

mondoperaio

rivista mensile fondata da pietro nenni

2

febbraio 2025

craxi

craxi > acquaviva > pombeni > correr > ruocco

diritti e istituzioni

cazzaniga > vigevani

trump e l'europa

nelli feroci > perissich > perrucci > ranieri

benadusi > sanna > martini > torricelli > barnabè > bagnoli > porro > federici
zoller > d'alessandro > caprio > giuliani > r. tedesco > correr > pinelli



>>>> **diritti e istituzioni**

“Forti con i deboli”. Il d.d.l. sicurezza e l’uso propagandistico del diritto penale

>>>> **Martina Cazzaniga e Giulio Enea Vigevani**

Punire sempre, punire sempre di più

Dopo il giuramento, il Ministro Nordio aveva dichiarato che «la velocizzazione della giustizia transita attraverso una forte depenalizzazione, quindi una riduzione dei reati». Di qui la volontà di «eliminare questo pregiudizio che la sicurezza o la buona amministrazione siano tutelate dalle leggi penali».

E ciò, in effetti, è avvenuto per i reati dei colletti bianchi, *in primis* con l’abrogazione dell’abuso d’ufficio.

Ben diversa la politica del Governo per chi non usa indossare quotidianamente la camicia.

Secondo un calcolo pubblicato sul “Foglio” il 21 ottobre 2024 (in occasione del secondo anniversario dell’attuale esecutivo), dalla data di insediamento del Governo Meloni sono state introdotte all’incirca cinquanta fattispecie di reato, per una media di almeno due al mese.

La maggior parte dei reati introdotti dall’ottobre 2022, in realtà, non rappresenta nient’altro che un tentativo di fornire una risposta immediata a fatti tanto eclatanti quanto spesso isolati. Gli esempi più noti sono i decreti “rave party” (d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito con la legge 30 dicembre 2022, n. 199), “Cutro” (d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con la legge 5 maggio 2023, n. 50) e “Caivano” (d.l. 15 settembre 2023, n. 123 convertito dalla legge 13 novembre 2023, n. 159).

Lo schema è sempre il medesimo: al verificarsi di un episodio

allarmante, il Governo interviene con provvedimenti d’urgenza, volti a creare nuovi reati cuciti sul caso concreto, con la previsione di sanzioni quasi sempre sproporzionate rispetto a fattispecie analoghe già disciplinate dal codice penale.

L’approccio punitivo del d.d.l. Sicurezza

La tendenza a un massivo ricorso al diritto penale emerge altresì dal contenuto del tanto discusso “d.d.l. Sicurezza”, approvato dalla Camera dei deputati il 18 settembre 2024 e attualmente all’esame del Senato.

La proposta di legge, presentata dai Ministri dell’interno, della giustizia e della difesa, contiene una serie di disposizioni «in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario».

Descrivere sinteticamente le norme contenute al suo interno è tutt’altro che semplice, considerata l’eterogeneità delle disposizioni ivi previste; ciò che risulta invece ben più agevole è sintetizzare l’ideologia sottesa al disegno di legge, la quale potrebbe essere riassunta con l’espressione “forti con i deboli e deboli con i forti”.

Dal tenore della proposta, infatti, emerge la volontà di garantire una sempre maggiore tutela nei confronti di soggetti che costituiscono una sorta di *longa manus* del potere statale (forze dell’ordine, pubblici ufficiali, agenti di polizia) e, al

contempo, di assumere un atteggiamento sempre più intransigente nei confronti di persone socialmente emarginate quali detenuti, migranti, dissenzienti, oppositori, manifestanti e persino madri recluse e, dunque, di colpire determinate “categorie” di autore.

E questo binomio emerge chiaramente dalla lettura del testo proposto dal Governo che, in più della metà degli articoli, introduce fattispecie di reato, circostanze aggravanti o inasprimenti di pene (spesso già elevate).

Da un lato, il disegno di legge prevede numerose modifiche *in peius* dell’ordinamento penale vigente: tra queste, il nuovo reato di detenzione e divulgazione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti di terrorismo o sulla preparazione e sull’uso di sostanze nocive o pericolose (art. 1); il reato di occupazione arbitraria di un immobile che costituisce domicilio altrui (art. 10); un inasprimento delle pene per il delitto di danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 12); la trasformazione da illecito amministrativo a illecito penale del blocco stradale o ferroviario commesso tramite ostruzione con il proprio corpo (art. 14); le modifiche al reato di impiego di minori nell’accontonaggio (art. 16); l’introduzione del delitto di rivolta, anche passiva, all’interno di un istituto penitenziario o di una struttura di trattenimento e accoglienza per i migranti (artt. 26 e 27).

In realtà, anche rispetto alle disposizioni che intervengono in materie diverse da quella penale, il disegno di legge non cela un approccio sanzionatorio e punitivo. Si collocano in questa logica l’estensione dell’ambito di applicazione del c.d. “daspo urbano” (art. 13) e il rinvio, che diverrebbe solo facoltativo e non più obbligatorio, dell’esecuzione della pena per le condannate in stato di gravidanza o già madri di figli in tenera età (art. 15).

D’altro lato, invece, si può notare la tendenza ad avere un “occhio di riguardo” nei confronti di categorie già protette: a titolo di esempio, la previsione del divieto di prevalenza delle attenuanti sulle aggravanti nel caso in cui il delitto di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale venga commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza (art. 19); un’ulteriore aggravante dei medesimi delitti se il fatto è commesso al fine di impedire la realizzazione di un’opera pubblica o di un’infrastruttura strategica (art. 19); l’introduzione del delitto di lesioni personali a ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell’atto o a causa dell’adempimento delle funzioni (art. 20); il riconoscimento di un beneficio economico per le spese legali sostenute dai membri del personale delle forze di polizia, dei vigili del fuoco e delle forze armate (o dai loro fa-

miliari) nel caso in cui venissero indagati o imputati per fatti riguardanti il servizio svolto (artt. 22 e 23).

Tante critiche, pochi ripensamenti

Il disegno di legge è stato bersaglio di critiche provenienti non solo dalle opposizioni, che hanno formulato numerosi emendamenti volti a modificare o sopprimere la maggior parte degli articoli, ma altresì da parte di associazioni e organizzazioni a livello nazionale e sovranazionale.

Il 16 dicembre 2022, il Commissario del Consiglio d’Europa per i diritti umani ha indirizzato una lettera al Presidente del Senato nella quale si mostra «preoccupato del fatto che il disegno di legge 1236 allarghi eccessivamente l’ambito degli interventi statali consentiti nelle assemblee pubbliche, anche nei confronti di individui che partecipano a manifestazioni pacifiche» e rileva altresì che le restrizioni imposte dal disegno di legge si pongono in contrasto con la Convenzione Europea dei diritti dell’uomo.

Pochi giorni dopo, il 19 dicembre 2024, si sono espressi con parole analoghe sei *Special Rapporteurs* delle Nazioni Unite, i quali, rivolgendosi al Governo, hanno dichiarato che, se il testo venisse approvato senza significanti emendamenti, lo stesso violerebbe numerosi diritti previsti dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici oltretutto causerebbe un arretramento di tutela inaccettabile in uno stato democratico. Inoltre, molte delle fattispecie di reato di cui il Governo auspica l’introduzione sono ritenute vaghe ed eccessivamente generiche nella formulazione del precetto penale.

Simili perplessità sono state espresse anche dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (c.d. “OCSE”).

Anche l’Unione della Camere penali italiane, che ha deliberato lo stato di agitazione, ritiene che il d.d.l., «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 sostanzialmente populista, profondamente illiberale e autoritaria, caratterizzata da uno sproporzionato e ingiustificato rigore punitivo nei confronti dei fenomeni devianti meno gravi e 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». La preoccupazione, dunque, proviene da più fronti, così come la richiesta di un profondo ripensamento, sia sul piano formale che sostanziale.

Le finalità perseguite: un ritorno al passato?

La tutela della sicurezza, concetto giuridico di non facile definizione, rappresenta di certo un aspetto fondamentale nelle società democratiche, il quale, tuttavia, non deve mai essere elevato a interesse di carattere assoluto e non bilanciabile.

In molti dei casi richiamati, le condotte sanzionate possono essere ricondotte ad un unico comune denominatore: l'espressione di un dissenso, anche politico e spesso manifestato in forma associativa, volto a contestare l'autorità e l'ordine da questa impartito.

Un approccio autoritario di questo tipo riporta a epoche passate, nelle quali risultava difficile contestare il potere pubblico senza commettere illeciti, l'opposizione era vista come il nemico da debellare e il perseguimento di interessi pubblici ritenuti superiori avallava la limitazione (se non la soppressione) di quelle libertà fondamentali coesistenti alla forma di stato repubblicana.

Questa spasmodica esigenza di (ri)creare uno Stato securitario si traduce nell'impiego di uno strumento inefficace e anacronistico, ovvero recuperando la vecchia equazione che lega l'introduzione dei reati e l'inasprimento delle pene ad una generale maggiore sicurezza.

In realtà, la moderna criminologia ormai è concorde nel rifiutare la concezione del diritto penale come strumento per ottenere un minore tasso di delinquenza e, al contrario, considera efficaci al tal fine mirate politiche di prevenzione aventi l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze ed eliminare le condizioni che causano emarginazione.

In questo senso, la proposta di legge costituisce un chiaro esempio di panpenalismo: ovvero, con un approccio marcatamente populista, concepisce l'introduzione di nuovi reati, di circostanze aggravanti e di pene più severe come la modalità principale (se non l'unica) per contrastare qualsiasi criticità di carattere sociale o morale.

Questo impiego ossessivo della sanzione penale emerge chiaramente dal testo del d.d.l. sicurezza: a titolo di esempio, si deve ricordare che il blocco stradale o ferroviario era già sanzionato dall'ordinamento sul piano amministrativo; ciononostante, il Governo ha pensato di convertirlo in illecito penale per veicolare un messaggio ancora più forte di repressione del dissenso.

Sorgono ulteriori perplessità se si considerano altri aspetti del disegno di legge, quali la formulazione dei precetti penali nonché la dosimetria delle pene comminate: le singole disposizioni che introducono reati, aggravanti e inasprimenti sanzionatori sono lungi dall'assicurare il rispetto del principio di legalità penale (previsto dall'art. 25, comma 2, Cost.) e dei

suoi corollari.

Anzitutto, tra le disposizioni richiamate ve ne sono alcune che estendono l'area del penalmente rilevante, anticipando la repressione penale a tal punto da dubitare del rispetto dei principi di materialità e di concreta offensività dalla condotta penalmente perseguibile. È questo il caso, ad esempio, delle condotte che consistono nel procurarsi e nel detenere materiale con finalità di terrorismo.

Altro problema riguarda la determinatezza delle fattispecie: in alcuni casi, il precetto penale non ha confini ben precisi e, di conseguenza, non risulta agevole comprendere quali comportamenti sono penalmente rilevanti e quali, invece, leciti. Questo problema si pone soprattutto per il reato di rivolta, la quale sarebbe punita anche in caso di "resistenza passiva": come ha ben colto uno studioso raffinato quale Marco Pelisero, la rivolta, quale atto di ribellione, consiste proprio nella disobbedienza agli ordini impartiti. Quale sarebbe, allora, il confine tra lecito e illecito?

Non meglio per i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, soprattutto in relazione alla pena comminata: pene eccessive sia nel massimo che nel minimo edittale nonché sproporzionate rispetto ad altri illeciti penali equiparabili dal punto di vista del disvalore sociale.

Inoltre, si sta cavalcando la tendenza a introdurre fattispecie di reato sempre più concrete, cioè legate a situazioni e circostanze specifiche. Ad esempio, l'art. 11 propone di introdurre una circostanza aggravante comune per i fatti commessi «all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto dei passeggeri». Quale differenza sussiste tra un furto effettuato nei pressi di una stazione e un altro commesso in una piazza pubblica? E perché il primo è ritenuto più grave del secondo? Questa differenziazione è davvero necessaria?

Servizi segreti e università: storia di una collaborazione forzata

Vi è poi una norma un po' nascosta che tuttavia rischia di incidere su un altro principio di grande rilievo, la libertà di ricerca scientifica.

L'art. 31 introduce, infatti, una modifica alla legge 3 agosto 2007, n. 124, che, nella sua formulazione attuale, stabilisce che i servizi segreti (il DIS, l'AISE e l'ASIS) possono chiedere alle pubbliche amministrazioni di collaborare al fine di adempiere alle proprie funzioni istituzionali. Una collaborazione, dunque, che attualmente si basa sul principio di volontarietà. Il testo del Governo Meloni prevede invece che le pubbliche

amministrazioni, comprese università ed enti di ricerca, «sono tenut[e] a prestare al DIS, all'AISE e all'AIISI la collaborazione e l'assistenza richieste, anche di tipo tecnico e logistico, necessarie per la sicurezza nazionale». Inoltre, se ritenuto prevalente quest'ultimo interesse, viene altresì ammessa la possibilità di derogare alla normativa sulla riservatezza.

Così facendo, tale “collaborazione” diverrebbe un vero e proprio obbligo, collocando così le università in una posizione di soggezione nei confronti dei servizi segreti che potrebbero pretendere di conoscere informazioni di qualsiasi tipo.

In quale contesto normativo si inserisce tale previsione?

Principi quali la libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento, così come la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica sono consacrati in Costituzione e, proprio in loro attuazione, la legge n. 168 del 1989 ha sancito l'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile degli istituti universitari, prevedendo che «le università sono sedi primarie della ricerca scientifica e operano, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche».

L'estrema rilevanza del valore dell'autonomia universitaria è stata riconosciuta anche dal Giudice della Leggi, il quale ne ha sottolineato la «diretta correlazione funzionale con la libertà della ricerca e dell'insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura» (Corte. Cost. n. 1017 del 1988).

Alla luce di tali presupposti, sorgono alcuni dubbi: minare all'autonomia delle università e degli enti di ricerca, luoghi sorti per accogliere e alimentare il dibattito, la circolazione delle idee e il progresso scientifico, non equivale a sconsigliare le libertà di insegnamento e di ricerca? Queste ultime non potrebbero venire meno se nell'ambiente accademico si iniziasse a “temere” il controllo da parte di un'autorità pubblica onnipotente, la quale potrebbe richiedere e pretendere di ottenere informazioni, anche sensibili, senza la possibilità di apporre lo “scudo” della riservatezza?

Anche in questo caso, si tratta di una disposizione che desta legittimi timori in uno stato liberal-democratico poiché opera un bilanciamento tutt'altro che equilibrato a favore di una non meglio definita “sicurezza pubblica”.

Secondo indiscrezioni riportate da alcuni quotidiani nazionali, anche il Presidente della Repubblica avrebbe espresso – seppur informalmente – alcune osservazioni riguardo almeno quattro punti del testo del d.d.l. sicurezza.

Più in particolare, le previsioni sul rinvio facoltativo della pena per donne incinte o madri di figli molti piccoli, la modi-



fica del codice delle telecomunicazioni che impedisce agli extracomunitari di acquistare una scheda telefonica senza esibire il permesso di soggiorno, il delitto di rivolta per detenuti e migranti dai confini troppo generici e vaghi nonché l'introduzione di aggravanti ai reati di violenza o resistenza a un pubblico ufficiale nel caso in cui questi vengano commessi per impedire la realizzazione di una «infrastruttura strategica» presenterebbero profili che dovrebbero essere oggetto di un profondo ripensamento.

Sulla decisione di recepire le indicazioni del Capo dello Stato, tuttavia, la maggioranza è apertamente divisa e parte di essa insiste per approvare il testo in tempi brevi e nella sua formulazione attuale.

Qualora tali disposizioni non dovessero essere modificate, non potrebbe forse essere proprio questa l'occasione per ravvivare quel potere di rinvio che la Costituzione prevede e che tuttavia le ultime presidenze hanno preferito esercitare con forse eccessiva cautela, preferendo semmai incidere nel processo legislativo attraverso la “*moral suasion*”?

Inoltre, senza una sostanziale revisione del testo proposto, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero serie e l'intervento della Corte costituzionale forse inevitabile.

Ma dopotutto questa è la cifra dei nostri tempi. A nessuno importa se, una volta approvate, le disposizioni potrebbero avere vita breve a causa di una censura del Giudice costituzionale: quello che conta è lanciare un messaggio che, in questo caso, lascia trapelare una chiara volontà di repressione e una non velata deriva securitaria.