

DOTTRINA**IL “DECRETO SICUREZZA” 2025 INTERROMPE IL PROCESSO DI ADEGUAMENTO DEL CODICE ROCCO ALLA COSTITUZIONE. CRITICITÀ E POSSIBILI RIMEDI**

Fonte: *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.1, 1 MARZO 2025, pag. 217

Autori: **Stefano Zirulia**

Sommario: 1. Dal d.d.l. al d.l. sicurezza: lo sfregio al Parlamento e le direttrici politico-criminali della riforma. — 2. La criminalizzazione del dissenso politico. — 3. La repressione penale di forme di disagio, povertà e marginalità sociale. — 4. Il potenziamento della tutela penale per le forze dell'ordine. — 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Dal d.d.l. al d.l. sicurezza: lo sfregio al Parlamento e le direttrici politico-criminali della riforma.* — Venerdì 11 aprile 2025 il disegno di legge intitolato “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio nonché di vittime dell'usura e dell'ordinamento penitenziario”, da oltre un anno all'esame del Parlamento (1), è stato travasato in un decreto-legge dall'identico titolo, salvo la specificazione del carattere “urgente” delle disposizioni introdotte, in chiave giustificatrice del nuovo strumento normativo adottato. Lo sfregio al Parlamento si è consumato nel giro di pochissimi giorni, come compromesso volto a stemperare alcune tensioni venutesi a creare all'interno della coalizione al Governo in merito, tra l'altro, alla riforma qui in esame.

Sebbene siano state recepite alcune indicazioni del Quirinale, formulate durante l'*iter* normativo ordinario, poco cambia dal punto di vista dei contenuti; *nulla*, invece, dal punto di vista delle sottese scelte di politica criminale. I tratti illiberali, discriminatori e criminogeni che oggi troviamo nel decreto-legge n. 48 del 2025, non ancora convertito nel momento in cui si scrive, erano infatti già rinvenibili nel disegno di legge n. 1660 del 2024. Rispetto a quest'ultimo, peraltro, il processo democratico stava ancora, in qualche misura, tenendo; quanto meno, stava ritardando il momento dell'entrata in vigore di una criticatissima riforma, nel (magari disperato) tentativo di correggerne le storture più manifeste. Proprio il

rischio di un annacquamento di questa ennesima esibizione di autoritarismo ha verosimilmente giocato un ruolo nel determinare il Governo a gettare la maschera e adoperare uno strumento senz'altro più confacente agli scopi perseguiti: quello della decretazione d'urgenza, piegata ancora una volta (e non certo solo dall'attuale maggioranza) a scorciatoia elusiva del dibattito parlamentare, in frontale contrasto con le intenzioni del legislatore costituente, cristallizzate nei tanto stringenti quanto progressivamente svuotati presupposti di cui all'art. 77 della Carta (2).

Il titolo che è stato attribuito alla riforma in esame, nonché, almeno in parte, la selezione delle disposizioni oggetto di modifica, la pone in linea di ideale continuità con gli interventi riformatori in materia di sicurezza pubblica che si sono susseguiti dai primi anni del XXI secolo a oggi. Interventi tra loro autonomi ma attraversati da alcuni comuni denominatori: l'introduzione di nuovi reati e circostanze aggravanti, giustificata dalla necessità di incrementare i livelli di "sicurezza pubblica", assunta ad autonomo bene giuridico (3); la forte impronta repressiva rispetto a fenomeni che riflettono situazioni di povertà e marginalità, inclusa l'immigrazione irregolare (in omaggio all'equazione secondo cui al ritirarsi dello Stato sociale corrisponde l'avanzamento dello Stato penale (4)); la centralità della risposta carceraria; l'abbassamento selettivo delle garanzie processuali; il carattere in parte simbolico e in parte "muscolare" delle misure introdotte, in ogni caso senza riguardo alcuno per le esternalità negative (misurabili in termini di aumento del numero e della durata di procedimenti, nonché del sovraffollamento carcerario) prodotte nel sistema che, in maniera contraddittoria, si dichiara di voler potenziare (5).

Obiettivo di questo breve commento non è passare in rassegna tutte le novità *lato sensu* penalistiche del decreto-legge, bensì soffermarsi sulle previsioni che, ad avviso di chi scrive, risultano maggiormente rivelatrici di tre direttrici politico-criminali, intimamente collegate da istanze simbolico-comunicative e, al contempo, marcatamente preventive (6): la criminalizzazione del dissenso politico (v. *infra*, par. 2); la repressione penale di forme di disagio, povertà e marginalità sociale (par. 3); il potenziamento della tutela penale per le forze dell'ordine (par. 4). Collocata in una prospettiva storica, ciascuna di queste direttrici rappresenta, a sua volta, un freno e una contropinta rispetto al difficile processo, non ancora concluso, di liberazione del codice Rocco dalle incrostazioni illiberali che, geneticamente, lo affligge (7). Ne derivano disposizioni caratterizzate da più o meno evidenti profili di frizione tanto con la Costituzione, quanto con i diritti fondamentali nella loro essenziale funzione di limiti alla potestà punitiva statale (8); profili che pure verranno messi in luce nel corso della trattazione, auspicando l'attivazione dei meccanismi posti a loro presidio nelle brevi riflessioni conclusive (par. 5).

2. *La criminalizzazione del dissenso politico.* — Cominciando dalla criminalizzazione del dissenso politico, e seguendo l'ordine conferito dal legislatore ai trentanove articoli di cui si compone il decreto-legge, viene anzitutto in rilievo il nuovo reato di "Detenzione di

materiale con finalità di terrorismo” (art. 270-*quinquies*.3 c.p., introdotto dall'art. 1 del decreto). La disposizione punisce con la reclusione da due a sei 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 descrizione della condotta è davvero poco selettiva, in particolare là dove include le istruzioni per costruire o usare “altre armi” (rispetto alle quali troverà applicazione l'ampia norma definitoria ex art. 585, comma 2 c.p.), o le tecniche per realizzare atti di violenza (vi rientra, alla lettera, anche un manuale di arti marziali) (9). La selezione è dunque affidata, essenzialmente, alla finalità di terrorismo, che, oltre ad appartenere al versante soggettivo del reato, ai sensi della norma definitoria di cui all'art. 260-*sexies* presenta a sua volta contorni piuttosto generosi (come è noto, infatti, essa ricomprende le condotte che possano arrecare grave danno a un Paese o organizzazione internazionale, realizzate per vari fini tra cui intimidire una popolazione, costringere i poteri pubblici o un'organizzazione a compiere o astenersi dal compiere determinati atti, destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali di un Paese o di un'organizzazione). Alla luce di queste premesse, e tenuto conto della cornice storica in cui si inserisce, la nuova fattispecie — ancorché sulla carta finalizzata a garantire una più efficace prevenzione di *escalation* terroristiche (10) — potrebbe prestarsi a utilizzi distorti, come del resto già accaduto rispetto ad altre fattispecie incentrate sulla finalità di terrorismo, strumentalizzate in funzione di repressione di comportamenti ritenuti turbativi dell'ordine pubblico e/o di ostacolo alla realizzazione di infrastrutture strategiche (11). Del pari, la norma si presta alla criminalizzazione di forme di dissenso su questioni politicamente sensibili, magari estreme nei loro contenuti ma ancora lontane da qualsivoglia forma di aggressione a interessi qualificabili come beni giuridici meritevoli di tutela penale: potrebbe, ad esempio, essere ritenuto responsabile del reato in esame il rifugiato palestinese trovato in possesso di materiali che descrivono le tecniche di guerriglia di Hamas, trattandosi di materiale potenzialmente utile a replicare atti di violenza in funzione di costrizione dello Stato di Israele a compiere o astenersi dal compiere determinate azioni.

Procedendo nella lettura del decreto-legge si incontra l'art. 12, che persegue l'obiettivo della repressione del dissenso aggiungendo una aggravante speciale alla fattispecie di “Danneggiamento” realizzata in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 635, comma 3 c.p.). D'ora in avanti, allorché il fatto sia commesso “con violenza alla persona o con minaccia”, quindi anche solo in presenza di un danneggiamento ritenuto intimidatorio, la pena detentiva minima sarà pari a un anno e sei mesi di reclusione (anziché un anno, riducendosi così le *chances* di applicazione della pena sostitutiva pecuniaria e della sospensione condizionale breve, entrambe aventi un limite di pena in concreto fino a un anno) e la pena pecuniaria massima sarà pari a

quindicimila euro (anziché diecimila). Alla stessa logica marcatamente repressiva di manifestazioni pubbliche di protesta possono essere ricondotte le nuove aggravanti (inclusa un'ipotesi di recidiva) aggiunte alla fattispecie di “Deturpamento e imbrattamento di cose altrui” (art. 639 c.p.), segnatamente nei casi in cui il fatto sia “commesso su beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene” (12).

Sempre al contesto delle manifestazioni di protesta appartiene l'articolo 14, che, intervenendo sull'art. 1-*bis* del d.lgs. 66/1948, introduce un nuovo reato di blocco stradale e ferroviario. Giova sul punto ricordare che, prima del decreto-legge in esame, il blocco di strade e ferrovie costituiva reato solo se effettuato *con cose* (ad esempio cassonetti o altro materiale impeditivo del passaggio); mentre era sanzionato come illecito amministrativo se realizzato *con il corpo*, e in tal caso limitatamente alle strade. La *ratio* della distinzione tra “blocco reale” e “blocco personale” risiedeva nella obiettiva minore pericolosità del secondo, nonché nella condivisibile considerazione secondo cui di regola lo stesso si associa a manifestazioni di protesta pacifiche, trovando quindi un'almeno parziale copertura negli artt. 17 e 21 Cost.(13), nonché nelle corrispondenti libertà sancite dagli artt. 11 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo(14). A quest'ultimo riguardo, giova ricordare che proprio la giurisprudenza di Strasburgo raccomanda agli Stati di dimostrare “un certo margine di tolleranza” nei casi in cui il concreto esercizio di tali libertà si collochi in una zona grigia tra legalità e illegalità, purché non sfoci in condotte violente verso altre persone (15). Noncurante di tali insegnamenti, il legislatore trasforma anche il blocco realizzato con il corpo in delitto, e al contempo lo estende alle ferrovie. L'obiettivo è chiarissimo: colpire più duramente certe tipologie di manifestazioni, *in primis* quelle ambientaliste (16), che si concretizzano proprio in forme di limitazione della circolazione stradale (o, più raramente, ferroviaria) attraverso l'interposizione del corpo. Quanto alle pene, è prevista alternativamente la reclusione fino a un mese o la multa fino a trecento euro in caso di blocco realizzato da un singolo individuo (ipotesi poco verosimile); ovvero la reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite. L'espressione “più persone riunite”, interpretata alla luce dei principi di offensività e proporzionalità, porta a ritenere che occorra la compresenza di almeno tre persone che collaborano tra loro per il raggiungimento dello scopo.

L'art. 26 introduce nell'art. 415 c.p. l'aggravante speciale, a effetto comune, dell'istigazione a disobbedire alle leggi compiuta all'interno di un penitenziario; nonché, e soprattutto, il nuovo delitto di “Rivolta all'interno di un istituto penitenziario” (art. 415-*bis*). Ai sensi del successivo art. 34, entrambe tali disposizioni sono inserite nell'art. 4-*bis*, comma 1-*ter* ord. pen., che come è noto prevede la concedibilità dei benefici penitenziari “purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva”. La fattispecie di “rivolta” è replicata, dal successivo art. 27, per i centri adibiti al trattenimento di migranti irregolari (non invece per i centri di

accoglienza), ossia i Centri di permanenza per il rimpatrio (previsti dall'art. 14 t.u. imm., il cui nuovo comma 7.1. ospita la figura incriminatrice in esame) e i “punti di crisi”, o *hotspot*, allestiti alle frontiere ai sensi dell'art. 10-ter t.u. imm. Pur trattandosi di fattispecie *prima facie* riconducibili a esigenze di tutela dell'ordine pubblico (17), anche qui non si può non scorgere — come del resto assai bene rivela la contestuale introduzione dell'aggravante istigatoria — il complementare obiettivo di introdurre sanzioni penali volte a dissuadere le persone private della libertà personale da qualsivoglia forma di protesta, eventualità nient'affatto remota se si considerano le inumane e degradanti condizioni in cui i luoghi di detenzione e trattenimento spesso versano. Un'arma di ricatto, dunque, contrastante con qualunque ideale di risocializzazione e anche solo di rispetto della dignità umana.

A parte alcune differenze sul piano degli elementi costitutivi (l'art. 415-bis c.p. è configurato come reato comune, mentre quello ex art. 14, comma 7.1. t.u. imm. è reato proprio del soggetto trattenuto; solo l'art. 14, comma 7.1. richiede esplicitamente che l'ordine-presupposto del reato sia impartito da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio (18)), nonché sul piano del trattamento sanzionatorio (lievemente meno severo ex art. 14, comma 7.1. (19)), le due fattispecie sono identicamente formulate. In particolare, l'ipotesi base, punita con la reclusione da uno a cinque anni (quattro per CPR e *hotspot*), consiste nella “partecipa[zione] ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza”. La specificazione della tipologia di ordini rilevanti, assente nel disegno di legge, rappresenta un'apprezzabile delimitazione della fattispecie (in quanto esclude, ad esempio, gli ordini attinenti alla pulizia della cella o della persona), ma resta affetta da ineliminabili profili di vaghezza (20) e comunque appare incompleta nella parte in cui non precisa che l'ordine-presupposto rilevante è soltanto quello “legittimo” (21). Risultato, quest'ultimo, al quale si potrà comunque pervenire in via interpretativa, ma che sarebbe stato opportuno garantire *expressis verbis*. Per espressa previsione legislativa il concetto di “resistenza” include anche “le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza”. Tale norma definitoria estende a dismisura la portata applicativa del reato, sollevando serie perplessità in ordine alla sua conformità ai canoni costituzionali di sussidiarietà e proporzionalità: pare davvero difficile sostenere che non esistano strumenti diversi e meno afflittivi della criminalizzazione di mere forme di disobbedienza agli ordini per gestire l'ordine pubblico nei luoghi di privazione della libertà. Al contempo, e per una sorta di eterogenesi dei fini, la stessa disposizione offre spunti argomentativi di segno garantista, nella misura in cui conferma, *a contrario*, l'irrelevanza penale della mera resistenza passiva, in assenza di specificazioni *ad hoc*: la realizzazione del reato in esame, pertanto, non potrà fungere da presupposto per l'applicabilità della scriminante dell'uso legittimo delle armi ex art. 53 c.p., quanto meno non nell'ipotesi in cui essa è autorizzata dalla necessità di “vincere una resistenza all'autorità”. Resterà invece

legittimo l'uso della forza per vincere resistenze (anche) passive allorché espressamente previsto da specifiche disposizioni dell'ordinamento penitenziario; considerazione quest'ultima che, da altro angolo visuale, conferma la sostanziale inutilità pratica della novità in esame (22).

Particolarmente problematico appare il concetto di “rivolta”, per il quale il legislatore non offre alcuna definizione *ad hoc*, e che non è rintracciabile altrove nel codice penale (23). Occorre pertanto ricostruirne il contenuto avvalendosi degli ordinari canoni ermeneutici. Dal punto di vista strettamente letterale, il concetto evoca: un elemento temporale, ossia la contestualità delle azioni dei rivoltosi; un elemento numerico, non potendosi seriamente parlare di “rivolta”, senza andare incontro a evidenti forzature linguistiche, di fronte a un numero esiguo di partecipanti; e un elemento finalistico, ossia la convergenza delle azioni nella realizzazione della medesima protesta. Il primo elemento trova conferma normativa nella specificazione che le persone devono essere “riunite”. Anche il secondo viene risolto dal legislatore, che, con scelta peraltro discutibile, fissa la soglia numerica minima nella compresenza di soli tre agenti (a differenza di quanto previsto per le “rivolte” interne all'esercito o alla polizia (24)). Nessuna traccia, invece, si ha dell'elemento finalistico, che potrebbe tuttavia essere considerato implicitamente racchiuso, appunto, nel concetto di “rivolta”, al quale così spetterebbe una funzione assimilabile a quella del dolo intenzionale. Poste queste premesse teoriche, bisogna riconoscere che, stante la cornice edittale del reato in esame, solo leggermente più alta, nel minimo, di quella dei reati che sarebbero applicabili in sua assenza (concorso in resistenza, violenza o minaccia a pubblico ufficiale), la ricerca di un particolare *quid pluris* nel concetto di rivolta rischia di essere uno sforzo sproporzionato al suo impatto concreto, anche se non deve essere sottovalutata la sua già ricordata inclusione nell'art. 4-*bis* comma 1-*ter* ord. pen. In conclusione, pare potersi affermare che la rivolta costituisca, soprattutto, il cappello concettuale al di sotto del quale il legislatore ha ricavato lo spazio necessario per conferire rilevanza penale alla resistenza passiva; condotta, quest'ultima, la cui criminalizzazione rappresenta dunque il più significativo, e problematico, elemento di novità delle due fattispecie esaminate (25). Una strada per provare quanto meno a stemperare gli eccessi punitivi derivanti dall'attrazione di qualunque forma di disobbedienza nel concetto di rivolta, potrebbe consistere nella valorizzazione della “minima importanza” del contributo prestato in chiave attenuante ex art. 114 c.p.

Quanto, infine, ai rapporti con altri reati, pare ragionevole affermare che la rivolta (in carcere o nei centri di trattenimento per stranieri) assorba quelli di resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale, tenuto conto della identica descrizione delle condotte in termini di “violenza”, “minaccia” o resistenza”, alle quali si aggiungono, nei soli art. 415-*bis* e 14, comma 7.1. t.u. imm., la resistenza passiva e l'elemento “collante” della rivolta. Dal raffronto tra le pene previste per i reati in parola emergono peraltro alcuni profili di irragionevolezza, tenuto conto che al ricorrere di alcune delle ipotesi aggravate ex art. 339,

commi 1 e 2 c.p., le fattispecie ex artt. 336 e 337 c.p. risulteranno punite più gravemente rispetto alle fattispecie di rivolta realizzate con analoghe modalità.

3. *La repressione penale di forme di disagio, povertà e marginalità sociale.* — Passando alla seconda direttrice politico-criminale, e proseguendo anche in questo caso secondo l'ordine conferito dal legislatore alle nuove disposizioni, viene anzitutto in rilievo l'art. 10 del decreto-legge, che introduce l'art. 634-*bis* c.p., recante il delitto di "Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui". Il reato è punito con la reclusione da due a sette anni ed è perseguibile a querela della persona offesa, salvo sia commesso nei confronti di persona incapace per età o infermità (art. 634-*bis*, commi 2 e 3), e salvo si tratti di edifici pubblici o destinati a uso pubblico (art. 639-*bis*, al cui elenco viene ora aggiunto l'art. 634-*bis*).

La collocazione sistematica della nuova fattispecie contribuisce a illuminarne la logica ispiratrice: così come il limitrofo (e assai meno gravemente punito) art. 633 c.p. incorporò nel codice del 1930 i reati della legislazione speciale post-bellica, tesi a colpire le occupazioni di terre e fabbricati da parte di contadini e operai durante la crisi economico-sociale che l'Italia attraversava negli anni successivi al primo conflitto mondiale, oggi analogamente assistiamo, *mutatis mutandis*, alla criminalizzazione delle persone che, in una congiuntura storica caratterizzata dal progressivo svuotamento delle garanzie sociali, sono private del diritto fondamentale alla casa. Oltre che discutibile nei suoi presupposti politico-criminali, la fattispecie risulta formulata in maniera a dire poco infelice, mediante l'uso di espressioni dalle quali traspare più la preoccupazione di evitare lacune di tutela che quella di tratteggiare in maniera tassativa i contorni della punibilità. Basti pensare alla forma solo apparentemente vincolata conferita alla fattispecie, la quale ricomprende pressoché tutte le ordinarie modalità di aggressione a beni patrimoniali, compresa la violenza alle cose (integrabile, a ben vedere, anche mediante condotte indispensabili, secondo l'*id quod plerumque accidit*, a occupare un immobile, come la forzatura di una serratura). Ne deriva una figura dai contorni applicativi assai estesi, destinata a generare contrasti interpretativi in ordine ai suoi rapporti non solo con la già richiamata ipotesi di invasione di terreni o edifici, ma anche con quella di violazione di domicilio (anch'essa meno gravemente punita, persino nella forma aggravata ex art. 614, comma 3 c.p.) (26).

Va detto, peraltro, che l'attrazione della condotta nell'alveo applicativo dell'art. 634-*bis* c.p. determina, come conseguenza favorevole, l'applicabilità del terzo comma della nuova disposizione, secondo cui "non è punibile l'occupante che collabori all'accertamento dei fatti e ottemperi volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile" (27). La latitudine della formula ("non è punibile") porta a ritenere che la responsabilità debba essere esclusa non solo per il reato in esame ma anche, laddove eventualmente se ne ravvisino in via residuale i presupposti, per le meno gravi fattispecie ex artt. 633 e 614 c.p. Inoltre, anche rispetto al nuovo reato potrà trovare applicazione la scriminante di cui all'art. 54 c.p.,

declinata in termini di necessità abitativa, secondo l'orientamento maturato nella giurisprudenza sull'art. 633 c.p., che esclude la responsabilità ogniqualvolta l'occupazione sia funzionale a scongiurare un pericolo attuale e transitorio, non invece a risolvere in via definitiva la propria esigenza abitativa (28). Lo stato di necessità “abitativa” potrà inoltre essere esteso, *sub specie* di soccorso di necessità, a coloro che concorrono nel reato, nonché a coloro che, pur non concorrendo, “si intromettono o cooperano nell'occupazione dell'immobile” (art. 634-*bis*, comma 2); condotte, queste ultime, di non facile identificazione, ma alle quali il legislatore ha espressamente esteso la punibilità avendo probabilmente nel mirino individui e gruppi che, per spirito di solidarietà, compiono atti di disobbedienza civile a beneficio di chi è privo di un'abitazione (29).

L'accertamento della responsabilità penale per il reato di cui all'art. 634-*bis* non costituisce, peraltro, presupposto necessario per l'espletamento della procedura accelerata di sgombero prevista dal nuovo art. 321-*bis* c.p.p., pure introdotta dall'art. 10 del decreto-legge. Nelle ipotesi di cui all'art. 321-*bis*, commi 2 e ss., infatti, la procedura presenta un carattere marcatamente preventivo, assegnando ampi poteri di autonomo intervento alla polizia giudiziaria, sulla base di valutazioni sommarie (30). L'assegnazione alle forze dell'ordine del potere di incidere in via coercitiva — provvisoriamente, sì, ma con effetti suscettibili di protrarsi, complessivamente, per quattordici giorni — sul godimento del diritto fondamentale all'abitazione, oltretutto senza limitazioni o esclusioni in presenza di minorenni o soggetti vulnerabili, appare incompatibile, a prima vista, con gli artt. 2 e 14 Cost., nonché, sul versante internazionale, con l'art. 8 Cedu (diritto alla vita privata e familiare), l'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (diritto a un alloggio adeguato) e l'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti infanzia (preminente interesse del minore). Indispensabile, pertanto, sarà procedere a un'interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata del nuovo art. 321-*bis* c.p.p.; interpretazione la cui eventuale impraticabilità potrebbe a sua volta costituire il presupposto per la rimessione della procedura in esso racchiusa alla Corte costituzionale.

La criminalizzazione della povertà non poteva non riguardare anche figure tradizionalmente considerate nemiche dell'ordine pubblico e del decoro urbano, come le comunità che sopperiscono ai propri bisogni quotidiani mendicando e talvolta commettendo reati contro il patrimonio. L'art. 16 interviene sull'art. 600-*octies*, introdotto dal Pacchetto sicurezza 2009, modificandone anche la rubrica, che diventa “Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione e favoreggiamento dell'accattonaggio. Induzione e costrizione all'accattonaggio”. Il primo comma continua a incriminare l'impiego di minori nell'accattonaggio, ma viene esteso all'utilizzo di minori di anni sedici (in precedenza quattordici) o comunque non imputabili, e le pene vengono elevate in modo da raggiungere nel massimo i cinque anni di reclusione (con conseguente applicabilità della custodia cautelare). Nel capoverso, che finora incriminava l'organizzazione, l'utilizzo o il favoreggiamento di terzi (anche maggiorenni) nell'accattonaggio al fine di trarne profitto,

fattispecie già di per sé problematica sul piano dell'offensività in presenza di maggiorenni consenzienti (31), viene inserita anche l'ipotesi di induzione, e la pena edittale viene raddoppiata sia nel minimo che nel massimo, raggiungendo così la reclusione da due a sei anni. Sempre nel comma 2, viene introdotta una circostanza aggravante a effetto speciale se il fatto riguarda un minore di anni sedici o non imputabile o è realizzato con violenza o minaccia.

L'art. 15 del decreto, a sua volta, positivizza l'insinuazione di alcuni esponenti politici secondo cui le donne di etnia rom approfitterebbero di gravidanze e maternità per evitare il carcere (32). Il primo comma, infatti, modifica gli artt. 146 e 147 c.p., trasformando da obbligatorio a facoltativo il rinvio dell'esecuzione della pena detentiva per la donna incinta e la madre di prole di età inferiore a un anno, analogamente a quanto già previsto per la madre di prole di età superiore a uno e inferiore a tre anni. Nei casi in cui la pena debba essere eseguita in ragione di “una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti”, si prevede che il collocamento negli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM) sia obbligatorio solo nei confronti della donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, mentre sia facoltativo per la madre di prole di età superiore a uno e inferiore a tre anni, la quale pertanto potrà essere detenuta anche in carcere (soluzione quest'ultima alla quale spesso si ricorrerà in considerazione della scarsità dei posti disponibili negli ICAM). Simmetricamente, il secondo comma dell'art. 15 introduce, per le stesse categorie di donne, modifiche alla disciplina delle misure precautelari e cautelari, sulle quali per ragioni di spazio non è qui possibile soffermarsi. Nel complesso, le disposizioni appena esaminate prestano il fianco a difficilmente superabili critiche, in particolare, e di nuovo, sul terreno della preminenza da riconoscersi all'interesse del minore (33), nonché della (non) conformità con le Regole delle Nazioni Unite relative al trattamenti delle donne detenute, tenuto anche conto che il collocamento in uno dei quattro ICAM disponibili su tutto il territorio nazionale comporta inevitabili effetti di sradicamento familiare (34).

Un discorso almeno in parte diverso deve essere fatto per l'art. 29 del decreto, recante disposizioni per la tutela delle funzioni istituzionali del Corpo della guardia di finanza svolte in mare. Attraverso un groviglio di richiami che certamente non riflette la migliore tecnica legislativa (35), si ottiene l'effetto di rendere applicabili i reati di cui agli artt. 1099 e 1100 del codice della navigazione (rispettivamente: rifiuto di obbedienza a nave da guerra; resistenza o violenza contro nave da guerra) anche al comandante della nave, italiana o straniera, che realizzi atti di disobbedienza, resistenza o violenza nei confronti di un naviglio della GdF impegnato nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali e che non risulti — questo il punto — qualificabile come nave da guerra. Tra i compiti istituzionali della GdF che beneficeranno di questa rafforzata tutela penale vi sono anche la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione irregolare e del traffico illecito di migranti (36). Tenuto anche conto della contestuale estensione dell'applicabilità dei medesimi reati di

polizia marittima ai comandanti di navi straniere, non si fatica a scorgere l'intento di colmare la lacuna normativa che, alcuni anni fa, impedì di applicare il delitto ex art. 1100 cod. nav. a Carola Rackete, comandante della nave olandese *Sea Watch*, allorché sbarcò forzosamente a Lampedusa con a bordo circa cinquanta naufraghi stranieri, dopo avere trasgredito agli alti della Guardia di Finanza e avere urtato un naviglio della stessa GdF che ostacolava le manovre di attracco (37). E parimenti non si fatica, allora, a intravedere anche qui entrambe le linee di politica criminale di cui finora si è dato conto, nella misura in cui da un lato si punta a sanzionare soggetti spesso additati come antagonisti delle attuali politiche migratorie, e dall'altro, riducendo le attività di soccorso, si colpiscono indirettamente soggetti vulnerabili come i migranti irregolari in pericolo di perdere la vita in mare.

D'altra parte, lo si nota per inciso in conclusione di questa sezione, lo sfavore nei confronti dello straniero, non solo irregolare (38), trova conferma nella modifica della disciplina sulla revoca della cittadinanza acquisita dallo straniero per nascita e residenza, matrimonio o naturalizzazione (disciplina già di per sé problematica in ragione della disparità di trattamento che introduce tra categorie di cittadini italiani): l'art. 9 del decreto-legge, infatti, interviene sull'art. 10-*bis* della legge n. 91/1992, prolungando da tre a dieci anni il termine entro il quale la cittadinanza di tali persone può essere revocata a seguito della condanna per alcuni delitti contro la personalità dello Stato o con finalità di terrorismo. Si tratta di una modifica che estende in maniera sproporzionata il limbo giuridico nel quale il condannato viene a trovarsi (39), introducendo di fatto una "seconda pena" (40) e sollevando seri dubbi anche con riguardo alla sua compatibilità con l'art. 8 Cedu.

4. *Il potenziamento della tutela penale per le forze dell'ordine.* — Dalla terza, e ultima, direttrice politico-criminale qui portata alla luce scaturisce la disciplina funzionale all'*enforcement* delle prime due direttrici: in altre parole, mentre con una mano si introducono le disposizioni volte a reprimere il dissenso e la povertà, con l'altra si conferisce una cintura protettiva alle autorità che quelle disposizioni sono chiamate ad applicare. Ciò produce un evidente sbilanciamento di tutele nei rapporti tra i detentori del potere e gli individui, in contrasto con la gerarchia assiologica che la Costituzione individua tra la sovranità popolare, fondata sull'art. 1 Cost., da un lato; e l'efficienza dell'apparato amministrativo e di polizia, espressione dell'art. 97 Cost., dall'altro lato (41).

Procediamo, anche qui, con ordine.

L'articolo 19 introduce tre nuove aggravanti speciali. Ai reati di violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.) e resistenza a pubblico ufficiale (art. 337) viene aggiunto un ulteriore comma ai sensi del quale la pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza mentre compie un atto d'ufficio. Sebbene la relazione illustrativa si sforzi di giustificare tale

incremento sanzionatorio facendo leva sulla necessità di apprestare una non meglio precisata “speciale protezione” ai beni giuridici del corretto funzionamento della PA e della sicurezza e libertà di determinazione dei suoi agenti (42), ciò non basta a dissipare il dubbio che, quanto meno nel *quantum*, tali aggravanti siano prive di ragionevole giustificazione. A tale riguardo, giova ricordare come la Corte costituzionale abbia già avuto occasione di censurare, per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 27, comma 3 Cost., una circostanza aggravante giudicata al contempo non irragionevole nell'*an*, ma, appunto, sproporzionata nel *quantum* (sent. n. 63/2022) (43).

Al catalogo di aggravanti di cui all'art. 339 c.p. viene aggiunta un'ulteriore ipotesi, a effetto comune, applicabile “se la violenza o la minaccia è commessa al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici”. La disposizione è fin troppo evidentemente ritagliata sulle condotte di gruppi e movimenti che si oppongono alla realizzazione delle menzionate strutture, ritenendole inutili per il progresso sociale ed economico del Paese oltre che dannose per il territorio e gli ecosistemi (44). Sotto questo profilo, e in maniera analoga a quanto già osservato in precedenza rispetto al blocco stradale, l'incremento sanzionatorio basato esclusivamente sulla finalità politica perseguita dai dimostranti entra in frizione con l'esercizio delle libertà di riunione e manifestazione del pensiero.

L'art. 20 interviene sull'art. 583-*quater*, comma 1, recante una circostanza aggravante speciale per le lesioni personali cagionate al pubblico ufficiale (45). In particolare, mentre la versione precedente prevedeva pene aggravate per le lesioni personali *gravi o gravissime* cagionate a pubblico ufficiale nel corso di manifestazioni *sportive*; la nuova versione estende il trattamento aggravato a tutte le forme di lesioni personali (incluse, dunque, quelle lievi) cagionate a ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni. Come tempestivamente messo in luce da autorevole dottrina (46), forse per una svista del legislatore la disposizione mal si coordina con la pressoché sovrapponibile circostanza aggravante di cui all'art. 576, comma 1, n. 5-*bis*, parimenti applicabile a tutte le ipotesi di lesioni personali in forza del richiamo di cui all'art. 585 c.p. Rinviamo al citato contributo per ulteriori approfondimenti, anche in punto di procedibilità a querela e competenza del giudice di pace, in questa sede ci limitiamo a osservare che, a nostro avviso, la soluzione esegetica più lineare consiste nel ritenere che l'entrata in vigore del nuovo art. 583-*quater* abbia implicitamente abrogato il richiamo operato dall'art. 585 all'ipotesi di cui al n. 5-*bis* dell'art. 576, comma 1. Ciò significa che, in caso di lesioni lievi, la pena applicabile risulterà più severa di quella applicabile in precedenza, in linea con la volontà del legislatore; viceversa, per quanto riguarda le lesioni gravi e gravissime, la pena risulterà invariata nel minimo edittale e addirittura meno grave nel massimo. In ogni caso, per effetto della modifica apportata dall'art. 13 del decreto-legge all'art. 10, comma 6-*quater* del d.l. 14/2017, in caso di realizzazione del reato durante “manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico”,

potrà essere disposto l'arresto in flagranza differita c.d. tecnologica (identificazione nelle 48 ore successive al fatto, sulla base di video o fotografie). Tornando all'unica ipotesi in cui la pena subisce un aggravamento, ossia le lesioni lievi, si passa dalla precedente cornice edittale, che spaziava da otto mesi a quattro anni e sei mesi di reclusione (art. 582, 585, 576, comma 1, n. 5-*bis*), alla cornice da due a cinque anni di reclusione (art. 583-quater, comma 1). Il significativo incremento sanzionatorio per le condotte di minore entità (quelle ricadenti nel minimo edittale), nonché il raggiungimento nel massimo edittale della soglia per l'applicabilità della custodia in carcere, rappresentano conseguenze afflittive che avrebbero meritato una giustificazione più pregnante rispetto alle laconiche parole spese dalla relazione illustrativa (47): muovendo da questi presupposti, si potrebbero formulare censure di incostituzionalità analoghe, *mutatis mutandis*, a quelle che hanno travolto l'irragionevole (proprio in quanto *immotivato*) incremento introdotto dalla l. 3/2019 nel minimo edittale della fattispecie di appropriazione indebita (Corte cost., n. 46/2024).

Infine, sempre nel quadro delle scelte improntate a un marcato favore nei confronti delle forze dell'ordine, e alla connessa gestione muscolare dell'ordine pubblico, non si possono non menzionare: la previsione della mera facoltà di dotare gli agenti di polizia di dispositivi di videosorveglianza indossabili, idonei a registrare l'attività operativa (art. 21), senza alcun riferimento ai codici identificativi, la cui introduzione è da anni auspicata da organizzazioni per la tutela dei diritti umani del calibro di *Amnesty international* e Antigone; il contributo economico, a beneficio del personale di polizia (e vigili del fuoco) indagato o imputato per fatti inerenti al servizio, fino a 10.000 euro per ogni fase del procedimento, a copertura delle spese legali (art. 22); il diritto per gli agenti di pubblica sicurezza di portare armi da fuoco, senza licenza, fuori servizio (art. 28).

5. *Brevi considerazioni conclusive.* — L'entrata in vigore della riforma è stata accompagnata da un coro di critiche da parte della comunità scientifica dei giuristi e delle associazioni di categoria, che hanno trasferito sul decreto-legge le censure già rivolte al disegno di legge, arricchite e rafforzate dalla condanna dell'utilizzo della decretazione d'urgenza in manifesta assenza dei suoi presupposti (48). Sebbene non si possa che salutare favorevolmente una così netta reazione collettiva a difesa dei valori costituzionali, è difficile che la stessa riesca davvero a incidere sul piano *politico*, determinando la caducazione del decreto in fase di conversione, o quanto meno ottenendo l'adozione di radicali modifiche. Oltretutto, il ruolo del Parlamento potrebbe essere ulteriormente marginalizzato se alla conversione si pervenisse attraverso la questione di fiducia.

Il movimento scientifico e culturale di opposizione alla riforma potrebbe, invece, trovare sbocchi più efficaci sul piano giurisdizionale, elaborando percorsi argomentativi in funzione adeguatrice del dettato normativo alle fonti gerarchicamente sovraordinate; nonché, laddove ciò non bastasse, sollecitando l'attivazione dei meccanismi di controllo sulla legittimità dell'operato del legislatore italiano dinanzi alla Corte costituzionale e alla Corte di

Strasburgo. Già nel corso della presente trattazione si è cercato, anche sulla scorta dei contributi di autorevoli voci della dottrina, di evidenziare quali potrebbero essere gli snodi del decreto-legge più vulnerabili a iniziative correttive e/o demolitorie. È chiaro, peraltro, che si tratta di percorsi per il cui compimento sarà indispensabile un'elaborazione più approfondita da parte della dottrina sia penalistica che costituzionale. A fronte di siffatte iniziative è prevedibile che verrà sollevato, da parte degli ideatori e dei sostenitori della riforma esaminata, lo scudo della “volontà del popolo”, accompagnato da accuse di antidemocraticità nei confronti di chiunque osi intralciare le iniziative della maggioranza opponendovi limiti di ordine costituzionale e/o ricavabili dai diritti fondamentali. È vero, tuttavia, l'esatto contrario: è il rinnego di quei limiti e di quei diritti, manifestato attraverso la sistematica esibizione di fastidio rispetto alle barriere che ontologicamente oppongono a qualunque deriva liberticida e criminogena, a costituire l'atteggiamento tipico di un potere dispotico.

Note:

(1) Il disegno di legge n. 1660 era stato presentato il 22 gennaio 2024. I contributi dottrinali che verranno nel prosieguo citati si riferiscono per lo più a quel progetto normativo, ma le considerazioni in essi racchiuse sono agevolmente estendibili al decreto-legge in commento, che ne ha ereditate in gran parte le previsioni.

(2) Sul punto si rinvia alle puntuali considerazioni di I. Pellizzone, in questa sezione di Commenti e dibattiti. Si segnala, inoltre, che (anche) rispetto ai requisiti ex art. 77 Cost. è stata proposta una questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1 e 19, comma 1, lett. b) del decreto-legge: v. Proc. della Repubblica presso il Trib. di Foggia, ord. 18.4.2025, in Sistema penale, 23.4.2025.

(3) Individua nella tutela della sicurezza il “denominatore teleologico comune” alle disposizioni che compongono la riforma G. Giostra, È “necessario e urgente” rifondare il DL sicurezza, in Sistema penale, 29.4.2025. Per una recente e articolata analisi critica, in chiave storica e filosofica, dei concetti di sicurezza e ordine pubblico nel pensiero penalistico, cfr. V. Mongillo, Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un'ecologia concettuale quale viatico di razionalizzazione, in Archivio penale, 2025, n. 1.

(4) Cfr. E. Santoro, Carcere e società liberale, Giappichelli, 2004, p. 117. Sulle matrici neoliberali della riforma in esame v. A. Algostino, I diritti speciali del nemico e dell'amico: un diritto penale contro la Costituzione, in Questione giustizia, 8.4.2025, p. 1 ss.

(5) A quest'ultimo proposito, v. G.L. Gatta, Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria, in Sistema penale, 7.11.2024, il quale ricorda che l'introduzione di nuovi reati e l'inasprimento delle sanzioni non solo non costituisce affatto un sinonimo di maggiore certezza della pena, ma determina un rallentamento dei procedimenti penali e un incremento del sovraffollamento carcerario, e dunque paradossalmente rappresenta un fattore disfunzionale per la giustizia penale, oltretutto nel momento in cui il Paese è chiamato a raggiungere gli obiettivi di efficienza fissati dal

PNRR. Paventa il rischio di un ulteriore aggravamento del già drammatico sovraffollamento carcerario anche Ruotolo, Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza (A.S. 1236), in *Sistema penale*, 9.10.2024.

(6) Metteva in luce tali caratteristiche di fondo, rispetto al disegno di legge, M. Pelissero, A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici (Testo dell'audizione in Commissione Giustizia della Camera dei Deputati del 20 maggio 2024), in *Sistema penale*, 27.5.2024. Per un approfondimento sul retroterra politico e culturale dell'intervento normativo in commento, v. il contributo di R. Cornelli in questa sezione di Commenti e dibattiti.

(7) Come efficacemente osserva G. Azzariti, *Democrazia e sicurezza*, in *Questione giustizia*, 9.4.2025: "Il disegno di legge sicurezza è solo l'ultimo atto in ordine di tempo di un progetto politico-culturale complessivo che punta ad abbandonare i principi del nostro sistema costituzionale, per abbracciarne altri che appartengono alla storia della destra attualmente al governo".

(8) Funzione con riferimento alla quale, si veda, di recente, F. Viganò, Dal "diritto penale dello Stato" al "diritto penale sovranazionale", in M. Doniniet al. (a cura di), *I cardini della modernità penale dai codici Rocco alle stagioni dell'Italia repubblicana*, Roma Tre-Press, 2024, p. 114 ss.

(9) Sull'eccessiva anticipazione della soglia di punibilità nella fattispecie in commento, v. A. Cavaliere, Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza, in *Critica del diritto*, 2024, 2, p. 241.

(10) Cfr. la Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge, p. 2 s.

(11) Il riferimento è agli art. 280 e 280-bis, nonché le norme in materia di armi di cui alla legge n. 110/1975, sulla base dei quali erano state applicate misure cautelari personali ad alcuni attivisti No TAV. L'ordinanza del Tribunale del riesame di Torino, che aveva confermato le misure, era stata annullata dalla Corte di cassazione (sez. VI, 15.5.2014, n. 28009) in ragione dell'insufficiente motivazione in ordine alla sussistenza della finalità di terrorismo. Paventano il rischio che la nuova fattispecie possa essere utilizzata per reprimere molteplici forme di dissenso, incluso quello alla realizzazione di grandi opere, A. Cavaliere, Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza, loc. cit.; A. Algostino, *I diritti speciali del nemico e dell'amico*, cit., p. 6.

(12) In questo senso v. ancora M. Pelissero, A proposito del disegno di legge, cit.

(13) Sulla frizione tra la criminalizzazione del blocco stradale e le libertà costituzionali di espressione e riunione, si vedano A. Cavaliere, Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza, cit., p. 249 ss.; E. Grosso, *È compito della Repubblica. Note sul DDL Sicurezza* (Audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica), in *Giustizia insieme*, 4.11.2024; A. Algostino, *I diritti speciali del nemico e dell'amico*, cit., p. 5

(14) Come mette in luce il Commissioner for Human Rights nella Lettera indirizzata Presidente del Senato Italiano il 16.12.2024, a proposito del disegno di legge n. 1660.

(15) C. eur. dir. uomo, sez. III, 6.10.2020, Laguna Guzman c. Spagna, §50.

- (16) In questo senso Antigone, ASGI, No a un DDL che minaccia il nostro stato di diritto e che se diventasse legge incarcererebbe anche Ghandi, in *Questione Giustizia*, 5.10.2024, p. 9; nonché, in un breve cenno finale, Commissioner for Human Rights, Lettera indirizzata Presidente del Senato Italiano, cit.
- (17) Relazione illustrativa, cit., p. 30.
- (18) Sul soggetto attivo del reato ex art. 14, comma 7.1. t.u. imm., v. M. Porchia, Il reato di rivolta nelle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti: una lettura costituzionalmente orientata alla luce del diritto internazionale e dell'Unione Europea, in *Questione giustizia*, 31.1.2025, p. 8 s.
- (19) Ad avviso di M. PelisseroA proposito del disegno di legge, cit., la previsione di pene leggermente meno severe per la rivolta nei centri di trattenimento per migranti potrebbe essere giustificata in considerazione del diverso significato che in quei luoghi assume la privazione della libertà. Si segnala, peraltro, che la differenza di trattamento riguarda la sola fattispecie base e quelle aggravate dall'uso di armi o dalle condotte di promozione, organizzazione o direzione della rivolta; non invece quelle aggravate dalla verifica di eventi non voluti di lesioni e/o morte.
- (20) Sui quali v. ancora, con particolare riguardo alla disciplina dei CPR e degli hotspot, M. Porchia, Il reato di rivolta nelle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, cit., p. 10 s.
- (21) Lo rimarca F. Forzati, Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione, in *Archivio penale*, 2023, 3, p. 20.
- (22) Per la valorizzazione delle norme specifiche dell'ordinamento penitenziario in chiave di esclusione, a contrario, della generale rilevanza della resistenza passiva, v. G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XIII ed., 2024, p. 363 s.; per una serrata critica dei presupposti politico-criminali della nuova fattispecie ex art. 415-bis, v. F. Palazzo, Decreto sicurezza e questione carceraria, in *Sistema penale*, 1.5.2025.
- (23) Nell'ordinamento italiano il concetto di "rivolta" compare nell'art. 174 del Codice penale militare di pace e nell'art. 73 del Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (legge n. 121/1981). All'interno di tali sedi normative esso risulta peraltro formulato in maniera più aderente al principio di tassatività, in quanto sanziona l'inottemperanza, da parte rispettivamente di almeno quattro militari riuniti o almeno cinque appartenenti alla Polizia di Stato riuniti, all'ordine impartito da un superiore gerarchico.
- (24) V. la nota precedente.
- (25) Ritengono che la criminalizzazione della resistenza passiva rappresenti il profilo davvero critico della disposizione in esame M. Pelissero, A proposito del disegno di legge, cit.; A. Cavaliere, Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza, cit., p. 260.
- (26) Sul punto, anche per il raffronto tra le rispettive cornici edittali, volto ad evidenziarne i profili di irragionevolezza, v. A. Cavaliere, Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza, cit., p. 244 s.
- (27) Evidenza il rischio di effetti criminogeni di tale previsione, A. Cavaliere, op. cit., p. 246.
- (28) Cfr. Cass. pen., sez. II, 30/10/2019, n. 10694, CED 278520.

(29) Parla esplicitamente di “reato di solidarietà”, G. Azzariti, Democrazia e sicurezza, cit.; sostanzialmente nello stesso senso anche il documento Antigone, ASGI, No a un DDL che minaccia il nostro stato di diritto, cit., p. 6.

(30) In particolare, ogniqualvolta risulti che l'immobile costituisce “l'unica abitazione effettiva del denunciante”, e al contempo sussistano, in base alle valutazioni svolte dalle forze dell'ordine, “fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione”, le medesime autorità potranno anzitutto ordinare il rilascio dell'immobile, reintegrando contestualmente il denunciante; quindi, in caso di inottemperanza all'ordine di rilascio, potranno disporlo coattivamente, una volta ottenuta l’“autorizzazione del pubblico ministero”, che peraltro potrà anche essere resa oralmente e solo successivamente confermata per iscritto. La convalida dell'autorità giudiziaria è prevista solo ex post, secondo una scansione temporale, definita dai commi 6 e 7 del novello art. 321-bis c.p.p., che prevede un primo vaglio, entro 48 ore, da parte del pubblico ministero; quindi, entro le successive 48 ore, la trasmissione degli atti al giudice, al quale sono concessi ulteriori 10 giorni per convalidare il reintegro (per un totale di 14 giorni dal momento dallo sgombero coattivamente realizzato dalla polizia)

(31) Cfr. A. Cavaliere, Contributo alla critica, cit., p. 253 s.

(32) Una netta critica a tale posizione è stata in passato espressa dal Garante delle persone private della libertà personale: v. “Intervista di Mauro Palma per La Stampa sulle donne rom”, il cui testo completo è liberamente accessibile sul portale garantenazionaleprivatiliberta.it.

(33) In questi termini anche M. Ruotolo, Su alcune criticità costituzionali, cit.; M. Palma, Audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato sul ddl 1236, in *Questione giustizia*, 31.10.2024.

(34) Lo evidenzia M. Palma, Audizione presso le Commissioni, cit., parlando perciò di misura solo apparentemente protettiva.

(35) L'articolo 29 innova l'ordinamento stabilendo che, d'ora in avanti, gli articoli 5 e 6 della legge 13 dicembre 1956, recante la disciplina sulla vigilanza marittima per il contrasto del contrabbando di tabacchi, si applicano tutte le volte in cui la Guardia di Finanza è impegnata nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali marittimi. Prima della novella, gli articoli 5 e 6 estendevano l'applicabilità dei reati di cui agli artt. 1099 e 1100 cod. nav., testualmente applicabili alle condotte ostili realizzate nei soli confronti di navi da guerra, alle medesime condotte realizzate nei confronti di tutti i navigli della Guardia di Finanza impegnati nel contrasto al contrabbando di tabacchi. Dunque, e chiudendo il cerchio, per effetto della novella i medesimi reati divengono applicabili ogniqualvolta le condotte in essi descritte siano realizzate nei confronti della GdF impegnata in qualsiasi compito istituzionale marittimo. Inoltre, lo stesso articolo 29 del decreto precisa che tali reati sono applicabili anche al comandante della nave straniera.

(36) Così la Relazione illustrativa, cit., p. 33.

(37) Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2020, n. 6626, in *Sistema penale*, 24.2.2020. In tale occasione la Corte ha rilevato che, ai sensi dell'art. 239 del Codice dell'ordinamento

militare (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66), le navi della Guardia di finanza sono navi militari, ma non possono essere automaticamente ritenute anche navi da guerra, quest'ultima qualità dipendendo dalla sussistenza dei presupposti indicati dal medesimo art. 239, comma 2, rimasti tuttavia indimostrati nel caso di specie. La rilevanza della nuova disposizione per casi analoghi a quello di Carola Rackete è stata tempestivamente messa in luce in sede di commento dell'originario disegno di legge: cfr. C. Pasini, L'impatto del c.d. pacchetto sicurezza sulle persone straniere in Italia e sul fenomeno dell'immigrazione, in *Sistema penale*, fasc. n. 12/2024, p. 107 ss.

(38) Per una disamina sulle novità del disegno di legge direttamente o indirettamente riguardanti le persone straniere, v. ancora C. Pasini, L'impatto del c.d. pacchetto sicurezza, cit., p. 107 ss.

(39) Così M. Pelissero, A proposito del disegno di legge, cit.

(40) Antigone, ASGI, No a un DDL che minaccia il nostro stato di diritto, cit., p. 5.

(41) Rapporto di gerarchia che, non a caso, è posto dalla dottrina a fondamento della scriminante della reazione ad atti arbitrari del pubblico ufficiale ex art. 393-bis: sul punto sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a S. Zirulia, *Licitum sit resistere. Riflessioni sulla scriminante della reazione ad atti arbitrari del pubblico ufficiale*, in *Diritto penale e processo*, 2024, 6, p. 801.

(42) Cfr. Relazione illustrativa, cit., p. 22 s.

(43) Rispetto all'aggravante di cui all'art. 337, ultimo comma c.p. è già stata proposta una questione di legittimità costituzionale, benché con riguardo al diverso profilo della disparità di trattamento tra categorie di pubblici ufficiali: cfr. Proc. della Repubblica presso il Trib. di Foggia, ord. 18.4.2025, in *Sistema penale*, cit.

(44) Si è parlato, a tale proposito, di norma “ad movimentum”: cfr. A. Algostino, I diritti speciali del nemico e dell'amico, cit., p. 6.

(45) Sulla natura di circostanza aggravante, e non di fattispecie autonoma, dell'art. 583-quater, v. G.L. Gatta, Art. 583-quater, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, in corso di pubblicazione.

(46) G.L. Gatta, Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1 c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime?, in *Sistema penale*, 22.4.2025.

(47) Cfr. Relazione illustrativa, cit., p. 23, che si limita a menzionare il bisogno di “potenziare gli strumenti di tutela dei pubblici ufficiali nello svolgimento delle loro funzioni”.

(48) Si rinvia ai contributi citati nel corso della trattazione; contra, tra le isolate voci complessivamente a favore della riforma, M. Ronco, *Pacchetto sicurezza*, 28.4.2025, in *centrostudilivattino.it*. Per le associazioni di categoria, cfr. Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP), Sul “pacchetto sicurezza” varato con decreto-legge, 9.4.2025; Giunta dell'Unione delle Camere penali italiane, *Decreto sicurezza e situazione carceri: l'Unione delibera l'astensione*, 12.4.2025; Giunta Esecutiva Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, *Nel decreto Sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale*, 14.4.2025.

