



## GIUNTA DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

**Delibera del 30 settembre 2024**

### **La Giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane**

#### **Premesso che**

come già evidenziato nelle nostre Delibere del 20 novembre 2023 con la quale è stato deliberato lo stato di agitazione e del 25 gennaio 2024 con la quale è stata deliberata l'astensione da tutte le attività del settore penale, il contenuto dell'intero "pacchetto sicurezza", DDL AC 1660-A recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", approvato dalla Camera dei Deputati il 18 settembre 2024, lungi dal porsi in sintonia con un programma di riforma della giustizia in senso liberale, rivela nel suo complesso e nelle singole norme una matrice securitaria sostanzialmente populista, profondamente illiberale e autoritaria, caratterizzata da uno sproporzionato e ingiustificato rigore punitivo nei confronti dei fenomeni devianti meno gravi ed ai danni dei soggetti più deboli, caratterizzandosi per l'introduzione di una iniqua scala valoriale, in relazione alla quale taluni beni risultano meritevoli di maggior tutela rispetto ad altri di eguale natura, in violazione del principio di ragionevolezza, di eguaglianza e di proporzionalità.

Contrariamente a ciò che avrebbe dovuto caratterizzare l'azione politica di un Governo ispirato ai principi del diritto penale liberale, si è, invece, assistito ad una irragionevole moltiplicazione delle fattispecie di reato, in spregio al principio di offensività e ad un costante aggravamento delle pene, in senso contrario ai più elementari principi di proporzionalità, secondo paradigmi che rispondono piuttosto alla più tipica logica del populismo giustizialista e del diritto penale simbolico, che mirano esclusivamente a lucrare consenso, facendo leva su di un sentimento di insicurezza a sua volta strumentalmente diffuso nella collettività, pur a fronte di una ormai costante e significativa diminuzione dei reati che dura ininterrottamente da circa trent'anni e che ci colloca tra i paesi più sicuri d'Europa.

Si tratta di scelte del tutto prive di giustificazione, non solo perché non rispondono ad alcuna effettiva messa in pericolo della sicurezza dei cittadini, ma anche in quanto l'aumento delle fattispecie di reato e della misura delle pene, per diffusa e condivisa esperienza, non assicura alcun effetto deterrente e,

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



conseguentemente, non raggiunge neppure gli obiettivi di miglioramento delle condizioni di sicurezza pubblica, che hanno dichiaratamente ispirato il DDL in questione.

Abbiamo, inoltre, più volte stigmatizzato, come l'affidare al sistema repressivo penale la soluzione di ogni situazione di marginalità, di devianza, o di potenziale conflitto sociale, anziché percorrere la strada dell'incremento della prevenzione e della riduzione delle cause di disagio sociale che generano i fenomeni della ribellione e della devianza, o anche solo del dissenso politico, finisce con l'alimentare inutilmente una crescente domanda di punizione e con l'incrementare irrazionalmente un sistema carcerocentrico produttivo di ulteriore sovraffollamento, incompatibile con ogni forma di rieducazione, a sua volta causa dell'aumento del fenomeno della recidiva.

Tali gravi discostamenti del DDL da tutti i paradigmi propri del Diritto penale liberale, che avrebbe dovuto ispirare l'azione di governo, sono stati puntualmente stigmatizzati da UCPI anche nell'ambito della Audizione davanti alla Commissione Affari Costituzionali del 20 maggio 2024, con riferimento agli artt. 270-1quinquies.3 c.p.; 435 c.p., nonché agli interventi normativi di cui agli artt. 10, 11, 12, 13 e 14 e 15 del DDL, sottolineandosi come si offra alla collettività il falso e deformante "messaggio di sicurezza ed efficienza che con tali misure normative si vuole dare, come se si trattasse della soluzione ai fenomeni criminali in esse previsti, quasi che, nell'attuale assetto normativo, non fossero già presenti adeguate disposizioni di legge che puniscono l'occupazione abusiva di immobili, il borseggio, le rivolte in carcere o l'aggressione ai danni dei rappresentanti delle forze dell'ordine".

Abbiamo in particolare rilevato come la fattispecie di reato di "rivolta in istituto penitenziario", introdotta con il nuovo art. 415-bis c.p. (art. 26), integrata anche da condotte dichiaratamente inoffensive come la resistenza passiva, ovvero da semplice disobbedienza, costituisca un pericoloso arretramento, in quanto introduce una norma evidentemente contraria ai principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di offensività, e che si espone, a causa della sua complessiva indeterminatezza, ad una utilizzazione e ad una applicazione arbitraria stante l'inammissibile generico riferimento al "contesto" nel quale la condotta si consuma.

E' stato altresì osservato come tale inasprimento delle sanzioni e tale criminalizzazione di condotte non violente risulti del tutto irrazionale, considerato come la stessa Commissione di indagine, istituita dal DAP a seguito delle rivolte scoppiate nelle carceri nel marzo 2020, abbia concluso che la risposta punitiva vada in una direzione "ostinata e contraria" rispetto ad una vera prevenzione e dissuasione rispetto a tali comportamenti, invitando ad "una riflessione sulle condizioni di degrado e abbandono in cui versavano molti degli istituti penitenziari" e che, pertanto, anziché punire severamente comportamenti inoffensivi quali la resistenza passiva, ci si dovrebbe fare urgentemente carico degli



obblighi imposti al decisore politico dalla Costituzione e dalla CEDU, che fanno divieto di infliggere pene o trattamenti inumani o degradanti.

È apparsa altrettanto pericolosa ed iniqua la equiparazione al fine della applicazione di simili norme ai “centri di trattenimento” (art. 27) nei quali viene attuata la cd. detenzione amministrativa che, pur risolvendosi in una integrale limitazione della libertà personale, dovrebbe essere comunque oggetto di un regime di tutela penale certamente differenziato proprio in base al differente status delle persone in essi collocate.

Eguale severa critica è stata formulata con riferimento all’ulteriore allargamento del catalogo dei reati c.d. ostativi, con l’inserimento nell’art. 4-bis dell’Ordinamento Penitenziario anche della menzionata fattispecie descritta dall’art. 415-bis c.p. nonché dall’art. 415 c.p. “Istigazione a disobbedire alle leggi”, fattispecie di pericolosa interpretazione ed applicazione se ricondotta alle ipotizzate condotte di rivolta, che finirà con l’aggravare la già drammatica situazione di sovraffollamento che sta inesorabilmente affliggendo le carceri italiane.

È stato altresì osservato come persino i fenomeni relativi alle più recenti rivolte carcerarie sono stati infatti caratterizzati da moti estemporanei condizionati più dal disagio che da vere e proprie spinte criminali, privi di una qualche organizzazione e di alcuna finalità eversiva, che sembrano aver bisogno più che di dure risposte repressive, di ascolto della realtà, di quella presenza dello Stato che si concretizza di una maggiore azione di assistenza, di prevenzione e di recupero, in favore della realtà della detenzione che è stata, al contrario, irresponsabilmente abbandonata al suo destino.

Analoga errata prospettiva si è adottata con riferimento ai reati di occupazione degli immobili (Disposizioni in materia di sicurezza urbana), trattandosi di contesti che necessitano di diversi, più vasti e complessi interventi di riorganizzazione delle risorse dei territori e di prevenzione dell’illegalità, piuttosto che di una eccessiva criminalizzazione del dissenso e di inasprimenti sanzionatori o di incremento dei poteri della Polizia giudiziaria (art. 321-bis), ovvero di aree di disagio sociale problematiche che più ragionevolmente potrebbero essere gestite attraverso una maggiore efficienza delle amministrazioni ed una più oculata presenza delle istituzioni.

La norma, peraltro, andrebbe a sovrapporsi a quelle precedentemente entrate in vigore, che già puniscono la condotta di occupazione abusiva di un immobile, creando un coacervo disordinato e sovrabbondante di norme e disponendo un regime sanzionatorio così grave, che rischierebbe di essere lesivo del principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione.

Di particolare gravità risulta essere la cancellazione del differimento obbligatorio della pena per le donne incinte o madri di prole in tenera età e la previsione di detenzione delle stesse negli istituti a



custodia attenuata per detenute madri, luoghi evidentemente incapaci di gestire le più elementari urgenze sanitarie, la cui limitatissima presenza sul territorio (4 in tutta Italia), rischia di confinare dietro le sbarre ordinarie dei penitenziari femminili le madri ed i loro neonati, detenuti senza colpa, quando invece si sarebbe dovuto proseguire nel solco della proposta di legge, presentata nella scorsa legislatura, tesa ad istituire in ogni regione case-famiglia per madri detenute e bambini e in questa direzione avrebbe dovuto muoversi l'azione del Governo e del Parlamento.

Altrettanto iniqua e vessatoria è l'introduzione della modifica al codice delle comunicazioni elettroniche (art. 98-undertricies) che comporta una gravissima limitazione di uno dei più elementari diritti della persona quale è quello costituito dalla libertà di comunicazione, laddove si è inibito il rilascio di un contratto telefonico al "cittadino di uno Stato non appartenente alla Unione europea", per il solo fatto di essere sprovvisto di titolo di soggiorno (art. 32).

È stato da noi in ogni sede denunciato come il contenuto del pacchetto sicurezza, approvato di recente dalla Camera, appare caratterizzato da un irragionevole rigore punitivo nei confronti dei fenomeni devianti meno gravi e ai danni dei soggetti socialmente più deboli, distinguendosi per l'introduzione di un'iniqua scala valoriale, in relazione alla quale taluni beni risultano meritevoli di maggior tutela rispetto ad altri di eguale natura, in violazione dei principi di eguaglianza e proporzionalità, attivandosi nei confronti di alcune categorie di soggetti anche solo indagati per determinati reati, misure di prevenzione personale particolarmente limitative della libertà di movimento e di fruizione di servizi essenziali.

Riteniamo che debba essere analogamente censurata e contrastata, come certamente estranea alla sensibilità ed alla storia giuridica del nostro Paese e contraria ai principi della nostra Carta costituzionale, l'introduzione di ogni forma di "castrazione chimica" quale mezzo di contrasto ai pur gravi reati determinati da motivazioni sessuali, fatta oggetto di un ordine del giorno approvato dalla Camera con il quale si istituiscono una commissione o un tavolo tecnico volto a porre rimedio ad una asserita "mancanza di adeguate misure di prevenzione" in termini di recidiva di tali reati.

La contrarietà dell'avvocatura penale alla filosofia stessa che ispira l'intero DDL è stata ancora una volta espressa nell'ambito dell'incontro avuto con il Ministro della Giustizia Carlo Nordio il 24 settembre 2024.

Assistiamo infatti ad una inaccettabile pan-penalizzazione a vasto spettro, che implica la creazione di nuove fattispecie di reato, la criminalizzazione di condotte che non erano state mai ritenute offensive,



uno sproporzionato aumento delle sanzioni a tutela univoca dei tutori dell'ordine, l'introduzione di nuove ostatività alla concessione di benefici penitenziari, l'aumento delle prerogative della Polizia giudiziaria, alla quale sarà addirittura consentito il porto di armi diverse da quelle ufficialmente in dotazione.

Constatiamo come tali riforme finiscano con il modificare pericolosamente i rapporti stessi fra il cittadino e lo Stato, fra il principio di autorità e quello di libertà, impostando le stesse relazioni sociali sulla base di una asserita esigenza di sicurezza strumentalmente amplificata.

Siamo convinti che nessuna pur legittima e condivisibile richiesta di sicurezza e nessuna forma di illegalità e di devianza consenta di adottare misure e rimedi sproporzionati che, oltre che a rivelarsi inefficaci rispetto ai fini, finiscono con il torcere l'intero sistema penale in senso radicalmente illiberale ed autoritario, indebolendo le radici di quei principi costituzionali che costituiscono la salvaguardia delle libertà fondamentali di tutti i cittadini e della stessa convivenza democratica, in quanto posti a tutela della libertà di manifestazione e di espressione del dissenso.

Come enunciato dal nostro Manifesto del Diritto Penale Liberale e del Giusto Processo, «Liberale è il modello di diritto penale che legittima l'intervento punitivo solo quando è strettamente necessario e proporzionato alle esigenze di tutela, oltre che rispettoso della persona che lo subisce» (Canone 3.) e che «Ogni eccesso punitivo, che superi il principio del "minimo sacrificio necessario", costituisce un arbitrio dello Stato e, nei casi più gravi, un delitto. È compito precipuo delle istituzioni assicurare il pieno rispetto della persona del colpevole, che non può mai essere oggetto di strumentalizzazione in nome della prevenzione dei reati» (Canone 5.);

Denunciamo come i principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di offensività, propri di quel diritto penale liberale al quale dovrebbe tendere ogni moderno Stato di diritto, vengono evidentemente travolti, mediante l'instaurazione di un sistema deliberatamente impostato sull'impronta di un "diritto penale del nemico" e su di una responsabilità da "colpa d'autore", nella quale la stigmatizzazione penale si attiva non per "quello che si fa", ma per "quello che si è".

Ribadiamo, pertanto, la necessità di tutelare con ogni mezzo tali indefettibili e non negoziabili principi e valori, promuovendo ogni possibile iniziativa al fine di sensibilizzare tutti i settori della società civile, della Politica, della Accademia e dell'informazione, riservandoci la sollecita organizzazione di eventi nazionali nell'ambito dei quali manifestare la contrarietà dell'Avvocatura penale alla introduzione delle norme contenute nel pacchetto sicurezza, denunciando i rischi della svolta illiberale che esse prefigurano, svelando altresì la natura fallimentare dello strumento repressivo ai fini del perseguimento della pur necessaria sicurezza dei cittadini.



Tanto premesso

**esprime**

la sua più ferma contrarietà ai contenuti del cd. pacchetto sicurezza e la sua più forte preoccupazione in relazione alla prosecuzione dell'iter parlamentare del DDL AC 1660-A recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", approvato dalla Camera dei deputati il 18 settembre 2024 per la evidente violazione delle norme in esso contenute ai principi costituzionali e sovranazionali;

**delibera**

lo stato di agitazione riservandosi di assumere **ogni possibile iniziativa che coinvolga l'Avvocatura, l'Accademia e l'intera società civile** nell'ambito di un confronto sui temi imposti dall'iniziativa normativa, al fine di sollecitare il Parlamento ad adottare tutte le opportune modifiche alle norme del pacchetto sicurezza in senso conforme alla Costituzione ed ai principi del diritto penale liberale, sensibilizzando l'opinione pubblica sul pericolo che simili legislazioni securitarie e illiberali possano incidere irreversibilmente sulla tenuta democratica dell'intero sistema penale, riservandosi l'organizzazione di eventi nazionali e la proclamazione di giornate di astensione dalle udienze e da ogni attività giudiziaria.

Roma, 30 settembre 2024

Il Segretario

Avv. Rinaldo Romanelli

Il Presidente

Avv. Francesco Petrelli