



Università  
degli Studi di  
Messina

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
"SALVATORE PUGLIATTI"



**Brevi note su A.C. 1660 (*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*).**

**Lucia Risicato, professore ordinario di diritto penale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Messina.**

1. In generale, il provvedimento risulta affetto da un'ipertrofia penalistica, di cui il concetto di sicurezza - variamente declinato - è il nucleo centrale. Beninteso, esso si pone in continuità con i precedenti decreti sicurezza predisposti, a partire dal 2008, da qualsiasi schieramento politico dell'arco costituzionale, come se la tendenza verso questo uso massivo e in gran parte simbolico dello strumento penale non potesse essere invertita. Molte delle fattispecie presenti nel disegno di legge sono ridondanti e potrebbero confluire (o restare) nel territorio dell'illecito punitivo amministrativo. Volendo mantenere la veste dell'illecito penale per ragioni meramente generalpreventive, dovrebbero essere incentivate pene alternative a quella detentiva: da quella pecuniaria, accompagnata da opportune garanzie circa la sua effettività (raccordata alle condizioni economiche del reo), a quelle interdittive, assai più efficaci. Alcune disposizioni, segnatamente quelle di cui all'art. 8 e all'art. 12, si collocano ai confini della legittimità costituzionale per profili di conflitto rispettivamente con i diritti di riunione e di sciopero, e con il principio di umanità della pena sancito dall'art. 27, comma 3, Cost.

2. **Art. 1.** Le nuove fattispecie di reato in materia di detenzione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti di terrorismo e di divulgazione di istruzioni sulla preparazione e l'uso di sostanze esplosive o tossiche ai fini del compimento di delitti contro la personalità dello Stato configurano nuove ipotesi di reato, rispettivamente di *sospetto* (detenzione di istruzioni per il compimento di atti di terrorismo) di pericolo *indiretto* (divulgazione di istruzioni sulla preparazione e l'uso di sostanze esplosive o tossiche ai fini del compimento di delitti contro la personalità dello Stato). Pur tenendo presenti le convenzioni

internazionali in materia di terrorismo cui l'Italia ha aderito ed i relativi obblighi di incriminazione, i reati di sospetto rischiano di porsi in contrasto col principio di materialità dell'offesa. I reati di pericolo indiretto rappresentano invece una **grave deviazione rispetto al principio di offensività**, in quanto portano all'incriminazione di attività remotamente preparatorie rispetto alla vera e propria esposizione a pericolo. I reati di pericolo indiretto, in base ai canoni di proporzione e necessità, sono più consoni al diritto di polizia che al diritto penale in senso stretto.

Certamente, però, la condotta di *divulgazione* assume un disvalore più pregnante rispetto alla mera *detenzione* di istruzioni, purché la divulgazione sia **idonea** – per le modalità con cui è effettuata o per le caratteristiche dei destinatari a cui è rivolta – ad ingenerare proselitismo ed atti emulativi.

**3. Art. 8:** Il nuovo art. 634 bis c.p. è del tutto **superfluo** per quanto riguarda l'ambito di operatività ed **esorbitante** sul piano del **trattamento sanzionatorio**.

Oltre a sovrapporsi al delitto di cui all'art. 633 c.p., di cui ricalca sostanzialmente il contenuto quasi a rimarcare una sorta di ossessione legislativa per l'invasione di terreni o edifici (v. decreto sui rave party), il primo comma della disposizione (che incrimina chiunque, mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui ovvero impedisce il rientro del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente) integra una condotta già tipica ai sensi dell'art. 610 c.p. (violenza privata); il secondo comma (che incrimina chiunque, con artifici o raggiri, si appropri di un immobile altrui o ceda ad altri un immobile già occupato) è invece riconducibile alla truffa. Quest'ultima ipotesi, volendo, potrebbe riconfluire nella rimodulazione delle aggravanti della truffa di cui al successivo art. 9.

Il trattamento sanzionatorio – reclusione da due a sette anni – è pari nel massimo edittale a quello previsto per l'incendio doloso e superiore a quello in atto previsto dalla legge per l'omicidio colposo (reclusione da sei mesi a cinque anni), a fronte di un disvalore di condotta sensibilmente inferiore.

**4. Art. 9:** condivisibile l'istanza politico-criminale di scoraggiare l'odioso fenomeno delle truffe ai danni degli anziani mediante l'introduzione di un nuovo terzo comma dell'art. 640 c.p., recante una specifica ipotesi di truffa aggravata. Tuttavia, rispetto al n. 2-bis del comma 2 dell'art. 640, di contenuto omologo, c'è un elemento di perplessità. Il nuovo terzo comma richiama infatti, ancora una volta, la circostanza aggravante della minorata difesa, in rapporto alla quale la giurisprudenza ha più volte precisato che l'età del soggetto passivo non è di per sé sola idonea ad integrare l'aggravante *de qua*, dovendosi poi verificare se l'età avanzata incida in concreto sulla capacità di discernimento. Forse è preferibile dare all'età autonomo e specifico rilievo in sede di formulazione della fattispecie.

**5. Art. 11.** Non necessaria la trasformazione in illecito penale (con pesantissimo trattamento sanzionatorio) dell'illecito punitivo amministrativo sul blocco stradale o ferroviario attuato mediante ostruzione fatta *col proprio corpo*. Pare di capire che la nuova norma sia destinata ad operare fuori dei casi di

interruzione di pubblico servizio *ex art. 340 c.p.* Si prevede, poi, un aggravamento di pena se il fatto è commesso da più persone riunite. La fattispecie in esame si pone in evidente rotta di collisione con l'esercizio dei diritti di riunione e di sciopero ed è, pertanto, ai limiti della legittimità costituzionale.

**6. Art. 12.** Priva di ogni giustificazione politico-criminale e insensatamente punitiva è la modifica degli artt. 146 e 147 c.p. volta a rendere *facoltativo*, e non più *obbligatorio*, il differimento dell'esecuzione della pena per le condannate incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno, disponendo che queste ultime scontino la pena – ove il rinvio non venga concesso – presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri. La norma poi prevede che il rinvio non possa essere disposto quando sussista il **rischio, di eccezionale rilevanza, della commissione di ulteriori delitti.**

A parte la necessità di coordinare tale disposizione con l'art. 47-ter o.p., per comprendere se possa essere disposta la detenzione domiciliare per le detenute madri (soluzione certamente preferibile agli ICAM), la modifica normativa si pone in tendenziale contrasto col principio costituzionale secondo il quale le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, comma 3, Cost.): e certamente è disumana la pena *carceraria* inflitta alla detenuta madre di un bambino in tenerissima età, sia pur in presenza di un rischio "di eccezionale rilevanza" (ma non altrimenti specificato) di commissione di ulteriori delitti.

La civiltà di un ordinamento si valuta dal modo nel quale vengono trattate le persone più deboli – i detenuti, i migranti, i poveri, i vagabondi e tutte le persone vulnerabili – e dalla misura nella quale viene salvaguardata la loro dignità di persone. La dignità, secondo l'insegnamento del prof. Gaetano Silvestri, non si acquista per meriti e non si perde per demeriti. Nello stesso senso v. Corte EDU, sent. 23 giugno 2019, *Viola contro Italia*.

Le statistiche sulle detenute madri elaborate dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria (aggiornate al 31 gennaio 2024) confermano, poi, che il numero di detenute madri – al momento nove in tutto il territorio nazionale – non è tale da giustificare una modifica *in peius* del regime di cui agli artt. 146 e 147 c.p.

**7. Art. 13.** Condivisibile la scelta di elevare a sedici anni la soglia di età del minore indotto all'accattonaggio. Nondimeno, il trattamento sanzionatorio – specie nei casi del riformulato secondo comma dell'art. 600 *octies* c.p. – risulta estremamente severo, quasi pari a quello dell'associazione per delinquere e superiore – ad es. – a quello dell'omicidio colposo, della calunnia, dell'istigazione a delinquere e dell'istigazione a pratiche di pedofilia o pedopornografia.

**8. Art. 14.** Chiara l'ispirazione politico-criminale legata all'introduzione di una nuova circostanza aggravante ad efficacia comune (aumento della pena fino a un terzo) a margine dei delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale di cui agli artt. 336 e 337 c.p., se il fatto è commesso nei confronti di un

ufficiale o di un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. Non convince, però, il divieto di prevalenza delle attenuanti diverse dalla minore età di cui all'art. 98 c.p. rispetto all'aggravante *de qua*.

Appare opportuno ricordare come, in tempi recenti, la Corte costituzionale (sent. 30 ottobre 2023, n. 197 – cfr. anche Corte cost., sent. n. 73/2020) abbia lanciato un chiaro monito al legislatore contro gli automatismi draconiani nell'applicazione della pena: essi, scrive la Corte, possono ingenerare gravi violazioni del principio di colpevolezza, del principio di uguaglianza e del canone di proporzione tra fatto e pena. Il giudice deve avere quindi la possibilità di valutare *caso per caso* se diminuire la pena in presenza dell'attenuante della provocazione o delle attenuanti generiche.

**9. Art. 15:** La nuova fattispecie di lesioni personali a un ufficiale o a un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle sue funzioni di cui al riformulato primo comma dell'art. 583-*quater* c.p. è ridondante, poiché si sovrappone concettualmente ai già richiamati artt. 336 e 337 c.p., e di dubbia impostazione liberale: difficile pensare che la qualifica della vittima e le motivazioni dell'aggressione possano legittimare uno statuto della punibilità così diverso rispetto alle lesioni personali in danno di chiunque.

**10. Art. 16:** le modifiche all'art. 639 c.p., relativo al deturpamento e imbrattamento di cose altrui, prevedono un trattamento sanzionatorio assai severo in caso di recidiva (reclusione da sei mesi a tre anni e multa fino a 12.000 euro). In un caso del genere, immaginare una pena solo pecuniaria – assai cospicua e legata a meccanismi di riscossione in grado di garantirne l'effettività – potrebbe essere una soluzione più coerente con i principi penali di rilievo costituzionale.

**11. Artt. 18 e 19:** le norme sul rafforzamento della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e nelle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti evidenziano ulteriormente la logica securitaria che permea l'intero provvedimento normativo. L'idea di fondo è che ogni forma di ribellione contro l'autorità costituita o le istituzioni totali debba essere punita con esemplare severità.

Il nuovo art. 415 *bis* c.p., che punisce la rivolta all'interno di un istituto penitenziario, non chiarisce se le aggravanti da esso previste (aver commesso il fatto con uso di armi, aver causato una lesione personale o la morte) siano applicabili solo ai soggetti di cui al comma 1 (promotori, organizzatori o direttori) o a tutti coloro che abbiano partecipato alla rivolta.

Lo stesso problema – dovuto a sciatteria nella stesura del testo – si riscontra anche rispetto al parallelo art. 14 T.U. immigrazione come riformulato dal decreto in esame, che punisce con la reclusione da uno a sei anni chiunque –

durante il trattenimento o la permanenza nelle strutture per i migranti - promuove, organizza o dirige una rivolta *mediante atti di violenza o minaccia o mediante atti di resistenza anche passiva agli ordini impartiti*. Il fatto deve essere commesso da tre o più persone riunite e prevede la punibilità per la mera partecipazione, ma non risulta chiaro se le aggravanti speciali previste dalla disposizione siano applicabili solo a direttori, promotori ed organizzatori o a chiunque abbia partecipato.

Grave l'assimilazione, sul piano del disvalore di condotta, tra violenza, minaccia ed atti di resistenza *passiva*. Difficile, peraltro, anche sul piano logico, immaginare una rivolta pericolosa che consista in atti di mera disubbidienza civile.

**12. Art. 20.** La disposizione in esame, che autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a portare - **senza licenza quando non sono in servizio** - alcune tipologie di armi (arma lunga da fuoco, rivoltella e pistola di qualsiasi misura, bastoni animati con lama di lunghezza inferiore a 65 cm.) non ha una plausibile *ratio* politico-criminale, non è legata a fattori contingenti di necessità/urgenza e non si spiega neanche nell'ottica di una sicurezza intesa a mantenere l'ordine legale costituito. Fuori servizio, l'agente di pubblica sicurezza ha gli stessi diritti e gli stessi doveri di qualsiasi cittadino (pena la violazione "verso l'alto" del principio di uguaglianza).

Il principale fattore di prevenzione dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale è indubbiamente il controllo su diffusione ed uso delle armi. Studi criminologici e dati statistici avallano questa affermazione.

Nel nostro Paese è incredibile il divario tra sicurezza reale e percepita. Oggi l'Italia è il paese più sicuro dell'Unione Europea: nel 2020 ci sono stati 271 omicidi (di cui 112 femminicidi), con un tasso dello 0,45 per ogni 100.000 abitanti. Seguono Austria, Grecia, Portogallo e Spagna, con un tasso dello 0,7, Olanda e Polonia con lo 0,8, Germania con l'1, Regno Unito con 1,2, Francia con 1,3, Estonia con 2,2, Ungheria con 2,5, Lettonia con 4,2, Russia con 9,2. Nel mondo, per grado di sicurezza, l'Italia è seconda solo al Giappone, che ha un tasso dello 0,3. Molto più alti sono i tassi degli omicidi nelle Americhe e in Africa, dove il controllo sulle armi da fuoco è pressoché inesistente: rispettivamente 17, 2 e 13 ogni 100.000 abitanti.

Ferma restando la piena legittimità del porto delle armi da parte degli agenti di pubblica sicurezza quando sono in servizio, l'estensione agli agenti di pubblica sicurezza di porto ed uso di armi e strumenti atti a offendere anche fuori dal servizio e senza nessun tipo di controllo si spiega solo nella logica dello stato di polizia.