

**NO A UN DDL CHE MINACCIA IL NOSTRO STATO DI DIRITTO E CHE SE DIVENTASSE
LEGGE INCARCEREREBBE ANCHE GHANDI**

**Un documento di Antigone e di
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)**

Disegno di legge n. 1660/C recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*".

Il Disegno di Legge Governativo n.1660, attualmente in discussione presso la Camera dei Deputati, in molte delle sue norme si pone in **evidente contrasto con una serie di principi costituzionali che reggono il nostro ordinamento giuridico, specificamente** nel campo del diritto penale, del diritto dell'immigrazione e del diritto penitenziario. Le nuove disposizioni che il Governo vorrebbe introdurre appaiono, infatti, impostate ad una logica repressiva, securitaria e concentrazionaria: la sicurezza è declinata solo in termini di proibizioni e punizioni, ignorando che è, prima di tutto sicurezza sociale, lavorativa, umana e dovrebbe essere finalizzata all'uguaglianza delle persone. Il disegno di legge del Governo strumentalizza, invece, le paure delle persone e contravviene ai doveri di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione.

Le norme spingono verso una **criminalizzazione delle lotte sociali**, trasformando in reati comportamenti che hanno a che fare con il disagio e la marginalità sociale, oltre che con le disuguaglianze economiche e con le grandi questioni sociali. Temi come quello delle occupazioni delle case andrebbero affrontati con le tradizionali vie del welfare comunale, del dialogo, della composizione dei conflitti e dell'integrazione sociale; allo stesso modo gli atti di protesta per il miglioramento climatico dovrebbero essere oggetto di dibattito pubblico, quali che siano le modalità di tale dibattito, purchè siano evidentemente pacifiche e non-violente. Si prevedono, invece, abnormi aumenti di pena che potrebbero, tra le altre nefaste conseguenze, determinare un sovraffollamento ingestibile del sistema penitenziario, già in crisi.

Nella logica repressiva delle lotte sociali che caratterizza il disegno di legge, alla **polizia** e più in generale all'autorità di pubblica sicurezza viene riconosciuto un privilegio, in ragione del ruolo che essi svolgono, in quanto rappresentanti dell'autorità costituita nella "pubblica piazza", privilegio che di fatto si trasforma sul piano giuridico in una vera e propria **immunità funzionale** che, ancora una volta, determina una criminalizzazione dei manifestanti. Una lesione loro inferta vale di più di quella provocata dalla polizia.

Le norme del disegno di legge governativo, infine, si ispirano a un **modello di diritto penale di matrice autoritaria e non liberale** che risponde ad una ben chiara matrice culturale e politica, di dubbia consistenza democratica.

In nome di una indefinita, quanto pericolosa, idea della “certezza della pena” si prevedono norme che mascherano intenti discriminatori, come quella che prevede **il carcere per le donne in stato di gravidanza, norma dall’evidente contenuto simbolico**, finalizzata a reprimere un particolare gruppo sociale, connotato sul piano culturale e razziale, ossia **le donne rom**. Rischia di assecondare le pulsioni razziste già presenti nella società. Parliamo di una decina di persone in tutta Italia. Non è questa sicurezza ma disumanità contro le donne e contro i bambini che nasceranno.

Tra le norme più pericolose presenti nel testo che cancella tasselli di Stato di diritto, vi è il **nuovo delitto di rivolta penitenziaria**: con esso **il governo ha deciso di stravolgere il modello penitenziario repubblicano e costituzionale**, ricollegandosi al regolamento fascista del 1931. Il delitto di rivolta carceraria, così come formulato nel testo del d.d.l. n. 1660/C, sarà un’arma sempre carica di minaccia contro tutta la popolazione detenuta. La violenza commessa da un detenuto verso un agente di Polizia penitenziaria, che già prima era ampiamente perseguibile, ora è parificata alla resistenza passiva e alla tentata evasione. In sintesi, se tre persone detenute che condividono la stessa cella sovraffollata si rifiutano di obbedire all’ordine di un poliziotto, con modalità nonviolente, scatterà la denuncia per rivolta e una ipotetica condanna ad altri 8 anni di carcere senza potere avere accesso ai benefici penitenziari, in quanto la rivolta viene parificata ai delitti di mafia e terrorismo. È la **trasformazione del detenuto in corpo docile che deve obbedire**. Con il delitto di rivolta carceraria, che **varrà anche per i migranti reclusi nei CPR e nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CAS)**, è evidente il richiamo alle norme presenti nel regolamento carcerario fascista del 1931, quando si prevedeva che «i detenuti devono passeggiare in buon ordine e devono parlare a voce bassa» o che per «dare spiegazioni alle persone incaricate della sorveglianza i detenuti sono obbligati a parlare a bassa voce» o infine che «sono assolutamente proibiti i canti, le grida, le parole scorrette, le domande e i reclami collettivi».

Infine, con il d.d.l. si favorisce la **proliferazione delle armi** nelle strade e, più in generale, nei luoghi pubblici, consentendo a circa 300 mila persone appartenenti alle forze dell’ordine di usare un’altra arma, diversa da quella di servizio, mettendo a rischio la sicurezza delle persone, in una deriva del modello securitario che tenderebbe così ad assomigliare sempre più a quello statunitense. Più armi ci sono per le strade, più morti ammazzati ci saranno.

Con il presente documento **Antigone e ASGI** esprimono la loro grande preoccupazione per gli effetti di questo d.d.l. sul nostro ordinamento giuridico, sui diritti dei cittadini e delle persone migranti e che segna una deriva di natura autoritaria estremamente pericolosa.

Di seguito alcuni nostri commenti con argomenti tecnici, giuridici, politici su alcune delle norme più preoccupanti presenti nel testo, ed in particolare agli articoli 1,7,8, 10,11,12, 13, 14, 15, 18, 19 e 25 del disegno di legge n. 1660/C recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*".



ANTIGONE



Ad avviso di Antigone e ASGI il d.d.l. è inemendabile, in quanto rompe con una tradizione giuridica liberale e solidale.

Commento agli articoli 1,7,8, 10,11,12, 18, 19 e 25 del Disegno di legge n. 1660/C recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"

Art. 1 - (Introduzione dell'articolo 270-quinquies.3 e modifica all'articolo 435 del codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l'incolumità pubblica). Aumento dei reati e delle condotte punibili in materia di terrorismo

L'art. 1 del d.d.l. n. 1660/C prevede l'introduzione nel c.p. di **due nuove figure di reato**, rispettivamente all'art. 270 quinquies.3 e all'art. 435 co. 2.

Per quanto riguarda la prima, la nuova norma punisce con la **reclusione da 2 a 6 anni** chiunque **"consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo"**.

La norma interviene in un settore, quello della legislazione penale in materia di terrorismo, già affollato di fattispecie incriminatrici, a partire dal reato di cui all'art. 270 bis ("*associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*"), che rappresenta senz'altro il reato di maggiore importanza pratica e teorica nel settore in esame, e la cui eventuale sussistenza impedisce la contestazione del nuovo reato (che si applica "*fuori dei casi di cui all'art. 270 bis*"). Con la nuova norma, il legislatore vuole dunque **punire condotte che non sarebbero punibili** né ai sensi della fattispecie associativa (perché non si riesce a provare l'inserimento del soggetto all'interno di alcuna struttura organizzata), né ai sensi dell'art. 270 quinquies, che già ora punisce chi "*avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento di atti di violenza, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo*" (la nuova norma si applica, infatti, salvo che non sia applicabile proprio il succitato art. 270 quinquies).

Si configura, in altri termini, un'**ulteriore anticipazione della soglia di rilevanza penale** nei confronti di soggetti che non risultano inseriti in alcuna organizzazione terroristica, e che con la nuova norma verrebbero puniti per il solo fatto di essersi procurati materiale relativo all'uso di



ANTIGONE



armi o al compimento di atti di violenza, anche se non hanno ancora compiuto quei *“comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo”*, oggi invece necessari per giustificare l'intervento della giustizia penale. Nella nuova fattispecie, tutto il disvalore della condotta è racchiuso nella finalità di terrorismo che muove l'agente: un reato, quindi, assai lontano da quel **diritto penale del fatto** sancito dalla nostra Carta costituzionale, sempre più vicino al modello del **diritto penale del nemico** in cui si punisce un soggetto non tanto per quello che ha fatto, quanto per le finalità che lo muovono.

In concreto, è difficile immaginare che la norma possa trovare larga applicazione, posto che sinora quasi tutte le inchieste per terrorismo vedono come indagati soggetti inseriti in una rete terroristica e, quindi, la contestazione del reato di cui all'art. 270 bis. Tuttavia si tratta di un passo da un punto di vista simbolico espressivo di quel ricorso quasi ossessivo allo strumento penalistico, ancora meno giustificabile in un settore già ricchissimo di figure di reato.

La **seconda novità** consiste nell'introduzione all'art. **435 c.p.** - che punisce con la reclusione da 1 a 5 anni la fabbricazione o detenzione di materie esplosive, al fine di attentare alla pubblica incolumità - di un **nuovo comma** che sanziona, con la reclusione da **sei mesi a quattro anni**, la distribuzione con qualsiasi mezzo o la pubblicizzazione di **materiale contenente istruzioni** sulla fabbricazione di tale materiale.

La **logica** è la **medesima** del primo intervento in materia di terrorismo: si anticipa la risposta penale (in questo caso nel settore dei reati contro l'incolumità pubblica), rendendo punibili condotte molto lontane dall'effettiva realizzazione di atti concretamente pericolosi per il bene giuridico che si intende tutelare. Il **diritto penale dell'autore**, ove la concreta materialità delle condotte compiute rileva meno delle finalità perseguite, arriva ad affermarsi anche in nuovi ambiti di materia: un segnale preoccupante di un sempre più diffusivo allontanamento dal modello di diritto penale delineato dalla nostra Costituzione.

Art. 7 - (Modifiche all'articolo 10-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza). **Aumento della possibilità di revoca della cittadinanza**

Nel 2018, il legislatore italiano ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la possibilità di revocare la cittadinanza italiana nei confronti degli stranieri che, dopo averla ottenuta, siano stati definitivamente condannati per alcuni gravi delitti.

Tale possibilità di revoca appare in contrasto con la Costituzione sotto più profili. In particolare, essa introduce, in violazione del principio costituzionale di eguaglianza, una differenziazione tra cittadini italiani: infatti, ai cittadini che hanno un genitore o un avo italiano la cittadinanza non potrà mai essere revocata qualsiasi reato commettano, mentre i cittadini che abbiano

acquistato la cittadinanza italiana per concessione o naturalizzazione potranno perdere lo *status* acquisito, quale conseguenza ulteriore del reato commesso.

Il d.d.l. n. 1660/C estende a dieci anni, rispetto agli attuali tre, il termine entro il quale, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è possibile esercitare il potere di revoca della cittadinanza italiana concessa.

Si tratta di una modifica che consente di esercitare tale potere di revoca anche dopo un decennio rispetto all'accertamento dei fatti contestati, in violazione del principio di proporzionalità che costituisce uno dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale, oltre che del sistema CEDU..

È infatti evidente che tanto maggiore sia il tempo decorso dalla condanna, tanto più probabile è la reintegrazione del cittadino nella società, anche grazie al percorso di rieducazione svolto in carcere. La revoca della cittadinanza finirebbe così per costituire **una seconda pena**, che potrebbe giungere a distanza di decenni e che colpirebbe, per le ragioni sopra indicate, solo una determinata categoria di cittadini italiani (quelli originariamente stranieri).

Art. 8 - (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui). **Occupazione abusiva di immobili**

Il d.d.l. n. 1660/C, **all'art. 8** introduce il **nuovo reato** di "*Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui*" all'art. 634-bis c.p., introducendo altresì nel Codice di rito il nuovo art. 321-bis c.p.p., conferendo ampio potere alle forze di polizia e solo secondariamente all'Autorità giudiziaria.

L'attuale punibilità dell'occupazione abusiva di immobile (art. 633 c.p., "*Invasione di terreni o edifici*"): reclusione da 1 a 3 anni e multa da € 103 a € 1032, oppure da 2 a 4 anni e multa da € 206 a € 2.064, se il fatto è commesso da più di 5 persone o da soggetto palesemente armato) era già stata modificata nel 2018 con il decreto-legge n. 113 (c.d. decreto Salvini).

Proseguendo in questa direzione, oggi il Governo intende non solo introdurre il nuovo reato in analisi, ma **aumentare ancora la pena da 2 a 7 anni di reclusione**, anche per chi coopera nell'occupazione, così escludendo la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive della pena per questi ultimi (possibile solo se non superiore a 4 anni, ex d.lgs. n. 150/2022).

Evidente è l'intento di **criminalizzare sempre di più il fenomeno sociale** delle occupazioni di immobili, dimostrandosi il legislatore indifferente al bisogno di abitazione di una larga fascia della popolazione – italiana e non - sempre più povera, in un mercato immobiliare sempre più inaccessibile e a fronte di una cronica debolezza del sistema pubblico dell'alloggio. Indifferente

si mostra il legislatore anche alla **natura fondamentale e inviolabile del diritto all'abitazione**, così come affermato dalla Corte costituzionale e – più di recente – dal **Comitato ONU che ha condannato l'Italia per gli sgomberi in assenza di soluzioni adeguate**, per violazione dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ratificato con legge n. 881/1977. L'obiettivo del Governo è anche quello **di colpire quella parte dei movimenti sociali che, in assenza di un intervento statale in questo ambito, si fanno carico del bisogno abitativo; non a caso**, alla medesima pena da 2 a 7 anni soggiace anche chi "coopera" nell'occupazione.

Un ulteriore aspetto che desta profonda preoccupazione riguarda **l'aumento dei poteri della polizia** che può intervenire immediatamente, senza autorizzazione scritta dell'Autorità giudiziaria, qualora l'occupazione sia l'unica abitazione effettiva del denunciante, potere immediato della polizia già inaugurato tra l'altro per le persone migranti (con riguardo all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, che può essere determinata direttamente dalla polizia con intervento successivo della magistratura) che diminuisce lo spazio all'Autorità giudiziaria che interviene solo successivamente.

Il quadro che emerge dalle nuove disposizioni penali, è di evidente implementazione di quello che è stato efficacemente definito il **diritto penale del nemico**: si tratta di un indirizzo politico-legislativo che in modo esplicito colpisce quella parte della popolazione socialmente più vulnerabile, criminalizzando al contempo l'opposizione sociale ed affrontando le gravi disuguaglianze economiche del presente in termini esclusivamente repressivi. Nel frattempo, nulla viene fatto per garantire il diritto all'abitazione.

Art. 10 - (Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di divieto di accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze, nonché all'articolo 165 del codice penale in materia di sospensione condizionale della pena). **DASPO Urbano**

L'articolo 10 introduce ulteriori aggravamenti alla disciplina del Daspo urbano.

Introdotta nel 2017 dal c.d. Decreto Minniti e nonostante, dunque, la sua recente introduzione nell'ordinamento giuridico, questa **misura di prevenzione "atipica"** è stata oggetto di numerosi interventi legislativi - i dd.ll. n.113/2018, n.53/2019, n.120/2020 e n.123/2023 -, sempre volti ad ampliare i presupposti oggettivi e soggettivi di applicazione. Si tratta di una misura di prevenzione atipica che, pur non essendo organicamente inserita nel c.d. "Codice antimafia", condivide con quest'ultimo il fatto di essere applicabile prima della commissione di qualsiasi reato, cioè con finalità di prevenzione più che di sanzione. Il Daspo urbano crea un sistema di provvedimenti variegati, con diversità di graduazione. Si parte da un provvedimento di

allontanamento (ordine di lasciare una determinata area della città) di 48 ore che, in caso di condotte reiterate, unitamente a una valutazione di pericolosità del destinatario del provvedimento, può portare all'interdizione dallo spazio urbano per un periodo di tempo che può arrivare fino a due anni; se la condotta è commessa da persona precedentemente condannata anche soltanto in primo grado è previsto il c.d. Daspo "anticontrabbando" che può arrivare fino a 5 anni. Infine, l'articolo 10, comma 5, del d.l. n. 14/2017 prevede una particolare forma di "**Daspo giudiziario**", stabilendo che "*Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza di un divieto, imposto dal giudice, di accesso a luoghi o aree specificamente individuati*" (vedi *infra* per le aree di cui all'art. 9).

Il 13 settembre 2023, il Governo ha approvato il d.l. n. 123, c.d. "Decreto Caivano", convertito nella legge n. 159/2023 il cui art. 3 **estende anche ai minorenni l'applicazione del c.d. "Daspo urbano"**.

Le modifiche proposte dal d.d.l. n. 1660/C sono di due tipi: in primo luogo, si introduce un **nuovo tipo di provvedimento di allontanamento deciso dal questore** e, in secondo luogo, si prevedono una serie di **automatismi nell'applicazione del c.d. "Daspo giudiziario"**. Il d.d.l. propone un'integrazione al d.l. n. 14/2017 attraverso la quale si prevede che il questore possa disporre il Daspo anche nei confronti di chi, negli ultimi cinque anni, sia stato denunciato o condannato, anche con sentenza non definitiva, per qualsiasi reato contro la persona o il patrimonio commesso in una delle aree elencate all'art. 9, co. 1, ossia "*le aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbane ed extraurbane, e delle relative pertinenze*", norma questa che estende la misura anche a condanne o processi risalenti nel tempo. L'articolo 10 prevede inoltre che, in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree cittadine elencate, la concessione della sospensione condizionale della pena sia subordinata al rispetto del divieto, imposto dal giudice, di accedere ai luoghi in questione. Se tale divieto non viene rispettato, il giudice è obbligato - mentre prima era solo una facoltà - a revocare la sospensione condizionale della pena.

Il Daspo urbano, come tutte le misure preventive di polizia, presenta possibili tensioni con i principi costituzionali e la CEDU. Il nuovo tipo di Daspo introdotto dal d.d.l. non richiede, come presupposto per la sua applicazione, una valutazione concreta della "pericolosità sociale" individuale. Inoltre, rischia di violare il principio di legalità in materia penale, cristallizzato nell'art. 25, co. 2 della Costituzione.



ANTIGONE



I possibili conflitti della normativa sul Daspo con la CEDU emergono chiaramente dalla sentenza della Grande Camera della Corte EDU, nel caso *De Tommaso c. Italia* del 13 febbraio 2017.

Sono molte le osservazioni critiche che possono essere applicate anche alla legge sul Daspo, in particolare: l'ampia discrezionalità assicurata al questore nell'applicazione di tali misure; l'insufficiente precisione nell'individuare le condotte che possono comportare la restrizione della libertà di circolazione; l'indeterminatezza contenutistica del provvedimento, soprattutto quando esso è declinato nella forma del divieto di soggiorno nelle "immediate vicinanze" di determinati luoghi. Il Daspo urbano, inoltre, è un provvedimento di polizia amministrativa che non è soggetto alla riserva di giurisdizione prevista dall'articolo 13 della Costituzione. È importante ricordare che la violazione del Daspo comporta sanzioni penali con un effetto indiretto e ulteriormente criminogeno. Inoltre, è a rischio anche il diritto di difesa.

Art. 11 - (Modifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada). **Blocco stradale**

Il d.d.l. n. 1660/C, all'art. 11 prevede specifiche modifiche all'art. 1-bis del Decreto legislativo n. 66/1948, concernente l'impedimento della libera circolazione su strada. Originariamente il solo blocco stradale era punito dall'art. 1-bis dello stesso d.lgs. come illecito amministrativo, ad eccezione delle ipotesi in cui il fatto integrasse la fattispecie di interruzione di pubblico servizio (art. 340 c.p.). La norma era stata già oggetto di un intervento di depenalizzazione da parte del legislatore, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 507/1999. La fattispecie è stata poi nuovamente introdotta nell'ordinamento, sostanzialmente nella medesima formulazione prevista dalla normativa originaria, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il quale aveva stabilito che l'impedimento alla libera circolazione stradale, mediante ostruzione con il proprio corpo, costituisca un illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 1.000 a 4.000 euro. La proposta normativa in commento, invece, ritornando ancora una volta sul testo dell'art. 1-bis, comma 1 del d.lgs. n. 66/1948 ne modifica il primo periodo, trasformando la sanzione amministrativa in un illecito penale che prevede la reclusione fino a un mese, ovvero la multa fino a 300 euro, estendendo altresì tale sanzione a chi impedisce la libera circolazione anche su una strada ferrata. Sempre l'art. 11 del d.d.l. introduce al secondo periodo dell'art. 1-bis, comma 1 un'aggravante speciale ad effetto speciale la quale prevede la pena da sei mesi a due anni di reclusione se il blocco stradale o ferroviario attuato "*con il proprio corpo*" è commesso da più persone riunite, abrogando contestualmente il riferimento alla sanzione amministrativa per i promotori e gli organizzatori del blocco. Per quanto concerne la tassatività della condotta



ANTIGONE



criminalizzata, si deve evidenziare come il blocco deve avvenire “*con il proprio corpo*”, cioè del/dei manifestante/i: appare evidente, pertanto, la volontà del legislatore di comprimere non tanto il diritto di sciopero e di riunione in quanto tale, quanto piuttosto specifiche modalità concrete che potrebbero determinare, ad esempio, il blocco del traffico, anche quale conseguenza non voluta da parte dei manifestanti. Non appare un caso, del resto, che tale proposta emendativa al testo vigente venga introdotta nell’attuale momento storico caratterizzato da forme simili di protesta da parte dei cc.dd. “eco-attivisti”, che appaiono a prima lettura come gli specifici destinatari della proposta legislativa, che ha dunque una evidente finalità repressiva e criminalizzante del dissenso politico. Il riferimento al “*proprio corpo*” ai fini della realizzazione del fatto, tuttavia, implica che un blocco stradale compiuto con modalità differenti, ossia servendosi di strumenti di ostacolo alla circolazione (ad esempio, cassonetti, materiale di intralcio, ecc.) non integrerebbe la “nuova” fattispecie di reato, così come emendata dal legislatore.

Art. 12 - (Modifiche agli articoli 146 e 147 del codice penale in materia di esecuzione penale in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti). **Detenzione per donna madre o in stato di gravidanza**

L'articolo 12 del d.d.l. riguarda le donne autrici di reato. Oggi, l'art. 146 c.p. prevede il rinvio obbligatorio della pena detentiva nel caso di donna incinta o madre di un bambino di età inferiore a un anno. L'interesse superiore del minore è, in tutta evidenza, di vivere fuori dal carcere e non è necessaria una valutazione individuale per stabilirlo. Dal primo al terzo anno di vita del bambino, la decisione di differire o meno la pena viene invece lasciata alla valutazione del giudice. **Il nuovo articolo, se approvato, eliminerebbe il rinvio obbligatorio della pena** creando così un *vulnus* intollerabile dal sistema giuridico, socio-sanitario e pedagogico per il minore. Nel caso di una donna incinta, la nuova disposizione sarebbe in netto contrasto con quanto previsto dalle Regole penitenziarie europee, secondo le quali le detenute devono essere autorizzate a partorire fuori dal carcere (Regola 34.3 delle Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato, altrimenti conosciute come ‘**Regole di Bangkok**’), in quanto è impossibile prevedere quando avverrà il parto.

La Regola 64 delle cosiddette Regole di Bangkok afferma chiaramente che “*Le pene non detentive per le donne incinte e per le donne con figli a carico devono essere preferite laddove*

possibile" e viene richiamato l'interesse superiore del bambino rispetto all'esercizio del potere punitivo che può essere eseguito anche con modalità differenti.

La criminalità femminile in Italia è caratterizzata da un'offensività nettamente inferiore rispetto a quella maschile: i dati dimostrano che le donne tendono a commettere reati meno gravi, e sono caratterizzate da marginalità ed esclusione sociale in misura maggiore rispetto agli uomini. La norma in questione è solo una norma propagandistica, che non tiene conto delle statistiche e della realtà effettiva e fa parte di un pacchetto di misure repressive che ignorano le conseguenze per la salute dei bambini e delle donne.

La nuova disposizione è pensata, nonché pubblicamente raccontata, come **norma anti-rom, partendo dal pregiudizio** che le donne rom sono tutte dedite al furto e che scelgono la maternità per sottrarsi alla carcerazione. In realtà i numeri delle donne rom in carcere sono così bassi, poche decine, da scardinare ogni pregiudizio.

Art. 13 – (Modifiche all'articolo 600-octies del codice penale in materia di accattonaggio). Mendicità

L'art. 13 del d.d.l. modifica i delitti previsti dall'art. 600-octies c.p. Per quanto riguarda l'impiego di minori nell'accattonaggio, la punibilità è estesa ai minori di sedici anni, anziché quattordici, con un importante innalzamento della pena prevista (reclusione da uno a cinque anni, e non più sino a tre anni). Le modifiche proposte costituiscono l'ennesima tappa di un percorso di costante aggravamento della tensione repressiva verso la mendicità - non solo minorile - consolidato da decenni nel nostro ordinamento e che, nel suo concreto articolarsi, prescinde da ogni prospettiva di intervento sociale, concentrandosi sulla riduzione della visibilità dei mendicanti nei centri urbani. E' significativo che il tema della mendicità tenda ancora una volta a non essere trattato a sé nella sua complessità, ma come componente di più ampi interventi centrati unicamente sulla "sicurezza", come fu il caso dell'introduzione dell'art. 600 octies (con la contestuale abrogazione dell'art. 671 c.p.) con il c.d. "pacchetto sicurezza" del 2009.

Per quanto riguarda invece la punibilità di chi "organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto", la norma è integrata con il riferimento alla condotta di chi semplicemente "induca un terzo all'accattonaggio", e vede un importante incremento della pena base (reclusione da due a sei anni, e non più da uno a tre), apparentemente non ritenuto degno di menzione nella relazione di accompagnamento, insieme all'introduzione di un'aggravante ad effetto speciale per il fatto "commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile".



ANTIGONE

Con l'introduzione della fattispecie di semplice "induzione" di terzi (anche adulti) all'accattonaggio, l'ordinamento italiano si allinea sempre di più a quello francese dell'art. 225-12-5 (Exploitation de la mendicité) del Code pénal, come introdotto nel 2003 su impulso del ministro dell'interno dell'epoca, Nicolas Sarkozy (anche lì in una *loi pour la sécurité intérieure*), arrivando tuttavia a pene molto più severe dell'originale d'oltralpe.

La possibilità di comminare pene detentive importanti a partire da condotte dai confini assai sfumati come l'"induzione" appare molto pericolosa qualora la mendicizia (di adulti o adolescenti) venga praticata da gruppi (come alcune comunità rom) tradizionalmente oggetto di stigmatizzazione e applicazione selettiva del diritto penale, con il rischio di aumentare a dismisura gli strumenti punitivi azionabili sulla base di scelte discrezionali delle forze di polizia.

Art. 14 - (Modifiche agli articoli 336 e 337 del codice penale in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale). **Resistenza e violenza contro gli agenti di polizia**

L'articolo 14 del d.d.l. n. 1660/C modifica gli artt. 336 e 337 c.p. riguardanti la violenza e la resistenza contro i pubblici ufficiali e prevede altresì **un aumento di pena in caso di violenza o resistenza commessa nei confronti di un agente di polizia**. La nuova norma crea all'interno della categoria dei pubblici ufficiali un sottoinsieme composto solo da agenti di polizia. In questo modo, un atto di violenza contro un agente di polizia è punito più severamente rispetto a quello commesso contro un giudice, ad esempio. **La pena massima può arrivare fino a sette anni**. La norma ci riporta ad una vecchia e poco liberale idea di diritto penale, posta a tutela non dei cittadini ma dello Stato. Inoltre, la polizia, come avviene nelle esperienze giuridiche non democratiche, è vista come l'organo che più di ogni altro si identifica con lo Stato: un modello di polizia così costruito è in conflitto con l'idea stessa di una polizia democratica e di prossimità che deve essere la prima garanzia pubblica a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e degli stranieri, come specificato nei documenti dell'OSCE e del Consiglio d'Europa. In particolare, è in conflitto con quell'idea di polizia vicina ai cittadini che ritroviamo, ad esempio, nella Raccomandazione Rec (2001)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul Codice europeo di etica della polizia.

L'art. 14 è in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, **ponendo gli agenti di polizia in una posizione di ingiustificato privilegio**. Inoltre, come si legge nella Raccomandazione Rec (2001)10, il compito della polizia è quello di salvaguardare la sicurezza e i diritti individuali nelle società democratiche governate da uno Stato di diritto. Molto spesso, i reati di resistenza o violenza sono commessi da persone vulnerabili che vivono

in condizioni di emarginazione per strada o da chi protesta per motivi politici o sociali. In questo modo è **forte il rischio di discriminare le opposizioni**.

Inoltre, l'art. 14 introduce, per i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p., una circostanza aggravante a effetto speciale, in quanto **l'aumento della pena è previsto nella misura fissa di un terzo**, anziché fino a un terzo, e non è consentito il bilanciamento di questa aggravante con le attenuanti. **Si sottrae al giudice lo strumento del bilanciamento tra le circostanze**, che può essere considerato espressione diretta dei principi costituzionali di proporzionalità e individualizzazione della pena desumibili dagli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione (cfr. da ultimo, la sentenza della Corte cost. n. 197/2023).

Derogare al regime del bilanciamento - afferma la Corte - è certamente consentito al legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità, purché la deroga sia conforme ai principi costituzionali.

Art. 15 - (Modifiche all'articolo 583-quater del codice penale in materia di lesioni personali ai danni di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio). **Aggravante specifica per lesioni ad agenti di polizia**

L'art. 15 introduce una nuova specifica sanzione anche per le **lesioni lievi o lievissime commesse nei confronti di un agente di Polizia**, in analogia a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 583-quater c.p. per chi esercita una professione sanitaria. Anche in questo caso, è possibile formulare gli stessi rilievi critici sollevati nei confronti dell'articolo 14: si crea una **disparità ingiustificata** tra cittadini e agenti di polizia.

Art. 18 - (Modifica all'articolo 415 e introduzione dell'articolo 415-bis del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza degli istituti penitenziari). **Rivolta nelle carceri**
e **art. 25 co. 1** - (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione dei benefici ai detenuti e agli internati). **Restrizione diritti delle persone detenute**

L'articolo 18 minaccia di stravolgere il modello carcerario repubblicano e costituzionale. In primo luogo, viene modificato l'art. 415 c.p., che già prevede una pena fino a 5 anni per l'incitamento alla disobbedienza alle leggi. L'articolo 18 del d.d.l. n. 1660/C stabilisce, infatti, che *"La pena è aumentata se il reato è commesso all'interno di un istituto di pena o per mezzo di scritti o comunicazioni dirette ai detenuti"*. D'altra parte, il **nuovo articolo 415-bis** c.p. punisce con la **reclusione fino a 8 anni** *"chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, promuova,*



ANTIGONE



organizzi o diriga una sommossa con atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini o con tentativi di evasione, commessi congiuntamente da tre o più persone".

Inoltre, la disobbedienza e la resistenza passiva sono oggetto della dura reazione penale prevista da questa disposizione: se il d.d.l. verrà approvato, il sistema carcerario si trasformerà radicalmente in una istituzione di natura autoritaria. La violenza commessa da un detenuto nei confronti di un agente penitenziario, già ampiamente perseguita in precedenza, viene ora equiparata alla resistenza passiva e al tentativo di fuga. In breve, se tre detenuti che condividono la stessa cella sovraffollata si rifiutano di obbedire all'ordine di un agente di polizia, **in modo non violento, saranno accusati di rivolta**. Un detenuto, ad esempio, entrato in carcere per scontare pochi mesi per un semplice furto, potrebbe rimanervi per 8 anni, senza poter accedere ai benefici penitenziari, dal momento che la **rivolta, così come l'istigazione alla disobbedienza, è equiparata ai reati di mafia e terrorismo** ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari, secondo quanto previsto dall'art. 25, co. 1 del d.d.l.

È inoltre giuridicamente ingiustificato aver inserito il **tentativo di evasione tra le modalità di esecuzione della rivolta**, violando il principio del *ne bis in idem*, secondo il quale una persona non può essere punita due volte e per due reati diversi a causa della stessa condotta.

Nella vita carceraria di tutti i giorni, questa norma **sarà un'arma di ricatto** per indurre alla disciplina e al silenzio i detenuti che non avranno la possibilità di dissentire, protestare ovvero opporsi a qualsiasi ordine carcerario. La norma rischia di produrre l'annichilimento dei detenuti che saranno così definitivamente esclusi da qualsiasi dimensione di vita autonoma e responsabile: è la trasformazione del detenuto, in una persona docile che deve solo obbedire. La norma impone un ritorno al passato, quando i detenuti dovevano camminare in carcere a testa bassa e lungo i muri.

Questi nuovi reati sono in contrasto con un modello di carcere basato sulla responsabilità e sull'autonomia: le Regole delle Nazioni Unite per il trattamento delle detenute e i provvedimenti non detentivi per le autrici di reati, c.d. "Regole di Mandela", alla Regola 5, in particolare stabilisce che "Il regime carcerario deve sforzarsi di ridurre al minimo le differenze tra la vita carceraria e la vita privata" Prevedere una sanzione per chi si oppone passivamente a un ordine significa avallare un modello securitario di organizzazione carceraria. La vita carceraria quotidiana è piena di ordini di ogni tipo, non sempre comprensibili (soprattutto per gli stranieri) o razionali; quindi, tutti i detenuti saranno costretti a obbedire, in silenzio.



ANTIGONE



Art. 19 - (Modifiche all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per il rafforzamento della sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti). **Rivolta nei CPR e nei CAS per le persone migranti**

L'art. 14 T.U. immigrazione, d.lgs. 286/98, disciplina la fase di esecuzione coattiva dell'espulsione di cittadini stranieri quando la stessa, pur disposta dal prefetto, non possa essere eseguita con immediatezza a causa di ostacoli che le si frappongono (necessità di identificazione, indisponibilità di idoneo vettore, mancanza di documenti per il viaggio di rimpatrio). In tali casi il questore può disporre il trattenimento dello straniero in appositi centri, denominati C.P.R., per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'espulsione, entro il termine massimo che può arrivare fino a 18 mesi: è la c.d. "detenzione amministrativa" che tanti dubbi di legittimità ha destato negli ultimi 25 anni dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano. Una privazione della libertà personale non solo senza reato e senza processo, ma in cui le pessime modalità concrete del trattenimento non sono disciplinate dalla legge e che ha determinato numerose e drammatiche proteste degli stranieri reclusi sfociate in atti di danneggiamento delle strutture, di autolesionismo e perfino di suicidio. A riprova del fatto che trattasi di restrizione della libertà personale, il co. 7 dell'art. 14 T.U.I. prevede che il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotti efficaci misure di vigilanza per impedire l'allontanamento dello straniero dal C.P.R. e provvede, con la forza, a ripristinare la misura ove violata.

Il d.d.l. n. 1660/C introduce, dopo il citato comma 7, il co. 7.1, a sensi del quale chiunque - durante il trattenimento in un C.P.R. - mediante violenza, minaccia o resistenza (**anche passiva**) agli ordini ricevuti dalla polizia, in almeno 3 persone, promuove, organizza o dirige una **rivolta**, è punito con la **reclusione da 1 a 6 anni**, mentre per il solo partecipe la pena è **da 1 a 4 anni**. Sono previste **circostanze aggravanti**: la pena è da 2 a 8 anni di reclusione se il fatto è commesso con armi, mentre se qualcuno rimane ucciso o riporta lesioni gravi o gravissime la pena va da 10 a 20 anni, anche se la morte o le lesioni non avvengono subito dopo la rivolta, purché siano ad essa conseguenti. Si introduce così il **nuovo reato di rivolta in C.P.R. se commesso con violenza o minaccia**: in pratica sempre. Più difficile è ipotizzare la commissione del reato con condotte di mera resistenza passiva agli ordini ricevuti: in tal modo verrebbe sanzionato, oltre l'organizzatore ed il partecipe alla rivolta, anche chi assiste passivamente senza, ad esempio, scendere dal tetto ove ha trovato rifugio durante la rivolta, disobbedendo all'ordine eventualmente impartito dall'autorità di polizia. E' un'ulteriore militarizzazione della detenzione amministrativa.

L'amministrazione, invece di ridurre e prevenire le cause delle rivolte, limitando i casi e i termini di trattenimento, rendendo più umane le condizioni detentive, garantendo efficacemente



ANTIGONE

ASGI

l'accesso ai trattamenti sanitari e la comunicazione telefonica e via internet con l'esterno, e aprendo tali strutture al controllo della società civile (giornalisti, associazioni di tutela, operatori legali), opta inesorabilmente e unicamente per la minaccia della sanzione penale quale illusoria panacea di tutti i problemi che la detenzione senza reato ha determinato.

Ma il **“reato di rivolta”** andrà ben oltre i C.P.R. e si applicherà anche per i trattenimenti senza base legale negli **hotspot e “luoghi idonei”** di varia ed incerta natura, che costituiscono la crescente prospettiva detentiva attuata con le procedure accelerate di frontiera, per i richiedenti protezione internazionale provenienti da paesi designati di origine sicura. Infine, **analoga previsione** si estenderà anche ai centri di accoglienza per richiedenti asilo - **i CAS e i centri di prima accoglienza** - che formalmente non sono strutture detentive, ma che talvolta sono saliti all'onore delle cronache per le pessime condizioni di vita. Garantire l'ordine ad ogni costo è il messaggio che si intende veicolare.