



## UNA COSTANTE DERIVA ILLIBERALE

Gian Domenico Caiazza

**C**redo sia facilmente intuibile come l'equilibrio tra la tutela della Autorità Pubblica e la tutela dei diritti dei cittadini costituisca la cartina di tornasole della natura liberale o invece autoritaria dello Stato.

Come bene ci ricordano, sotto i più vari profili della questione, le autorevoli firme di questo numero di PQM, non fu certo casuale quello che accadde prima con l'avvento e poi con la caduta del fascismo a proposito, appunto, delle regole e dei limiti di tutela del Pubblico Ufficiale di fronte alle condotte poste in essere dai cittadini nei confronti dell'Autorità Pubblica.

Il codice Zanardelli puniva certamente i reati di resistenza, violenza, minaccia ed oltraggio a Pubblico Ufficiale; ma prevedeva altresì - a suggello della propria matrice liberale - che quei reati non fossero puniti se commessi per reazione ad un atto arbitrario del Pubblico Ufficiale medesimo. Vi era, nella previsione di quella scriminante, la sintesi formidabile della idea liberale del rapporto tra cittadino ed Autorità Pubblica. È giusto e doveroso punire chi non rispetta o aggredisce il rappresentante della autorità dello Stato; e tuttavia occorre non dimenticare la forza del potere che costui esercita, dunque lo stato di soggezione e di disparità nella quale versa il cittadino al suo cospetto.

Uno Stato liberale, insomma, tutela ovviamente il Pubblico Ufficiale, ma ha ben presente che, per sua natura, l'esercizio del potere pubblico può nascondere abusi e sopraffazioni tali da poter indurre e giustificare la reazione del cittadino inerme. E dunque, dicevamo, non certo casualmente il codice fascista pensò bene di eliminare quella causa di non punibilità, e che altrettanto significativamente essa fu poi reintrodotta dopo la riconquistata libertà nel nostro Paese. Senonché la lunga teoria dei "pacchetti sicurezza" - almeno a partire dal 2007 - ha progressivamente spostato quel rinnovato riequilibrio democratico verso il costante rafforzamento del presidio penale del Pubblico Ufficiale nelle varie sue declinazioni. L'ultimo decreto sicurezza, approvato dalla Camera ed oggi in discussione al Senato, ha portato questo squilibrio verso dimensioni addirittura parossistiche, che ci hanno suggerito di denunciare, crediamo a ragion veduta, una vera e propria idolatria del Pubblico Ufficiale. Dunque l'approfondimento di questa settimana offre al lettore - o almeno, questa è la nostra ambizione - l'occasione per leggere la qualità democratica di alcune importanti riforme nella attuale legislatura, utilizzando un punto di vista molto serio, e storicamente connotato da una certa esattezza di misurazione della cruciale questione.

L'aumento iperbolico delle sanzioni a presidio della pubblica autorità, l'ampliamento della facoltà di utilizzo di strumenti di potere anche al di fuori dello stretto esercizio delle funzioni (l'uso delle armi, ad esempio), la repressione penale di ogni forma - perfino non violenta! - di manifestazione di dissenso o di resistenza verso l'operato del Pubblico Ufficiale, sono tutti segnali di grande allarme per chi abbia a cuore una idea liberale della vita sociale. In questo quadro, occorre forse ripensare anche al frettoloso plauso che ha accompagnato l'abrogazione del reato di abuso in atti di ufficio, determinato - come è noto - dal costante "abuso" di contestazione di quel reato da parte degli Uffici di Procura in questi anni. Senza rinnegare la assoluta necessità di un intervento legislativo volto a contenere questa patologica anomalia, forse occorre riflettere sul peso di questa radicale abrogazione di ogni forma di sanzione delle condotte abusive di un Pubblico Ufficiale, oggi reso contestualmente dominante dall'ipertrofico potenziamento del presidio penale del suo agire quotidiano.

I principi liberali sono una cosa seria, ed il loro declino quotidiano, che non possiamo non constatare, impone riflessioni approfondite, e contromisure urgenti. Buona lettura!

nessuno tocchi il celerino



## IDOLATRIA DEL PUBBLICO UFFICIALE

C'è lo Stato autoritario dietro il drastico rafforzamento delle norme a tutela del Pubblico Ufficiale

### Il ddl Sicurezza

#### LA TUTELA PENALE DELLA PUBBLICA AUTORITÀ

Giovanni Flora

**A**ll'indomani della liberazione dal nazifascismo, uno dei primi atti normativi che furono promulgati dall'allora Luogotenente Generale del Regno d'Italia, Umberto di Savoia, fu la reintroduzione della scriminante della reazione legittima agli atti arbitrari del pubblico ufficiale quale causa di esclusione della anti-giuridicità dei reati di violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale (ivi compreso il "magistrato in udienza" e anche nella forma aggravata). Scriminante ora collocata nell'art. 393-bis "grazie" al principio di riserva di codice, già prevista dal liberale Codice Zanardelli e cancellata dal Codice Rocco. Proprio a significare il ritorno ad un riequilibrio dei rapporti tra pubblici poteri e diritti dei cittadini, poi riaffermato e scolpito saldamente nei principi della Costituzione repubblicana. A sottolineare che la pubblica autorità merita rispetto finché rispetta la dignità ed i diritti dei cittadini.

Segue a pag. 2

### Il diritto sotto accusa

#### PROCESSO, AUTORITÀ E OLTRAGGI

Oliviero Mazza

**I**l processo penale rappresenta, da sempre, il miglior punto di osservazione dei rapporti fra autorità e cittadino in un dato momento storico e non vi è indizio migliore per misurare il grado di civiltà di un popolo, come ricordava Franco Cordero. Se il sistema processuale rende immediatamente percepibile l'impronta autoritaria o liberale di un ordinamento, sulla falsariga della dicotomia fra i modelli accusatorio e inquisitorio, dalle dinamiche interne al processo si coglie ancora meglio la cifra di una democrazia. La Costituzione vorrebbe un processo di parti contrapposte e in condizioni di parità, ispirato alla fisiologica dimensione conflittuale di un rito adversary. La trasposizione normativa e, ancor di più, la prassi applicativa ci restituiscono, invece, l'immagine di un rito governato dalla tutela privilegiata concessa a tutti gli appartenenti all'apparato statale, dal giudice al pubblico ministero per finire con la polizia giudiziaria.

Segue a pag. 2

### Il pugno duro

#### SICUREZZA PUNITIVA RITORNO AL PASSATO

Marco Pelissero

**U**na costante delle scelte di politica criminale in tema di sicurezza pubblica è costituita dall'inasprimento del trattamento sanzionatorio dei reati commessi a danno di soggetti esercenti funzioni pubbliche. In questa direzione va il recente disegno di legge in materia di sicurezza pubblica. Per comprendere il senso delle scelte che il Parlamento si appresta ad approvare (il testo, approvato dalla Camera dei deputati, è ora all'esame del Senato), è necessario fare un passo indietro e collocare le norme che si vogliono introdurre entro una chiara linea di sviluppo. Già nella versione originaria del codice penale Rocco, connotato dal generale rafforzamento del controllo penale rispetto alle scelte del liberale codice penale Zanardelli del 1889, abbiamo assistito ad un significativo rafforzamento del presidio penale rispetto all'esercizio di funzioni pubbliche.

Segue a pag. 3

## IL DIRITTO SOTTO ACCUSA

# La tutela penale della pubblica autorità nel ddl Sicurezza

Giovanni Flora\*

SEGUE DALLA PRIMA

Il disegno di legge noto come "Pacchetto Sicurezza" (d.d.l. S. n. 1236) si caratterizza invece per un ritorno ad una tutela privilegiata della pubblica autorità, propria di uno Stato e di un sistema penale autoritario che perfino Umberto di Savoia aveva sconfessato. Questo dissennato disegno di legge, infatti, oltre a meritare le critiche da cui è stato sommerso dall'Accademia (penalisti, processualpenalisti, costituzionalisti) e dall'Unione delle Camere Penali (e nel silenzio della ANM, a fronte di altre iniziative legislative invece assai pugnaci) suscita allarme (anziché rassicurare) proprio per questa connotazione di fondo: il ribaltamento dei rapporti tra autorità e libertà, tra Stato e cittadino disegnato dalla Carta Costituzionale.

Ne sono testimonianza tangibile l'introduzione di specifiche aggravanti per i reati di violenza e minaccia contro ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria "nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni" (pena che per le lesioni gravissime può arrivare fino a sedici anni), con la curiosa previsione di una nuova rubrica che appresta la stessa tutela anche "a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali"; estensione di cui però non si fa parola nel corpo del testo della norma! A rendere "più serena" l'attività delle forze dell'ordine contribuisce poi la previsione della copertura delle spese legali fino a diecimila euro per fase processuale qualora tali soggetti, cui si aggiungono anche gli appartenenti al Corpo dei Vigili del Fuoco, siano indagati o imputati per fatti inerenti il servizio. Si autorizzano poi gli agenti di pubblica sicurezza a portare armi senza licenza anche quando



non sono in servizio; si prevede inoltre una estensione delle cause di non punibilità per il personale delle forze armate che partecipa a missioni internazionali e si estendono le condotte dei servizi segreti che possono essere scriminate. Viene introdotta anche

una aggravante speciale per i fatti di violenza o minaccia a pubblici agenti commessi al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o una infrastruttura strategica. La medesima logica sorregge poi l'ampliamento dei poteri del Questore



Il Macaron

**POLE POSITION:  
la polizia tra De Maistre  
e Delmastro.**

L. Z.

in materia di "sicurezza urbana" (DASPO urbano). Nel contempo si progetta la incriminabilità anche della "resistenza passiva". Insomma, v'è tutta una serie di previsioni che ricalcano gli schemi tipici di un diritto penale autoritario, antitetico a quello disegnato dalla Carta Costituzionale. E quando si va discutendo di separazione delle carriere e di "parità delle armi" tra accusa e difesa, non dovrebbe passare sotto silenzio che oggi persiste una norma, l'oltraggio a magistrato in udienza (art. 343 c.p.), che tutela in modo privilegiato l'onore e il prestigio del pubblico ministero oltre che - ovviamente - del Giudice e non appresta alcuna tutela (essendo tra l'altro l'ingiuria trasmigrata nel settore dell'illecito punitivo civile) all'onore e al prestigio (qualità che non appartiene certo solo ai soggetti pubblici) dell'avvocato che sta in udienza. Insomma, si interrompe un lungo percorso teso a rendere ragionevole e proporzionata la tutela dei pubblici poteri rispetto a quella dei cittadini. A cominciare dalla nota sentenza della Corte Costituzionale del 1994, che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'oltraggio nella parte in cui ne stabiliva in sei mesi il minimo edittale ("dodici volte superiore a quella prevista per l'ormai ex] reato di ingiuria"; previsione frutto di una concezione "autoritaria e sacrale dei rapporti tra cittadini e pubblici ufficiali", tipica dell'era di emanazione del codice ma "estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana". Può essere certo tollerata una tutela differenziata delle attività (non certo della dignità sociale) dei pubblici poteri rispetto a quelle dei cittadini comuni, ma pur sempre nei limiti della proporzione e della ragionevolezza.

\*Professore ordinario di diritto penale

Oliviero Mazza\*

SEGUE DALLA PRIMA

Per rendersi conto del preoccupante scollamento fra il dover essere costituzionale e l'essere della concreta dimensione giudiziaria, basta scorrere il massimario della Cassazione sul tema dei reati di oltraggio. Si potrebbe obiettare che le fattispecie incriminatrici affondano le loro radici in un codice penale di matrice fascista, ma quello che preoccupa maggiormente non è la loro sopravvivenza, sia pure con qualche aggiustamento, all'avvento della Repubblica, bensì la sostanziale continuità interpretativa e applicativa, del tutto insensibile ai valori costituzionali, a partire dal diritto di difesa. L'esponente dello Stato apparato gode così di una iper tutela processuale, a dispetto di quella che dovrebbe essere la normale dialettica di un confronto anche aspro nei toni, ma pur sempre ad armi pari.

Per far comprendere l'esatta dimensione del problema è indispensabile portare esempi concreti tratti dalla cospicua casistica giurisprudenziale. È stata ritenuta oltraggiosa la condotta dell'imputato che, assistendo alla testimonianza del pubblico ufficiale, proferiva le frasi "è un bugiardo, è un falso". La Cassazione ha infatti ritenuto che la scriminante dell'esercizio del diritto di difesa non copra questo atteggiamento, in quanto sarebbe del tutto estraneo all'esercizio della difesa, facendo così prevalere la tutela del pubblico ufficio sull'anelito di libertà dell'imputato. Ancora più restrittiva è la giurisprudenza in tema di oltraggio a magistrato in udienza, laddove viene sistematicamente esclusa la scriminante di cui all'art. 393-bis c.p., ossia la reazione a un atto illegittimo. Tale giustificazione è stata esclusa, anche solo in forma putativa, in relazione alla condotta denigratoria ed aggressiva posta in essere da un avvocato nei confronti del giudice di pace che, in aula, mimando il gesto di portarsi le mani

## Processo, autorità e oltraggi



alle orecchie, aveva manifestato l'intenzione di non voler ascoltare oltre le deduzioni a sostegno di una istanza di anticipazione di udienza già decisa. Il giudice che, come le famose scimmiette, non vuole ascoltare la difesa è ancora un giudice degno di tutela penale?

Ancor più difficile da comprendere è la distinzione fra la critica che investa la le-

gittimità o l'opportunità degli atti giudiziari, come tale ipoteticamente ammessa e scriminata, e quella rivolta alla persona del magistrato. La Cassazione ha ritenuto immune da censure la condanna dell'avvocato che, tacciando di negligenza, imperizia ed ignoranza il pubblico ministero, lo aveva sarcasticamente invitato a studiare nozioni basilari del diritto. Dire a un pub-

blico ministero che è impreparato e che deve studiare non è forse un modo di criticare gli atti e l'operato? Nel vero processo di parti, dove accusa e difesa sono entrambi avvocati, questa forma di critica è ammessa e rappresenta il sale della dialettica processuale. Per inciso, l'atteggiamento iper tutelante della nostra giurisprudenza dovrebbe fare riflettere sulla ineludibile necessità di cambiare l'ordinamento del pubblico ministero e di separarlo nettamente dal giudice.

Il paritetico rapporto fra le parti è schiacciato dal peso del rischio penale quando si afferma che l'oltraggio a magistrato in udienza è addirittura aggravato dalla minaccia consistente nella prospettazione di una denuncia. Si tratta di un caso in cui, allo scopo di fare desistere il pubblico ministero dal coltivare un'ipotesi di accusa ritenuta infondata, il difensore dell'indagato aveva prospettato l'esercizio di un'azione risarcitoria civile, ovvero la formalizzazione di una segnalazione finalizzata ad attivare l'azione disciplinare a suo carico.

Anche nei rapporti con il giudice non si può dire che la giurisprudenza ammetta il diritto di critica. Si è ritenuto integrato il delitto di oltraggio a magistrato in udienza nel caso di un difensore che, subito dopo la lettura della sentenza, aveva espresso davanti al collegio giudicante il proprio dissenso per la decisione adottata. In questo caso, il difensore, al termine dell'udienza di appello, aveva pubblicamente rivolto l'invito ai giudici, ovviamente in loro presenza, ad un corretto esercizio della professione: "La reformatio in peius non è prevista dal nostro ordinamento, la professione deve essere fatta con serietà da entrambe le parti".

Chi ha lamentato il vuoto di tutela dei cittadini di fronte alla pubblica amministrazione, determinato dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio, dovrebbe preoccuparsi anche della totale assenza di tutela della difesa di fronte a chi, nel processo, rappresenta lo Stato.

\*Professore ordinario di procedura penale

## IL PUGNO DURO

Marco Pelissero\*

SEGUE DALLA PRIMA

## RITORNO AL PASSATO

**D**a un lato, il codice sanzionava con pene severe la violenza e la resistenza a pubblico ufficiale, nonché il delitto di oltraggio (punito ben più severamente dell'ingiuria realizzata a danno di un qualsiasi consociato privo di qualifiche pubblicistiche) e prevedeva una circostanza aggravante applicabile a qualunque reato, se commesso a danno di un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio; dall'altro lato, aveva sopra la norma, presente nella disciplina previgente, che consentiva di non punire questi reati, qualora fossero stati commessi come reazione ad una condotta arbitraria del pubblico ufficiale; al contempo, introduceva nel sistema una nuova causa di giustificazione che ai pubblici ufficiali che avessero in dotazione armi ne garantiva l'uso legittimo quando ciò fosse necessario per respingere una violenza o vincere una resistenza, ampliando così le possibilità di utilizzo di qualunque mezzo di coazione fisica, ben al di là dei limiti ammessi dalla legittima difesa o dall'ordine impartito da un'autorità superiore.

Caduto il regime fascista, già nel 1944, venne reintrodotta la causa di non punibilità della reazione agli atti arbitrari del pubblico ufficiale al fine di riequilibrare il rapporto tra la tutela dell'esercizio di funzioni pubbliche e la garanzia dei consociati da prevaricazioni dei soggetti con qualifica pubblicistica. La stessa giurisprudenza, più attenta ad inquadrare entro la cornice dei principi costituzionali il rapporto tra esercizio dei poteri pubblici di polizia con il rispetto dei diritti individuali, ha riconosciuto legittimità all'uso delle armi solo a condizione di rispettare il principio di proporzionalità. Per il resto, questo comparto della disciplina penale era rimasto immutato, fino a quando il legislatore decise di abrogare nel 1999 il delitto di oltraggio, nella consapevolezza che la tutela del prestigio dei pubblici ufficiali potesse essere assicurata dalla disciplina penale dell'ingiuria, come per qualsiasi altro consociato.

Il quadro comincia a cambiare per effetto della stagione dei pacchetti sicurezza che andavano anche ad ampliare e inasprire l'intervento penale. Nel 2007, nell'ambito di un complesso di "misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calci-



stiche", venne inasprita la disciplina delle lesioni personali arrecate ad un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (la riforma fu sollecitata da un caso di cronaca che vide la morte di un poliziotto in servizio per effetto della violenza scoppiata a margine di una partita di calcio); nel 2009, nell'ambito di un "pacchetto sicurezza", venne reintrodotta il delitto di oltraggio, pur contraendone l'ambito di applicazione; nel 2019 i delitti di violenza, resistenza e oltraggio, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, sono esclusi dalla causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto

(una scelta irragionevole, in quanto queste fattispecie, in molti casi, presentano in concreto modalità di realizzazione che denotano un tenue disvalore che giustificerebbe l'applicazione di questo istituto).

In questo contesto il disegno di legge sicurezza interviene ad inasprire ulteriormente la disciplina sanzionatoria per alcuni fatti commessi a danno di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. Viene introdotta una aggravante speciale in relazione ai reati di violenza e resistenza a pubblico ufficiale, con una corrispondente riduzione del potere discrezionale del giudice nella quantificazione in concreto della pena, perché il giudice sarà limitato nel far valere eventuali circostanze attenuanti presenti. Ulteriormente aumentate sono le

pene per le lesioni personali, sempre quando sono commesse a danno di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o anche solo a causa delle funzioni esercitate (un considerevole inasprimento sanzionatorio, che per le lesioni gravissime arriva a sedici anni, rispetto agli stessi fatti commessi a danno di chi non esercita queste funzioni, dove la pena può andare sino a dodici anni di reclusione); per questi fatti si applica la c.d. flagranza differita che consente, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto, di considerare presente lo stato di flagranza e procedere all'arresto entro quarantotto ore, quando dalla documentazione video-fotografica emerge inequivocabilmente il fatto e l'autore.

A garanzia di chi è soggetto ai poteri di polizia è previsto l'uso di dispositivi di videosorveglianza indossabili dalle forze di polizia impiegate nel mantenimento dell'ordine pubblico o di controllo del territorio, idonei a registrare l'attività operativa e il suo svolgimento: solo che la disciplina prevede non l'obbligo di utilizzo di questi mezzi ma la mera possibilità, condizionata dall'impegno finanziario di spesa necessario per l'acquisto di queste dotazioni. Invece a garanzia delle forze di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria è prevista la copertura delle spese legali in caso di processo penale, civile o amministrativo.

Il complessivo inasprimento sanzionatorio denota una chiara linea di progressivo rafforzamento della tutela penale dei poteri coercitivi di polizia senza un rafforzamento delle garanzie individuali. È amplissima la distanza di queste scelte dallo spirito con il quale la giurisprudenza aveva valorizzato il principio di proporzionalità per limitare le condizioni di uso legittimo delle armi da parte dei pubblici ufficiali. Il messaggio che sta alla base delle norme che il Parlamento si appresta ad introdurre esprime una politica criminale più vicina a quella espressa dal codice Rocco che al quadro dei valori costituzionali che dovrebbero sempre costituire il contesto nel quale, a prescindere dalle contingenti forze politiche di maggioranza, ogni scelta sull'esercizio del potere punitivo dovrebbe essere collocata.

\*Professore ordinario di diritto penale

Ornella Favero\*

## Carceri: attrezzarsi per disinnescare i conflitti, non per fomentarli

**D**opo aver visto il video del calendario 2025 della Polizia Penitenziaria, e queste immagini dove il carcere non appare mai, ma appaiono invece esibizioni di forza da parte di "pubblici ufficiali" compiaciuti di dare di sé un'idea tutta muscolare, sono andata a cercare le parole importanti pronunciate nella Casa di reclusione di Padova, nel 2016, da Francesco Cascini, magistrato, allora Capo del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità. "La cultura dell'esecuzione penale passa anche per un'attenta lettura di quello che accade negli istituti penitenziari. Io spesso incontro la polizia penitenziaria, facciamo continuamente corsi di formazione. La sensazione, parlando con loro, è che si sentano ancora in larga misura parti di un conflitto. Per moltissimi anni, prima con il regolamento Rocco che era del 1930 ed è stato in vigore fino al 1975, il carcere era segregazione, quindi era gestione e prosecuzione di un conflitto. Dopo quegli anni, gli anni del terrorismo e della criminalità organizzata hanno spinto il carcere a proseguire nel conflitto. I poliziotti penitenziari erano uguali agli altri poliziotti: erano quelli che dovevano continuare a contenere quel pericoloso conflitto, impedire le rivolte, i sequestri, le uccisioni. E questa cosa qui ce la siamo portata dietro fino a qualche anno fa e forse è ancora latente, l'idea che è necessaria una polizia nel carcere sottintende l'idea che con l'esecuzione della condanna non inizia il periodo di risoluzione del conflitto ma è la prosecuzione di quel conflitto, ed è qui che nasce una contrapposizione insanabile tra quella che viene definita sicurezza negli ambienti penitenziari e il trattamento, se non si va oltre, se non si accetta l'idea che il momento dell'esecuzione penale, che sia in carcere o nel territorio, è il momento in cui i conflitti si risolvono".

L'analisi di Francesco Cascini a distanza di anni è di stringente attualità, anzi si può dire che oggi ci sia un'accelerazione verso un ruolo della polizia penitenziaria sempre meno teso a contribuire alla funzione rieducativa della pena e disegnato, invece, in una concezione del carcere come luogo di scontro e di repressione. Questo dicono anche alcune misure contenute nel Decreto sicurezza, come l'uso della bodycam per le forze di polizia impegnate nelle azioni di mantenimento dell'ordine pubblico, carcere per chi blocca una strada, aggravanti per i reati compiuti nelle stazioni e per le minacce e violenze commesse nei confronti di un pubblico ufficiale, in occasione della costruzione di una infrastruttura strategica, introduzione nel Codice penale del reato di "resistenza passiva" da applicarsi alle persone detenute. Dunque, la finalità costituzionale della pena è soffocata dall'accentuazione degli aspetti conflittuali del rapporto detenuti/agenti. E la pena torna a essere prevalentemente una pena rabbiosa, dove le persone detenute diventano "fascicoli viventi" e, nel rapporto con chi esercita il potere, nei consigli di disciplina, non riescono mai a portare le loro ragioni, e tanto meno ci riusciranno con lo spettro della denuncia per "resistenza passiva".

Scriva Roberto Cornelli, professore ordinario di Criminologia all'Università statale di Milano, a proposito delle Polizia penitenziaria, di cui è un attento studioso: "Questo sentimento di isolamento e di delegittimazione istituzionale è quello che stiamo studiando in funzione di un tema di grande attualità, che è la propensione all'uso della forza. Perché dobbiamo anche in questo caso usci-



re da un modo ricorrente di guardare alla violenza di polizia come il prodotto di mele marce e iniziare a chiederci - posto che da un punto di vista giudiziario la responsabilità penale è personale ovviamente - cosa poter fare sul piano istituzionale in termini preventivi. Quali sono, in altre parole, gli elementi che fanno sì che ci sia una propensione all'uso della forza, vale a dire che si ritenga giusto e possibile usare la forza in certe situazioni?".

Se il Decreto sicurezza sta disegnando un'idea di società e di carceri, dove i conflitti sociali si risolvono con la forza, senza spazi di mediazione, l'Ordinamento penitenziario dice però che sono ammessi a frequen-

tare gli istituti penitenziari "tutti coloro che, avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera". Oggi più che mai allora è importante il ruolo della società civile nel rendere le carceri più trasparenti possibile e nel lavorare perché non si affermi l'idea di una Polizia penitenziaria chiamata solo a risolvere con la forza tensioni, proteste, momenti di resistenza passiva. Una società civile che sappia attrezzarsi per disinnescare i conflitti.

\*Coordinatrice Ristretti Orizzonti

## IL FRAGILE EQUILIBRIO TRA POTERE E DIRITTO

## LA SCHEDEA NORMATIVA

Negli ultimi anni si è registrato un inasprimento della linea politico-criminale, con una maggiore difesa dei tutori dell'ordine e della sicurezza: il ruolo del pubblico ufficiale è diventato sempre più autoritario

Laura Finiti\*

**Chi è Pubblico Ufficiale?**

La definizione di cosa si intenda per *pubblico ufficiale* viene data direttamente dalla legge. L'art. 357 del codice penale stabilisce che i *pubblici ufficiali* «sono coloro i quali svolgono una funzione pubblica legislativa, giudiziaria o amministrativa». Tra questi, si annoverano ad esempio gli appartenenti alle forze di polizia. Gli incaricati di pubblico servizio sono invece «coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio». Per pubblico servizio, l'art. 358 del codice penale intende «un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale». Ad esempio, sono incaricati di pubblico servizio le guardie particolari giurate.

**Quali sono i principali reati?**

I delitti di *violenza o minaccia a pubblico ufficiale*, finalizzate alla costrizione a compiere un atto contrario ai propri doveri o all'omissione di un atto dell'ufficio e di *resistenza a pubblico ufficiale*, sono reati che l'ordinamento punisce con la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni. Il delitto di *oltraggio a pubblico ufficiale*, abrogato nel 1999 e successivamente reintrodotta con il *pacchetto sicurezza* del 2009, punisce



con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni la condotta di chi, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore e il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.

**Le recenti riforme**

Negli ultimi anni si è registrato un inasprimento della linea politico-criminale, nell'ottica di una maggiore difesa dei tutori dell'ordine e della sicurezza, con una conseguente, e inevitabile, am-

plificazione del ruolo del pubblico ufficiale, sempre più autoritario e distante dalla figura del cittadino destinatario della tutela. In tal senso, tra i recenti interventi del legislatore in materia, rileva la legge n. 77/2019, di conversione del cd. *decreto sicurezza bis*, che ha inasprito la disciplina delle fattispecie di *violenza o minaccia, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale*, prevedendo che il fatto commesso nei confronti del pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni non possa mai essere ritenuto di «particolare tenuità».

A seguire, segnaliamo, da ultimo, il ddl 1660/24 (già approvato dalla Camera e in corso di esame al Senato), che pure si inserisce nel solco dei cd. *pacchetti sicurezza*. La linea politica criminale qui seguita è proprio quella di una maggiore difesa dei tutori dell'ordine e della sicurezza, con importanti novità e modifiche al sistema penale di riferimento. Più nel dettaglio, il pacchetto sicurezza in esame al Senato:

- introduce la previsione di nuove circostanze aggravanti per i fatti

di violenza o minaccia contro ufficiali o agenti di polizia;

- inasprisce la disciplina delle lesioni personali ai danni degli stessi soggetti;

- prevede la *copertura delle spese legali* per il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate nell'ambito di procedimenti penali, civili e amministrativi avviati per fatti inerenti il loro servizio;

- autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a *portare armi senza licenza* quando non sono in servizio;

- estende le *cause di non punibilità* per il personale delle Forze armate che partecipa a missioni internazionali;

- potenzia le *attività dei servizi segreti*, anche estendendo le condotte scriminabili e, quindi, non punibili;

- inserisce una *nuova aggravante* per l'istigazione a disobbedire le leggi realizzata in carcere o con comunicazioni dirette a detenuti;

- introduce i nuovi delitti di *rivolta in carcere e nei centri di permanenza per i rimpatri*, arrivando a punire finanche la *resistenza passiva* e inserendo tali fattispecie nel catalogo dei reati per i quali è fatto divieto concedere benefici per i condannati (assegnazione al lavoro esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione).

\*Avvocato penalista

Giuseppe Belcastro\*

C'era una volta lo Stato liberale, quello organizzato attorno all'idea che nel rapporto tra i Cittadini e l'Autorità siano i primi a meritare attenzione e tutela, perché si sa: l'Autorità, in quanto tale, tende talvolta ad essere autoritaria. C'era una volta la consapevolezza che, sebbene la struttura organizzata dello Stato aspiri, almeno nei regimi democratici, a essere strumento di garanzia del vivere ordinato e secondo i ritmi scanditi dal diritto, nondimeno essa cammina sulle gambe di donne e uomini che la incarnano, i pubblici ufficiali, i quali possono a volte essi stessi restar vittima di quella sorta di fascino che acquista il diritto al potere quando soverchia il potere del diritto. È per questo che, muniti da un lato di poteri extra-ordinari di coercizione (anche fisica) sui restanti consociati, i pubblici ufficiali devono, dall'altro lato, essi stessi riconoscere limiti utili a mantenere tutto questo nel podere intercluso della forza controllata e necessaria. D'altro canto, quegli stessi poteri implicano specularmente, oltre al rischio fisiologico di sbagliare, anche quello di eccedere incolpevolmente nel loro uso, dando strada a rimbrotti, in concreto più o meno giustificati, ma quasi sempre costosi in termini di tempo, serenità, danaro. La tutela, dunque, è necessariamente un'erma bifronte. Disegnata così - meglio: tagliata così con i colpi d'ascia che la brevità impone - la questione si mostra allora assai complicata, essendo intuitiva la profondità del discernimento che occorre per controbilanciare la forza di un potere con il limite al suo utilizzo. Sennonché, a leggere le norme che la scheda della Quarta pagina oggi sintetizza, si fatica a trovarlo questo discernimento. È un apparato normativo, per quanto disorganico e polimorfico, che si mette a fattor comune sul pensiero di rafforzare il ruolo, il potere e le tutele del pubblico ufficiale, corrispondentemente dissuadendo, con il divieto penale

## C'era una volta il discernimento (una questione di prospettiva)

Per i detenuti sarà la morte dell'ultima possibilità di far uscire dai luoghi angusti e marcescenti in cui vivono anche un composto dissenso



e la conseguente sanzione, ogni forma di pacifica reazione della collettività. E colpisce che tale flusso (contro)riformatore accresca la sua portata proprio in coincidenza con quei settori di esercizio del potere pubblico che declinano come possibile e lecito l'uso della forza di coazione fisica e, per sovrappiù, in rapporto a categorie di individui accomunate da una immanente condizione di soggezione pressoché assoluta al potere statale: i detenuti. Nessuno ha spiegato a cosa queste norme possano servire nella prospettiva di uno sviluppo liberale della vita collettiva, mentre appare abbastanza nitida la matrice culturale e politica di cui esse sono figlie, che è quella stessa che inasprisce irrazionalmente

le pene per i reati esistenti e si lambicca a crearne di nuovi e inutili, parcellizzando le condotte umane in subcategorie asfittiche che, se un risultato otterranno, sarà inevitabilmente quello di rinnegare la vocazione generale e aperta della struttura del precetto penale, sminuzzando mediante incomprensibili criteri di specialità le azioni, moltiplicandone mediante una sorta di profilazione legislativa i possibili autori e comprimendo gli spazi del concreto apprezzamento umano sulle condotte oggetto di attenzione. Qui non torna niente, insomma: non si scorre un progetto razionale se non quello che si innerva sull'idea della repressione purché sia; non c'è un'idea degli obbiettivi e nemmeno dei risultati potenziali delle scelte le-

gislative, perché non c'è alcuna considerazione per l'impatto delle norme sul tessuto sociale né per la sorte di chi, suo malgrado, ne sarà destinatario. C'è solo, sembra di capire, la voglia di lanciare tonitruanti anatemi legislativi con cui contrastare pretese quanto inesistenti emergenze sociali, ammannite - qui da noi anche molto tempo dopo le campagne elettorali - da narrazioni distorte che sembrano fatte per indurre al rimbrotto, alla lagnanza, al malcontento che genera disaffezione. E, stavolta possiamo dirlo, anche un po' alla paura.

Di queste, come di altre riforme, pagheremo tutti il prezzo nei lustri a venire, poiché il danno legislativo ha la tendenza a radicarsi autoalimentandosi, come dimostra il fatto che di alcune delle più scellerate riforme del governo gialloverde in tema di giustizia non ci si riesca ancora a liberare, sebbene unanime sia il coro che le avversa (leggi: prescrizione). Ma per alcuni, non riesco a non dirlo, il prezzo sarà precoce e più salato, perché costoro leggeranno nella riforma in atto la morte dell'ultima possibilità di far uscire dai luoghi angusti e marcescenti in cui vivono anche un composto dissenso. Sono i detenuti, le cui fila peraltro, proprio in ragione di questa visione sfocata dei temi e delle implicazioni, si ingrosseranno al suono di nuove denunce, di nuovi delitti, di nuove aggravanti, di nuove ostatività. Come se Santa Maria Capua Vetere e Trapani non fossero mai esistite. C'era una volta anche il discernimento, insomma.

\*Avvocato penalista