



Valutazione tecnico-giuridica dello schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziari

Lo strumento usato dal governo per questa proposta di modifica normativa è il disegno di legge (ddl) che, a differenza del decreto-legge, garantisce il pieno dibattito parlamentare secondo il dettato dell'art. 72 Cost.¹.

Si compone di 31 articoli che intervengono su molteplici settori dell'Ordinamento, introducendo nuove norme, soprattutto penali, o modificandone altre, a volte con interventi radicali altre con modifiche minime e chirurgiche, tutte comunque di grande impatto, soprattutto per le fasce più marginali della popolazione.

I 31 articoli sono suddivisi in 5 capi.

Il **capo I** ha per oggetto **“Prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata, in materia di beni sequestrati e confiscati, nonché di controlli di polizia”**.

L'**art. 1** introduce il reato di “detenzione di materiale con finalità di terrorismo” (art. 270 quinquies 3 c.p.) e modifica l'art. 435 c.p. (fabbricazione e detenzione di materiale esplodente).

Se la bontà della finalità indicata nella rubrica non appare in discussione, quello che pone notevoli preoccupazioni è la tecnica legislativa con la quale la norma è formulata così da poter consentire l'applicazione di queste novelle non solo ai “veri” terroristi ma anche a soggetti diversi del tutto alieni da volontà eversive.

Indico ad esempio il passaggio sul “*compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo*”.

Considerato che il concetto di finalità di terrorismo è giuridicamente poco dettagliato e facilmente estendibile, non si può di certo escludere l'utilizzo di questa norma, soprattutto nella fase delle indagini, anche nei confronti dei promotori di azioni sindacali particolarmente radicali.

¹ Art. 72 Cost., co. 1: “Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale”.

L'**art. 2** amplia alcuni controlli in tema di autonoleggio, già previste “decreto sicurezza Salvini” del 2018 (Governo Conte I), estendendoli non solo alla prevenzione del terrorismo ma anche al catalogo dei reati di cui all'art. 51, co. 3-bis, c.p.p., tra i quali sono indicati anche quelli relativi il Testo Unico Immigrazione, così continuando ad accostare, con navigata malizia politica, temi completamente diversi a uso tutto propagandistico.

L'**art. 3** modifica alcuni articoli del c.d. Codice Antimafia relativi la documentazione che le imprese devono presentare per le necessarie autorizzazioni, estendendo la normativa anche ai casi di contratti di rete. Si amplia la facoltà del Prefetto di salvaguardare l'attività sottoposta a misura di prevenzione nel caso in cui questa sia l'unica fonte per garantire i mezzi di sostentamento al titolare dell'azienda e alla sua famiglia.

L'**art. 4** riguarda soprattutto le modalità di copertura delle attività economiche gestite dai collaboratori e testimoni di giustizia.

L'**art. 5** modifica alcuni aspetti dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati.

Nel merito queste le novità introdotte:

- l'amministratore giudiziario deve illustrare nel dettaglio le caratteristiche tecnico urbanistiche dei beni immobili, evidenziando la sussistenza di eventuali abusi, anche per una più attenta valutazione sulla destinazione dei beni;
- è introdotto un regolamento riguardante le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi dei coadiutori dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e per le destinazioni dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- se accertata la sussistenza di abusi non sanabili sul bene oggetto di amministrazione, il giudice ne ordina la demolizione a carico del soggetto destinatario del provvedimento e senza acquisizione al patrimonio dell'erario;
- definitivo il provvedimento di confisca non possono prestare lavoro presso l'impresa confiscata parenti, coniugi, affini o conviventi del destinatario della confisca o soggetti condannati, anche in primo grado, per il reato ex art. 416 bis c.p.;
- il tribunale o l'Agenzia devono inscrivere presso il registro delle imprese ogni modifica cui sono soggette le imprese sequestrate e confiscate in ragione della loro amministrazione, comprese quelle relative alla loro destinazione d'uso.

Un discorso a parte merita il comma 5 dell'art. 5 che recita *“nei casi di imprese mancanti di concrete possibilità di prosecuzione e prive di patrimonio utilmente liquidabile, il tribunale ne dà comunicazione all'ufficio del registro delle imprese che ne dispone la cancellazione entro 60 giorni”*.

Questa norma non tiene conto né della storia dell'impresa, né fa alcun accenno alle conseguenze sui contratti di lavoro in essere che, allo stato, dovrebbero risolversi per giustificato motivo oggettivo.

Se la modifica prevista dall'**art. 6** è puramente grammaticale rilevante invece quella di cui all'**art. 7**.

Già introdotta con una precedente novella del 2018 la possibilità di revoca della concessione della cittadinanza italiana in caso di condanna per gravissimi reati, oggi questo potere è esteso a tutte le condanne intervenute dal 2014 a oggi.

Il principio di diritto non cambia ma si rafforza la logica per la quale la cittadinanza italiana non è un diritto ma una mera concessione, una elargizione generosa e, come tale, può essere revocata.

L'argomento riguarda la natura dell'istituto della cittadinanza e l'introduzione, prima dell'istituto della revoca e oggi della sua estensione, e che pone sincere preoccupazioni perché è possibile immaginarsi in un prossimo futuro ulteriori casi di revoca della cittadinanza anche al solo accertamento giudiziario di un qualsiasi reato.

Il **capo II** tratta la **“sicurezza urbana”**, ossia la vivibilità e il decoro delle città.

L'**art. 8** introduce una norma draconiana (con la pena della reclusione da 2 a 7 anni!) in caso di occupazione di immobili, indifferente l'eventuale stato di bisogno dell'occupante, la durata della stessa o le altre eventuali ragioni della condotta attenzionata (problemi di salute, presenza di minori, impossibilità di reperire un alloggio regolare, etc...).

Il potere d'intervento viene di fatto demandato alle forze di polizia, relegando il magistrato competente a mero esecutore dell'attività della polizia giudiziaria, con radicale inversione logica dei ruoli nella struttura delle indagini preliminari (dove la polizia giudiziaria riceve gli ordini dalla magistratura inquirente e non viceversa)².

Per dare la misura della arbitrarietà della norma basti considerare che la procedura potrà attivarsi sulla base dei soli *“primi accertamenti tesi a verificare la sussistenza dell'arbitrarietà dell'occupazione”* e sarà quindi sufficiente la mera denuncia del proprietario dell'immobile.

Non si può di certo escludere un abuso di questa procedura anche a danno di affittuari morosi.

² Si noterà che il rafforzamento dell'operato delle forze di polizia, con progressivo svilimento dei controlli della magistratura, sia storicamente una delle procedure attraverso le quali i governi autoritari sono soliti ledere alla radice i più basilari equilibri democratici.

L'art. 9 prevede l'arresto obbligatorio in alcuni casi di truffa aggravata quando il soggetto truffato si trova in condizione di minorata difesa (persone anziane, minori, disabili, etc...).

Per doverosa chiarezza la norma nulla ha a che vedere con il tema della cosiddetta certezza della pena. L'arresto obbligatorio non è collegato all'applicazione della misura cautelare in carcere: la custodia cautelare e l'arresto sono infatti istituti diversi, governati da diverse normative e che rispondono a finalità diverse.

L'art. 10 ha ad oggetto l'individuazione di una misura di prevenzione personale (divieto di accesso) e la limitazione alla possibilità di applicare la sospensione condizionale della pena in caso di reati posti in essere presso infrastrutture e pertinenze del trasporto pubblico, norme da applicarsi nei confronti dei soggetti che risultino anche solo denunciati. Evidentemente pensata per allontanare i rom dai mezzi pubblici, a stare alla lettera della norma questa potrebbe essere applicata anche ai lavoratori addetti al settore dei trasporti pubblici a seguito di una semplice denuncia da parte dell'Azienda o di un terzo utente.

L'art. 11 aggrava invece le pene per coloro che, in occasione di scioperi o manifestazioni, impediscono la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo le stesse con il proprio corpo. La reclusione prevista è fino a due anni. Il generico concetto di "impedimento" usato nella descrizione della fattispecie di reato in queste fattispecie di reato potrebbe sovrapporsi a quello di "grave turbativa" (del tipo occupazione di una careggiata stradale che non impedisce, bensì solo ostacola, la circolazione veicolare). L'estensione del fatto anche alle proteste su "strade ferrate" fa sì che si crei una ipotesi di concorrenza tra questo delitto e quello di interruzione di pubblico servizio.

Inseguendo il mantra della "certezza della pena", l'art. 12 prevede, in estrema sintesi, la possibilità anche per le donne incinta o con figli di età minore di un anno di essere recluse presso gli "istituti a custodia attenuata", così volendo salvaguardare i neonati e gli infanti di meno di tre anni di età dalla vita in carcere. Gli ICAM allo stato sono solo 4 in tutta Italia e, per la loro natura ancora sperimentale nonché per l'inadeguatezza dei locali e del personale addetto, hanno caratteristiche assolutamente incompatibili con il benessere dei bambini e delle loro madri: sono carceri a tutti gli effetti.

Sempre dedicato ai reati che, in modo stereotipato, si attribuiscono esclusivamente alla comunità rom, sinti e caminante, l'art. 13 prevede un aumento di pena per chi trae profitto dall'attività di accattonaggio dei minori, con una sanzione della reclusione prevista fino a 5 anni. Si rimanda quindi alle considerazioni politiche di cui alla precedente nota dove ben si evidenzia come sia strutturalmente inadeguato pensare di risolvere problemi sociali con la sola introduzione di nuove e più severe norme penali.

Il **capo III** ha ad oggetto la **tutela del personale delle forze di polizia**.

L'**art. 14** prevede una differenziazione nel trattamento tra pubblici ufficiali in senso lato da una parte e polizia giudiziaria e pubblica sicurezza dall'altra, introducendo una disposizione che aumenta le pene in caso di violenza o resistenza poste in essere nei confronti di questi ultimi, con ulteriore neutralizzazione delle eventuali attenuanti perviste dal codice.

Questa specialità viene confermata anche nel successivo **art. 15** che prevede un aumento di pena fino a 16 anni in caso di gravissime lesioni provocate a personale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

Questo trattamento differenziato, con aggravamento delle sanzioni penali, si estende anche alle condotte a danno dei beni materiali nelle disponibilità dei pubblici ufficiali; e così l'**art. 16** prevede la pena della reclusione fino a 18 mesi (e ben 3 anni in caso di recidiva) nel caso di semplice imbrattamento di bene adibito all'esercizio di funzioni pubbliche (quindi non solo i mezzi usati dalle FF.OO. ma anche un qualsiasi mobile o immobile dove si svolge una qualsiasi attività di natura pubblicistica).

L'**art. 17** interviene sul codice della strada ampliando il catalogo delle sanzioni amministrative in caso di condotta non corrispondente agli ordini impartiti dalla polizia stradale nel corso di un controllo al veicolo.

Circa gli istituti penitenziari l'**art. 18** introduce il peculiare reato di "rivolta".

Sarà punito fino a 8 anni (con possibilità di ulteriori aumenti fino a 20 anni) chi organizza azioni di "resistenza, anche passiva" all'interno delle carceri. Il documento politico ha ben stigmatizzato la natura e la ragione di questo "nuovo" reato che, per come definito normativamente, confonde in una sola condotta delittuosa sia le proteste violente e le rivolte sia le contestazioni dei detenuti causate dalle condizioni di detenzione disumane nelle quali questi sono spesso confinati per l'inidoneità degli istituti penitenziari, per la logistica e per la carenza di personale qualificato a sostenere qualsivoglia progetto rieducativo.

Con l'estensione delle condotte penalmente rilevanti anche alle ipotesi di resistenza meramente passiva (comprese la disobbedienza non violenta e l'obiezione di coscienza) verranno così sanzionati con pene estremamente pesanti anche comportamenti meramente dimostrativi, espressioni del pensiero e manifestazioni di libere opinioni che, allo stato, non sono reati bensì diritti costituzionalmente tutelati.

In estrema sintesi una condotta di rivendicazione di diritti o di critica si trasforma in reato perchè posta in essere all'interno di un carcere (ad esempio: un lavoratore detenuto potrà rivendicare i suoi diritti collegati alla retribuzione o in generale al suo lavoro?).

A proposito di condizioni disumane di detenzione, le peggiori sono destinate ai migranti rinchiusi nei Centri per il Rimpatrio e a quelli alloggiati negli altri centri di prima o seconda accoglienza.

Centri che inglobano centinaia di persone, senza servizi igienici degni della loro funzione, privi di qualsivoglia assistenza e supporto anche a seguito delle ulteriori restrizioni intervenute con il c.d. decreto Cutro, luoghi dove le persone vivono in un contesto di promiscuità e insalubrità assoluta; anche per questi centri varranno per le disposizioni di cui all'**art. 19**, norme speculari a quelle sopra richiamate per gli istituti di penitenziari.

L'**art. 20** dispone per le FF.OO. l'autorizzazione a portare senza licenza una "seconda" arma in assenza di servizio.

Questa norma è gravissima, potendo configurare il riconoscimento di un esercizio della funzione di pubblica sicurezza in forma privata, incompatibile con il nostro ordinamento costituzionale. A maggior ragione, visto che già con la normativa vigente, il personale di polizia può portare sempre l'arma al seguito, anche in borghese.

Il rischio della proliferazione di più armi nella disponibilità di civili (si stima che ce ne potrebbero essere circa 300.000 in più) produrrà l'opposto effetto di ridurre la sicurezza per la collettività tutta.

L'**art. 21** introduce una norma *ad hoc*, ispirata a un famoso episodio che ha coinvolto la nave di una ONG impegnata nel salvataggio dei migranti nel Mediterraneo, per sanzionare penalmente, con la reclusione fino a 10 anni, la condotta del comandante che dovesse entrare in contrasto con gli ordini impartiti dalle imbarcazioni in dotazione alla Guardia di Finanza.

L'**art. 22** amplia i casi di non punibilità per il personale, anche militare, in missioni internazionali nell'ipotesi in cui, a seguito di ordini legittimi, vengano commessi reati quali violazione di domicilio, distruzioni apparecchiature informatiche, sottrazione di corrispondenza o, ancora, la falsificazione o l'alterazione delle comunicazioni.

Il potenziamento dei privilegi dell'attività informativa e dei servizi segreti è previsto dall'**art. 23**.

Gli infiltrati dei servizi segreti, o le loro fonti, al vertice di organizzazioni terroristiche non saranno punibili per i reati che commettono nell'esercizio delle loro funzioni e, inoltre, potranno testimoniare in giudizio senza rivelare la loro reale identità, utilizzando generalità di copertura.

Gli agenti dei servizi potranno inoltre effettuare colloqui con detenuti per acquisire informazioni le più varie.

Queste misure sostanzialmente prevedono una generale impunità verso molti appartenenti ai servizi segreti, consentendo a questi ufficiali di poter assurgere anche ai vertici di gruppi criminali e terroristici con la garanzia della loro totale impunità (oggi questa regola vale solo fino alla mera partecipazione all'organizzazione criminale).

Nel disegno di legge c'è anche una norma che prescrive in questo ambito un nuovo modello di collaborazione tra pubblico e privato: si prevede che la pubblica amministrazione, le società partecipate e quelle a controllo pubblico nonché i soggetti che erogano servizi di pubblica utilità sono tenuti a prestare alle agenzie *“la collaborazione e l'assistenza richiesta, anche di tipo tecnico e logistico, necessarie per la tutela della sicurezza nazionale”*.

I servizi segreti e le agenzie di intelligence potranno così stipulare convenzioni con queste società e soggetti, nonché con le università e con gli enti di ricerca, per la definizione dell'oggetto e dei termini della collaborazione.

Queste convenzioni potranno prevedere la comunicazione di informazioni *“anche in deroga alle normative di settore in materia di riservatezza”*.

La pericolosità di queste norme è evidente.

Il **capo IV**, a sostegno delle **vittime di usura**, si apre con l'**art. 24** che prevede le disposizioni a sostegno degli imprenditori vittime di questo reato.

Si introduce la figura di un esperto, il c.d. tutor, con funzioni di consulenza e di assistenza alla vittima, per fornire supporto a progetti di capitalizzazione dell'attività, per ogni azione idonea alla ordinaria ripresa dell'attività d'impresa, per la presentazione dei rendiconti e delle relazioni annuali e per gli altri rapporti con la P.A..

Questa norma sarebbe lodevole se fosse accompagnata da interventi di pari efficacia anche per i lavoratori che a seguito di questi reati hanno perso il posto di lavoro e per tutti gli altri lavoratori vittime di gravi reati, come il caporalato e il grave sfruttamento lavorativo.

L'ultimo **capo**, il **V**, modifica alcuni aspetti dell'**ordinamento penitenziario**.

L'**art. 25** aumenta il numero dei reati c.d. ostativi per la concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, inserendo nel catalogo anche l'istigazione a disobbedire alle leggi e il nuovo delitto di rivolta in istituto penitenziario.

In questi casi il magistrato di sorveglianza dovrà valutare prima della concessione della pena alternativa la positiva partecipazione a specifici programmi di riabilitazione.

Apparentemente positivo l'**art. 26** che amplia, per favorire l'attività lavorativa dei detenuti, le aziende che possono beneficiare delle agevolazioni già previste dalla legge

(anche per servizi all'esterno degli istituti penitenziari o che impiegano persone ammesse al lavoro esterno).

Di fatto le aziende che assumono personale tra i detenuti o tra i detenuti in semilibertà o ammessi al lavoro esterno potranno fruire dei medesimi vantaggi previsti per chi assume persone svantaggiate così definite ai sensi dell'art. 4, L. 381/1991.

La finalità condivisibile si declina comunque sempre in vantaggi per le aziende e mai in benefici diretti ai lavoratori che anzi, ai sensi del successivo **art. 27** potranno, essere assunti, senza apparenti limiti, con contratto di apprendistato, indipendentemente dalle competenze, dalle esperienze professionali e dall'età.

L'**art. 28** prevede la possibilità per i detenuti di effettuare 6 telefonate ai propri familiari al mese in luogo delle attuali 4. Merita ricordare che 6 telefonate si sostanziano in un'ora al mese, complessiva.

L'**art. 29** determina un finanziamento del Fondo vittime dei reati mafiosi, che questo stesso Governo taglia con l'ultima legge di bilancio, tramite un prelievo forzoso nella misura del 2% della retribuzione globale di fatto di tutti i detenuti lavoratori.

Così si riduce la retribuzione già scarsa dei lavoratori detenuti per mantenere un fondo che si dovrebbe accrescere attraverso l'uso dei beni confiscati o con altri strumenti di finanziamento statale.

Prima della conclusiva clausola di invariabilità finanziaria (art. 31) l'**art. 30** interviene prevedendo una delega al Governo per la riorganizzazione del lavoro dei detenuti.

I programmi elettorali della maggioranza ipotizzavano progetti molto simili ai "lavori forzati" o all'impiego dei detenuti in settori merceologici considerati a "bassa qualificazione".

Chiaro il pericolo per i lavoratori "liberi" di trovarsi una concorrenza per lo svolgimento di attività di pulizia, di logistica, di edilizia, etc... con un numero esorbitante di lavoratori sempre disponibili perché reclusi e per giunta, come detto, impiegabili con un costo del lavoro risibile perché inquadrabili con il livello retributivo di apprendista.

Le ipotesi di legge previste in questo disegno governativo appaiono, in gran parte, in contraddizione con il dettato costituzionale e con la normativa europea.

Se da una parte l'effetto propagandistico di queste norme sarà politicamente efficace l'applicazione concreta delle nuove fattispecie di reato e delle altre modifiche sarà di certo affaticata dai numerosi ricorsi che si possono già prevedere alla Consulta.

Certo è che la Corte Costituzionale valuterà queste leggi anche alla stregua del contesto politico sociale attuale, non più secondo le Parole della Carta ma seguendo la c.d. “Costituzione vivente”, ossia il testo della Costituzione coordinato con il complesso delle norme giuridiche dell’Ordinamento complessivamente inteso.

Inoltre, sempre più spesso assistiamo a esplicite dichiarazioni della Corte Costituzionale di volersi estraniare dall’agone politico, rimandando per una modifica al Legislatore le norme considerate non in linea con la Carta costituzionale, per poi accontentarsi, in punto di legittimità, di interventi anche solo formali.

Del resto la Corte Costituzionale non è soggetto politico e non si possono riversare su di questa i compiti che spettano alle formazioni sociali della società civile.