgenico totale su base volontaria per coloro che commettono reati sessuali «*vengono, altresì, regolarmente utilizzati in diversi Paesi, sia dell'Unione europea che negli Stati uniti d'America e in Canada [...]*».

Tale o.d.g. ricalca, in modo pressoché pedissequo, l'incipit introduttivo del d.d.l. n. 839, presentato al Senato della Repubblica in data 2 agosto 2023.

Ciò premesso, occorre prendere le mosse da un assunto chiarificatore: l'accenno comparatistico, di cui ai "considerando" del predetto o.d.g., è argomento specioso, posto che non tiene conto delle specificità di ciascun ordinamento nazionale, il cui assetto costituzionale rappresenta un *unicum* normativo e valoriale, e, sotto il profilo tecnico-normativo, il controlimite invalicabile, anche nell'applicazione del diritto dell'Unione.



Una ponderata valutazione di conformità giuridica all'ordinamento nazionale della misura farmaceutica *de qua* impone, dunque, di esaminare la base giuridica di riferimento, tanto sovranazionale, quanto interna.

Quanto al diritto dell'Unione, molteplici sono i referenti normativi che rilevano: la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007; fa seguito ad una Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2002, la Convenzione del medesimo Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul l'11 maggio 2011. Da ultimo, si menzioni la Direttiva UE 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

Come segnalato da attenta dottrina, la normazione dell'Unione sopra menzionata, rende centrali i percorsi terapeutici a scopo preventivo e l'adozione di specifici programmi per l'attenuazione del rischio di recidiva.

Tale centralità è stata, peraltro, riconosciuta e fatta propria dal legislatore nazionale con l. 1^o ottobre 2012, n. 172, di ratifica della succitata Convenzione di Lanzarote; il provvedimento ha introdotto l'art. 13 *bis* ord. pen., il cui perno è il «*trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno*», rivolto alle persone condannate per i delitti sessuali ivi indicati, commessi in danno di persona minorenni; percorso trattamentale che sarebbe stato valutato ai sensi dell'art. 4 *bis* co. 1-*quinq*ues del medesimo ord. pen. ai fini della concessione dei benefici di cui alla medesima disposizione. L'ambito applicativo della disposizione è stato poi esteso con la l. 19 luglio 2019, n. 69.

Con tale ultimo intervento analoga previsione prevenzionistica è stata introdotta nell'art. 165 co. 5 c.p., per il quale la concessione della sospensione condizionale della pena è subordinata alla partecipazione a specifici corsi di recupero.

Tale ricostruzione apre un duplice quesito: in primo luogo, se sia poi fondata l'affermazione, di cui all'o.d.g., circa la mancanza di adeguate misure di prevenzione nell'ambito del diritto penale vigente. In secondo luogo, come si innesta la cosiddetta "castrazione chimica" nell'esposto sistema normativo.

Affrontare tale ultimo quesito richiede una premessa: è previsto che il trattamento farmacologico di blocco androgenico totale sia su base volontaria, *i. e.* non coercitivo. Tuttavia, quello di "coercizione" rappresenta un concetto affatto lineare. E, mantenendoci nell'alveo della normazione europea, indispensabile è il riferimento alla Risoluzione n. 1945 del 2013 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, al cui punto 2, la "coercizione" è concetto sovrapponibile all'assenza di qualsivoglia condizionamento⁴.

⁴ Si legge nella Risoluzione: «definire l'elemento della "coercizione" nella sterilizzazione e nella castrazione non è così immediato come potrebbe essere la definizione della sterilizzazione o della castrazione "forzata", che storicamente ha implicato l'impiego di forza fisica o di procedure attuate all'insaputa della vittima o senza che la stessa potesse aver manifestato un previo consenso. Il concetto di "coercizione" si evolve costantemente nell'ambito dei diritti umani, e si basa sull'assenza di libertà e di consenso informato. Perciò, anche laddove il consenso sia prestato – magari anche in forma scritta – questo può dirsi invalido se la vittima è stata malinformata, intimidita o manipolata con incentivi finanziari o di altra natura. I nuovi concetti di "sterilizzazione emozionalmente coattiva" e di "pressione che diminuisce l'autonomia del paziente" stanno oggi emergendo. Taluni di questi concetti giungono a considerare quale "coercizione" la mancanza di libertà da qualsiasi pregiudizio, introdotto, consapevolmente o meno, nell'ambito delle prestazioni sanitarie, nonché qualsiasi forma di



L'impiego, dunque, di trattamenti farmacologici di blocco androgenico in ambito esecutivo, come sembra d'intendere, determina più d'un dubbio in merito alla sostanziale assenza di coercizione, per come sopra intesa. Se l'assenza di coercizione è, come anzidetto, da indentificare nell'assenza di qualsivoglia condizionamento, stante l'attuale struttura normativa e le bozze di interventi legislativi oggi esistenti, appare arduo ritenere che l'accesso a siffatti trattamenti possa tradursi in un apparato prevenzionistico assolutamente libero nella decisione adesiva.

E se così effettivamente dovesse essere, allora, non può che giungersi alla conclusione per cui – riprendendo le parole della citata Risoluzione – una sterilizzazione coercitiva costituisce una grave violazione dei diritti e della dignità umana e non può essere accettata nel Consiglio d'Europa degli Stati membri.

Quanto al versante costituzionale interno, la misura in discussione immediatamente richiama l'incivile immagine della "pena corporale"; autorevoli voci hanno definito la castrazione chimica una «misura inumana e contraria alla dignità della persona». Ciò basterebbe per sollevare dubbi di compatibilità costituzionale. Tuttavia, si ritiene che l'art. 27 co. 3 Cost. rilevi anche sotto un ulteriore profilo, ossia quello della finalizzazione della pena alla rieducazione del condannato.

Ebbene, tale imprescindibile elemento teleologico sembra costituire una preclusione insuperabile, non potendosi ragionevolmente intravedere alcun tratto rieducativo e risocializzante in strumenti di tal fatta, tutti incentrati sulla mera neutralizzazione del condannato.

Da ultimo, adottando uno sguardo pragmatico, deve evidenziarsi come misure risocializzanti, volte anche a una prevenzione del rischio di recidiva, siano già parte integrante del nostro apparato trattamentale. Ancor prima che le sollecitazioni comunitarie si manifestassero, il nostro sistema penitenziario aveva già dato vita a esperienze di trattamento multifattoriale, rivolte agli autori di reati sessuali. Si ricordi il Progetto WOLF (1997-1999), realizzato nell'ambito dell'azione comune 96/700 GAI del 29 novembre 1996. Lo scopo del progetto era quello di attuare iniziative terapeutiche, su base volontaristica e senza l'ausilio di strumenti farmacologici. Ha fatto seguito il Progetto In. Tra. For-WOLF, attivato nel 2003 nella casa circondariale di Prato e, ancora, il Progetto UTI (Unità di Trattamento Intensificato), realizzato nel 2005 all'interno dell'istituto di Bollate.

Oggi, le iniziative trattamentali di carattere terapeutico proseguono: tra le molte, ricordiamo il *Conscious Project: Systeem Path for the Rights*, attivato presso la casa circondariale di Cassino, finanziato dall'Unione europea.

Ebbene, in conclusione, la dubbia compatibilità di misure farmacologiche con l'assetto costituzionale interno e con la normativa sovranazionale, in uno con l'esistenza di alternative trattamentali consolidate ed efficaci, impongono di sollecitare l'abbandono dell'iniziativa di cui all'o.d.g. e di suggerire un intervento dei competenti Ministeri affinché possano essere destinate sufficienti risorse all'elaborazione di programmi terapeutici multifattoriali, diffusi nella pressoché globalità degli istituti di pena nazionali. A ben vedere, l'intero impianto normativo del DDL è caratterizzato da ampie zone di imprecisione e di oscurità, ovvero da

sperequazione nella relazione tra paziente e prestatore che impedisce l'esercizio di un libero processo decisionale» (traduzione nostra).



sovrapposizione a norme preesistenti, che ne inficiano l'agevole interpretazione ed applicazione, ma lo stesso appare soprattutto segnato da inammissibili profili di incostituzionalità.

L'impostazione securitaria e illiberale, quale quella del DDL in esame, mostra inequivocabilmente un percorso indifferente al bilanciamento tra valori e interessi costituzionali in quanto risultano sempre soccombenti i diritti e le garanzie del singolo rispetto a quelli (talvolta pure inconsistenti) dello Stato. Eppure, la coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana dovrebbe consegnarci uno Stato che "cura gli interessi della società" e non uno Stato autoritario che ordina e vieta, che punisce atti di infedeltà, che condanna il mero dissenso e individua i cittadini come sudditi destinatari di soli obblighi e doveri. Questa visione, felicemente riassunta nella frase "*a minor Stato sociale corrisponde più Stato penale*"⁵ sta alla base di scelte dirette a colpire i "*perdenti nella cosiddetta competizione sociale*" perché, in estrema sintesi, sono loro, i perdenti, gli ultimi, i disagiati, i detenuti, a essere i primi destinatari delle norme di nuovo conio.

La Corte Costituzionale è già stata chiamata a sindacare l'irragionevolezza e la sproporzione delle pene draconiane (sent. 73/2020; 197/2023, 44/2024) asseritamente spacciate come idonee a fronteggiare non già emergenze generalizzate ma singoli e isolati casi di cronaca e a esprimersi in ordine ai divieti di bilanciamento tra circostanze. A questo ultimo proposito, con la sentenza 197/2023, la Corte ha evidenziato come l'assolutezza del divieto (di bilanciamento) posto dal legislatore potrebbe portare a situazioni nelle quali si pervenga all'applicazione di una pena manifestamente eccessiva in relazione alla fattispecie concreta.

Nell'ultima delle pronunce citate (44/2024), la Corte ha statuito che la discrezionalità del legislatore non può tradursi in mero arbitrio pertanto, ed è l'obiettivo dell'interlocuzione dell'Unione della Camere Penali Italiane, è assai preferibile che future questioni di costituzionalità (che UCPI non mancherà di predisporre e diffondere in caso di approvazione del DDL) siano anticipatamente scontate in modo da evitare incertezza sulle fattispecie incriminatrici, sospensioni dei procedimenti penali in corso, ulteriore sovraffollamento carcerario e inutili quanto ingiustificate privazioni della libertà personale.

Afflitti da incostituzionalità per violazione dei principi di proporzionalità della pena, di offensività, di tassatività e di determinatezza – come sopra evidenziato – sono le norme di cui agli artt. 1, 10, 11, 14,15, 16, 19, 20, 24, 26, 27, 32, 34.

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.

Roma, 17 ottobre 2024

La Giunta

⁵ M. Ruotolo "*su alcune criticità del c.d. pacchetto sicurezza*" in Sistema Penale 9-X-2024