

Note critiche al d.l. n. 48/2025 convertito dalla l. n.80/2025

Armando Spataro¹

Sommario: 1. La sicurezza pubblica e la sua rilevanza giuridica.-2. Osservazioni di carattere generale sul dl 11 aprile 2025, n. 48 (cd. “decreto sicurezza”) convertito senza modificazioni dalla legge 9 giugno 2025, n. 80.- 3.1. Osservazioni di carattere tecnico-giuridico sul decreto sicurezza n. 48/2025.- 3.1. Prevenzione e contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata.- 3.2. Revoca della cittadinanza.- 3.3. Occupazione arbitraria di immobili.- 3.4. Impedimento della pubblica circolazione su strada.- 3.5. L’esecuzione della pena inflitta a donne madri o in stato di gravidanza.- 3.6. L’impiego di minori nell’accattonaggio.- 3.7. La sicurezza negli istituti penitenziari.- 3.8. La sicurezza nei CPR e nei CAS.-3.9. Le attività di informazione per la sicurezza.- 4. Conclusioni.

Abstract

Oggi la sicurezza collettiva viene diffusamente avvertita come oggetto di una pretesa da parte dei cittadini, al punto che, di fronte alla minaccia terroristica, alla criminalità di strada, al fenomeno dell’immigrazione irregolare, agli incidenti nelle piazze e nelle carceri, potrebbe essere giustificata la “normalizzazione dell’emergenza”. Ma la sicurezza non sempre può prevalere su altri diritti e ciò impone l’esigenza di un corretto equilibrio nella tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, affermati nella nostra Costituzione ed a livello sovranazionale. Nel quadro della bulimia legislativa che affligge l’Italia negli ultimi anni, è necessario riflettere sull’abuso del termine “sicurezza” negli ormai storici pacchetti e decreti approvati a partire almeno dal 2008 da diverse maggioranze politiche. Sono ormai decine i provvedimenti che, come il d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (cd. “decreto sicurezza”) convertito dalla legge n. 80/2025, di cui saranno qui denunciate le criticità, contengono il termine “sicurezza” nelle loro denominazioni perché siano accolti dai cittadini come strumenti efficaci per garantire pace sociale, progressi economici e incolumità personale. Ma tali scelte normative richiedono attenzione e senso critico non solo da parte del ceto dei giuristi, ma anche dei cittadini a tutela dei diritti costituzionalmente garantiti.

¹ A. Spataro, già Procuratore della Repubblica presso Tribunale Torino e Docente nella materia “Politiche della Sicurezza e dell’Intelligence” presso la Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche ; dal novembre del 2020, componente del Comitato per il diritto al soccorso. V. anche memoria depositata in Senato dinanzi alla I e II Commissione in occasione dell’Audizione dell’8 ottobre 2024 sul tema in esame.

1. La sicurezza pubblica e la sua rilevanza giuridica

Sono ormai molti i commenti già formulati sul cd. “*decreto sicurezza*”, da parte di organismi internazionali come l’OSCE e l’Alto Commissario per i diritti umani dell’ONU, oltre che da giuristi italiani appartenenti al mondo accademico (Associazione costituzionalisti, Associazione professori di diritto penale etc.), dell’avvocatura (Unione Camere Penali, che ha anche proclamato l’astensione dalle udienze dal 5 al 7 maggio 2025), della magistratura (Associazione Nazionale Magistrati) e della cd. società civile (Associazione Antigone e ASGI), peraltro di carattere negativo ed omogenei nelle critiche mosse alla quasi totalità delle nuove previsioni, il che, specie tra avvocati e magistrati penalisti, non è certo molto frequente.

Appare dunque difficile intervenire in modo originale nella stessa materia. Ma questo intervento si fonda sulla mia esperienza professionale nel campo della criminalità terroristica e mafiosa, perché molto spesso ho dovuto confrontarmi con l’esigenza di un corretto equilibrio tra tutela della sicurezza dei cittadini e rispetto di altri loro diritti fondamentali. La sicurezza, infatti, non sempre può prevalere su altri diritti e ciò al di là del significato che si intenda dare al termine o dei diversi livelli in cui potrebbe articolarsi².

È indiscusso quanto affermato dal compianto prof. Alessandro Pace (cui sono dovute le osservazioni che seguono in questa premessa)³ e cioè che i tragici avvenimenti dell’11 settembre 2001 a New York hanno cambiato il modo di vivere almeno nei Paesi occidentali, tanto che secondo molti studiosi è mutata la percezione del significato di sicurezza (pubblica) e della sua rilevanza giuridica. Cinquant’anni fa, ad esempio, era scontato che con la locuzione “pubblica sicurezza” si alludeva, nel diritto costituzionale e amministrativo, ad un interesse diffuso, connesso all’ordine pubblico, la cui tutela giuridica si riteneva pacificamente essere di competenza esclusiva delle pubbliche autorità. Oggi, invece, la sicurezza collettiva viene diffusamente avvertita come oggetto di una pretesa da parte dei cittadini, al punto che, di fronte alla minaccia

² In proposito, è noto che, anche a livello internazionale, la dottrina ha individuato tre diversi livelli di sicurezza: *SAFETY*, termine con cui si fa riferimento all’incolumità della persona non solo rispetto al male fisico, ma anche morale, spirituale, indiretto etc.; *SECURITY*, che indica un sistema più ampio, in cui la sicurezza viene percepita con un significato esistenziale, di cultura, di studio, di conoscenza, fondata sulla necessità di realizzare misure di prevenzione dei pericoli e di sicurezza delle informazioni riservate e segrete; *EMERGENCY*, termine con cui si fa riferimento a tutte quelle attività di sicurezza personali e sociali che devono scattare quando la *security* ha fallito, attraverso strutture come le forze di Polizia, Vigili del Fuoco, Pronto Soccorso etc..

³ “Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo”, in Capitolo IX – Sicurezza e Ordine Pubblico del Vol. II di “Per la Costituzione. Scritti scelti” (Editoriale Scientifica 2019)

terroristica, potrebbe essere giustificata la “normalizzazione dell’emergenza”. Addirittura, secondo la normativa e le prassi americane introdotte dall’Amministrazione Bush, ma sostenute da ambienti accademici d’oltreoceano, i principi possono essere flessibili fino a legittimare “zone grigie” in cui i diritti vivono in forma attenuata ed in cui diventano lecite, in nome della sicurezza, attività normalmente considerate *contra legem*, come – in particolare – rapimenti e torture inflitte a terroristi e presunti terroristi.

Al di là di queste inaccettabili posizioni, si discute comunque se la sicurezza pubblica possa davvero essere configurata come un diritto del singolo. Molti studiosi appaiono incerti: *“per taluni di loro consisterebbe...in un valore superprimario, costituente un diritto costituzionale spettante a tutti i cittadini”*, al punto da integrare una *“situazione giuridica soggettiva giustiziabile”* che legittimerebbe, in quanto diritto sociale, la concreta esigibilità giudiziale di prestazioni positive da parte dello Stato, cioè l’immediato apprestamento, persino in chiave preventiva, delle misure di sicurezza da parte dei pubblici poteri, dietro semplice richiesta del privato. È facile immaginare le rilevanti problematicità insite in tale discutibile orientamento che non appare in linea con il testo dell’art. 22 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani secondo cui: *“Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l’organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità.”*

Appare dunque condivisibile quanto afferma ancora A. Pace⁴, secondo cui *“la Costituzione non mira ad assicurare la situazione psicologica di sicurezza dei cittadini; piuttosto assicura loro la spettanza di dati beni, da cui consegue, come effetto indiretto, una situazione psicologica individuale di sicurezza dei singoli cittadini. Inoltre, quando la Costituzione allude esplicitamente o implicitamente alla sicurezza, non prende in considerazione la sicurezza individuale, bensì <la sicurezza pubblica> per la cui tutela essa prevede addirittura la possibilità di interventi preventivi, in limitazione di specifici diritti di libertà costituzionalmente garantiti”*, quali le libertà personali (art. 13 co. 2 e 3), domiciliari (art. 14 co. 2 e 3), di circolazione (art. 16 co. 1), di riunione (art. 17 co. 1 e 3), di associazione, limitatamente alle associazioni segrete, politiche paramilitari e neofasciste (art. 18 co. 2). *“Pertanto, la sicurezza a cui allude la Costituzione negli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 117 co. 2, lett.*

⁴ Op. cit., pagg. 779, 780.

“d” ed “h” non può essere confusa con altri tipi di sicurezza”, inclusa quella concernente i bisogni che riguardano i settori della medicina, dell’economia, dell’ambiente, della protezione della sfera privata etc.

Certamente il buon funzionamento di tali settori, attraverso le relative politiche, determina la sicurezza dei cittadini al punto da potersi parlare di un “*costituzionalismo dei bisogni*”⁵, ma anche “*questa sicurezza non ha nulla a che vedere con la sicurezza pubblica, la quale costituisce l’aspetto soggettivo dell’ordine pubblico, la cui tutela richiede tecniche specifiche*”⁶.

Ed è a questo concetto di sicurezza pubblica e di tecniche specifiche per garantirla che si riferisce il presente intervento sulle relative politiche nel nostro Stato. Si tenterà di dimostrare che, se nel contrasto dei fenomeni criminali che hanno afflitto l’Italia negli ultimi decenni (soprattutto terrorismo interno ed internazionale, crimini mafiosi) è stato raggiunto un corretto equilibrio tra esigenze di sicurezza e salvaguardia dei diritti delle persone, viviamo ora un periodo in cui la sicurezza è diventata una sorta di brand pubblicitario, che serve a giustificare ogni violazione dei diritti fondamentali delle persone con una sequenza di provvedimenti normativi che determinano effetti incompatibili con i principi di ogni democrazia: l’indebolimento dei controlli e del reciproco bilanciamento tra i tre poteri dello Stato ed il rafforzamento della logica e delle competenze del cd. “*premierato*”.

Si pensi, ad esempio, ai “pacchetti sicurezza” del 2008 e 2009, ai “decreti sicurezza” del 2018, 2019 e 2020, ed ai più recenti interventi in tema di politiche dell’immigrazione, che confermano la valenza simbolica del termine “sicurezza”, spesso utilizzato per provvedimenti che rispondono alla necessità di ciò che i cittadini percepiscono (o che viene fatto loro percepire), anziché alla dimensione reale delle problematiche connesse.

Si diffondono così meccanismi di costruzione del pericolo sulla base di scelte politiche e non di una minaccia reale, il che finisce con il giustificare misure di emergenza anche eccezionali e con il determinare una disponibilità dei cittadini ad accettare una limitazione prima rifiutata dei propri diritti in cambio di maggior sicurezza: tanto più gli allarmi appaiono gravi, tanto più essi sono indeterminati, assolutamente privi di specificità e si rivelano infondati (riflessioni di Zygmunt Bauman *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari 2005), pur alimentando paure diffuse.

Certamente la domanda di sicurezza, reale o percepita, va comunque capita, accolta e non trascurata, per rispondere ad essa in modo adeguato

⁵ S. Rodotà, “Il diritto di avere diritti” (Laterza, 2012)

⁶ A. Pace, op. cit., pag. 780.

sulla base di una concezione di legalità non autoritaria, ma democratica, giusta ed inclusiva.

2. Osservazioni di carattere generale relative al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (cd. “decreto sicurezza”) convertito senza modificazioni dalla l. 9 giugno 2025, n. 80

Anche questo provvedimento appare ispirato al “panpenalismo di matrice populistica” cui si è già fatto cenno, ed è peraltro mancante dei requisiti di necessità ed urgenza per l’emissione dei decreti-legge, previsti dall’art. 77 della Costituzione,

In ordine a tale carenza, Glauco Giostra⁷, che a proposito dell’assemblaggio in un testo di legge di temi diversi, ha parlato di “*incontinenza securitaria*”, ha ricordato che “*lo stesso Governo aveva ritenuto inizialmente di intraprendere il percorso legislativo ordinario, sottoponendo in modo corretto il suo proposito riformistico allo scrutinio parlamentare. Ma l’asperità del percorso, gli autorevoli giudizi critici ricevuti da Autorità europee, da esperti delle Nazioni unite, dal Quirinale, dall’ Accademia, dall’avvocatura e dalla magistratura, nonché la maldissimulata contrarietà di una parte della compagine governativa a ogni modifica del provvedimento in questione che ne mitigasse la drasticità punitiva e discriminatoria, hanno indotto a escogitare un imbarazzante espediente: quello di accorgersi improvvisamente della ineludibile impellenza di tutte le novità normative proposte...*”. Ecco allora che il disegno di legge in discussione subisce una metamorfosi e diventa un decreto legge, ma – prosegue Giostra – “*è evidente quali siano nell’operazione le vere necessità e urgenze: la necessità di sottrarre alle crescenti critiche, anche sovranazionali, la proposta normativa e l’urgenza di rassicurare una parte della maggioranza, insofferente alle modifiche che, anche a seguito dell’intervento del Presidente della Repubblica, si erano già rese necessarie e preoccupata delle altre che si andavano prospettando. Motivazione politicamente comprensibile, costituzionalmente e democraticamente inammissibile*”.

Diviso in 6 capi e 39 articoli, il d.l. sicurezza n. 48/2025 introduce 14 nuovi reati, circostanze aggravanti per 9 reati ed altre aggravanti: un vero “*puzzle normativo*” nonostante si affermi costantemente, per giustificare ogni nuova legge, di voler anche semplificare il sistema-giustizia. Si tratta di un “*apparato normativo che non si concilia facilmente con i principi*

⁷ È necessario ed urgente rifondare il DL Sicurezza” (Sistema Penale, 29.4.2025)

costituzionali di offensività, tassatività, ragionevolezza e proporzionalità”⁸.

Si continua così a trasmettere ai cittadini un messaggio politicamente utile ad ottenere sostegno da parte di coloro che non sono in grado di esaminare con freddezza e ragione le nuove previsioni. Non intendo sostenere che non occorra punire con decisione i reati, specie quelli gravi, che quotidianamente vengono consumati: da magistrato ho sempre svolto funzioni di pubblico ministero e non posso certo essere accusato di eccesso di garantismo. Ma moltiplicare i reati non serve senza attenta analisi della realtà: crea invece solo difficoltà e zone d’ombra interpretative (come la stragrande maggioranza dei giuristi sostiene), allungando i tempi dei processi.

Che senso ha aggravare le pene per reati commessi nei pressi di una stazione ferroviaria o di una metropolitana o prevedere rigore punitivo per i comportamenti di precisi tipi di autore, come appresso si dirà? E punire gravemente i reati caratterizzati da “resistenza passiva”, assimilando questa – sul piano del disvalore – a violenza e minaccia ?

Sul punto, tra l’altro, è utile rimandare ai principi giurisprudenziali secondo cui non integra il delitto di resistenza passiva ad un p.u. “una mera opposizione passiva al compimento dell’atto del pubblico ufficiale”⁹, come “la condotta consistente nel mero divincolarsi posto in essere da una soggetto fermato dalla polizia giudiziaria per sottrarsi al controllo, quando lo stesso si risolva in un atto di mera resistenza passiva, implicante un uso moderato di violenza non diretta contro il p.u.”¹⁰.

E che senso ha contrastare con la minaccia penale il diritto alla protesta pubblica con il conseguente rischio di penalizzare i diritti dei cittadini di studenti, lavoratori, ambientalisti ? Si finisce con “il veicolare l’idea che la pubblica manifestazione di protesta è in sé un fatto da stigmatizzare”¹¹.

Previsioni inutili, visto che sono già punibili comportamenti illegali in qualsiasi occasione le “piazze” si mobilitino. Tra l’altro, credo che le nostre forze dell’ordine, salvo rare eccezioni, sappiano ben fare il loro lavoro, anche in condizioni difficili, mantenendo il controllo di manifestazioni “turbolente”. Le possibili nuove pene previste dal d.l. convertito n. 48/2025 non servono certo a renderne più “protetta” l’azione, né a dissuadere chi partecipa a cortei con propositi di violenza, magari anche per dimostrare che nessun nuovo reato o aggravamento di pena potrà impedirne l’azione.

⁸ Così in un documento dell’ANM, “*Tutti i dubbi sul decreto sicurezza*”), diffuso dopo la sua entrata in vigore, nonché nella Relazione dell’Ufficio del Massimario della Cassazione (G. Azzariti – *Il Decreto sicurezza contrario alla Costituzione*, La Stampa, 28.5.2025)

⁹ Cass. Pen., sez. I, sent. 31.3.2022 n. 29614

¹⁰ Cass. Pen., sez. VI, sent. 06.11.2012 n. 10136

¹¹ V. Magistratura Democratica, doc. del 12 ottobre 2024.

Sia ben chiaro che interventi legislativi migliorativi sono pur possibili in alcuni dei settori oggetto del d.l. sicurezza n. 48/2025, ma la severità delle sanzioni introdotte e la moltiplicazione dei reati (inclusi quelli che puniranno condotte ritenute prima illeciti amministrativi) non giovano affatto al corretto equilibrio tra diritti ed esigenze di ogni tipo che deve caratterizzare ogni democrazia. Credo che lo pensino anche i componenti dei servizi di informazione per la sicurezza le cui attività vengono ancora una volta potenziate (di ciò si parlerà appresso) ed i militari e gli appartenenti alle forze dell'ordine (che si intendono maggiormente tutelare con nuove norme): essi sono i primi a sapere che uno Stato di polizia non giova a nessuno

Condivido le parole di chi ha affermato che “in realtà, più che un pacchetto sicurezza, il d.l. 48/2025 richiama “un palinsesto televisivo: le nuove norme ricalcano e trascrivono in forma di articoli di codice praticamente tutte le tematiche trattate in molti programmi radio-televisivi (ed in molti quotidiani: ndr) talvolta fino al parossismo...che mettono in scena umori e malumori, frustrazioni e rancori degli strati sociali meno tutelati. Problematiche vere, talvolta drammatiche, ma che i provvedimenti assunti non sembrano in grado in alcun modo di affrontare, risolvendosi in messaggi ideologici e in mera propaganda”¹².

Vorremmo tutti, ad es., una efficace riforma del sistema carcerario, processi rapidi, effettività delle pene, freno alla prescrizione, ma serve davvero a tali fini l'insieme delle misure presenti in questo ennesimo “decreto sicurezza” ?

In più circostanze, del resto, lo stesso ministro Nordio aveva posto in evidenza come le tendenze ad introdurre nuove fattispecie penali e nuove aggravanti si mostrino in genere totalmente fallaci sul piano dell'efficacia e dei risultati conseguiti, avendo come sola conseguenza certa un ulteriore affaticamento della macchina della giustizia e l'incremento della sua cronica lentezza.

Servono invece la proporzionalità della pena, la presenza in luoghi pubblici della Pubblica Sicurezza e la conoscenza delle cause di certi fenomeni criminali per intervenire “a monte”. Naturalmente il problema dei piccoli reati quotidiani esiste, e l'opinione pubblica avverte la nuova insicurezza delle città. Ma presentarlo come causa e non come effetto della disarticolazione del sociale è un inganno, che ingigantisce il fenomeno e di conseguenza incrementa la paura.

Peraltro, come affermato in un documento del 17.5.2024 dell'Associazione Antigone e dell'ASGI, *“Le nuove disposizioni che il Governo vorrebbe introdurre appaiono, infatti, impostate ad una logica repressiva in cui la sicurezza è declinata solo in termini di proibizioni e*

¹² Luigi Manconi - La Repubblica, 20 novembre 2023

punizioni, ignorando che è, prima di tutto, sicurezza sociale, lavorativa, umana che dovrebbe essere finalizzata all'uguaglianza delle persone".

3. Osservazioni di carattere tecnico-giuridico sul decreto sicurezza n. 48/2025

Il testo del decreto e i molti suoi criticabili profili, come si è detto in premessa, sono stati oggetto di numerosi interventi, per cui di seguito mi limiterò a trattare solo alcune disposizioni, tralasciando approfondimenti su previsioni pure significative.

3.1. Prevenzione e contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata

L'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*) modifica il codice penale introducendo nuove fattispecie di reato in materia di detenzione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti di terrorismo (art. 270 *quinquies.3*) e di divulgazione di istruzioni sulla preparazione e l'uso di sostanze esplosive o tossiche ai fini del compimento di delitti contro la personalità dello Stato (art. 435 co. 2).

Si tratta di previsioni in linea con le crescenti preoccupazioni per la sicurezza nazionale alimentate dal terrorismo internazionale e dai "residui" di terrorismo interno (comunque non certo paragonabili, per estensione e pericolosità, a quanto conosciuto negli "anni di piombo").

Viene innanzitutto punito 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 c.p. ("associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico"), che rappresenta senz'altro il reato di maggiore valenza nel settore in esame, la cui eventuale sussistenza impedisce la contestazione del nuovo reato (che si applica infatti "fuori dei casi di cui all'art. 270 bis").

Con la nuova norma, il legislatore vuole dunque punire condotte di chi non appartiene (o di cui non è provata l'appartenenza) ad una associazione con finalità di terrorismo internazionale, o di chi non è punibile 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, “*fuori dei casi di cui agli artt. 270 bis e 270 quinquies c.p.*”).

Si configura, in altri termini, un’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 armi o al compimento di atti di violenza, anche se non hanno ancora attuato quei “*comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo*”, oggi invece necessari per giustificare l’intervento della giustizia penale.

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 ai quali, quindi, è contestato il reato di cui all’art. 270 bis.

Tuttavia, si tratta di un passo simbolico espressivo del continuo ricorso allo strumento penalistico, ancora meno giustificabile in un settore già ricchissimo di figure di reato.

Nella nuova fattispecie, infatti, tutto il disvalore della condotta è racchiuso nella finalità di terrorismo che muove l’agente, ma proprio per questa ragione, sarebbe difficile contestare questo reato ed acquisirne la relativa prova al di fuori di un contesto associativo di cui tali condotte sono prova. Non vi era davvero bisogno di questo reato.

La seconda novità consiste nell’introduzione all’art. 435 c.p. (che già punisce con la reclusione da 1 a 5 anni la fabbricazione o detenzione di materie esplodenti, al fine di attentare alla pubblica incolumità) di un nuovo comma (comma 2) 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.

Anche in questo caso, le condotte previste dal nuovo comma 2 dell’art. 435 c.p. rilevano normalmente, secondo la diffusa esperienza investigativa nazionale, quali prova o contenuto dell’appartenenza ad una organizzazione terroristica. Non risulta che sia mai stato individuato un addestratore alla fabbricazione ed uso di ordigni esplosivi per compiere attentati che non appartenga ad una associazione di questo tipo.

Ed in ogni caso, le condotte in questione, se ascrivibili ad un singolo individuo non associato, sono già punibili ai sensi dell’art. 302 c.p. in relazione all’art. 280 c.p. in quanto darebbero luogo ad una istigazione a commettere attentati con finalità di terrorismo.

3.2. Revoca della cittadinanza

Con l'art. 9 (*Modifiche all'articolo 10 bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza*), vengono aumentate le possibilità di revoca della cittadinanza italiana. Infatti, in relazione alle ipotesi di revoca in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione ed altri gravi reati, introdotte nel 2018 (art. 10 bis, l. 91/1992), si interviene stabilendo che non si può procedere alla revoca ove l'interessato non possieda un'altra cittadinanza ovvero non ne possa acquisire altra. Al contempo, si estende da tre a dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna il termine per poter adottare il provvedimento di revoca.

Già nel 2018, come si è appena ricordato, il legislatore italiano aveva introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la possibilità di revocare la cittadinanza italiana nei confronti degli stranieri che, dopo averla ottenuta, fossero stati definitivamente condannati per alcuni gravi delitti.

Ma il d.l. n. 48/2025 estende ora a dieci anni (lett. "b" dell'art. co. 1), 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 pertanto consente di esercitare tale potere 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.

Tale previsione appare eccessivamente punitiva considerando che tanto maggiore è il tempo decorso dalla sua condanna, tanto più è probabile e possibile la reintegrazione del condannato nella società, anche grazie all'eventuale percorso di rieducazione svolto in carcere.

La revoca della cittadinanza finirebbe così per costituire una seconda pena, che potrebbe giungere a distanza di un decennio dalla prima e che colpirebbe, per le ragioni sopra indicate, solo una determinata categoria di cittadini italiani (quelli originariamente stranieri).

3.3. Occupazione arbitraria di immobili

Con l'art. 10 (*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui*) viene introdotto nel c.p. l'art. 634 bis che punisce l'occupazione arbitraria di immobili destinati a uso abitativo o delle loro pertinenze (si può ritenere che la norma si riferisca a garage e terrazzi, ma non pare rispettato il principio di determinatezza e tassatività delle norme penali), con pene che vanno da due a sette anni di reclusione. Inoltre, la nuova normativa prevede che si possa procedere d'ufficio nei casi in cui

l'immobile occupato sia di proprietà di una persona incapace a causa dell'età o di problemi di salute.

Il decreto in esame introduce anche una procedura di urgenza per liberare gli immobili da occupanti non autorizzati, velocizzando i tempi di intervento delle forze dell'ordine e delle autorità competenti. La precedente 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 il 4 ottobre 2018 con il decreto-legge n. 113 (c.d. decreto Salvini). Proseguendo in questa direzione, oggi il Governo non solo introduce un nuovo reato, ma aumenta anche la pena (ora prevista da 2 a 7 anni di reclusione) per chi è responsabile dell'occupazione e per chi coopera nella stessa: una pena troppo elevata (che esclude la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive della pena possibili solo per pena non superiore a 4 anni, ex d.lgs. n. 150/2022) in presenza di comportamenti certamente illegali ma che, ove siano pacifici e non-violenti, possono non essere motivati da ragioni criminali

Il disagio sociale non violento, che spesso è alla base del fenomeno sociale delle occupazioni di immobili, rischia così di diventare un fenomeno criminale da contrastare sempre con la reclusione, a fronte di una cronica debolezza del sistema pubblico dell'alloggio e dell'assenza di interventi per garantire il diritto all'abitazione, che andrebbe sostenuto con le tradizionali vie del welfare comunale e del dialogo: *"Ben vengano – ha detto Nello Rossi - procedure rapide di recupero degli immobili indebitamente occupati e tutele incisive per soggetti deboli come gli anziani. Ma in questo campo servono assistenti sociali e forze di polizia specializzate assai più che le grida manzoniane che aumentano le pene"*¹³.

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 quella occupata sia l'unica abitazione effettiva del denunciante, potere immediato che diminuisce lo spazio all'Autorità giudiziaria la quale interviene solo successivamente.

3.4. Impedimento della pubblica circolazione su strada

L'art. 14 (*Modifiche all'articolo 1 bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada*), introduce il reato di blocco stradale, prevedendo che sia

¹³ Nello Rossi, *Di sicurezza? Cresceranno le tensioni sociali, rischio di spirale dell'ordine pubblico* (intervista, La Repubblica, 7.4.2025)

punito a titolo di illecito penale - in luogo dell'illecito amministrativo prima previsto - il blocco stradale o ferroviario attuato mediante ostruzione fatta col proprio corpo.

In proposito sono previste specifiche modifiche all'art. 1 *bis* del d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, concernente l'impedimento della libera circolazione su strada. Originariamente il solo blocco stradale era punito dall'art. 1 *bis* di tale 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. 4.10.2018 n. 113, il quale aveva però stabilito (art. 23) che l'impedimento alla libera circolazione stradale, mediante ostruzione con il proprio corpo, costituisse un illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 1.000 a 4.000 euro.

Invece ora, chi partecipa al blocco stradale, ferroviario o simili, anche in modo pacifico, sarà punito «con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro». E la pena sarà quella della reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite, con trasformazione del blocco da illecito amministrativo a reato penale.

In sostanza, viene punita l'ostruzione stradale realizzata con il solo corpo (cioè, la condotta tipica delle manifestazioni non violente). Con tale modifica normativa sono criminalizzati – in caso di mancato preavviso di manifestazione o di intervenuto divieto del questore ai sensi dell'art. 18 del Testo unico di pubblica sicurezza o di modalità di attuazione difformi da quelle concordate – anche i manifestanti pacifici che stazionino continuativamente e in gruppo in una strada prospiciente i cancelli di una fabbrica (dove, per esempio, è in corso uno sciopero) o l'ingresso di una scuola (dove, sempre per esempio, gli studenti sono in agitazione), ovvero che blocchino una strada o un'autostrada, sdraiandosi a terra o semplicemente percorrendola, senza alcuna violenza.¹⁴

Si tratta di condotte che certamente possono essere punite, ma anche in questo caso le pene dovrebbero rispettare il principio di proporzionalità rispetto al grado di offensività di tutti i fatti – reato che possono determinare la condanna. C'è da chiedersi se siano più offensivi questi reati o quelli commessi contro la Pubblica Amministrazione, come lo era quello d'abuso d'ufficio cancellato dal codice penale.

¹⁴ Condivisibili riflessioni di Livio Pepino, *Il decreto-legge "sicurezza" e l'accelerazione della svolta autoritaria* (Questione Giustizia, 9.9.2025).

3.5. L'esecuzione della pena inflitta a donne madri o in stato di gravidanza

L'art. 15 (*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*) tratta l'ipotesi della esecuzione di pena inflitta a donne madri o in stato di gravidanza, riconosciute responsabili di reato.

Modificando gli articoli 146 e 147 c.p., l'articolo 15, co. 1 del decreto-legge in esame rende facoltativo, e non più obbligatorio, il rinvio dell'esecuzione della pena per le condannate incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno e disponendo che le medesime scontino la pena, qualora non venga disposto il rinvio, presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri. Inoltre, è previsto che l'esecuzione non sia rinviabile ove sussista il rischio, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. Il comma 8 prevede che il Governo presenti alle Camere una relazione annuale sull'attuazione delle misure cautelari e dell'esecuzione delle pene non pecuniarie nei confronti delle donne incinte e delle madri di prole di età inferiore a tre anni.

Anche in questo caso è utile riportarsi alla sintesi del condiviso e già citato documento dell'Associazione Antigone e dell'ASGI.

La precedente formulazione dell'art. 146 c.p. prevedeva 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 decreto-legge in esame introduce invece una discrezionalità che consente al giudice di valutare caso per caso simili situazioni, evitando il differimento della pena se la detenuta è ritenuta ad alto rischio di recidiva. Si determinerebbe così un vulnus intollerabile al sistema giuridico, sociosanitario 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 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. La norma ha un obiettivo ed implicito significato discriminatorio, che rischia di assecondare le pulsioni razziste già presenti nella società.

È questo, dunque, un altro degli esempi di quanto si è prima detto circa le spinte populistiche che caratterizzano molte previsioni di questo decreto Sicurezza. Magistrati esperti di esecuzione della pena ed il già Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà, Mauro Palma, hanno ben spiegato che, pur essendo in qualche modo frequente il fenomeno delle borseggiatrici incinte, esso andrebbe prima contrastato con maggior presenza pubblica delle forze dell'ordine. E, inoltre, anche la Corte costituzionale ha spiegato che i minori vanno tutelati sicché, a prescindere dalla insufficienza delle case protette per le detenute madri, non si può accettare l'ipotesi di una diffusa permanenza in carcere di bambini. Ed anziché la marginalizzazione, va perseguita l'integrazione – per quanto non facile – anche delle responsabili di certi reati.

3.6. L'impiego di minori nell'accattonaggio

L'art. 16 (*Modifiche all'articolo 600 octies del codice penale in materia di accattonaggio*) modifica i delitti previsti dall'art. 600 octies c.p. Per quanto riguarda l'impiego di minori nell'accattonaggio, la punibilità è estesa all'avvalersi di minori di sedici anni, anziché quattordici (come prima era previsto), con un importante innalzamento della pena possibile (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 mendicizia - 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.

È significativo come questo intervento venga proposto come componente di più ampi interventi centrati unicamente sulla "sicurezza", come fu il caso dell'introduzione dell'art. 600 octies (con contestuale abrogazione dell'art. 671 c.p.-Impiego di minori nell'accattonaggio) con il c.d. "pacchetto sicurezza" della l. 15 luglio 2009, n. 94.

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). Viene anche giustamente prevista 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*”, ma la possibilità di comminare pesanti pene detentive per 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.

3.7. La sicurezza negli istituti penitenziari

L’art. 26 (*Modifica all’articolo 415 e introduzione dell’articolo 415 bis del codice penale, per il rafforzamento della sicurezza degli istituti penitenziari*), riguarda le cd. “*rivolte nelle carceri*”.

L’articolo 26, infatti, modificando alcune disposizioni del codice penale, introduce misure riguardanti la sicurezza all’interno degli istituti penitenziari, ovvero:

- l’aggravante del reato di istigazione a disobbedire alle leggi di cui all’art. 415 c.p., se commesso all’interno di un istituto penitenziario o a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute;
- il delitto di rivolta all’interno di un istituto penitenziario, di cui al nuovo art. 415 bis c.p., che – come appresso si vedrà – viene previsto anche per le strutture di trattenimento per i migranti.

È condivisibile l’introduzione dell’aggravante per il reato di cui all’art. 415 c.p. per cui la pena potrà essere aumentata fino a un terzo della sanzione attualmente prevista, che va da sei mesi a cinque anni di reclusione

È utile qui riprodurre il testo del nuovo reato di cui all’art. 415 bis c.p. (rubricato “*rivolta all’interno di un istituto penitenziario*”) secondo cui: “*Chiunque, all’interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all’esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza 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.*

Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni.

Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da tre a dieci anni nei casi previsti dal secondo comma.

Se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo comma; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo comma.

Nel caso di lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti”.

Il reato di rivolta in carcere punisce con pene che variano da uno a cinque anni di reclusione non solo le azioni violente ma anche la resistenza passiva agli ordini delle autorità carcerarie: violenza e resistenza vengono dunque equiparate, sicché, ad es., 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. In tal modo – e sempre a titolo di esempio - un detenuto che si trova in carcere per scontare pochi mesi per un semplice furto, potrebbe rimanervi per vari anni, perfino con conseguenti restrizioni per l'accesso ai benefici penitenziari, come appresso si dirà a proposito dell'art. 34 del d.l. in esame.

La novità è dirompente. In particolare: la “resistenza passiva”, ritenuta non penalmente rilevante dalla giurisprudenza di legittimità¹⁵, viene, per la prima volta in modo esplicito, considerata idonea a integrare un reato¹⁶.

Nella vita carceraria di tutti i giorni, questa norma potrà 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 .

¹⁵ Il riferimento è alla giurisprudenza in tema di resistenza a pubblico ufficiale che afferma – con valenza, evidentemente, generale – che «non integra il delitto di cui all'art. 337 codice penale la condotta consistente nel mero divincolarsi posto in essere da un soggetto fermato dalla polizia giudiziaria per sottrarsi al controllo, quando lo stesso si risolva in un atto di mera resistenza passiva, implicante un uso moderato di violenza non diretta contro il pubblico ufficiale» (così Cass. Sez. 6, 6 novembre 2012, Roccia, pres. Milo, est. Conti G.).

¹⁶ Così Livio Pepino, *Il decreto-legge “sicurezza” e l'accelerazione della svolta autoritaria* (Questioni Giustizia, 9.9.2025), cui si deve anche la citazione della giurisprudenza di cui alla nota precedente

Prevedere una così pesante 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 (osservazioni anch'esse leggibili nel citato documento dell'Associazione Antigone e dell'ASGI).

Luigi Ferrarella, giornalista esperto del mondo carcerario, ha efficacemente scritto che *“nessuno, nel parlare di carcere, metterebbe mai sullo stesso piano la resistenza passiva con le violenze di una rivolta. E invece uno dei nuovi reati proposti vorrebbe parificare, nella sanzione di 8 anni, chi in un carcere «usi atti di violenza o minaccia» con chi solo pratici «resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti». C'è una bella differenza. Assumersi la responsabilità di decidere per protesta di non collaborare a un ordine ricevuto può se mai, per un detenuto, essere fonte di procedimenti disciplinari interni, può magari pesare negativamente sulla concessione o meno di un beneficio penitenziario”*. Ma Ferrarella rileva anche come non sia condivisibile far slittare la resistenza passiva in rivolta, proprio nei giorni in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha condannato l'Italia per non aver assicurato cure mediche tempestive e adeguate a un detenuto esposto, perciò, a *«trattamento inumano e degradante»*.

Tra l'altro, più in generale, si trascura il fatto che spesso a violare sistematicamente le regole è proprio l'autorità statale che stipa i detenuti in celle, nel 35% degli istituti, prive dei 3 mq. minimi calpestabili a persona. Una situazione ancora denunciata da Ferrarella che, con precisione di numeri sulla *“contabilità dei suicidi”*, ricorda come *“l'ennesimo piano carceri, annunciato sette mesi fa per 16 prefabbricati che al costo di 32 milioni di euro avrebbero dovuto creare 384 nuovi posti entro gennaio 2026 neanche è partito perché il Governo ha sbagliato i conti”*... al punto che *“..Invitalia ha dovuto annullare la gara pubblica e rifare in estate il bando (scadenza tra dieci giorni) per un costo stavolta di 45,6 milioni e una messa in opera a 48 mesi, quando agli attuali ritmi di ingressi i detenuti saranno cresciuti di 6800 persone”*¹⁷,

Prevedere una sanzione per chi si oppone passivamente a un ordine non è accettabile *“per chi crede in un diritto penale del fatto”*¹⁸ e significa avallare un modello solo securitario e destinato ad aggravarsi di organizzazione e realtà carceraria, quando invece il reciproco rispetto della dignità dei detenuti e della polizia penitenziaria, da rafforzare attraverso adeguate attività di formazione, rimane il *“cuore”* di ogni

¹⁷ *“Carceri, I numeri dietro gli annunci”* (Corriere della Sera, 14.9.2025)

¹⁸ Nello Rossi, intervista citata.

rimforma penitenziaria: *“la linea securitaria - moltiplicazione dei reati e aumento delle pene – produce sempre più detenuti e più sovraffollamento...se poi qualcuno non resiste e pone fine alla sua vita, se l'è andata a cercare, taluno osa dire”*¹⁹.

3.8. La sicurezza nei CPR e nei CAS

L'art. 27 (*Disposizioni in materia di rafforzamento della sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti e di semplificazione delle procedure per la loro realizzazione*), si occupa delle rivolte nei CPR (Centri di permanenza e rimpatrio) e nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria), anche temporanei, per le persone migranti, prive di permesso di soggiorno o di altri documenti identificativi, le quali (ex art. 32 del d.l.), se prive anche delle relative denunce di smarrimento o furto, non potranno neppure acquistare SIM telefoniche.

In particolare, l'art. 27 del d.l. in esame modifica l'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Nessuno, sia ben chiaro, può contestare la necessità di punire i reati che possono essere commessi nei CPR o nei CAS citati nell'art. 27 del d.l. Ma ci si deve chiedere se tali reati non siano anche la conseguenza della trasformazione di quei centri in vere e proprie prigioni amministrative, dove la possibilità di esservi trattenuti a lungo cresce nel tempo. Li si renda vivibili, rispettando il diritto all'asilo e facendo funzionare i meccanismi per eventualmente riconoscerlo ai richiedenti in tempi brevi.

Ma 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 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, *“così cristallizzando – ha scritto Livio Pepino nel suo già citato articolo – il processo in forza del quale i migranti sono considerati non potenziali autori di reati ma “reati in sé” per il solo fatto di esistere”* e finendo con l'equiparare i centri di trattenimento per stranieri extracomunitari al carcere.

¹⁹ Edmondo Bruti Liberati – *Celle sovraffollate, sì a pene alternativa* (La Stampa, 20.8.2025)

3.9. Le attività di informazione per la sicurezza

Con l'art. 31 (*Disposizioni per il potenziamento delle attività di informazione per la sicurezza*), si rischia di estendere oltre misura il ruolo delle Agenzie di Informazione.

È qui utile ricordare che il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è costituito dal complesso di organi e autorità che hanno il compito di assicurare le attività di informazione per la sicurezza, allo scopo di salvaguardare la Repubblica da ogni pericolo e minaccia proveniente sia dall'interno sia dall'esterno del Paese.

La principale legge che lo disciplina è la l. 3 agosto n. 2007, n. 124 (*"Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica"*), oggetto delle modifiche presenti nell'art. 31 del d.l. in esame.

I rapporti tra il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e l'Autorità giudiziaria sono disciplinati secondo criteri ispirati alla reciproca collaborazione e al bilanciamento tra l'interesse di giustizia e quello di tutela della sicurezza dello Stato.

In questo ambito si colloca la facoltà del Presidente del Consiglio di chiedere all'Autorità giudiziaria copia di atti di procedimenti, anche coperti dal segreto di indagine, o informazioni scritte sul loro contenuto, che siano indispensabili per le esigenze di intelligence (art. 14 L. 124/2007 che ha introdotto nel c.p.p. l'art. 118 bis). Allo stesso scopo il DIS (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza), nello svolgimento dei compiti di supporto al Presidente del Consiglio, può acquisire dalle Forze di polizia le informazioni riguardanti indagini giudiziarie, anche se coperte dal segreto di indagine, previo nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente (art. 4 co. 4 l. 124/2007). Reciprocamente, ai sensi dei commi 7 e 8 dell'art. 23 l. 124/2007, è previsto che *"I direttori dei servizi di informazione per la sicurezza e il direttore generale del DIS hanno l'obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reati, di cui sia stata acquisita conoscenza nell'ambito delle strutture che da essi rispettivamente dipendono"* (co. 7) e che *"L'adempimento dell'obbligo di cui al comma 7 può essere ritardato, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, quando ciò sia strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza"*. (co.8). Trattasi di una disposizione di eccezionale importanza da cui si deduce agevolmente che le Agenzie di Informazione non possono svolgere attività di polizia giudiziaria in senso stretto.

Del resto, l'art. 23 co. 1 della legge n. 124/2007 prevede che il personale delle Agenzie di informazione non riveste la qualità di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, altrimenti dipenderebbe anche dal P.M.

che non potrebbe esercitare il suo ruolo di direzione delle indagini in regime di indipendenza piena.

Tuttavia, per quanto riguarda le procedure a garanzia della riservatezza del personale di DIS, AISE e AISI chiamato a deporre in giudizio, l'Autorità giudiziaria deve adottare ogni possibile tutela della persona che deve essere esaminata, anche disponendo la sua partecipazione a distanza (art. 27 l. 124/2007).

La disciplina dei rapporti con l'Autorità giudiziaria riguarda anche la materia delle garanzie funzionali (artt. 17, 18, 19 e 20 l. 124/2007), in base alle quali *“Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi”* (testo del co. 1 dell'art. 17) nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 17 e delle procedure fissate dall'articolo 18.

Le principali previsioni contenute nell'art. 31 riguardano:

- a) una consistente estensione della possibilità di concedere agli appartenenti alle Agenzie di Informazione autorizzazioni ai sensi dell'articolo 18 l. 124/2007 a compiere condotte previste dalla legge come reato;
- b) la possibilità di attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza, con funzione di polizia di prevenzione, anche al personale delle Forze armate, che non ne sia già in possesso, il quale sia adibito... alla tutela delle strutture e del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) o dei servizi di informazione per la sicurezza;
- c) la possibilità di utilizzare l'identità di copertura, di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, negli atti dei procedimenti penali di cui all'articolo 19 della medesima legge n. 124 del 2007, dandone comunicazione con modalità riservate all'autorità giudiziaria procedente contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione;
- d) la possibilità per l'autorità giudiziaria, al di là di quanto già previsto dall'articolo 497, comma 2 bis del codice di procedura penale, su richiesta del direttore generale del DIS o dei direttori dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) o dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AIS), quando sia necessario mantenerne segreta la reale identità nell'interesse della sicurezza della Repubblica o per tutelarne l'incolumità, di autorizzare gli addetti al DIS, all'AISE e all'AISI, a deporre in ogni stato e grado del procedimento con identità di copertura;
- e) la possibilità per le Agenzie di informazione, per finalità della prevenzione di ogni forma di aggressione terroristica di matrice

internazionale, di chiedere al Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, alla Direzione Investigativa Antimafia ed all'UIF (Unità di informazione finanziaria), secondo modalità definite d'intesa, le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie connesse al terrorismo; f) la possibilità che il Presidente del Consiglio dei ministri, anche a mezzo del Direttore generale del DIS, possa richiedere in via permanente (e non solo fino al 31.12.2024 come ora previsto) all'A.G. competente l'autorizzazione per il personale dei servizi di informazione espressamente delegato a colloqui personali con detenuti e internati, al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Tanto specificato, si osserva che nelle previsioni elencate ancora una volta si manifesta un orientamento finalizzato ad estendere il ruolo delle Agenzie di Informazione nella direzione di attività che non competono loro, come – in particolare – quelle di indagine giudiziaria.

Come si è prima detto, infatti, nel nostro sistema, diversamente da quanto previsto in altri Stati che non conoscono l'indipendenza del Pubblico Ministero, tali indagini sono di esclusiva competenza della polizia giudiziaria che agisce secondo le direttive dell'Autorità Giudiziaria e non – come invece le Agenzie di Informazione – dell'Esecutivo.

È stato accantonato il progetto di potenziare l'utilizzo e l'ambito delle intercettazioni preventive di competenza delle Agenzie di Informazione, ma egualmente con l'art. 31 del d.l. in esame si propongono criticabili ipotesi di modifica della l. n. 124/2007 come quelle non marginali prima indicate sub lett. "a".

In particolare, con il co. 1 si determina una consistente estensione della possibilità di concedere agli appartenenti alle Agenzie di Informazione autorizzazioni a compiere condotte previste dalla legge come reato ai sensi dell'articolo 18 l. 124/2007. Basta confrontare il testo preesistente della norma modificata con quella ora vigente:

Questo il testo precedentemente in vigore del co. 4 dell'art. 17 l. 124/2007:

4. Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'art. 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270 bis, secondo comma, e 416 bis, primo co. del C.P. .

Questo, invece, il testo della stessa norma come sostituito dall'art. 31, co. 1, del d.l. in esame :

«4. Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'articolo 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie

di cui agli articoli 270, secondo comma, 270 bis, primo comma, limitatamente alle ipotesi di direzione e organizzazione dell'associazione, nonché secondo comma, 270 ter, 270 quater, 270 quater 1, 270-quinquies, 270-quinquies.1, 270-quinquies.3, 302, 306, secondo comma, 414, quarto comma, 416 bis, primo comma, e 435, primo e secondo comma, del codice penale.».

Si tratta di una modifica criticabile, a parere di chi scrive, poiché un conto è autorizzare personale e collaboratori delle Agenzie di informazione ad infiltrarsi all'interno di associazioni criminali già esistenti per ricavarne notizie utili agli scopi di prevenzione dei pericoli (compito proprio delle Agenzie stesse), altro – invece – è autorizzarle addirittura a dirigere ed organizzare le associazioni in questione o ad organizzare traffici di armi e materiali esplosivi. Se ciò avvenisse ci si troverebbe di fronte ad una vera e propria condotta criminale che determinerebbe gravi pericoli per la collettività, attirando e coinvolgendo criminali di ogni livello.

Nessun rilievo particolare, invece, si ritiene di formulare in ordine alle modifiche prima sintetizzate sub lett. “b”, “c”, “d”, “e” (in relazione a quest'ultima previsione, del resto, già esiste un dovere di informazione reciproco della Polizia Giudiziaria e delle Agenzie di Informazione, in ordine alle rispettive competenze) ed “f” (è accettabile, infatti, che sia resa permanente la possibilità di effettuare colloqui con detenuti).

4. Conclusioni

Per concludere, il d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito senza modificazioni dalla legge n. 80/ 2025, n. 80, dovrebbe costituire un pacchetto volto a rafforzare la sicurezza e l'ordine pubblico, con particolare attenzione alle manifestazioni, alle carceri e alla protezione delle forze dell'ordine. Le modifiche normative proposte pongono l'accento sulla severità delle sanzioni, introducendo nuovi strumenti legali, ma *“il filo che lega il metodo ed il merito di questo nuovo intervento normativo rende esplicito un disegno complessivo, che tradisce un'impostazione autoritaria, illiberale e antidemocratica, non episodica o occasionale ma mirante a farsi sistema, a governare con la paura invece di governare la paura”*²⁰. Pur se non è una strategia politica eticamente accettabile è purtroppo altamente pagante sul piano del consenso.

²⁰ Così nel documento *Appello per una sicurezza democratica*, diffuso il 27.4.2025 e sottoscritto da oltre 3.000 giuristi, tra cui tre presidenti emeriti della Consulta.

Per questa ragione vorrei a questo punto aggiungere una riflessione a quelle sin qui sintetizzate: i cittadini e chi li rappresenta devono rifiutare posizioni estreme, utilizzare informazioni attendibili e comunque prestare ogni possibile attenzione al rispetto dei diritti fondamentali delle persone. La ragione aiuterà a stare lontani da populismi di ogni segno, tra cui quello legislativo e quello giudiziario che pure esiste.

Ma è certo che le norme sin qui criticate, anche a causa della loro non facile interpretazione (visti il metodo ed il lessico utilizzati), determineranno nuove accuse e polemiche nei confronti della magistratura che dovrà applicarle, proliferazione dei processi, affollamento delle strutture carcerarie, ma soprattutto, visto che aumento di reati e pene non costituiscono affatto deterrenti, non saranno in alcun modo utili per garantire i diritti dei cittadini, incluso quella alla sicurezza. Il tutto, come ha scritto Gaetano Azzariti²¹, espressione *“di una classe dirigente a digiuno di cultura costituzionale e convinta che la politica debba prevalere sul diritto”*

Ritorna dunque la necessità, per quanti hanno a cuore i principi su cui si regge ogni democrazia, di un permanente impegno civile, a partire da quello referendario che sarà necessario contro il ddl costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Alta Corte Disciplinare (*A.S. 1353 – B, all’esame del Senato in seconda lettura*), anticamera della separazione delle carriere dei magistrati e della sottoposizione del Pubblico Ministero alle direttive dell’Esecutivo.

²¹ G. Azzariti – *Il Decreto sicurezza contrario alla Costituzione*, La Stampa, 28.5.2025