



**V**ADEMECUM **L**EGALE

CONTRO GLI

**A**BUSI IN **D**IVISA

Copyright © 2018 Tutti i diritti riservati.

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.)  
presenti di questa Opera appartengono ai rispettivi proprietari.  
Testi e struttura dell'indice sono di proprietà di Alterego – Fabbrica dei Diritti.

Grafiche e layout: Fiamma Brighi.  
Tavole e disegni: Daniele De Sando.

# PREFAZIONE

Quando abbiamo fondato Acad avevamo un'urgenza, quella di trovare strumenti, da mettere a disposizione di tutte e tutti, perché non avvenissero più storie come quelle che ci siamo trovati a condividere con le vittime di abusi di polizia e con i loro familiari.

Così è nato il numero verde (da utilizzare solo per le emergenze in corso!), così sono venute le altre campagne. Fino a Vlad.

Il vademecum legale è, nella memoria delle nostre lotte, uno strumento storico di consapevolezza, condivisione e salvaguardia.

La mancanza di conoscenza ci rende inconsapevoli, di fronte al potere ci subordina e ci impedisce qualsiasi rimostranza.

Vlad permette di informarci e formarci sui nostri diritti quando si entra in contatto con le forze dell'ordine e sui doveri di queste ultime nei confronti di ogni persona. Questi doveri vengono spesso disattesi generando gli abusi in divisa che sono alla base del nostro intervento sociale.

Come Acad abbiamo scelto in questi ultimi mesi di lavorare al fianco di Altergo-Fabbrica dei Diritti (i creatori del Vademecum Oissa), unendo le nostre esperienze "sul campo" a quelle della loro associazione di giuristi e avvocati in "ruolo sociale", in modo tale da poter creare Vlad, un Vademecum Legale contro gli Abusi in Divisa che potesse, oltre al ruolo storicamente riconosciuto di trasmissione dei saperi, diventare uno strumento continuamente aperto a implementazioni dal basso, un contributo di conoscenza e salvaguardia sempre attivo.

Acad nasce nella speranza che certi abusi non accadano più, Vlad è sicuramente un mezzo che ci aiuta in questo percorso, è diretto a tutte e tutti per informare e formare sui nostri diritti, capire come prevenire, intervenire, segnalare e difendere ogni persona.

Vlad nasce dal basso, dai racconti e dalle esperienze di tutt@, dall'esperienza di avvocati straordinari e militanti che da sempre si occupano di abusi, una condivisione di saperi che cerca di dare un contributo di conoscenza e salvaguardia ancora più necessario in un periodo storico così cupo.

# INTRODUZIONE

V.L.A.D. un Vademecum Contro gli Abusi in Divisa.

Un Vademecum che tenta di ricostruire le normative da cui gli abusi traggono origine e si alimentano, di spiegare, nel contempo, i diritti di cui ciascun cittadino è titolare davanti alle forze dell'ordine, raccontando infine storie di ordinaria repressione.

V.L.A.D. è un lungo viaggio all'interno del quale si tenta di approfondire le leggi ingiuste che, negli ultimi dieci anni, hanno segnato una deriva securitaria nel nostro Paese.

Gli abusi, in questo senso, assumono le vesti della “divisa del legislatore” che ha, attraverso provvedimenti aspramente razzisti e repressivi, deformato il nostro Stato di Diritto, creando sacche di soggetti destinatari di una “giustizia minore”.

Proprio queste categorie, diventano oggetto di un diritto penal-amministrativo del nemico, che assume molto spesso le forme di ordinanze emanate dai primi cittadini delle nostre città, ponendo in essere privazioni della libertà personale non fondate sulla commissione di reati ma su mere presunzioni di una pericolosità ontologica: senzatetto, accattoni, prostitute, spacciatori, venditori ambulanti, parcheggiatori abusivi ma anche attivisti e militanti diventano così elementi di disturbo di un “decoro” divenuto valore fondante di una società incattivita o fattori di instabilità rispetto ad una pacificazione sociale imperante.

Nello spazio delle nostre città si gioca quotidianamente una lotta contro i soggetti poveri o ribelli, con abusi messi in campo dalla “divisa di sindaco-sceriffo” cui si attribuiscono poteri inediti per la tutela della sicurezza urbana.

In questo quadro di criminalizzazione imperante, potenziamento dei poteri punitivi e di uno smantellamento progressivo dei diritti e delle garanzie costituzionali, trova terreno fertile l'abuso in divisa delle “forze dell'ordine”, conseguenza di un assetto normativo che lascia spesso ampia discrezionalità ai tutori dell'ordine, non ponendo in essere quelle minime forme di tutela (si vedano i numeri identificativi sulle divise degli agenti o un reato di tortura degno di questo nome) che porterebbero quantomeno ad una maggiore tutela del cittadino dinanzi a chi detiene, per lo Stato, il

monopolio della forza.

I tanti casi di abusi da parte delle forze dell'ordine ci parlano di una pericolosa zona grigia della nostra democrazia, dove vige un "codice del silenzio" che porta a coprire i peggiori crimini.

Sotto questo aspetto, la vittima della violenza e gli stessi familiari subiscono una duplice condanna: da un lato aver subito sulla propria pelle la "ferocia di Stato"; dall'altro il salire paradossalmente sul banco degli imputati, rei di voler avere verità e giustizia, tentando di smantellare il muro di omertà che difende un sistema dove vige l'impunità.

Davanti a tutto questo, appare essenziale un lavoro di informazione e formazione che possa provare a dare a tutte le persone, soprattutto a quelle più esposte alla furia securitaria, le munizioni minime per difendersi da eventuali abusi delle forze dell'ordine.

V.L.A.D. tenta di fare ciò ricostruendo, in parole semplici, la normativa che riguarda le identificazioni, le perquisizioni, le misure preventive e cautelari, evidenziando per ciascuno di questi istituti i diritti di cui ciascuno di noi è titolare, i presupposti di applicazione, i limiti che le forze dell'ordine non possono mai superare.

Individuando prima le categorie che subiscono statisticamente più abusi, ossia gli ultimi e chi tenta di difenderli e tutelarli, all'interno del Vademecum trova spazio anche lo studio delle forme di auto-organizzazione.

Perché tra gli strumenti di lotta oltre alla conoscenza dei nostri diritti deve trovar posto la conoscenza delle strutture che possiamo costruire e per mezzo delle quali possiamo difenderci sia da un punto di vista organizzativo (collettivi, associazioni e cooperative) sia da un punto di vista della comunicazione della lotta (social-media e giornalismo).

Infine, tentiamo di analizzare alcune delle attività che quotidianamente compongono l'opposizione politica (che non ci stancheremo mai di ripetere è parte integrante del generale diritto a manifestare il proprio pensiero, costituzionalmente garantito).

Cortei e presidi, iniziative pubbliche, occupazioni per tutelare il diritto all'abitare, le lotte territoriali legate alla terra, alla montagna e al mare.

Tutto questo, in un'ottica generale che descrive VLAD come una struttura, un contenitore in divenire. Uno strumento che ci permetterà di entrare in

contatto con tutte le realtà sociali esistenti, alle quali chiederemo un contributo per far crescere quest'opera giorno dopo giorno, mese dopo mese. VLAD nasce da una esigenza che proviene dal basso, dal basso raccoglie le storie e le riflessioni esperienziali per mezzo delle quali cresce e aumenta la sua potenza informativa e comunicativa, al basso si rivolge e ritorna in un'ottica mutualistica e di resistenza.

E come Alterego – Fabbrica dei diritti, noi saremo sempre in prima linea per accrescere questo lavoro, chiedendo contributi a tutte le persone che fanno della lotta per una società più giusta il loro principale obiettivo.



# INDICE

## CAPITOLO 1

### Il cittadino, l'attivista e il militante: quando gli abusi colpiscono gli ultimi e chi prova a rappresentarli

- **1.1 Il "diritto diseguale" e la "giustizia minore": dieci anni di abusi legislativi**  
La repressione come forma di (in)sicurezza
- **1.2 Consumo personale e spaccio di sostanze stupefacenti**
- **1.3 Trattamento sanitario obbligatorio**

## CAPITOLO 2

### Il procedimento

- **2.1 Identificazione e foto-segnalamento**
- **2.2 Ispezioni, perquisizioni e sequestri**
- **2.3 Misure di prevenzione**  
(Pericolosità sociale, DASPO urbano, obbligo di firma, ecc.)
- **2.4 Misure pre-cautelari (fermo e arresto)**
- **2.5 Misure Cautelari Personali**
- **2.6 Sanzioni Amministrative e spese del processo**
- **2.7 Carcere**



## CAPITOLO 3

### Forme di auto-organizzazione

- **3.1 Associazione e organizzazioni legalmente riconosciute**
  - Collettivi e Centri Sociali
  - APS – Associazioni di promozione sociale
  - ONLUS
  - ODV – Organizzazioni di Volontariato
  - Cooperative e Imprese sociali
- **3.2 Comunicazione e Social-Media**
  - Social Networks
  - Multimedialità (foto e video)
  - Giornalismo

## CAPITOLO 4

### Attività e storie di repressione

#### 4.1 Manifestazioni, cortei e presidi

- Autorizzazioni cortei e presidi.
- Attività di piazza (Somministrazione, musica, ecc.)
- Scontri di piazza.
- Ospedali e rapporto con i medici.
- Trasporti e mobilità nazionale e trans-nazionale

#### 4.2 Attività territoriali

- Occupazioni e sgomberi
- Volantinaggi e attacchinaggi
- Scuole e Università
- Iniziative ed eventi
- Stadio

#### 4.3 Storie e racconti di repressione

- L'esperienza NO-TAV: il reato di devastazione e saccheggio.
- Il caso “Compressore”: Sabotaggio o danneggiamento?
- Interruzioni di traffico e di pubblico servizio.
- Resistenza a Pubblico Ufficiale e opposizione passiva.
- Stefano Cucchi: il caso che ha cambiato la storia degli abusi.

**1.0**



The Sando



# 1.1

## IL DIRITTO DISEGUALE E LA "GIUSTIZIA MINORE": DIECI ANNI DI ABUSI LEGISLATIVI

Di Federica Borlizzi

### IL FETICCIO DELLA SICUREZZA URBANA:

L'ascesa dell'ideologia securitaria e lo smantellamento dei diritti sociali.

"Sicurezza" deriva dal latino "sine-cura" ossia "senza preoccupazioni". Si tratta di un concetto polisemico, potendo tale termine riferirsi ad una pluralità di situazioni diverse, tutte caratterizzate dall'assenza di pericoli o di rischi.

Oggi, nel periodo delle sbronze securitarie, la sicurezza ci porta alla mente solo la tutela dell'ordine pubblico, il raggiungimento del "decoro" attraverso il necessario **contrasto al "degrado", la criminalizzazione di intere categorie sociali.**

Questo perché, a partire **dalla fine degli anni '80**, si è attuato un progressivo slittamento di senso della parola "sicurezza", divenuta mero strumento di propaganda politica per giustificare involuzioni normative tutte tese all'avvento del "populismo penale"<sup>1</sup>.

### NOTE

1: Il populismo penale è definito da Ferrajoli come "qualunque strategia in tema di sicurezza diretta ad ottenere demagogicamente il consenso popolare rispondendo alla paura generata dalla criminalità di strada con un uso congiunturale del diritto penale tanto duramente repressivo ed antigarantista quanto inefficace rispetto alle dichiarate finalità di prevenzione". "L'illusione della sicurezza", intervento del 26/09/2008 presso il "Festival del Diritto".

Davanti alla crisi del Welfare State ed al venir meno delle minime protezioni sociali, ha preso piede, anche in Italia, la teoria statunitense della “**tolleranza zero**”<sup>2</sup>, che trova la sua prima applicazione agli inizi degli anni ‘90 a New York, da parte dell’allora sindaco **Rudolph Giuliani**.

Il **progressivo smantellamento dello Stato sociale** si è accompagnato, dunque, ad un conseguente **potenziamento delle politiche securitarie**, indirizzate nei riguardi di quegli “scarti” che il sistema neoliberista ha prima emarginato e, poi, deciso di criminalizzare.

Si tratta di una scelta di politica criminale, sorretta da una degenerazione classista della giustizia penale, che ha portato poveri ed emarginati ad essere definiti come “classi pericolose” da dover reprimere. L’insicurezza percepita è di conseguenza tutta legata ad una domanda indotta di “ordine” e “decoro”, declinata solo in termini di incolumità personale dinanzi alle minacce derivanti da chi è ritenuto nocivo per la società.

In questo senso il termine sicurezza non indica più la “sicurezza sociale” la “sicurezza dei diritti” (ossia la tutela dell’occupazione, del reddito, della salute, dell’istruzione) bensì diventa mezzo di “**sterilizzazione del territorio**”<sup>3</sup> da quegli elementi inquinanti rappresentati dalle soggettività più deboli.

## NOTE

**2:** <<Secondo la mitologia planetaria diffusa dai think tank neoliberisti e dai loro megafoni, mediatici o politici, la polizia newyorkese avrebbe abbattuto l’idra criminale applicando una politica particolare, denominata “tolleranza zero”, volta a perseguire senza tregua le più minute infrazioni sulla pubblica via. Dal 1993, chiunque venga sorpreso in città nell’atto di mendicare o di vaneggiare, di ascoltare l’autoradio a tutto volume o di istoriare i muri con scritte e disegni vari deve essere immediatamente arrestato e chiuso in cella: “Basta con i semplici controlli al commissariato. Chi urina per strada va in galera. Siamo decisi a riparare i “vetri rotti” [cioè i minimi segni esteriori di disordine], e a impedire a chicchessia di spaccarli di nuovo”. Questa strategia, secondo le affermazioni del suo capofila, William Bratton, “in America funziona”, e funzionerebbe altrettanto bene “in qualunque città del mondo”.>> La paranoia securitaria. Guerra di classe non dichiarata. La genesi di un modello repressivo di Loic Wacquant (2002).

**3:** La “questione sicurezza” di Tamar Pitch

Stranieri, senzatetto, mendicanti, venditori ambulanti, spacciatori e utilizzatori di sostanze stupefacenti, prostitute ma anche attivisti e militanti sono solo alcune delle categorie prese di mira dal diritto penale, ed ora anche amministrativo, del nemico<sup>4</sup>.

Ancora una volta, il **brutto esempio americano** ci serve per vedere le conseguenze drammatiche che comportano le politiche securitarie.

A riguardo è interessante e doveroso riportare quanto ben descritto da Alessandro De Giorgi<sup>5</sup> in merito agli effetti della **politica di "Tolleranza Zero" a New York** durante la prima amministrazione del sindaco Giuliani.

**I dati risultano, in merito, molto eloquenti:**

- **1993-1994:** incremento del 35% del numero di civili uccisi dal Nypd (New York City Police Department) durante operazioni di polizia; incremento del 53% del numero delle persone decedute in circostanze "sospette" durante la custodia della polizia.
- **1994-1997:** incremento del 50% delle richieste di risarcimento per danni causati da perquisizione violenta effettuate dalla Nypd; incremento del 41% delle denunce penali contro il Nypd per abusi commessi durante le operazioni di polizia.

Inoltre Amnesty International pubblica nel 1996 un rapporto dal titolo "Police Brutality and Excessive Force in the New York City Police Department" in cui documenta numerosi casi di maltrattamenti, decessi in custodia e sparatorie ingiustificate da parte del Nypd, a danno nella maggior parte dei casi di minoranze etniche.

#### NOTE

**4:** "Il diritto penale del nemico" è una sedicente teoria elaborata dal giurista tedesco Günther Jakobs. Come evidenziato da Giulia Fabini in un articolo del 2011 pubblicato su "ADIR", "il diritto penale del nemico è uno speciale diritto penale che contempla pene più severe per una determinata categoria di autori, quelli per l'esattezza che non offrendo sufficiente garanzia cognitiva si situano fuori dalla sfera della tutela giuridica: essi sono nemici, e come tali non-persone a cui i diritti non vengono riconosciuti. Esse rappresentano un pericolo per la società e contro di loro bisogna agire al fine di neutralizzarli per difendersi dalla minaccia che costituiscono."

**5:**A.De Giorgi, "Zero Tolleranza",Derive Approdi 2000, pagine 115-117.

**Infatti, dal rapporto di Amnesty, emerge:**

1. **Il sospetto di pratiche apertamente razziste** da parte del Nypd: il 75% di coloro che denunciano violenze da parte della polizia è costituito da afroamericani o latinoamericani, contro un 21% di bianchi.
2. **L'esistenza di un codice del silenzio**, di una cultura dell'omertà all'interno dell'Nypd, grazie alla quale dal 1977 al 1996 solo un agente del Nypd è stato condannato per omicidio, mentre nella maggior parte dei casi le accuse di omicidio sono state ridotte a quelle di abuso, eccesso nella legittima difesa, garantendo l'impunità dei responsabili.

“L'età prevalente tra le vittime di violenze, abusi o omicidi da parte del Nypd è compresa tra i 14 e 17 anni. Nella maggior parte dei casi si trattava di persone senza armi o già disarmate ed immobilizzate dalla polizia”. Inoltre, le circostanze in cui si verificano gli episodi di violenza risultano essere “liti con assistenti sociali e successivo intervento della polizia; casi di condotta disordinata, arresto di persone sospette di spaccio, partecipazione a manifestazioni di protesta [...] A pagare i conti della Zero Tolerance sono stati e sono tuttora gli homeless, i tossicodipendenti piccoli spacciatori, i graffitisti, le prostitute, i giovani afroamericani del ghetto. Insomma, coloro la cui presenza ricorda, anche a chi non vorrebbe vederlo, che questo non è, per tutti e tutte, il migliore dei mondi possibili”<sup>7</sup>.

Si può concludere dunque che se, contrariamente ai principi dello Stato di Diritto, si crea un apparato normativo a cui si consente di trattare come “nemici” interi gruppi sociali, questi ultimi evidentemente rischieranno di essere più esposti alle violenze ed agli abusi delle forze dell'ordine che si sentiranno legittimate, nel loro agire, a considerare tali soggettività non più come cittadini titolari di garanzie ma come “persone senza diritti”.

#### NOTE

**7:** A.De Giorgi, “Zero Tolleranza”, Deriva Approdi, 2000, pag.117.



Non si faccia illusioni chi pensa di essere immune da tutto ciò. La categoria dei “nemici”, infatti, si può e, di fatto, si sta estendendo sempre più. Così come il potenziamento delle politiche securitarie corrisponde sistematicamente ad un depotenziamento delle politiche di welfare.

Ancora una volta, non è un caso, che nella prima amministrazione Giuliani a New York, le spese destinate alle attività di polizia abbiano avuto un incremento del 40% arrivando ad un importo quattro volte superiore a quello sostenuto per gli ospedali pubblici; nello stesso periodo le spese sociali sono diminuite di un terzo .

Ciò ad ulteriore conferma del fatto che: quando lo “Stato penale” avanza, lo “Stato sociale” arretra. E non è mai un caso.

La scelta di puntare oramai da anni, anche nel nostro Paese, sul feticcio della “sicurezza urbana” dovrebbe farci sentire tutti e tutte più in pericolo perché mentre si riempiono le strade di forze dell’ordine e si affinano gli strumenti di repressione dei migranti, dei poveri, degli attivisti, la tutela dei diritti umani fondamentali e dei diritti sociali sparisce dal dibattito pubblico e viene costantemente violata dall’azione politica.

La domanda, dunque, è sempre la stessa: **ci sentiamo davvero più sicuri?**

## ● MARONI, MINNITI, SALVINI

### Il filo nero che unisce dieci anni di politiche razziste e securitarie

Da circa dieci anni, in Italia, assistiamo ad un **abuso della decretazione d'urgenza** in tema di “**pubblica sicurezza**”.

A distanza, infatti, di due lustri ben tre Ministri degli Interni di diverso colore politico (Maroni, Minniti e Salvini) hanno impropriamente utilizzato la forma del decreto legge per introdurre all'interno del nostro ordinamento norme finalizzate a sacrificare, in nome del “decoro e dell'ordine pubblico”, principi costituzionali, comportando una preoccupante flessibilizzazione dei diritti fondamentali.

Il **filo nero che lega i decreti legge sulla sicurezza di Maroni, Minniti e Salvini** è sicuramente la **legittimazione di politiche apertamente discriminatorie e l'obiettivo di espellere dalla società i soggetti più vulnerabili, rendendoli destinatari di sanzioni amministrative e penali.**

### MARONI

Durante il IV Governo Berlusconi, l'allora Ministro dell'Interno, Maroni, si fa promotore di un decreto legge recanti “**disposizioni urgenti in materia di pubblica sicurezza**” (d.l. n.92/2008), poi convertito con la legge n.125/2008. Un provvedimento che, secondo le parole dello stesso Maroni, doveva consentire “**un contrasto più efficace dell'immigrazione clandestina ed una maggiore prevenzione della microcriminalità diffusa, attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio**”.

Da subito si nota, dunque, un accostamento non casuale e che ritornerà anche nei successivi decreti sulla sicurezza: ossia un discorso politico e normativo teso a **tenere insieme la tematica dell'immigrazione con quella dell'ordine pubblico.**

Il decreto legge Maroni sulla sicurezza si presenta come una accozzaglia di norme disomogenee, che apportano modifiche al codice penale e di procedura penale, trattando temi tra loro differenti (dalle misure di prevenzione e di sicurezza fino ai poteri dei sindaci e della polizia municipale).

Di seguito, senza pretesa di completezza, si evidenzieranno **le norme più repressive in tema di immigrazione e sicurezza**, contenute nella normativa del 2008 e del 2009 confluite nel cosiddetto **“pacchetto sicurezza”**.

## ● I MIGRANTI

I migranti irregolari sono i soggetti maggiormente colpiti dalla legge n.125/2008 che arrivò ad introdurre la cosiddetta **“aggravante della clandestinità”** (art.61 comma 11 bis c.p.) ossia **per reati, di qualunque, tipo commessi dagli stranieri illegalmente presenti sul territorio si prevedeva un aumento di pena fino ad un terzo rispetto alle pene previste per la commissione degli stessi reati da parte di cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti.**

Inoltre lo stesso decreto legge prevedeva l'impossibilità di disporre la sospensione della pena detentiva fino a tre anni quando ricorreva la suddetta aggravante, cioè che il condannato avesse commesso il fatto mentre si trovava illegalmente nel territorio dello Stato.

Si ebbe, dunque, **l'introduzione di un diritto penale differenziato**, con l'esistenza di pene diverse e di procedure diverse a seconda che l'imputato-condannato fosse straniero irregolare, regolare o un cittadino italiano: **“il messaggio implicito che la nuova circostanza recepisce e allo stesso tempo veicola, è che gli immigrati clandestini sono per ciò stesso ‘nemici’ dell'ordine costituito, da trattare in ogni caso con rigore punitivo maggiore rispetto a quello riservato ai delinquenti-cittadini.**

Una sorta, dunque, di **‘diritto penale del nemico’ banalizzata e involgarita in una contingente salsa razzista italiana**<sup>10</sup>.

**10 FIANDACA-MUSCO:** Diritto penale. Parte generale, 5<sup>a</sup>., Addenda, cit.,p.4.

Dovette intervenire la Corte Costituzionale per eliminare dal nostro ordinamento quella norma così vergognosa. Infatti, con sent. n.249/2010, la Corte ne dichiarò l'illegittimità costituzionale, affermando: “la condizione giuridica dello straniero non può essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli articoli 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato”.

Peccato che, nel frattempo, la legge n.94/2009, sempre promossa dal Ministro Maroni, ha introdotto nel nostro ordinamento il cosiddetto “reato di immigrazione clandestina” (art. 10-bis Testo Unico sull'immigrazione), si portò dunque a compimento l'idea dell'allora Governo di voler criminalizzare il migrante, in quanto tale.

Come lucidamente osservato da Ferrajoli, “una simile penalizzazione degli irregolari viola una lunga serie di principi di civiltà giuridica: dal principio di dignità della persona al principio di offensività, a quello di proporzionalità.

Ma viola, in particolare, la sostanza del principio di legalità: che è il divieto, in materia penale, di norme costitutive della devianza, cioè di norme che associano una pena o anche solo un aggravamento della pena, anziché a un fatto o a una circostanza di un fatto, a una condizione o a un'identità personale, tanto più se di tipo etnico.

L'aspetto più grave di queste leggi è il veleno razzista da esse iniettato nel senso comune”.

Nel corso di questi anni, nonostante vari annunci -ad ultimo quello del Governo Renzi- di volerlo depenalizzare, il reato di immigrazione clandestina continua ad essere presente nel nostro ordinamento. Simbolo di una deriva razzista istituzionalizzata e di un diritto penale sempre più diseguale.

## ● LA SICUREZZA URBANA

La **“sicurezza urbana”** è il tema centrale della **legge n.125/2008** e la sua precisa definizione è stata data dal Ministero dell'Interno, con il successivo **decreto del 5 agosto 2008** in cui si afferma, **all'articolo 1**, che la sicurezza urbana è un **“bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”**.

La definizione di **“sicurezza come bene pubblico”**, che vedremo ritornare anche nel decreto voluto diversi anni dopo da Minniti, è concetto che richiama più la **“sicurezza dei diritti”** che la deriva securitaria.

Ma si tratta di un evidente tranello. Infatti, analizzando sia il successivo articolo 2 del decreto del Ministero sia la normativa contenuta nella legge n.125/2008 si evidenzia come il **“diritto alla sicurezza”** sia **inteso quale feticcio da perseguire attraverso il necessario raggiungimento del “decoro” ed il contrasto al degrado**.

In effetti, **l'articolo 2** del suddetto decreto **delinea i poteri del Sindaco in materia di sicurezza**, affermando come il primo cittadino debba intervenire per **“prevenire e contrastare”**:

**“situazioni urbane di degrado che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi**

quale spaccio di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, accattonaggio, fenomeni di violenza legati all'abuso di alcool (lettera a); l'incuria e le occupazioni di immobili (lettera c); le situazioni che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico (lettera d); i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza (lettera e)".

Nel contempo, proprio con la legge n.125/2008 (art.6) si modificava l'articolo 54 del Testo Unico sugli Enti Locali, autorizzando i sindaci -quali ufficiali di Governo- ad emanare ordinanze, "anche non contingibili ed urgenti", al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli riguardanti la sicurezza urbana.

Seguì un boom di ordinanze dei sindaci. A riguardo, è interessante menzionare le due indagini effettuate da da Anci e Fondazione Cittadinella, l'una a marzo e l'altra a settembre del 2009, che evidenziano come, ad un anno dall'approvazione della legge n.125/2008, vi furono **778 ordinanze** emesse dai sindaci di **445 Comuni**: 568 nel secondo semestre del 2008 e 220 nel primo semestre del 2009.

Analizzando gli ambiti di intervento di tali ordinanze, il quadro che emerge è il seguente:

PERCENTUALI	AMBITO DI INTERVENTO
<b>13,6%</b>	<b>Somministrazione e consumo di alcolici</b>
<b>13%</b>	<b>Prostituzione</b> Le ordinanze mirano a sanzionare le attività connesse come "i comportamenti e/o l'abbigliamento che manifestano l'intenzione di adescamento"
<b>9,4%</b>	<b>"Vandalismo"</b> (es. <del>writers</del> )
<b>7,4%</b>	<b>Accattonaggio molesto</b>

Dunque le ordinanze dei sindaci, nel primo anno di entrata in vigore della legge 125/2008 e conformemente a quanto da questa previsto, vanno a colpire **“le vecchie figure della pericolosità sociale ottocentesca quali vagabondi, oziosi, etilisti, prostitute, mendicanti”<sup>11</sup>**.

Ordinanze che hanno il sapore di propaganda per ottenere facili consensi; ordinanze che incidono sul piano culturale e sociale, rendendo intere categorie “classi pericolose” per l’ordine costituito.

L’ordine di una città “vetrina”, dove l’azione amministrativa diviene poliziesca e finalizzata al mero mantenimento di una **estetica effimera**, reprimendo le soggettività più deboli e decidendo di non affrontare le fratture sociali presenti.

### **SENTENZA DELLA CORTE STITUZIONALE n.115/2011**

In ogni caso, pochi anni dopo, intervenne la **sentenza della Corte Costituzionale n.115/2011** che dichiarò l’illegittimità della legge n.125/2008 **nella parte in cui**, modificando l’articolo 54 del T.U. degli Enti Locali, **attribuiva ai sindaci il potere di adottare ordinanze “anche non contingibili ed urgenti”** al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana.

Questa sentenza di incostituzionalità della Corte prende le mosse dal ricorso promosso, davanti al TAR Veneto, da un’associazione anti-razzista che aveva agito in giudizio al fine di ottenere l’annullamento di un’ordinanza che vietava l’accattonaggio in ampie zone della città, prevedendo delle sanzioni amministrative per i contravventori.

La Corte Costituzionale sposò in parte le ragioni del TAR Veneto (che aveva censurato la norma), evidenziando **la violazione di diversi principi costituzionali**:

- **Violazione del principio di legalità sostanziale** in base al quale l’attività dell’amministrazione, quando è in grado di ledere le libertà ed i diritti fondamentali degli individui, deve essere determinata dalla legge nei mezzi e nei contenuti, oltre che nei fini.

Diversamente le ordinanze dei Sindaci sono definite dalla Corte come “l’esercizio di una discrezionalità senza alcun limite, se non quello finalistico”.

**11:** Massimo Pavarini, “Governare attraverso il dispositivo disciplinare dell’insicurezza e nuovi criteri di selettività del processo di criminalizzazione. Rivista Antigone”, 2010.

La Corte evidenzia pertanto una violazione dell'articolo 23 della Costituzione che afferma come “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge” e “per la prima volta enuncia espressamente l'assunto che anche gli **obblighi di non fare costituiscono una «prestazione personale», con la conseguenza che i divieti possono essere imposti solo «in base alla legge»<sup>12</sup>**” Dunque la Corte conclude che **“la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti, viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge<sup>13</sup>”**

- **Violazione della riserva di legge con lo scopo di tutelare l'imparzialità della pubblica amministrazione** (art.97, primo comma, della Costituzione).  
A riguardo la Corte evidenzia come “l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita ab initio (da principio) da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza.  
L'assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente pertanto che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge<sup>14</sup>” .
- **Violazione del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge** (art. 3 della Costituzione).  
La mancanza di un comune parametro legislativo, porta la Corte a sostenere che “gli stessi comportamenti dei cittadini potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci.

**12:** Guglielmo Leo, Penale Contemporaneo, 8 aprile 2011

**13:** Punto 6 delle considerazioni in diritto, sentenza della Corte Costituzionale n.115/2011

**14:** Punto 7 delle considerazioni in diritto, sentenza della Corte Costituzionale n.115/2011



Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato<sup>15</sup> .

Per tali motivi, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità del nuovo art. 54 del T.U. degli enti locali, come modificato dalla legge n.125/2008, nella parte in cui conferisce ai sindaci poteri “anche” in situazioni non contingibili ed urgenti.

**La Consulta dunque pone un freno alle ordinanze discrezionali dei sindaci**, le quali comporterebbero abusi e discriminazioni a danno dei cittadini, in violazioni di fondamentali principi costituzionali.

Nonostante questa sentenza di incostituzionalità, numerose sono state le ordinanze che i sindaci hanno continuato ad emettere per tutelare il “decoro” e contrastare il “degrado” nelle città. Ordinanze che tentano di svincolarsi dai limiti imposti dalla Corte Costituzionale, appellandosi a generici presupposti di necessità ed urgenza. Alcune di queste ordinanze hanno colpito stili di vita e comportamenti di tutta la popolazione, si pensi all'**ordinanza del 2013**, dell'allora sindaco “democratico” di Bari, Emiliano, che prevedeva il divieto di “giocare a pallone per strada”; di “consumare cibo e bevande in maniera scomposta e contraria al decoro”; “di sostare prolungatamente in gruppo superiore a cinque persone con atteggiamento di sfida”. Ma la maggior parte di questi provvedimenti sono diretti contro migranti, poveri, minoranze etniche.

Si va dunque **dall'ordinanza anti-profughi del sindaco, Enzo Canepa (Forza Italia)** di Alassio che vietava a “persone prive di fissa dimora, provenienti da paesi dell'area africana, asiatica e sudamericana, se non in possesso di regolare certificato sanitario attestante la negatività da malattie infettive e trasmissibili, di insediarsi anche occasionalmente nel territorio comunale”, alla cosiddetta **“ordinanza anti-ebola”** del sindaco leghista di Padova, Bitonci, che prevedeva il divieto di dimo-

**15:** Punto 8 delle considerazioni in diritto, sentenza della Corte Costituzionale n.115/2011

ra a persone prive di documenti di identità e di regolare certificato medico; passando per ordinanze contro venditori ambulanti, negozi etnici, mendicanti, lavavetri, prostitute.

Attraverso lo strumento delle ordinanze, utilizzato da sindaci di tutti gli schieramenti politici, si attuano dunque politiche securitarie ponendo in essere, nella gran parte dei casi, provvedimenti discriminatori e finalizzati a “nascondere la miseria, considerando le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli<sup>15</sup>”.

La Corte Costituzionale intervenne, inoltre, con la sentenza n.226/2019 su un'altra norma introdotta nel “pacchetto sicurezza” voluto da Maroni ed in particolare presente nell'ulteriore legge n.94/2009.

Quest'ultima prevedeva **all'articolo 3, comma 40**, che **i sindaci, previa intesa con il prefetto, potessero “avvalersi della collaborazione di associazioni di cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia eventi che arrechino danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”**.

Si trattava dell'introduzione delle cosiddette “**ronde**”, incentivando il sindaco-sceriffo a ricorrere a gruppi di cittadini per azioni di pattugliamento del territorio.

La Corte dichiarò l'incostituzionalità della legge n.94/2009 proprio nella parte in cui prevedeva il coinvolgimento delle associazioni di volontari per le segnalazioni alle forze dell'ordine (e non ai servizi sociali) di situazioni di disagio sociale, rimarcando come gli interventi sociali siano di stretta competenza regionale.

Sicuramente la norma introduttiva delle “ronde” ben palesa l'impostazione del legislatore del 2009 che pone sullo stesso piano “sicurezza urbana” e “disagio

**15:** Parte tratta dalla sentenza n. 519 del 1995, della Corte Costituzionale che ha, di fatto, depenalizzato la mendicizia. In tale sentenza, Consulta afferma: «Gli squilibri [...] che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che [...] non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze [...] volte a “nascondere” la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. [...] In questo quadro, la figura criminosa della mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittima [...]. Nè la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica [...], può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto».

sociale”, evidenziando come le situazioni di marginalità debbano essere trattate esclusivamente in termini repressivi, anche attraverso la cooperazione tra associazioni di cittadini e forze dell'ordine.

In ogni caso, la sentenza della Corte Costituzionale n.226/2010 se appare “timida” su alcuni punti, sottovalutando le conseguenze che potrebbe comportare l'andare ad assumere associazioni di cittadini in funzione di operazioni diffuse di vigilanza; ha d'altra parte il merito di “trovare nella nozione di <<disagio sociale>> un argine rispetto ad una tendenza, che prima che giuridica è culturale.

Infatti, la decisione si pone in contrasto alla supplenza della sicurezza pubblica rispetto alla sicurezza sociale, che sembra caratterizzare le più recenti politiche pubbliche in Italia”<sup>17</sup>.

Il problema, infatti, si pone in tutta la sua gravità anche sul piano culturale. **La norma che introduce le “ronde” legittima e valorizza una modalità di attivazione e partecipazione dei cittadini che si basa solo sul supporto operativo delle forze dell'ordine**, finalizzato peraltro al mantenimento di una “sicurezza urbana” divenuta sempre più spazio indeterminato e discrezionale per gli abusi dei Sindaci, attraverso provvedimenti repressivi nei riguardi di tutte quei soggetti sociali trattati come meri “produttori di rischi”. D'altronde la stessa norma –poi dichiarata in quella parte incostituzionale- avrebbe voluto che i cittadini collaborassero con le forze dell'ordine anche per segnalare situazioni di disagio sociale.

Le ronde, dunque, nell'intento del legislatore, dovevano avere un ruolo funzionale alla “pulizia” delle strade, “sporcate” dalla presenza di mendicanti, senzatetto, prostitute.

**Le associazioni di cittadini assumono le vesti di milizie del decoro urbano**, dove la leva dell'attivismo risiede esclusivamente nel contrasto al degrado. **Tutto ciò a danno di una diversa concezione della cittadinanza attiva**, dove chi abita la città si rende protagonista di una partecipazione mossa da spirito solidaristico e di cooperazione; dove ci si attiva per comprendere le ragioni del disagio sociale e ci si impegna nel pretendere necessarie politiche sociali.

Ancora una volta si manifesta tutta la contraddizione tra il mero “diritto alla sicurezza (urbana)” e la “sicurezza dei diritti”; contraddizione destinate ad esplodere in ogni quartiere delle nostre città, dove la retorica spasmodica del primo ha progressivamente offuscato la pretesa della seconda.

Concludendo, possiamo sicuramente affermare che il danno più grave creato dalla normativa su immigrazione e sicurezza del 2008-2009 è stato da un lato l'aver ulteriormente reso il diritto penale-amministrativo il luogo della massima iniquità, aumentando la distanza tra legalità e giustizia; dall'altro l'aver avvelenato il senso comune, istituzionalizzando il razzismo e la lotta, a colpi di ordinanze, contro i migranti ed i poveri della nostra società.

Tutti elementi che ritroveremo, non a caso, nei successivi decreti legge sulla pubblica sicurezza, in una escalation preoccupante di norme sempre più discriminatorie e classiste.

## ● MINNITI

Marco Minniti, un passato nella Federazione Giovanile Comunista Italiana e numerosi incarichi governativi, tra cui l'essere stato sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri con delega ai servizi segreti nel Governo Letta e nel Governo Renzi.

Marco Minniti, Ministro dell'Interno del Governo Gentiloni, diventato celebre per le sue affermazioni e le sue normative in tema sicurezza.

Infatti, è difficile dimenticare il lungo articolo apparso sull'Espresso a gennaio del 2017, dove Minniti ci raccontava il suo "piano sicurezza, che da oggi è una parola di sinistra".

L'allora neo-Ministro dell'Interno affermava: "da tempo ho un'idea: sfatare il tabù che le politiche di sicurezza siano "par excellence" di destra. E' vero che spesso un impulso securitario nella società e nell'opinione pubblica produce uno spostamento a destra dell'elettorato, ma sono da sempre convinto che la sicurezza sia pane per i denti della sinistra". Seguì l'annuncio di due diversi decreti legge sull'immigrazione e sulla sicurezza, che sarebbero stati realizzati da lì a pochi mesi.

Da questi elementi possiamo dedurre due cose: la prima è un allineamento, avvenuto oramai da tempo, dei sedicenti esponenti politici di sinistra alla cultura securitaria; dall'altro il voler trattare nuovamente insieme il tema delle migrazioni e quello della sicurezza.

Infatti, a firma tanto del Ministro dell'Interno, Minniti, quanto del Ministro della Giustizia, Orlando, vengono approvati, a distanza di due giorni, due diversi decreti legge: d.l. n.13/2017 ("disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale") ed il d.l. n. 14/2017 ("disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città").

E' importante comprendere i danni causati da questi due decreti legge, tanto sul lato delle migrazioni quanto su quello della "sicurezza urbana" perché attraverso queste normative si è abbassata ancor di più l'asticella del "consentito", aprendo ulteriormente la strada ad un diritto fortemente diseguale per gli immigrati ed aspramente repressivo contro marginali ed attivisti.

## 1 MIGRANTI

Sul lato dell'immigrazione, numerose sono state le contestazioni al d.l. n. 13/2017, convertito con la legge 46/2017, ritenuto da molti un provvedimento introduttivo di un “diritto etnico”, rendendo gli stranieri destinatari di una “giustizia minore”, caratterizzata da importanti deroghe alle garanzie processuali comuni.

A riguardo, basta analizzare alcune norme presenti in tale decreto per comprendere la loro enorme portata discriminatoria.

### 1.1 L'INGIUSTO PROCESSO

Il decreto Minniti-Orlando punta a ridurre i tempi per il riconoscimento dello status di rifugiato; fine ottenuto attraverso una sostanziale riduzione delle garanzie giurisdizionali per i richiedenti asilo.

Infatti, la legge n.46/2017, su questo punto prevede:

- **L'abolizione del secondo grado di merito per le cause in materia di protezione internazionale;**
- **Il mutamento del rito, dinanzi alle neo-sezioni specializzate, da sommario di cognizione a camerale:** l'udienza di comparizione diviene solo eventuale e la prova “regina” di tale giudizio è la videoregistrazione del colloquio dinanzi alla commissione.

Già queste prime norme presentano notevoli profili problematici.

Anzitutto la legge istituisce 26 sezioni specializzate in materia di “immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea”;

A riguardo, Gianfranco Schiavone, avvocato ASGI (associazione studi giuridici sull'immigrazione) sottolineava come si possa configurare un contrasto con l'articolo 102 Cost. che vieta l'istituzione di giudici speciali o straordinari: “la differenza è sottile, non si parla di giudici speciali, vietati espressamente dalla Carta costituzionale, ma di sezioni specializzate.

Il problema, però, rimane: la specializzazione, infatti, non è riferita all'intera materia, e cioè al diritto dell'immigrazione nel suo complesso, ma ai rifugiati, cioè solo alla protezione internazionale.

Questo rischia di confermare l'idea di un giudice speciale solo per i richiedenti asilo”.

Infatti, nonostante la legge parli di sezioni specializzate in tema di “immigrazione”, alcuni aspetti fondamentali di tale normativa rimangono di competenza del giudice di pace (es. tema di espulsioni) e del giudice amministrativo (es. questioni attinenti l'ingresso ed il soggiorno).

Dunque, tale frammentazione di competenze, avvalorata la posizione di Schiavone su una norma apertamente discriminatoria.

Notevoli perplessità ha destato anche la modifica del procedimento relativo alle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

Fino alla legge n.46/2017 il richiedente che aveva avuto il diniego della protezione da parte della Commissione aveva diritto ad un doppio grado di giurisdizione nel merito (Tribunale e Corte d'appello) e ad un giudizio di legittimità davanti alla Corte di Cassazione. Inoltre, tanto nel primo grado quanto nell'appello, il richiedente aveva sempre diritto ad essere ascoltato dinanzi al giudice competente, garantendo la pienezza del contraddittorio.

Con la riforma introdotta dal decreto Minniti-Orlando si prevede, invece, che vi sia un solo un grado di merito dinanzi alle neonate sezioni specializzate (non più disciplinato dal rito sommario di cognizione ma dal rito camerale) e che l'udienza sia solo eventuale: il giudice infatti potrà decidere di assumere la videoregistrazione del richiedente dinanzi alla Commissione, privando quest'ultimo del diritto ad essere ascoltato.

Il richiedente, quindi, vede totalmente compresso il suo diritto di difesa, in violazione dell'articolo 6 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo (“diritto ad un processo equo”) e dell'articolo 47 della Carta di Nizza (“diritto ad un ricorso effettivo ed ad un giudice imparziale”). Il fatto, inoltre, che si sia eliminato il secondo grado di giudizio nel merito contribuisce ulteriormente a delineare i tratti di una normativa discriminatoria.

A riguardo, l'Associazione Nazionale Magistrati ha evidenziato come “la scelta di eliminare del tutto la garanzia dell'appello in materia di diritti fondamentali della persona, qual è il diritto alla protezione internazionale, appare obiettivamente disarmonica, ai limiti dell' irragionevolezza, nel quadro di un ordinamento processuale che, come il nostro, prevede tale garanzia per la stragrande maggioranza delle controversie civili, anche di infimo valore patrimoniale o extrapatrimoniale, comprese le impugnazioni delle sanzioni amministrative irrogate per la violazione di un divieto di sosta”.

Dunque, per quanto concerne la riforma del processo, appare evidente la creazione di quella “giustizia minore” di cui parlavamo nell'introduzione di questo capitolo.

Infatti, come lucidamente osservato da ANM se il comune cittadino italiano ha diritto a tre gradi di giudizio per l'impugnazione di una sanzione relativa ad una semplice violazione del codice stradale, appare assurdo che un richiedente asilo sia, rispetto ad un diritto fondamentale, addirittura privato dell'appello e, con l'udienza di primo grado divenuta solo eventuale, di fatto messo nell'impossibilità di far valere le proprie ragioni davanti ad un giudice.

Ma il decreto Minniti-Orlando si spinge anche oltre, introducendo una serie di novità riguardanti la detenzione ai fini dell'identificazione ed i centri per i rimpatri.

## 1.2. L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEGLI HOTSPOT

La legge n.46/2017 introduce un nuovo articolo 10 ter nel T.U sull'immigrazione, prevedendo che lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera, o giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare sia condotto, per l'identificazione e la prima assistenza, presso gli appositi “punti di crisi”, allestiti nell'ambito delle strutture previste dalla legge n.563/1995.

Peccato che questa legge del'95, come precisato da Asgi, nulla dice rispetto a tali strutture, “non specificando neanche se si tratti di centri aperti o chiusi: la conseguenza è che l'eventuale restrizione della libertà personale che può perpetrarsi resta priva di copertura normativa”. Di fatto, si istituzionalizza il sistema “hotspot”, non precisando né le modalità né le tempistiche entro cui lo straniero possa essere privato



della sua libertà personale.

Si tenga presente che numerose sono state le denunce, in questi anni, a tale sistema.

**Amnesty International, nel novembre del 2016, ha pubblicato un importante rapporto in cui emergono violenze da parte delle forze dell'ordine durante le procedure di identificazione e numerosi casi di detenzioni arbitrarie.**

“Alcuni rifugiati e migranti intervistati da Amnesty International hanno dichiarato di aver subito torture per costringerli a dare le impronte digitali.

Queste comprendevano accuse di pestaggi che hanno causato dolori forti, scosse elettriche tramite manganelli elettrici, umiliazione sessuale e inflizione di dolori ai genitali” .

Tra le testimonianze di torture ed abusi da parte delle forze dell'ordine raccolte da Amnesty e verificatisi in alcuni hotspot, numerose sono quelle di donne e minori.

Il trattenimento di chi si rifiuta di rilasciare le impronte digitali prosegue negli hotspot anche per giorni e settimane, a riguardo Amnesty sottolinea come “questo accade senza una base legale, senza un ordine formale di trattenimento e senza la convalida di un giudice o la possibilità di contestare la legittimità di tale detenzione o di ottenere rimedi, in violazione degli obblighi previsti dal diritto internazionale ed europeo dei diritti umani” .

Tali prassi detentive all'interno degli hotspot sono state messe in discussione anche da un'importante sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che ha condannato l'Italia per illegittima detenzione dei migranti all'interno dei centri di prima accoglienza.

Stupisce, dunque, che nonostante tutto ciò, il Governo Gentiloni abbia voluto, tramite la legge n.46/2017, dare una base normativa agli hotspot senza però chiarirne la loro natura giuridica.

Infatti, nella relazione al parlamento del 2018 del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, si evidenzia come “senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli hotspot rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse

a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto.

L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale.

Anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) nel rapporto sulla visita effettuata in Italia dal 7 al 13 giugno 2017 ha invitato le Autorità italiane a stabilire per legge i casi in cui i cittadini stranieri possano essere privati della libertà personale all'interno degli hotspot”.

### 1.3. I “NUOVI” CPR E LA DETENZIONE ILLEGITTIMA

In Italia esiste oramai da vent'anni una forma atroce di privazione della libertà personale: si tratta della detenzione amministrativa dei migranti irregolari, rei di aver violato non una legge penale ma una norma sull'ingresso o sul soggiorno dei cittadini stranieri.

La detenzione amministrativa dei migranti ha fatto ingresso nel nostro ordinamento nel 1998 con la legge **Turco-Napolitano** (art.12 della legge n.40/1998), che ha previsto la possibilità per il Questore, quando non sia possibile eseguire immediatamente l'espulsione o il respingimento, di disporre il trattenimento dello straniero presso i “centri di permanenza temporanea ed assistenza” (C.P.T.A.), per un periodo massimo di 20 giorni, prorogabili per altri 10.

Con la legge **Bossi-Fini** (art.13 della legge n.180/2002) il tempo di trattenimento nei centri di permanenza temporanea si estende fino ad un massimo di 60 giorni. Con il decreto legge **n.92/2008 di Maroni**, convertito con la legge n.125/2008, i C.P.T.A. prendono il nome di “Centri di identificazione ed espulsione” (C.I.E.).

Nel frattempo, viene adottata in Europa la “direttiva rimpatri” (direttiva 2008/115/CE) che innalza il tempo massimo per la detenzione nei suddetti centri a 18 mesi ma solo nei casi eccezionali in cui “gli impedimenti all'esecuzione sono dovuti ad una mancata cooperazione dello straniero interessato o al ritardo nell'ottenimento della documentazione necessaria dai Paesi terzi interessati” (art.15, par.6).

Dunque, in Italia, prima con la legge 94/2009 (contenuta nel cd. “Pacchetto Sicurezza e che introduce anche il **reato di clandestinità**”) si aumenta il termine di trattenimento nei C.I.E da 60 a 180 giorni; infine con la legge n.129/2001 si giunge al termine massimo di trattenimento di 18 mesi.

Assurdo è constatare l'involuzione di questa normativa che è arrivata a dilatare i tempi di trattenimento in questi centri da 20 giorno a 18 mesi, a danno di un cittadino extracomunitario colpevole di aver commesso un mero illecito amministrativo.

Nel corso degli anni, numerose sono state le contestazioni a tali centri da parte delle organizzazioni umanitarie e della stessa società civile. Nel 2005, Amnesty International, ha pubblicato un rapporto in cui evidenziava le condizioni disumane di trattenimento (sovraffollamento ed alloggi inadeguati) e di come all'interno degli allora C.P.T.A. si fossero registrate un “certo numero di denunce di abusi di matrice razzista, aggressioni fisiche ed uso eccessivo della forza da parte degli agenti di pubblica sicurezza e da parte del personale di sorveglianza [...]”.

Ci sono state denunce di inadeguata assistenza medica, inclusa quella psicologica e psichiatrica [...] e prove dell'eccessiva prescrizione di sedativi e tranquillanti”. Inoltre, sempre nel medesimo rapporto, si sottolineavano i numerosi casi di autolesionismo da parte dei detenuti dei Cpta.

Nel 2007 la commissione parlamentare d'inchiesta “De Mistura” propose il “superamento” dei Cpta ed un loro progressivo “svuotamento”. Nel 2011, a seguito della circolare del Ministero dell'Interno Maroni (n.1305) che consentiva l'accesso ai C.I.E. solo a specifiche organizzazioni e non alla stampa, si costituì l'importante rete “LasciateCIEentrare” che svolge, ancora oggi, una fondamentale opera di monitoraggio delle condizioni di vita dei migranti in tali centri.

“Nel 2012 prima il Tribunale di Milano e poi il Tribunale di Crotone hanno ritenuto che le rivolte nei centri siano giustificate come <<forma di legittima difesa contro la violazione dei diritti fondamentali degli internati>>”.

In altre parole, i giudici hanno ritenuto che la situazione nei CIE fosse talmente grave in termini di lesività dei diritti fondamentali degli stranieri da rendere legittima anche una loro reazione violenta di protesta”.

Le mobilitazioni della società civile, i rapporti delle organizzazioni umanitarie e della stessa commissione diritti umani del Senato, hanno fatto emergere l'assoluta brutalità di quei luoghi, peggiori degli stessi istituti penitenziari.

**Ma se si è giunti al progressivo smantellamento di numerosi C.I.E. lo si deve, in particolare, alle proteste messe in campo dagli stessi "detenuti", che portarono in molti casi alla chiusura dei centri.**

Non si può dimenticare, infatti, l'azione, messa in campo nel dicembre del 2013 e ripetuta diverse volte nei mesi successivi, da parte di alcuni detenuti del C.I.E. di Ponte Galeria a Roma: si cucirono la bocca, iniziando uno sciopero della fame. Un gesto estremo per denunciare le condizioni inumane in cui erano costretti a sopravvivere ed i tempi troppi lunghi di detenzione.

**Molti C.I.E. dunque, cominciarono ad essere chiusi e si passò dai 13 iniziali (per un totale di 1900 posti) agli attuali 4: Roma, Torino, Brindisi, Caltanissetta (per un totale di 300 posti).**

Nel frattempo, con la legge n.163/2014 per la prima volta il legislatore interviene non per aumentare ma per ridurre i tempi di permanenza nei C.I.E.: da 18 mesi al termine improrogabile di 3 mesi o di 30 giorni se lo straniero aveva già trascorso almeno tre mesi in carcere.

**Ripercorrere la storia dei centri di detenzione amministrativa dei migranti; le storture, gli abusi, le violazioni dei diritti umani verificatesi in quei luoghi in cui le minime norme di diritto sembrano non valere, ci serve per comprendere l'entità del danno giuridico, sociale ed umano prodotto dal decreto legge Minniti-Orlando.**

**Infatti, la legge n.46/2017 (art.19) modifica il nome dei C.I.E. che divengono, ora, "centri permanenti per il rimpatrio" (C.P.R), prevedendone la creazione di uno per ogni regione e passando dunque, dai quattro attuali, a ben 20 centri (per un totale di 1600 posti).**

Un provvedimento che ci riporta indietro nel tempo, azzerando le battaglie svolte in questi anni per la chiusura di questi luoghi infernali.

## 1.4 CONCLUSIONI

L'analisi del decreto Minniti-Orlando sull'immigrazione evidenzia in maniera plastica la creazione di un vero e proprio diritto diseguale, con una grave compressione dei diritti per i migranti.

L'impianto che ispira questo provvedimento è sempre quello del “diritto del nemico”: il migrante è considerato un soggetto ontologicamente colpevole e dunque destinatario di una relativizzazione delle garanzie processuali e di sanzioni che hanno come unico fine l'esclusione dal tessuto sociale.

Si tratta di un approccio pericoloso messo in campo da un sedicente Governo di “sinistra” che apre la strada ad ulteriori derive discriminatorie, come si vedrà con il decreto Salvini.

## 2 LA SICUREZZA URBANA

“Il decreto legge n.14/2017 reca disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. L'intervento nasce da una sempre più avvertita esigenza di una riflessione sul concetto di sicurezza [...].

**La nuova società, ormai tendenzialmente multi-etnica, richiede una serie di misure di rassicurazione della comunità civile globalmente intesa, finalizzate a rafforzare la percezione che le pubbliche Istituzioni concorrono unitariamente alla gestione delle conseguenti problematiche”**

Questo è quanto si legge nella relazione illustrativa del decreto Minniti-Orlando sulla sicurezza e, già ciò, basterebbe a spiegare la profonda ratio di tale provvedimento.

Infatti, da un lato si palesa come il decreto legge intenda agire sul piano della “rassicurazione” della popolazione, attraverso delle misure che aumentino la “percezione” della presenza delle Istituzioni nella gestione di alcune problematiche; dall'altro il sorgere delle suddette problematiche risultano imputate all'esistenza di una società multi-etnica.

“Il problema” da gestire è ovviamente quello della “**sicurezza**”, ritenuto dall'Esecutivo una vera e propria “**emergenza**”, tanto da poter giustificare l'adozione da parte del Governo di un “decreto legge”, che ha tra i suoi presupposti proprio i “casi straordinari di necessità ed urgenza”.

Un dato, tuttavia, smentito dallo stesso Ministro dell'Interno, Minniti, che in un suo intervento alla Camera dei Deputati nel Marzo del 2017, ha evidenziato come vi sia “una percezione di senso di insicurezza, soprattutto nelle aree metropolitane ma nel 2016 la delittuosità è diminuita del 9,4% rispetto all'anno precedente; limitatamente al mese di gennaio 2017, il calo è stato ancora più netto, pari al 23,2% rispetto al gennaio 2016”.

A fronte, dunque, di un calo di reati vi è stata comunque la volontà da parte del Governo Gentiloni di adottare una decretazione d'urgenza per affrontare la mera “insicurezza percepita”.

**Ciò conferma la valenza fortemente simbolica di tale provvedimento, che disegna un quadro normativo caratterizzato da elementi aspramente securitari e di criminalizzazione di intere categorie sociali.**

Importante è il salto di livello che tale decreto produce rispetto all'uso di strumenti repressivi, mutuati spesso da quel laboratorio sociale che sono gli stadi (es. daspo), ciò comporta una progressiva “amministrativizzazione” del diritto penale cui corrisponde uno svuotamento delle garanzie processuali e sostanziali.

Come ben notato da Luigi Ferrajoli, “il modus operandi del legislatore per attivare questi strumenti e, nello stesso momento, per salvare la forma delle garanzie costituzionali resta quello di giocare sul «nomen juris» delle sanzioni, stando bene attento a non utilizzare il termine «pena».

Di qui il ricorrere frequente a misure afflittive denominate come «amministrative» ma che, in realtà, nella sostanza, costituiscono vere e proprie pene. Nel settore della sicurezza pubblica a fare da padrone è l'autorità amministrativa di polizia con un'ampia discrezionalità di azione nei confronti dei soggetti ritenuti pericolosi per l'ordinamento, senza il bisogno della commissione di un qualsivoglia reato e, perciò, senza le garanzie del procedimento giurisdizionale penale”.

Ancora una volta, si promuove un'idea di sicurezza declinata solo in termini securitari.

Ancora una volta, in nome del decoro, si introduce un diritto penal-amministrativo del “nemico”.

Lo si fa, all'interno di un decreto, convertito con la legge n.48/2017, che delinea in maniera precisa la nozione di sicurezza “integrata”

ed “urbana”; che ritorna a rafforzare quel potere di ordinanza dei sindaci censurato dalla Corte Costituzionale; che definisce con chiarezza le singole soggettività da criminalizzare.

**Il tutto in ben 18 articoli, divisi in 2 CAPI:**

- **CAPO I “Collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana”** si articola in 2 Sezioni:
  - Sezione I “Sicurezza integrata” (articoli da 1 a 3)
  - Sezione II “Sicurezza urbana” (articoli da 4 a 8)
- **CAPO II “Disposizioni a tutela del decoro della città e della sicurezza urbana”** (articoli da 9 a 18)

## 2.1 LA SICUREZZA INTEGRATA E LA SICUREZZA URBANA

Minniti, vero ideatore di questa normativa, vuole attuare una riforma di sistema sul piano della “sicurezza”, tentando di dare delle definizioni che palesano un metodo di lavoro ed una ben precisa ideologia, a dire il vero in gran parte ripresa dal “collega” leghista Maroni.

A riguardo, il decreto si apre con la **definizione di “sicurezza urbana”** intesa come “l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali al fine di concorrere, ciascuno nell’ambito della propria competenze e responsabilità, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario ed integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali” (art.1).

**Per raggiungere il fine della “sicurezza integrata” si prevedono una serie di strumenti:**

- Il Ministro dell’Interno adotta le “le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata”, rivolte a coordinare l’esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione con le forze di polizia e la polizia locale (art.2).
- Lo Stato e le Regioni possono concludere specifici “accordi”, in attuazione di dette linee guida (art.3).

La volontà è quella di creare una **governance multilivello** per la tutela

dell'ordine e della sicurezza pubblica, attraverso un asse strategico tra Stato e poteri locali.

In sede di conversione, rendendosi conto che quest'idea della “sicurezza integrata” risponde solo ed esclusivamente ad una impostazione securitaria, decidono di mettere una “pezza a colore”, aggiungendo, all'articolo 2, che: “le linee generali per la promozione della sicurezza integrata tengono conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate”.

Tuttavia, come si riesca effettivamente a favorire l'inclusione e la riqualificazione non è dato saperlo, visto che le tali linee guida appaiono, dalla stessa lettura dell'articolo 2, tutte focalizzate a potenziare il mero coordinamento tra forze di polizia.

Quindi, per capirci, aldilà di questa modifica di facciata, nella prima nozione di “sicurezza integrata” non trova cittadinanza il concetto di “sicurezza dei diritti”.

Di conseguenza l'impianto creato appare tendente più che ad una “governance” ad una “repressione multilivello”, con l'unico fine di tutelare la “sicurezza urbana”.

Infatti, l'articolo 4 del decreto precisa quale sicurezza il sistema multilivello, delineato dai primi articoli, deve tutelare e promuovere, si tratta -appunto- della “sicurezza urbana” definita “il bene pubblico che afferisce alla vivibilità ed al decoro della città”.

Lo stesso articolo 4 continua affermando che la “sicurezza urbana” si persegue “anche attraverso interventi” di :

- “Riqualificazione anche urbanistica, sociale e culturale”;
- “Eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale”;
- “Tutela della vivibilità urbana ed il contrasto del degrado”;
- “Promozione della cultura e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale”.
- “Prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio”

Ritorna, dunque, quella definizione, che trovavamo nel decreto Maroni del 2008, di una “sicurezza urbana” come “bene pubblico”, ulteriormente specificata negli interventi che dovrebbero garantire il



suo raggiungimento.

Interventi che, così come descritti, farebbero pensare ad un decreto legge tutto orientato verso politiche sociali e di welfare, pieno zeppo di norme indirizzate al contrasto alla povertà, alla tutela del diritto alla casa, alla salute, all'istruzione, al lavoro, al pieno accesso alla cultura. Se, infatti, non tuteli i diritti suddetti come puoi pensare ad esempio, di “eliminare i fattori di marginalità ed esclusione sociale”?

In realtà, niente di tutto questo è previsto nel decreto ed, ancora una volta, la sicurezza urbana diviene un “bene giuridico onnivoro [...] non privo di venature estetiche (il decoro della città) e soggettivo-emozionali (la vivibilità)” .

Che la volontà del legislatore sia quella di dar vita ad una normativa esclusivamente securitaria, lo si comprende chiaramente analizzando la restante parte del testo.

**Nell'articolo 5** si prevedono i “**patti locali per la sicurezza urbana**”, uno degli strumenti per la promozione della sicurezza nelle città.

Si tratta di Patti che sono sottoscritti dal Prefetto e dal Sindaco e che perseguono i seguenti obiettivi:

- **Prevenzione e contrasto della criminalità diffusa e predatoria**, anche attraverso il coinvolgimento di reti di volontari per la tutela dell'arredo urbano, favorendo l'impiego delle forze di polizia e l'installazione di sistemi di videosorveglianza;
- **Promozione e tutela della legalità**, da perseguire attraverso iniziative di dissuasione di condotte illecite (occupazione di immobili, smercio di beni contraffatti) e dei fenomeni che turbano e limitano il libero utilizzo degli spazi pubblici;
- **Promozione e rispetto del decoro urbano**, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale volte all'individuazione di aree urbane (in particolar modo interessati da flussi turistici) da sottoporre a particolare tutela;
- **Promozione dell'inclusione e della solidarietà sociale**, mediante la collaborazione con enti e soggetti operanti nel privato sociale.

Dunque, eccetto la solita menzione di facciata sulla “promozione dell’inclusione” (peraltro aggiunta solo in sede di conversione), i “patti locali per la sicurezza urbana” sono tutti proiettati alla tutela del “decoro”, al contrasto al “degrado”, alla criminalizzazione di comportamenti o di intere categorie di soggetti che possono recare disturbo all’arredo urbano, all’ordine ed alla quiete pubblica.

Non stupisce, allora, che **gli unici finanziamenti previsti riguardino l’installazione di sistemi di videosorveglianza** da parte dei comuni (7 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019) e 2.500.000 Euro per **l’assunzione di personale della polizia locale**.

Non stupisce neanche che, così come accadde con la legge sulla sicurezza di Maroni, anche in questo caso si preveda una partecipazione diretta dei cittadini alla gestione della “cosa pubblica” completamente funzionale al binomio decoro-degrado.

Infatti, la legge Minniti-Orlando **fa espreso riferimento al coinvolgimento di comitati di residenti e condomini** per “conseguire una maggiore diffusione delle iniziative di sicurezza urbana nel territorio [...] attraverso la predisposizione a spese dei privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati” (art.7) e di “reti di volontari per la tutela e la salvaguardia dell’arredo urbano” (art.5).

**Ritornano, dunque, le milizie del decoro urbano.**

Quindi da un lato si inserisce la novità della videosorveglianza condominiale per la “sicurezza urbana”, con possibilità di detrazione dall’IMU e dalla TASI in favore dei condomini che predispongono tali misure; dall’altro si assoldano volontari per la difesa di un non meglio identificato “arredo urbano”.

Proprio quest’ultima previsione desta non poche perplessità: se il comportamento dei senza tetto viene considerato come un nocumento per l’arredo urbano, ciò significa che, in nome del decoro, si lasciano intervenire gruppi di cittadini per prevenire tali fenomeni. Ma, come abbiamo già ricordato, la stessa **Corte Costituzionale nella sentenza n.226/2010**, con riferimento all’allora “decreto sicurezza” di Maroni, aveva evidenziato come associazioni di volontari non si possono occupare in un’ottica repressiva di questioni riguardanti il disagio e l’emarginazione sociale, essendo queste situazioni riconducibili alla

sfera delle “politiche sociali”.

Eccezioni che il legislatore del 2017 sembra non tenere in giusta considerazione, fingendo di non comprendere quanto quelle “reti di volontari” cui attribuisce il compito di tutelare l’arredo urbano siano, in realtà, la mera rivisitazione in salsa democratica delle “ronde” di Maroni.

Infatti, l’idea alla base è sempre la medesima: favorire una forma di partecipazione dei cittadini basata su uno strisciante classismo, in cui -ad esempio- chi versa in condizioni di povertà non è visto come soggetto cui indirizzare interventi di solidarietà e mutualismo ma come generatore di “degrado” da espellere dai territori.

D'altronde che la legge Minniti-Orlando si ponga in piena continuità con la normativa sulla sicurezza di Maroni, riproducendo gli stessi problemi di conformità con la nostra Carta Costituzionale, lo si comprende anche dal nuovo potenziamento del potere di ordinanza dei Sindaci.

Infatti, l’articolo 8 del decreto, interviene nuovamente nella materia dei poteri di ordinanza del Sindaco, introducendo modifiche al T.U. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (artt. 50 e 54). Il legislatore del 2017 sa bene che quegli stessi poteri erano stati dichiarati, con riferimento alla legge n.125/2008, incostituzionali dalla Corte nella parte in cui si attribuiva al Sindaco la possibilità di adottare ordinanze “anche non contingibili ed urgenti” al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la “sicurezza urbana”, evidenziando come il riferimento a generiche ed indefinite finalità (la tutela del decoro e della vivibilità, il contrasto del degrado) peraltro specificate in un mero decreto Ministeriale (5 agosto 2008) non può legittimare tale potere di ordinanza.

**Dunque, il duo Minniti-Orlando tenta, in maniera maldestra, di superare tali eccezioni, spaccettando i poteri del Sindaco:**

- **Come rappresentante delle comunità locali**, potrà emanare ordinanze “contingibili ed urgenti” per “superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.» (modifica al

comma 5, art. 50 T.U. enti locali);

- **Come ufficiale di Governo**, potrà emanare provvedimenti “contingibili e urgenti” per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. In particolare i provvedimenti “concernenti l’incolumità pubblica sono diretti a tutelare l’integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti”. (introduzione comma 4 bis, art. 54 T.U. enti locali).

Come emerge dalla stessa relazione illustrativa del decreto, il legislatore intende differenziare vari livelli di sicurezza urbana: quella “primaria” riguardante la prevenzione e la repressione dei reati affidata al Sindaco quale terminale del potere statale; quella “secondaria o minore”, attribuita al Sindaco quale tutore della comunità locale, che riguarda la “condizione percepita di insicurezza e di disagio della popolazione, che spesso deriva da comportamenti o da situazioni ambientali, di natura non necessariamente o evidentemente criminale, per le quali si impongono iniziative [...] che assicurino la tutela di ulteriori e più diffuse esigenze correlate a una concezione nuova del rapporto tra lo Stato e i cittadini”.

Questa nuova impostazione non sembrano superare le eccezioni di incostituzionalità che la Corte aveva evidenziato con riferimento alla legge sulla sicurezza di Maroni, proprio perché rimangono evanescenti le finalità su cui si basa l’attribuzione di tali poteri ai Sindaci. Inoltre, la tutela della “sicurezza secondaria” indirizzata alla “prevenzione situazionale” di situazioni di degrado comporta -come già testimoniano le ordinanze emesse in seguito alla legge Minniti-Orlando- provvedimenti dei primi cittadini volti a reprimere “condotte

disturbanti (il decoro e la vivibilità) dai contorni assai vaghi, che i Sindaci selezioneranno in modo disomogeneo sul territorio nazionale, con ovvie tensioni sul principio di uguaglianza, a seconda di concezioni largamente soggettive del benessere delle comunità da loro amministrare” .

Tutto ciò all'interno di un quadro in cui riemergono pienamente i contorni di un sindaco-sceriffo, ulteriormente munito di inediti poteri repressivi e securitari, a capo delle nostre città. Città che diventano luoghi sempre più militarizzati ed escludenti, colmi di politiche securitarie e, non a caso, prive delle benché minime politiche sociali.

## 2.2 IL DECORO DELLA CITTA' E LA SICUREZZA URBANA

Il capo 2 della legge n.48/2017 è tutto dedicato a disposizioni volte alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano.

Per raggiungere tale fine, si prevede da un lato l'introduzione di nuovi strumenti repressivi (es. c.d. “daspo urbano” e flagranza differita), dall'altro una criminalizzazione di intere categorie sociali, destinate di norme specifiche (es. l'art. 11 sugli occupanti di immobili; l'art. 13 sullo spaccio di sostanze stupefacenti; l'articolo 16 bis sui parcheggiatori abusivi).

L'analisi di alcuni articoli contenuti in questa seconda parte della normativa, aiuta a chiarirne la pericolosa deriva securitaria e l'instaurarsi di un assetto legislativo sempre più orientato nell'ottica del “diritto del nemico”.

### DASPO URBANO: LA REPRESSIONE DEI POVERI (art.9)

In nome del decoro, l'articolo 9 introduce il c.d. mini daspo e daspo urbano, mutuando uno strumento repressivo sperimentato inizialmente per le manifestazioni sportive.

Infatti, si consente al Sindaco di applicare sanzioni pecuniarie (da 100 a 300 euro) e, contestualmente, un ordine di allontanamento di 48 h (c.d. “mini daspo urbano”) nei confronti di chi pone in essere delle condotte atte ad impedire l'accessibilità e la fruizione di alcuni luoghi. Questi ultimi sono definiti in parte dallo stesso articolo 9 (es. ferrovie, metropolitane, aeroporti, porti); in parte sono rimandati a specifici regolamenti di polizia urbana che possono individuare aree

urbane in cui insistono scuole, università, luoghi della cultura interessati da flussi turistici, a cui si applicano tali disposizioni.

Inoltre, lo stesso articolo 9, al comma 2, specifica che l'ordine di allontanamento dalle aree suddette riguarda anche chi pratica la vendita abusiva, faccia esercizio di attività di parcheggiatore abusivo; sia colto in uno stato di manifesta ubriachezza o pone in essere atti contrari alla pubblica decenza.

Si tratta di una classica normativa a tutela della "città vetrina", affinando strumenti esclusivamente indirizzate a trattare in termini punitivi coloro che possono recare disturbo al beneamato "decoro".

In questo senso non stupisce che i primi ad essere colpiti da tali provvedimenti siano senz'altro, ubriacconi, oziosi, venditori ambulanti, parcheggiatori abusivi.

Sempre nella relazione illustrativa della legge si precisa che, "ancorché non risultino espressamente menzionati, possono altresì ricondursi alla violazione in argomento anche comportamenti diversi e ulteriori, che comunque comportino la turbativa della libera fruizione di spazi pubblici, come, per esempio, l'esercizio della prostituzione con modalità ostentate ovvero l'esercizio dell'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti".

Abbiamo l'elenco, dunque, dei poveri e dei marginali che questa norma intende criminalizzare: soggetti trattati come meri problemi di ordine pubblico, come generatori automatici di degrado, da colpire con inutili sanzioni pecuniarie e con altrettanti inutili ordini di allontanamento.

Proprio rispetto all'ordine di allontanamento, il successivo articolo 10 specifica che nel caso di reiterazione delle condotte del soggetto già colpito da tale provvedimento, il Questore -"qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza"- può disporre il "divieto di accesso" (c.d. daspo urbano) ad una delle aree indicate per un periodo non superiore a 6 mesi, che raggiunge però il massimo di due anni se il soggetto è stato condannato, con sentenza anche solo confermata in appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio.

Bisogna sicuramente evidenziare come il divieto d'accesso così delineato lasci ampio margine discrezionale al Questore: “il concetto di reiterazione delle condotte non chiarisce quante volte queste vadano ripetute ed inoltre, le stesse possono essere tanto omogenee quanto eterogenee tra loro; ancora, in relazione al requisito del pericolo per la sicurezza, se per quanto riguarda le figure di pericolosità generica destinatarie delle misure di prevenzione ex art. 1, D.lgs. n. 159/2011, il pericolo per la sicurezza pubblica deve intendersi come pericolo per la commissione di reati <<non altrettanto si può dire in relazione (a questa) fattispecie di pericolosità, perché il presupposto di applicazione non richiama alcuna ipotesi di reato>> e pertanto trattasi di <<un requisito che lascia carta bianca alle forze di polizia e al Questore>>”

Appare davvero assurdo constatare come, sempre nella relazione illustrativa, il legislatore ci tenga a precisare la differenza tra il nuovo “daspo urbano” ed il foglio di via.

Evidenziando, come “in relazione ai possibili dubbi circa la sovrapposizione della misura in argomento con quella del foglio di via obbligatorio, che il questore può irrogare ai sensi dell'articolo 2 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, basti osservare che diversi sono la durata (qui non superiore a dodici mesi, nel foglio di via obbligatorio non superiore a tre anni), gli ambiti interdetti (qui una o più delle aree di cui all'articolo 9, nel foglio di via obbligatorio l'intero comune dal quale si è allontanati), i soggetti destinatari (nel caso di cui all'articolo 10 chiunque abbia commesso l'illecito amministrativo, nel caso del foglio di via obbligatorio solo i soggetti dediti alla commissione di reati non residenti nel comune)”.

Si chiarisce, se ce ne fosse bisogno, che il “daspo urbano” ha uno spazio applicativo molto più esteso rispetto al foglio di via, con riguardo tanto ai soggetti quanto agli ambiti interdetti.

In ogni caso, l'ordine di allontanamento ed il divieto di accesso pongono numerosi problemi di conformità alla nostra Carta Costituzionale ed alla stessa Cedu.

Basti pensare al fatto che la nostra Corte ha più volte sottolineato l'incostituzionalità di ogni forma di pericolosità presunta o generica

ed il netto rifiuto del “sospetto” come presupposto per l’applicazione di misure di prevenzione.

“Sospetto” e “pericolosità presunta” sembrano, invece, proprio i presupposti su cui si basano queste nuove misure, destinate a segnare un salto di qualità nella guerra ai poveri delle nostre città.

## **L'OSSIMORO DELLA FLAGRANZA DIFFERITA**

**(art. 10, comma 6 bis)**

Tra gli emendamenti approvati in sede di conversione c'è quello che prevede la possibilità dell'arresto in flagranza differita (per i soli reati in cui l'arresto è obbligatorio – art 380 c.p.p.-) se il reato commesso con violenze alle persone o alle cose avvenga durante o in occasione di manifestazioni pubbliche e sia ripreso da telecamere e in immagini fotografiche.

L'arresto deve avvenire entro le 48 ore dal fatto.

La prima sperimentazione sul piano normativo di tale istituto vi è stato con la legge n.88 del 2003 che, nell'ambito delle misure dirette a garantire la sicurezza negli stadi, ha introdotto la “flagranza differita” per i reati commessi nell'ambito di manifestazione sportive. Tuttavia, anche a seguito dei numerosi dubbi di legittimità costituzionale della misura, la legge del 2003 rese transitoria la sua applicabilità, limitata inizialmente al 30 giugno 2005 e poi prorogata con successive normative.

Ora la legge Minniti/Orlando estende tale istituto ai “reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche”, dunque estende la flagranza differita a qualsiasi manifestazione di piazza.

### **Perché si tratta di una misura pericolosa?**

Nel nostro ordinamento, la libertà dovrebbe essere la regola, le sue limitazioni configurano ipotesi eccezionali e le correlate norme dovrebbero essere di stretta interpretazione.

Il fondamento di ciò lo si ritrova nell'articolo 13 della Costituzione Italiana che, dopo aver sancito il principio fondamentale in base al quale “la libertà personale è inviolabile”, evidenzia come i provvedimenti provvisori di restrizione di tale libertà, d'iniziativa della polizia giudiziaria, rappresentano ipotesi eccezionali, non suscettibili di



interpretazione estensiva né analogica.

L'arresto in flagranza risente di questi principi giuridici, di conseguenza non si può prescindere dalla correlazione che deve intercorrere tra la percezione diretta del fatto delittuoso ed il successivo intervento di privazione della libertà personale.

Su tale punto sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza n.39131 del novembre 2015) che hanno evidenziato come l'arresto si connatura come una misura "immediata", presupponendo lo stato di flagranza, per la sua intima essenza, la contestualità eziologica, temporale e spaziale tra il delitto e la privazione della libertà personale.

Nonostante questo la normativa del 2017 decide di estendere l'utilizzo della flagranza differita anche alle manifestazioni di piazza, con un evidente attacco ad attivisti e movimenti sociali; ancora una volta si accrescono i poteri di polizia a scapito delle garanzie giurisdizionali; ancora una volta si confermano gli stadi come veri e propri laboratori repressivi di misure poi allargate al resto della società.

## CONCLUSIONI

Dalla breve analisi di alcune parti di questa normativa, appare evidente come il sistema di misure volte alla tutela della "sicurezza urbana" dia vita ad un pregnante apparato repressivo penal-amministrativo.

I fenomeni di marginalità non vengono trattati come fratture sociali da trattare tramite necessari interventi di welfare.

Si sceglie una linea ben diversa: affrontare quel diffuso sentimento di "insicurezza percepita" attraverso politiche nazionali e locali indirizzate ad una eliminazione visiva di coloro che recano disturbo al "decoro".

Attraverso il "daspo urbano", infatti, si creano nelle nostre città dei "luoghi-vetrina" dai quali devono essere espulsi senz'altro, accattoni, venditori ambulanti, prostitute, spacciatori. A questi ultimi si riservano le periferie delle nostre metropoli già fortemente attraversate da importanti tensioni sociali.

Il grande danno giuridico e culturale della Legge Minniti-Orlando sulla sicurezza è da un lato l'aver legittimato all'interno del nostro ordinamento misure di mera criminalizzazione di intere catego-

rie sociali, destinatari di provvedimenti limitativi della loro libertà personale in base ad una presunzione di pericolosità senza la reale commissione di alcuna fattispecie criminosa; dall'altro l'aver ulteriormente inquinato il senso comune, avvalorando un'idea di società che assume come valori fondativi il contrasto al degrado ed il raggiungimento del decoro.

Inoltre, attraverso provvedimenti come la flagranza differita (art. 10 comma 6 bis), il potenziamento delle misure di prevenzione personali (art.15), le disposizioni volte al contrasto delle occupazioni di immobili (art.11) si segna un duro colpo nei confronti di coloro che portano "instabilità" nella pacificazione sociale imperante, pretendendo il rispetto di quei diritti minimi oramai disattesi da uno Stato Sociale inesistente.

Con questa legge, dunque, si apre una fase inedita della guerra a poveri ed attivisti, combattuta a suon di poteri securitarie e strategie del controllo. Una guerra che comporterà immani conseguenze sul piano sociale, che ci consegna un diritto oramai deformato e che apre la strada ad ulteriori e pericolosissimi provvedimenti.

“Sulle questioni della nostra sicurezza, si chiamino emergenza migranti, terrorismo, reati predatori, incolumità e decoro urbano, legittima difesa, non si giocano le prossime elezioni politiche ma il futuro e la qualità della nostra democrazia”.

Questo osservava Minniti a maggio del 2017 e, a distanza di più di un anno, possiamo dire che aveva ragione.

La sicurezza, le migrazioni, il decoro urbano, la legittima difesa sono proprio i terreni su cui si sta testando il futuro e la qualità della nostra democrazia.

Una democrazia sempre più precaria ed instabile con, all'interno, una società sempre più disuguale ed incattivita e ciò anche grazie a leggi razziste e securitarie come quelle da lui promosse.

## ● SALVINI

Nel 2018 arriva sullo scranno del Viminale, Matteo Salvini, leader di una Lega Nord diventata nel tempo sempre più egemonica.

Salvini in questi anni ha seminato odio e razzismo ovunque potesse, alimentando la guerra tra poveri ed indirizzando tutto il malessere della popolazione verso precisi capri espiatori, tra tutti i migranti.

Le sue frasi ed uscite ad effetto sono diventate nel tempo sempre più violente e radicali, così andiamo dal “raderei al suolo e spianerei con una ruspa tutti i campi rom” a ,con riferimento ai migranti, “ci serve una pulizia di massa anche in Italia, via per via, strada per strada, con le maniere forte se serve”.

Salvini lo grida forte e chiaro: “più immigrazione significa più violenza e delinquenza”

Cadono dunque tutte le patine democratiche, cade il politicamente corretto, la retorica che in questi anni ha trattato la questione dell’immigrazione come questione criminale raggiungere, ora, il punto massimo della sua brutalità.

Con un “selvaggio” al potere, incurante dei diritti fondamentali di ogni essere umano, la torsione autoritaria, securitaria e razzista diviene una realtà preoccupante con cui fare i conti.

Sia chiaro, il terreno è stato ampiamente preparato da Minniti, che ha regalato al nuovo Ministro dell’Interno un assetto normativo già pronto ad una sua ulteriore deriva classista e liberticida.

Non a caso Salvini riconosce al suo predecessore il “buon lavoro effettuato” e di fatto procede su quel solco, scavando ancor più la fossa alle nostre libertà ed ad una Costituzione divenuta lettera morta.

Ovviamente, il nuovo capo del Viminale mette subito in campo un nuovo decreto legge “immigrazione e sicurezza”, mantenendo -e non potevamo aspettarci diversamente- i due concetti ben collegati, come da tradizione.

Ecco allora il decreto legge n.113 del 2018, già approvato al Senato il 7 novembre 2018 in una sua versione per molti aspetti peggiorativa rispetto al già vergognoso testo originale.

Mentre scriviamo la legge di conversione deve ancora passare alla

Camera, arriverà in quest'aula il 23 novembre ma pochi dubbi ci sono rispetto alla sua approvazione, avendo il Governo posto -anche qui come da tradizione- la fiducia sul provvedimento.

**Il decreto legge n.113 del 2018, si presenta diviso in due diversi Titoli:**

- **Titolo I:** detta disposizioni per quanto concerne l'immigrazione,
- **Titolo II:** detta misure in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto del terrorismo ed alla criminalità mafiosa.

Già si palesa l'enorme eterogenità delle tematiche trattate con questo provvedimento, in violazioni di principi costituzionali (art.77, comma 2) che richiedono un contenuto omogeneo dei decreti-legge.

Si aggiunge, inoltre, una delega al Governo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

Pur trattandosi di un'analisi parziale, non avendo a disposizione ancora il testo definitivamente approvato, risulta importante comunque procedere ad un'analisi di alcuni provvedimenti previsti:

## **IMMIGRAZIONE**

Come denunciato dall' Asgi, sul tema dell'immigrazione, il decreto legge prevede delle norme pericolose che “restringono i diritti e le libertà individuali, creando nuove forme di detenzione sociale”.

### **1.1. L' ELIMINAZIONE DELLA PROTEZIONE UMANITARIA E LO SMANTELLAMENTO DEL SISTEMA SPRAR**

Anzitutto si prevede l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ed una sua sostituzione con tipologie tipizzate di tutela complementare (art.1), tra cui risulta sicuramente degno di nota il permesso di soggiorno per il “compimento di atti di alto valore civile” rilasciato direttamente dal Ministro dell'Interno.

E' sempre l'Asgi a ricordarci che “il permesso di soggiorno per motivi umanitari, da rilasciarsi allorché <<ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano>> fu previsto nel 1998 nell'art.

5, comma 6 d. lgs. n.286/1998, anche nell'intento di dare attuazione piena anche agli obblighi costituzionali, tra cui quelli derivanti dal diritto di asilo, e agli obblighi internazionali vigenti per l'Italia”.

Inoltre, nonostante la retorica dominante abbia affermato il contrario, l'Italia non è affatto l'unico Paese europeo a prevedere tale forma di protezione. Ben 20 su 28 Paesi U.E. prevedono il permesso per motivi umanitari.

In ogni caso, sempre l'Asgi ha evidenziato numerosi dubbi di legittimità costituzionale rispetto all'eliminazione di tale forma di protezione che comporterebbe una violazione degli articoli 10, 2 comma della Cost. e 117, 1 comma “in quanto l'ordinamento non prevede più forme di protezione idonee ad assicurare il rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali”.

Forse è il caso di sottolineare come **l'abrogazione del permesso di soggiorno umanitario porterà come diretta conseguenza il moltiplicarsi di persone con uno status giuridico incerto, privati dei loro diritti fondamentali e costretti in una condizione di marginalità e ricattabilità.**

Ma che il fine di questo Governo sia aumentare le tensioni sociali per governare l'insicurezza attraverso ulteriori politiche securitarie e razziste, risulta chiaro anche dagli altri provvedimenti previsti in tale decreto.

Basti pensare allo **smantellamento del sistema Sprar** (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), unico modello che stabilisce standard minimi di erogazione dei servizi e controlli analitici sulla spesa.

Il decreto, infatti, prevede che ora gli Sprar siano destinati solo a titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati, mentre **i richiedenti asilo e i ricorrenti** (coloro che hanno presentato ricorso contro il diniego della commissione) **sono confinati in centri governativi di prima accoglienza o nei centri di accoglienza straordinaria, i cosiddetti CAS (art.12).** Questi ultimi, si badi bene, possono essere gestiti sia da enti no profit che profit e nella maggior parte dei casi si sono tradotti in enormi strutture dove i migranti sono stati costretti a vivere, spesso in delle condizioni indegne, senza minimi servizi erogati.

Appare assurdo, dunque, potenziare un sistema fallimentare come quello dei centri straordinari a danno del sicuramente più virtuoso modello Sprar.

Anche su questo punto, l'Asgi evidenzia dubbi di legittimità costituzionale, infatti “le nuove norme si limitano ad abrogare i riferimenti alle strutture dello Sprar ma non prevedono un sistema di accoglienza strutturato e con standard minimi come richiesto dalla Direttiva 2013/33/UE circa l'accoglienza nei CAS, i quali a questo punto sarebbero ben poco straordinari ma ordinari senza che si prevedano precise assicurazioni circa il rispetto degli standard concernenti l'apprendimento della lingua, il necessario orientamento legale, il sostegno delle categorie più vulnerabili, l'assistenza psicologica, la tutela della vita familiare, le normali condizioni di vita, cioè tutte quelle indicazioni minime indicate negli articoli 17 e 18 della citata direttiva”.

### **Ma cosa produrrà questa riforma dello Sprar nei nostri territori?**

L'assessora alle politiche sociali del Comune di Roma, Laura Baldassarre (dunque non proprio una nemica di Salvini, trovandosi lei stessa in un governo della città a cinque stelle) ha espresso forti preoccupazioni rispetto a tale provvedimento, evidenziando come **lo smantellamento di tale sistema porterebbe, solo nella Capitale, all'espulsione di 1059 persone dallo Sprar.**

Ciò comporterà a detta della stessa assessora una duplice conseguenza: che i servizi sociali si dovranno fare carico di queste persone e che aumenteranno le situazioni di illegalità.

Il decreto legge Salvini introduce, inoltre, un'altra disposizione palesemente incostituzionale: ossia il fatto che **i richiedenti asilo non potranno più iscriversi all'anagrafe (art.13).**

Nonostante nella relazione introduttiva si precisi che l'esclusione dall'iscrizione non pregiudica l'accesso ai servizi riconosciuti ai richiedenti asilo, numerosi dubbi suscita tale previsione.

Infatti, l'iscrizione all'anagrafe rimane lo strumento tramite il quale si consente ai poteri pubblici di pianificare i servizi da erogare alla popolazione; inoltre essa è da sempre presupposto per l'accesso ad altri diritti sociali e civili, come l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale; l'accesso all'assistenza sociale e concessione di eventuali sussidi previsti dagli enti locali. la possibilità di chiedere ed ottenere il conseguimento della patente di guida italiana.

L'esclusione dall'iscrizione anagrafica appare l'ennesima norma discriminatoria nei confronti dei richiedenti asilo, privati ingiustamente di un loro diritto soggettivo.

**In ogni caso, tanto l'abolizione della protezione umanitaria quanto la riforma dello Sprar, avranno come prima ed immediata conseguenza la creazione di un esercito di "invisibili" che tenterà di trovare rifugio in accampamenti informali nelle periferie delle nostre metropoli.**

Accampamenti che alcune città, come Roma, già conoscono bene. Sono i luoghi come via di Vannina, via Raffaele Costi, l'ex Fabbrica della Penicillina: veri e propri inferni dove le persone sopravvivono tra cumuli di rifiuti, amianto, infestazione di blatte e topi.

Persone rese marginali e costrette ad una precarietà giuridica, lavorativa, esistenziali.

Donne e uomini ricattabili, carne da cannone per i caporali delle campagne o per le organizzazioni mafiose presenti nei territori.

Infine, bisogna evidenziare come in sede di discussione in Senato per la conversione del decreto è stato approvato un maxi-emendamento presentato dal Governo che ha peggiorato ulteriormente le disposizioni concernenti il diritto d'asilo.

Sorprende, infatti, addirittura la previsione (nuovo articolo 7 bis) di un "elenco dei Paesi d'origine sicuri" adottato con Decreto del Ministero degli Esteri di concerto con il Ministro dell'Interno.

A riguardo si considera "Paese d'origine sicuro" quello che "sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone." Il richiedente può quindi vedere rigettata la sua domanda, che peraltro sarà soggetta ad

una procedura accelerata davanti alla Commissione se “non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare”.

Un altro duro colpo, dunque, al diritto d’asilo, con l’introduzione di una presunzione di infondatezza dell’istanza proposta da un richiedente proveniente da un Paese considerato “sicuro”.

Inoltre, si aggiunge anche la previsione dei casi in cui la domanda del richiedente sarà ritenuta “**manifestamente infondata**”, tra cui compaiono ipotesi come il rifiuto a rilasciare le impronte digitali o il caso in cui il richiedente sia entrato illegalmente nel territorio nazionale.

Due ipotesi assurde che non tengono conto da un lato delle violenze e degli abusi che si sono verificati da parte delle forze dell’ordine per costringere i richiedenti a sottoporsi a rilievi dattiloscopici ; dall’altro del fatto che, in concreto, sono inesistenti vie di ingresso legali per i migranti. Anche in questo caso, dunque, si stronca sul nascere la possibilità per il richiedente di ottenere la protezione.

## 1.2. HOTSPOT E CPR:

### IL POTENZIAMENTO DELL’ILLEGITTIMA DETENZIONE

Il decreto Salvini interviene ovviamente anche in relazione ai termini di permanenza negli hotspot e nei C.P.R.

In particolare, per quanto concerne i richiedenti asilo si prevede la possibilità di una nuova forma di trattenimento per la determinazione o la verifica dell’identità o della cittadinanza (art.3).

Previsione anch’essa che desta non poco stupore, dovendo constatare che tutti coloro che scappano da conflitti o da persecuzioni si trova nella maggior parte dei casi sprovvisti di documenti e dunque potenzialmente soggetti a questa forma inedita di detenzione.

Inoltre questo tipo di trattenimento è definito solo eventuale dal legislatore, con ampia discrezionalità dunque lasciata alle Autorità di pubblica sicurezza. Vergognosa sono i termini e i luoghi in cui il trattenimento potrà avvenire. Infatti si prevede che il richiedente asilo possa essere “trattenuto”:

- Per un massimo di 30 giorni negli hotspot o addirittura nelle questure;
- Se ancora non sia stata possibile determinare l’identità, per un massimo di 180 giorni nei C.P.R.



Questa normativa appare in palese violazione dell'articolo 13 della Costituzione: il richiedente asilo è infatti privato della sua libertà personale in maniera del tutto discrezionale, senza che la legge specifichi i presupposti specifici che possono giustificare l'applicazione dell'istituto.

Inoltre non sono precisate le condizioni di trattenimento, all'interno di strutture che appaiono in ogni caso inadeguate: gli hotspot, privi di una base normativa, nascono per ospitare persone per brevissimi periodi (48h) e non sono adeguate, a detta dello stesso Garante Nazionale delle persone detenute e della libertà personale, a trattenere i richiedenti asilo per un periodo così prolungato "sia sotto il profilo delle condizioni materiali di accoglienza, che rispetto alla quantità ed alla qualità dei servizi erogati".

Inoltre lo stesso Garante afferma come i tempi massimi di trattenimento previsti (rispettivamente 30 e 180 giorni) risultino "eccessivi" e non corrispondenti alle indicazioni tanto della Corte Europea per i diritti umani che utilizza come criterio di valutazione dell'arbitrarietà di una misura restrittiva della libertà personale proprio la ragionevole durata; quanto delle Linee Guida dell'UNHCR che stabiliscono come i tempi massimi della detenzione dei richiedenti asilo ai fini dell'identificazione devono essere estremamente ragionevoli.

In ogni caso, ci troviamo dinanzi ad una previsione che criminalizza il richiedente asilo, in quanto tale, sottoponendolo per la sola circostanza di non essere in possesso dei documenti ad una ingiusta e prolungata detenzione.

Ingiusta e prolungata detenzione che riguarda anche i migranti detenuti nei C.P.R.

Abbiamo già visto come il buon Minniti aveva prodotto con il suo decreto un'involuzione giuridica e sociale sul piano della detenzione amministrativa dei migranti che hanno violato le regole di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri, prevedendo la creazione di un centro per ogni Regione (rinominati da C.I.E. a C.P.R.).

Ebbene, Salvini non poteva far altro che continuare sulla medesima strada, intervenendo però sui tempi massimi di detenzione.

Anche qui avevamo visto come dalla legge Turco-Napolitano che prevedeva un trattenimento massimo di 30 giorni in questi centri, si è

poi passati alla Bossi-Fini che li ha aumentati fino a 60, continuando con il pacchetto sicurezza del 2008 di Maroni che li ha ulteriormente estesi fino a 180 giorni, per poi arrivare al culmine di 18 mesi previsto dal decreto legge n.89/2011.

Successivamente, si è giunti alla prima riduzione dei termini con la legge n.161/2014 che ha ridotto il tempo massimo di trattenimento in tali centri a 90 giorni.

**Con il decreto Salvini abbiamo una nuova estensione della durata massima del trattenimento nei C.P.R. che raggiunge i 180 giorni (art.2).**

Una misura di mera propaganda che incide sui diritti fondamentali dei migranti, senza trovare fondamento in effettive esigenze di sistema. Infatti, il Garante Nazionale delle persone detenute e private della libertà personale, evidenzia come “l’efficacia dei termini di trattenimento non sia direttamente correlata all’estensione dei termini massimi di permanenza nei Centri ma segua un andamento proprio. Molto ovviamente dipende dal livello di cooperazione offerto da ciascun Paese di provenienza dei cittadini stranieri”.

Grazie a Minniti, dunque, avremo un C.P.R. in ogni regione, grazie a Salvini le persone lì trattenute potranno restarci per 180 giorni.

Infine, vero e proprio sconcerto comporta la lettura **dell’articolo 4** del decreto Salvini laddove rispette alle modalità di esecuzione dell’espulsione prevede, nelle ipotesi di indisponibilità di posti nei C.P.R., che il giudice di pace, su richiesta del Questore, con il decreto di fissazione dell’udienza di convalida, può autorizzare **la temporanea permanenza dello straniero**, sino alla definizione del procedimento di convalida, in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell’Autorità di pubblica sicurezza e qualora tali condizioni permangono anche dopo l’udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei, presso l’ufficio di frontiera interessato, sino all’esecuzione dell’effettivo allontanamento e comunque non oltre le successive quarantotto ore.

A riguardo, preme sottolineare ancora una volta quanto evidenziato dal Garante Nazionale dei detenuti e delle persone private della libertà personale, che ha espresso non poche preoccupazioni in ordine alla mancata predeterminazione di tali strutture, con la “creazione di

<<zone d'ombra>> prive di tutela effettive e potenzialmente esposte al rischio di arbitri ed abusi”, che rischiano di sfuggire allo stesso controllo preventivo del Garante.

Quest'ultimo sottolinea inoltre la necessità di specificazione e map-pature di tali strutture che devono sottostare ad un preliminare giudizio di idoneità con riferimento condizioni materiali conformi agli standard europei ed internazionali (in relazione, ad esempio, alla metratura, alla ventilazione, all'accesso ai servizi igienici) ed ad una gestione che garantisca l'accesso ai bisogni primari (cibo, acqua).

Sembra alquanto assurdo che il Garante debba specificare quanto suddetto ma assurda è la previsione di una detenzione all'interno di strutture non specificate in completa violazione, ancora una volta, dell'articolo 13 della Costituzione.

Dunque dalle nuove forme di trattenimento per i richiedenti asilo; dall'aumento dei termini massimi per la detenzione amministrativa nei C.P.R.; dalle ulteriori forme illegittime di detenzione in non precisate strutture delle autorità di pubblica sicurezza emerge un quadro preoccupante in cui si tentano di istituzionalizzare pratiche di vera e propria segregazione, colpendo i migranti con forme di iper-criminalizzazione.

### 1.3. REVOCA E DINIEGO DELLA PROTEZIONE

L'articolo 7 del decreto Salvini, prevede un elenco di reati che, in caso di condanna definitiva, costituiscono motivo di diniego o di revoca rispettivamente della protezione internazionale e di quella sussidiaria: reati di violenza sessuale, reati di produzione, traffico, detenzione ad uso non personale di sostanze stupefacenti, rapina ed estorsione. A queste fattispecie però se ne aggiungono altre come reati di furto, lesioni personali gravi e gravissimi ma soprattutto violenza o minaccia a pubblico ufficiale.

Inoltre, l'articolo 10 introduce un procedimento immediato innanzi alla commissione territoriale per il richiedente che sia sottoposto a procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbero diniego della protezione internazionale e ricorrono i presupposti di pericolosità che legittimano il trattenimento ovvero quando il richiedente ha già ricevuto una condanna anche non definitiva per gli stessi

reati. In questi casi il Questore dà tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente, che provvede nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione.

In caso di rigetto della domanda, salvo che la Commissione faccia rilasciare altri permessi di soggiorno per protezione speciale, il richiedente ha in ogni caso l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione.

Rispetto a quest'ultima previsione, l'Asgi ha evidenziato come essa violi l'articolo 27 della Cost, ossia la presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva di condanna; l'articolo 33 della Convenzione Internazionale sullo status dei rifugiati che vieta l'espulsione dei rifugiati se non per condanna definitiva per aver commesso reati gravi; varie Direttive dell'U.E. che escludono la possibilità di espulsione immediata in caso di pendenza della domanda di protezione internazionale (come ha anche evidenziato Corte di giustizia (Grande Chambre, C-181/16, sentenza del 19 giugno 2018).

#### 1.4. LA CITTADINANZA DISEGUALE

**L'articolo 14 prevede la revoca della cittadinanza italiana in caso di condanna definitiva per taluni gravi reati** ( es. delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale).

Anche su questo punto l'Asgi evidenzia come "l'istituto della revoca per i soli stranieri divenuti cittadini appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, primo comma Cost., poiché si trattano in modo diverso situazioni oggettivamente simili.

Più specificamente, ad alcuni cittadini italiani (quelli che di fatto l'acquisiscono per *ius sanguinis*) la cittadinanza italiana non potrà mai essere revocata, mentre altri cittadini (che hanno ottenuto la cittadinanza, di fatto, per *ius soli*) potranno vedersela revocata se commettono determinati reati".

La creazione di un diritto speciale assume connotati sempre più evidenti, la scelta è quella di indirizzare verso una categorie di persone disposizioni repressive e discriminatorie e questa norma ne è l'ennesima conferma.

Oltre ai casi di revoca, si rende più difficile il percorso anche per l'ottenimento della cittadinanza.

Infatti il decreto legge prevede tempi di attesa per l'ottenimento della cittadinanza che arrivano fino a 4 anni ed un aumento del costo per la richiesta (da 200 a 250 euro).

Inoltre con l'approvazione del maxi-emendamento al Senato ora lo straniero per acquisire la cittadinanza dovrà anche dimostrare una adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al B1.

## CONCLUSIONI

Con questa normativa sull'immigrazione prevista nel decreto Salvini siamo giunti sicuramente al punto più basso della nostra storia sociale, giuridica e culturale degli ultimi 70 anni.

Si completa il progressivo processo che porta a configurare il migrante come “non-persona”, cui viene negato ogni diritto sociale, civile e politico. Il diritto penal-amministrativo “del nemico” raggiunge il suo apice. Abbiamo visto infatti come il migrante sia confinato in campi di internamento, bloccato in indefinite zone d'attesa, privato di ogni tipo di tutela e garanzia costituzionale.

Abbiamo visto come si potenzino i meccanismi di esclusione dello straniero, costringendo quest'ultimo in una condizione di marginalità, disperazione e ricattabilità.

Un circolo vizioso pericolosissimo che porterà migliaia di persone ad essere “invisibili” nei nostri territori, condannati a vivere di espedienti quasi sicuramente all'interno di rifugi di fortuna. “Non-persone” che ritorneranno “visibili” solo quando sarà necessario criminalizzarli: etichettarli come generatori di “degrado”, come fonte di “insicurezza”, indirizzando nei loro riguardi tutte le tensioni sociali irrisolte della nostra società.

Il migrante diviene, dunque, solo l'oggetto di un sistema punitivo, relegato ad essere umano di seconda categoria.

Come tutto ciò posso anche solo minimamente favorire quella “sicurezza” tanto sbandierata da chi è oggi al potere, non è davvero dato saperlo. Tutte le norme contenute nel decreto Salvini porteranno come conseguenze l'acuirsi dei problemi e dei conflitti.

Davvero pensiamo di poter violentare migliaia di esseri umani con le più feroci brutalità senza pagarne il conto?

E' evidente che se fondiamo la nostra società sull'odio e sulla violenza verso un ben determinato gruppo di persone, allora -prima o poi- quell'odio e quella violenza ci tornerà indietro.

Questo decreto con le sue vergognose previsioni rende tutti e tutte noi più insicuri. Più insicuri rispetto alle profonde fratture che si sono create nel nostro ordine costituzionale.

Più insicuri rispetto al profondo caos che si creerà nelle nostre città, in cui si combatterà ogni giorno una guerra tra ultimi e penultimi sempre più selvaggia.

Ma d'altronde è proprio questo il fine che Salvini vuole raggiungere: far esplodere le tensioni sociali per governare l'insicurezza attraverso ulteriori provvedimenti razzisti, liberticidi e securitari.

## 2. SICUREZZA PUBBLICA

Abbiamo avuto modo di evidenziare quanto Salvini sia debitore verso Minniti di normative già confezionate e pronte ad una loro ulteriore torsioni razziste e securitarie.

Ciò è particolarmente evidente in materia di "sicurezza pubblica". Non a caso, in quest'ambito, il Ministro dell'Interno non intacca la riforma di sistema messa in campo dal suo predecessore ma si "limita" ad introdurre delle ennesime norme repressive, particolarmente indirizzate verso i poveri e gli attivisti.

### 2.1. CRIMINALIZZARE LE LOTTE:

#### **La ri-penalizzazione del blocco stradale e la repressione delle occupazioni.**

Sicuramente una prima categoria di soggetti che puntano a colpire le norme sulla "sicurezza" di Salvini è quella degli attivisti.

Lo si comprende bene analizzando, in particolare, due norme previste nel decreto legge.

La prima è la **reintroduzione del reato di blocco di strada ordinaria (art.23).**

Reato che era stato abrogato nel 1999 prevedendo una sanzione amministrativa (rimaneva, invece, il reato di blocco di strada ferrata) e che viene introdotto tramite una modifica all'articolo 1 del decreto

legislativo n.66/1948.

Il blocco di strada ordinaria, qualora avvenga con “oggetti o congegni” è dunque oggi punito con la reclusione da 1 a 6 anni e se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, da 2 a 12 anni di reclusione.

Con una evidente sproporzione dei minimi e massimi edittali.

In sede di conversione al Senato, il blocco di strada ordinaria che **avvenga solo tramite il “proprio corpo”** (nella versione originale del decreto, punito anch'esso con la reclusione) è **ritornato ad essere punito con una sanzione amministrativa da 1.000 a 4.000 euro.**

Evidentemente si sono resi conto che la norma, come inizialmente concepita, era così palesemente incostituzionale da non poter resistere troppo tempo nel nostro ordinamento, oltre a portare a devastanti conseguenze sul piano sociale, con una incarcerazione di massa di chiunque andasse ad esprimere il benché minimo dissenso attraverso un mero blocco stradale.

Ma la previsione del reato di blocco di strada ordinaria rimane in ogni caso di una assoluta gravità ed, inoltre, fortemente repressiva nei riguardi degli stranieri. Infatti, l'articolo 23, 2 comma del decreto prevede **che, per un migrante, la condanna, con sentenza definitiva, per reato di blocco di strada ordinaria o ferrata costituisca una causa ostativa all'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato e conseguentemente determini il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno.**

Di più, in sede di conversione al Senato, si inserisce rispetto a quest'ambito un riferimento al “testo unico delle leggi di pubblica sicurezza” approvato con Regio Decreto del '31, che contiene norme simbolo del regime fascista ed è ancora in vigore nel nostro ordinamento.

In particolare si prevede **che rientri tra le cause ostative per l'ingresso dello straniero in Italia (con conseguente diniego o revoca del permesso) non solo la condanna definitiva per blocca stradale ma anche la condanna definitiva per mancata osservanza all'ordine di scioglimento della “manifestazione sediziosa” (art.24 T.U. delle leggi sulla pubblica sicurezza).**

Siamo, dunque, davanti ad una norma dalla gravità inaudita che colpisce una tradizionale forma di lotta che ha portato ad avanzamenti sul piano dei diritti nel nostro Paese: basti pensare ai picchetti ed ai

blocchi stradali dei lavoratori; degli studenti; degli tanti attivisti per i diritti sociali ed ambientali.

Ancora più odiosa appare, poi, la previsione discriminatoria riguardante i migranti, che con una condanna per blocco stradale perdono automaticamente il permesso di soggiorno.

Una norma quest'ultima che sembra tutta indirizzata a neutralizzare le lotte che, in questi anni, i migranti hanno saputo mettere in campo, per rivendicare dignità e diritti.

Si pensi, solo per fare qualche esempio, ai tanti picchetti organizzati dai lavoratori migranti della logistica e delle campagne per denunciare le loro condizioni di sfruttamento o dai richiedenti asilo per contestare le situazioni indegne presenti nei CAS.

Salvini, dunque, punta a neutralizzare ogni tipo di dissenso, ogni tipo di protesta e conflitto sociale. Lo fa puntando sull'incarcerazione in massa degli attivisti, destinatari di una durissima repressione.

In ogni caso la norma solleva palesi dubbi di legittimità costituzionale, tra tutti la violazione del principio di proporzionalità della pena e lo stridente contrasto con l'articolo 21 della Costituzione che enuncia il sacrosanto diritto di esprimere liberamente, con ogni mezzo di diffusione, il proprio pensiero.

C'è davvero di augurarsi che questa dichiarazione di incostituzionalità arrivi il prima possibile e che, nel frattempo, attivisti italiani e migranti non paghino sulla propria pelle le conseguenze di questa norma liberticida.

La seconda norma volta a colpire le lotte sociali di questo Paese è quella contenuta nell'articolo 30 del decreto che apporta modifiche all'articolo 633 c.p. "invasione di terreni o edifici".

Nel testo originario del decreto legge si modificava tale articolo, punendo con maggiore pesantezza i promotori ed organizzatori delle occupazioni, con pene fino a 4 anni ed una multa fino a 2064 euro.

In sede di conversione al Senato, si decide però di cambiare impostazione, sostituendo totalmente l'articolo 633 c.p. e prevedendo attualmente che:

- **"Chi invade terreni o edifici altrui**, pubblici o privati, al fine di occu



- parli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da 1 a 3 anni e con la multa da euro 103 a euro 1032” ( I comma) .

L'articolo 633 prevedeva, in questo caso, la reclusione da 1 a 2 anni o la multa da 103 a 1032 euro.

Quindi si inaspriscono le pene per chi occupa edifici o terreni, aumentando il massimo edittale e applicando congiuntamente, non più solo in alternativa, la multa suddetta.

- **“Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e la multa da euro 206 a euro 2064 e si procede d’ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata” (II comma).**

L'articolo 633 c.p. prevedeva, in questo caso, che si applicassero congiuntamente le pene (della reclusione e della multa) se il fatto fosse stato commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, o da più di dieci persone, anche senza armi.

Anche in questo caso, dunque, si dilata l’ambito punitivo perché si aumentano il massimo edittale (fino a quattro anni) e si aggiunge congiuntamente l’applicazione della multa ed, inoltre, ciò si applica anche solo per il fatto di essere più di cinque persone a commettere il fatto.

- **“Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata” (III comma).**

Si introduce, all’articolo 633 c.p. questo nuovo terzo comma che, riprendendo l’iniziale intenzione del decreto-legge, mira a punire con maggiore veemenza gli organizzatori o i promotori delle occupazioni.

Inoltre, il successivo articolo 31 reca modifiche all’articolo 266 del codice di procedura penale sulle intercettazioni.

Come si legge nella relazione introduttiva del decreto **“allo scopo di potenziare le risorse investigative e ampliare le opzioni giudiziarie nei confronti di organizzatori e promotori delle occupazioni abusive –non di rado espressione di interessi occulti, di matrice non solo politico-ideologica, ma anche criminale–si consente di poter fare ricorso allo strumento delle intercettazioni telefoniche”.**

Giova, forse, ricordare che le intercettazioni sono utilizzate nel nostro ordinamento per delitti gravissimi (es. per reati puniti fino all'ergastolo; per la pornografia minorile; per gli atti persecutori) ma ora anche per rintracciare i pericolosissimi promotori di occupazioni.

Dopo le modifiche arretrate in sede di conversione, l'utilizzo delle intercettazioni viene menzionato non solo per individuare i promotori delle occupazioni ma, in generale, nei confronti di tutti coloro che commettono tali fatti (si menziona il nuovo II comma dell'articolo 633).

In ogni caso si tratta di norme che mirano, come si è detto, a criminalizzare precise lotte sociali: in primis i movimenti per il diritto all'abitare ma anche i comitati territoriali per le questioni ambientali, si pensi al movimento No Tav o No Tap.

Dunque, è palese la volontà di raggiungere la neutralizzazione delle battaglie sociali, attraverso una loro marginalizzazione, criminalizzazione ed il pericolo reale di incarcerazione dei rappresentanti più esposti.

Questi ultimi nella visione del Governo -che la relazione illustrativa ben espone- sono di fatto spogliati del loro portato politico e resi dei veri e propri "delinquenti", esponenti di interessi occulti e criminali. Ulteriore conferma della volontà di questo Esecutivo di delegittimare le lotte.

## 2.2. GUERRA AI POVERI:

### Estensione del daspo ed introduzione del reato di accattonaggio

Un'altra categoria di soggetti duramente colpiti dalle norme sulla "sicurezza" di Salvini sono i poveri ed i marginali e, soprattutto in questo caso, la strada era più che spianata dal decreto Minniti.

Le novità della nuova normativa riguardano l'**estensione dello strumento del "mini-daspo"** nell'ipotesi dell' articolo 9, comma 3, della legge n.48/2017.

Si prevede, infatti, l'**inserimento dei "presidi sanitari" e delle "aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli"** nell'elenco dei luoghi che possono essere individuati dai regolamenti di polizia urbana ai fine dell'applicazione della misura a tutela del decoro.

Nonostante nella relazione introduttiva si affermi che "ciò consentirà la possibilità di applicare, tra l'altro, la misura del provvedimento di

allontanamento del questore (cosiddetto «daspo urbano») nei confronti dei soggetti che pongono in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione nei suddetti ambiti», questa valutazione non appare conforme al dato normativo.

Infatti, nell'articolo 10, 2 comma, della legge n.48/2017 si prevede l'applicazione del «daspo urbano» emesso dal Questore solo nel caso di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9 comma 1 e 2 (mini-daspo disposto dal Sindaco rispetto ai luoghi elencati da tali commi).

Dunque, secondo la lettera della norma, il divieto di accesso del Questore non trova applicazione nel caso di violazione del mini-daspo rispetto a luoghi stabiliti dai regolamenti di polizia urbana.

In ogni caso, vergognoso appare l'estensione del mini-daspo ai «presidi sanitari».

**Addirittura il diritto alla salute diviene, nella visione del Governo, questione di ordine pubblico.**

La norma è stata giustificata con la volontà di trovare una (finta) soluzione all'escalation di aggressioni subite da medici nei pronto soccorsi. Ma in realtà sono propri i «camici bianchi» i primi in rivolta per la previsione del «daspo sanitario».

«Non possiamo tradire la Costituzione, che tutela la salute di tutti i cittadini — avverte Filippo Anelli, presidente della Federazione nazionale degli Ordini dei Medici (Fnomceo) — non vogliamo tradire il codice deontologico, che ci impone di curare chi ha bisogno di aiuto. Invitiamo il governo a emanare provvedimenti idonei a garantire la nostra incolumità senza ledere il diritto di tutti alla salute».

**Ma le sorprese rispetto al «daspo» non sono finite qui.**

Infatti, nel maxi-emendamento approvato in Senato si prevede un nuovo articolo 21-ter che modifica l'articolo 10 della legge n.48/2017, prevedendo che chi contravviene al divieto di accesso predisposto dal Questore («daspo urbano») sia punito con l'arresto da 6 mesi ad 1 anno, che diventa da 1 a 2 anni nel caso in cui il soggetto sia condannato, con sentenza anche non definitiva, per reati contro la persona o il patrimonio.

Dunque se, precedentemente a tale modifica, in caso di violazione del daspo urbano si poteva configurare solo l'applicazione dell'articolo 650 c.p. («inosservanza dei provvedimenti dell'autorità», con arresto

fino a 3 mesi e l'ammenda fino a 206 euro) attualmente si prevede, una vera e propria sanzione penale, come accade per il daspo sportivo per la cui violazione si prevede una pena da 1 a 3 anni (art.6, comma 6, legge 401/1989)

Dunque una norma, come il daspo urbano, che già generava numerosi sospetti in merito alla sua legittimità costituzionale a causa della “presunzione di pericolosità” su cui sembra basarsi, trova oggi una nuova potenza repressiva grazie alla previsione addirittura della pena detentiva per i contravventori.

Anche in questo caso, la sproporzione tra pena ed offesa appare più che evidente.

Ancora una volta si potenziano i meccanismi di criminalizzazione dei marginali, maggiori destinatari di questa inutile ed ingiusta misura.

D'altronde che con il decreto Salvini si vogliono ulteriormente colpire i poveri nelle nostre città è evidente anche da una nuova norma, introdotta con il maxi-emendamento approvato in Senato: si rende reato l'accattonaggio molesto.

**Il nuovo articolo 21 quater prevede, infatti, che: “salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà, è punito con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000.**

È sempre disposto il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento”. La solita norma lungimirante introdotta da un legislatore poco miope che davanti ad un aumento delle persone in grossa difficoltà economica nel nostro Paese decide di dare finalmente una risposta risolutiva e strutturale al problema della povertà: carcere per gli accattoni e ammenda fino a 6.000 euro, dati i loro grossi redditi da intaccare. Si tratta evidentemente di una norma fortemente simbolica ma anche aspramente disumana.

Una norma che nega il diritto che ogni persona ha di chiedere aiuto se si trova in uno stato di bisogno.

Una norma che vorrebbe de-responsabilizzare uno Stato che ha il

dovere di venire incontro sotto il profilo sociale, non repressivo, a chi si trova in una condizione di difficoltà ed emarginazione.

A dire tutto ciò sono diverse pronunce della Corte Costituzionale, tra tutte la sentenza n. 519 del 1995, che ha, di fatto, depenalizzato la mendicizia. In quell'occasione, la Consulta ha affermato che: «gli squilibri [...] che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che [...] **non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze** [...] volte a “nascondere” la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. [...]. In questo quadro, la figura criminosa della mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittima [...]. Nè la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica [...], può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto».

“Nascondere la miseria” è proprio quello che questo nuovo reato intende fare.

Si stigmatizza la povertà che diviene una colpa dell'individuo e ciò che realmente è: una conseguenza delle politiche populiste e neo-liberiste degli ultimi trent'anni, un problema sociale da affrontare solo ed esclusivamente con necessari strumenti di welfare.

Ma nella società fondata sul beneamato decoro della “città vetrina” si preferisce gettare la polvere sotto al tappeto, si preferisce effettuare sterili operazioni di pulizia estetica dei nostri centri urbani, finendo per trattare degli esseri umani come veri e propri scarti, privati non solo dei minimi diritti sociali ma anche della com-passione altrui.



# 1.2

## CONSUMO PERSONALE E SPACCIO DI SOSTANZE STUPEFACENTI

Di Valentina Muglia

La legge **Jervolino – Vassalli** del 1990 rappresenta oggi la base normativa in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope, una legge che è tornata ad avere effetti in seguito alla nota sentenza della Corte Costituzionale del 2014 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità della **legge Fini-Giovanardi**.

Quest'ultima aveva eliminato nel 2006 ogni distinzione fra droghe leggere e droghe pesanti ai fini dello spaccio ed inasprito le pene per alcune condotte, alimentando ingiustizie tramite proibizionismo e repressione e contribuendo al sovraffollamento carcerario nel nostro paese.

Com'è noto- anche all'indomani dell'abrogazione della Fini- Giovanardi - oggetto di repressione è ancora il semplice consumo personale di sostanze, e la figura del “consumatore” anche occasionale è spesso assimilata tout-court a quella del soggetto “tossicodipendente” un' espressione che porta con sé un forte stigma sociale di disvalore.

Le politiche sulla droga sono strettamente connesse ad una precisa opzione di politica penale e penitenziaria, non a caso ad entrare in carcere sono spesso proprio persone con problemi di dipendenza, singoli individui dalle biografie complesse, che divengono il vero bersaglio del proibizionismo.

Riprova ne è la persistente disponibilità reale delle sostanze illecite e il potere delle grandi organizzazioni criminali che gestiscono su scala nazionale ed internazionale la loro produzione ed immissione

nel mercato, nonostante la morsa repressiva e la linea dura portata avanti dai governi degli ultimi anni.

Il carcere assume allora alla funzione di essere la “dis Scarica sociale” delle politiche di turno, uno strumento attraverso il quale criminalizzare, marginalizzare e controllare i “tossici” senza determinare alcuna contrazione del fenomeno dell'utilizzo delle sostanze stupefacenti, essendo totalmente insufficienti nel nostro paese le politiche (auspicabili) di riduzione del danno e di reale informazione sull'utilizzo consapevole delle sostanze.

In merito all'impatto detentivo del proibizionismo basta analizzare alcuni dati statistici, al fine di comprenderne gli effetti distorsivi prodotti negli ultimi anni:

I soggetti con problemi di dipendenza rappresentano in modo stabile il 25% circa del totale della popolazione detenuta, condannati a scontare la pena in carcere per reati connessi alla violazione della legge sulle sostanze stupefacenti e per piccoli reati contro il patrimonio, a dimostrazione del nesso tra il consumo, la marginalizzazione sociale e la commissione di illeciti per procurarsi la sostanza.

Non a caso in seguito all'introduzione nel nostro paese della legge Fini-Giovanardi il numero di detenuti in carcere è aumentato, nel 2009 più di 4 persone su 10 erano infatti detenute per violazione della normativa in materia di sostanze stupefacenti (41,6% del totale dei detenuti).

All'abrogazione della Legge Fini- Giovanardi è seguito – non a caso - un calo del numero dei detenuti, divenendo il 35,3% nel 2014 (anno dell'abrogazione), il 33,9% nel 2015 e il 34,2% nel 2016.

Il dato del 2016 tradotto in numeri ci dice che più di 18.000 persone, di cui circa 7000 stranieri, erano detenute nelle nostre carceri per reati connessi alla detenzione di sostanze stupefacenti.

Si tratta però di numeri ancora alti, ad esempio l'Italia nel 2015 è stata il paese con il più alto numero di detenuti per reati in violazione della normativa sulle sostanze stupefacenti dei 47 Paesi aderenti al Consiglio d'Europa.



L'attuale normativa si presenta quindi complessa, stratificata e poco chiara anche a causa della reviviscenza della legge Jervolino- Vassalli, per questo di seguito proviamo a dare una ricostruzione del quadro normativo attuale per favorire la diffusione della conoscenza dei propri diritti, soprattutto in caso di consumo personale e di controllo da parte delle Forze dell'Ordine.

L'obiettivo è di ridurre il rischio di subire abusi in situazioni connesse alla detenzione di sostanze, come spesso purtroppo si verifica nella prassi.

## ● SOSTANZE STUPEFACENTI

Con l'espressione "sostanze stupefacenti, psicoattive o psicotrope" la legge indica un elenco di **sostanze farmacologicamente attive cioè ricche di principi attivi considerati capaci di alterare l'attività mentale del soggetto che le assume, con potenziale creazione di dipendenza, tolleranza o assuefazione.**

La legge oggi -com'è noto- collega diverse conseguenze allo spaccio delle sostanze stupefacenti, ecco quindi che viene di nuovo in rilievo ai fini della pena la differenza fra **droghe leggere e droghe pesanti.**

Sono ricomprese nella **prima categoria** quelle per lo più quelle prodotte da sostanze naturali, ad esempio la cannabis e i suoi prodotti marijuana ed hashish, fra le **secondo** rientrano ad esempio l'eroina e la cocaina, l'elenco completo delle sostanze e la loro classificazione in leggere e pesanti ai fini della legge è contenuto nelle tabelle ministeriali.

## ● DETENZIONE DI SOSTANZE STUPEFACENTI

Si parla spesso di **detenzione di sostanze stupefacenti**, con quest'espressione la legge di riferisce ad una **qualsiasi relazione fra un soggetto e una sostanza stupefacente, ad esempio il semplice possesso di un quantitativo di sostanza nella tasca dei pantaloni, o del cappotto o nello zaino.**

Detenere della sostanza stupefacente di per sé è sempre una condotta illecita, solo che nel caso del **consumo personale non comporta nessuna sanzione penale**, mentre nel caso dello spaccio sì, poiché è un reato.

A fare la differenza è quindi la finalità (cioè lo scopo) della detenzione, se è per il proprio consumo o per la vendita ad altri.

## ● DETENZIONE PER CONSUMO PERSONALE

La legge punisce con una **sanzione amministrativa** chiunque per farne uso personale, **importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope**, oltre alla detenzione infatti anche altre condotte possono essere considerate illecito amministrativo (l'acquisto, il ricevere da altri, l'importazione e l'esportazione) purchè il fine sia solo quello del consumo personale.

La legge non definisce concretamente il concetto di “consumo personale” ma con quest’espressione si riferisce chiaramente all’uso o consumo individuale della sostanza, escludendo qualsiasi tipo di passaggio o diffusione ad altre persone.

Per distinguere il consumo personale da altre situazioni la legge detta alcuni criteri generali, ai fini dell’accertamento della destinazione esclusivamente ad uso personale della sostanza si tiene conto delle seguenti circostanze:

- La quantità della sostanza posseduta, in riferimento al **limite massimo di principio attivo tollerato** indicato dalle tabelle del Ministero della Salute.

Limiti massimi di sostanza stupefacente previsti dall’art. 73 comma 1-bis del Testo Unico approvato con D.P.R. 309/1990, come modificato dalla Legge 21 febbraio 2006 n. 49

Prospetto riepilogativo per le principali sostanze stupefacenti

Sostanza	D.M.S. in mg di principio attivo	Moltiplicatore variabile	Q.M.D. in mg di principio attivo	Sostanza lorda in grammi o n. di comprese	Numero di dosi o assunzioni
Eroina	25	10	250	1,7 (15%)	10 ass.
Cocaina	150	5	750	1,6 (45%)	5 ass.
Cannabis – THC – (marijuana, hashish)	25	20	500	5 (10%)	15 – 20
MDMA (ecstasy)	150	5	750	5 compr.	5 ass.
Amfetamina	100	5	500	5 compr.	5 ass.
LSD	0,05	3	0,150	3 fracobolli	3 ass.

Legenda: D.M.S. (Dose Media Singola) - Q.M.D. (Quantità Massima Detenibile) - D.M.G. (Dose Media Giornaliera)

- Le modalità con cui si presenta la sostanza, in riferimento al confezionamento e al peso lordo complessivo
- Altre circostanze dell’azione da cui si può desumere l’utilizzo personale, ad esempio lo stato di tossicodipendenza o la presenza di strumenti utilizzati solitamente per il consumo, come cartine e grinder nel caso del consumo di cannabis.

## ● CONSUMO PERSONALE: DEPENALIZZATO AD ILLECITO AMMINISTRATIVO

La detenzione di sostanze per consumo personale, in quanto depenalizzato, non costituisce reato ma è solo un **illecito amministrativo**. Comporta:

- Comporta una sanzione amministrativa, cioè la sospensione di alcuni documenti, o l'impossibilità di conseguirli per un certo periodo di tempo: **La patente, il porto d'armi, il passaporto, il permesso di soggiorno (solo per gli stranieri)** per un periodo di tempo che va **da un mese a tre mesi nel caso di droghe leggere, da due mesi a un anno per quelle pesanti**.
- Comporta anche la **segnalazione al Servizio pubblico del sistema sanitario nazionale** per la prevenzione, la cura e la riabilitazione dalle dipendenze patologiche (**SerD**), per la definizione di un programma di recupero personalizzato.

### PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Il possesso di sostanze stupefacenti per consumo personale comporta l'apertura di un procedimento amministrativo su **segnalazione** delle forze dell'ordine al **Prefetto della città di residenza del consumatore**.

La **Prefettura convoca il consumatore per un colloquio**, nel caso di persona minore di età sono convocati anche i genitori.

**Il colloquio** consiste in un incontro con un assistente sociale, finalizzato a conoscere l'entità della dipendenza del consumatore ed è informativo riguardo le conseguenze legali riguardo all'utilizzo di sostanze stupefacenti.

**Presentarsi al colloquio non è obbligatorio ma è consigliato**, in quanto non presentarsi comporta sempre la chiusura del procedimento amministrativo con l'irrogazione della sanzione amministrativa.

Nel caso invece sia la prima segnalazione a carico del consumatore è possibile che il procedimento amministrativo dopo il colloquio si concluda solo con **un invito formale a non fare più utilizzo di sostanze stupefacenti**, senza l'irrogazione della sanzione amministrativa (solo per i casi meno gravi).

Durante il procedimento si ha diritto a prendere visione e a chiedere copia degli atti relativi alla propria segnalazione e **sebbene per tutta la**

durata di questo procedimento non sia richiesta dalla legge l'assistenza legale, questa è comunque consigliata.

La legge prevede anche la possibilità di **opporsi entro tempi brevi (10gg) all'ordinanza del Prefetto di apertura del procedimento amministrativo**, dinanzi al Giudice di Pace o al tribunale dei minori in caso di persona minore di età. Così come **è possibile opporsi al decreto del Prefetto** con cui **viene irrogata la sanzione amministrativa a conclusione del procedimento**, sempre dinanzi al Giudice di Pace o al tribunale dei minori in caso di persona minore di età.

E' bene sapere che i dati relativi a questo procedimento non risulteranno su nessun documento nè sul proprio certificato penale, ma rimarranno nelle banche dati della prefettura e possono quindi essere visionati dalle forze dell'ordine in caso di successivi controlli.

### SEGNALAZIONE AL SERD

L'apertura del procedimento amministrativo comporta solitamente **la segnalazione da parte del Prefetto del consumatore al Servizio pubblico per la cura delle dipendenze da sostanze stupefacenti**, con l'invito ad intraprendere un **percorso di recupero**.

Tale programma terapeutico viene predisposto insieme al consumatore dopo gli accertamenti medici necessari, ed è formulato nel rispetto della dignità della persona, tenendo conto in ogni caso delle esigenze di lavoro e di studio e delle condizioni di vita familiare e sociale del consumatore.

Sebbene non sia obbligatorio seguire il percorso terapeutico proposto, nel senso che nessun consumatore può essere costretto contro la sua volontà ad iniziare, proseguire e portare a termine il programma, la legge lo richiede come **presupposto per la revoca delle sanzioni amministrative**.

A prescindere dalle segnalazioni chiunque faccia uso di sostanze può chiedere volontariamente al Servizio per la cura delle dipendenze di essere aiutato ed ha diritto all'anonimato se lo richiede espressamente, senza rischiare di subire alcuna segnalazione alle autorità, in quanto nelle strutture sanitarie viene tutelato solo il diritto alla salute di chi chiede aiuto.

## Segnalazioni alla prefettura per consumo personale DATI (relativi al 2016)

La maggior parte delle segnalazioni è per consumo di cannabis (80,4% del totale), e solo a seguire cocaina 12,7% , oppioidi 5,7% , altro 1,3% La maggior parte dei segnalati è di genere maschile e ha meno di 30 anni (circa il 70%), poco più dell'11% dei casi riguarda minori di età, le segnalazioni aumentano nella fascia di età dai 20 ai 24 anni. Nell'anno 2016 più del 35% dei procedimenti amministrativi si sono chiusi solo con un formale invito a non fare più uso sostanze stupefacenti senza l'irrogazione della sanzione amministrativa, mentre un'alta percentuale dei procedimenti conclusi con l'irrogazione della sanzione amministrativa è avvenuta in assenza di colloquio, a causa della mancata presentazione della persona interessata.

### ● CONSUMO DI GRUPPO

Il consumo di gruppo di sostanze stupefacenti non è considerato reato ma è **considerato un illecito amministrativo**, proprio come il consumo personale. La legge in realtà depenalizza solo il consumo personale, non quello di gruppo, si tratta infatti di un'ipotesi creata negli anni dalla giurisprudenza. E' considerato **consumo di gruppo sia l'acquisto della sostanza in gruppo cioè da parte di più persone insieme con lo scopo di consumarla in gruppo in un momento successivo, sia l'acquisto della sostanza da parte di uno solo dei membri del gruppo, su mandato del gruppo, sempre con lo scopo di consumarla collettivamente.**

Può capitare che chi acquista la sostanza per il gruppo venga fermato per un controllo da parte delle forze dell'ordine e sia trovato in possesso di un quantitativo di sostanza maggiore di quella "tollerata" (vedi sopra concetto di limite nelle tabelle ministeriali) proprio a causa del fatto che la sostanza che ha con sé è destinata al consumo del gruppo.

In questo caso si aprirà molto probabilmente un procedimento penale a carico del consumatore che dovrà dare la prova del consumo di gruppo. Per dimostrare il consumo di gruppo è necessario dimostrare che chi ha comprato la sostanza è uno dei consumatori del gruppo e che ha agito per sé e per gli altri consumatori, indicando chi sono questi ultimi.

Non è valido infatti un generico riferimento “al gruppo di amici”, è necessario cioè che tutti gli appartenenti al gruppo si conoscano fra loro da prima e che abbiano agito sulla base di un accordo avvenuto prima dell’acquisto, ad esempio con la divisione della spesa economica e con lo scopo di consumare tutti insieme la sostanza nel luogo e nei tempi concordati.

## ● ABBANDONO DI SIRINGHE

La legge punisce con una **sanzione amministrativa** chi getta o abbandona siringhe o altri strumenti utilizzati per l’assunzione di sostanze stupefacenti in luoghi pubblici, aperti al pubblico o privati ma altrui od uso comune, mettendo quindi a rischio l’incolumità degli altri.

La sanzione consiste nel **pagamento di una somma dai 51 ai 516 euro**.

## ● DETENZIONE PER SPACCIO

Le attività vietate dalla legge sono molte e variegate, **chiunque coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque detiene fuori dalle ipotesi previste per il consumo personale delle sostanze stupefacenti può essere punito penalmente.**

Ad essere illegale è quindi ogni tipo di **trasferimento, passaggio o diffusione di uno stupefacente da un soggetto ad un altro soggetto**, anche se lo scambio avviene gratuitamente ed anche se riguarda una dose minima, nonché le attività rivolte alla coltivazione e alla produzione delle sostanze.

In riferimento alla **detenzione è punibile penalmente chiunque detenga sostanze con lo scopo di cederle ad altri, ma generalmente il semplice possesso di sostanze stupefacenti non dice nulla riguardo alla destinazione della sostanza.**

Infatti anche in questo caso vengono **valutati anche altri elementi considerati indizi o meno dell’attività di spaccio** (ad esempio quantità e qualità della sostanza posseduta e altre circostanze del caso, per la valutazione degli indizi vedere sotto).

Queste attività costituiscono ciascuna **un reato e comportano l'arresto nei casi di flagranza, il giudizio direttissimo e la conseguente condanna alla reclusione e alla multa.**

Chiaramente la pena varia a seconda della qualità e della quantità della sostanza stupefacente, della gravità del fatto e delle circostanze dello stesso

### **ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELL'ACCUSA DI SPACCIO IN GIUDIZIO:**

Il giudice, sulla base degli indizi raccolti, prende in considerazione degli elementi decisivi per il giudizio che riguardano:

- **Quantità e qualità della sostanza posseduta**  
In riferimento alla **quantità** maggiore è il **peso lordo** di sostanza posseduta maggiore è la presunzione che la sostanza fosse destinata alla vendita e non al consumo personale, stesso discorso per la qualità in rapporto alla **purezza della sostanza**, cioè alla concentrazione di principio attivo: sostanze pure sono ritenute destinate allo spaccio una volta tagliate.  
Potrà essere valutato come chiaro indice di spaccio il **possesso sostanze diverse** (es. hashish, eroina e cocaina) o **di sostanze confezionate in dosi di diversa pesatura** (ad es. 6 bustine di cellofan con 6 diverse pesature di hashish)
- **La presenza o meno di strumenti che vengono utilizzati solitamente per pesare e confezionare le sostanze destinate allo spaccio.**  
Si considerano quei strumenti/attrezzature solitamente utilizzati per la pesatura e il confezionamento (tipo il **bilancino di precisione**, cellofan, bustine) e il possesso di **sostanze da taglio**.
- **La disponibilità economica (reddito personale o del nucleo familiare).** Sarà valutata inoltre la disponibilità economica, in relazione sia alla quantità e alla qualità di sostanza posseduta (per es. un disoccupato che possiede della droga pura e quindi costosa) nonché all'eventuale possesso di denaro contante magari di piccolo taglio e di provenienza poco chiara.
- **Altre circostanze del caso (per esempio lo stato di tossicodipendenza)**



## ● PENE PER SPACCIO

- **Da 8 a 20 anni** per lo spaccio di droghe pesanti, più una multa da € 25.822 ad € 258.228
- **Da 2 a 6 anni** per lo spaccio di **droghe leggere**, più una multa da € 5.164 a € 77.468
- **Da 6 mesi fino a 4 anni** per spaccio di lieve entità, più una multa da € 1.032 ad € 10.329, senza distinzioni fra spaccio di droghe pesanti o leggere.

La legge prevede inoltre delle **aggravanti** che comportano un aumento della pena (di cui sopra)

- Nel caso di spaccio di quantità molto grandi di sostanze
- Nel caso il fatto coinvolga 3 o più persone insieme
- Nel caso di presenza anche di armi
- Nel caso in cui coinvolga una persona minore di età
- Nel caso in cui lo spaccio avvenga vicino a una scuola, una caserma, un carcere, una comunità giovanile, un ospedale, strutture per la cura delle dipendenze, o se l'offerta della sostanza è finalizzata ad ottenere prestazioni sessuali da una persona tossicodipendente.
- In aggiunta possono essere applicate anche le sanzioni amministrative di divieto di espatrio e di ritiro della patente di guida per un periodo massimo di tre anni
- Se il condannato è **straniero** è prevista anche la possibilità che venga **espulso** dallo Stato Italiano non appena abbia espiato la pena della reclusione in carcere

La **pena** può essere **diminuita** in caso di collaborazione con l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria

## ● SPACCIO DI LIEVE ENTITÀ

La detenzione di sostanza stupefacente può essere considerata finalizzata allo **spaccio di lieve entità** quando rispetto ai mezzi, alle modalità o alle circostanze dell'azione, alla qualità e quantità delle sostanze possedute, risulta evidente che l'attività di spaccio fosse di dimensioni ridotte, con la produzione di un giro minimo di guadagni e con una diffusione minima del prodotto nel mercato delle sostanze. La legge in questo caso non richiede nemmeno che lo spaccio sia occasionale, cioè consumato una sola volta, e ai fini della pena non fa differenza il tipo di sostanza venduta, in questa ipotesi infatti non viene prevista nessuna distinzione fra spaccio di droghe leggere e di droghe pesanti, **la pena prevista** è in ogni caso dai 6 mesi ai 4 anni di reclusione e una multa da € 1.032 a 10.329 euro.

## ● AGEVOLAZIONE ALL'USO DI SOSTANZE STUPEFACENTI

La legge punisce chiunque agevoli l'utilizzo di sostanze stupefacenti di altre persone, adibendo a luogo abituale di consumo di sostanze ad esempio il proprio pub, il proprio appartamento o la propria automobile.

Con il termine "**abituale**" la legge intende che quest'attività debba avvenire con una certa frequenza (es. ogni sabato sera)

La **pena** è della reclusione dai 3 ai 10 anni e della multa da 2.582 a 10.329 euro in caso di utilizzo di **droghe pesanti**, e della reclusione da 1 a 4 anni e la multa dai 2.582 ai 25.000 euro in caso di **droghe leggere**, ed è aumentata in caso di presenza fra i consumatori di persone minori di età.

Nel caso si tratti di locali pubblici comporta inoltre la **chiusura temporanea dell'attività commerciale** per un periodo di tempo dai 2 ai 5 anni.

**Per essere considerata agevolazione non è necessario che il proprietario del luogo adibito a ritrovo abituale percepisca in cambio del denaro.**

## ● LA COLTIVAZIONE DOMESTICA DI CANNABIS

La legge non considera reato il consumo personale di cannabis, ma **considera reato la coltivazione della pianta di canapa**.

La coltivazione infatti così come la produzione di tutte le sostanze stupefacenti è vietata dalla legge ed è punita con le **stesse pene previste per lo spaccio**: in teoria chiunque pianti della canapa, anche se in un vaso piccolo nel balcone di casa, commette un reato.

Tuttavia non sempre si viene puniti per la coltivazione domestica, recenti **pronunce giurisprudenziali** hanno infatti dettato dei principi fondamentali sul tema in particolare sul concetto di inoffensività in concreto della condotta di coltivazione.

Ciò vuol dire che la coltivazione rimane comunque un'attività vietata dalla legge, ma è possibile non subire la condanna penale quando il giudice, in base alle circostanze del caso concreto, ritenga **provato "l'uso esclusivamente personale e la minima entità della coltivazione"** e che la **produzione abbia le caratteristiche fisiche tali da "poter escludere la possibile diffusione della sostanza producibile e/o l'ampliamento della coltivazione"**.

Affinchè ciò accada è necessario che la coltivazione sia davvero minima (certamente non una serra domestica) solo così potrà essere ritenuta inoffensiva per la salute pubblica.

## ● GUIDA SOTTO L'EFFETTO DI SOSTANZE STUPEFACENTI

Le forze dell'ordine durante un controllo in strada possono sottoporre ad un test anti-droga il conducente del veicolo, dal momento che è **vietato guidare sotto l'effetto di sostanze stupefacenti**.

In ogni caso questi accertamenti devono avvenire nel rispetto dell'integrità fisica e della riservatezza personale e sono svolti sul posto, tramite le dotazioni della volante (stesso funzionamento dell'alcol-test ma tramite **kit che rilevano le sostanze**).

In caso di esito positivo al test antidroga la **pena** prevista è **dell'arresto da 6 mesi a 1 anno** ed una sanzione economica dai **1500 ai 6000 euro**, la

**confisca dell'automobile** se è di proprietà del conducente e il **raddoppio delle pene in caso di incidenti stradali**.

Comporta chiaramente la **sospensione della patente per 1 o 2 anni**, a seconda dei casi.

L'eventuale rifiuto di sottoporsi al test antidroga può comportare inoltre l'integrazione di un illecito, punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e una sanzione dai 1500 ai 6000 euro.

## ● CONTROLLO DA PARTE DELLE FORZE DELL'ORDINE QUALI DIRITTI?

La legge dà ampi poteri alle forze dell'ordine in materia di prevenzione e repressione del traffico di stupefacenti, questo vuol dire che nel caso sia in corso un'operazione di polizia chiunque può essere fermato per un controllo.

La legge consente inoltre quando ne ricorrono i presupposti di procedere anche alle **perquisizioni personali e locali**, che implicano accertamenti più invasivi rispetto alla normale ispezione, ad esempio la perquisizione a casa alla ricerca di sostanze stupefacenti nascoste in seguito ad un controllo avvenuto per strada.

Solitamente l'**ispezione avviene sugli effetti personali, su bagagli e mezzi di trasporto**, questo implica che possono chiedere a chi viene controllato di aprire lo zaino o di svuotare le tasche per guardarne il contenuto.

**E' sempre consigliata la consegna spontanea della sostanza stupefacente e del materiale utilizzato per consumarla all'inizio del controllo, in quanto è considerata una condotta collaborativa.**

Le forze dell'ordine sono tenute a **redigere un verbale** nel caso vengano trovate sostanze stupefacenti, nel verbale saranno **riportate tutte le operazioni eseguite** ad esempio i dati personali di chi viene controllato, quantità e qualità della sostanza trovata.

Chi viene fermato ha diritto far mettere per iscritto nel verbale le proprie osservazioni (ad esempio "sono un consumatore abituale di ...") e a far inserire anche l'eventuale ritrovamento di cartine, grinder ed altri strumenti propri del consumo personale.

E' importante leggere attentamente il verbale prima di firmarlo, chi è stato controllato ha **diritto inoltre ad averne una copia.**

**La firma del verbale non è obbligatoria, infatti è sconsigliato firmare nel caso in cui non si capisca bene il contenuto del verbale, o si ritenga non corrisponda a verità, in questo caso chi si rifiuta di firmare ha anche diritto che sia messo a verbale la motivazione del proprio rifiuto.**

Nel caso di contestazione per uso personale le comunicazioni (ad esempio la convocazione al colloquio da parte del prefetto) saranno inviate all'indirizzo di residenza, ma al momento del controllo si può richiedere – facendolo mettere a verbale – che vengano inviate ad un altro indirizzo, ad esempio quello del proprio domicilio

Se il controllo avviene **mentre si è alla guida** l'eventuale ritrovamento di sostanze comporta inoltre la **sospensione immediata della patente per 30 giorni.**



# 1.3

## TRATTAMENTO SANITARIO OBBLIGATORIO

Di Valentina Muglia

**Il diritto alla salute** è garantito come diritto fondamentale, chiunque ha diritto a ricevere le cure necessarie ed adeguate tramite il Servizio Sanitario nazionale, pubblico e gratuito, a prescindere da cittadinanza, condizioni economiche o sociali. **Gli accertamenti e trattamenti sanitari sono solitamente volontari, cioè si basano sul consenso (o volontà) espresso validamente dal paziente, che deve essere informato dal medico sullo scopo e sulla natura dell'eventuale intervento terapeutico necessario, delle conseguenze e dei rischi del trattamento.**

**Il consenso** nel diritto alla salute è quindi un elemento che **accompagna ciascun individuo durante tutto il proprio percorso terapeutico**, dalla libertà di scegliere se come e quando curarsi, sino all'eventuale **revoca del consenso**: il paziente è libero di scegliere di non curarsi o di smettere di curarsi. Nessuno quindi può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario contro la sua volontà, se non quando questa possibilità sia prevista espressamente dalla legge.

E' proprio il caso del trattamento sanitario obbligatorio (da ora in poi **TSO**), **che consiste nell'imporre ad un soggetto un ricovero ospedaliero, appunto contro la sua volontà, quando ne ricorrono i presupposti indicati dalla legge.** Si tratta chiaramente di un'ipotesi estrema, che pone al centro della riflessione il diritto alla salute del singolo, soprattutto alla salute mentale, e la questione della salute collettiva.

Se infatti la libertà personale è inviolabile e va tutelata come tale, nell'ipotesi di TSO la libertà personale viene evidentemente compressa dai poteri dell'agire pubblico, per questo è importante conoscerne bene i limiti al fine di **evitare abusi** e conoscere tutti i diritti di chi vi è sottoposto.

La legge sottolinea la necessità di rispettare dignità di chi viene sottoposto a questo trattamento: anche chi subisce una cura ha diritto per quanto possibile alla libera scelta del medico e del luogo dove essere curato, ha diritto a comunicare con chi vuole - specie con i familiari e volendo anche con un Avvocato - per tutta la durata del trattamento, ha diritto a ricorrere in Tribunale per opporsi al provvedimento di disposizione del ricovero forzato, ha diritto insomma ad essere trattato come persona umana e a non vedere lesa né la propria dignità né compromessi i propri diritti civili e politici, di cui rimane pienamente titolare.

## ● A CHI PUÒ ESSERE DISPOSTO IL TSO

Il trattamento sanitario obbligatorio può essere disposto nei casi previsti dalla legge, in particolare la legge n.180 del 1978 (nota anche come Legge Basaglia) e la legge n.833 del 1978 disciplinano i trattamenti disposti per malattia mentale.

Per MALATTIA MENTALE si intende la presenza di un'alterazione psichica tale da richiedere e giustificare urgenti interventi terapeutici.

Nella pratica questo trattamento viene spesso disposto nei confronti di persone che presentano disturbi psichici, tossicodipendenti in crisi di astinenza, alcoldipendenti, ad esempio in casi di rifiuto della terapia medica farmacologica, di rifiuto di cibo e acqua oppure nel momento in cui vengono assunti comportamenti imprevedibili o violenti (es. minaccia di ferirsi, di uccidersi).

## ● IN QUALI CASI SI INTERVIENE CON IL TSO

La proposta di trattamento sanitario obbligatorio può prevedere che le cure vengano prestate in condizioni di degenza ospedaliera solo se esistono alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici, se gli stessi non vengano accettati dall'infermo e se non vi siano le condizioni e le circostanze che consentano di adottare tempestive ed idonee misure sanitarie extra ospedaliere.

La legge prevede 3 CONDIZIONI come presupposto per l'intervenire con un TSO, ed è necessario che sussistano tutte e tre contemporaneamente:



- **La necessità della cura:** la persona si trova in una situazione di alterazione tale da necessitare **urgenti interventi terapeutici**
- **Il rifiuto della cura:** gli interventi proposti vengono espressamente rifiutati.
- **L'impossibilità di adottare tempestive e idonee misure sanitarie extraospedaliere,** cioè di non procedere al ricovero.

Queste tre condizioni devono essere **accertate e certificate da un medico**, che **deve tentare concretamente di coinvolgere il paziente a sottoporsi alle cure in modo volontario**, e ad informarlo delle eventuali conseguenze del trattamento sanitario obbligatorio.

Secondo la legge infatti **“gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato”**.

**La ricerca del consenso** in una situazione critica potrebbe sembrare apparentemente un paradosso, è invece **uno degli elementi più importanti**, perché consente di evitare di eseguire il trattamento forzato ogni qualvolta si presenti una situazione critica: è bene ricordare infatti che si tratta pur sempre di un provvedimento che comporta una forte compressione dei diritti individuali e che limita la libertà personale di chi vi è sottoposto.

## ● IN CHE CONSISTE IL TSO

Il trattamento sanitario obbligatorio, su **proposta motivata di un medico**, può prevedere che le cure vengano prestate in **condizioni di degenza ospedaliera** solo se esistano alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici, se gli stessi non vengano accettati dal paziente e se non vi siano le condizioni e le circostanze che consentano di adottare tempestive ed idonee misure sanitarie extra ospedaliere.

Il **paziente sottoposto a TSO subisce un ricovero ospedaliero, nel reparto psichiatrico di diagnosi e cura della struttura più vicina, per essere sottoposto alle cure necessarie, anche farmacologiche.**

Solitamente **la durata** del trattamento è di **7 giorni**, ma **può terminare prima** non appena cessano le condizioni che lo hanno legittimato, così come **può essere prorogato** oltre il settimo giorno nel caso sia necessario.

## ● CHI PROCEDE AL TSO

La legge, per eseguire un TSO, **coinvolge più soggetti**, assegnando loro compiti e doveri diversi:

- **I medici** incaricati di valutare la situazione concreta e lo stato di salute del paziente da loro visitato,
- **Il sindaco** in qualità di Autorità sanitaria locale
- **Il giudice tutelare** in quanto autorità giudiziaria necessaria per la convalida del trattamento, dal momento che il TSO è pur sempre un provvedimento limitativo della libertà personale, sebbene temporaneo ed eccezionale.

### PROCEDIMENTO

#### Il sindaco del comune:

In cui il paziente ha la residenza è il soggetto che dispone il provvedimento amministrativo di TSO, nella forma **dell'ordinanza sindacale**, su proposta di ricovero motivata del medico e convalidata da un medico della struttura sanitaria pubblica.

Questo provvedimento deve essere **notificato entro 48 ore** dal ricovero al Giudice tutelare.

#### Il giudice tutelare:

Entro le **successive 48 ore**, assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti, provvede con **decreto motivato a convalidare** o non convalidare il provvedimento e ne dà comunicazione al sindaco.

In caso di **mancata convalida** il sindaco dispone la **cessazione del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera**.

Se questo non avviene, o non avviene nei tempi stabiliti dalla legge, l'ordinanza del Sindaco **decade automaticamente**.

**Il Giudice tutelare** può inoltre **adottare i provvedimenti urgenti** che possono servire **per conservare e amministrare il patrimonio** di chi è temporaneamente sottoposto al provvedimento di TSO.

E' necessario inoltre che l'ordinanza del Sindaco sia **notificata al soggetto sottoposto al trattamento forzato**, in quanto si tratta di un provvedimento dal quale conseguono limiti alla libertà personale di chi vi è sottoposto.

**La mancata notifica** così come la mancata motivazione **rendono illegittimo questo provvedimento**, e possono essere motivo di ricorso.

Inoltre chiunque, anche chi è sottoposto al trattamento sanitario obbligatorio o un familiare o un amico, può rivolgere **al Sindaco richiesta di revoca** o di modifica del provvedimento con il quale è stato disposto o prolungato il TSO.

Sulle richieste di revoca o di modifica **decide il Sindaco stesso entro 10 giorni**, emanando in caso di accoglimento un provvedimento di modifica o revoca del trattamento.

Il trattamento obbligatorio può essere disposto anche nei **confronti di stranieri e apolidi**, in questi casi ne viene data **comunicazione anche al Ministero dell'interno e al consolato competente, tramite il Prefetto locale.**

## ● INTERVENTO DELLE FORZE DELL'ORDINE

Nella prassi il ricovero è spesso richiesto dai familiari o conoscenti, che in situazioni particolarmente critiche e di emergenza richiedono l'intervento medico telefonando **al 118 e alle Forze dell'ordine.**

L'intervento di queste ultime si rende spesso necessario dalla situazione concreta, venendo in rilievo **questioni di sicurezza pubblica**: molti interventi avvengono infatti in presenza di **comportamenti "antisociali"**, le cui manifestazioni sono spesso la minaccia di suicidio o la minaccia di lesione a cose e persone.

Sebbene la legge preveda il trattamento sanitario obbligatorio con una **finalità puramente terapeutica**, focalizzando l'intervento non sul concetto di pericolosità sociale ma di tutela della salute e della sicurezza del paziente in situazioni di gravi alterazioni mentali, molto spesso ad essere sottoposti al ricovero forzato sono proprio personaggi già noti alle autorità, in situazioni in cui vengono in rilievo anche questioni di sicurezza pubblica.

In questi casi il ricovero forzato può essere eseguito anche con l'utilizzo della forza fisica, in presenza di una situazione di "stato di

necessità” ad esempio nelle ipotesi di comportamenti violenti in atto o comunque di un pericolo concreto.

E' molto importante, per evitare abusi, che **la forza fisica venga utilizzata solo nei casi strettamente necessari per garantire l'incolumità pubblica e che sia in rapporto di strumentalità e di breve durata.** (Ad esempio: bloccare fisicamente il paziente agitato per metterlo sulla barella dell'autoambulanza)

## ● TRATTAMENTI E DIRITTI DEL PAZIENTE

Una volta eseguito il ricovero ospedaliero il **paziente deve essere sottoposto ai trattamenti strettamente necessari per ristabilire la sua salute**, anche mediante l'utilizzo di terapie farmacologiche.

La legge gli riconosce il **diritto** per quanto possibile **alla libera scelta del medico e del luogo dove essere curato**, nonché di avere informazioni riguardo il suo stato di salute e sulle terapie che gli vengono somministrate, nonché il diritto al termine del ricovero ad essere dimesso senza ulteriori formalità.

**Chi è sottoposto al trattamento sanitario obbligatorio conserva tutti i suoi diritti civili e politici per tutta la durata del trattamento.**

- Può infatti **chiedere la revoca o la modifica** del provvedimento al Sindaco
- Può agire in giudizio **contro il decreto di convalida** del giudice tutelare
- Ha **diritto a comunicare con chi ritiene opportuno**, specialmente con i propri familiari e legali, questo forse è proprio uno dei diritti più negati in presenza di ricovero forzato.

Enorme è il costo emotivo per chi vi è sottoposto e per chi gli sta intorno, anche a causa dello stigma sociale sulla salute mentale che chi ha subito questo trattamento si ritrova spesso a sopportare, tuttavia **il TSO non viene riportato in nessun documento, né nel casellario giudiziale e non comporta di per sé la revoca della patente o di altri documenti.**

La legge impone il rispetto dell'integrità fisica e psichica del paziente per tutta la durata del trattamento coatto, per questo è importante sapere che le pratiche di **contenzione fisica** sono spesso illegittime.

Per **contenzione fisica** si intende “**la predisposizione di presidi applicati sulla persona, o di mezzi come le barriere ambientali che riducono e controllano i movimenti**”, ad esempio **l'essere legati al letto mediante polsiere e cavigliere**.

La contenzione fisica deve essere **limitata solo ad eventi straordinari**, per esempio in situazioni eccezionali e per il tempo strettamente necessario alla somministrazione della terapia, infatti è esclusa la possibilità di utilizzare coercizione fisica nei trattamenti sanitari per natura punitiva o meramente preventiva, anche a causa del rischio di lesioni o peggior di decesso che ne può conseguire.

La storia di **Francesco Mastrogiovanni** morto dopo 87 ore di contenzione fisica nel reparto psichiatrico di un ospedale, legato con le cinghie al letto e privato della possibilità di nutrirsi, bere e vedere i propri familiari, mostra tutti i rischi di questa pratica illegittima.

## ● PROROGA DEL TSO

L'eventuale **proroga del ricovero ospedaliero necessita di tutte le garanzie previste dalla legge per la disposizione del TSO** nella prima fase, essendo pur sempre un provvedimento limitativo della libertà personale.

Questa può avvenire infatti **solo su proposta motivata di un medico al Sindaco**, solitamente si tratta dello psichiatra di reparto.

La **proposta** deve essere anch'essa **motivata**, deve indicare cioè la persistenza dei requisiti richiesti dalla legge per il TSO e la durata presumibile dell'ulteriore ricovero richiesto.

Ricevuta la proposta il **Sindaco ne deve dare comunicazione al Giudice tutelare** per ottenere o meno la convalida, con stesse modalità e tempi previsti dalla stessa legge per eseguire il Tso.

## ● CESSAZIONE DEL TSO

Lo stesso medico è tenuto inoltre a comunicare prontamente al Sindaco le dimissioni del paziente al verificarsi della cessazione delle condizioni che avevano legittimato il TSO, oppure l'eventuale impossibilità sopravvenuta di proseguire il trattamento stesso.

**Il Sindaco, entro 48 ore dal ricevimento della comunicazione del sanitario, ne dà notizia al Giudice tutelare.**

L'eventuale omissione di queste importanti comunicazioni comportano la cessazione di ogni effetto del provvedimento di TSO disposto in precedenza, il quale non potrebbe più essere **prolungato se non illegittimamente** - e può comportare la commissione del reato di "omissione d'atti d'ufficio", sempre che non sussistano gli estremi di un delitto più grave. Cessate le condizioni previste dalle legge per il TSO il paziente è libero di firmare le proprie dimissioni e di uscire dalla struttura ospedaliera senza ulteriori formalità.

## ● RICORSO CONTRO IL PROVVEDIMENTO DEL TSO

Chi è sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio e **chiunque vi abbia interesse** ad esempio un familiare, **può proporre ricorso contro il provvedimento convalidato dal giudice tutelare. (procedimento ex art. 739 cpc)**

**Il Sindaco** può proporre ricorso nel caso inverso, quello cioè della mancata convalida da parte del giudice tutelare del provvedimento di TSO, **entro il termine di 30 giorni.**

### PROCEDIMENTO

**Il Presidente del tribunale** fissa l'**udienza di comparizione delle parti**, con decreto notificato alle parti e al pubblico ministero.

Il presidente del tribunale, acquisito il provvedimento che ha disposto il trattamento sanitario obbligatorio e sentito il pubblico ministero, **può decidere di sospendere immediatamente il trattamento**, anche prima dell'udienza di comparizione delle parti.

Sulla richiesta di sospensiva il presidente del tribunale provvede **entro 10 giorni.** Il tribunale provvede in camera di consiglio, sentito il pubblico mi-

nistero, dopo avere assunto le informazioni e raccolto le prove disposte di ufficio o richieste dalle parti.

Le parti possono stare in giudizio anche senza un difensore (spesso sconsigliato) e non ha costi, in quanto è esente dal contributo unificato.

## ● TSO ILLEGITTIMO E RISARCIMENTO DEL DANNO

Nel caso in cui un trattamento sanitario obbligatorio sia illegittimo il paziente può richiedere il risarcimento del danno patrimoniale causato dal TSO.

Sebbene, ad oggi, non sia prevista una vera e propria indennità per illegittima detenzione finalizzata al ristoro di chi ha subito un TSO ingiusto, sarà sempre possibile richiedere il risarcimento del danno patito.

Il risarcimento del danno è una via che segue le regole del diritto civile. Senza addentrarci su questo tema in modo eccessivamente ampio, ogni azione che comporti un danno ingiusto per chi la subisce merita di essere valutata al fine di risarcire chi ha subito il danno, di un corrispettivo economico.

Ciò che è fondamentale segnalare è che tale danno **deve essere sempre provato** (relazioni mediche, chances perdute a causa della limitazione della libertà, danno morale legato alla lontananza di affetti familiari e dovuto al cambiamento delle proprie abitudini sociali e familiari, ecc.).

Per questo motivo, anche nel processo penale, è sempre possibile chiedere la liquidazione di un danno civile, anche se in sede penale.

Questa regola, ovviamente, vale per tutti i casi di limitazione ingiusta della propria libertà, compreso, in questo caso, l'ingiusto TSO.

2.0







# 2.1

## IDENTIFICAZIONE E FOTOSEGNALAMENTO

Di Avv. Ania La Pietra

### IDENTIFICAZIONE E CONTROLLO DEI DOCUMENTI

L'identificazione può avvenire in qualsiasi momento perché è una forma di controllo anche preventivo che possono fare le forze dell'ordine (c.d. identificazione preventiva).

Ciò vuol dire che, nel caso in cui si venga fermati durante un corteo, una manifestazione, o intenti a bivaccare in una piazza, e venga chiesto di esibire un documento di riconoscimento, occorre fornire indicazioni circa la propria identità personale.

**NB: Nel caso in cui si venga fermati da un agente in borghese si ha il diritto di chiedergli di identificarsi a sua volta e di mostrare il tesserino.**

### ● DOCUMENTI VALIDI PER IL RICONOSCIMENTO

I documenti muniti di fotografia e di timbro, o altra segnatura equivalente, e rilasciati da una amministrazione dello Stato, sono:

- Carta d'identità
- Il passaporto (sia titolo di viaggio sia di identificazione);
- La patente di guida;
- Il libretto del porto d'armi;
- La patente nautica;
- Le tessere di riconoscimento rilasciate dalle amministrazioni dello Stato ai propri dipendenti (valide 10 anni a mente dell' art. 7, D.L. 5/2012).

## ● RIFIUTO DI ESIBIRE LE GENERALITÀ O DI ESIBIRE I DOCUMENTI

Se il soggetto fermato si rifiuta di fornire le proprie generalità (nome, cognome, luogo e data di nascita), di mostrare un documento d'identità o quando ci sono indizi sufficienti per ritenere che il nome dato o i documenti forniti siano falsi (art. 11, d.l. 21.3.1978 n. 59) gli ufficiali-agenti di polizia (polizia di stato, carabinieri e altri corpi appartenenti all'esercito, polizia municipale - ma questi ultimi solo se hanno la qualifica di agente di polizia di sicurezza- ) possono portare la persona nei propri uffici per procedere al fermo di identificazione anche detto accompagnamento.

In caso di rifiuto di fornire le generalità/esibire i documenti, oltre all'accompagnamento in questura di cui abbiamo parlato, si può essere denunciati per i seguenti reati:

### SE È UN CITTADINO ITALIANO O COMUNITARIO

- **Se si rifiuta di fornire la propria identità**, può essere denunciato e rischia la pena dell'arresto fino a un mese (art. 651 c.p.).
- **Se non esibisce i documenti** rischia la pena dell'arresto fino a due mesi (art.294 reg .att. TULPS e art. 221 TULPS).

### ● SE È UN CITTADINO EXTRACOMUNITARIO

- **Se non esibisce i documenti** (passaporto-permesso), senza un valido motivo, rischia la pena dell'arresto fino a 6 mesi;
- **Se c'è motivo di dubitare dell'identità**, si può essere accompagnato in questura per rilievi segnaletici (fino a un massimo di 24 ore). - art. 6 d.lgs. n. 286/98.

## ● RIFIUTO DI ESIBIRE LE GENERALITÀ O DI ESIBIRE I DOCUMENTI

Nel caso in cui **vengono fornite false generalità** a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio, il reato è punito con pene maggiori (che sono stata aggravate col c.d. pacchetto sicurezza - d.l. 23.5.2008, n.92):

**Se vengono dichiarate (a voce o per iscritto) false generalità** si rischia il carcere fino a un **massimo di sei anni** (artt.495 e 496 c.p.); la stessa pena è prevista in caso di alterazione del corpo per impedire l'identificazione - es. alterazioni delle impronte digitali (art. 495-ter c.p.).

## ● FOTOSEGNALAMENTO

L'art. 4 TULPS, infatti, prevede che: “L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che **le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità** siano sottoposti a **rilievi segnaletici**.”

Ha facoltà inoltre **di ordinare alle persone pericolose o sospette di munirsi**, entro un dato termine, della carta di identità e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali o degli agenti di pubblica sicurezza.”

Le Forze dell'Ordine hanno, quindi, il potere-dovere di identificare le **“persone pericolose” e “sospette”** (a norma dell'art. 4 del T.U.L.P.S.) o quelle, comunque, **delle quali ritengano opportuno conoscere la identità per l'espletamento dei propri compiti istituzionali**.

### **Ma cosa si intende per persone pericolose o sospette?**

Cominciando dalle **persone pericolose**: in termini di legge a questa categoria appartengono **le persone che sono dichiarate pericolose** e, quindi, sottoposte a misure di sicurezza (obbligo di firma, obbligo di non allontanamento, domiciliari, ecc.) o le persone appartenenti a una delle categorie che possono essere sottoposte a misure preventive che la legge individua in coloro che sono abitualmente dediti a traffici illeciti, che per il tenore di vita sono ritenuti vivere anche in parte con

proventi di attività delittuose, sono dediti a commettere reati contro i minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica, indiziati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso.

Indice della pericolosità è quindi una misura cautelare in atto o un precedente che ne determini la “pericolosità”.

Per quanto riguarda le **persone sospette**, si passa alla **valutazione soggettiva dell'agente di polizia**, c.d. “operante”.

Ma anche qui la legge fa un espresso riferimento al tipo di atteggiamento della persona cosiddetta “sospetta”, ossia le persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazioni a specifiche e concrete circostanze di tempo e luogo, non appaiono giustificabili e che possono essere perquisite sul posto al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi o stupefacenti.

Quindi si specifica che **solo alle persone pericolose e sospette può essere richiesto di identificarsi con carta d'identità** e che **i rilievi segnaletici** (c.d. fotosegnalazione) **possono essere eseguiti nel solo nel caso in cui una persona pericolosa o sospetta non sia in grado di identificarsi** con un valido documento o se ci sia il dubbio sulla validità del documento mostrato.

In questi casi, dunque, l'attività di controllo e identificazione è un'attività di “**polizia di sicurezza**” (art. 11 Decreto Legge 21 marzo 1978, n. 59 convertito con modificazioni nella Legge 18 maggio 1978, n. 191 ed art. 4 T.U.L.P.S.)

Quando ricorrono le condizioni di cui sopra è previsto **l'accompagnamento** negli uffici di polizia **per procedere ai rilievi segnaletici**.

Di tale accompagnamento e del successivo rilascio va dato «**avviso**» al **Procuratore della Repubblica**, il quale può disporre l'immediato rilascio. **La durata massima del trattenimento in ufficio** (c.d. fermo o accompagnamento per l'identificazione di p.s.) è fissata in **24 ore** (a differenza del fermo per identificazione di soggetto sottoposto alle indagini che è di 12 ore).

**Dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato compiuto è data immediata notizia al Procuratore della Repubblica**, il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni sopra elencate ordina il rilascio della persona accompagnata.

**Al Procuratore della Repubblica è data altresì immediata notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui è avvenuto.**

## ● PROCEDURA DEL FOTOSEGNALAMENTO

Alla identificazione della persona **può procedersi**, ove occorra, anche mediante fotosegnalamento, ovvero **eseguendo rilievi dattiloscopici, fotografici, antropometrici**, (acquisizione impronte papillari, digitali o palmari, unitamente alla fotografia, ai dati anagrafici e descrittivi) ad esclusione di quei rilievi che possano incidere sulla libertà fisica e morale, specialmente quando impongano un mancato riguardo al pudore ed alla dignità della persona medesima (prelievo del DNA).

Se gli accertamenti di cui trattasi comportano **il prelievo di capelli o saliva e manca il consenso dell'interessato**, la polizia giudiziaria procede al prelievo coattivo nel rispetto della dignità personale del soggetto, **previa autorizzazione scritta**, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, dal Pubblico Ministero.

Di tutte le operazioni compiute a norma dell'art. 11 del D.L. 59/78 è redatto **Verbale** ed il fotosegnalamento **viene iscritto in un apposito registro**. La documentazione è conservata in apposito fascicolo (**fascicolo delle indagini**) presso l'ufficio del P.M.

La documentazione è posta a disposizione del P.

**Le impronte digitali**, così rilevate, verranno inserite nel **database del sistema A.F.I.S. – Automated Fingerprint Identification System**.

## ● CASI SPECIFICI E CONSIGLI PRATICI

**1** Spesso accade che alla richiesta di fornire dare il proprio documento o le proprie generalità il fermato possa reagire.

In queste situazioni, si possono configurare due ipotesi di reato:

### ● OLTRAGGIO A PUBBLICO UFFICIALE

Chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone **offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale** mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni è punito con la **reclusione fino a tre anni** (art 341-bis c.p.)

### ● RESISTENZA A PUBBLICO UFFICIALE

Chiunque **usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio**, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza, è punito con la **reclusione da sei mesi a cinque anni** (art.337 c.p.)

Ti possono accusare **del reato di resistenza** (anche) se usi violenza o minaccia nei confronti di un incaricato di pubblico servizio o di dipendenti di istituti di vigilanza privata (guardie private) in servizio presso stazioni dei treni, metropolitana e sugli autobus perché sono considerati ausiliari di pubblica sicurezza.

E' importante sapere che per **violenza e minaccia si intende qualunque comportamento idoneo ad opporsi all'atto del pubblico ufficiale** che non sia una semplice resistenza passiva. (ad esempio anche il solo divincolarsi o difendersi in qualsiasi modo dall'attività del pubblico ufficiale potrebbe configurare il reato di resistenza.

### **2 Se ti ferma un agente in borghese:**

**Deve prima identificarsi** (generalità, numero di matricola, corpo di appartenenza) e mostrare il tesserino di riconoscimento; se non lo fa, non sei tenuto a seguire i suoi ordini.



### 3 Identificazione negli uffici di polizia

**Negli uffici di polizia è sempre consigliabile chiedere** il tesserino di identificazione, segnare la targa della macchina, scrivere il nome dei poliziotti che ti interrogano o fanno il verbale e chiedere sempre una copia di quello che ti fanno firmare; queste cose servono per denunciare eventuali irregolarità.

#### 4 Se ti ferma un militare appartenente all'esercito:

**I militari** attualmente in servizio nelle città **hanno lo status di agente di pubblica sicurezza**, ma non possono svolgere funzioni di polizia giudiziaria.

Questo significa che, come polizia e carabinieri, possono:

- Chiederti generalità e documenti di identità;
- Portarti in questura per procedere all'identificazione (fermo di identificazione);
- Possono perquisirti e perquisire la tua auto ma **SOLO in caso di eccezionale urgenza** che non consenta l'intervento del giudice o se devono verificare l'eventuale presenza di armi o esplosivi o droga quando l'atteggiamento della persona non è giustificabile.

**Al di fuori di questi casi NON POSSONO perquisirti e le perquisizioni non sono legali.** Deve, comunque, essere sempre fatto un verbale e te ne devono dare una copia (art. 4 L. 22 maggio 1975, n.152).

#### 5 Se ti ferma agente della polizia municipale (ex vigili urbani)

Gli agenti di **polizia municipale** sono pubblici ufficiali e **quasi sempre sono anche agenti ausiliari di pubblica sicurezza** (ma possono anche non esserlo) e svolgere funzioni di polizia giudiziaria o polizia amministrativa. Possono quindi fermarti e portarti in questura, commissariato, comando per identificarti.

#### Se non hanno funzioni di polizia giudiziaria NON possono:

- Obbligarti a fare dichiarazioni od obbligarti con la forza ad altro;
- Accompagnarti con la forza negli uffici di polizia giudiziaria
- Ispezionare nella tua casa, roulotte, tenda o all'interno della macchina salvo che la legge lo autorizzi espressamente.

Non c'è un modo chiaro che identifica le funzioni dell'agente di polizia municipale in quel momento, ma è sempre possibile sollevare la questione.

Il Pacchetto Sicurezza ha dato maggiori poteri ai sindaci quindi è possibile che decretino misure che limitano le libertà personali (multe per chi beve alcolici per strada o si ritrova in gruppo in alcuni luoghi, ecc.) e che gli interventi della polizia municipale contro venditori ambulanti siano maggiori.

### 6 Sei sull'autobus o sul treno e ti ferma un controllore

Il controllore è considerato un pubblico ufficiale (art. 357 c.p.).

Cosa può fare:

- Può chiederti le tue generalità (nome, cognome, ecc) e se ti rifiuti di dirle ti può accusare del reato art. 651 c.p. (rifiuto di indicazione sulla propria identità);
- Può chiederti di mostrare i documenti SOLO nel caso in cui ti deve fare la multa (perchè sei senza biglietto).

Se non mostri i documenti può fermarti e chiamare la polizia per procedere alla tua identificazione.

## ● USO ILLEGITTIMO E ARBITRARIO DEI POTERI DELLE FORZE DELL'ORDINE

L'uso illegittimo/arbitrario della forza e/o dell'autorità da parte delle forze dell'ordine può essere sempre **denunciato all'autorità giudiziaria penale**.

In caso di **percosse, trattenimenti e perquisizioni illegali, atti di razzismo** da parte delle forze dell'ordine e controllori dei mezzi di trasporto, può essere **presentata una denuncia/querela alla Procura della Repubblica** del luogo dove si è verificato il reato.

Nel caso dei reati sopra elencati, gli stessi possono essere perseguibili su querela di parte solo se presentata **entro tre mesi** dal verificarsi del fatto illecito.



# 2.2

## ISPEZIONI, PERQUISIZIONI E SEQUESTRO

Di Avv. Margherita Di Gaeta

Le ispezioni e le perquisizioni sono mezzi di ricerca della prova, cioè **atti “a sorpresa”** di norma **autorizzati dall'autorità giudiziaria**, che può procedervi autonomamente oppure dando mandato agli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria. In alcuni casi, tuttavia, quest'ultimi possono procedervi anche di propria iniziativa.

### LE ISPEZIONI

Previste dagli **articoli 244 e seguenti del codice di procedura penale**, hanno una finalità prevalentemente descrittiva e **vengono effettuate per osservare e descrivere persone, luoghi o cose con lo scopo di ricercare le tracce ed altri effetti materiali del reato**.

L'ispezione può essere **personale** quando si svolge sulla persona, oppure può avere **ad oggetto luoghi o cose**.

### LE PERQUISIZIONI

Invece, disciplinate dagli **artt. 247 e seguenti del codice penale**, sono **dirette a ricercare cose materiali pertinenti al reato, quali ad esempio cose sulle quali o per mezzo delle quali è stato commesso il reato, od anche nelle ipotesi in cui si ricerchi una persona da arrestare**.

Anche le perquisizioni si distinguono in **personali** e **locali** a seconda che la ricerca venga effettuata su una persona, ovvero in un determinato luogo.

La disciplina delle due figure è pressoché la stessa, soprattutto dal punto di vista dei diritti e le garanzie.

**Ciò che viene ritrovato a seguito di tali attività può essere sottoposto a sequestro**: in questo caso gli agenti devono redigere **apposito verbale e chiederne la convalida al Pubblico Ministero entro 48 ore**.

## ● DIRITTI DI CHI SUBISCE UN'ISPEZIONE O UNA PERQUISIZIONE

È importante tener presente in modo chiaro quali sono i relativi diritti ed i limiti di liceità di queste attività.

La **polizia giudiziaria** può procedere **di propria iniziativa** solo per la prevenzione o repressione di determinati delitti, in casi di necessità ed urgenza, per cui non è possibile attendere il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria.

Ad esempio, tale attività è giustificata dal fatto che:

- **Si sia colti in flagranza di reato**
- **Sia in esecuzione di un ordine di carcerazione**
- **Le autorità stiano cercando armi, sostanze stupefacenti, denaro o valori provenienti da tali reati, e per i casi di terrorismo**

In tutte le altre ipotesi **non è possibile procedere né entrare in luoghi privati**, quali la casa o la macchina, **senza apposito mandato del giudice**.

Quando è necessario che ci sia un **provvedimento autorizzativo dell'autorità giudiziaria**, prima dell'inizio della perquisizione, **si può richiedere copia del mandato**.

## ● DIRITTI A GARANZIA DEL SOGGETTO SOTTOPOSTO A ISPEZIONE O PERQUISIZIONE

### ISPEZIONI E PERQUISIZIONI PERSONALI:

In questi casi, prima dell'inizio di tali attività si può richiedere che le stesse si svolgano **alla presenza di un avvocato o di una persona di propria fiducia prontamente reperibili**.

Tale persona di fiducia deve essere **"idonea"**: a titolo esemplificativo, deve trattarsi di maggiore di 14 anni, non inferma di mente, non in stato di ubriachezza o intossicazione da sostanze stupefacenti o psicotrope e non sottoposta a misura di sicurezza o prevenzione.

In ogni caso, tali operazioni devono essere eseguite sempre **nel rispetto della dignità e del pudore della persona**, inoltre, salvi i casi di impossibilità o di urgenza assoluta, deve procedervi persona **dello stesso genere di quella che vi è sottoposta**.

L'attività può essere svolta anche con l'ausilio di un medico, in questi casi può essere anche persona di genere diverso.

### ISPEZIONI E PERQUISIZIONE AVENTI AD OGGETTO LUOGHI O COSE:

In questi casi il relativo **decreto autorizzativo** del giudice deve essere consegnato, prima dell'inizio delle operazioni, all'imputato o alla persona titolare della disponibilità dei luoghi, **sempreché siano presenti**.

Sussistono inoltre **dei limiti di tipo temporale per le perquisizioni nel domicilio: non può essere iniziata prima delle ore sette e dopo le ore venti**, salvi casi urgenti in cui l'autorità giudiziaria dispone per iscritto che la perquisizione venga eseguita fuori dei suddetti limiti temporali.

Si segnala infine, che qualora l'ispezione o la perquisizione **abbiano ad oggetto una cosa determinata**, sussiste il principio della **"richiesta di consegna"**, per cui le autorità procedenti possono invitare il soggetto a consegnarla.

In questo caso, si può evitare la perquisizione, a meno che le autorità procedenti non la ritengano necessaria per completezza di indagini.

### Verbale di perquisizione

Al termine delle operazioni si ha il diritto di **richiedere una copia del verbale**, anche se non viene sequestrato nulla.

Nel verbale devono essere indicate tutte le operazioni svolte, **gli agenti o gli ufficiali che hanno eseguito le attività** e, nell'ipotesi in cui abbiamo proceduto in assenza dell'autorizzazione del giudice, i motivi per cui hanno ritenuto di procedere senza attendere l'intervento dell'autorità giudiziaria.

**Prima di firmare il verbale occorre assicurarsi che ciò che è scritto corrisponde a ciò che è effettivamente accaduto: in caso contrario non va firmato.**

## ● ATTIVITÀ CON FUNZIONE PREVENTIVA DI SICUREZZA

Occorre distinguere le ipotesi in cui la polizia giudiziaria eserciti **funzione repressiva** diretta alla ricerca degli autori e delle fonti di prova, dalle ipotesi in cui le attività abbiano **funzione preventiva di sicurezza**.

Il tipo di attività che viene eseguita è lo stesso in sostanza, **diversa è la finalità**.

Ad esempio, uno dei casi più emblematici di perquisizione **preventiva** è quella prevista dall'**art. 103 D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309** (Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope), la quale si differenzia da quella prevista dal codice di procedura penale perché **non presuppone necessariamente una preesistente notizia di reato**, ma può rientrare anche in **un'attività di carattere preventivo**, collocata in ambito più ampio di quella di polizia giudiziaria.

Ne consegue che **la persona nei cui confronti è eseguita non acquisisce l'automatica attribuzione della qualità di indagato di un reato**.

Si tratta di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope. In questi casi gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, quando hanno fondato motivo di ritenere che possano essere rinvenute sostanze stupefacenti o psicotrope, possono procedere al controllo e all'ispezione della macchina, delle borse a bordo e degli effetti personali nell'immediato, senza quindi dover attendere l'autorizzazione del PM.

**Per procedere alle perquisizioni sempre di carattere preventivo ma fuori dei casi dove la polizia agisce di propria iniziativa**, è, invece, prevista l'autorizzazione del **magistrato competente**, anche non scritta, ma telefonica, che può essere omessa solo quando ricorrano **motivi di particolare necessità ed urgenza** che non lo consentano.

In ogni caso, **qualora vengano effettuate ispezioni o perquisizioni, a seguito di tali operazioni, gli agenti che vi hanno proceduto devono darne comunicazione senza ritardo e comunque entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica per l'eventuale convalida entro le successive quarantotto ore**.

Ad ogni modo, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che hanno proceduto al controllo sono tenuti a rilasciare immediatamente all'interessato copia del verbale di esito dell'atto compiuto.



## ● SEQUESTRI

Come accennato, ciò che viene trovato a seguito di ispezioni e perquisizioni può essere **sottoposto a sequestro**.

Per non fare confusione occorre tener presente che il codice di procedura penale prevede **tre distinte forme di sequestro**:

- **Quello probatorio** (art. 253) che rappresenta uno dei mezzi di ricerca della prova
- **Quello preventivo** (art. 321)
- **Quello conservativo** (art. 316) che rientrano tra le misure cautelari.

Questi tre tipi di sequestro hanno la comune caratteristica di creare, attraverso lo **spossamento coattivo**, un vincolo di indisponibilità su una cosa mobile o immobile, diverse sono invece le finalità di ciascuno di questi strumenti.

### IL SEQUESTRO PROBATORIO:

Consiste nel conservare un bene da utilizzare come prova in un procedimento, ha il fine quindi di mantenerne immutate le caratteristiche.

Questo è il tipo di sequestro che viene spesso **effettuato dalla polizia** che a seguito di ispezioni o perquisizioni ritrova il corpo del reato oppure cose pertinenti al reato. Ad esempio droga, armi o denaro proveniente dal reato.

### IL SEQUESTRO PREVENTIVO:

Mira ad evitare che si possano aggravare o protrarre le conseguenze del reato o che si possa agevolare la commissione di altri reati.

### QUELLO CONSERVATIVO:

Ha lo scopo di garantire l'adempimento di eventuali pagamenti che saranno dovuti a **titolo di risarcimento dei danni** derivanti dalla commissione del reato.

### SEQUESTRO AMMINISTRATIVO

Figura analoga è prevista anche nell'ipotesi in cui sia commesso un illecito amministrativo, si parla in tal caso di sequestro amministrativo. Si tratta di un **provvedimento sanzionatorio di carattere cautelare**, che ha quindi una duplice finalità: **da un lato** vuole privare il trasgressore del godimento e della disponibilità dei beni costituenti strumento o prodotto della infrazione; **dall'altro** vuole impedire la commissione di ulteriori trasgressioni ed al contempo agevolare l'accertamento dell'illecito amministrativo.



# 2.3

## LE MISURE DI PREVENZIONE

Di Avv. Marta Bergamini

Le **misure di prevenzione** consistono in provvedimenti amministrativi, emessi o dall'autorità amministrativa o dall'autorità giudiziaria, aventi ad oggetto il patrimonio oppure la libertà personale e di circolazione e possono essere emesse o dal Questore o dall'Autorità Giudiziaria.

Ad oggi queste misure sono disciplinate dal decreto legislativo (**cd. codice Antimafia**) del 6 settembre 2011, n. 159, il quale ha riunito la normativa in vigore fino a quel momento, oltre ad altri decreti legislativi come il n. 159 del 2011, il 14 del 2017 ed altri ancora.

Le misure di prevenzione, lo dice la parola stessa, hanno carattere preventivo e cioè sono applicate sulla base di un **giudizio complessivo di pericolosità del soggetto** per la sicurezza pubblica e di probabilità che il soggetto in futuro possa commettere dei reati.

È, dunque, sufficiente il mero sospetto di pericolosità, poiché si tratta di un procedimento amministrativo che non necessita di tutte quelle garanzie proprie del processo penale.

La pericolosità rilevante per l'applicazione delle misure di prevenzione deve essere sempre attuale e non riguarda la commissione di un reato ma è desunta dalla partecipazione o appartenenza ad alcune tipologie di individui, considerate pericolose per la sicurezza pubblica. Gli elementi che vengono presi in considerazione, solitamente, sono la personalità complessiva e il comportamento abituale del soggetto, la sua rintracciabilità, il coinvolgimento in fatti rilevanti che possono non costituire reato ma essere, in ogni caso ritenuti antisociali.

Come abbiamo appena accennato, **le misure di prevenzione si dividono in:**

- **Amministrative**, adottate dal Questore
- **Giurisdizionali**, adottate dall'Autorità Giudiziaria

Entrambe devono essere adottate nel pieno rispetto del principio costituzionale di cui all'**art. 13 della Carta Costituzionale**, il quale **prevede che ogni limitazione della libertà personale deve essere adottata tramite atto dell'autorità giudiziaria, mentre quelle misure che non limitano la libertà personale possono essere adottate dall'autorità amministrativa, come il Questore.**

È opportuno, dunque, ribadire che non si tratta di misure aventi natura penale ma in caso di mancata osservanza delle prescrizioni contenute nei provvedimenti di applicazione, si commette reato.

## ● MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI ADOTTATE DAL QUESTORE

ossia le cd. misure amministrative sono:

- **Il foglio di via obbligatorio** (D. Lgs. 159/2011)
- **L'avviso orale** (D. Lgs. 159/2011)
- **L'ammonimento per atti persecutori** (D. Lgs. 11/2009)
- **L'ammonimento per condotta di violenza domestica** (D. Lgs. 93/2013)
- **Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive** (il cd. DASPO) (D. Lgs. 401/1989)
- **Il divieto di accesso urbano** (il cd. DASPO urbano) (D. Lgs. 14/2017)
- **Il divieto di accesso per spaccio di stupefacenti** (D. Lgs. 14/2017)

**Le prime due misure sono adottate nei confronti di coloro che:**

- Debbono ritenersi **abituamente dediti a traffici delittuosi**
- Per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi che vivano abitualmente con i **proventi di attività delittuose**
- Per il loro comportamento, **debba ritenersi siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.**

### 1 L'allontanamento con foglio di via obbligatorio

Viene emesso dal questore, se un soggetto appartenente ad una delle categorie sopraelencate e considerato pericoloso per la sicurezza pubblica, si trovi fuori dal luogo di residenza.

Tale provvedimento di **rimpatrio motivato** impedisce di tornare nel comune dal quale si è allontanati, senza preventiva autorizzazione, **per un periodo non superiore a tre anni**, e deve **indicare gli elementi che fanno desumere la pericolosità sociale**.

È previsto un **ricorso gerarchico** contro il provvedimento di allontanamento da promuovere **entro 30 gg** dalla notifica dell'atto al prefetto della provincia da cui il soggetto è stato allontanato.

### 2 L'avviso orale:

È emesso nei confronti dei soggetti sopraindicati da parte del questore o di un suo delegato, il quale invita la persona a tenere un comportamento rispettoso della legge.

Con l'avviso orale il questore può imporre particolari divieti se la persona avvisata è stata condannata in via definitiva per delitti non colposi o sottoposta a sorveglianza speciale o ad altre categorie.

La persona avvisata può in ogni momento **chiedere la revoca al questore**, il quale è tenuto a **decidere entro 60 gg** dalla richiesta, che altrimenti si intende accolta. In caso di rigetto, invece, è possibile proporre **ricorso gerarchico al prefetto**. L'inosservanza dell'avviso orale non comporta la commissione di un reato.

### 3 L'ammonimento per atti persecutori:

Il reato di atti persecutori (**cd. stalking**), introdotto nel nostro codice penale nel 2011 punisce **chiunque, con condotte reiterate nel tempo, minaccia o molesta taluna in modo da ingenerare un perdurante e grave stato di ansia o paura o un fondato timore per la propria o altrui incolumità o da costringere a cambiare le proprie abitudini di vita**.

Fin quando la persona offesa non ha sporto querela, questa può, raccontando i fatti alle forze dell'ordine, richiedere che venga emesso da parte del questore un ammonimento nei confronti di colui che pone in essere tali condotte (il presunto autore di reato).

Dopo lo svolgimento di eventuali **attività investigative** e dopo aver sen

tito le persone informate sui fatti, il questore ammonisce oralmente il soggetto, convocandolo ed invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e ad astenersi da compiere ulteriori atti persecutori. **Se il fatto è commesso da soggetto già ammonito la pena è aumentata e la procedibilità è d'ufficio**, ossia non è richiesta la querela da parte della persona offesa.

#### 4 L'ammonimento per condotta di violenza domestica:

La violenza domestica consiste nella **commissione di uno o più atti, non isolati, di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale o economica compiuti tra soggetti della stessa famiglia o legate da relazioni affettive.**

Può essere richiesto un ammonimento da parte del questore, in forma non anonima ma rimanendo garantita la segretezza della persona che fa la segnalazione.

Il questore, una volta assunte le informazioni necessarie e sentite le persone informate sui fatti, può procedere all'ammonimento orale dell'autore dei fatti di violenza e lo informa della presenza dei servizi disponibili sul territorio, specializzati negli interventi a favore degli autori di atti di violenza domestica o di genere.

Tra le misure di contrasto al cyberbullismo è stato previsto che il questore può emanare l'ammonimento orale nei confronti del **minore infraquattordicenne**, previa convocazione unitamente ad un genitore ed intimargli di interrompere comportamenti non corretti attuati per via telematica nei confronti di altro minore, anche al fine di evitargli eventuali risvolti di rilevanza penale. (capitolo 2)

**5 Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive o DASPO** (Si rimanda al capitolo sul Daspo sportivo, quanto alla procedura si rimanda al capitolo sulle sanzioni amministrative)

#### 6 Il divieto di accesso a determinati luoghi o DASPO urbano:

È adottato dal questore nei confronti di **soggetti che hanno ricevuto reiterate sanzioni amministrative che comportano l'allontanamento, se da tali condotte possa derivare pericolo per la sicurezza.**

L'ordine di allontanamento è un'ingiunzione rivolta dall'organo competente alla persona che ha commesso determinate violazioni amministrative, di allontanarsi da determinati luoghi per una durata

di 48 ore che può essere disposto unitamente a delle violazioni amministrative quali:

- Impedire l'accessibilità e la fruizione di aree quali ferrovie, aeroporti, stazioni marittime ed altre aree urbane;
- Esercitare abusivamente l'autorità di parcheggiatore;
- Esercitare il commercio su aree pubbliche senza autorizzazione;
- Essere in stato di ubriachezza;
- Commettere atti contrari alla pubblica decenza.

Si tratta di un provvedimento motivato che impone il **divieto di accesso a determinati luoghi** per un periodo non superiore a sei mesi, salvo casi più gravi. Per questo tipo di misura non è necessario un giudizio sulla pericolosità del soggetto ma è sufficiente che dalla condotta tenuta possa derivare un pericolo attuale per la sicurezza.

### 7 Il divieto di accesso per spaccio di stupefacenti:

Tale misura è stata introdotta con d.l. 14 del 2017 per prevenire lo spaccio di stupefacenti in locali pubblici o aperto al pubblico o in strutture scolastiche o universitarie.

È, infatti, emanata nei confronti di **persone condannate in via definitiva nei tre anni precedenti per reati di vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope** di cui all'art. 73 D.p.r. 309 del 1990, se i fatti si sono verificati nelle vicinanze o all'interno di scuole, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, o all'interno di pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande.

Il divieto di accesso ha una **durata da uno a cinque anni** e deve essere compatibile con le esigenze di mobilità, studio, lavoro e salute del destinatario del divieto.

È prevista anche una misura dalle modalità più gravose che necessita una conferma da parte del Gip competente e che può comportare:

- L'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia o Carabinieri
- Obbligo di rientro nella propria abitazione entro un determinato orario e di uscita non prima di una certa ora di volta in volta stabilita
- Il divieto di allontanarsi dal Comune di residenza
- Obbligo di presentazione alla polizia negli orari di entrata ed uscita degli istituti scolastici.

## ● MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI ADOTTATE DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

le cd. misure giurisdizionali sono:

- 1 La sorveglianza speciale di pubblica sicurezza
- 2 Con divieto di soggiorno in uno o più comuni
- 3 Con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale
- 4 Con applicazione dei braccialetti elettronici

I **soggetti destinatari** di tali misure, più o meno gravose, sono elencati dall'art. 4 del codice antimafia.

### IL PROCEDIMENTO

Per tali misure la **proposta** è del questore, del procuratore nazionale antimafia, del Procuratore della Repubblica presso il capoluogo di distretto ove dimora la persona e del direttore della direzione investigativa antimafia, e in alcuni casi, anche del procuratore della Repubblica presso il tribunale circondariale e del procuratore distrettuale.

La segnalazione contiene i dati relativi alle notizie di reato a carico del soggetto, gli eventuali rinvii a giudizio, le sentenze anche non definitive, gli elementi necessari per poter svolgere un giudizio di pericolosità quali, il comportamento tenuto prima e dopo l'eventuale avviso orale, la personalità complessiva, la frequentazione di luoghi malfamati o di persone pregiudicate, gli atteggiamenti violenti e abbiatti, le attività lavorative e i redditi dichiarati.

Nel caso in cui si richieda la **misura di sorveglianza speciale con divieto di soggiorno**, è necessario indicare anche gli elementi dai quali poter desumere il collegamento tra la pericolosità del soggetto e il luogo dal quale vuole essere allontanato;

Mentre in caso di **di sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno** gli ulteriori elementi da indicare sono volti a specificare la necessità di interrompere il legame del soggetto con alcuni luoghi e l'appartenenza del soggetto ad associazioni di tipo mafioso.

La **proposta con la segnalazione** viene inviata al **tribunale**, dove si svolgerà un'udienza non aperta al pubblico, salvo che l'interessato ne faccia richiesta, ma alla presenza necessaria del difensore e del pubblico ministero.

Il **tribunale emette entro 30 giorni il decreto motivato** con indicazioni delle



prescrizioni di vivere onestamente, di rispettare le leggi, di fissare una dimora, comunicarla all'autorità di pubblica sicurezza, di non allontanarsi, senza preavviso e altre indicazioni sul comportamento da tenere durante il periodo di sorveglianza speciale.

In casi di urgenza il tribunale può provvedere con decreti all'adozione di misure temporanee (come ad esempio il **ritiro del passaporto**), nella pendenza del procedimento.

**Il provvedimento del tribunale è comunicato al questore per l'esecuzione.**

Esso, su richiesta dell'interessato, può essere revocato o modificato dallo stesso organo che lo ha emanato laddove siano mutate o cessate le condizioni poste a fondamento della sua emanazione oppure su istanza dell'autorità quando ricorrono gravi esigenze di ordine e sicurezza pubblica o in caso di violazione delle prescrizioni imposte.

La misura di prevenzione personale emessa con decreto del tribunale ha una **durata da uno a cinque anni** e decorre dal giorno in cui viene comunicata al soggetto destinatario e ha scadenza nel termine indicato nel decreto stesso, a meno che il soggetto commetta, in tale periodo, un reato. L'esecuzione della sorveglianza speciale viene sospesa sia nel caso in cui il soggetto sia sottoposto a misura cautelare in carcere, sia se stia eseguendo la pena definitiva in carcere e riprende nel caso in cui al termine, sia verificata la sussistenza della pericolosità per la sicurezza pubblica.

In caso di sorveglianza speciale il soggetto deve tenere con sé ed esibire in caso di controlli da parte della autorità di pubblica sicurezza una **carta di permanenza**, contenente le prescrizioni imposte.

## ● MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI

Le **misure di prevenzione patrimoniali** sono finalizzate a privare il soggetto indiziato dei beni di sospetta o accertata provenienza illecita, aggredendo il suo patrimonio, possono essere applicate a prescindere dalla pericolosità sociale del soggetto e dalla sua attualità, dalla morte dello stesso e persino nei confronti di un soggetto che non fa più parte delle associazioni criminali.

Tali misure possono essere applicate anche contemporaneamente all'applicazione di misure di prevenzione personali a tali **soggetti**:

- **Coloro che possono essere destinatari della sorveglianza speciale**
- **Persone fisiche e giuridiche che possono essere segnalate al comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche.**
- **Le misure di prevenzione patrimoniali** sono finalizzate a privare il soggetto indiziato dei beni di sospetta o accertata provenienza illecita, aggredendo il suo patrimonio, possono essere applicate a prescindere dalla pericolosità sociale del soggetto e alle attualità, nei confronti di soggetto che non fanno più parti di associazioni criminali o di morte del soggetto.

**La proposta** spetta al Procuratore della Repubblica presso il tribunale dove dimora il soggetto, al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, al questore e al direttore della direzione investigativa antimafia.

L'autorità che procede svolge delle indagini relative al tenore di vita della persona, al patrimonio e le attività economiche in essere per verificare l'eventuale titolarità di licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni ad albi o se sia beneficiario di agevolazioni o mutui o erogazioni di vario tipo.

Le misure di prevenzione patrimoniali sono:

**1 Il sequestro ordinario, anticipato o urgente** (hanno piuttosto natura di provvedimenti cautelari).

**2 La confisca dei beni sequestrati** se la persona non è in grado di giustifi-

carne la legittima provenienza.

La confisca può avvenire anche per equivalente se il soggetto non ha più la disponibilità dei beni.

Queste due misure possono comportare anche che il tribunale disponga **l'amministrazione giudiziaria dei beni o il controllo giudiziario dell'azienda.**

**3 La cauzione:** con l'applicazione di tale misura la persona è tenuta a versare alla cassa delle ammende una somma volta ad evitare che non rispetti le prescrizioni imposte.

Il deposito di somme può essere sostituito da idonee garanzie reali

**4 L'amministrazione giudiziaria dei beni personali** se si ritiene che la libera disponibilità dei beni possa agevolare l'attività, la condotta o il comportamento socialmente pericolosi.

**5 L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economica e delle aziende,** se non può applicarsi altra misura patrimoniale ma si possa ritenere che l'attività sia in qualche modo soggetta ad intimidazione o assoggettamento ad un'associazione di tipo mafioso oppure possa agevolare l'attività illecite.

Le misure di prevenzione giurisdizionali possono, inoltre, comportare degli effetti interdittivi nell'ottenimento di licenze o autorizzazioni di polizia o di commercio, di concessioni di vario genere e iscrizioni in determinati elenchi.



# 2.4

## MISURE PRE-CAUTELARI

Di Avv. Marta Bergamini

### COSA SONO LE MISURE PRE-CAUTELARI?

Sono misure temporanee, coercitive, ossia che limitano la libertà personale del fermato/arrestato in situazioni di urgenza, disposte dalla polizia giudiziaria e che necessitano della convalida di un giudice. Permettono dunque alla forza pubblica di intervenire in caso di commissione di un presunto reato e dare corso ad un procedimento penale in un certo senso semplificato e sicuramente più rapido.

#### LA LEGGE PREVEDE TRE MISURE PRE-CAUTELARI:

- **L'ARRESTO**
- **IL FERMO**
- **L'ALLONTANAMENTO D'URGENZA DALLA CASA FAMILIARE**

Quest'ultimo non verrà trattato poiché riguarda esclusivamente la commissione di alcuni reati di violenza contro la **persona**<sup>1</sup>.

Salvo l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi nei luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, sia l'arresto e il fermo non si differenziano nelle modalità operative: in entrambi i casi le forze dell'ordine, in caso di eventuale commissione di un reato, procederanno a fermare fisicamente la persona, chiedere le generalità e condurla coattivamente in commissariato in attesa della convalida da parte di un giudice, come meglio spiegheremo di seguito.

In pratica: una volta avvenuto l'arresto, il soggetto fino al momento della convalida in tribunale, viene tenuto ristretto o nella casa circondariale o mandamentale del luogo nel quale la misura è stata eseguita, o nelle celle se presenti e disponibili all'interno delle questure/commissariati o, in via eccezionale, su disposizione del p.m., nella propria abitazione o in altra privata dimora o in luogo di assistenza e di cura pubblico.

Poi, generalmente il mattino seguente e comunque entro 48 ore si viene condotti dalla polizia giudiziaria nelle celle del Tribunale competente per territorio e per poi entrare nelle aule di udienza dove sarà presente il proprio avvocato e dove avverrà la convalida.

#### NOTE

1: In particolare questa misura è stata specificatamente prevista per i reati di violazione degli obblighi di assistenza familiare, abuso dei mezzi di correzione e di disciplina, lesione personale grave, riduzione e mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, tratta di persone, acquisto o alienazione di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, minaccia grave commessa in danno di prossimi congiunti o convivente.

## ● L'ARRESTO

La polizia giudiziaria deve procedere all'arresto di un individuo se viene colto nell'atto di commettere uno dei reati puniti con l'ergastolo o con la reclusione non inferiore nel minimo a 5 e nel massimo a 20 anni e di uno dei reati specificatamente indicati nella norma<sup>2</sup>, tra cui ad esempio la rapina, o lo spaccio di sostanze stupefacenti.

È dunque necessaria la **flagranza o la cd. "quasi flagranza"**, e cioè che il soggetto venga colto nell'atto di commettere il reato o subito dopo la sua commissione (qualora venga inseguito dalla polizia, dalla vittima o da altre persone, anche se privati cittadini) o se è sorpreso con cose o tracce tali da far emergere la convinzione che abbia commesso il reato immediatamente prima.

Un altro elemento necessario per permettere alla polizia di intervenire in tal senso è che l'azione che si ipotizza commessa o l'attività che si ipotizza realizzata rientri tra uno dei reati previsti dalla legge per procedere all'arresto.

Vi sono però dei casi in cui la polizia giudiziaria procedere:

### ● ARRESTO FACOLTATIVO

Se l'agente o l'ufficiale di p.g. ritenga necessaria la misura per la gravità del fatto o la pericolosità del soggetto, secondo una sua valutazione discrezionale.

I reati per cui si può disporre l'arresto facoltativo sono meno gravi: **si deve trattare di reati puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni, tra cui ad esempio, violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale o danneggiamento cd. aggravato, cioè se è avvenuto con violenza o minaccia alla persona, o in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.**

### ● ARRESTO DIFFERITO

Si tratta di un particolare tipo di arresto, oggetto di un grande dibattito.

In questo caso la polizia non interviene immediatamente per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica oppure se si tratta di reati compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, come ad esempio le manifestazioni, **ma procede entro 48 ore dal fatto, poichè sulla base di documentazione video fotografica emerge in modo evidente il fatto e se ne riesce ad identificare l'autore.**

Devono dunque ricorrere sia i requisiti di necessità e urgenza sia le stesse condizioni previsti e per l'arresto obbligatorio, come sopra specificate.

## NOTE

**2:** I suddetti reati sono: delitti contro la personalità dello Stato, devastazione e saccheggio, delitti contro l'incolumità pubblica, riduzione e mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, tratta di persone, acquisto o alienazione di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, maltrattamenti contro familiari e conviventi, atti persecutori, furto aggravato, rapina, estorsione, ricettazione, delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope, delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, promozione, costituzione, direzione, organizzazione delle associazioni segrete, o di carattere militare, delle associazioni di tipo mafioso, delle associazioni per delinquere, fabbricazione, detenzione o uso di documento di identificazione falso, promozione, direzione, organizzazione, finanziamento o effettuazione di trasporto di persone ai fini dell'ingresso illegale nel territorio dello Stato, omicidio stradale colposo se alla guida di un veicolo sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

**3:** Il danneggiamento si considera aggravato, e quindi la pena prevista sarà aumentata nel caso in cui sia avvenuto con violenza o minaccia alla persona, o in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.



## ● IL FERMO

L'altra misura pre-cautelare disciplinata dal codice è il fermo, con il quale la polizia può fermare e condurre in commissariato una persona fino all'udienza di convalida da parte del giudice se ricorrono queste condizioni:

- **Gravi indizi a carico dell'indagato;**
- **Presenza di specifici elementi che facciano ritenere fondato il pericolo di fuga (poiché ad es. vi è l'impossibilità di identificare il soggetto);**
- **Se si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e nel massimo a sei anni.**

Possono procedere al fermo, di regola, il Pubblico Ministero ma anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria se il Pubblico Ministero non ha ancora assunto la direzione delle indagini oppure per motivi di urgenza non si può attendere la sua autorizzazione.

È necessario specificare che il Pubblico Ministero (di seguito P.M.) è un magistrato, appartiene dunque all'organo della magistratura e non a quello delle forze dell'ordine, con le quali ha comunque un rapporto molto stretto poiché ne indirizza le attività e ordina loro le indagini da svolgere.

## ● L'UDIENZA DI CONVALIDA

Trattandosi di misure limitative della libertà personale, il fermo e l'arresto possono essere confermati esclusivamente dopo un vaglio dell'autorità giudiziaria, come previsto nella carta costituzionale, controllo che deve avvenire in tempi molto brevi per evitare una privazione immotivata di un diritto costituzionalmente garantito tale vaglio consiste nell'udienza di convalida.

### IL PROCEDIMENTO DI CONVALIDA SI SVILUPPA IN 3 FASI:

#### 1 UNA VOLTA AVVENUTO L'ARRESTO, IL FERMATO O L'ARRESTATO DEVE ESSERE POSTO A DISPOSIZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO

In questa fase sugli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria (di seguito p.g.) che hanno proceduto all'arresto o al fermo incombono dei precisi obblighi di informare il soggetto rispetto ai suoi diritti tramite una comunicazione scritta (che deve essere tradotta in una lingua a lui comprensibile nel caso in cui l'arrestato non conosca la lingua italiana).

#### I diritti riconosciuti all'individuo arrestato e fermato sono:

**Facoltà di nominare un difensore di fiducia e di essere ammesso al gratuito patrocinio** (se si ha un reddito annuo imponibile risultante dall'ultima dichiarazione non superiore ad **euro 11.483,92**)

- Diritto di avere **informazioni in merito ai motivi** per i quali si è proceduto all'arresto o al fermo;
- Diritto **all'interprete e al traduttore**;
- Diritto di avvalersi della **facoltà di non rispondere**;
- Diritto di poter **visionare gli atti** sui quali si fonda l'arresto o il fermo;

- Diritto di **informare le autorità consolari e di dare avviso ai familiari**;
- Diritto di **usufruire dell'assistenza medica di urgenza**;
- Diritto di **comparire di fronte al giudice per la convalida** del fermo o dell'arresto entro 96 ore dallo stesso;
- Diritto di essere **interrogato dal giudice** e di proporre ricorso per Cassazione contro l'ordinanza che decide sulla convalida;

#### Gli obblighi della polizia penitenziaria sono

- **Informare immediatamente il P.M. di turno** dell'avvenuto arresto o fermo, trasmettendogli l'informativa di reato, chiedendo di nominare un difensore d'ufficio, laddove l'arrestato sia privo di un difensore di fiducia;
- **Informare il difensore** dell'avvenuto arresto o fermo;
- **Dare notizia ai familiari**, previo consenso dell'arrestato, dell'avvenuta applicazione della misura;
- **Porre l'arrestato o il fermato a disposizione del Pubblico Ministero entro e non oltre 24 ore**;
- **Trasmettere al Pubblico Ministero il verbale di arresto entro 24 ore**;

## 2 IL PUBBLICO MINISTERO CHIEDE LA CONVALIDA AL GIUDICE

Una volta a disposizione del Pubblico Ministero, questi, laddove lo ritenga necessario, può procedere all'interrogatorio dell'arrestato o del fermato, **avvisando preventivamente il difensore che ha diritto di partecipare**.

Il Pubblico Ministero può:

- **Ordinare la liberazione**, senza chiedere al giudice la convalida, quando appare evidente che il fermo o l'arresto è stato eseguito per errore di persona o fuori dai casi consentiti dalla legge (ad esempio reati non gravi) e laddove la misura sia divenuta inefficace per decorrenza dei termini per porre l'arrestato a disposizione del p.m. o per chiedere la convalida al giudice.
- Altrimenti **richiedere al giudice la convalida entro e non oltre 48 ore**

### 3 L'UDIENZA DI CONVALIDA DAVANTI AL GIUDICE CON APPLICAZIONE DI EVENTUALE MISURA CAUTELARE E RITO DIRETTISSIMO

Se il Pubblico Ministero ha richiesto la convalida al giudice, questi dovrà fissare la data dell'udienza di convalida nel più breve tempo possibile e comunque entro le 48 ore successive alla richiesta del P.M., informando sia il Pubblico Ministero titolare che l'avvocato.

L'udienza si svolge in un'aula del tribunale, possono partecipare esclusivamente l'arrestato, il suo difensore (obbligatoriamente, se manca l'avvocato se ne dovrà nominare necessariamente un altro), il pubblico ministero e la polizia giudiziaria che ha proceduto all'arresto o al fermo.

Funzione del giudice è quella di verificare che la misura sia stata applicata rispettando tutte le condizioni e i termini previsti dalla procedura e gli obblighi elencati al punto 1), senza dover entrare nel merito della vicenda; si tratta del **vaglio giurisdizionale** richiesto dalla nostra costituzione e che garantisce il rispetto dei diritti della persona in una fase così delicata come quella della privazione della libertà personale.

Il giudice sarà **monocratico** (un solo giudice) o **invece collegiale** (tre giudici) a seconda della gravità del reato ipoteticamente commesso.

Il giudice verifica che la polizia abbia dato comunicazione scritta contenente tutti i diritti di difesa dell'arrestato e, in caso contrario provvede ad informare l'arrestato di tutti i suoi diritti.

Successivamente il **Pubblico Ministero** (ovvero l'accusa nel giudizio), se presente e di norma lo è, **espone i motivi dell'arresto o del fermo al giudice**, poiché è lui stesso ad averne chiesto la convalida e a conoscere il relativo incartamento, e procede alle richieste in merito alla libertà personale, ovvero l'applicazione o meno di una misura cautelare<sup>4</sup>.

Il giudice procede **all'interrogatorio dell'arrestato** che si divide **in 2 parti**:

- Nella prima egli è **tenuto a rispondere** secondo verità (altrimenti commetterebbe un reato) **a domande riguardanti le proprie generalità**, la composizione del suo nucleo familiare, l'occupazione

- lavorativa, i suoi redditi o proprietà;
- Nella seconda parte, invece, **l'arrestato ha la facoltà di non rispondere** o di non dire il vero riguardo alle circostanze che hanno causato l'arresto o il fermo.

Una volta terminato l'interrogatorio, **il giudice si ritira in camera di consiglio per decidere sulla convalida o meno dell'arresto o del fermo, emettendo un'ordinanza**: egli deve verificare se la misura è stata legittimamente eseguita, ossia se sussistono i requisiti necessari e se sono stati osservati i termini perentori sopra indicati.

A prescindere poi dalla convalida o meno, il giudice valuta se sussistono i presupposti per applicare o meno la misura cautelare se richiesta dal pubblico ministero e, nel caso, decide con un'ordinanza impugnabile presso il tribunale delle libertà.

All'esito dell'udienza di convalida, dunque, l'arrestato potrà essere raggiunto da **un'ordinanza di applicazione di una misura cautelare**, a seconda se il giudice lo riterrà opportuno e ne ricorrano i requisiti, e a prescindere dalle richieste del P.M..

A seguito dell'arresto o del fermo, verrà iscritto un procedimento penale a carico del soggetto coinvolto, la cui celebrazione avviene o il giorno stesso dell'udienza di convalida, o, in altri casi, nel giorno fissato dal giudice.

Questo **procedimento penale**, se la misura è stata convalidata, **non sarà ordinario**, ovvero non si seguiranno le normali fasi del codice di procedura (indagini preliminari, eventuale udienza preliminare, dibattimento) ma sarà caratterizzato da una particolare celerità, si tratta del cd. **giudizio direttissimo**.

**Nel giudizio direttissimo**, infatti, si salta la fase delle indagini preliminari e si arriva direttamente di fronte al giudice del dibattimento che è lo stesso giudice che ha provveduto alla convalida dell'arresto o del fermo.

L'imputato, in questa fase è così che si chiama la persona che è stata arrestata o fermata, una volta conclusa l'udienza di convalida potrà chiedere: di avere un termine dal giudice per preparare la propria difesa (non superiore a 10 gg) o, invece chiedere che si proceda con altro giudizio, quali il rito abbreviato, il patteggiamento o la messa alla prova, che sono tutti riti cd. premiali ( l'imputato potrà avere una riduzione di pena a fronte di una sorta di rinuncia al processo).

## ● RIPARAZIONE PER INGIUSTA DETENZIONE

In caso di **ingiusta detenzione**, la legge prevede la possibilità di risarcire, se ricorrono determinate condizioni, colui che l'ha subita.

Si tratta di un'**equa riparazione** riconosciuta in favore di quei soggetti che sono stati detenuti a vario titolo ingiustamente ma che ha avuto finora poco seguito.

Vi hanno diritto sia i **condannati definitivi**, sia, grazie all'intervento della Corte Costituzionale, **coloro che hanno subito la detenzione come custodia cautelare o addirittura pre-cautelare**, in applicazione dunque di un fermo o dell'arresto.

Il **provvedimento** dal quale emerge l'**ingiustizia della detenzione** deve consistere, a seconda della fase del procedimento penale in cui viene emesso, o in una **sentenza irrevocabile** che dichiara **che il fatto non sussiste**, che l'imputato non l'ha commesso, che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato<sup>6</sup>, o **in un provvedimento di archiviazione o in una sentenza di non luogo a procedere**.

Questa è la cosiddetta **ingiustizia sostanziale**, che può essere invocata solo laddove chi ha diritto all'equa riparazione per la custodia cautelare subita non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo o colpa grave, quindi non abbia in qualche modo contribuito a determinare l'“errore” giudiziario.

Un'altra **ingiustizia** è, invece, quella **cd. formale** che si verifica quando con decisione irrevocabile, di condanna o proscioglimento per qualsiasi causa, risulti accertato che il provvedimento che ha disposto la misura sia stato emesso o mantenuto senza che sussistessero le condizioni di applicabilità previste dalla legge e precedentemente esposte

La **domanda di riparazione** deve essere proposta, a pena di inammissibilità, **entro due anni** dal giorno in cui la sentenza di proscioglimento o di condanna è divenuta irrevocabile, la sentenza di non luogo a procedere è divenuta inoppugnabile o è stata notificato il provvedimento di archiviazione.

Il giudice competente è la corte d'appello nel cui distretto è stato pronunciato il provvedimento che ha definito il procedimento, nel cui ambito è stata applicata la misura o comminata una pena.

La legge prevede un **tetto massimo** per la riparazione di **euro 516.456,90**.

## NOTE

**6:** Si tratta delle cd. formule assolutorie, in ordine dalla più favorevole alla meno favorevole per l'imputato





# 2.5

## MISURE CAUTELARI PERSONALI

Di Avv. Marta Bergamini

### COSA SONO LE MISURE CAUTELARI PERSONALI?

Le misure cautelari sono dei provvedimenti temporanei, immediatamente esecutivi, limitativi di alcune delle libertà della persona (e per questo è la legge che prevede espressamente i casi ed i modi di applicazione delle stesse), adottati dall'autorità giudiziaria per evitare che l'attesa dello svolgimento del processo possa provocare uno dei seguenti pericoli (**le esigenze cautelari**):

- **Pericolo per l'accertamento del reato e quindi per l'acquisizione o la genuinità delle prove;**
- **Pericolo di fuga dell'autore del reato;**
- **Pericolo che si aggravino le conseguenze del reato o che venga agevolata la commissione di ulteriori reati.**

Si tratta, dunque, di provvedimenti urgenti, che sottostanno ad una disciplina ferrea, volta ad evitare che sfocino in una anticipazione della pena (vietata dalla legge) e che siano adottati con modalità non previste dal codice.

## ● CHI PUO PREDISPORRE LE MISURE CAUTELARI PERSONALI?

Le misure cautelari **possono essere emanate esclusivamente dall'autorità giudiziaria**, con **ordinanza motivata**, se ricorre almeno uno dei pericoli sopraelencati e non altri ipotizzati dal Giudice ed unicamente nel caso in cui sussistano a carico della persona che viene raggiunta da una misura cautelare gravi indizi di colpevolezza, raccolti fin dall'inizio delle indagini da parte della pubblica accusa (**il Pubblico Ministero**).

I provvedimenti cautelari, inoltre, sono sempre **impugnabili** di fronte ad un collegio di giudici, chiamato **Tribunale delle Libertà**, a seconda dei casi o tramite riesame o tramite appello, e successivamente di fronte alla Corte di Cassazione, come previsto anche nella Carta costituzionale, per tutti i provvedimenti limitativi delle libertà personali.

## ● SCELTA DELLA MISURA

Nell'applicazione delle misure cautelari il Giudice, oltre alle previsioni sopraindicate deve tener sempre conto del principio del **cd. minor sacrificio**, e cioè che, nel valutare quale misura sia più indicata al caso concreto, deve scegliere **quella che comporta la minor limitazione e compressione della libertà personale**, commisurandola alle esigenze processuali.

Ed infatti, il Legislatore ha predisposto una scala di misure cautelari che vanno dalla meno afflittiva alla più afflittiva, considerando la custodia cautelare in carcere come la più limitativa della libertà personale e da applicarsi (fatte salve alcune fattispecie di reati particolarmente gravi) solo laddove le altre misure, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate per scongiurare i pericoli di cui sopra.

Dall'applicazione delle misure cautelari scaturisce un **procedimento**, detto appunto **cautelare**, che è **parallelo rispetto al procedimento di merito**, poiché diverso è l'oggetto: il primo è volto ad evitare che il trascorrere del tempo possa provocare quei pericoli sopra elencati, l'altro

invece ha come finalità l'accertamento di un fatto di reato e l'individuazione del suo autore.

## ● CLASSIFICAZIONE

In questo capitolo non tratteremo delle misure cautelari reali, che limitano la libera disponibilità di beni mobili o immobili e che consistono nel sequestro conservativo (volto ad evitare che si disperdano le garanzie per il pagamento della pena pecuniaria, delle spese processuali e di qualsiasi altra somma dovuta a vario titolo allo stato) o preventivo (se c'è pericolo che la disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso o agevolare la commissione di altri reati).

### LE MISURE CAUTELARI PERSONALI SI DIVIDONO IN:

#### 1 MISURE COERCITIVE

#### 2 MISURE INTERDITTIVE

### 1 MISURE COERCITIVE

Sono quelle misure cautelari personali che comportano una limitazione o privazione della libertà personale possono essere:

- OBBLIGATORIE
- CUSTODIALI

#### LE MISURE OBBLIGATORIE SONO:

- **Divieto di espatrio:**  
Il soggetto a cui viene applicata questa misura non può uscire dal territorio dello Stato se non con l'autorizzazione del giudice;
- **Obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (cd. Obbligo di firma):**  
Impone all'imputato di presentarsi presso il commissariato di zona nei giorni e negli orari stabiliti dal giudice nel provvedimento di applicazione;

- **Allontanamento dalla casa familiare:**  
L'imputato raggiunto da questa misura è tenuto a lasciare immediatamente la casa familiare, a non rientrarvi e a non accedervi se non con l'autorizzazione.  
Questa misura viene utilizzata prevalentemente nei casi di delitti contro la persona in contesti familiari o domestici; difatti qualora vi sia la necessità di tutelare la persona offesa o i prossimi congiunti, il giudice può imporre anche il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa o l'obbligo di versare un assegno periodico ai conviventi che rimarrebbero altrimenti privi di mezzi adeguati.
- **Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa:**  
Il giudice prescrive all'imputato di non avvicinarsi ai luoghi frequentati abitualmente dalla persona offesa, o di mantenere una certa distanza dai suddetti luoghi.  
Il giudice può imporre un obbligo ulteriore, e cioè di non comunicare, attraverso qualsiasi mezzo, con la persona offesa o i prossimi congiunti o i conviventi.
- **Divieto e obbligo di dimora:**  
All'imputato è vietato o imposto di dimorare in un determinato luogo e di non accedervi o allontanarsi senza l'autorizzazione del giudice. Di solito la dimora coincide con il territorio di un comune o una frazione dello stesso e all'imputato può essere imposto un certo dovere di reperibilità per permettere alle autorità di svolgere gli opportuni controlli.  
Il giudice nell'imporre tali obblighi, non deve recare pregiudizio alle normali esigenze di lavoro.

## LE MISURE COERCITIVE CUSTODIALI

### Arresti domiciliari:

Impongono di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altra privata dimora (con la necessaria dichiarazione di disponibilità del soggetto ospitante) o in un luogo pubblico di cura o assistenza.

**Il mancato rispetto di tale divieto** comporta l'integrazione **del reato di evasione** (art. 385 c.p.).

### Se necessario il giudice può prevedere:

**Stabilire ulteriori limiti o divieti** alla facoltà di comunicare e incontrare con altre persone oltre a quelle che convivono con l'imputato o lo assistono. L'imputato può sempre comunicare con il suo avvocato per salvaguardare il diritto inalienabile alla difesa.

**Concedere l'autorizzazione ad allontanarsi dall'abitazione** per il tempo strettamente necessario a **provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita o per esercitare un'attività lavorativa**.

La polizia giudiziaria, anche su iniziativa del pubblico ministero può verificare in ogni momento l'effettivo adempimento alle prescrizioni imposte dal giudice.

La misura cautelare degli arresti domiciliari può essere eseguita anche tramite particolari modalità di controllo (**il cd. braccialetto elettronico**) che permettono di evitare l'esecuzione di una misura più gravosa come la custodia cautelare in carcere.

Il braccialetto elettronico, che può applicarsi solo laddove il soggetto presti il suo consenso con dichiarazione resa alla polizia giudiziaria al momento dell'esecuzione della misura, consente di controllare e conoscere costantemente gli spostamenti del soggetto che lo indossa tramite un rilevatore di presenza che trasmette le informazioni ad un ricevitore.

### Custodia cautelare in carcere

Tale misura prevede che l'imputato sia immediatamente **condotto in un istituto di custodia** e messo a disposizione dell'autorità giudiziaria.

La custodia cautelare in carcere deve svolgersi in luoghi distinti e separati da quelli dove si esegue la pena definitiva, poiché diverse sono le

esigenze e il trattamento dei soggetti ristretti. Tuttavia spesso accade che tali soggetti siano custoditi negli stessi luoghi.

Laddove il soggetto abbia **necessita di essere sottoposto a particolari cure**, non somministrabili nei luoghi di detenzione, questi può eseguire la custodia cautelare in un luogo di cura, a volte anche con il **cd. piantonamento**.

Come già ribadito, la custodia cautelare in carcere rappresenta la misura cautelare più restrittiva prevista dal nostro ordinamento, alla quale il giudice può ricorrere solo se ritiene, motivandolo espressamente, inadeguate le altre misure cautelari meno gravose.

Ed infatti i limiti di applicabilità di tale misura sono ben più ristretti.

**La custodia cautelare in carcere può essere disposta solo nei seguenti casi:**

- **Delitti, consumati o tentati, puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni;**
- **Nel caso in cui tale misura sia disposta a soggetto che abbia trasgredito le prescrizioni imposte con altra misura cautelare;**

## 2 MISURE INTERDITTIVE

Sono quelle misure che non comportano la limitazione della libertà personale di movimento ma solo la temporanea **sospensione dell'esercizio di determinati diritti o facoltà**.

Tali misure possono applicarsi nel caso di **delitti per i quali la legge stabilisce l'ergastolo o la pena della reclusione il cui limite massimo è superiore a tre anni e sono:**

- **Sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale:**  
Con il relativo provvedimento il giudice priva temporaneamente in tutto o in parte, a seconda dei casi, il genitore dei poteri ad essa inerenti;
- **Sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio:**  
Sempre temporanea, impedisce le relative attività;
- **Divieto di esercitare determinate professioni, imprese o uffici direttivi:**  
Il giudice ne interdice temporaneamente le attività.

Inoltre è previsto che alcune misure di sicurezza, **quali il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario** o in caso di **cura e custodia** (a seconda se il vizio di mente è totale o parziale), siano utilizzate, se ricorrono i presupposti, alla stregua delle misure cautelari e quindi applicate a titolo di provvedimento cautelare per il periodo necessario.

Devono, però, sussistere le seguenti condizioni: che l'imputato sia socialmente pericoloso e che vi siano gravi indizi di commissione del fatto.

## ● AMBITO APPLICATIVO

Dopo aver analizzato quali misure cautelari personali esistono e cosa comportano, veniamo alle condizioni che devono necessariamente sussistere per la loro applicazione, parametri che sono posti a tutela di ogni individuo per evitare il libero utilizzo di questi strumenti.

- Ai fini dell'applicazione **delle misure cautelari interdittive e coercitive** è necessario che il delitto che si ritiene commesso **sia punito con la pena dell'ergastolo o della reclusione il cui limite massimo è superiore a tre anni**. Per la **custodia cautelare** in carcere, come già affermato, i delitti per i quali può applicarsi tale misura sono più gravi e cioè delitti per i quali è prevista la pena della reclusione **il cui limite massimo è superiore a cinque anni**.
- Il **delitto addebitato deve essere punibile effettivamente** e cioè non deve ricorrere una causa di giustificazione, o di non punibilità o di estinzione del reato o della pena, cause che renderebbero vano anche il procedimento di merito e che quindi condurrebbero alla non applicazione della pena.

Un altro elemento necessario consiste nell'esistenza di **gravi indizi di colpevolezza** in capo all'imputato; infatti, quanto raccolto dalla pubblica accusa fino al momento di applicazione della misura in termini di prove, deve permettere al giudice di considerare **probabile la condanna all'esito del giudizio**.

Il provvedimento cautelare difatti è emesso “allo stato degli atti” e quindi non può di certo basarsi sulla certezza derivante dall'istruttoria dibattimentale ma gli elementi a carico devono comunque essere sufficientemente gravi per evitare che la libertà personale sia limitata senza fondamento.



## ● PROCEDIMENTO

Come già accennato, il **procedimento cautelare** è un **procedimento collaterale a quello principale**, di merito, esso prosegue autonomamente, e diversi sono i giudici titolari.

Tale procedimento prende inizio con la **richiesta del Pubblico Ministero (P.M.) titolare delle indagini preliminari rivolta al giudice per le indagini preliminari** di adottare una misura cautelare personale nei confronti del soggetto indagato.

Il P.M. deve indicare al giudice delle indagini preliminari:

- **Gli elementi raccolti nel corso delle indagini preliminari** dai quali emerge la necessità di una misura cautelare.
- **Gli elementi a favore dell'indagato** e le eventuali **memorie depositate dall'avvocato difensore**.

Il giudice per le indagini preliminari ha dunque cognizione di tutto quanto presentato dal p.m. e decide sulla base di questi elementi con un **provvedimento motivato: l'ordinanza**

È importante sottolineare che il giudice ha un **potere limitato**, e cioè, non può applicare una misura più grave di quella richiesta dal P.M., viceversa può applicarne una più lieve o addirittura nessuna.

**La motivazione del provvedimento** è particolarmente sostanziosa poiché deve contenere **l'indicazione delle specifiche esigenze cautelari** ravvisate, gli indizi che hanno portato il giudice a disporre la misura e **le motivazioni** per le quali sono ritenuti rilevanti.

Il giudice, nel momento in cui ritiene doversi applicare una misura cautelare deve inoltre rispettare dei principi che servono a guidarlo nella scelta di quale misura eseguire, rispetto al caso concreto.

Salvo casi specifici, che qui non tratteremo, dovuti alla commissione di reati particolarmente gravi, in cui queste regole vengono derogate per far spazio alla presunzione di sussistenza di esigenze cautelari o di necessità del carcere custodiale, **il giudice è chiamato a rispettare:**

- **Il principio di adeguatezza:** la misura deve essere idonea ad evitare il pericolo di inquinamento della prova, il pericolo di fuga o il pericolo che vengano commessi reati, deve quindi essere adeguata a soddisfare una delle esigenze cautelari che ricorre nel caso concreto (ad es. per evitare che l'indagato possa inquinare le prove a suo carico si ritiene sufficiente il divieto di dimora in un determinato comune);
- **Il principio di proporzionalità:** la misura cautelare deve essere proporzionata alla gravità del fatto e rispetto alla pena che probabilmente verrà comminata alla fine del procedimento principale (ad es. se il fatto contestato non è particolarmente grave, verosimilmente la pena definitiva non sarà particolarmente pesante ed allora il giudice potrà ritenere di applicare una misura non troppo gravosa);
- **Il principio di gradualità:** il giudice deve scegliere la misura meno afflittiva possibile (la custodia cautelare in carcere può essere scelta esclusivamente se le altre misure non risultano idonee).  
È possibile applicare più misure coercitive e interdittive insieme nei confronti dello stesso soggetto.

Il provvedimento del giudice di applicazione di una misura cautelare è emesso con **ordinanza motivata notificata all'interessato e al suo difensore**. Se è disposta la carcerazione o gli arresti domiciliari la polizia giudiziaria ne consegna una copia all'imputato unitamente ad una comunicazione scritta contenente i suoi diritti.

#### DIRITTI DELL'IMPUTATO

- Diritto di nominare un **difensore di fiducia** ed essere ammesso al gratuito patrocinio, se ne ricorrono i presupposti;
- Diritto di ottenere **informazioni in merito all'accusa**;
- Diritto ad un **interprete e alla traduzione degli atti fondamentali**;
- Diritto di **avvalersi della facoltà di non rispondere**;
- Diritto a **visionare gli atti** sui quali si fonda il provvedimento;
- Diritto di **informare le autorità consolare ed avvisare i familiari**;
- Diritto di **accedere all'assistenza medica d'urgenza**;

- Diritto ad **essere condotto di fronte al giudice non oltre 5** (in caso di custodia cautelare in carcere) **o 10 giorni** (per tutte le altre misure) **dall'esecuzione del provvedimento;**
- Diritto a comparire dinanzi al giudice che ha emesso il provvedimento per l'interrogatorio (il **cd. interrogatorio di garanzia** al quale partecipa obbligatoriamente il difensore), **di impugnare il provvedimento cautelare e di chiederne la sostituzione o la revoca.**
- In caso di **custodia cautelare in carcere**, l'imputato ha sempre **il diritto di poter comunicare con il suo difensore**, fin dal primo momento di esecuzione del provvedimento.

Una volta eseguita la misura, il giudice deve depositare insieme all'ordinanza cautelare tutti gli atti sui quali ha fondato il suo provvedimento, compresa la richiesta del pubblico ministero per permettere al difensore di visionare gli atti del fascicolo cautelare e preparare la difesa.

In questa sede pare opportuno segnalare che la misura cautelare successivamente alla sua applicazione può essere revocata, sostituita in meglio o in una più gravosa (con **l'emanazione di un nuovo provvedimento**) e può estinguersi, senza soffermarci sulla disciplina prevista dal codice per tali fattispecie.

## ● I MEZZI DI IMPUGNAZIONE

La legge ha predisposto **3 diversi mezzi di impugnazione** del provvedimento, tramite i quali affidare al **Tribunale delle Libertà** la decisione sul punto. Si tratta di un **organo collegiale** (composto da tre giudici) **che ha competenza esclusivamente sul procedimento cautelare.**

In ogni caso l'impugnazione del provvedimento non ne sospende l'efficacia ma questo continua ad essere applicato anche dopo l'impugnazione.

**Essi sono:**

- Il **riesame** contro le **ordinanze che applicano per la prima volta una misura cautelare coercitiva**, da parte dell'imputato e del suo difensore, ma non del pubblico ministero.

- **L'appello** nei confronti di **tutti gli altri provvedimenti emessi** nell'ambito del procedimento cautelare, può essere proposto dal difensore, dall'imputato e dal pubblico ministero.
- **Il ricorso per cassazione**, normalmente è ammesso **contro le decisioni emesse a seguito del riesame o dell'appello** ma è previsto **anche il ricorso diretto in cassazione** per violazione di legge.

Una volta impugnato il provvedimento nel rispetto dei termini, il tribunale fisserà un'udienza camerale, durante la quale il difensore, l'imputato e il P.M. se presenti, possono esporre a voce le ragioni dell'impugnazione. All'esito il tribunale emetterà **un'ordinanza motivata** con la quale può:

- Dichiarare inammissibile l'impugnazione
- Modificare in modo più favorevole all'imputato
- Confermare il provvedimento cautelare o annullarlo





# 2.6

## LA SANZIONE AMMINISTRATIVA

Di Avv. Margherita Di Gaeta

Le **sanzioni amministrative** vengono applicate dall'autorità amministrativa, **nell'ipotesi in cui un soggetto tenga una condotta contraria agli interessi della collettività, da cui deriva responsabilità amministrativa.**

Tale condotta si concretizza nella violazione di una legge che ha un'applicazione diffusa, ad esempio violazioni del codice della strada o della normativa tributaria.

Le sanzioni amministrative colpiscono il soggetto incidendo su:

- **Patrimonio;**
- **Attività;**
- **Status del soggetto;**

Si distinguono **tre tipi di sanzioni amministrative:**

- **Pecuniarie:** Consistono **nell'obbligo a pagare una somma di denaro;**
- **Interdittive:** Precludono l'esercizio di un diritto;
- **Accessorie:** Si applicano **congiuntamente ad altre sanzioni amministrative;**

La determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria oscilla tra un limite minimo ed un limite massimo e viene determinata in base a:

- **La gravità della violazione;**
- **Il comportamento successivo tenuto dall'agente** per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;
- **La personalità del soggetto;**
- **Le condizioni economiche del soggetto;**

## ● IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La L. 689 del 1981 ha definito i principi generali del procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative, in particolare quelle pecuniarie. Prima dell'irrogazione della sanzione, le autorità competenti devono procedere **all'accertamento della effettiva violazione** di una specifica disposizione. Successivamente si deve provvedere alla **immediata contestazione ovvero alla notificazione al trasgressore**.

Può essere disposto **il pagamento in misura ridotta**, cioè di solo un terzo del massimo della sanzione che deve essere applicata, ovvero in alternativa, qualora sia più favorevole, pari al doppio del minimo.

Tale pagamento ridotto deve avvenire **entro 60 giorni dalla contestazione** o dalla notifica.

Nell'ipotesi in cui il trasgressore non provveda al pagamento in misura ridotta nel termine prescritto, l'autorità competente provvedere a comminare la sanzione amministrativa.

Il soggetto destinatario della contestazione ha **diritto di contraddittorio**, cioè **può presentare scritti difensivi, documentazione, in base ai quali l'organo competente decide se irrogare la sanzione amministrativa**.

**La decisione** viene adottata con **ordinanza motivata** in cui viene indicata la somma dovuta con ingiunzione di pagamento, nell'ipotesi in cui l'autorità abbia ritenuto accertata la violazione, in caso contrario, si provvede **all'archiviazione**.

**L'ordinanza emessa è ricorribile davanti al giudice amministrativo (TAR – Tribunale Amministrativo Regionale) o al Giudice di Pace**, a seconda del tipo di sanzione comminata.

Per il Giudice di Pace il termine per proporre ricorso in opposizione a sanzione amministrativa è di **30 giorni dalla data di ricezione dell'atto**.

Entro i suddetti termini, per l'iscrizione a ruolo, il ricorso deve essere:

- Depositato all'Ufficio del Giudice di Pace;
- In alternativa, inviato a mezzo raccomandata A.R. indirizzata all'Ufficio del Giudice di Pace.

Per dimostrare l'invio nei termini fa fede la ricevuta di spedizione postale.



## ● ESEMPI DI SANZIONI AMMINISTRATIVE E DI COME IMPUGNARLE

### Il DASPO: Divieto di Accedere alle manifestazioni Sportive

Abbiamo trattato, da un punto di vista “sostanziale”, il DASPO sportivo nel capitolo sugli Stadi, al quale rimandiamo.

Ma da un punto di vista prettamente processuale, come viene comminato il Daspo sportivo e come è possibile difenderci da questa sanzione?

Si tratta di una **misura che di fatto compromette la libertà di circolazione**, una delle libertà fondamentali sancite dalla Costituzione.

Distinguiamo **diverse tipologie di DASPO**:

- **Disposta dal questore**: deve essere convalidata da un giudice;
- **Disposta dal giudice**: congiuntamente alla sentenza di condanna per reati commessi durante manifestazioni sportive con obbligo di presentazione all'autorità di polizia;

Quanto alla **durata**, la misura può essere prevista:

- Per un **minimo di 1 ad un massimo di 5 anni**;
- Per un **minimo di 2 ad un massimo di 8 anni** se disposta dal giudice contestualmente alla sentenza di condanna per reati commessi nel corso di manifestazioni sportive;
- **Non può essere inferiore a 3 anni** se disposta nei confronti di coloro che dirigono gruppi di persone negli episodi di violenza;

Per acquistare efficacia, il DASPO deve essere **notificato all'interessato** ed avrà **effetti a decorrere dalla prima manifestazione successiva alla notifica**.

Tale provvedimento può essere esteso anche a manifestazioni che si svolgono all'estero, oppure al contrario, se comminato dalle competenti Autorità degli Stati membri UE può estendersi alle manifestazioni che si svolgono in Italia.

Si parla in questo caso di “DASPO internazionale”.

Se disposto indipendentemente dalla commissione di un reato nei confronti di un soggetto ritenuto pericoloso per l'ordine pubblico si tratta invece di “**DASPO preventivo**”.

Tale divieto può essere irrogato anche nei confronti di soggetti minorenni che abbiano compiuto i quattordici anni.

### DASPO EMESSO DAL QUESTORE

In questo caso è previsto un **apposito procedimento amministrativo** che prevede **l'avviso dell'avvio del procedimento per garantire all'interessato la possibilità di presentare memorie difensive al questore, nei successivi 15 giorni, prima dell'emissione del provvedimento.**

Il questore può disporre nei confronti del medesimo soggetto anche **l'obbligo di presentazione ad un ufficio di polizia**, di solito individuato in relazione al luogo di residenza dell'obbligato, **in concomitanza temporale delle manifestazioni vietate**, tenendo conto anche della sua attività lavorativa. **Tale prescrizione**, comportando una **limitazione della libertà personale dell'interessato**, è sottoposta alla procedura di convalida del provvedimento davanti al Giudice per le indagini preliminari del luogo dove ha sede l'ufficio del questore che ha emesso il provvedimento.

Nell'ipotesi in cui insieme al divieto venga disposto altresì **l'obbligo di firma**, infatti, il provvedimento è comunicato anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente.

**Entro 48 ore dalla notifica deve seguire la convalida del Giudice per le indagini preliminari** presso il medesimo Tribunale, solo per la misura attenente la firma.

**Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se:**

- Il pubblico ministero con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida;
- Il giudice non dispone la convalida nelle 48 ore successive;

Nel corso del giudizio di convalida, **il giudice per le indagini preliminari può modificare le prescrizioni imposte dal questore.**

La misura, infatti, può essere revocata o modificata qualora siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione.

### RIMEDI:

**Nell'ipotesi in cui venga disposta la misura amministrativa del DASPO è possibile:**

- **Presentare ricorso gerarchico al Prefetto entro 30 giorni dalla notifica**, anche personalmente, senza necessità di rivolgersi ad un avvocato: si

tratta di un ricorso al superiore gerarchico (il prefetto) dell'autorità che ha emesso il provvedimento amministrativo (il questore).

**Il prefetto può annullare il provvedimento qualora lo ritenga illegittimo per carenza dei presupposti essenziali;**

- **Presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale tramite avvocato entro 60 giorni dalla notifica.**

In questo caso si può presentare **contestualmente istanza di sospensione del provvedimento**, che verrà discussa in tempi più brevi rispetto al merito della misura;

- **Si può presentare ricorso straordinario al capo dello Stato, personalmente dall'interessato o tramite avvocato, entro 120 giorni dalla notifica.**

In ogni caso, è sempre possibile presentare istanza al questore che ha emesso il provvedimento, personalmente o a mezzo avvocato, chiedendo la revoca del provvedimento, per carenza dei presupposti alla sua emissione.

Il questore decide sull'istanza e ove ravvisi la carenza di requisiti, potrà, in funzione di auto-tutela, revocare il provvedimento emesso.

## ● LA DETENZIONE DI SOSTANZE STUPEFACENTI E COME IMPUGNARLE

Come abbiamo già trattato nel capitolo dedicato all'uso di sostanze stupefacenti, il **possesso di sostanza stupefacente per uso personale configura un illecito amministrativo**, ai sensi dall'articolo 75 del DPR 309/1990.

Di norma, l'autorità di pubblica sicurezza sequestra la sostanza stupefacente per sottoporla ad esami tossicologici al fine di accertarne la quantità e la qualità.

In base ai risultati, l'illecito viene confermato in un **verbale di contestazione dell'illecito amministrativo** che **deve essere comunicato per iscritto al trasgressore**. Le autorità di pubblica sicurezza che accertano l'illecito amministrativo, devono effettuare la relativa segnalazione in **Prefettura**, a seguito della quale si attiva il **procedimento amministrativo**.

L'interessato ha facoltà di **presentare al Prefetto memorie difensive entro 30 giorni** dalla data di contestazione o di notificazione della violazione,

con cui può essere anche richiesta audizione innanzi al Prefetto.

Successivamente, il soggetto viene **convocato dal Prefetto per un colloquio**. In questa occasione il Prefetto può irrogare una o più sanzioni amministrative, ovvero formulare un'ammonizione, consistente nell'invito formale a non fare più uso di sostanze stupefacenti, nelle sole ipotesi in cui si tratti della prima volta, la violazione sia particolarmente tenue e se, durante il colloquio, si evidenziano elementi tali da far presumere che in futuro l'interessato non farà più uso di sostanze stupefacenti.

Il Prefetto, quindi, qualora lo ritenga opportuno, può adottare una o più delle seguenti **sanzioni amministrative**:

- **Sospensione della patente di guida o divieto di conseguirla;**
- **Sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla;**
- **Sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli;**
- **Sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario.**

In ogni caso, se al momento del fermo il soggetto ha la disponibilità diretta ed immediata di veicoli a motore, quindi anche nel caso in cui non stia guidando, le Forze dell'Ordine ritirano immediatamente la **patente di guida per un periodo di 30 giorni** e la trasmettono all'Ufficio Nucleo Operativo Tossicodipendenze. Quando tale disponibilità riguarda un ciclomotore, invece, viene ritirato anche il **certificato di idoneità tecnica per 30 giorni** e viene disposto il fermo amministrativo del ciclomotore sempre per 30 giorni.

## RIMEDI

Avverso l'Ordinanza con cui il Prefetto convoca l'interessato per un colloquio, avendo ritenuto fondato l'accertamento, può essere proposta **opposizione al Giudice di Pace**, entro il termine di 10 giorni dalla notifica all'interessato; Allo stesso modo, si può presentare **opposizione al Decreto con il quale il Prefetto**, a conclusione del procedimento, applica eventualmente una o più sanzioni. Nel caso in cui il soggetto sia **minore di 18 anni**, l'opposizione deve essere proposta al Tribunale per i minorenni.

# SPESE DEL PROCESSO

## ● QUANTO COSTA UN PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO

Nell'intraprendere un procedimento giudiziario le spese da considerare sono molte e non si limitano al solo compenso dovuto all'avvocato.

Alcune sono fisse, altre invece sono eventuali, ed anche l'ammontare varia a seconda dei casi.

### Tra queste rientrano:

- Le eventuali pene pecuniarie comminate con sentenza del giudice;
- Il risarcimento del danno nei confronti della parte civile costituita;
- Le spese di giustizia;
- Il pagamento di eventuali consulenti tecnici di parte;
- Il compenso del difensore;

## ● LE PENE PECUNIARIE

Nel diritto penale la **pena pecuniaria** si affianca alla pena detentiva.

Si tratta di una sanzione che può essere comminata per la violazione di una disposizione penale e si sostanzia nel pagamento di una somma di denaro all'erario.

In particolare le pene pecuniarie si distinguono in:

- **Multa** (art. 24 c.p.) può essere irrogata nei confronti di un soggetto condannato per la commissione di un delitto, ed è pari ad un ammontare **non inferiore a 50 euro e non superiore a 50.000 euro**;
- **Ammenda** (art. 26 c.p.) prevista per chi viene condannato per una

contravvenzione, pari ad una somma **non inferiore a 20 euro e non superiore** a 10.000 euro.

In ogni caso, il **giudice** nel determinarne l'ammontare, **deve tenere conto delle condizioni economiche del reo**.

Sia la multa che l'ammenda, infatti, **possono essere aumentate fino al triplo o diminuite fino ad un terzo** quando, **in considerazione delle condizioni economiche del soggetto interessato**, il giudice ritenga che la misura massima sia inefficace ovvero che la misura minima sia eccessivamente gravosa, secondo quanto disposto **dall'art. 133 bis c.p.**

Ai sensi dell'art. 133 ter c.p., il giudice può disporre altresì che il pagamento **sia rateizzato mensilmente**, in ogni caso il condannato può estinguerlo in qualsiasi momento con pagamento unico.

### **IL RISARCIMENTO DEI DANNI:**

Talvolta il **reato** oltre ad offendere il bene giuridico tutelato, **può in concreto provocare un danno ad altri soggetti**.

In questo caso, **il responsabile del reato è tenuto a risarcire il danno che è conseguenza della sua azione od omissione**.

Ebbene, **il danneggiato può costituirsi "parte civile"** nel processo penale al fine di conseguire l'accertamento della responsabilità dell'imputato e la condanna di costui al risarcimento del danno.

Si tratta di un'azione che può essere esercitata in via alternativa davanti al giudice civile, in un autonomo procedimento, ovvero davanti al giudice penale, ma solo dopo che il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale.

### **Il danno risarcibile può essere di tipo:**

- **PATRIMONIALE:**

Quando consiste nella diminuzione del patrimonio del danneggiato.

In questo caso si distingue in:

- **Danno emergente**, ossia le spese vive sostenute dal soggetto;
- **Lucro cessante**, rappresentato dal mancato guadagno in conseguenza del fatto di reato;

- **NON PATRIMONIALE:**

C.d. **danno morale**, che consiste nelle sofferenze fisiche e psichiche

patite a causa del reato.

Tra questi rientra il c.d. **danno biologico**, che consiste nella lesione dell'integrità psico-fisica del soggetto, come estrinsecazione del diritto alla salute.

Qualora al termine del processo penale il giudice pronunci sentenza di condanna, e vi sia stata costituzione di parte civile, il giudice deciderà anche sulla relativa domanda.

Ciò in sostanza significa che **il reo sarà condannato non solo per la pena prevista dal reato, ma anche al pagamento del risarcimento del danno nei confronti del soggetto danneggiato.**

**Il giudice con la sentenza di condanna può quantificare la somma dovuta a titolo di risarcimento e quando ricorrono giustificati motivi, su richiesta della parte interessata, può disporre l'esecuzione provvisoria.**

Tuttavia, di rado nella prassi il giudice provvede alla liquidazione del quantum, molto più spesso si limita a rimette le parti davanti al giudice civile per la quantificazione del danno.

Le prove relative alla quantificazione del danno, infatti, richiedono tempo ed apposite perizie, ed il processo penale non è la sede più idonea per svolgerle.

**Il difensore della parte civile, nelle proprie conclusioni, può chiedere altresì che il giudice fissi la c.d. provvisionale, cioè liquidi la somma dovuta nei limiti in cui il danno risulti già provato.**

Se il giudice accoglie la richiesta, il pagamento della provvisionale è immediatamente esecutivo.

### **LE SPESE DI GIUSTIZIA:**

Si tratta delle spese di cancelleria, dei costi relativi alle attività degli organi giurisdizionali, dei compensi spettanti a soggetti terzi, ad esempio consulenti tecnici liquidati dal giudice.

In base al principio che l'imputato non è considerato colpevole fino a sentenza definitiva, **le spese processuali vengono anticipate dallo Stato.**

Successivamente, quando la sentenza di condanna diviene irrevocabile, si provvederà al recupero di tali somme.

## ● LE SPESE LEGALI: AVVOCATO E CONSULENTI TECNICI DI PARTE

Dalle spese di giustizia, come sopra illustrate, vanno tenute distinte le **spese legali**.

Si tratta del pagamento **dell'onorario dell'avvocato e delle altre prestazioni professionali e spese sostenute nell'espletazione del mandato difensivo**.

Ebbene, le spese relative all'onorario dell'avvocato, nonché di tutti i professionisti intervenuti nel corso del processo, ad esempio consulenti tecnici di parte, sono a carico dell'imputato che, dovendosi difendere dall'accusa di aver commesso uno o più reati, deve farsi assistere e difendere.

Per quanto concerne il **compenso spettante all'avvocato**, può essere pattuito oralmente, o per iscritto.

E' sempre dovuto, oltre al compenso, il **rimborso delle spese da questi sostenute e di tutti gli oneri e contributi eventualmente anticipati** per il cliente nonché una somma per il **rimborso delle spese forfetarie**.

In ogni caso l'avvocato al momento del conferimento dell'incarico è obbligato a fornire un preventivo scritto distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale.

Qualora il preventivo non venga fornito è sempre possibile farne richiesta.

### • Il gratuito patrocinio

La Costituzione Italiana garantisce il diritto di difesa a tutti i cittadini, anche a quelli meno abbienti: **"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi**.

**La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (...)"** (art. 24, Costituzione Italiana).

Per garantire l'esplicazione di tale principio è previsto l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, cui può accedere il cittadino i cui diritti siano stati lesi, che non possa permettersi di sostenere le spese legate al relativo processo.

In questo modo, il soggetto potrà difendere le proprie ragioni nominando avvocati iscritti in appositi elenchi.



Il patrocinio a spese dello Stato è ammesso nel processo penale, civile, amministrativo e tributario, nonché in tutti i processi in cui sia prevista l'assistenza del difensore o del consulente tecnico. L'ammissione al gratuito patrocinio vale per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le procedure ad esso connesse.

Le condizioni per l'ammissione al gratuito patrocinio sono:

### 1) Reddito:

Ha diritto ad essere ammesso al gratuito patrocinio il soggetto i cui redditi non superino **11.493,82 euro** (l'importo viene aggiornato ogni due anni su Gazzetta Ufficiale);

Se l'interessato convive con familiari, i suoi redditi si sommano a quelli del coniuge e degli altri familiari conviventi.

### 2) Cittadinanza

Il richiedente deve essere **cittadino italiano o cittadino straniero regolarmente soggiornante, apolide** (anche non residente in Italia), sono ammessi anche enti ed associazioni no profit che non esercitano attività economiche.

**Nel giudizio penale, invece, può essere ammesso il cittadino italiano o straniero, anche minorenni, o apolide purché residente in Italia.**

### Casi di esclusione

Non può mai essere ammesso al gratuito patrocinio colui che avanza ragioni manifestamente infondate.

Nel processo penale, inoltre, **non è ammesso il soggetto indagato, imputato o condannato per reati di evasione fiscale ovvero condannato con sentenza definitiva per reati di associazione mafiosa.**

Il soggetto inoltre non può essere difeso da più di un avvocato



# 2.7

## CARCERE

Di Avv. Marta Bergamini

Una volta divenuta definitiva la sentenza di condanna o, invece, in applicazione di un'ordinanza di applicazione della custodia cautelare, **la pena della reclusione o la misura cautelare** devono essere eseguite, **ossia il condannato (o imputato) viene ristretto in carcere.**

Esistono vari tipi di carcere, anche detti **ISTITUTI PENITENZIARI**, tutti amministrati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, di diretta competenza del Ministero della Giustizia:

- **La casa circondariale:** per gli imputati in custodia cautelare (in attesa del giudizio) e i condannati definitivi a pena detentiva inferiore a 5 anni (anche come residuo di pena);
- **La casa di reclusione:** in cui si trovano i detenuti condannati con sentenza definitiva ad una pena superiore a 5 anni;
- **Carcere minorile:** per gli imputati o condannati definitivi minorenni o se entrano nel carcere da minorenni possono rimanervi fino al compimento del venticinquesimo anno di età.
- **Carcere speciale:** dove vi sono i detenuti condannati per reati di criminalità organizzata.

All'interno degli istituti penitenziari operano varie figure professionali tra cui **la polizia penitenziaria, gli educatori, il dirigente del carcere e il personale del D.a.p., i sanitari, i volontari**, tutte figure che cooperano affinché il detenuto sconti la pena in conformità al dettato **dell'art. 27 della Costituzione Italiana.**

Tale norma prescrive che **“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”**, ed è ripresa ed ampliata nell'**art. 1 dell'ordinamento penitenziario detto O.P. legge n.354 del 26 luglio 1975**, che infatti prevede: **“il trattamento peni**

tenziario deve essere conforme ad umanità ed assicurare il rispetto della dignità della persona ... nei confronti dei condannati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti."

Gli istituti penitenziari hanno dei locali destinati alle esigenze di vita individuale e locali per svolgere le attività comuni: il detenuto può trascorrere **due ore al giorno all'aperto**, salvo casi di regimi particolari nei quali comunque è garantita come minimo un'ora giornaliera, a volte non insieme agli altri detenuti.

I locali devono essere adeguati a garantire delle buone condizioni di vita e dunque, puliti, curati, areati, riscaldati, illuminati, sufficientemente ampi.

Pare opportuno ricordare che l'Italia è stata condannata al risarcimento del danno in favore dei ricorrenti dalla **Corte Europea dei Diritti dell'uomo**, con **sentenza dell'8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c/Italia**, per violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU, poiché le condizioni di vita in cui erano costretti i detenuti nelle carceri italiane sono state considerate inumane e degradanti a causa dell'eccessivo numero di detenuti rispetto a quello consentito. In tale occasione sono stati stabiliti i criteri, tra cui le dimensioni delle celle (minimo 4 mq), la luce, la suddivisione degli spazi ed altri, ai quali l'Italia deve attenersi per non incorrere nuovamente in una condanna, ritenendo che la situazione di sovraffollamento non riguardasse solamente gli istituti di detenzione dei ricorrenti ma tutto il sistema carcerario italiano.

La Corte di Strasburgo, inoltre, ha imposto allo stato italiano, di predisporre, entro un anno dalla sentenza, un ricorso interno volto ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento: è infatti stato introdotto, con legge n. 117 del 2014, l'art. 35 ter dell'ordinamento penitenziario, il quale prevede dei rimedi risarcitori in caso di violazione dell'art. 3 CEDU.

Laddove sia possibile, il detenuto con sua istanza al magistrato di sorveglianza, può richiedere di detrarre un giorno per ogni dieci giorni di pregiudizio subito dal computo della pena da espiare; altrimenti il giudice liquida una somma, a titolo di risarcimento del danno, pari ad euro 8,00 per ogni giorno di detenzione vissuto in condizioni non conformi a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

## ● I DIRITTI DEI DETENUTI

Nell'ambito del trattamento penitenziario, un valido strumento ai fini del reinserimento e della rieducazione del condannato è sicuramente riscontrabile nel pieno godimento dei diritti riconosciuti ai detenuti.

La persona privata della libertà personale conserva la titolarità di alcuni diritti, garantiti in Costituzione e in varie fonti di derivazione internazionale (si veda, fra tante, la CEDU Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, le Regole Penitenziarie Europee, la Carta dei Diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati. ) che non sono comprimibili per il solo fatto di essere detenuti ma che possono essere regolamentati nel periodo di restrizione.

È opportuno ricordare che i soggetti ristretti, sia in via definitiva che cautelare, hanno sempre **diritto di incontrare in colloquio il proprio avvocato difensore**, negli orari stabiliti da ciascun istituto e previa verifica dell'effettiva nomina (in caso di detenzione, l'avvocato di fiducia può essere nominato anche da un prossimo congiunto, oltre che dal soggetto interessato).

### DIRITTO ALLE RELAZIONI FAMILIARI ED AFFETTIVE:

Queste costituiscono uno dei principali elementi del trattamento penitenziario. L'art. 28 dell'ordinamento penitenziario garantisce: "**particolare cura a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti con le loro famiglie**".

Infatti nel caso di trasferimento da un istituto ad un altro, uno dei criteri per scegliere l'istituto di destinazione è quello della vicinanza al luogo di residenza della famiglia del detenuto.

Il detenuto, inoltre, ha diritto ad informare immediatamente la sua famiglia sia al momento dell'ingresso nella struttura detentiva che in caso di trasferimento.

Il diritto all'affettività si esplica principalmente attraverso i colloqui sia **visivi** che **telefonici**.

I primi si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo da parte della polizia penitenziaria.

Ogni detenuto ha diritto a sei colloqui al mese con familiari, quali

coniuge, convivente, parenti e affini fino al quarto grado e con terze persone solamente nel caso in cui ricorrono ragionevoli motivi.

In particolari circostanze è possibile svolgere più di sei colloqui, come ad esempio nel caso di colloqui con figli minori di anni 10.

Il colloquio deve essere autorizzato dall'autorità competente e può essere richiesto sia dal detenuto che dal familiare.

È inoltre concessa una telefonata a settimana, a spese del detenuto.

I condannati possono usufruire della **corrispondenza**, la quale, **con provvedimento motivato del magistrato di sorveglianza, può essere sottoposta a controllo**.

Inoltre, per la cura che è riservata ai rapporti con la famiglia, anche in vista di una rieducazione del condannato, possono essere concessi particolari **permessi** per permettere al detenuto di visitare il familiare in pericolo di vita o di partecipare ad eventi familiari di particolare gravità.

### PROLE IN CARCERE:

- Può succedere che, oltre al condannato, facciano ingresso nei luoghi di detenzione i **figli minori di tre anni**, che non hanno possibilità di essere accuditi altrove o da altro genitore.

È un fenomeno in Italia fortunatamente abbastanza limitato, e che è stato oggetto di svariati interventi normativi volti a renderlo ancora meno frequente.

In generale i minori, possono uscire dal carcere per tutto il giorno, spesso sono condotti all'esterno da volontari che li fanno rientrare la sera o passare la giornata in luoghi dedicati come asili nido o sale per i giochi.

Nel nostro ordinamento, infatti, sono previsti:

- **La detenzione domiciliare ordinaria** in caso di condanna alla pena della reclusione **non superiore a quattro anni**, anche se costituente parte residua di maggior pena oppure alla pena dell'arresto. Queste possono essere espiate **nella propria abitazione** o in altro luogo di privata dimora ovvero in **luogo pubblico di cura**, assistenza o accoglienza, se il condannato è una **donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci**, con lei convivente o **padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni dieci** con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilita-

- **La detenzione domiciliare speciale** per detenute madri di bambini di età inferiore a dieci anni che, dopo aver espiato un terzo della pena in carcere, possono scontare il residuo di pena presso la propria abitazione o in altro luogo di cura, assistenza o accoglienza;
  - **l'assistenza esterna dei figli minori** grazie alla quale i benefici previsti dall'art. 21 dell'O.P., per quanto riguarda il lavoro esterno, vengono estesi alle **detenute madri di bambini sopra i 10 anni di età** per permettere loro di uscire dal carcere ed adempiere ai doveri di cura e assistenza;
  - **Istituti a custodia attenuata per detenute madri** (i cd. ICAM) gestiti dall'Amministrazione penitenziaria, permettono che il bambino possa restare con la madre fino a 6 anni in un luogo a sua misura, senza sbarre ne uniformi, luoghi più simili ad un appartamento che ad un carcere.

#### DIRITTO ALLA SALUTE:

Ad ogni detenuto è garantito il diritto alla salute.

Particolare attenzione è riservata ai **malati, agli anziani ed in generale ai bisognosi di cure**, i quali possono accedere a trattamenti riservati o a misure più adeguate alle loro specifiche esigenze, spesso non compatibili con il regime carcerario.

Ogni istituto offre un **servizio medico** e un **servizio farmaceutico** ed almeno uno **specialista in psichiatria**.

In caso di cure o accertamenti diagnostici da svolgersi fuori dal carcere, il detenuto è autorizzato dall'autorità competente ad eseguirli in luoghi di cura esterni.

Al momento dell'ingresso e durante il corso della pena o della misura cautelare il detenuto è **periodicamente sottoposto a visita medica** generale dal sanitario dell'istituto.

Inoltre il detenuto può sottoporsi a visita da parte di medico di sua fiducia a proprie spese, previa autorizzazione.

È assicurata un'alimentazione sana, sufficiente ed adeguata alle condizioni di ciascun detenuto.

È predisposto un locale per la consumazione dei pasti, ma i detenuti possono avere nella propria cella un fornello personale ed acquistare all'interno del carcere o ricevere dall'esterno generi alimentari nei limiti prefissati. I detenuti devono sempre avere a disposizione l'acqua potabile.

### DIRITTO ALLO STUDIO:

L'istruzione è uno dei principali elementi del trattamento penitenziario, ossia è una delle modalità attraverso cui attuare l'obiettivo di risocializzazione e rieducazione del condannato, assieme alla partecipazione alle attività culturali, ricreative e sportive.

Sono organizzati all'interno degli istituti corsi di scuola dell'obbligo, corsi professionalizzanti, scuole di istruzione secondaria di secondo grado.

Particolare riguardo è rivolto alla formazione scolastica dei detenuti di età inferiore ai 25 anni, e più in generale, nel **favorire la frequentazione di corsi universitari o equiparati**.

Inoltre all'interno degli istituti di pena è sempre presente una **biblioteca** ed agevolato l'accesso a qualsiasi lettura.

I detenuti e gli internati sono autorizzati a tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno e ad avvalersi di altri mezzi di informazione.

### DIRITTO AL CULTO:

È riconosciuto a tutti i soggetti ristretti il **diritto a praticare il proprio culto**, di istruirsi, di avere l'assistenza spirituale e di partecipare ai riti religiosi.

**È garantita la celebrazione dei riti del culto cattolico e la presenza di almeno un cappellano; gli appartenenti alle altre confessioni religiose ne hanno diritto su richiesta.**

I ministri di culto possono essere ammessi, previa autorizzazione dell'autorità competente al colloquio con i singoli detenuti.

### DIRITTO DI VOTO:

I detenuti o coloro che sono in esecuzione di custodia cautelare possono esercitare il loro diritto di voto in occasioni di consultazioni elettorali in un seggio speciale, se hanno espresso la volontà di votare con dichiarazione scritta indirizzata al Sindaco del luogo dove si trova l'istituto, almeno tre giorni prima la votazione.



È dunque una procedura molto complessa che spesso limita di fatto il diritto al voto.

Altri detenuti, invece, in occasione della condanna perdono tale diritto in via definitiva o temporanea; si tratta, nel primo caso, dei condannati all'ergastolo o ad una pena superiore a cinque anni. Il diritto di voto viene invece sospeso per la durata di cinque anni in caso di condanna a pena detentiva fino a tre anni.

Non hanno diritto di elettorato attivo e passivo, inoltre, coloro che sono condannati in via definitiva, alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici temporanea o perpetua.

### IL LAVORO:

Costituisce per il detenuto uno degli elementi fondamentali del trattamento carcerario in vista del suo reinserimento sociale, tanto che, come stabilito dall'art. 15 dell'O.P., gli è assicurato, salvo i casi di impossibilità.

L'art. 20 dell'ordinamento penitenziario ne stabilisce lo svolgimento: **“l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolare il reinserimento sociale negli istituti penitenziari”.**

Oltre al lavoro è favorita in ogni modo la partecipazione a **corsi di formazione professionale** ed i soggetti che non abbiano sufficienti cognizioni tecniche possono essere ammessi a un tirocinio retribuito.

I detenuti e gli internati che mostrino attitudini artigianali, culturali o artistiche possono essere esonerati dal lavoro ordinario ed essere ammessi ad esercitare per proprio conto, attività artigianali, intellettuali o artistiche.

La durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e, alla stregua di tali leggi, sono **garantiti il riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale.**

**Il lavoro** sia svolto all'interno dell'istituto che all'esterno, **è, in ogni caso, remunerato** e non ha carattere affittivo, ma anzi, è particolarmente incentivato proprio **per permettere la rieducazione e il reinserimento sociale che costituiscono il fine ultimo della pena.**

Ed infatti, le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica.

Sono, inoltre, **previsti particolari sgravi fiscali e contributivi per le imprese che assumono detenuti o internati**, le quali possono accedere ad un credito d'imposta per ogni detenuto assunto.

Un altro incentivo è dato dalla possibilità per le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale, **di vendere, previa autorizzazione del Ministro di Grazia e Giustizia, prodotti delle lavorazioni penitenziarie a prezzo pari o anche inferiore al loro costo**, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti corrispondenti nel mercato all'ingrosso della zona in cui è situato l'istituto.

Una particolare modalità di esecuzione della pena consiste nel permettere al condannato o all'imputato di **svolgere l'attività lavorativa o di formazione professionale all'esterno** dell'istituto penitenziario, come previsto all'art. 21 O.P. (i condannati per reati comuni vi possono accedere senza alcuna limitazione, mentre coloro che sono condannati per delitti di particolare gravità devono aver espiato **almeno un terzo della pena o dieci anni in caso di ergastolo** prima di poter lavorare all'esterno dell'istituto), previa approvazione, da parte del magistrato di sorveglianza di riferimento, del provvedimento contenente le prescrizioni impartite dal direttore dell'istituto.

La remunerazione per ciascuna categoria di lavoratori è equitativamente stabilita in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro.

Essa confluisce nel cd. peculio, ossia nel denaro di proprietà del detenuto anche al momento dell'ingresso in carcere, custodito, nel periodo di carcerazione, dalla direzione dell'istituto.

## ● COME FAR VALERE I DIRITTI DEL DETENUTO

### IL RECLAMO

Occorre innanzi tutto precisare che anche quei detenuti che si trovano in stato di **interdizione legale**, proprio in ragione della condanna, esercitano personalmente i diritti che gli derivano dallo stato di restrizione e previsti dall'ordinamento penitenziario, tra cui, rientra il **diritto di reclamo**.

I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze e reclami scritti o orali, anche in busta chiusa, per far valere i loro diritti (art. 35 dell'O.P.) di fronte alle **AUTORITA' COMPETENTI**:

- **Il direttore dell'istituto, il provveditore regionale, il capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Ministro della giustizia;**
- **Le autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;**
- **Il garante nazionale e i garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;**
- **Il presidente della giunta regionale;**
- **Il magistrato di sorveglianza;**
- **Il Presidente della Repubblica.**

Si tratta del cd. **reclamo generico**, che prevede un procedimento senza formalità, criticato da alcuni perché poco efficace.

Oltre a tale tipo di reclamo, è stato difatti introdotto con legge n. 10 del 2014, il cd. **reclamo giurisdizionale**.

Esso è rivolto al **magistrato di sorveglianza**, il quale svolge un generico compito di **vigilanza e controllo del rispetto dei diritti dei detenuti, con eventuale potere di intervento, e dell'attuazione del trattamento rieducativo ed ha ad oggetto**:

- **Provvedimenti riguardanti le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta (il cd. **reclamo in materia disciplinare**);**
- **L'inosservanza da parte dell'amministrazione penitenziaria dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti (il cd. **reclamo per condotta illegittima dell'amministrazione**).**

Tale reclamo si svolge nelle forme del procedimento di sorveglianza, può essere proposto dal detenuto interessato o dal suo difensore, munito di procura speciale, in seguito ad un provvedimento disciplinare che comporta una violazione dei suoi diritti fondamentali.

È competente a decidere il **magistrato di sorveglianza** del luogo ove si trova l'istituto penitenziario del detenuto, e può essere proposto **entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento disciplinare**.

Il magistrato di sorveglianza, una volta ricevuto il reclamo, se lo ritiene ammissibile, fissa l'udienza in camera di consiglio, dandone avviso alle parti, compresa l'amministrazione interessata; all'esito lo può rigettare o accogliere, determinando, in quest'ultimo caso, l'annullamento del provvedimento disciplinare oggetto di reclamo o l'ordine rivolto all'amministrazione penitenziaria di porre rimedio alla situazione di pregiudizio in un determinato termine.

Contro il provvedimento del magistrato di sorveglianza è possibile rivolgersi, per un **secondo giudizio**, al **tribunale di sorveglianza entro 15 giorni** dalla sua emissione e **successivamente alla Corte di Cassazione**, solamente in caso di violazione di legge, sempre entro 15 giorni.

In caso di mancata esecuzione del provvedimento, che non sia più soggetto ad impugnazione, si può richiedere l'ottemperanza al magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento. Egli, se accoglie la richiesta ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto e dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito. Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza e' sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.

## ● IL GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI

È istituito presso ogni ente locale, regione, provincia e comune il **Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale** (cd. **Garante dei diritti dei detenuti**).

Esso è un organo elettivo, **tenuto alla vigilanza e al controllo del rispetto dei diritti dei detenuti, può sollecitare gli organi preposti e proporre eventuali iniziative legislative o amministrative.**

Il Garante può accedere e fare visita in tutti luoghi di restrizione della libertà personale che si trovano nel territorio di competenza e ricevere istanze e reclami da parte dei soggetti a qualsiasi titolo ristretti. Il garante, inoltre, **non necessita di autorizzazione nel caso di colloquio con detenuto** e può avvalersi di collaboratori, su autorizzazione del magistrato di sorveglianza.

Con decreto-legge del 23 dicembre 2013, n. 146, inoltre, è stato istituito il **Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**, nominato effettivamente per la prima volta solo nel 2016. Si tratta di un **organismo statale indipendente e collegiale**; ad oggi la presidenza è affidata al **Dott. Mauro Palma**.

Oltre al generale e complesso compito di monitorare e sorvegliare i luoghi di detenzione facendovi visita e redigendo una relazione, anche attraverso il coordinamento con i Garanti locali, al Garante Nazionale sono affidati anche i compiti riguardanti la **prevenzione della tortura o dei trattamenti crudeli, inumani o degradanti**, il monitoraggio dei rimpatri dei migranti irregolarmente presenti sul territorio dello Stato, e delle strutture per anziani e disabili.

3.0



# 3.1

## COLLETTIVI E CENTRI SOCIALI

Del Dott. Marcello Ricciuti

Secondo quanto previsto dalla nostra Costituzione, **tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente, senza dover chiedere alcuna autorizzazione preventiva alle Istituzioni Pubbliche.**

Alla libertà di associarsi, infatti, sono posti esclusivamente 2 limiti:

- Sono **proibite** le **associazioni segrete** e **quelle che perseguano**, anche indirettamente, **scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare**
- Quelle che perseguano **fini vietati dalla normativa penale**

Oltre a tali limitazioni, la normativa non pone alcun limite e non impone nessuna particolare procedura, salvo il rispetto delle disposizioni del codice civile qualora si voglia dare carattere formale all'associazione.

**I collettivi e i centri sociali**, quando non abbiano acquisito la forma dell'associazione disciplinata dalla normativa, sono espressione, quindi, del più ampio diritto di associarsi previsto dalla nostra Costituzione.

Si tratta infatti di **espressione della libera aggregazione tra più persone** che, molto spesso, **si prefigge il fine di perseguire finalità culturali e sociali.**

Le stesse considerazioni si possono compiere anche laddove tali realtà nascano per esprimere le proprie contestazioni, infatti, in tali casi, a essere tutelata è **la libera manifestazione del pensiero**, anch'essa garantita a livello costituzionale.

Costituzionalmente garantito è anche il diritto di **riunirsi pacificamente e senza armi.** Infatti, per riunirsi non è, di norma, richiesta alcuna



formalità e non vi è alcuna procedura di comunicazione all'amministrazione da osservare.

Le **uniche limitazioni** sorgono per **le riunioni organizzate in luogo pubblico**, in tal caso, sarà necessario **informarne le autorità** che non potranno in nessun modo limitarle se non per motivi di sicurezza e incolumità pubblica.

Per citare alcuni esempi e tipologie di centri sociali si può certamente fare riferimento:

- Ai centri sociali autogestiti (Csa)
- Ai centri popolari autogestiti (Cpoa )
- Ai centri sociali occupati autogestiti (Csoa)

Con riferimento a quest'ultima tipologia occorre precisare che per il nostro ordinamento l'occupazione è un reato in quanto lesiva degli interessi dei proprietari degli immobili occupati.

Non mancano comunque casi in cui **le Amministrazioni hanno scelto di "legalizzare" le occupazioni quando gli immobili interessati appartenevano alla Pubblica Amministrazione** ritenendo socialmente utile l'attività svolta nello stesso.

**In definitiva, i cittadini che decidano di associarsi per motivi leciti possono sia optare per una delle forme di associazione disciplinate dalla normativa, sia associarsi liberamente senza necessità di alcuna autorizzazione.**

# ASSOCIAZIONE DI PROMOZIONE SOCIALE (APS)

Del Dott. Marcello Ricciuti

Associazioni di Promozione Sociale, denominate APS, rientrano, successivamente alla riforma del terzo settore, tra i così detti ETS (Enti del Terzo Settore). Le APS, quindi, sono enti costituiti sotto la forma dell'associazione e possono essere riconosciute o non riconosciute, a seconda della volontà degli associati.

Il numero minimo per la costituzione delle APS è di 7 persone fisiche.

Con riferimento all'oggetto sociale, le APS possono essere costituite esclusivamente per lo svolgimento delle attività di interesse generale enumerate dalla normativa di riforma del terzo settore. Nello specifico, si tratta di:

- Attività che intervengono in ambiti di rilevanza sociale come, ad esempio, le prestazioni socio-sanitarie, la formazione extrascolastica,
- La promozione della legalità e la pace
- L'agricoltura sociale,
- L'accoglienza umanitaria
- Il reinserimento lavorativo

Lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale elencate dalla normativa è possibile, per le APS, solo laddove le attività svolte siano, comunque strumentali alle attività elencate

Come si può notare, si tratta di attività caratteristiche del settore non profit e, per tale motivo, le APS sono caratterizzate dall'assenza dello scopo di lucro. Le Associazioni di Promozione Sociale, oltre alle attività svolte dai propri associati, possono anche avvalersi di collaborazioni esterne o

assumere lavoratori mediante contratti di lavoro subordinato. Sotto questo ultimo profilo, però, la normativa di riferimento prevede dei **limiti quantitativi e proporzionali**.

Infatti, per lo svolgimento delle loro attività, le APS devono avvalersi in via prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati.

L'attività dei lavoratori dipendenti e dei prestatori di lavoro autonomo deve, comunque, essere necessariamente svolta per il perseguimento delle attività statutaria delle APS.

Per la costituzione delle associazioni di promozione sociale è necessario rispettare i requisiti dettati dalla normativa legislativa di riferimento.

## ATTO COSTITUTIVO E STATUTO

L'atto costitutivo e lo statuto, infatti, devono prevedere l'**assenza dello scopo di lucro**, le finalità solidaristiche, una o più delle attività di interesse generale elencate dalla normativa, il **divieto di distribuzione**, anche in forma indiretta **degli utili dell'associazione** e le norme riguardanti gli organi amministrativi e la destinazione del patrimonio allo scioglimento.

## REGISTRO DEGLI ETS

Successivamente alla riforma del terzo settore, anche le APS, che ad oggi sono iscritte in un apposito registro, dovranno iscriversi al registro degli ETS.

Infine, per le APS sono previste una serie di **agevolazioni fiscali**, tra cui, ad esempio, **l'esenzione dalla base imponibile dei contributi corrisposti dagli associati**, **accesso al credito agevolato** per attività per i progetti di interesse pubblico e **accesso ai finanziamenti statali**.

# ONLUS

Del Dott. Marcello Ricciuti

Le ONLUS sono le **“Organizzazioni non lucrative di utilità sociale”**.

In realtà la qualifica di ONLUS può essere acquisita dalle associazioni, dai comitati, dalle fondazioni, società cooperative e altri enti di carattere privato.

Quanto di seguito si applicherà fino a quando non sarà attivo il registro unico del terzo settore in applicazione della riforma.

Si tratta infatti di una qualifica che **permette a chi ne faccia richiesta e possessa i requisiti necessari di avere un particolare regime fiscale di vantaggio**.

Per poter acquisire la qualifica di ONLUS, occorre svolgere attività indirizzate ad obiettivi di utilità sociale.

**Le attività** sono elencate a scopo non esaustivo dalla normativa legislativa di riferimento. **Tra le stesse si ritrovano, ad esempio, la tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, la promozione della cultura e dell'arte, l'istruzione, la formazione o, ancora, la tutela dei diritti civili e l'assistenza sanitaria.**

In alcuni casi, la qualifica di ONLUS viene **acquisita di diritto**.

E' il caso, ad esempio, delle **Organizzazioni di volontariato (ODV)** e delle **Organizzazioni non governative (ONG)**.

L'acquisizione della qualifica di ONLUS è, comunque, collegata al rispetto dei requisiti.

Oltre alle **attività primarie** a scopo ed utilità sociale, le ONLUS possono svolgere **attività connesse**, accessorie e, solitamente, indirizzate ad ottenere finanziamenti economici sotto varie forme (ad esempio, attività di autofinanziamento e sensibilizzazione, vendita di oggetti di modico valore).

Come si evince dal nome, le **ONLUS** rientrano a pieno titolo nella categoria degli **enti senza scopo di lucro**, la cui attività, quindi, non deve avere la forma dell'imprenditorialità.

Per acquisire la qualifica di ONLUS è imposto il rispetto di alcuni **prerequisiti fondamentali** come, ad esempio, inserire nello statuto e nell'atto costitutivo lo svolgimento principale ed esclusivo delle attività elencate dalla normativa e il divieto di distribuire, anche in via indiretta gli utili di gestione.

Come già accennato, la qualifica di ONLUS attiene e interessa principalmente gli **aspetti tributari e fiscali** nei confronti degli enti.

Acquisire tale qualifica permette ad un ente, ad esempio, **l'esenzione dalle imposte di bollo, dalla tassa di concessione governativa, dai tributi locali** e altre agevolazioni previste per gli Enti non lucrativi di utilità sociale.

# ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO (ODV)

Del Dott. Marcello Ricciuti

Come anticipato in tema di Associazioni di promozione sociale e ONLUS, anche **le Organizzazioni di Volontariato (ODV)** sono state interessate dalla riforma del terzo settore.

Come accennato, la normativa stabilisce comunque che, fino all'operatività del registro unico nazionale del terzo settore, continuano ad applicarsi le norme previgenti.

Rientrano tra le Organizzazioni di Volontariato gli enti che, rispettando i requisiti richiesti per l'inserimento nel relativo registro, **svolgano le proprie attività a titolo solidaristico a favore di persone terze.**

Anche successivamente alla riforma, quindi, per poter acquisire la qualifica di Organizzazione di Volontariato è necessario il rispetto di alcuni **prerequisiti.**

Infatti, come per le Associazioni di Promozione Sociale, anche le ODV vengono identificate quali enti del terzo settore **costituiti da un numero non inferiore a 7 persone**, nella forma della associazione, riconosciuta e non.

Oltre a tali requisiti, le Organizzazioni di volontariato devono svolgere la propria attività in **assenza di fini di lucro**, non avendo le caratteristiche degli enti imprenditoriali.

Come per le APS, quindi, alle ODV è fatto espresso **divieto di distribuzione**, anche in via indiretta, **degli utili di gestione.**

E' evidente che, successivamente alla riforma, le differenze che intercorrono tra le APS e le ODV rimangono poche, trattandosi, in entrambi i casi, di enti del terzo settore.

Le differenze non si riscontrano nemmeno in riferimento alle attività

svolte. Infatti, entrambe le tipologie di enti possono svolgere le attività di interesse generale elencate dalla normativa di riferimento.

La caratteristica che distingue le due categorie risiede, da un lato, nei **destinatari della attività** svolta che, nel caso delle APS vengono identificati nei propri associati, loro familiari e terzi e, invece, per le ODV vengono identificati principalmente e prevalentemente con **soggetti terzi**.

Dall'altro lato, la caratteristica distintiva forse più pregnante risiede nella possibilità o meno di assumere i propri associati.

Infatti, mentre per le APS tale ipotesi è espressamente prevista, per le ODV non altrettanto.

Deve ritenersi, quindi, che **le ODV oltre che valersi dell'attività prevalentemente svolta dai propri volontari possano assumere lavoratori o valersi di collaboratori esterni che non facciano parte dell'associazione**.

# IMPRESSE SOCIALI

Del Dott. Marcello Ricciuti

In tema di imprese e cooperative sociali, la normativa di riferimento è stata, ancora una volta, rinnovata tramite la riforma del terzo settore.

**La qualifica di impresa sociale** può essere acquisita da tutti gli enti privati, comprese le società, che esercitino in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale, per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

**Non possono acquisire tale qualifica**, invece, le società costituite da un unico socio e quegli enti che limitino l'erogazione dei beni e dei servizi esclusivamente ai propri soci o associati.

Le attività svolte dalle imprese sociali sono elencate dalla normativa che, ad esempio, richiama gli interventi e **le prestazioni di tipo sanitario, educazione, istruzione e formazione professionale**.

La caratteristica di impresa sociale può acquisirsi, inoltre, laddove l'ente, indipendentemente dal proprio oggetto, occupi lavoratori molto svantaggiati o con disabilità nella misura, almeno, del 30%.

Altro aspetto peculiare delle imprese sociali è **l'assenza di scopo** di lucro che, però, deve essere definita in riferimento alla normativa vigente. Infatti, **la distribuzione di dividendi ai soci non è totalmente vietata, ma deve essere calcolata sul 50% degli utili di gestione**.

Altro aspetto rilevante riguarda il **coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti alle decisioni riguardanti le attività svolte dall'impresa**.

La normativa stabilisce, infatti, che tale coinvolgimento permetta ai lavoratori, agli utenti e agli altri soggetti direttamente interessati di **poter avere un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale**, soprattutto laddove trat



tino delle condizioni di lavoro o la qualità dei beni e dei servizi erogati. Sotto il punto di vista del controllo del rispetto dei requisiti per il mantenimento della qualifica di impresa sociale, la normativa prevede il controllo pubblico diretto mediante delle ispezioni, a cadenza almeno annuale, che permettano di valutare la permanenza dei requisiti per mantenere la qualifica.

**Il mantenimento della qualifica è infatti propedeutico alla fruizione dei benefici fiscali conseguenti.**

## BENEFICI FISCALI

Le imprese sociali, infatti, usufruiscono di notevoli benefici, come, ad esempio, la detassazione degli utili di impresa destinati allo svolgimento dell'attività statutaria, la detrazione di imposta del trenta per cento sulle somme investite nel capitale sociale o, sotto altro profilo, la possibilità, al contrario di altre imprese, di raccogliere capitale di rischio tramite piattaforme di crowdfunding.

# COOPERATIVE SOCIALI

Del Dott. Marcello Ricciuti

Quando si parla di cooperative sociali ci si riferisce a **quelle cooperative che abbiano lo scopo di perseguire l'interesse generale alla promozione umana e all'integrazione sociale.**

Si tratta di **soggetti a carattere mutualistico prevalente.**

Tale caratteristica è presunta laddove lo statuto della cooperativa sociale rispetti i requisiti normativi prevedendo, ad esempio, **il divieto di distribuzione delle riserve tra i soci durante la vita sociale.**

In particolare, tra le attività che le cooperative sociali possono svolgere vi sono anche l'agricoltura, l'industria e il commercio, se finalizzati all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Nelle cooperative sociali occorre distinguere tra:

- **Soci ordinari**
- **Soci volontari**, identificando **questi ultimi con i soci che prestino la loro attività a titolo gratuito** e ai quali, perciò, potrà essere esclusivamente riconosciuto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

La qualifica di cooperativa sociale permette di usufruire di alcuni regimi di vantaggio disciplinati dalla normativa di riferimento.

A livello **tributario**, in particolare, le cooperative sociali usufruiscono di **vantaggi su IRES, IRAP e IVA.**



# 3.2

## COMUNICAZIONE E SOCIAL-MEDIA

Di Luca Brigida

Siamo davvero liberi di comunicare? Domanda semplice, ma dalle mille risposte. Il diritto, specchio delle azioni umane, come si è posto nei confronti del libero pensiero?

Per brevità di esposizione non potremo ripercorrere le manifestazioni storiche di questa tipologia di libertà e di come i governanti abbiano nel tempo provato a promuoverla o reprimerla.

Ci basterà, al contrario, partire dall'assunto che abbiamo avuto il piacere o la sfortuna di vivere in un'età di passaggio: infatti, diversamente dal passato, di stampo dittatoriale e repressivo, è ormai dato certo che, in un contesto fortemente globalizzato che ha visto dal dopoguerra in poi il proliferare di **strumenti e piattaforme comunicative** di vario genere (giornali, radio, social network), **gli ordinamenti del mondo intero** (tranne, purtroppo, non pochi casi), **promuovono la libera manifestazione del pensiero critico**.

O almeno, così sembra. Infatti, affermando un tale principio a livello universale, **può la libertà essere poi ristretta nei singoli casi concreti, sacrificandola ad esempio in nome della sicurezza interna?**

Giungiamo così ad una conclusione: **la libertà di pensiero è un concetto estremamente generico, quindi non assoluto, ma relativo, in quanto la relatività è data dal modo di atteggiarsi di tutti quei fenomeni che ne restringono fortemente la portata applicativa, arrivando, in alcuni casi, addirittura a negarla del tutto.**

Ed è proprio all'interno di tale relatività che si annida il diritto, strumento di libertà o di oppressione, a seconda dell'uso che se ne voglia fare.

Partendo dalla **libertà di pensiero**, su un piano internazionale, tale libertà è stata sancita come principio universale da **due Carte distinte**:

- La **“Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo”**(1948), la quale all’**art.19** sancisce che **“Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”**.

In secondo luogo, si accosta a tale orientamento anche

- La **“Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”** (o **CEDU**) del 1950, la quale all’**art.10** prevede che **“Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati”**.

E come si sono posti i padri della **Costituzione italiana 1948 nei confronti di tale libertà?** All’**art.21** è indicato che:

- **“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.**
- **La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.**
- **Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l’indicazione dei responsabili.**
- **In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell’autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all’autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo d’ogni effetto.**
- **La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano**

resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

- Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni “.

Da una rapida comparazione tra l’art.21 della Costituzione e le norme analoghe contenute nella Dichiarazione Universale e nella CEDU, avremo immediatamente chiari i limiti cui si faceva prima riferimento, i quali riducono tale diritto da assoluto a relativo.

Tuttavia, come ben sappiamo, **la libertà di pensiero può concretizzarsi anche nell’elaborazione materiale di atti creativi**, frutto del proprio ingegno nei più disparati campi, dalla letteratura al teatro, dalla musica al cinema e così via.

Cosa potrebbe accadere quindi se una persona esprimesse le proprie idee utilizzando opere frutto dell’ingegno altrui senza informarlo, senza richiederne l’autorizzazione o senza menzionarlo come autore? Su un piano di mera valutazione degli interessi in gioco, prevarrebbe la libertà di pensiero o il diritto d’autore altrui?

In questo caso, gli ordinamenti moderni non operano una scelta drastica tra un bianco e un nero, ma si affidano ad una scala di grigi costituita dalla valutazione in concreto degli interessi in gioco, facendo prevalere una volta l’uno e una volta l’altro.

### Il diritto d’autore è costituito al suo interno da due diverse sfaccettature:

- **Il diritto morale d’autore**, facoltà inalienabile e irrinunciabile, non sottoposta a limiti temporali, al riconoscimento della paternità di una determinata opera: essa potrà essere liberamente rivendicata in qualsiasi momento, concedendo inoltre la relativa facoltà di disconoscimento di falsi o maldestre imitazioni.
- **Il diritto di sfruttamento economico dell’opera** che si sostanzia nella facoltà dell’autore alla libera e facoltativa pubblicazione, riproduzione di copie, rappresentazione in pubblico, distribuzione, traduzione, elaborazione, noleggio e prestito dell’opera stessa.

E il termine inglese “copyright” potrebbe coincidere con il nostro diritto d’autore? In realtà, il termine frutto dell’ordinamento di “common law” (il diritto anglo-statunitense), si sovrappone quasi perfettamente al nostro diritto d’autore, salvo una piccola, ma fondamentale differenza: mentre il primo, per il suo riconoscimento in via costitutiva, necessita dell’iscrizione dell’opera all’interno di un registro curato da un apposito ufficio di brevetti, il sosia nostrano non necessita di un’obbligatoria registrazione, tuttavia facoltativa con efficacia dichiarativa, ma si genera con la sola realizzazione materiale dell’idea che viene tradotta dalla nostra mente in realtà.

**Infine, nel caso in cui una persona mostri privatamente interesse nei confronti di una determinata ideologia, è possibile per un altro soggetto pubblico o privato esporre tale individuo alla berlina dell’intera comunità di riferimento?**

Ovviamente, vivendo in un’epoca dove la nostra riservatezza viene proclamata come principio inviolabile, la risposta ci appare del tutto scontata: sicuramente prevarrà la nostra **privacy**.

Eppure, questa convinzione al giorno d’oggi indubbia è stata frutto di conquiste storiche, dove all’idea che le convinzioni intime di un individuo fossero rilevanti per l’intera comunità sociale e dovessero essere da questa accettate, si è pian piano sostituita la diversa idea che le proprie ideologie e i propri orientamenti siano proprietà del solo individuo cui fanno riferimento: egli, quindi, avrà la libertà di scegliere se custodire intimamente le proprie convinzioni o se urlarle al mondo intero.

Ma, anche in questo caso, dovremo domandarci **se lo Stato possa reprimere il soggetto pensante per motivi di ordine pubblico: a questo punto, siamo così sicuri, ad esempio che l’oppositore al governo di turno venga represso in maniera sostanzialmente diversa da un soggetto che attenta con fini terroristici all’esistenza stessa dello Stato?** La domanda è complessa e ci porterà alla solita conclusione: il diritto può essere strumento di liberazione o di repressione, dipendendo solo dall’uso che se ne voglia fare.

Nel nostro ordinamento giuridico, dovremo quindi considerare sempre la libertà di pensiero come la colonna portante sulla quale andremo ad accostare gli altri diritti e limiti, di cronaca, di critica, d’autore, la tutela della privacy ed il copyright.

# SOCIAL NETWORK

Nonostante i primi spazi di socialità informatica siano nati da quasi due decenni attraverso blog, My Space e YouTube, si può parlare di fenomeno “social” solamente dal lancio in Italia della prima piattaforma, Facebook, avvenuta nell’ormai lontano 2008.

Nell’arco di quest’ultima decade, il fenomeno della comunicazione telematica si è largamente diffuso, fino a penetrare in maniera consistente nelle nostre vite, grazie anche alla rapida proliferazione di altri “social network”, quali Twitter, Instagram, LinkedIn, ecc..

L’aumento di tali strumenti ha presentato nuove problematiche che mai si erano poste all’attenzione dei giuristi: ad esempio, l’**offesa tramite un post**, pubblicato sul profilo di una persona a noi spiacevole, può essere **inquadrata come un’ingiuria** (art.594 c.p.), **come se si fosse realizzata verbalmente in strada tra due passanti**, oppure **come una diffamazione a mezzo stampa** (artt.595-599 c.p.), **reato tipico del giornalista?**

Questi e altri problemi sono stati al centro dell’inquadramento fortemente innovativo di questa materia così attuale da mutare di giorno in giorno, sulle orme di una ormai incontrollata rivoluzione tecnologica.

## ● SEGNALAZIONE SUI SOCIAL NETWORK

A chiunque sarà capitato di sentire che alcuni **profili di persone** attive sui social siano stati **“bloccati” o “sospesi”**, oppure che **un loro post sia stato “rimosso”**. Ma cosa vuol dire? In base a quali parametri un pensiero espresso tramite tastiera può ritenersi sgradito o non consono alla pubblica piazza? In questo paragrafo ci occuperemo del fondamento del diritto di critica e di satira, dei suoi limiti e del conseguente trattamento sanzio-



natorio operato dai social network (**blocco, sospensione, rimozione di contenuti**) su segnalazione di altri utenti iscritti alla medesima piattaforma e non.

Prima di tutto, bisogna specificare che questa categoria di azioni è ricompresa all'interno del **servizio di tutela della sicurezza e di fruizione responsabile** dei maggiori social network esistenti.

Il meccanismo è semplice: una volta che un utente abbia individuato un contenuto ritenuto non consono ad una visione pubblica può attivare **una semplice segnalazione direttamente agli uffici di gestione della piattaforma**, i quali non opereranno una rimozione automatica, ma in via preventiva effettueranno un controllo di omogeneità del contenuto agli standard d'uso della comunità che ognuno di noi è obbligato ad accettare al momento dell'iscrizione: ove la segnalazione avesse rispondenza positiva, il contenuto verrà rimosso, altrimenti sarà mantenuto perché valido.

**Ma in base a quali elementi un contenuto può essere ritenuto consono o offensivo?**

La risposta, come abbiamo già detto, andrà rintracciata all'interno delle condizioni d'uso che ci vengono sottoposte ad accettazione obbligatoria al momento dell'iscrizione, ossia i cd. **"Standard della community"**.

A livello esemplificativo, esamineremo quelli offerti dal social network più frequentato da utenti italiani, Facebook, i cui standard sono molto simili, se non in alcuni casi identici, a quelli posti dalle altre piattaforme.

**Tramite gli "Standard" di Facebook** pone alcuni principi cardine della sua normativa, quali:

## **SICUREZZA:**

Partendo dall'assunto che una comunità vi è solo ove le persone si sentano libere di potersi esprimere, **vengono censurati contenuti che incitano alla "violenza reale"** (danni fisici, finanziari, emotivi);

## **VOCE:**

Nel tentativo di abbracciare vari punti di vista, è tollerata la presenza di contenuti, quantunque discutibili, **che non costituiscano una violenza o una minaccia**. La valutazione di tali contenuti passa attraverso **una comparazione tra il valore d'interesse pubblico di quel determinato contenuto e il concreto rischio di violenza reale**

## EQUITA':

Per quanto riguarda questo principio, la piattaforma si scusa preventivamente per un'eventuale rigida applicazione della propria normativa a contesti sociali diversificati come quelli che raggiunge, avendo un'estensione globale, tentando di applicare poche semplici regole nella maniera il più possibile equa.

Infine, confida nella partecipazione degli stessi utenti al mantenimento della sicurezza della comunità, predisponendo strumenti quali il "blocco" o l'oscuramento di profili a noi poco graditi, o, in casi più gravi, la segnalazione di contenuti contrari agli "Standard".

In quest'ultimo caso, l'applicazione delle sanzioni agli utenti seguirà un criterio di progressività, per cui si potrà andare da una semplice sospensione per un limitato periodo alla chiusura del proprio profilo, arrivando fino alla segnalazione delle violazioni alle forze dell'ordine.

**Le questioni per le quali Facebook può attivarsi sono divise in categorie pre-stabilite:**

- **Violenza e comportamenti criminali:**  
Vengono considerati rilevanti solo i comportamenti che facciano presupporre un concreto e possibile rischio di violenza, come un danno fisico o minacce alla sicurezza pubblica, o comunque l'incitamento concreto alla violenza di qualsiasi tipo;
- **Persone e Organizzazioni pericolose:**  
Vengono censurate organizzazioni o individui coinvolti in: **terrorismo** ("qualsiasi organizzazione non governativa coinvolta in atti premeditati di violenza contro cose o persone per intimidire una popolazione civile, un governo o un'organizzazione internazionale per raggiungere uno scopo politico, religioso o ideologico"), **odio organizzato** ("associazione di almeno tre persone organizzata con un nome, un segno o simbolo e che porta avanti un'ideologia, dichiarazioni o azioni fisiche contro individui in base a caratteristiche come la razza, il credo religioso, la nazionalità, l'etnia, il genere, il sesso, l'orientamento sessuale, malattie gravi o disabilità"), **omicidio di massa o seriale, traffico di esseri umani, violenza organizzata o attività criminale**, oltre alle incitazioni in forma di sostegno alle suddette organizzazioni o individui;

- **Promozione o pubblicizzazione di attività criminali:**  
Anche in questo caso, come quello di cui sopra, visto l'elevato rischio di emulazione, non è consentita la confessione o l'incitamento alla conclusione di tali attività, mentre viene fatto salvo un diritto di critica o di satira;
- **Beni soggetti a limitazioni legali:**  
Viene impedita la vendita o il commercio di oggetti sui quali l'ordinamento giuridico abbia posto delle forti restrizioni o divieti (es. sostanze stupefacenti o armi);
- **Contenuti vietati:**  
**Suicidio e autolesionismo**, nudità e sfruttamento sessuale di bambini o adulti, bullismo, molestie, violazione della privacy e diritti di privacy sulle immagini;
- **Autenticità:**  
Vengono limitati contenuti quali spam, manomissione d'identità e "Fake news";
- **Proprietà intellettuale:**  
Come vedremo alla fine di questo paragrafo, vengono censurate attività lesive del diritto d'autore o del copyright altrui;

A prima vista sembrerebbe un sistema che potrebbe autodeterminarsi tramite il monitoraggio costante e responsabile degli stessi utenti che abitano la piattaforma: ma, scendendo al lato pratico della questione, ci si domanda come dei contenuti che incitano alla palese violenza o ad apologie considerate vietate dal nostro ordinamento (es. pagine, utenti e contenuti che inneggiano al fascismo o alla violenza razziale) siano comunque tollerate dagli uffici di gestione dei social network, anche se palesemente in contrasto con gli "Standard della community" appena analizzati.

## ● INSULTO SUI SOCIAL: Quale reato può configurare?

All'inizio di questo capitolo, tramite un banale esempio, ci eravamo posti il problema di come i giuristi avessero nel tempo inquadrato l'offesa arrecata ad un determinato soggetto tramite i moderni strumenti di comunicazione.

Nonostante il legislatore sia recentemente intervenuto in materia penale attraverso l'introduzione dei **cd. crimini informatici** (L.48/2008), non ha tuttavia previsto alcuna fattispecie speciale che si occupi nel caso in cui un determinato soggetto ne screditi un altro tramite l'utilizzo di strumenti informatici o telematici.

Per prima cosa, dovremmo far riferimento a quella famiglia di reati denominati:

### “DELITTI CONTRO L'ONORE”:

Sono quei delitti che fanno riferimento **all'offesa contro l'altrui considerazione sociale o decoro**.

All'interno di questa categoria (artt.594-599 c.p.), fino a poco tempo fa, e cioè fino alla recente abrogazione nel 2016 dell'art.594 (reato di ingiuria), vi potevamo trovare due determinati tipi di illeciti che nel gergo comune venivano spesso fraintesi ed utilizzati come sinonimi, ma che in realtà nascondevano una profonda differenza: ci riferiamo in questo caso ai reati di **ingiuria** (art.594) e **diffamazione** (art.595).

- **L'ingiuria** prendeva in considerazione l'ipotesi di **un'offesa rivolta ad un soggetto presente al momento dell'atto lesivo** e che fosse stato capace di percepire il disvalore dell'azione altrui, con la conseguente possibilità di difendersi,
- **la diffamazione** viene tutt'ora applicata ai **casi in cui il soggetto leso non sia presente al momento dell'offesa alla sua reputazione di fronte a più persone**, non potendosi così immediatamente difendere, o non sia in grado di comprendere il disvalore delle argomentazioni altrui (es. persona incapace di intendere e di volere).

Inoltre, in questo secondo caso, se l'individuo dovesse imputare al soggetto leso un determinato **fatto, il quale poi si rivela falso**, come avviene ad esempio con pettegolezzi di una certa gravità o con

l'imputazione di un reato senza averne le prove, questa determinata fattispecie costituirebbe una **circostanza aggravante del reato** base di diffamazione.

**Nella nostra fattispecie d'insulto tramite strumenti informatici, a quale dei due reati dovremo far riferimento, all'art.594 o 595?**

Vista la genericità della definizione contenuta all'interno dell'art.595, in materia di diffamazione, una giurisprudenza costante ha ricondotto l'offesa al prestigio sociale di una persona tramite i social network al reato di diffamazione, e più precisamente alla **DIFFAMAZIONE A MEZZO STAMPA** (art.595, comma 3): **questo tipo di illecito è riconducibile a quello base della diffamazione, aggravato però dal fatto che l'autore abbia utilizzato uno strumento di indiscriminata propagazione dell'offesa stessa, tramite ad esempio un "qualsiasi altro mezzo di pubblicità", come un social network, il quale per sua natura può raggiungere un numero indefinito di soggetti** (Cassazione, sent. n°24431/2015).

Ci si chiede così se questa previsione non possa limitare fortemente il proprio diritto di cronaca e di critica: ad un attento esame dei fatti, dovremo rispondere in modo negativo, poiché tali diritti sono riconosciuti solo nella misura in cui essi vengano esercitati in maniera lecita, entro canoni costituzionalmente garantiti, come l'esposizione di fatti veritieri (dato che l'imputazione ad un soggetto di un fatto o di una qualità negativa, poi scoperta falsa, comporta l'applicazione di una circostanza aggravante del reato base), l'utilità sociale delle informazioni riportate ed una forma di esposizione civile dei fatti che rispetti l'altrui onore e decoro.

Quindi, questo importante strumento di comunicazione e di formazione della coscienza politica e sociale delle masse, se si vuole intraprendere un'attività d'informazione e denuncia libera e indipendente, va sicuramente utilizzato in maniera intelligente, senza offrire alle varie autorità competenti un pretesto per azionare il meccanismo della repressione, questa volta informatica.

Tanto più se si pensa che un'offesa diretta al "corpo politico, amministrativo o giudiziario", di cui al comma 4, può comportare un'ulteriore circostanza aggravante in riferimento al reato base della diffamazione. Quindi, in sintesi, la libera partecipazione al dibattito pubblico che ogni

giorno impazza sui social network è un diritto costituzionalmente garantito, purché tale libertà non sfoci nell'offesa penalmente rilevante.

## ● I SOCIAL NETWORK E LA REPRESSIONE DI LIBERE INIZIATIVE COLLETTIVE (IL CASO NETFLIX)

Nel panorama degli attuali fenomeni di contatto tra diritti opposti da inserire in un giudizio di comparazione, dobbiamo considerare un fenomeno più che mai attuale, il quale ha visto uno scontro tra la libera diffusione di materiale audiovisivo ed il relativo diritto dell'azienda produttrice e/o distributrice a vietarne la riproduzione collettiva, come è avvenuto con la serie di iniziative spontanee volte alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica attraverso la **proiezione collettiva di pellicole cinematografiche**: un caso per tutti, quello del film "Sulla mia pelle", il quale narra la tristemente nota vicenda di Stefano Cucchi, ragazzo morto dietro le sbarre in circostanze ad oggi "misteriose".

In questo caso, l'azienda produttrice ha tentato di impedire la libera visione del proprio prodotto, ma, diversamente da casi analoghi meno recenti, questa volta utilizzando i moderni meccanismi di segnalazione di eventi sulle piattaforme "social", al fine di ottenerne la loro rimozione.

In questi casi, è lecito limitare questi eventi pubblici? Partiamo dalla storia.

A pochi giorni dall'uscita nelle sale cinematografiche e sul sito di "Netflix", dell'ormai omonimo film "Sulla mia pelle", **un ingente numero di associazioni, collettivi universitari, centri sociali e organizzazioni politiche**, nella speranza di focalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla vicenda di Stefano Cucchi, ragazzo brutalmente ucciso dalle forze dell'ordine, **ha iniziato a creare una serie di eventi su Facebook, volti all'organizzazione di una proiezione collettiva in spazi pubblici e/o aperti al pubblico.**

Dopo pochissimo tempo, è seguita la risposta di Netflix, azienda produttrice del film, e di Lucky Red, azienda distributrice, le quali hanno iniziato a segnalare agli organismi di gestione del social network

questi “eventi”, i quali iniziavano a raccogliere migliaia di adesioni e interessamenti: dal canto suo, Facebook, ha accettato le argomentazioni delle due aziende, sostenendo così che sui propri spazi non potessero essere pubblicate iniziative gratuite su materiale protetto da copyright.

Nonostante tutto, la società civile a vario titolo organizzata, ha lo stesso deciso di mantenere in piedi gli eventi pubblicizzati, sfidando il diritto d'autore delle aziende e la censura imposta da Facebook.

Tralasciando opinioni di natura politica, le quali ci vedrebbero certamente schierati dalla parte di chi stia tentando di riaprire un caso giudiziario tramite l'onda mediatica generata da questo film, se ci fermiamo ad un'analisi giuridica dell'intera vicenda dovremo tuttavia propendere per l'idea che, in questo caso, le segnalazioni delle aziende e la censura imposta dal social network siano più che mai lecite, essendo conformi ai diritti vantati e alle condizioni d'utilizzo sottoscritte dall'utente al momento della registrazione al social network.

Quindi, a volte, oltrepassare i limiti del lecito per convinzioni personali ritenute di maggior rilievo, violando così consapevolmente la legge, può essere una scelta che ci viene imposta: tornando indietro nel tempo, pensiamo al mito di Antigone narrato da Sofocle, dove quest'ultima seppellì il fratello Polinice, violando deliberatamente la legge umana, imposta dal sovrano Creonte, perché sentiva di rispondere ad una più alta legge divina.

# MULTIMEDIALITÀ

In questo paragrafo, ci occupiamo di quelli che sono gli strumenti multimediali più utilizzati nel panorama dei social e mass media moderni, ovvero le **fotografie** e le riprese **video**: nel corso degli ultimi anni, a causa del loro crescente utilizzo, ad esempio tramite smartphone e social network, questi mezzi hanno comportato un aumento di nuove problematiche giuridiche.

Per comodità di esposizione, in relazione ad essi, analizzeremo in un primo momento il **diritto d'autore** e la **tutela della privacy** dei soggetti ritratti, poi affronteremo il caso della raffigurazione di forze dell'ordine e pubblici ufficiali durante l'esercizio delle loro funzioni, fino ad arrivare al sequestro del materiale video-fotografico utile a **indagini o procedimenti giudiziari**.

## ● DIRITTO D'AUTORE

Il regime giuridico delle immagini riprodotte sotto forma di fotografie è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento attraverso un **Regio decreto del 1925**, il quale le riconosceva a pieno titolo la qualità di opere dell'ingegno, al pari delle altre invenzioni ed opere d'arte.

Anni dopo, con la prima legge sul diritto d'autore (**legge n°633 del 1941**), base della moderna disciplina e oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi normativi, tali opere persero questa qualità, riacquisita poi attraverso la **Convenzione di Parigi del 1971**, ratificata dall'Italia solo nel 1979. Attraverso quest'ultimo atto, il legislatore italiano ha operato **un'estensione definitiva del diritto d'autore alle opere fotografiche ed alle opere analoghe, tra le quali devono essere considerate le riprese video**.



Secondo la legge sul diritto d'autore, si deve operare una tripartizione delle tipologie di fotografie, così da accordare una particolare protezione solo ad alcune di esse. Le categorie consistono in:

## 1 OPERA FOTOGRAFICA:

Si distingue per la sua intrinseca natura creativa.

Al pari delle altre opere dell'ingegno, anche quest'ultime sono tutelate con i relativi **diritti morali e patrimoniali d'autore**, riconosciuti in capo al fotografo, il quale si vedrà attribuito il diritto al libero sfruttamento economico dell'opera di cui egli è autore e potrà riprodurla, duplicarla, trasformarla, commercializzarla, noleggiarla, renderla pubblica, ecc... In riferimento a questa categoria, tale diritto ha una **durata** che **si estende per tutta la vita dell'autore e fino al 70° anno dalla sua morte**, **diritto di sfruttamento** che in questo caso sarà vantato dai suoi eredi.

In qualsiasi caso, **sarà comunque necessario indicare il nome dell'autore**.

Vi sono numerose teorie che tendono alla ricerca di un criterio distintivo tra tale categoria e quella della fotografia semplice, ma, in via di approssimazione, potremmo concludere che tale criterio risiede nel fatto che **l'autore, attraverso la foto, abbia inteso comunicare un messaggio diverso e ulteriore rispetto alla stessa riproduzione meccanica ed oggettiva della realtà, filtrando quest'ultima tramite una propria visione soggettiva: dato non riscontrabile, al contrario, nella fotografia semplice**.

## 2 FOTOGRAFIA SEMPLICE:

È un'immagine che ritrae persone, aspetti, elementi o fatti della vita naturale o sociale, riproduzioni di opere d'arte e fotogrammi delle pellicole cinematografiche.

La **durata del diritto di sfruttamento** riconosciuta a tale categoria è di **20 anni** dalla data della sua realizzazione: le facoltà concesse all'autore sono un nucleo limitato rispetto al pieno diritto d'autore, accordato all'opera fotografica.

Esse sono l'esclusivo **diritto di riproduzione, diffusione e spaccio della propria fotografia**: tale tutela giuridica sarà riconosciuta all'autore solamente ove questo indichi il suo nominativo, la data di produzione e l'autore dell'opera d'arte eventualmente ritratta, altrimenti la riproduzione

da parte di terzi non dovrà considerarsi illecita e questi non dovranno all'autore alcun compenso economico, a meno che egli non provi la loro mala fede.

### 3 FOTOGRAFIE DOCUMENTALI:

Ritraggono scritti, documenti, carte d'affari, oggetti materiali, disegni tecnici e prodotti simili. In ordine a questa categoria, non viene riconosciuto alcun tipo di diritto d'autore, né morale né di utilizzazione economica dell'immagine, salvo il caso in cui venga ravvisata una natura creativa, poiché in tal caso saranno paragonate alle opere fotografiche.

In quest'epoca dove la diffusione di dati e immagini risulta ormai all'ordine del giorno, le fotografie e i video, **diffusi su internet e sulle piattaforme dei social network**, si sono moltiplicati a dismisura.

In questi casi, **l'utilizzo e la pubblicazione su internet effettuata da terzi è lecita, purché questi inseriscano informazioni attraverso le quali il pubblico possa risalire all'autore, alla data e al titolo dell'opera**: in caso contrario, come abbiamo già avuto modo di vedere analizzando il mondo dei social network, l'omissione di tali informazioni costituirà una violazione degli "Standard della community" per violazione del diritto d'autore altrui, con tutte le relative conseguenze prima indicate.

**Una recente giurisprudenza** è addirittura arrivata a concepire la liceità della diffusione di tali opere, assumendo che, nel caso in cui l'autore dovesse pubblicare una foto sui social e simili, piattaforme facilmente raggiungibili dal pubblico, questo atto deve essere inteso come una **presunzione di autorizzazione all'uso di tale immagine da parte del pubblico**, fatti ovviamente salvi gli obblighi di indicazione delle generalità dell'opera (Trib. Roma sent n. 12076/2015).

**Il diritto allo sfruttamento economico dell'opera può essere ceduto tramite contratto a terzi**, ma la cessione effettiva dovrà individuarsi nell'atto della **consegna materiale dei negativi o della pellicola**: è inoltre prevista la possibilità di libera utilizzazione del materiale da parte di terzi, previo riconoscimento di un **equo compenso**, ma solo in un limitato numero di campi espressamente indicati, come l'inserimento d'immagini nei libri di testo scolastici e nelle opere scientifiche e didattiche.

**Il terzo dovrà comunque indicare il nome dell'autore**, la data di realizzazione

Nel caso in cui l'attività di fotografo o di video-making sia oggetto o parte integrante delle **prestazioni di un contratto di lavoro** (es. book fotografici nel campo della moda, campagne pubblicitarie, ecc...), **i diritti relativi alle opere** realizzate durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, adempiendo agli obblighi assunti in sede contrattuale, subiranno una **deroga**: l'autore, infatti, manterrà il diritto morale alla paternità dell'opera, ma, da contratto, sarà obbligato alla cessione del conseguente diritto allo sfruttamento economico dell'opera realizzata.

Nel caso, invece, in cui una fotografia semplice sia stata commissionata nell'ambito della **libera professione** di fotografo, il committente dell'opera si vedrà riconosciuti i **diritti d'utilizzazione dell'immagine solo ove l'oggetto ritratto sia in suo possesso**: inoltre, nel caso in cui ne effettui un uso commerciale, dovrà riconoscere al fotografo un equo compenso. Attraverso il **Decreto Legislativo n°68/2003**, emanato in attuazione di una direttiva europea di allineamento delle varie discipline interne agli Stati membri, si è proceduto a una **revisione della normativa relativa al diritto d'autore**.

Tra le varie novità, vi è stata **un'estensione del regime di utilizzo delle opere fotografiche** per contribuire ad una migliore realizzazione del diritto di cronaca, fatto salvo il dovere di indicare il nominativo dell'autore e la fonte; inoltre, ai fini della tutela della sicurezza pubblica, viene riconosciuto un libero utilizzo dell'opera, senza la necessità di riconoscere alcun compenso all'autore.

In favore, invece, della diffusione e facile fruizione del patrimonio culturale, viene concesso agli istituti operanti nel settore (es. biblioteche e musei) la libera riproduzione, senza fini di lucro, di opere fotografiche e di riprese video, fatto salvo il riconoscimento di un equo compenso nei confronti dell'autore.

Inoltre, è concessa la libertà di riproduzione, senza fini di lucro, di immagini a bassa risoluzione o degradate per utilizzo scientifico o didattico: infine, nel caso di portatori di handicap, viene loro riconosciuto un diritto alla libera riproduzione, senza fini commerciali, di opere protette, purché queste siano direttamente collegate alla disabilità da loro sofferta.

## ● TUTELA DELLA PRIVACY

La disciplina inerente la tutela delle informazioni e degli orientamenti sessuali, politici, religiosi, ecc. della persona, è stata introdotta nel nostro ordinamento tramite la Legge n°675 del 1996: questo corpus di norme è stato poi abrogato in favore di una nuova normativa, il **Decreto Legislativo n°196 del 2003**, comunemente chiamato **“Codice in materia di protezione dei dati personali”**.

Nel campo della fotografia, attraverso la nuova normativa, non sono state registrate grandi innovazioni rispetto alla precedente disciplina, salvo la necessità di chiedere l’esplicito consenso per la pubblicazione d’immagini che riguardano la salute dei personaggi pubblici. Da ultimo, l’intera materia è stata recentemente posta in una fase di re-interpretazione alla luce del nuovo Regolamento comunitario 2016/679/UE, denominato **“GDPR”**, cui si deve adeguare: tra le varie novità introdotte, vediamo un **aumento delle prescrizioni da inserire e comunicare all’interno della c.d. “Informativa”**, un **incremento del numero dei diritti riconosciuti ai titolari di dati personali e sensibili e, infine, un incremento degli obblighi di mantenimento in sicurezza dei dati da parte del responsabile o incaricato al trattamento dei dati personali**, ossia il custode dell’archivio d’informazioni o dati sensibili della persona registrati presso una società, associazione o ente a vario titolo costituito.

Innanzitutto, dobbiamo distinguere il caso in cui una **fotografia sia stata scattata in un luogo pubblico o in un luogo privato**.

Così avremo:

### **IN LUOGO PUBBLICO:**

In questo caso, la **fotografia o ripresa di soggetti conosciuti o sconosciuti in un luogo pubblico sarà lecita**, purché in un secondo momento l’autore dell’immagine non la diffonda senza il **previo consenso del soggetto ritratto**. In relazione al difficile problema di ottenere un consenso da una moltitudine presente ad un evento pubblico o in un luogo molto affollato (es. concerto, spiaggia in estate), in via generale è stata permessa la diffusione di immagini raffiguranti persone che non abbiano rilasciato l’autorizzazione all’autore, purché dalla qualità delle immagini

non si possa risalire all'identità dei soggetti ritratti o questi ultimi non siano il soggetto principale dello scatto (es. foto al panorama).

Discorso a parte, invece, per i **personaggi famosi o di pubblico interesse**, per i quali la pubblicazione delle loro fotografie è concessa, **purché ciò non leda la loro reputazione** (es. giornaletti scandalistici) o **le foto siano state carpite in un luogo privato** (es. paparazzi): allo stesso trattamento soggiace l'immagine carpta per ragioni didattiche o d'interesse culturale. Infine, la Cassazione ha riconosciuto in via generale il diritto alla ripresa di soggetti in maniera occulta (es. telecamere nascoste), purché tale materiale non sia destinato alla diffusione e consti unicamente nella tutela di un diritto proprio o altrui.

L'intera disciplina può essere estesa anche ai **Luoghi aperti al pubblico** (es. cinema, teatro, ecc.), i quali differiscono dai luoghi pubblici per il fatto che sono luoghi privati dove però è concesso l'ingresso al pubblico: in questi casi, **vi potranno essere delle restrizioni operate dal proprietario del luogo, che dovranno essere rispettate**.

### IN LUOGO PRIVATO:

**È vietata a qualsiasi titolo la ripresa di un soggetto, senza il suo previo consenso, in un luogo privato, come la propria abitazione o il proprio posto di lavoro.**

Nel caso di violazione della privacy tramite la ripresa o lo scatto di fotografie, l'autore dell'illecito risponderà del reato di **"Interferenze illecite nella vita privata altrui"** (art.615-bis c.p.): **tale norma**, posta a tutela della riservatezza e della vita privata, ricompre nella più ampia libertà di manifestazione della propria personalità, **tutela la persona nella sua sfera privata all'interno dei luoghi di privata dimora** e prevede **la pena della reclusione da 6 mesi a 4 anni**, circostanze aggravanti escluse.

Alla stessa pena soggiace, come sostenuto dalla giurisprudenza italiana ed europea, anche l'autore dell'illecito che, avendo sì ripreso un soggetto in un luogo pubblico e non avendo diffuso i suoi scatti, abbia però messo in moto un atteggiamento persecutorio, come ad esempio un pedinamento.

Nel caso in cui poi, l'atto di per sé lesivo contenga anche **un'offesa all'onore** o reputazione del soggetto ritratto, si risponderà anche a titolo di **diffamazione** (art.595 c.p.): in ogni caso, sarà possibile per il soggetto leso chiedere un risarcimento del danno sofferto.

Come più volte ribadito, invece, dalla più recente dottrina e giurisprudenza, il consenso del soggetto ad essere ritratto non costituisce implicitamente **un'autorizzazione alla diffusione dell'immagine** tramite i tradizionali o i nuovi strumenti di comunicazione, come ad esempio un social network: per quest'ultima attività, è richiesta infatti una specifica ed ulteriore autorizzazione.

Inoltre, se questo voglia ottenere la distruzione o cancellazione dei negativi, pellicole o informazioni che lo riguardano, ottenute senza il suo consenso, l'autore dell'opera dovrà attuare immediatamente e in modo gratuito ciò che gli viene richiesto: infine, ove il primo intenda farsi consegnare i materiali su indicati, dovrà riconoscere al secondo un equo compenso.

## CONSENSO DEL SOGGETTO RITRATTO

Occorre fare chiarezza nel distinguere i **dati personali** (nome, cognome, età, ecc..) dai **dati sensibili** (condizione di salute, orientamenti sessuali, politici, religiosi, ecc...), poiché questi ultimi vedono riconosciuta una maggior tutela rispetto ai primi, soprattutto nel caso di una loro comunicazione obbligatoria al Garante della Privacy.

Secondo poi, dovremmo distinguere tra due diversi tipi di atti che sono generalmente confusi:

### 1 Informativa sulla privacy:

Generalmente, **deve essere illustrata prima dell'atto di realizzazione di foto/riprese**. Sorge così il **dovere del fotografo/video maker di informare, anche oralmente, il soggetto ritratto del trattamento giuridico e materiale che sarà effettuato sui suoi dati**.

Di solito, è predisposto un modulo standard: poi, è richiesta in **forma scritta** la sottoscrizione del soggetto all'uso dei suoi dati personali, il quale dichiara inoltre di essere stato sufficientemente informato dei suoi diritti e del trattamento dei suoi dati personali;

## 2 Liberatoria/ Autorizzazione alla pubblicazione di foto e video:

Questo diverso tipo di documento contiene, invece, l'**autorizzazione alla diffusione d'immagini** che ci vedono ritratti ed eventualmente contiene dei precisi **limiti spaziali e temporali di diffusione**.

Il contenuto potrà essere vario e sarà disposto in relazione all'uso che del materiale video-fotografico se ne voglia fare.

Come abbiamo appena avuto modo di vedere, fotografare una persona per strada senza il suo consenso viene considerato come un atto illecito: ci viene così da domandarci come mai gli investigatori privati possano appostarsi e fotografare un soggetto a sua insaputa. Tale comportamento non violerebbe l'art.615-bis c.p.?

In realtà, una delle poche **deroghe a questa norma è prevista nel caso in cui la finalità della fotografia sia per ragioni di giustizia**: argomentando meglio, nel caso in cui il detective sia assoldato per documentare un illecito di vario tipo ( tradimento, assenteismo dal lavoro, ecc...), le foto da lui scattate potranno essere **utilizzate davanti al giudice** come prova nel corso del processo (es. per giustificare un licenziamento a causa di un falso permesso per malattia).

Ciò che invece un datore di lavoro non potrà fare sarà scattare delle foto nei locali della sua azienda, poiché il monitoraggio video-fotografico del dipendente sul posto di lavoro è espressamente vietato dallo Statuto dei lavoratori (L. n°300/1970).

Nel caso in cui i soggetti ritratti siano invece **minori**, visto il maggior livello di tutela richiesto e dovuto alla loro impossibilità di difendersi, la normativa assume contorni più rigidi, prevedendo ad esempio pene più elevate: vi è, infatti, un assoluto **divieto di ritrarre bambini e minori, salvo il caso in cui ciò non sia autorizzato da entrambi i genitori**.

Inoltre, nel caso di diffusione dell'immagine, ad es. tramite social network, oltre ad un'apposita liberatoria più stringente sugli obblighi dell'autore della foto-video, vi deve essere il consenso congiunto di **entrambi i genitori**, così come confermato da un recente decreto del 2017 proveniente dal Tribunale di Mantova.

**Nel caso in cui la foto abbia scopi pubblicitari o commerciali, i genitori potranno riscuotere il compenso solo dietro autorizzazione del giudice tutelare, in seguito ad apposita istanza presentata da questi ultimi.**

In caso di **violazione delle prescrizioni relative alla figura del minore**, sono accordate in capo ad esso delle pretese di natura risarcitoria, oltre alla rimozione immediata delle immagini, nel caso in cui la diffusione del materiale abbia ingenerato un danno di natura morale e non.

Per quanto riguarda invece l'ambito del diritto penale, il soggetto colpevole di aver scattato o diffuso una foto in maniera illecita, procurando per sé o altri un ingiusto guadagno, risponderà dell'art.167 del Codice della Privacy, ossia il cd. "**Trattamento illecito di dati**", per il quale **sono previste pene più severe rispetto alla violazione del diritto di un soggetto leso maggiorenne**.

Prima di concludere, è necessario illustrare brevemente la figura di un organo di garanzia posto a tutela del corretto trattamento dei dati personali, il c.d. "Garante per la protezione dei dati personali" o "**Garante della privacy**": questa figura è un'autorità amministrativa indipendente, istituita dalla legge sulla privacy (l. n°675/1996), i cui poteri sono stati ampliati dal "Codice in materia di protezione dei dati personali" (d.lgs. n°196/2003), modificato dal D.Lgs. n°101/2018, in attuazione del Regolamento GDPR (Reg. 2016/679/UE), il quale ha designato questa figura come autorità di controllo all'attuazione del medesimo atto.

Tra i vari compiti che gli sono attribuiti, figurano **il controllo del rispetto delle prescrizioni in materia di privacy, l'esame di reclami e segnalazioni inerenti a violazioni della normativa presentate dagli interessati, la possibilità di vietare e/o bloccare trattamenti illeciti, di segnalare al Parlamento la necessità di nuovi strumenti normativi più adatti a combattere tali violazioni, di formulare pareri sulle materie di sua competenza, ecc..**



# GIORNALISMO

In questo capitolo ci occuperemo di individuare i **diritti**, i **limiti** e gli **obblighi** nascenti dal più ampio diritto di cronaca del giornalista.

Infine, racconteremo un particolare caso giudiziario, il quale vede la contrapposizione tra interessi opposti cui facevamo riferimento nell'introduzione, ovvero il "caso No-Tav".

## ● DIRITTI DI CRONACA E LIMITI

Il **diritto di cronaca**, forma tipica di manifestazione della libertà di pensiero, è il diritto di un soggetto a rendere accessibile a tutti il materiale collegato a fatti e avvenimenti d'interesse pubblico.

La sua funzione è la libera raccolta d'informazioni per poi restituirle alla collettività tramite un'attività di diffusione delle notizie: la famiglia di norme relative al diritto di cronaca viene applicata a qualsiasi soggetto (anche non iscritto all'albo dei giornalisti) che si trovi nella situazione di descrivere un accadimento o evento di pubblico interesse tramite un qualsiasi mezzo di informazione o diffusione.

Come ogni diritto, anche quello di cronaca ha dei **limiti costituzionalmente riconosciuti**: infatti, come abbiamo avuto già modo di vedere, i confini della libertà di manifestazione del pensiero spesso e volentieri arrivano a confondersi con quelli del reato di diffamazione a mezzo stampa, offrendo così un terreno fertile al susseguirsi di numerose interpretazioni da parte dei giuristi.

Ma, come assunto generale, dovremo concludere che la circolazione protetta di informazioni personali non dovrà mai costituire un limite assoluto alla libertà di stampa, così come la libertà di cronaca

e critica non dovranno mai trasformarsi in una cd. “libertà di diffamazione”.

Una tutela del diritto di cronaca è ricondotta dalla giurisprudenza prevalente anche all'interno delle cosiddette scriminanti o cause di esclusione della pena, contenute negli artt. 50-54 del codice penale.

In particolare, all'art.51, rubricato “Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere”, al primo comma è indicato che “l'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità, esclude la punibilità”.

Così, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalente, tra i diritti riconosciuti come cause scriminanti, ricondotto anche il diritto di cronaca e critica, come forme di manifestazione della più ampia libertà di pensiero, di cui all'art.21 Cost.

In tempi meno recenti, questo diritto veniva in considerazione solo per talune materie privilegiate come la politica, l'arte, la scienza e la religione, seguendo così un orientamento funzionale all'espressione del diritto: e cioè, tale condizione di esclusione della pena era riconosciuta unicamente per il soggetto che esprimesse il suo diritto di critica in una delle materie protette su indicate.

Oggi, al contrario, vi è stata un'estensione delle materie coperte da questa norma: quindi, la persona potrà esprimere liberamente il suo pensiero nei più disparati campi della vita pubblica, rispettando, ovviamente, alcuni limiti costituzionalmente garantiti.

Tali LIMITI costituiscono cause di punibilità di comportamenti delittuosi e possono essere così riassunti:

- “Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico (art.656 c.p.): dove falsa è la notizia completamente difforme dal vero, esagerata quella che anche riponendo su una base di verità ne estende eccessivamente la portata e tendenziosa quella che, pur riferendosi al vero, viene presentata in modo tale da ingenerare nel destinatario una rappresentazione falsa della realtà;

- **Diffusione di atti, immagini e informazioni coperti da segretezza processuale e giudiziale (artt.114, 115 e 329 c.p.p.):** è impedita la diffusione di atti relativi a indagini preliminari, giudiziarie o a qualsiasi altro tipo di documento o informazione fin quando siano coperti da segreto;
- **Diffusione di generalità di minorenni coinvolti in un processo (art.114 c.p.p.)**
- **Procacciamento e diffusione di notizie relative a segreti di Stato (art.256 e 261 c.p.) o notizie di cui è vietata la divulgazione (art.262 c.p.)**
- **Procacciamento illecito d'informazioni tramite cognizione fraudolenta o intercettazione telefonica (artt. 617 e 617-bis c.p.)**
- **Diffamazione a mezzo stampa (art.595, 3°comma c.p.)**
- **Violazione del segreto professionale:** i giornalisti, senza consenso della persona fonte dell'informazione, non sono autorizzati a rivelarne le generalità, salvo su ordine del magistrato nel caso in cui ciò sia indispensabile ai fini della prova;

## FONTI NORMATIVE

Il diritto di cronaca, non previsto specificatamente in alcuna norma dell'ordinamento italiano, ma considerato quale forma di manifestazione della libertà di pensiero (art.21 Cost.), può essere riempito di contenuto guardando a tutta una serie di **disposizioni primarie e secondarie**.

In prima battuta si può considerare l'art.2 della legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti n°69/1963 (“**Ordinamento della professione di giornalista**”), in base al quale “È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e della buona fede. Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte e riparati gli eventuali errori”. All'interno della stessa legge, l'art.48 dispone un **procedimento disciplinare** nei confronti degli appartenenti all'Albo dei giornalisti che si rendano colpevoli di fatti non conformi alla loro dignità professionale o che possano compromettere la reputazione dell'intero Ordine dei giornalisti.

Successivamente, la **categoria lavorativa dei giornalisti** si è spesso opposta

alla limitazione dell'esercizio del diritto di cronaca operata da simili leggi, tentando così di ritardare la stesura di un **codice deontologico** disciplinante l'intera materia: tuttavia, quest'ultimo ha visto la luce nel 1993, tramite la "**Carta dei doveri del giornalista**" (1993), la quale elenca i principi fondamentali del libero recepimento e divulgazione delle notizie. In premessa, facendo riferimento agli art. 21 Cost. e art.2 della l. 69/1963, **vengono considerati una serie di principi, quali:**

- **La libertà d'informazione e di critica è un diritto insopprimibile e un dovere inderogabile del giornalista**, limitato dalla verità sostanziale, dalle norme a tutela della personalità altrui, dalla lealtà e dalla buona fede;
- **Le notizie risultate errate devono essere rettificate**;
- **I giornalisti sono tenuti a rispettare il segreto professionale** se questo è richiesto dal carattere fiduciario delle fonti;
- Sono altresì tenuti **a promuovere la collaborazione fra colleghi**, la cooperazione fra giornalisti ed editori e la fiducia fra stampa e lettori.

Il testo viene poi suddiviso in 2 capitoli, uno dedicato ai **principi** ed uno ai **doveri** del giornalista.

A sua volta, quest'ultimo è suddiviso in sette paragrafi:

- **Responsabilità del giornalista:**  
Egli non può seguire interessi diversi e in conflitto con la sua attività di giornalista, deve attenersi all'indirizzo della sua testata purché questo non contrasti con le leggi in materia di giornalismo e non deve commettere alcuna discriminazione tra soggetti. In riferimento alla privacy, egli dovrà sempre identificarsi ai soggetti intervistati e non dovrà indicare le generalità di questi ultimi, salvo una loro espressa autorizzazione o la circostanza che questi abbiano una forte rilevanza pubblica (es. esponenti politici).
- **Obbligo di rettifica e replica:**  
Nel caso di notizie errate o false, il giornalista avrà il diritto/dovere di rettificarle.  
Inoltre, nel caso in cui un soggetto riceva delle accuse, egli avrà il diritto di replicare a quest'ultime: nel caso in cui ciò non sia possibile, il giornalista dovrà informarne i lettori.

- Inoltre, quest'ultimo non potrà rendere noto un avviso di garanzia prima che l'interessato lo abbia ricevuto.
- **Presunzione d'innocenza:**  
Nei casi giudiziari, il giornalista dovrà sempre ricordare la presunzione d'innocenza dell'imputato ai suoi lettori e, nel caso in cui egli venga assolto, dovrà immediatamente menzionare tale aggiornamento, facendo anche riferimento all'articolo in cui narrava le vicende processuali.
- **Fonti:**  
Il giornalista avrà sempre l'obbligo di verificare l'affidabilità e veridicità delle fonti delle notizie.
- **Informazione e pubblicità:**  
Queste dovranno esser sempre distinte in maniera esplicita.
- **Incompatibilità:**  
Il giornalista non può subordinare la propria attività professionale a un interesse personale o altrui. Inoltre, non può accettare pagamenti, rimborsi spese, regali, viaggi gratuiti e offerte simili, come non potrà accettare incarichi che possano entrare in conflitto con la sua attività professionale.
- **Minori e soggetti deboli:**  
Se questi soggetti sono (come **vittima, protagonista o testimone**) al centro di un **procedimento penale**, è vietata la diffusione del nome e le notizie non potranno essere rese disponibili ad una strumentalizzazione operata da adulti, compresi i genitori, per i propri fini.

Con l'introduzione nel nostro ordinamento della più stringente normativa sulla "privacy", grazie al d.lgs. 196/2003 ("Codice in materia di protezione dei dati personali"), il quale ha sostituito la precedente l.675/96, è stata introdotta una nuova disciplina volta alla protezione della riservatezza dei dati personali.

La funzione di questa normativa consisteva nel contemperamento dei diritti fondamentali dell'individuo con la libertà di stampa e con il diritto dei cittadini alla piena e libera informazione: infatti, ad esempio, l'interessato deve essere sempre preventivamente informato, anche solo oral

mente, tramite un’informativa che riporti il trattamento che verrà compiuto sui suoi dati nonché gli scopi dello stesso: a quel punto, l’intervistato potrà scegliere se acconsentire o rifiutarsi.

## ● DIRITTI DI CRONACA O CONCORSO NEL REATO Il caso NO-TAV

Come abbiamo avuto modo di vedere in questo capitolo, i possibili reati in cui potrebbe incorrere un giornalista sono numerosi.

Tra i più frequenti vi sono **la diffamazione a mezzo stampa e la pubblicazione d’informazioni coperte da segreto**: in quest’ultima ipotesi vi è una gran mole di giurisprudenza interna e comunitaria, la quale tutela il giornalista messo sotto inchiesta. Ad esempio, prendendo spunto dalle vicende “Goodwin” e “Roemen”, **le sentenze di questi due processi possono essere utilizzate quando i giudici nazionali incriminino i giornalisti che s’intendano avvalere del segreto professionale per non rivelare la fonte delle proprie informazioni**: infatti, questi potranno invocare a loro difesa, rifiutandosi così di rispondere ai giudici, l’art.10 della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo (già citato nell’introduzione), nonché le sentenze della Corte di Strasburgo per i casi “Goodwin” e “Roemen”, i quali costituiscono degli ottimi precedenti giudiziari.

Ma nulla viene detto nel caso in cui un giornalista, nell’ambito della sua attività di cronista, partecipi agli eventi di un altro nucleo di soggetti, concorrendo così nel reato loro imputato.

Ci riferiamo nel caso specifico ad una vicenda di cui è stato vittima un giornalista, Davide F., il quale, durante l’occupazione temporanea di uno stabile da parte di un gruppo di manifestanti, è stato prima chiamato dai giudici come testimone dell’accaduto, salvo poi, dopo aver difeso gli occupanti, essersi ritrovato anch’esso sul banco degli imputati a titolo di concorso nel reato.

I fatti qui descritti si riferiscono al 2012, quando un gruppo di dimostranti dei **No-Tav** entrarono nella sede di un’azienda che aveva appena vinto un appalto per la costruzione della tratta ferroviaria

Torino-Lione per esporre uno striscione e distribuire volantini: così, il giornalista, per raccontare in diretta l'avvenimento, entrò nell'edificio per raccogliere le testimonianze dei presenti.

Nonostante l'azione si fosse svolta in modo pacifico, senza la presenza di forze dell'ordine e senza l'opposizione dei dipendenti dell'azienda, 19 attivisti furono denunciati con l'accusa di violazione di domicilio e violenza sulle cose (visto il rovesciamento di un vasetto di yogurt all'interno di un cassetto di un dipendente).

Durante il processo, il giornalista fu chiamato a testimoniare: ma, descrivendo una realtà diversa da quella sostenuta dal P.M., fu immediatamente accusato anch'esso di concorso nel reato poiché **“poteva farsi raccontare l'accaduto in un momento successivo, come una conferenza stampa o chiedendo notizie alle forze dell'ordine giunte sul posto”**.

**Inoltre, il suo diritto di cronaca non gli era stato riconosciuto poiché non vi era, secondo il P.M., un interesse pubblico alla diffusione della notizia.**

Il 9 aprile di quest'anno il giornalista, Davide F., è stato condannato in primo grado a 4 mesi di reclusione.

Utilizzando questa vicenda come mero esempio, ci chiediamo se in casi analoghi prevalga, il diritto di cronaca del giornalista o l'offensività di un suo comportamento a titolo di concorso.

La risposta non è semplice: in verità, anche se incomprensibilmente non è stata considerata la scriminante, cui facevamo prima riferimento, dell'art.51 c.p., in questo particolare caso, come detto nell'introduzione, andrà operato un bilanciamento tra due situazioni valide, ma contrapposte, quali il diritto di cronaca e il reato di violazione di domicilio.

Così, sarà compito degli operatori del diritto valutare la prevalenza dell'uno o dell'altro: e ci auguriamo che questo avvenga in grado d'appello, essendo il diritto di cronaca un principio fondamentale tutelato dal nostro ordinamento sia a livello nazionale che internazionale.

4.0







# 4.1

## MANIFESTAZIONI, CORTEI E PRESIDII

Di Avv. Riccardo Bucci

Una delle situazioni generalmente più a rischio, sia per quanto riguarda l'organizzazione che lo svolgimento, è rappresentata dagli **assembramenti pubblici**.

**Manifestazioni, cortei o presidi**, rappresentano momenti fortemente attenzionati dalle Procure della Repubblica e dalle Questure.

**Le attività investigative** che i vari nuclei di pubblica sicurezza attuano a margine e durante tali eventi (difficile non prendere in considerazione le attività investigative attuate dalla Divisione Investigazioni Generali ed Operazioni Speciali – **DIGOS**) spesso si sviluppano per periodi molto prolungati – proporzionali al livello di partecipazione previsto dall'evento e dalle realtà che lo organizzano – sia nella fase antecedente che in quella successiva al suo svolgimento.

In questi casi operano le cosiddette:

- **Sezioni Informative**, che hanno la funzione di garantire il regolare svolgimento delle manifestazioni e di seguire ogni fenomeno sociale capace di generare “pericoli per la sicurezza e l'ordine pubblico”,
- **Sezione Antiterrorismo**, termine che oggi sembra essere sempre più declinato in termini di terrorismo internazionale ma che prevede nella generica definizione di “**terrorista**” anche **chi agisce con finalità eversive dell'ordine democratico** (su questo tema richiamiamo immediatamente i due capitoli relativi all'attività NO-TAV alla fine del Vademecum).

Quello che qui ci interessa comprendere e tentare di spiegare, partendo dalle leggi vigenti nel nostro ordinamento, è **come si organizza una manifestazione**, come viene disciplinato il momento di svolgimento della stessa per concludere rapidamente con il periodo successivo alla manifestazione, al corteo o al presidio.

## ● ORGANIZZAZIONE DI CORTEI E PRESIDII

La nostra **Carta Costituzionale**, all'art. 17 afferma che:

**“ I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.**

**Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”.**

Già quanto afferma la nostra Costituzione consente di disegnare uno schema logico-giuridico in base agli elementi fondamentali per poter organizzare una manifestazione in modo lecito.

- Per prima cosa, **le riunioni in luogo privato o aperto al pubblico**, possono essere organizzate **senza preventiva autorizzazione**.
- Le riunioni in **luogo pubblico**, invece, **devono sempre essere autorizzate**.

### ● LUOGO APERTO AL PUBBLICO

Luogo aperto a tutti e nella **disponibilità giuridica di un soggetto**, che può determinare le condizioni per consentire o escludere l'accesso. Nei suddetti luoghi è consentito **l'accesso secondo le condizioni fissate dal legittimo proprietario o gestore**.

### ● LUOGO PUBBLICO

Si indica **qualsiasi luogo ove è possibile accedere liberamente, senza che vi siano limitazioni** (ad esempio una via o una piazza della città) che rientri nel demanio pubblico (proprietà dello Stato).

Per **limitazioni** si intende limitazioni **legate alla regolamentazione dell'accesso** (orari di ingresso, autorizzazioni all'accesso, pagamento all'ingresso, ecc.). Ad esempio, l'accesso a un Ufficio Pubblico prevede sempre il rispetto di un orario di apertura di quel luogo, in tal modo applicandosi le norme previste alle riunioni in luogo aperto al pubblico (nel caso appena citato è ovvio che per organizzare un presidio all'interno di un Pubblico Ufficio debba essere fatta richiesta al dirigente di quell'ufficio, il quale ne dovrà autorizzare lo svolgimento).

## ● RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE AD UN CORTEO

Chiariamo da subito un concetto.

Non esiste l'autorizzazione a manifestare. Ciò che la legge prevede, e nello specifico il Testo Unico sulle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS, art. 18), è **l'obbligo, per i promotori** di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico, **di darne avviso al Questore competente per il territorio dove si terrà l'evento, almeno tre giorni prima** (qui il modello scaricabile <https://www.poliziadistato.it/statics/43/mod95.pdf> ).

Si tratta di una **comunicazione obbligatoria**.

La Questura, eventualmente, **può vietare** lo svolgimento della manifestazione, **nel caso di comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica**.

Tale divieto del Questore deve essere sempre **comunicato con provvedimento motivato**. Ogni atto della Pubblica Amministrazione, infatti, deve essere scritto e motivato. Soprattutto nel caso di provvedimenti limitativi dei diritti del singolo o collettivi, in questo caso quello a manifestare.

**Il divieto motivato potrà essere impugnato** nel caso non rispetti quanto previsto dalla legge (ad es. nel caso il divieto non trovi giustificazione sulla presenza di “comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”).

## RIUNIONE INDETTA IN FORMA PRIVATA

L'art. 18 del TULPS continua con ulteriori disposizioni decisamente importanti.

Può essere considerata pubblica **una riunione**, sebbene **indetta in forma privata**.

“E’ considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l’oggetto di essa ha carattere di riunione non privata”.

In tal caso si entra nel campo della **motivazione della riunione**.

Per tale motivo la comunicazione della manifestazione, corteo o presidio che si vuole organizzare, deve anche definirne il carattere e il motivo per cui viene indetta.

E’ obbligatorio, per tale ragione, indicare nell’avviso di riunione:

- **Il luogo** (eventualmente il percorso)
- **Il numero previsto di persone** (stime o realtà che partecipano)
- **Lo scopo della riunione** (arrivare in un luogo specifico, attendere il passaggio di un soggetto)
- **Il motivo** (il motivo politico-sociale alla base di ciò che si vuole rivendicare)

Nel caso in cui tale avviso non viene fatto, **la pena prevista** per i promotori e per chi prende parola alla riunione, nonostante sia a conoscenza della mancata comunicazione alla questura, è di un **massimo di 6 mesi di arresto e di un’ammenda da euro 103 a 413**.

E’ comunque sempre complesso per le Forze di Pubblica Sicurezza provare (con materiale video generalmente) la presenza in un corteo non autorizzato di promotori o dei relatori per poter addebitare il reato di “corteo non autorizzato”.

### POTERI DEL QUESTORE

- **Il Questore potrà impedire** che la riunione abbia luogo nel caso di **mancato avviso o per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica** (ecco che ritornano i motivi dell’art. 17 della Costituzione, con l’aggiunta di una generica ragione di moralità).

- Potrà anche, per gli stessi motivi, **decidere diverse modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione.**

Quindi, la possibilità di intervento del Questore è rilevante.

Potrà non solo impedire che la manifestazione, il corteo o il presidio si svolga, ma potrà anche decidere di rinviarlo in altro momento o decidere che si svolga in un altro luogo (o che il corteo segua un percorso differente).

Ognuna di queste decisioni dovrà essere argomentata in riferimento ai rischi che il Questore valuterà di volta in volta in ragione dell'ordine pubblico, della moralità e della sanità pubblica.

**In caso di divieto espresso da parte del Questore, la pena prevista** per i promotori e per chi prende parola alla riunione, nonostante sia a conoscenza del divieto, è di un **massimo di 1 anno di arresto e di un'ammenda da euro 206 a 413.**

**Non è punibile chi, prima dell'intervento dell'Autorità Pubblica o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione.**

La pena prevista in presenza di divieto è ovviamente più grave, ma viene prevista la possibilità fino all'ultimo di permettere ai partecipanti alla riunione, di ritirarsi senza avere conseguenze.

### **COSA SUCCEDDE SE IL DIVIETO DEL QUESTORE È ILLEGITTIMO?**

#### **IL CASO**

**Il 20 maggio 1991, a Bolzano**, due gruppi politici di opposte tendenze (gli Schutzen sudtirolesi e alcuni esponenti del Movimento Sociale Italiano) avevano intenzione di far svolgere due manifestazioni nello stesso luogo (il Monumento della Vittoria di Bolzano).

Il Questore di Bolzano vietò ad entrambe le fazioni di manifestare, giustificando tale divieto con le ragioni di ordine pubblico, poiché vi era il rischio di scontri tra i due gruppi.

C'era solo un problema: **gli Schutzen avevano inoltrato la comunicazione prima degli appartenenti all' MSI.**

Tale fatto portò gli Schutzen comunque a manifestare ed alcuni di loro vennero denunciati per il reato di "corteo non autorizzato" (Art. 18 del TULPS) nella sua forma più grave (aver manifestato nonostante il

divieto del Questore).

Ciò che accadde successivamente è decisamente rappresentativo dei limiti che il Questore ha nel suo potere di divieto.

**La Cassazione ha scagionato dall'accusa tutti i partecipanti perché ha rilevato una valutazione errata del Questore**, definendo il provvedimento di divieto illegittimo.

Infatti, gli appartenenti all'MSI, facendo richiesta successivamente, avrebbero dovuto essere soggetti (solo loro) al divieto di manifestare. Vietando la manifestazione a entrambi i gruppi, è come se il Questore avesse utilizzato la richiesta dell'MSI in funzione di veto, al fine di impedire agli Schutzen di svolgere il loro corteo.

Autorizzando tacitamente l'MSI è come se fosse stato il Questore a generare quella situazione di pericolo per l'ordine pubblico che successivamente gli ha permesso di attivare il suo potere di divieto.

Se avesse vietato solo agli appartenenti dell'MSI di manifestare (magari attivando le sue facoltà di decidere tempi e modi diversi per il corteo degli appartenenti al movimento di destra) non si sarebbe generato alcun pericolo per l'ordine pubblico.

**Ogni provvedimento di divieto del Questore, pertanto, può essere oggetto di ricorso al TAR** (Tribunale Amministrativo Regionale).

Il diritto amministrativo consente, infatti, di impugnare ogni provvedimento della Pubblica Amministrazione per valutarne la legittimità.

Tale scelta ovviamente richiede dei costi per il deposito del ricorso in via d'urgenza (per i quali rimandiamo al capitolo sulle sanzioni amministrative e sui costi del procedimento), ma può rappresentare un **efficace rimedio sia per poter far svolgere la manifestazione, il corteo o il presidio in piena legalità, sia per poter arginare eventuali divieti delle Questure spesso artificiosi, strumentali e illogici** (spesso, come nel caso di Bolzano nel 1991, finalizzati a reprimere legittime forme di opposizione politica).

### CHI SONO I PROMOTORI?

Per promotore non deve solo intendersi chi organizza, progetta, indice e promuove la riunione, ma anche chi si impegna a realizzare praticamente la stessa, lavorando affinché tutto si svolga al meglio, anche partecipando attivamente nella fase preparatoria.



Chi promuove, dunque, fa nascere e dà seguito (oltre che partecipandovi) alla riunione, anche solo mediante parole di incitamento o di pubblicità alla riunione stessa.

Importante sottolineare che una posizione rilevante, ai fini della legge e di eventuali responsabilità legali come indicate sopra, l'avranno anche i **“relatori coscienti”**, ossia tutte le persone che prenderanno parola alla riunione e che siano consapevoli e a conoscenza del fatto che la riunione si sta svolgendo senza averne data comunicazione alla questura o nonostante il divieto del Questore.

### COSA SI INTENDE PER ORDINE PUBBLICO?

Uno dei criteri che determinano il divieto di manifestare emanato dal Questore è il rischio all'ordine pubblico.

L'Ordine Pubblico è un concetto che nel nostro ordinamento vede declinarsi in forme diverse.

In senso più ampio e generico, **per Ordine Pubblico** deve intendersi quella serie di regole sociali-politiche, che spesso si definiscono in principi del diritto e quindi vengono regolamentati dalle leggi, che realizzano e compongono la struttura stessa del nostro Stato di Diritto.

In questa accezione, pertanto, il **concetto** di Ordine Pubblico non è un concetto fermo e statico, bensì **dinamico**, comprendendo le attuali regole strutturali del nostro ordinamento, ma che possono modificarsi con il mutamento delle esigenze sociali, politiche e culturali. La pace sociale, la tranquillità e la sicurezza collettiva, sono esempi in cui può ben identificarsi il concetto di ordine pubblico.

Da un punto di vista più strettamente connesso con il **diritto penale** (e con il tema della pubblica sicurezza) l'Ordine Pubblico deve intendersi quale **pace e garanzia dell'incolumità dei cittadini**. Il pericolo di sommosse, scontri tra diverse fazioni o con le forze dell'ordine, attacchi alla sicurezza dei cittadini, possono evidentemente rappresentare un motivo per la Questura di divieto.

A tal fine per indagare sul reale pericolo per l'Ordine Pubblico che una determinata riunione è in grado di generare, **le attività investigative** (DIGOS, Magistratura Inquirente, ecc.) possono realizzarsi:

- **Partendo dal profilo dei promotori della stessa riunioni** (singoli o realtà collettive)

- Dal momento storico-politico connesso alle ragioni per manifestare
- Alle modalità di svolgimento della riunione
- Dal luogo al tempo in cui tale riunione deve svolgersi
- Dal modo in cui questa riunione viene organizzata e pubblicizzata su social, giornali e media, dal tenore del linguaggio utilizzate nella sua promozione.

Insomma, un divieto di riunione in luogo pubblico per rischi all'Ordine Pubblico deve seguire una ricostruzione degli elementi che concretamente provino tale rischio e che, il Questore, dovrà avere bene a mente quando emanerà il provvedimento di divieto motivato.

### COSA SI INTENDE PER PUBBLICA MORALITÀ (BUON COSTUME)?

Ancora più generale e certamente dinamico da un punto di vista storico-culturale, appare il criterio della pubblica moralità.

In termini generici è possibile assimilarlo al comune sentire della società che vive nel nostro ordinamento nel momento attuale.

Dal punto di vista legale, il codice penale disciplina una serie di reati sotto la definizione di "delitti contro la moralità pubblica e il buon costume", che possono sicuramente assurgere a linee di orientamento sul tema che questo concetto vuole disciplinare.

Tra essi vi sono i reati :

- Di "violenza carnale" (oltre a tutte le numerose fattispecie più lievi o più gravi previste)
- Di "atti osceni in luogo pubblico" (ossia tutti quegli atti che, secondo il "comune sentire" offendono il pudore)
- Di "Corruzione di minorenni" (compreso l'adescamento)
- Di La "tratta di donne e di minori commessa all'estero" (per il quale è punibile il cittadino anche se commette il fatto all'estero)
- Di Le "pubblicazioni e spettacoli osceni"

Pertanto, centrale nella definizione di pubblica moralità e di buon costume è l'oscenità, quale elemento che offende il pubblico pudore.

Il Questore, pertanto, ben potrebbe vietare lo svolgimento di una pubblica riunione nel caso in cui durante la stessa esistesse il concre-

to pericolo che si consumino atti osceni o ipotesi di reato così come previsti dal codice penale e dalla legge.

### **COSA SI INTENDE PER SALUTE PUBBLICA?**

Ultimo elemento la cui messa a rischio potrebbe consentire al Questore di vietare una riunione in luogo pubblico è quello della **salute pubblica**. In tal caso è decisamente più semplice comprendere quale sia l'interesse tutelato, ossia quello della **salute dei cittadini (ricompresi ovviamente i partecipanti alla riunione così come i cittadini nei pressi del luogo dove la stessa dovrebbe tenersi)**.

Uno degli esempi più chiari, in tal caso, per procedere a un divieto di questo tipo, è quello della epidemia in corso nei contesti urbani (in tal caso una delle misure più ovvie, in caso di malattia infettiva e trasmissibile per contatto o per via aerea, è proprio quella di impedire assembramenti di persone in un unico luogo).

La disciplina tecnica e di valutazione è ovviamente molto complessa, impossibile da riassumere in questi casi.

Basti però comprendere che **valutazioni di questo tipo**, come ovvio che sia, **non possono essere portate avanti discrezionalmente dal Questore, ma è sempre necessario un parere tecnico sulla concretezza e attualità di un rischio come quello appena illustrato.**

Questa la disciplina di riferimento per quanto attiene l'organizzazione di manifestazioni, cortei o presidi.

Per quanto riguarda lo svolgimento, dovremo considerare numerose fattispecie che potrebbero verificarsi sia nell'attività ordinaria e pacifica della riunione, sia nel caso in cui dalla riunione scaturiscano incidenti e scontri.

## ATTIVITÀ DI PIAZZA

---

Ogni manifestazione, corteo o presidio, vive di numerosi momenti. Relatori che intervengono durante la riunione (spesso per raccontare e rivendicare i motivi per cui la riunione si tiene), musica che suona da carri o camioncini, birra e bibite alcoliche vendute durante l'evento.

Dietro ogni attività, spesso, si nascondono regole normative che, se violate, potrebbero portare a sanzioni (anche rilevanti sotto il profilo economico).

E in una situazione politico-sociale come quella che viviamo, proprio nella c.d. "**repressione economica**" l'Autorità Pubblica trova uno strumento di azione contro gli oppositori politici.

Per questo, tenteremo, di elencare le situazioni che generalmente si verificano con maggior frequenza, comunque nell'ottica di aggiungere sempre di nuove con gli aggiornamenti che continueremo a fare di questo Vademecum.

## ● OCCUPAZIONE DI SUOLO PUBBLICO: (OSP):

### PALCO, PIATTAFORME E STRUTTURE IN PIAZZA

E' bene sottolineare e ricordare che, nel caso in cui la manifestazione, il corteo o il presidio si concludano in un luogo specifico ove vorrà svolgersi un eventuale **comizio con il supporto di una struttura** (palco, pedane, ecc.) sarà necessario procedere alla **richiesta di occupazione di suolo pubblico al Comune** ove la riunione si svolge.

Ogni Comune ha una disciplina specifica per tali richieste, ma la violazione di tali norme prevede delle sanzioni amministrative spesso molto elevate.

Il **Codice della Strada (art. 20)**, che disciplina le sanzioni previste in caso di **Occupazione Abusiva di Suolo Pubblico**, prescrive **ammende da Euro 169 a Euro 680**, oltre all'obbligo per l'autore della violazione stessa di rimuovere le opere abusive a proprie spese.

Tale procedura si sviluppa con un **verbale** che viene **redatto in loco da parte dei Pubblici Ufficiali** che verificano ed accertano la violazione (mancata autorizzazione rilasciata dal Comune o Municipio del luogo) e il successivo **invio del verbale al Prefetto locale**, il quale **ingiungerà al trasgressore:**

- Il **pagamento della sanzione economica prevista** per la sola violazione
- L'**ordine di adempiere all'obbligo di rimozione** a proprie spese fino al ripristino dei luoghi come erano prima della realizzazione dell'opera abusiva.

La **rimozione** deve essere effettuata sotto il controllo costante dell'ente proprietario della strada, piazza o marciapiede (quasi sempre il Comune). Una volta rimossa l'opera, il Prefetto emetterà un'**ordinanza di estinzione del procedimento per adempimento della rimozione dell'opera**, che sarà comunicata al trasgressore e all'ente proprietario del suolo pubblico interessato.

In caso di **estrema urgenza** (immediato pericolo per la circolazione) e nell'impossibilità di immediata rimozione dell'opera da parte del trasgressore, il **Prefetto puo' disporre che l'opera venga immediatamente rimossa da parte dell'Ente Proprietario**, il quale trasmetterà la successiva

**nota delle spese** sostenute e che il trasgressore sarà obbligato a pagare (insieme alla sanzione economica).

Vi sono situazioni, come l'**occupazione di piazze o di immobili per periodi prolungati**, che ci costringono a richiamare il reato di Invasione di terreni ed edifici (**c.d. reato di occupazione – art. 633 c.p.**).

Per un'analisi più approfondita richiamiamo il Capitolo del Vademecum dedicato alle **Occupazioni e sfratti**.

## ● SOMMINISTRAZIONE DI ALCOOL E BEVANDE

Tra proteste, accalorati interventi di relatori da carri in movimento e musica, canti e balli, a chi di noi, durante un corteo, non è mai venuta voglia di bere una birra?

Il senso di questo lavoro ci ricorda, però, che vendere alcolici e bevande senza autorizzazione può essere rischioso.

La legge prevede che la vendita o somministrazione di alcolici è soggetta a una **specifico licenza**, rilasciata dal Questore del luogo ove si intende svolgere l'attività di somministrazione o di vendita.

In caso di **somministrazione** o vendita di sostanze alcoliche **senza autorizzazione in luogo pubblico** è prevista, generalmente, **una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 12.000 euro**.

Nel caso in cui la somministrazione o la vendita in spazi pubblici avvenga **dalle ore 24 alle ore 7** (sempre in assenza di licenza e rispetto delle prescrizioni legali previste dalla licenza) **la sanzione aumenterà in modo vertiginoso: da 5.000 a 30.000 euro**.

Per questo motivo è consigliato, nel caso in cui si volesse somministrare o vendere alcolici durante una manifestazione, corteo o presidio, considerare la possibilità di organizzarsi in modo tale che la vendita o somministrazione di alcolici venga delegata a chi già possiede la licenza del questore (anche per la vendita ambulante o a mezzo di strutture mobili), in modo da non esporsi a denunce che potrebbero generare sanzioni economiche estremamente elevate.

# VIOLENZA E SCONTRI DI PIAZZA

Cosa accade se si verificano incidenti o scontri di piazza?

Quali sono gli obblighi che la Forza di Pubblica Sicurezza deve rispettare per sciogliere una riunione (manifestazione, corteo o presidio)?

L'uso della forza contro chi manifesta è un potere che segue delle specifiche procedure e come deve essere motivato?

Dopo aver assistito alla “mattanza di Genova” nel 2001, le immagini di quell'uso spregiudicato e spesso gratuito della forza ha dato modo di affrontare spesso il tema della violenza di piazza con una “stortura mediatica” di fondo.

Il Black-Block, il terrorista, l'anarchico, soggetti mistificati da un'opinione pubblica che ha imparato, col tempo, a sovrapporre queste figure fittizie al manifestante, al cittadino che semplicemente decideva di protestare tra le vie delle città.

Quello che spesso si dimentica (l'opinione pubblica, beninteso) è l'atteggiamento delle Forze di Pubblica Sicurezza durante il G8 del 2001. Inchieste come quelle che hanno indagato sui fatti della Scuola Diaz, di Bolzaneto, hanno accertato che la tensione di piazza e i successivi scontri, vedevano anche altri protagonisti in scena, disposti a violare non solo le regole di condotta previste per le loro funzioni, ma anche i diritti umani.

Per tale motivo ci sembra necessario ripercorrere, in quest'opera, quali obblighi e doveri i Pubblici Ufficiali devono rispettare, nelle loro funzioni, durante incidenti o scontri di piazza e in che modo il loro intervento può definirsi lecito o non lecito.

## RIUNIRSI PACIFICAMENTE

L'art. 17 della Costituzione appare di fondamentale importanza proprio nella sua prima parte, ossia quando riconosce il diritto di tutti i cittadini di riunirsi. Ma tale diritto (assoluto e fondamentale) viene riconosciuto tale solo quando la riunione sia pacifica e senz'armi.

Per riunione pacifica deve intendersi uno svolgimento della riunione che si realizzi senza atteggiamenti che possano portare al mettere in pericolo la sicurezza dei cittadini e delle cittadine che partecipano alla stessa riunione, oltre, ovviamente, a tutte e tutti i cittadini che non vi partecipano.

A ciò è importante aggiungere che, in termini di legge, anche il danneggiamento di beni od oggetti (vetrine, macchine, segnaletica stradale, ecc.) rientra tra quelle azioni che rendono una riunione "non-pacifica", autorizzando, in tal caso, la Forza di Pubblica Sicurezza a procedere allo scioglimento della riunione.

Vi sono altri elementi che possono rendere una riunione non più pacifica, come quelli che interessano individualmente i manifestanti (il travisamento durante il corteo mediante sciarpe e passamontagna, ecc.) o che coinvolgono direttamente le stesse Forze di Pubblica Sicurezza (lancio di oggetti contro le stesse, ecc.).

## COSA SI INTENDE PER ARMI

Un altro importante elemento, che viene evidenziato nella prima frase dell'articolo 17 della Costituzione (primo comma), è quello che definendone la modalità con la quale ogni cittadino può manifestare liberamente, evidenzia che i cittadini possano riunirsi senza armi.

E' dunque opportuno andare a definire il concetto di armi.

Il nostro codice penale (all'art. 585) afferma che sono armi non solo quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona (pistole, spade, tirapugni, manganelli, ecc.) ma anche tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è vietato il porto dalla legge oppure per le quali è vietato il trasporto senza un giustificato motivo (bastoni, coltelli, pietre da lancio, ecc.).

Appare evidente come il trasporto di un bastone su un sentiero montano sia diverso dal trasporto di un bastone all'interno di un corteo cittadino.



Pertanto, è sempre fondamentale dimostrare che la presenza di eventuali oggetti capaci di offendere all'interno di una manifestazione sia giustificata per un utilizzo specifico e diverso da quello offensivo. La legge parifica, ovviamente, alle armi anche **tutti i materiali esplosivi o i gas asfissianti o accecanti**.

## DIVIETO DI TRAVISAMENTO

Esistono 2 divieti nel nostro ordinamento per quanto riguarda il travisamento (art. 5 L. 152/1975).

- Il primo specifica che è vietato, in luogo pubblico o aperto al pubblico, **senza un giustificato motivo, l'uso di caschi protettivi e di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento di una persona**. Quindi, una regola generale, che afferma, se letta al contrario, che è possibile travisarsi solo se ne abbiamo un valido motivo.
- Il secondo divieto, invece, è decisamente specifico. **E' vietato, in ogni caso, l'uso di mezzi di travisamento in occasione di pubbliche manifestazioni**, tranne quelle di carattere sportivo ove l'uso di tale materiale è autorizzato per l'attività sportiva che si svolge (formula 1, moto-gp, ecc.).

Per il travisamento, si prevede una contravvenzione (ammenda o arresto) ma che, da solo, **non può dar luogo ad arresto in flagranza** (rimandiamo al capitolo sull'arresto di VLAD).

Spesso però, **il travisamento, è una circostanza che aggrava il delitto** che viene realizzato (si pensi alla rapina aggravata dal travisamento) o che, anche da solo, **può configurare un'autonoma circostanza che aggrava la posizione di chi viene indagato per altro reato**.

## LA VIGILANZA ALLE RIUNIONI

**Per ogni tipo di riunione**, a seconda ovviamente della riunione, **il Questore può decidere servizi di vigilanza diversi**.

Ciò che rileva in questa analisi è sicuramente **la fattispecie in cui il Questore consideri possibile un eventuale intervento della Forza Pubblica**.

Per intervento non si deve intendere solo l'utilizzo della forza, ma anche **impartire ordini ai promotori o disposizioni in funzione del mantenimento**

dell'ordine o della sicurezza.

In questi casi è necessaria la presenza di almeno un ufficiale di Polizia di Stato (o sottoufficiale dei Carabinieri), preposto al servizio con specifica ordinanza del Questore. Tale specifica ordinanza è anche indicativa per le forme e i modi di eventuale intervento della forza di pubblica sicurezza.

Solo l'Ufficiale di P.S. o il Sottoufficiale dei Carabinieri potrà dare ordini, fare intimazioni, sciogliere una riunione o concordare con i promotori modifiche alle modalità di svolgimento della riunione come indicate nella comunicazione inviata dagli stessi promotori.

Gli agenti di P.S. o dei Carabinieri, incaricati della vigilanza, potranno unicamente osservare e riferire, a meno che non si verifichino fatti di reato, nel qual caso l'agente di pubblica sicurezza diviene agente di polizia giudiziaria, con pieno potere di intervento per impedire la realizzazione di un crimine.

## I MOTIVI DI SCIoglimento DELLA RIUNIONE

Le riunioni, secondo la legge (nello specifico l'art. 20 del TULPS), possono essere disciolte in due situazioni:

- Quando la riunione si svolgono mediante grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità (formula estremamente aulica e generica) oppure quando tali riunioni possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini
- Quando nel corso delle riunioni sono commessi delitti

## COSA SI INTENDE PER RIUNIONE SEDIZIOSA

Il termine **sedizioso** rappresenta un criterio fondamentale per andare a definire il potere della Questura di intervenire per sciogliere una manifestazione, un corteo o un presidio.

Viene, ad esempio, considerata **manifestazione sediziosa** l'esposizione di bandiere o emblemi che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o l'autorità (sul tema è opportuno sempre e comunque valutare in parallelo il diritto di libera manifestazione del pensiero e di critica, anch'esso tutelato dalla Costituzione).

E' comunque importante sottolineare che il semplice compimento di

grida o manifestazioni (esposizione di una bandiera) sediziose (avvenga o meno lo scioglimento) potrebbe comportare la condanna a una sanzione amministrativa da euro 103 ad euro 619.

La pena è più alta in caso di vera e propria radunata sediziosa (dieci o più persone), con l'arresto fino a un anno e, se armato, con arresto non inferiore a sei mesi.

Nel caso di radunata sediziosa è sempre prevista la non imputabilità del partecipante che decide di allontanarsi dalla radunata su ordine dell'Autorità. In concreto, più volte la Suprema Corte di Cassazione ha sottolineato come la sediziosità debba essere analizzata nel comportamento in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico.

E' fondamentale sottolineare che la semplice partecipazione a una riunione ove si realizzino reati (commessi da altri) tali da poter successivamente valutare la natura sediziosa della manifestazione, potrebbero comportare l'addebito della contravvenzione di radunata sediziosa per il partecipante.

## LO SCIoglimento DELLA RIUNIONE

Per procede allo scioglimento di una manifestazione, corteo o presidio occorre che si sia concretamente verificato durante la riunione un fatto tale da mettere in pericolo l'ordine pubblico.

E' bene specificare che la violazione del divieto del Questore, in quanto tale, essendo una contravvenzione e non un delitto, non consente lo scioglimento della riunione.

### • Procedura di scioglimento

Quando le Forze di Pubblica Sicurezza devono procedere allo scioglimento della riunione esiste una procedura specifica che deve essere eseguita (artt. 24, 25, 26, 27 Reg. TULPS).

- Il funzionario di pubblica sicurezza non in divisa, deve mettersi ad armacollo la sciarpa tricolore.
- L'ufficiale di Polizia o il sottoufficiale dei Carabinieri deve essere in divisa. Appare evidente come questa formalità sia necessaria per identificare, prima dell'uso della forza, e rendere visibili i soggetti incaricati e autorizzati a realizzare lo scioglimento.

- **Le persone riunite sono poi invitate a sciogliersi.**

Dopo l'invito formale, seguono **tre intimazioni** che normalmente vengono realizzate con segnalazioni acustiche (sirene dei mezzi di polizia) o ad alta voce (la legge parla di tre squilli di tromba, ma è evidente come a questi possa essere comparata la segnalazione acustica delle sirene).

Sia l'invito formale che le tre intimazioni obbligatorie devono essere precedute dalla formula: *“In nome della legge”*.

Anche in questo caso, è evidente come le formalità siano previste per dare la possibilità alle persone riunite di sciogliersi autonomamente ed evitare l'uso della forza.

**Non può procedersi allo scioglimento con la forza senza che l'ufficiale di polizia o il sottoufficiale dei Carabinieri, preposto al servizio, non ne abbia dato l'ordine.**

E' obbligatorio che l'uso della forza avvenga **senza mai “chiudere” le vie di fuga ai partecipanti**. Deve, infatti, sempre essere lasciata una via di fuga a chi partecipa alla riunione e a tutti i cittadini transanti e non interessati dalla riunione.

L'uso della forza deve interrompersi non appena la riunione si è sciolta (impedendosi azioni di “caccia all'uomo” da parte degli agenti per le vie urbane).

**Tutto ciò avviene nei casi in cui non vengano commessi delitti da parte dei partecipanti alle riunioni.** Come già detto, infatti, in caso di delitti commessi durante una manifestazione, gli agenti di Pubblica Sicurezza diventano agenti di Polizia Giudiziaria.

Mediante questa “trasformazione” di ruoli, hanno il dovere di interrompere l'azione criminosa e di **procedere all'arresto o al fermo** (se previsto per legge) **di chi si è reso attore del fatto delittuoso**.

Ad esempio, nel caso in cui, durante un corteo, le forze dell'ordine siano prese di mira dal lancio di oggetti, non dovrà più seguirsi la procedura formale per lo scioglimento della riunione, in quanto l'azione delittuosa (il lancio di oggetti per intenderci) autorizzerà le forze dell'ordine ad agire come **Polizia Giudiziaria** e, dunque, all'intervento per porre fine all'azione delittuosa e per procedere all'arresto immediato degli autori del delitto.

# OSPEDALI E RAPPORTO CON I MEDICI

Accade, a volte, che a margine di incidenti di piazza ci siano partecipanti che subiscono delle lesioni, più o meno gravi.

Come si devono comportare, in questi casi, i **medici che si interfacciano con manifestanti feriti**?

Esistono due vie di intervento, entrambe legate a un istituto previsto dalla legge, ossia: **l'obbligo di referto**.

**L'obbligo di referto impone a tutti coloro che esercitano una professione sanitaria di informare il pubblico ministero o un ufficiale della polizia giudiziaria nei casi in cui prestino la propria assistenza sanitaria a pazienti che possano apparire vittime di un delitto perseguibile d'ufficio** (come ad esempio le lesioni gravi, se dal fatto, cioè, deriva una malattia che metta in pericolo la vita di chi le subisce, o una malattia o incapacità di svolgere le ordinarie attività per un tempo superiore a 40 giorni, come previsto negli artt. 582 e seguenti del codice penale).

L'obbligo sorge nel momento in cui il sanitario, nell'esercizio della professione, apprenda personalmente o abbia il solo sospetto di fatti integranti un delitto perseguibile d'ufficio.

Questo dovere, dunque, prevale sul segreto professionale a cui sono tenuti i medici in tutti gli altri casi.

I soggetti incaricati di ricevere il referto sono il pubblico ministero o un ufficiale o agente di polizia giudiziaria del luogo in cui il sanitario ha prestato la propria opera o assistenza o, in mancanza, del luogo più vicino.

Quindi è un obbligo che incorre **solo ed esclusivamente per le vittime di un reato**.

Ma cosa succede nel caso in cui **il paziente è sospettato di aver commesso un crimine?**

Nel caso in cui il referto, dunque la comunicazione di un presunto reato, **esporrebbe la persona assistita ad un procedimento penale, l'obbligo di referto viene meno, poiché si fa prevalere il diritto alla salute**, costituzionalmente garantito, sulla necessità di perseguire gli autori dei reati, oppure si vuole evitare che una persona bisognosa di cure mediche abbia timore che rivolgendosi ad un medico possa subire un procedimento penale.

Potrebbe infatti verificarsi che una persona, cosciente di essere sospettata di aver commesso un delitto (pensiamo al manifestante autore di violenze in piazza), seppur ferito, decida di non recarsi in ospedale per paura di essere denunciato.

Tale situazione, secondo la legge, viene garantita proprio dal venir meno dell'obbligo di referto.

Ossia **il medico curante non avrà l'obbligo di denunciare il sospetto, garantendo così il suo diritto alle cure**.

Nulla, però, impedisce alle Forze di Polizia Giudiziaria (parliamo di polizia giudiziaria perché dopo la commissione di delitti si attiva il potere di indagine e di ricerca del colpevole) di essere presenti all'interno degli Ospedali (nella misura in cui non interferiscano con gli interventi sanitari o non "picchettino" l'ambiente mettendo a repentaglio l'operatività della struttura e lo svolgimento delle attività dei medici e infermieri).

# TRASPORTI E MOBILITÀ

Dobbiamo recarci a una manifestazione, a un evento oppure a un'assemblea. Come conviene muoversi?

Il tema è molto specifico, ma è chiaro che i poteri di Polizia di Sicurezza si sviluppino anche in tutte le situazioni che prevedano spostamenti collettivi.

Sarà bene quindi informarsi non solo sul come arrivare a destinazione, ma anche sul con chi si viaggia e su come viaggiare.

Questa parte di VLAD sarà corredata da alcuni esempi, che verranno arricchiti sempre nel tempo nel rispetto della filosofia per cui quest'opera è stata pensata.

## IL TRENO E L'AEREO: QUESTIONE DI BIGLIETTO

Per treni (soprattutto i treni ad alta velocità) ed aerei, il **biglietto è nominativo**. Questo vuol dire che ogni tratta percorsa con questi mezzi, il proprio nome viene registrato dai terminali della compagnia aerea o del gestore ferroviario (FS o Italo) e **mantenuto negli archivi informatici**.

Per tale motivo, in caso di spostamento collettivo, con le modalità di prenotazione informatizzate esistenti possono essere prenotati o acquistati **biglietti "comuni"**, per più persone.

Tale situazione evidenzia come, a margine di sospetti nei confronti di alcune persone e con una indagine aperta, l'**uso dei biglietti "collettivi"** possa condurre le Forze di Polizia Giudiziaria a individuare più facilmente non solo gli appartenenti a un gruppo, ma anche gli spostamenti effettuati, il luogo di partenza e ritorno e le date e gli orari in cui il gruppo si è mosso.

Se poi la “persona sospettata” si muove costantemente insieme ad altre persone, quelle stesse persone saranno ben identificabili e, conseguentemente, potranno essere contattate e “sentite” ai fini delle indagini.

Diversa situazione potrebbe generarsi mediante l’acquisto e l’utilizzo di **biglietti singoli**, in virtù del fatto che non costituendosi un “gruppo”, ben **potrebbe essere il semplice caso** (anche in virtù dell’evento al quale si vuole partecipare) a **far trovare delle persone sullo stesso mezzo**.

## **NOLEGGIO FURGONI: DATI INCROCIATI E ANTI-TERRORISMO**

Il Decreto Sicurezza a firma Salvini ha introdotto una **nuova modalità di controllo sul noleggio dei furgoni**.

Dall’entrata in vigore del Decreto Sicurezza, infatti, **gli esercenti l’attività di noleggio di furgoni, hanno l’obbligo di inviare i dati identificativi riportati nel documento di identità della persona che richiede il noleggio di un autoveicolo, con un congruo anticipo sulla consegna del veicolo, al Centro Elaborazione Dati presso il Ministero degli Interni**, ente istituito per la raccolta delle informazioni e dei dati comunicati dalle forze di Polizia Giudiziaria e di Polizia di Pubblica Sicurezza nelle loro attività di tutela della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità (a titolo di esempio, quando durante un controllo o identificazione viene fatto il cosiddetto “terminale”, si effettua un accesso a questo Centro Elaborazione Dati per avere informazioni sul soggetto identificato).

Il **Centro Elaborazione Dati** effettua un confronto dei dati e, in caso di sospetti o situazioni potenzialmente rilevanti, **invia un’allerta all’ufficio o comando delle Forze di polizia per i relativi controlli, compresa l’identificazione di persone sospette o pericolose**.

Tali controlli, come specificato dalla legge, avvengono **con finalità di lotta al terrorismo**.

Ma è fondamentale sottolineare come molte volte il termine “terrorismo” sia stato interpretato in modo estensivo, includendo anche l’eversione (e quindi su tale tema richiamando tutte le attività svolte da attivisti e militanti).



## PULLMAN E IDENTIFICAZIONI COLLETTIVE:

### 16 giugno 2018 al Casello di Roma-Sud

Il 16 Giugno 2018, in occasione della manifestazione nazionale a Roma contro i vincoli imposti dall'Unione Europea tali da alimentare le disuguaglianze sociali e negare la dignità umana e dei lavoratori (tra i quali i braccianti nelle campagne di Rosarno), vari pullman verso le ore 13.00 venivano fermati per controlli al Casello di Roma-Sud dalla Polizia di Stato. I mezzi erano pieni di uomini, donne e giovani diretti al corteo, che di lì a poco avrebbe pacificamente colorato le vie della capitale.

All'alt delle forze dell'ordine, tutte in assetto antisommossa, le persone che occupavano i pullman venivano invitate a scendere dal mezzo. Il mezzo veniva perquisito con attenzione sotto il continuo controllo di una videocamera che filmava le operazioni.

Successivamente le persone venivano invitate a risalire sul pullman e a riprendere il loro posto.

E qui iniziava una **strana procedura**, sebbene da tante parti definita non così inusuale.

Un agente della polizia entrava nel pullman e iniziava a **fotografare ogni persona**, al proprio posto, **facendole tenere in mano il documento identificativo**. Non veniva data alcuna informazione sull'uso delle fotografie, non veniva richiesta alcuna autorizzazione scritta.

La Polizia semplicemente procedeva a una forma di identificazione a mezzo di "fotosegnalamento" assolutamente non prevista da alcuna norma di legge.

Questa forma di "schedatura" preventiva non solo consente alla polizia di sapere chi si sta recando a una manifestazione, ma di sapere in compagnia di chi si trova, quale abbigliamento indossa, da dove viene e, molto probabilmente (quando avvengono questi viaggi il pullman e il tratto di strada percorso è sempre lo stesso sia all'andata che al ritorno, così come per treni ed aerei) anche per dove e quando dovrà fare ritorno.

Le operazioni di identificazione e di fotosegnalazione hanno una specifica normativa e procedura, che viene affrontata nella seconda parte del presente vademecum.

Per controlli collettivi di questo tipo appare evidente come vi sia una **limitazione della libertà personale** (ci sono arrivate segnalazioni di fermo dei mezzi che è perdurato anche per un tempo tale da mettere a rischio la partecipazione alla manifestazione stessa), oltre al fatto che **alla base dell'identificazione, come detto nel capitolo su queste procedure, deve esserci sempre l'elemento del sospetto o della pericolosità dell'individuo.**

Ma cosa è accaduto su quei pullman? Non è chiaro, anzi, l'operazione di "controllo" e documentazione dei presenti sul mezzo con fotografia non è prevista da nessuna legge.

Non vi era la possibilità di intercettare né persone sospette né persone pericolose. I riscontri effettuati senza alcun motivo non hanno portato a nulla, sono state fotografate e identificate persone che si recavano a manifestare ma che non avevano realizzato alcun reato o non avevano evidenziato alcun atteggiamento anti-giuridico. Semplici e "pericolosi" oppositori politici.

**E' stata limitata, senza alcuna motivazione, la libertà personale di numerose persone, è stato interrotto il loro diritto alla libera circolazione ed è avvenuta una pseudo-schedatura totalmente arbitraria di cittadini che si stavano recando a una manifestazione.** E in tempi in cui si parla costantemente di mappature di migranti, di Rom e di altre comunità, ciò che preoccupa è la naturalezza con cui le forze di pubblica sicurezza realizzino attività completamente ingiustificate e apparentemente illegittime ma anche il preoccupante livello di assuefazione con cui in tanti casi ci limitiamo ad indignarci senza reagire e denunciare.

Ricordiamo sempre che **è, in ogni caso, vietato raccogliere informazioni e dati sui cittadini per il solo fatto della loro razza, fede religiosa od opinione politica, o della loro adesione ai principi di movimenti sindacali, cooperativi, assistenziali, culturali, nonché per la legittima attività che svolgano come appartenenti ad organizzazioni legalmente operanti nei settori sopraindicati (art. 7 L. 121/1981).**

Tale specifica è fondamentale per capire che gli elementi del sospetto o della pericolosità di chi viene identificato dovrebbero essere gli unici criteri adottabili da un Pubblico Ufficiale nella raccolta delle informazioni mediante identificazioni.

# OCCUPAZIONE E SGOMBERI

Così recita l'Art 633 del Codice Penale: Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a due anni o con la multa da 103 euro a 1.032 euro.

Le pene si applicano congiuntamente, e si procede d'ufficio, se il fatto è commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persone, anche senza armi.

Nell'ipotesi di cui al secondo comma, si applica la pena della reclusione fino a quattro anni congiuntamente alla multa da 206 a 2.064 euro, nei confronti dei promotori e organizzatori dell'invasione, nonché di coloro che hanno compiuto il fatto armati.

L'intervento del Decreto Salvini ha introdotto un decisivo irrigidimento delle pene previste a carico di chi realizza un'occupazione di immobile. Oltre alla pena della reclusione fino a 2 anni per chi occupa, la grande novità è la previsione di una pena più alta per i cosiddetti promotori (fino a 4 anni di reclusione).

A ben vedere tale misura sembra direttamente connessa e ideata proprio per ridurre l'agibilità di tutte le persone che quotidianamente si impegnano con attività connesse alle lotte per il diritto alla casa.

A rafforzare tale tesi interviene, sempre nel DL Sicurezza "Salvini", la previsione legislativa che autorizza gli organi inquirenti all'utilizzo delle intercettazioni (telefoniche e ambientali) proprio per chi promuove tali attività.

Si concretizza quindi, l'effettivo rischio di arresto e condanna alla reclusione per tutti gli attivisti e le attiviste che realizzano pratiche di lotta per la casa.

Per individuare i c.d. promotori deve farsi ricorso alla giurisprudenza sul tema, che spesso ha specificato come chiunque gestisca, organizzi o promuova mediante attività interne agli spazi occupati, potrebbe ricadere nella suddetta categoria.

Ciò che è doveroso ricordare è che stiamo parlando di un reato procedibile a querela, nel caso di una occupazione realizzata da persone fino a 9 se non armati, altrimenti il reato diventa procedibile d'ufficio.

E' interessante notare come le pene previste per i promotori sembrano collegate a tutte quelle occupazioni portate avanti se il fatto è commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persone, anche senza armi. Tale interpretazione ovviamente non è ancora stata corroborata dalla giurisprudenza (ancora nessun giudice ha potuto giudicare sulla base di questa nuova norma), ma nel caso di occupazioni organizzate da meno di 10 persone senza l'uso delle armi potrebbe non "attivarsi" la maggior pena per i promotori.

Evidentemente questa soluzione sarebbe ben poca cosa se pensiamo che la figura del promotore delle occupazioni è divenuto oggetto di un irrigidimento nelle sanzioni talmente alto da rendere effettivamente difficile l'applicazione di una eventuale "sospensione della pena" (nel caso di assenza di precedenti penali), oltre al fatto di essere paragonato di fatto ai terroristi e ai mafiosi per quanto attiene ai mezzi di ricerca della prova (le intercettazioni sono autorizzate solo per alcune categorie, tra le quali quelle appena citate).

È comunque doveroso ricordare che tutto questo deve essere anche valutato nei confronti dei principi del nostro ordinamento.

Non dimentichiamoci che il nostro paese ha sottoscritto la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (all'art. 25 afferma che: Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'a-

bitazione...), il Patto Internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali (paesi membri NATO) (all'art. 11 si afferma che: Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.) e non ultimo lo stesso Trattato sull'Unione Europea che afferma all'art. 34, 3 comma: Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

Siamo, dunque, in una situazione in cui l'interesse e il diritto all'abitare viene totalmente soppiantato da una visione privatistica, in un ordinamento dove gli immobili privati costruiti ma non venduti non prevedono tasse per il costruttore (con l'effetto di non incidere o non incentivare la vendita allo stesso), oltre a forme sempre maggiori di limitazione alle azioni eventuali dei cittadini senza casa, i quali non solo non possono occupare immobili invenduti e inutilizzati, ma oggi non possono neanche organizzarsi.

# VOLANTINAGGI E ATTACCHINAGGI

Tra le attività quotidiane di promozione delle attività sociali, culturali o politiche, oltre a tutte quelle legate ai social-media (di cui abbiamo parlato nel precedente e specifico capitolo sulla comunicazione), dobbiamo considerare **il volantinaggio e l'attacchinaggio nei luoghi pubblici (o aperti al pubblico)**.

Sono attività che prevedono una specifica **disciplina legale** che cercheremo di trattare rapidamente ma in modo il più completo possibile.

Il **Codice Penale** prevede una disciplina specifica sia per le attività di:

- **Volantinaggio e affissione abusiva di scritti o disegni**
- **Distruzione o il deterioramento di affissioni**

E' importante segnalare che nella precedente disciplina era previsto l'arresto per entrambe le attività attualmente è prevista la condanna a pene pecuniarie.

Infatti, entrambe rientrano negli illeciti penali dai quali scaturiscono sanzioni amministrative.

**L'art. 663 del Codice Penale** afferma che: "Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, vende o distribuisce o mette comunque in circolazione scritti o disegni, senza avere ottenuto l'autorizzazione richiesta dalla legge, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 51 euro a 309 euro.

Alla stessa sanzione soggiace chiunque, senza licenza dell'Autorità o senza osservarne le prescrizioni, in un luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico, affigge scritti o disegni, o fa uso di mezzi luminosi o acustici per comunicazioni al pubblico, o comunque colloca iscrizioni o disegni."

## AFFISSIONI

Oltre alla norma del Codice Penale sopra citata, il Testo Unico sulle Leggi di Pubblica Sicurezza (**TULPS**) interviene e prevede una disciplina integrativa su questo tema.

Oltre a norme generali che **vietano la diffusione di scritti contrari al pudore e alla pubblica decenza**, viene previsto un **divieto di affissione e diffusione di scritti rivolti a procurare l'aborto**.

**La Corte Costituzionale è intervenendo dichiarando l'illegittimità costituzionale della parte del TULPS dove prevedeva anche il divieto di esposizione di scritti che rivolti a pubblicizzare mezzi per impedire la procreazione** (tale formula era prima prevista nell'articolo 112 del TULPS).

Rimane comunque il divieto di affissione o diffusione di scritti che “divulcano, anche in modo indiretto o simulato o sotto pretesto terapeutico o scientifico, i mezzi rivolti a procurare l'aborto o che illustrano l'impiego dei mezzi stessi o che forniscono, comunque, indicazioni sul modo di procurarseli o di servirsene”.

E' quindi doveroso che questa ultima specificazione proprio in tema di aborto venga affrontata e interpretata in un'ottica di **lotta all'aborto clandestino**, interpretando quindi in modo restrittivo quello di cui parla il testo e, invece, affrontandone il tema sotto un'ottica di completa libertà di informare e pubblicizzare la presenza e il luoghi ove poter procedere all'aborto legalmente e in sicurezza.

In riferimento al **dove attacchinare**, sempre il TULPS prescrive che è **possibile attacchinare solo nei luoghi appositamente a ciò destinati**.

Pertanto, ogni Comune prevede una propria disciplina regolamentare sulle Pubbliche Affissioni e ogni violazione di queste regole, potrebbe (i casi in effetti si contano sulla punta delle dita di una mano) dar seguito alla sanzione amministrativa dell'art. 663 del Codice Penale (pagamento da 51 a 309 euro di multa).

## VOLANTINAGGIO

Altre specificazioni devono essere previste per il volantinaggio.

Con sentenza della Corte Costituzionale del 1956 (n. 1/1956) è stata dichiarata l'incostituzionalità della parte del TULPS che prescriveva l'autorizzazione al volantinaggio. Pertanto **oggi il volantinaggio è libero** (ovviamente sempre nel rispetto di quei criteri legati al “pudore e alla pubblica decenza”, compresa la disciplina sull’aborto di cui abbiamo sopra trattato).

Ciò che è importante segnalare però è il **rapporto tra volantinaggio e riunione**. Infatti, se un gruppo di persone si riunisce in un luogo pubblico per distribuire volantini o stampati, in teoria, starebbe effettuando una **pubblica riunione**. La legge, in quel caso, prescrive la comunicazione alla questura (di cui abbiamo trattato nel capitolo sulle manifestazioni, cortei e presidi).

Qualora il “gruppo di volantinaggio” decidesse di utilizzare un tavolino o un gazebo per svolgere la sua attività, anche in questo caso dovrebbe rispettare **la disciplina sull’OSP (Occupazione di Suolo Pubblico)**, di cui abbiamo parlato sempre nel capitolo sulle manifestazioni.

Appare evidente come volantinare per le strade e per le piazze difficilmente possa rappresentare un’attività talmente sensibile da indurre la questura a intervenire al fine di “sciogliere la riunione”.

WMA tale strumento è, comunque, nella disponibilità delle questure (seppur, a tutti gli effetti, quasi mai utilizzato).



# SCUOLE E UNIVERSITÀ

## ASSEMBLEE E INIZIATIVE IN LUOGHI APERTI AL PUBBLICO

Le lotte delle studentesse e degli studenti hanno storicamente innescato i processi di cambiamento nella società, la messa in discussione e la rivendicazione di diritti, a partire dalle aule di scuole ed Università, anche attraverso forme di contestazione, necessitano di una conoscenza diffusa sul diritto alla partecipazione studentesca alla vita della propria comunità, espresso anche attraverso l'organizzazione di assemblee ed iniziative di natura culturale, sociale e politica dentro licei ed atenei, nonché di un'analisi attuale sugli spazi di agibilità politica realmente esistenti in questi luoghi.

In seguito alle note riforme sull'istruzione e alla deriva securitaria che impronta la politica complessiva del paese, a pagarne le conseguenze sono spesso studentesse e studenti, in un quadro complessivo di diminuzione graduale di diritti e di potere decisionale.

Ma il diritto alla partecipazione attiva alla vita della propria comunità è un vero e proprio diritto soggettivo costituzionalmente tutelato, che non può essere negato in cambio di una richiesta di maggiore ordine e sicurezza pubblica.

## L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI RIUNIONE NEI LUOGHI "APERTI AL PUBBLICO"

Partendo dall'esercizio del diritto riunione nei luoghi aperti al pubblico la legge prevede infatti il soddisfacimento di **due sole condizioni**:

- Queste devono svolgersi in forma pacifica e senza armi
- I partecipanti devono essere a viso scoperto

Quindi il diritto di riunione esercitato nei locali della scuola o dell'università in quanto **diritto soggettivo** non è sottoposto per il suo esercizio alla discrezionalità di dirigenti o altri organi decisionali, questi ultimi infatti non "concedono" dall'alto l'assemblea, ma possono soltanto richiedere l'osservanza delle modalità che la legge prescrive per l'esercizio di questo diritto, potendo intervenire durante lo svolgimento dell'assemblea solo quando sia espressamente violata la relativa normativa.

La scuole e le Università sono inoltre considerate luoghi aperti al pubblico (e non pubblici), questo comporta che **non sia assolutamente necessario il preavviso in Questura, ma solo una comunicazione interna indirizzata ai competenti organi decisionali, solitamente il Dirigente scolastico e il Direttore di dipartimento universitario.**

## ASSEMBLEE ED ATTIVITÀ NELLE SCUOLE

Le studentesse e agli studenti di scuola superiore hanno "il diritto di riunirsi in assemblea nei locali della scuola" nelle modalità previste dalla legge e dai regolamenti interni d'istituto, che solitamente riproducono le disposizioni vigenti in materia.

Il testo unico in materia di istruzione introdotto con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 attribuisce agli studenti il potere di richiedere l'assemblea di classe e di istituto, nel numero di **un'assemblea di classe al mese** per un massimo di due ore ciascuna, purchè questa non si svolga sempre nello stesso giorno della settimana durante l'anno scolastico, di **un'assemblea d'istituto al mese** durante l'orario scolastico, escluso il mese conclusivo delle lezioni e di **un'assemblea al mese al di fuori dell'orario scolastico**, compatibilmente con la disponibilità dei locali della scuola.

## Chi può convocare l'assemblea

L'assemblea è solitamente **convocata**:

- Su richiesta dei rappresentanti d'istituto degli studenti
- Può essere convocata anche su richiesta della maggioranza del comitato studentesco, che è composto da tutte le rappresentanze studentesche della scuola
- Su richiesta di almeno il 10% degli studenti ad esempio mediante una raccolta firme.

La data di convocazione e l'ordine del giorno dell'assemblea devono essere preventivamente presentate in forma scritta al Dirigente d'Istituto, solitamente con almeno una settimana di anticipo, e possono svolgersi anche con la partecipazione di invitati esterni, autorizzati a partecipare all'assemblea dal consiglio d'istituto, sebbene nella prassi l'autorizzazione venga data dallo stesso Dirigente scolastico.

La legge infatti nel definire l'assemblea una “occasione di partecipazione democratica per l'approfondimento dei problemi della scuola e della società in funzione della formazione culturale e civile degli studenti” attribuisce agli studenti la facoltà di far partecipare alle proprie assemblee esperti di problemi sociali, culturali, artistici e scientifici, con solo limite quantitativo di un massimo di 4 assemblee durante tutto l'anno.

E' importante sapere che in caso di eventuale diniego dell'assemblea da parte del Dirigente scolastico si ha diritto a conoscere la motivazione del rifiuto, anche in forma scritta. Così come si ha diritto a prendere visione del regolamento di istituto e ad ottenere una copia.

La normativa inoltre non prevede alcun obbligo di presenza dei docenti o del dirigente scolastico o di suoi delegati durante le assemblee studentesche, il dovere di sorveglianza e di vigilanza dei docenti non sussiste infatti al di fuori della didattica, ma questi se vogliono possono assistere all'assemblea, che rappresenta comunque un momento pubblico di discussione.

Nel corso dello svolgimento dell'assemblea il Dirigente d'istituto può intervenire per legge solo quando sia espressamente violato dagli stu

denti il regolamento d'istituto o nel caso di “constatata impossibilità di ordinato svolgimento dell'assemblea” intendendosi per tale ad esempio l'esercizio democratico dei diritti di chi vi partecipa, che deve essere assicurato dagli studenti promotori della riunione.

La normativa attribuisce espressamente agli studenti anche altri diritti e facoltà connessi all'attività assembleare e alla partecipazione studentesca alla vita della propria comunità, fra questi **la possibilità di dotarsi di un proprio regolamento per il funzionamento delle assemblee**, sebbene per la validità necessiti dell'approvazione da parte del **consiglio di istituto**, ( un organo collegiale della scuola con poteri decisionali, composto dal preside e da tutte le rappresentanze delle componenti scolastiche, docenti, genitori, studenti personale tecnico, ausiliario e bibliotecario), o ancora la possibilità per gli studenti di chiedere – ed ottenere – **che le ore previste per lo svolgimento delle assemblee studentesche siano destinate allo svolgimento di attività alternative, ad esempio per lavori di gruppo, seminari e momenti di approfondimento e di ricerca.**

Ciascuna scuola inoltre nel dotarsi di un proprio regolamento per lo svolgimento di assemblee studentesche **deve garantire e disciplinare l'esercizio del diritto di associazione, prevedendo la possibilità anche per gli studenti in forma associata di svolgere iniziative all'interno degli edifici scolastici.**

Ad ulteriore riprova dell'esistenza di un vero e proprio diritto alla partecipazione degli studenti che non sono semplici frequentatori, ma soggetti attivi della comunità scolastica, è la previsione per legge dello strumento della **consultazione studentesca**, attraverso la quale gli studenti sono chiamati ad esprimere la loro opinione ogni qual volta una decisione possa influire in modo rilevante sull'organizzazione della scuola, potendo chiederne espressamente l'indizione.

## SANZIONI DISCIPLINARI

La legge prevede anche delle **sanzioni disciplinari** in caso di violazioni del regolamento scolastico, per questo è bene conoscere i propri diritti al riguardo, specialmente connessi all'esercizio del diritto di assemblea.

In nessun caso infatti può essere sanzionata, nè direttamente nè indirettamente, la libera espressione di opinioni se manifestate correttamente e non lesive della personalità altrui, è evidente quindi che la partecipazione attiva da parte di studenti alla vita della propria comunità non possa mai essere sanzionata di per sé e nessuna minaccia di punizioni disciplinari connessa all'esercizio di questo diritto può essere considerata legittima.

**La responsabilità disciplinare è sempre personale**, nessuno studente può essere sottoposto ad alcuna sanzione senza essere stato preventivamente invitato ad esporre le proprie ragioni e nessuna infrazione disciplinare connessa al comportamento può influire sulla valutazione scolastica.

**Contro le sanzioni disciplinari** lo studente (e chiunque abbia interesse) può fare **ricorso** nel termine di **15 giorni ad un apposito organo di garanzia** istituito in ogni scuola, all'interno del quale deve essere eletto almeno un rappresentante degli studenti.

A decidere in via definitiva sui reclami proposti dagli studenti è il Direttore dell'ufficio scolastico regionale, o un dirigente da questi delegato, previo parere vincolante espresso **dall'organo di garanzia regionale** composto da due studenti designati dal coordinamento regionale delle consulte provinciali studentesche.

## MODALITÀ DI RICHIESTA E DI SVOLGIMENTO DELLE ASSEMBLEE NELLE UNIVERSITÀ

L'esercizio del diritto di riunione **nei locali dell'Università** da parte di studentesse e studenti ha una disciplina decisamente meno dettagliata ed uniforme rispetto alla scuole secondarie.

Il **“Regolamento Studenti”** approvato con Regio decreto **4 giugno 1938 n.1269** stabilisce per l'esercizio del diritto di riunione nei locali universitari **la necessità di una autorizzazione preventiva richiesta al Rettore dell'Università.**

### Regolamento interno degli atenei

Solitamente a disciplinare le modalità di svolgimento di assemblee ed iniziative promosse da studenti dentro l'Università è il **regolamento interno di cui ciascun Ateneo** si dota nella propria autonomia.

E' bene comunque sapere che il **diritto di riunione non può essere vietato o ostacolato da nessun regolamento interno**, in quanto si tratta di un diritto costituzionalmente garantito di cui le studentesse e gli studenti sono pienamente titolari, potendo partecipare attivamente nell'ambito della propria comunità universitaria anche facendosi promotori di assemblee ed altri momenti di confronto, approfondimento e discussione.

Tuttavia **i regolamenti interni possono disciplinare in vario modo l'esercizio di questo diritto**, la richiesta dei locali dell'Università al fine di svolgere iniziative promosse da studenti è infatti solitamente subordinata al rispetto alcune regole procedurali:

- **La richiesta di svolgimento di un'assemblea** e il connesso utilizzo degli spazi e delle attrezzature dell'Università **è indirizzata preventivamente e in forma scritta al Direttore di Dipartimento (ex Preside di Facoltà)**, con tempistiche che variano a seconda dei regolamenti, ad esempio una settimana o venti giorni, a seconda dei casi.
- **Promotori dell'iniziativa** possono essere solitamente sia singoli studenti, sia gruppi di studenti, sia i rappresentanti degli stessi.
- Come per le assemblee nelle scuole è necessario indicare **l'ordine del giorno**, cioè l'argomento o programma dell'iniziativa e l'eventuale presenza di invitati esterni in qualità di esperti.

Anche nell'Università in caso di eventuale diniego, si ha diritto a conoscere la motivazione del rifiuto, anche in forma scritta, da parte del Direttore di Dipartimento, così come si ha diritto a prendere visione dei regolamenti interni e ad ottenere una copia.

Anche nell'Università gli studenti promotori dell'assemblea sono responsabili dell'ordinato svolgimento della stessa, la legge prevede poi la possibilità di incorrere in **sanzioni disciplinari** in caso di generici "disordini" durante le "adunanze" studentesche.

Anche qui è necessario conoscere bene i propri diritti per evitare di subire abusi e sanzioni arbitrarie, **in caso di violazioni infatti la giurisdizione disciplinare sugli studenti spetta per legge al Rettore, al Senato accademico** (organo collegiale interno a ciascun ateneo, composto dal Rettore e da tutte le rappresentanze delle componenti accademiche: professori, studenti, dottorandi e personale tecnico amministrativo bibliotecario) e ai consigli di dipartimento (in quest'ultimo caso col diritto d'appello per lo studente al Senato accademico) ma in ogni caso la legge richiede il **rispetto di alcune garanzie a tutela dello studente colpito**, che deve essere tempestivamente informato dell'apertura del procedimento disciplinare a suo carico e ha diritto ad essere ascoltato e a presentare eventuali note scritte in sua difesa prima dell'irrogazione della sanzione, pena l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio.

## DERIVA SECURITARIA DENTRO SCUOLE ED UNIVERSITÀ

La gestione interna di scuole ed Università è molto spesso specchio della gestione delle politiche del paese, ad un complessivo inasprimento delle politiche securitarie nelle città corrisponde una lenta ma progressiva chiusura degli spazi di agibilità politica e di democrazia interna nelle scuole e nelle Università.

Le attività di studentesse e gli studenti sono sempre più oggetto di repressione, specialmente le forme di contestazione e di occupazione.

Si assiste infatti ad un'involuzione autoritaria della gestione politica interna, volta oggi a reprimere il dissenso e le forme organizzate di protesta, anche studentesca.

La recente direttiva “**Scuole Sicure**” rappresenta una delle espressioni più evidenti di questa linea d’indirizzo: al posto di un rifinanziamento all’istruzione pubblica fatta a pezzi da anni di tagli e di incisive riforme è stato invece predisposto un piano di finanziamento per garantire la sicurezza pubblica, attraverso sistemi di videosorveglianza e di repressione dello spaccio di sostanze stupefacenti nei pressi delle scuole, anche tramite l’applicazione della misura del “**daspo urbano**”.

Quest’ultimo strumento introdotto dal decreto Minniti sulla sicurezza urbana ed attualmente potenziato nella sua applicazione, è infatti la misura più simbolica di questo sistema di controllo e di gestione dell’ordine e del decoro pubblico, una misura di allontanamento passibile di essere applicata anche davanti alle scuole.

Questa morsa repressiva dove le parole chiave sembrerebbero essere diventate “ordine” e “disciplina” si manifesta anche nell’ingresso delle forze dell’ordine nelle scuole e nelle Università, per sgomberare occupazioni studentesche o per effettuare controlli anti-droga, ingresso che – è bene ricordare – deve essere autorizzato espressamente dal Rettore o dal Dirigente scolastico per prassi ormai consolidata.



## OCCUPAZIONI DI SCUOLE ED UNIVERSITÀ: QUANDO LA PROTESTA STUDENTESCA NON È REATO

L'occupazione di scuole e facoltà universitarie può non essere considerata reato.

Sebbene la giurisprudenza abbia talvolta ravvisato l'integrazione del reato di "Invasione di terreni o di edifici" previsto e disciplinato dall'art.633 del codice penale, è importante conoscere l'indirizzo giurisprudenziale della **Corte di Cassazione** che esclude l'applicabilità del reato in esame in caso di forme di contestazione portate avanti dagli studenti.

( per approfondimenti Cassazione penale, sez. II, sentenza n.1044 22/02/2000).

Se infatti in linea generale si può dire che l'occupazione di aree o edifici nel corso di una manifestazione di protesta o di una riunione possa integrare un' illecito, **secondo la Corte non lo è nel caso di scuole o università occupate da parte di studenti, anche in virtù del particolare legame intercorrente fra l'edificio occupato e gli occupanti stessi.**

**"Non è applicabile l'art. 633 c.p. alle occupazioni studentesche perché tale norma ha lo scopo di punire solo l'arbitraria invasione di edifici pubblici e non qualsiasi occupazione illegittima, come l'occupazione degli studenti."**

Se infatti la legge richiede per l'integrazione del reato "un'invasione arbitraria in un immobile altrui" (cioè in un edificio non proprio) questa non sussiste nel caso di occupazione studentesche, poiché la scuola "pur appartenendo allo Stato, **non costituisce una realtà estranea agli studenti, che non sono semplici frequentatori, ma soggetti attivi della comunità scolastica e pertanto non si ritiene che sia configurabile un loro limitato diritto di accesso all'edificio scolastico nelle sole ore in cui è prevista l'attività didattica in senso stretto**".

Oltre a questo per l'integrazione del reato è richiesta l'**invasione arbitraria, e non la semplice permanenza nell'edificio**, sempre secondo la **Cassazione** infatti **"È radicalmente erroneo l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'iniziale diritto degli studenti di accedere all'edificio scolastico si tramuta in condotta illecita quando questi si rifiutino di ottemperare all'intimazione di sgombero del preside o dell'autorità di polizia, perché equiparando il concetto di ingresso arbitrario con quello di permanenza non consentita viola il principio di determinatezza e di legalità"** in altre parole gli studenti occupanti entrano legittimamente nella

scuola e rimangono illegittimamente dentro, ma non accedono in modo illegittimo dall'inizio, come richiesto dalla norma per integrare il reato in esame.

Spesso si considera integrato in caso di occupazione studentesca anche il reato di **"Interruzione di servizio pubblico"**, previsto dall'articolo 340 del codice penale, che punisce chiunque "cagiona una interruzione o turba la regolarità di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità", come può essere quello scolastico.

Anche qui la giurisprudenza è arrivata a escludere l'integrazione del reato nel caso di occupazione studentesca, affermando che **"Se l'occupazione della scuola da parte degli studenti avviene senza modalità invasive, e cioè consentendo lo svolgersi delle lezioni e l'accesso degli addetti, non è configurabile il reato di interruzione di pubblico servizio, neanche se l'attività didattica si svolge con difficoltà ed in mezzo a confusione "**

(Tribunale Siena, 29 ottobre 2001)

Infine nel caso di commissione di un reato la legge prevede la possibilità di applicare delle circostanze attenuanti che riducono la pena, una di queste è "l'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale", secondo una parte della giurisprudenza anche i motivi politici possono attenuare purchè non siano contrari all'ordinamento democratico, come il motivo politico animato da finalità terroristiche o eversive.

Un esempio di questa applicazione è la sentenza del Tribunale di Milano del 27/6/1990 relativa agli scontri avvenuti durante lo sgombero del centro sociale Leoncavallo di Milano:

"L'attenuante dei motivi di particolare valore morale o sociale è applicabile al reato di resistenza a pubblico ufficiale nel caso in cui un gruppo di giovani con problemi di adattamento si sia opposto allo sgombero di un edificio abusivamente occupato ed adibito a centro sociale agendo - sia pure con una condotta eccessiva e di estrema pericolosità come l'uso di bottiglie incendiarie contro le forze dell'ordine - per far valere il bisogno, insoddisfatto dall'amministrazione comunale, di strutture dove sentirsi a proprio agio con coetanei afflitti dagli stessi problemi e dove, nella reciproca comprensione, migliorarsi e rendersi pronti ad un proficuo inserimento nel consorzio sociale attivo"

# INIZIATIVE ED EVENTI

Tra le attività principali dei militanti e degli attivisti, un ruolo importante hanno gli **eventi** e le **iniziative auto-organizzate** (spesso con finalità di autofinanziamento).

Mentre abbiamo affrontato ampiamente la tematica degli eventi in luoghi pubblici (nella parte dedicata alle manifestazioni), dobbiamo ora analizzare rapidamente la disciplina normativa prevista per le attività che si svolgono nei luoghi privati o in luoghi aperti al pubblico.

Come abbiamo già specificato, il **luogo aperto al pubblico** è un luogo per il quale è prevista una regolamentazione per l'accesso.

Al contrario di piazze e strade, esso è delimitato non solo fisicamente da ostacoli fisici che ne impediscono l'accesso libero in ogni momento, ma anche da una specifica regolamentazione finalizzata a disciplinarne l'uso (pensiamo al **regolamento d'uso degli stadi**).

Pertanto, per poter organizzare un evento al suo interno, è **sempre necessaria un'autorizzazione** da chi ne ha la proprietà o ne gestisce l'accesso e l'organizzazione.

Spesso tale richiesta deve seguire le procedure previste dallo stesso regolamento d'uso (specialmente per gli spazi pubblici – rientranti nella proprietà statale o di enti pubblici – è molto importante seguire i protocolli previsti per richiedere l'utilizzo di tali spazi).

Pertanto, una volta individuato l'ente proprietario del locale dove si vuole organizzare l'evento, **è, per legge, obbligatorio richiedere formalmente l'utilizzo di quello spazio**.

Deve sottolinearsi come per **spazio aperto al pubblico** non si intendono solo i luoghi di proprietà della pubblica amministrazione, ma anche luoghi formalmente di proprietà privata, ma che sono aperti al pubblico (ad esempio cinema, teatri e stadi).

L'**accordo con il proprietario** in tali casi è **sempre necessario**, ma essendo servizi destinati al pubblico e prevedendosi apposite licenze necessarie

per i proprietari, spesso le discipline per le richieste d'uso da parte di terzi vengono uniformate da Comuni o Regioni.

### UTILIZZO DI SPAZI APERTI AL PUBBLICO SENZA AUTORIZZAZIONE

Nel caso in cui si decida di utilizzare spazi aperti al pubblico **senza richiederne una preventiva autorizzazione**, molte sono le fattispecie di reato ipotizzabili (dall'invasione di terreni o edifici di cui all'art. 630 del codice penale, all'interruzione di pubblico servizio, nel caso in cui quell'edificio pubblico eroghi servizi), oltre a responsabilità, sempre penale, per **violazione di domicilio** (art. 614 del Codice Penale), in tutti quei casi in cui il luogo "invaso" sia gestito da un privato o di proprietà privata.

Sul tema delle occupazioni abbiamo già analizzato la disciplina legale esistente. Nel caso di iniziative ed eventi è opportuno però sottolineare come l'intenzione alla base di chi agisce non sia quella di occupare in modo continuativo l'immobile, ma di utilizzarlo temporaneamente per svolgerci un'iniziativa (quindi, certamente, prevedendosi una responsabilità diversa anche in sede penale).

Oltre all'analisi appena svolta, che si sottolinea ancora una volta ci costringe a rimandare la disciplina per l'utilizzo di spazi aperti al pubblico alla regolamentazione d'uso o alla vera e propria autorizzazione del privato, vediamo rapidamente quali altre leggi devono essere conosciute sul tema degli **eventi auto-organizzati**, **quelle inerenti i concerti e le proiezioni di film**.

## ● CONCERTI

Quando oggi nominiamo la **SIAE** (**Società Italiana degli Autori ed Editori**), molte riflessioni ci vengono alla mente.

Seppure è di quest'anno la condanna irrogata alla SIAE dall'Anti-trust per abuso di posizione dominante (dal 2012 è stata riconosciuta l'attività illegittima della SIAE finalizzata ad impedire l'accesso al mercato italiano di altre società che intendevano tutelare i diritti d'autore e degli editori), ciò che realmente caratterizza la discussione sul tema della diffusione e distribuzione dell'arte e della cultura è l'elemento della gratuità, specialmente per quelle porzioni della società che ogni giorno vivono sotto la soglia della povertà e che difficilmente potrebbero impegnare parte del riscato stipendio (quando c'è lo stipendio) per pagare elevate tariffe o costosi biglietti.

Così il fruitore d'arte e cultura muta nel cliente o acquirente d'arte e cultura, trasmigrando nelle logiche capitalistiche e impedendo lo sviluppo e la diffusione di uno degli strumenti fondamentali per il raggiungimento della libertà e della consapevolezza, la conoscenza.

**Sul tema dei diritti d'autore**, insomma, **la SIAE detiene praticamente il monopolio sulla gestione dei diritti**, costringendoci a trattare prevalentemente le procedure da essa generate per poter comprendere come "si dovrebbe" preparare e organizzare un concerto.

Quando parliamo di **permesso SIAE**, parliamo della **procedura (ovviamente a pagamento) con la quale è possibile riprodurre dei brani o delle performances coperte dal diritto d'autore**.

Tale "compenso" viene calcolato sulla base di parametri individuati sulla base del tipo di evento che si vuole organizzare.

Ad esempio il numero di spettatori, la gratuità o meno dell'evento, il luogo di svolgimento.

Le tariffe sono fisse nel caso di gratuità dell'evento, mentre hanno un minimo fisso più delle percentuali del 10 % sulle varie vendite (biglietti, somministrazione di alcolici, prenotazione di tavoli, ecc.) se sono eventi non gratuiti.

(E' possibile scaricare le tabelle [https://www.siae.it/sites/default/files/A.1\\_Spett.%20e%20FESTIVAL%202018.pdf](https://www.siae.it/sites/default/files/A.1_Spett.%20e%20FESTIVAL%202018.pdf) ).

Nel caso di **violazione della disciplina sui diritti d'autore** sono previste delle penali. In generale, nel caso di mancato rispetto dei termini di pagamento della SIAE verrà richiesto il **pagamento intero dei diritti per il tipo di evento realizzato con l'applicazione di una penale dal 5% (se il ritardo del pagamento è di 15 giorni) al 30% (se oltre i 60 giorni)**.

Per i concerti di Musica Leggera (Sezione Musica della SIAE) deve essere redatto un programma dell'evento con tutte le opere che verranno riprodotte (la procedura è interamente spiegata sul sito della SIAE). Quando oggi nominiamo la **SIAE (Società Italiana degli Autori ed Editori)**, molte riflessioni ci vengono alla mente.

Seppure è di quest'anno la condanna irrogata alla SIAE dall'Anti-trust per abuso di posizione dominante (dal 2012 è stata riconosciuta l'attività illegittima della SIAE finalizzata ad impedire l'accesso al mercato italiano di altre società che intendevano tutelare i diritti d'autore e degli editori), ciò che realmente caratterizza la discussione Tale programma deve essere inviato alla SIAE non oltre il novantesimo giorno dall'evento.

In caso di mancato invio del programma è prevista una penale del 30 % sull'importo del diritto d'autore.

Oltre a ciò, ogni brano riprodotto e non indicato nel programma sarà sanzionato con una penale del 5% sull'importo del diritto d'autore.

Oltre a tutto ciò che riguarda i **c.d. diritti SIAE**, esiste anche una disciplina legale (Decreto Legislativo 35/2017) che prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 a 100.000 euro da parte dell'**Autorità Garante nelle Comunicazioni**, nel caso del mancato pagamento dei diritti d'autore.

Ovviamente sarà la stessa SIAE a segnalare a tale autorità eventuali violazioni della normativa, visto anche il generale potere di vigilanza, sullo svolgimento di concerti, riconosciuto alla stessa SIAE dalla legge.

## ● PROIEZIONE DI FILM

Se nel campo musicale la Siae svolge l'attività di intermediatore detenendo praticamente il monopolio dei diritti d'autore, diversa è la situazione per il cinema e per i film.

In tal caso sono le **case di produzione** a detenere i diritti legati alla rappresentazione delle opere cinematografiche ed è direttamente con loro che è necessario trattare.

Per la proiezione pubblica, dunque, è necessario munirsi di un'apposita licenza o dell'autorizzazione.

Come la legge specifica (art. 78-ter della Legge 633/1941), il **produttore di opere cinematografiche** è titolare del diritto di autorizzare la messa a disposizione del pubblico dell'originale e delle copie delle proprie realizzazioni, in modo da darne accesso al pubblico nel luogo e al momento scelti individualmente.

E' punito con la multa fino a 2.065 euro chiunque, senza averne diritto, riproduce un'opera cinematografica in pubblico o chi, avendo il diritto per un numero specifico di riproduzioni dell'opera, ne riproduce in numero maggiore di quelle per le quali ne ha diritto.

**La pena è maggiore se la riproduzione ha finalità di lucro.**

Infatti, è punito con la **reclusione da sei mesi a tre anni** e con la **multa fino a 15.493 euro** chiunque, a fini di lucro, riproduce o diffonde al pubblico opere cinematografiche, in tutto o in parte, senza averne l'autorizzazione o la licenza.

La **MPLC (Motion Picture Licensing Company)** è la principale concessionaria internazionale dei diritti di riproduzione (circa 800 case di produzione) ed è il soggetto con cui l'**ACEC** (Associazione italiana esercenti cinematografici) ha sottoscritto un accordo per la c.d. **Licenza Ombrello**, una licenza annuale che permette la riproduzione di film senza scopo di lucro e per attività che non siano unicamente rivolte alla diffusione di prodotti cinematografici.

E' una licenza che è stata proprio creata per le attività di cineforum inseriti in realtà e associazioni che svolgono attività culturale eterogenea. Il costo della licenza si aggira tra i 300 e i 450 € all'anno, ma vi sono molti limiti tra cui l'impossibilità di pubblicizzare le riproduzioni e,

appunto, l'obbligo di gratuità della riproduzione.

Per tutte le **case di produzione indipendenti** esiste comunque il **Pubblico Registro Cinematografico** (gestito “stranamente” dalla SIAE), dal quale, a pagamento (ovviamente), è possibile con certezza sapere chi ha prodotto l'opera che si intende riprodurre, al fine di poterne richiedere l'autorizzazione alla riproduzione.

### **La SIAE, nella riproduzione dei film, rimane quindi a bocca asciutta?**

Per avere un buon film è spesso necessario avere una buona colonna sonora. E, infatti, se all'interno del film vi è una colonna sonora (incredibile a dirsi ma accade decisamente spesso), ecco che rientra in gioco la SIAE. E' infatti previsto che debbano, separatamente, pagarsi i diritti d'autore alla SIAE per la sola colonna sonora.

Tali tariffe, se lo spettacolo è gratuito, sono fisse (23,45 € per sale fino a cento spettatori - 35,22 € per sale superiori a 100 spettatori) e devono essere per ogni riproduzione.

Non rientra, infatti, questa somma nella c.d. Licenza Ombrello e ha una procedura completamente separata da quella per il diritto di riproduzione dell'opera cinematografica.

Proiettare gratuitamente, come è facile intendere, è in Italia un salto ad ostacoli.

Le attività di vigilanza oggi sono rese molto più semplici anche per la presenza dei social-networks, a causa dei quali così come è semplice organizzare eventi e proiezioni estremamente partecipati, diventa semplice per i “vigilantes” della SIAE scovare violazioni dei diritti d'autore e delle procedure previste dalla legge.

In base ad eventuali segnalazioni sono poi gli stessi social-networks ad oscurare tali eventi, come il caso nazionale delle proiezioni clandestine del film “Sulla mia pelle”, oscurate in un giorno solo da facebook ma che, comunque, hanno portato migliaia di persone a vedere insieme un film che “doveva essere condiviso”.



## ● RAPPRESENTAZIONI TEATRALI

Se la situazione del cinema nel nostro paese è sempre più critica, quella dei teatri ben rappresenta l'ininterrotto declino che l'arte e la cultura nel nostro paese stanno affrontando.

I teatri chiudono, quelli che tentano di resistere aumentano i prezzi dei biglietti costantemente, e nessun supporto viene previsto dallo Stato.

Il teatro non è elitario, il teatro sta morendo, nonostante quella teatrale sia da secoli una delle arti che consentono in modo più netto la sperimentazione e la comunicazione diretta tra attore e pubblico. Citando **Dufrenne**: **“Per prima cosa le due rivoluzioni, quella politica e quella artistica, hanno in effetti lo stesso campo: la vita nella totalità sociale; tutte e due cambiano, hic et nunc, il vissuto.**

**Esse fanno scricchiolare i significati reinventando le parole, si impossessano del reale. Un reale che non è ancora asettizzato, normalizzato, artificializzato, un reale che il desiderio conosce come il luogo dei possibili. E precisamente le due rivoluzioni procedono dallo stesso desiderio.”**

Un'arte quindi che interpreta la realtà sociale e politica, mischiandosi con essa, e generando nuove forme comunicative.

E oggi, più che mai, proprio sul piano della comunicazione è necessario aprire una grande riflessione.

Non solo un passo decisivo verso le nuove forme di media, ma anche una riappropriazione di forme comunicative che fino a pochi decenni fa riuscivano a modellare e rappresentare i desideri delle classi della popolazione che oggi, ancora, ci rappresentano e vogliamo tornare a rappresentare.

E il teatro, è una di queste forme.

Sul piano della disciplina legale prevista **per poter rappresentare un'opera teatrale i diritti d'autore sono sempre in mano alla SIAE.**

Così come per il cinema, oltre alla tassa obbligatoria per la riproduzione dell'opera (in caso di opera straniera è necessaria l'autorizzazione

dell'autore o di chi ne detiene i diritti) è necessario il pagamento dei diritti anche per la riproduzione dei brani che accompagnano l'opera.

Nel caso del teatro, oltre alla costante differenziazione tra spettacoli gratuiti e non gratuiti, molte altre differenze sono previste, a cominciare dalla distinzione tra teatro professionale e non professionale, per arrivare alla tipologia di spettacolo da riprodursi (spettacolo in prosa o musical).

E' bene, in ogni caso, prendere visione delle tabelle pubblicate sul sito della SIAE ( <https://www.siae.it/it/utizzatori/teatro-e-opere-radiotelevisive/rappresentazioni-teatrali>) al fine di essere comunque coscienti dei costi previsti e non dimenticandosi che ad essi vanno aggiunte le spese per la riproduzione delle musiche di scena (ovviamente se coperte da diritto d'autore).

In caso di violazioni e rappresentazioni teatrali abusive (quindi senza aver pagato i diritti d'autore alla SIAE) si applica la disciplina prevista dall'articolo 171-ter della Legge 633/1941 (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da 2.582 a 15.493 euro), oltre ovviamente il pagamento dei diritti d'autore alla SIAE con le penali come già definite nella parte sui concerti del presente capitolo.

# STADIO

Nel nostro ordinamento c'è una zona che da anni si dimostra un luogo di sperimentazione e misurazione di forme sempre più elaborate di repressione della violenza: lo stadio.

La storia della disciplina normativa ha, da decenni, dato prova di quanto queste zone siano molto spesso considerate “**zone ad alto rischio**”, prevedendosi discipline e **leggi specifiche** e, anche nel diritto penale, **aggravanti specifiche qualora i vari reati siano commessi all'interno di impianti sportivi o durante manifestazioni sportive**.

Lo scopo di questo capitolo è però quello di andare a definire in modo quanto più semplice e completo possibile **l'attuale disciplina legale esistente**, tale da rendere informate tutte le persone che vivono abitualmente od occasionalmente lo stadio di quali siano i loro diritti e i loro doveri.

## SOGGETTI LEGITTIMATI A INTERVENIRE

Vengono riconosciuti dalla legge **poteri speciali** ai tre soggetti più rappresentativi del potere di interventi sulla Pubblica Sicurezza, ossia il Questore, il Prefetto e il Ministro degli Interni.

- **Il Questore** può vietare, ai soggetti coinvolti in episodi di violenza, **l'accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, oltre ai luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano** (si pensi ai pullman delle squadre di calcio) o assistono (stazioni di arrivo o pullman dei tifosi in trasferta) alle competizioni sportive (c.d. **DASPO SPORTIVO**).
- **Il Prefetto**, nel caso di **urgenti e gravi necessità pubbliche**, sempre connesse allo svolgimento della manifestazione sportiva, **può disporre il differimento ad altra data o può direttamente vietarne lo svolgimento per un tempo non superiore a 30 giorni**.

- **il Ministro dell'Interno**, potrà vietare l'apertura del settore ospiti degli impianti sportivi per turbativa dell'ordine pubblico per un **massimo di due anni** e vietare la vendita dei biglietti per l'accesso agli impianti sportivi ai residenti della provincia tifosi delle squadre ospiti interessate da fatti concernenti la stessa turbativa dell'ordine pubblico.

## ● DASPO

Una delle misure sicuramente più controverse e utilizzate nell'ambito sportivo (in primis quello calcistico) è il cosiddetto **Daspo sportivo** (differente dal Daspo urbano che abbiamo descritto nella parte relativa alle misure preventive).

Tale misura, che ricordiamo è una **sanzione amministrativa** (per questo viene **emessa dal Questore**) è ovviamente **rivolta a una specifica persona** (non quindi una misura che coinvolge una collettività di soggetti come quelle emanate dal Prefetto o dal Ministro dell'Interno) nel caso in cui sia anche semplicemente **indagata** (**persone denunciate o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi 5 anni**) per varie tipologie di reati. E per varie tipologie intendiamo (e qui l'elevato livello di "sperimentazione della repressione" negli stadi) **ipotesi di reati che non hanno, spesso, nulla a che vedere con le manifestazioni sportive**.

Ancora più eclatante è la previsione della legge che specifica come il Daspo sportivo possa anche essere disposto nei confronti di soggetti minorenni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età (la notifica avverrà, ovviamente, a coloro che esercitano la potestà genitoriale).

## REATI CHE PREVEDONO IL DASPO

- I soggetti che hanno preso **parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive**, o che nelle medesime circostanze abbiano **incitato, inneggiato o indotto alla violenza**.

- E' previsto che tale divieto può essere disposto anche nei confronti di chi, sulla base di elementi di fatto, risulta avere tenuto, anche all'estero, una condotta, sia singola che di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione.
- A chi venga **indagato o condannato** anche non in via definitiva (sempre nei 5 anni precedenti) per il **lancio di materiale pericoloso, per aver scavalcato e invaso il campo da gioco** o per essere stato trovato **in possesso di fuochi d'artificio** (artifici pirotecnici) **in occasione di manifestazioni sportive** (queste due fattispecie le analizzeremo in modo specifico in seguito).
- A chi espone, durante una manifestazione sportiva, **striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce**.
- Per tutti i reati previsti dal Codice Penale al Libro II, Titolo V: **istigazione a delinquere, istigazione a disobbedire alle leggi, associazione per delinquere, associazione di tipo mafioso anche straniera, devastazione e saccheggio, attentato a impianti di pubblica utilità e pubblica intimidazione**.
- Per tutti i reati previsti dal Codice Penale al Libro II, Titolo VI, capo I: strage, incendio e inondazione, naufragio, disastro ferroviario, attentati alla sicurezza dei trasporti e degli impianti di energia e pubbliche comunicazioni, crollo di costruzioni, fabbricazione o detenzione di materie esplodenti, sottrazione, occultamento o guasto di apparecchi a pubblica difesa da infortuni.
- Chi viene indagato o condannato con sentenza anche non definitiva per essere stato trovato, fuori dalla propria abitazione, **in possesso di armi** (quelle finalizzate all'offesa, ad es. sfollagente, mazze ferrate, tirapugni, ecc.) o **oggetti atti ad offendere senza una giustificazione** (bastoni acuminati, coltelli, ecc.).  
Può essere disposto anche per il travisamento non giustificato (in luogo pubblico o aperto al pubblico) o travisamento durante manifestazioni.
- Chi, durante pubbliche riunioni (**non quindi solo sportive**), **compie manifestazioni esteriori** od ostenti emblemi o simboli delle organizzazioni, **che inneggino all'odio razziale, etnico o religioso**.

- **Il Decreto Sicurezza a firma Salvini**, ha integrato il **Daspo Sportivo** anche a tutti i soggetti che realizzino (o siano, come al solito, solo indagati per aver realizzato) **una serie di reati di tipo politico finalizzati all'eversione**.

Questa ulteriore previsione, certamente non connessa alle manifestazioni sportive, sottolinea come lo Stadio (e lo strumento del Daspo sportivo) sia un vero e proprio laboratorio di misure repressive, un contenitore di misure punitive (spesso sorrette anche solo da un giudizio indiziario e non definitivo) finalizzate a creare legami fittizi tra realtà ipoteticamente criminali ma che non trovano, quasi mai, un vero comun denominatore.

## ● ALTRE CONDOTTE ILLECITE

Molteplici sono le previsioni normative inerenti le attività illecite che, nello specifico, possono essere realizzate nel contesto delle manifestazioni sportive.

**Tali reati si compongono di vere e proprie attività specifiche per le manifestazioni sportive o di reati generici per i quali è prevista una specificazione nei contesti sportivi.**

- **Danneggiamento** (art. 635 C.P.): Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, è punito, con **la reclusione da sei mesi a tre anni e si procede d'ufficio** (non serve la querela-denuncia della persona offesa) anche quando il fatto è commesso sopra attrezzature o impianti sportivi al fine di interrompere o impedire lo svolgimento della manifestazione sportiva. **E' prevista la facoltà di arresto in flagranza.**
- **Lancio e possesso di materiale pericoloso** (art. 6-bis e 6-ter L. 401/1989): **E' vietato lanciare o utilizzare in modo da creare un concreto pericolo per le persone materiale pericoloso** (razzi, bengala, petardi, mazze, bastoni, oggetti contundenti, ecc.). **La pena è da uno a quattro anni di reclusione** (è previsto l'arresto facoltativo in flagranza) e se dal fatto è cagionata un danno alle persone la pena è aumentata fino alla metà.  
Il delitto si realizza da ventiquattro ore prima a ventiquattro ore dopo l'evento sportivo, nel luogo della manifestazione o nelle zone interessate dalla

sosta, transito o trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione.

Se nelle stesse condizioni del lancio o utilizzo del materiale pericoloso si viene trovati anche solo in possesso di questo materiale, la pena prevista puo' essere da sei mesi a tre anni di reclusione e la multa da 1.000 a 5.000 euro.

- **Scavalco e invasione di campo** (art. 6-bis L. 401/1989): Separare in modo ingiustificato una recinzione o separazione dell'impianto sportivo, oppure invadere il campo di gioco durante una manifestazione sportiva, per interromperne o impedirne lo svolgimento, è punibile con **l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da 1.000 euro a 5.000 euro**.

La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni se dal fatto deriva un ritardo rilevante dell'inizio, l'interruzione o la sospensione definitiva della manifestazione sportiva.

- **Violenze, minacce e lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive** (artt. 6-quater e 6-quinques L. 401/1989): Per queste fattispecie sono previste le pene del Codice Penale per gli stessi reati commessi nei confronti dei Pubblici Ufficiali (quindi pene più gravi).

La specialità e particolarità di queste norme è data dal fatto che gli addetti ai controlli NON sono formalmente Pubblici Ufficiali.

- **Violazione del regolamento d'uso dell'impianto sportivo** (Art. 1-septies D.L. 28/2003): L'accesso ad un impianto sportivo senza biglietto o in violazione del regolamento d'uso dell'impianto sportivo e il trattenervisi all'interno, è punito con una **sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro**. La sanzione puo' essere aumentata fino alla metà qualora il contravventore risulti già precedentemente sanzionato, anche in un impianto sportivo diverso.

In tale ultimo caso il Questore puo' applicare il Daspo sportivo al contravventore da 3 mesi a 2 anni.

- **Vendita abusiva di biglietti** (Art 1 sexies D.L. 28/2003): Chi vende biglietti nei pressi degli impianti sportivi senza essere autorizzato dalla società appositamente incaricata, è punito con la **sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro**.

- La sanzione può essere aumentata **fino alla metà del massimo** nel caso in cui il contravventore venda i biglietti a prezzo maggiorato rispetto a quello di vendita. Nei confronti del contravventore **il Questore può applicare il Daspo sportivo.**



# STORIE E RACCONTI DI REPRESSIONE

Di Avv. Riccardo Bucci

In quest'ultima parte di VLAD, vogliamo trattare alcune forme di repressione giudiziaria e di polizia che hanno fatto la storia del nostro ordinamento. Storie che sempre si intrecciano con norme di legge che vengono applicate mediante interpretazioni "curiose" o create ad hoc proprio per limitare le capacità di azione di chi vuole esprimere dissenso verso le scelte politiche del nostro ordinamento oppure mettere in campo azioni di opposizione politica.

Questi racconti ci permettono di affrontare e approfondire determinati reati, partendo dalla loro applicazione nella vita di tutti i giorni e cercando di interpretare le modalità in cui **la norma scritta possa diventare strumento di repressione o strumento di tutela del diritto fondamentale a manifestare il proprio pensiero.**

Essendo VLAD un Vademecum in costante divenire, è chiaro come questa parte specifica sarà oggetto costante di integrazione e aggiornamento. E' qui che le segnalazioni più rilevanti, le storie più importanti, troveranno via via spazio per essere raccontate. Tutto questo ad ulteriore conferma che quest'opera nasce dal basso e al basso è rivolta.

## L'ESPERIENZA NO-TAV il reato di devastazione e saccheggio

**L'art. 285** del Codice Penale così recita: “Chiunque, allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato, commette un fatto diretto a portare la devastazione, il saccheggio o la strage nel territorio dello Stato o in una parte di esso **è punito con l'ergastolo**”.

**L'art. 419** del Codice Penale invece afferma che: “Chiunque, fuori dei casi preveduti dall'articolo 285, commette fatti di devastazione o di saccheggio **è punito con la reclusione da otto a quindici anni**. La pena è aumentata se il fatto è commesso su armi, munizioni o viveri esistenti in luogo di vendita o di deposito”.

All'alba del 28 Marzo del 1998, nel carcere delle Vallette di Torino, viene ritrovato il corpo agonizzante deceduto poco dopo di **Edoardo Massari**, detto Baleno, impiccato con un lenzuolo nella sua cella.

Era accusato di far parte di una associazione sovversiva che negli anni 90 avrebbe realizzato vari **sabotaggi in Val di Susa** contro i cantieri dell'Alta Velocità. Arrestato nel Marzo del 1998 con la sua compagna, **Maria Soledad Rosas** (anche lei suicidatasi l'11 luglio del 1998) e con **Silvano Passero**, verrà assolto alla fine del processo.



Il 4 Aprile 1998, a Torino, si tiene un corteo nazionale a seguito della morte di Baleno. Partecipano circa 10 mila persone.

Al momento in cui il corteo si trova nei pressi del Nuovo Palazzo di Giustizia, inizia una violenta sassaiola con la Polizia.

Otto persone vengono denunciate e, per la prima volta da tanti anni, l'accusa è **del reato di devastazione e saccheggio**, art. 419 del Codice Penale. Inizia un processo che vedrà, nel 2004, la Corte di Cassazione condannare sei ragazzi per danneggiamento aggravato, quindi non più per il reato iniziale e quindi, con pene molto più ridotte.

Ma la rilevanza di questa notizia, la richiesta del Pubblico Ministero di Torino, aprirà la strada a una nuova fase di repressione, con la sempre più frequente richiesta, da parte dei PM, di applicare un reato di origine fascista (che in precedenza prevedeva addirittura la pena di morte), finalizzato, a causa proprio della sua genericità e di pene afflittive decisamente elevate, a stabilire un limite ineludibile a qualsiasi forma di opposizione violenta di piazza.

Il G8 di Genova, i fatti di Corso Buenos Aires a Milano (16 condanne a 4 anni per devastazione e saccheggio), il 15 Ottobre 2011 a Roma (Piazza San Giovanni) e il 24 Gennaio 2015 a Cremona sono alcuni dei casi in cui l'applicazione del 419, sbandierato in queste occasioni più per incutere timore che per essere poi effettivamente applicato, ha sottolineato come il nostro ordinamento stia cambiando in modo repentino verso un'ottica di irrigidimento delle norme e delle azioni repressive da parte delle Forze dell'Ordine.

Per **DEVASTAZIONE** deve intendersi qualsiasi azione di danneggiamento e distruzione indiscriminata di cose mobili o immobili, di porzioni (anche da un punto di vista territoriale) talmente ampie da arrecare un pregiudizio che eccede gli interessi individuali ma coinvolge quelli della collettività, quindi attentando all'ordine pubblico.

Per realizzarsi è quindi evidente che debba esserci un danno alle cose dei privati, ma per come tale danno viene realizzato è fondamentale che siano fatti finalizzati al danneggiamento generale e diffuso.

Il **SACCHEGGIO** è invece un insieme di fatti rientranti nel furto o nella rapina commessi generalmente da una pluralità di soggetti e sorretti da uno spirito di prepotenza e noncuranza per l'ordine costituito, tali, dunque, da turbare la tranquillità e la sicurezza della comunità.

L'elemento della **pluralità di persone** rende difficile che questo delitto possa essere realizzato da un unico soggetto, seppure è ancora discussa tale eventualità da un punto di vista di correnti interpretative.

Sul tema **dell'elemento soggettivo** (l'intenzione che muove il soggetto a realizzare i fatti di reato) è necessario che ci sia il **dolo** (ossia la coscienza e la volontà di realizzare fatti di devastazione e saccheggio, così da danneggiare o sottrarre beni mobili o immobili al fine di procurare un generale pericolo per l'ordine pubblico).

Ciò che appare evidente, dalla lettura della norma e dalla sua applicazione, è che **questa fattispecie di reato**, racchiudendo al suo interno una enorme possibilità di fatti, **esiste quando ci siano danni o sottrazioni su cose e nello stesso tempo venga attentato l'ordine pubblico, inteso come sicurezza della collettività**.

Non prevedendosi specifici criteri tali da poter definire un limite alla sua applicazione, è facile che **quando si verificano azioni di danneggiamento su scala ampia** (anche qui non è chiaro quanto ampia) **la forma più comune di addebito che i soggetti attivi rischiano di vedersi rivolgere è proprio quella sancita dall'art. 419 del Codice Penale**, una forma di **estrema ratio repressiva** che il nostro ordinamento prevede e che punisce chi lo commette con pene superiori allo stupro, allo sfruttamento della prostituzione e dell'omicidio colposo nella sua forma aggravata.

## IL CASO “COMPRESSORE” sabotaggio o danneggiamento

La notte del 14 maggio 2013 un gruppo di No Tav compie un'azione di sabotaggio al cantiere di Chiomonte.

Un'azione di lotta dichiarata non violenta che il movimento No Tav assume come propria. Un'azione come tante in questi lunghi anni di lotta contro l'occupazione militare, contro l'imposizione violenta di un'opera inutile e dannosa.

Quella notte viene **danneggiato un compressore**.

Nonostante non sia stato ferito nessuno, i No Tav sono accusati di aver tentato di colpire gli operai del cantiere e i militari di guardia.

A seguito dei fatti, i NO TAV dichiarano in un comunicato *“Il cantiere/fortezza è una ferita inferta alla montagna, un enorme cancro che ha inghiottito alberi e prati, che si mangia ogni giorno la nostra salute. In questo paesaggio di guerra ci sono gli stessi soldati che occupano l’Afghanistan.*

*Un compressore bruciato è poco più di un sogno, il sogno di Davide che abbatte Golia, il sogno che la nostra lotta vuole realizzare”.*



L'art. 270-sexies del Codice Penale disciplina:

**LE CONDOTTE CON FINALITÀ DI TERRORISMO:**

Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o connesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia.

A seguire l'art.280 del Codice Penale afferma che: “Chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, attenta alla vita od alla incolumità di una persona, è punito, nel primo caso, con la reclusione non inferiore ad anni venti e, nel secondo caso, con la reclusione non inferiore ad anni sei”.

Infine, l'art. 280bis del Codice Penale prevede che: “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque per finalità di terrorismo compie qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali, è punito con la reclusione da due a cinque anni.”

Il processo del “compressore” si basa sull'articolo 280 e 280bis. Ma questi due articoli, leggendo le rispettive norme, “poggiano” sulla definizione delle attività con finalità terroristiche così come descritte dall'articolo 270-sexies, vero “protagonista” delle politiche repressive dell'opposizione politica degli ultimi anni.

Ciò che la Procura di Torino (tra cui l'allora Procuratore Capo, Giancarlo Caselli) aveva ideato era una diretta connessione della battaglia politica che il movimento No-Tav portava avanti in Val di Susa, con l'interesse strategico dell'opera per gli interessi nazionali del nostro ordinamento.

Metaforicamente quel “compressore” (da qui il noto nomen dato all'intero processo, ossia “processo del compressore”) non rappresentava solo un bene strumentale per il cantiere, **ma un bene strumentale agli interessi economico-politici di un intero ordinamento.**

Attaccare il compressore equivaleva ad attaccare un piano economico-politico nazionale, ossia a “destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese”.

Ciò che passa alla storia di questo processo, oltre le elucubrazioni mentali dell'accusa, è anche la testardaggine con cui la Procura di Torino insiste nel volersi veder riconoscere il suo sistema accusatorio. Per ben tre volte (prima la Corte d'Assise di Torino, poi la Corte d'Appello d'Assise di Torino e infine anche la Cassazione) i giudici censurano il “sistema d'accusa torinese”, affermando infine quanto segue:

“Non è sufficiente a integrare la finalità di terrorismo la sola direzione dell'atteggiamento psicologico dell'agente, ma è necessario che la condotta posta in essere del medesimo sia concretamente idonea a realizzare uno degli scopi indicati nel predetto articolo (intimidire la popolazione; costringere i poteri pubblici a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale), determinando un evento di pericolo di portata tale da incidere sugli interessi dell'intero Paese colpito dagli atti terroristici; con la precisazione che il riferimento al “contesto”, contenuto nel citato articolo 270-sexies, e sulla base del quale deve essere valutato il significato della condotta, impone di dar rilievo al pericolo del “grave danno” anche quando questo non dipenda solo dall'azione individuale considerata, ma sia piuttosto il frutto dell'innesto di essa in una più ampia serie causale non necessariamente controllata dall'agente, sempre che questi si rappresenti e voglia tale interazione (non basta, cioè, che l'agente abbia l'intenzione di arrecare il grave danno tipico dell'ipotesi terroristica, ma deve materializzarsi in un'azione seriamente capace di realizzare i fini tipici descritti nella norma).”

Insomma, **per esserci terrorismo, l'azione** non solo deve poggiare sul convincimento psicologico di agire per destabilizzare o distruggere le strutture dell'ordinamento o obbligare un Paese a fare o non fare qualcosa (questo il caso ipotetico del Movimento No-Tav), **ma deve anche agire in modo da generare una reazione di paura e ricatto su vasta scala tale da minare le fondamenta del sistema politico-sociale** (cosa che, ci sentiamo di dire, difficilmente il danneggiamento del compressore avrebbe potuto causare).

Diversi giuristi, non sospettabili di simpatie No Tav, dissentirono

pubblicamente con l'allora procuratore capo, Giancarlo Caselli, che chiuse in anticipo la sua carriera.

Il movimento No Tav si strinse solidale a chi era stato investito da un'accusa tanto pesante. Migliaia di persone scesero in piazza, centinaia di iniziative di sostegno, informazione, lotta si susseguirono sin dal 9 dicembre del 2013, quando i quattro vennero arrestati e subirono oltre un anno di carcere in isolamento.

**Alla fine del processo Chiara, Claudio, Niccolò e Matteo verranno scagionati definitivamente dall'accusa di terrorismo e condannati per danneggiamento aggravato e violenza o minaccia aggravata a pubblico ufficiale.**

Ma ciò che oggi rimane, di quel processo, è un avvertimento.

Un avvertimento a chi dedica la sua vita alla lotta per i diritti di tutte e tutti, a un popolo che si batte da oltre 15 anni per la sua terra, a chi oggi comincia a organizzarsi per impedire la costruzione di un gasdotto che attraversi l'intera dorsale appenninica, dalla Puglia al Nord, un avvertimento che dovremo sempre tenere a mente.

Esistono le leggi, ma ogni legge, nella sua genericità e astrattezza, è soggetta a interpretazioni.

Sui criteri legati al terrorismo la Corte di Cassazione (sent. 44850/2017 – definitiva del Processo del Compressore) ha definito argini e confini alle velleità interpretativa della Procura di Torino. Ma è fondamentale sapere che ogni orientamento, anche quello della Cassazione, può cambiare nel tempo, così come le leggi (e il D.L. Sicurezza Salvini ne è un esempio) possono aggravare le pene per i delitti politici.



# INTERRUZIONE DI TRAFFICO E DI PUBBLICO SERVIZIO

“Se ci bloccano il futuro, noi blocchiamo la città”.

Uno dei cori che durante le manifestazioni (spesso studentesche) viene ancora oggi cantato tra le vie e le piazze delle città.

Una presa di posizione e di coscienza per molti, ma una minaccia per altri, considerata sempre più seria anche in considerazione delle modifiche normative introdotte dal “memorabile” Decreto Sicurezza a firma di Matteo Salvini.



Uno degli interventi sicuramente più rappresentativi delle intenzioni repressive dell’attuale governo, riguarda i “**blocchi stradali**”, che vedono un enorme inasprimento delle pene.

Oggi l’art. 1 del Decreto Legislativo 66/1948, dopo l’intervento del Decreto Sicurezza Salvini, così recita: “**Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera**

circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, è punito con la reclusione da uno a sei anni. La stessa pena si applica nei confronti di chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra. La pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose.”

Quindi bloccare una strada oggi (per bloccare intendiamo mettersi in mezzo alla carreggiata e bloccare la circolazione) vuol dire rischiare di vedersi condannare a una **pena da uno a sei anni di reclusione**.

Bloccare la strada in più persone vuol dire rischiare di essere condannati a una pena di reclusione da due a dodici anni.

Su questo delitto varie sono state le specifiche date dalla Cassazione. Per prima cosa questo reato viene da sempre definito come un **reato di pericolo, ossia un reato che si realizza con l'azione consapevole di chi agisce con l'intenzione di ostacolare la circolazione**, a nulla rilevando che il fine della sua condotta sia diverso (ad esempio manifestare o protestare).

Oltre a ciò, anche il caso in cui non sia effettivamente impedito l'accesso o la circolazione, non impedirà alla Procura comunque di addebitare questa fattispecie di reato a chi ha tentato di realizzarlo, purché chi ha agito, lo ha fatto con la concreta intenzione di realizzarlo.

La storia del Blocco Stradale è una storia che nel tempo ha visto tante volte il legislatore fare dietro-front.

Dapprima previsto come delitto, poi derubricato a sanzione amministrativa, per poi, oggi, risorgere come una fenice dalle ceneri e prevedere una pena decisamente elevata.

Un reato, insomma, che si eleva ad esempio per la stretta connessione tra Diritto Penale e politica criminale, destinato a mutare “anima” e “conseguenze” a seconda delle intenzioni del Governo eletto e che oggi genera un paradosso incredibile se confrontato con l'altro reato presente nel nostro ordinamento, quello di “interruzione di pubblico servizio”. Ci sentiamo, comunque, di aprire una riflessione.

Più volte i giudici si sono dovuti confrontare con il delitto di “blocco stradale”, sempre in fattispecie legate a forme di manifestazione e protesta.

L'inasprimento della pena, così come inserita dal Decreto Sicurezza di Salvini, sembra intervenire non tenendo conto di quel principio di proporzionalità tra offesa e pena esistente nel nostro ordinamento, soprattutto se si considera la libertà di manifestare a cui fa riferimento la nostra Carta Costituzionale.

Tale riflessione potrebbe aprire, nel tempo più breve possibile, un contenzioso davanti alla Corte Costituzionale, organo preposto a vagliare se una legge è in violazione o meno della Costituzione e dei principi da essa riconosciuti.

Ma dopo quanto detto, è fondamentale comprendere cosa rimane dell'art. 340 del Codice Penale.

**L'art. 340 Codice Penale** afferma che: "Chiunque, fuori dai casi preveduti da particolari disposizioni di legge, cagiona una interruzione o turba la regolarità di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità è punito con la reclusione fino a un anno. I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni.

L'interruzione di pubblico servizio era e rimane un reato residuale. Quel "fuori dai casi preveduti da particolari disposizioni di legge" delimita a tutti gli effetti l'applicazione della norma solo nei casi in cui non è diversamente disciplinato il fatto che viene commesso.

Per questa ragione, l'interruzione di pubblico servizio dovrebbe non più essere addebitabile nel caso di "blocco stradale". Infatti, quando una norma speciale (l'art. 1 del Decreto Legislativo 66/1948) disciplina in modo maggiormente specifico una fattispecie, la norma generale (o residuale, come per l'art. 340 del Codice Penale) "si fa da parte".

Una sostituzione, quindi, in piena regola quella operata dal Decreto Sicurezza, finalizzata a criminalizzare in modo estremamente grave la forma di protesta più utilizzata da decenni nel nostro ordinamento, ossia il "bloccare la città, se ci bloccano il futuro".

# RESISTENZA A PUBBLICO UFFICIALE E OPPOSIZIONE PASSIVA

Divincolarsi, fuggire spintonando, attaccarsi ad appigli quando si viene tratti in arresto oppure lasciarsi portar via a peso morto, rimanendo totalmente passivi (facile a dirsi, più difficile a farsi).

Spesso le forme di **opposizione passiva** (incatenamenti, occupazione della strada da parte di più persone, presidi pacifici, ecc.) vedono l'intervento della Forza di Pubblica Sicurezza per lo scioglimento dell'assembramento.

E molte volte, oltre agli addebiti previsti nel caso di occupazione stradale (non più sanzione amministrativa, come abbiamo specificato nel paragrafo precedente), interruzione di pubblico servizio o occupazione, **gli attori della protesta vedono addebitarsi anche il reato di cui all'art. 337 del Codice Penale, il famigerato resistenza a pubblico ufficiale.**

L'art. 337 del Codice Penale afferma che: **“Chiunque usa violenza o minaccia**



per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni”.

E' bene specificare immediatamente che questo articolo del Codice Penale non tutela (come bene giuridico) l'individuo Pubblico Ufficiale ma il **buon andamento della Pubblica Amministrazione**.

**Non stai resistendo all'agente di polizia, ma stai impedendo alla Pubblica Amministrazione di svolgere il proprio dovere.**

E' poi bene soffermarsi sulla condotta, quella **violenza o minaccia** che configura il reato e la sua realizzazione.

Essa consiste in un comportamento violento e minaccioso, di opposizione ad un pubblico ufficiale mentre compie un atto di ufficio o di servizio. Deve essere volto ad impedire o comunque ad ostacolare lo svolgersi dell'azione del Pubblico Ufficiale.

**Deve essere un comportamento contemporaneo all'azione del Pubblico Ufficiale** (non si può essere puniti per resistenza nel caso in cui la violenza o minaccia abbia ad oggetto un'azione compiuta dal Pubblico Ufficiale in un tempo anteriore).

Per **azioni violente**, oltre a quelle direttamente offensive (pugni, calci, ecc.) bisogna intendere **ogni movimento del corpo o uso di mezzi finalizzati a rendere difficoltoso l'atto a cui il Pubblico Ufficiale è preposto**.

Ad esempio, è stata considerata resistenza a Pubblico Ufficiale l'azione di divincolarsi dall'arresto al fine di renderlo più difficoltoso (spesso il divincolarsi è un'azione istintiva che ogni persona costretta attiva), così come l'utilizzo dell'autoveicolo al fine di impedire l'arrivo dei mezzi di polizia o anche il solo strappare dalle mani del Pubblico Ufficiale documenti che stavano per essere sequestrati.

Altre azioni giudicate “resistenza” sono il frapporsi fisicamente tra le forze dell'ordine al fine di far fuggire una persona pregiudicata (tale forma di opposizione ovviamente deve essere diretta a permettere la fuga di un soggetto ricercato dalla polizia) o nell'utilizzo spericolato di un'autovettura, nel traffico, al fine di far desistere le volanti della polizia all'inseguimento per non mettere a repentaglio la sicurezza di altri mezzi di trasporto su strada.

Tra le **azioni** che, al contrario, i giudici hanno considerato **non riconducibili**

alla “resistenza a pubblico ufficiale” troviamo sicuramente la c.d. **resistenza passiva**.

La persona arrestata che, per evitare di essere trasportata dalla polizia, rimane del tutto inerte, nel suo non agire non realizza alcun fatto riconducibile al reato di resistenza a pubblico ufficiale.

Allo stesso modo è stato giudicato non colpevole il soggetto che per evitare di essere tratto dagli agenti, si aggrappava ad appigli per non essere trascinato via.

La casistica è molto ampia, ovviamente.

Ma esiste una norma, nel nostro Codice Penale, che merita di essere citata e analizzata:

**l'Art. 393-bis del Codice Penale**, che introduce le **cause di non punibilità**:

**“Non si applicano le disposizioni degli articoli 336, 337, 338, 339, 341-bis, 342 e 343 quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio ovvero il pubblico impiegato abbia dato causa al fatto preveduto negli stessi articoli, eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni.”**

Siamo di fronte a una norma specifica e fondamentale per il nostro ordinamento.

**L'Art. 393-bis del Codice Penale disciplina l'esimente per il cittadino che reagisce per un abuso del pubblico ufficiale.**

**Se si subisce un abuso (e solo se si subisce un abuso), chiunque realizzi violenza o minaccia al pubblico ufficiale, resistenza a pubblico ufficiale e oltraggio, data prova del fatto che la reazione sia immediatamente collegata con l'abuso subito, non potrà essere giudicato per le azioni compiute.**

**CASISTICA:** La casistica ci porta alcuni interessanti esempi: ad esempio è configurabile l'esimente quando il privato opponga resistenza a pubblico ufficiale che pretenda di sottoporlo a perquisizione personale finalizzata alla ricerca di armi in assenza di elementi obiettivi idonei a giustificare l'atto e dopo averlo coattivamente accompagnato in caserma in ragione del precedente rifiuto di esibire la carta d'identità (rimandiamo al capitolo sulla identificazione e sulla necessità del sospetto per la richiesta dei documenti). A titolo di esempio è stata riconosciuta la sussistenza dell'esimente nel comportamento di chi, al fine di opporsi all'accompagnamento coattivo per l'identificazione, poiché in assenza di indizi elementi che indicassero la falsità del documento e nel tentativo degli operanti di attuarlo con la forza, sferri calci e colpi e ingaggi una colluttazione con gli stessi, non potendo altrimenti far valere le proprie ragioni.

Ovviamente è fondamentale, per essere applicata l'esimente, vi sia una **proporzionalità nella reazione con l'abuso che viene eventualmente realizzato dal pubblico ufficiale** (non viene applicata l'esimente se si usa violenza fisica contro un pubblico ufficiale che sta solo chiedendo di essere seguito in caserma per l'identificazione, anche se ritenuta non necessaria e legittima), come **deve essere sempre presente la consapevolezza di essere vittime di un abuso** (cioè deve essere chiaro che il pubblico ufficiale stia agendo non in linea con i suoi doveri, ma eccedendoli).

Ancora di più si sottolinea come conoscere i propri diritti sia fondamentale nell'interfacciarsi con le Forze di Pubblica Sicurezza o con i Pubblici Ufficiali in generale, ma si consiglia sempre di tenere un comportamento pacifico e dialogante con gli agenti, semmai facendo notare come le richieste che vengono mosse non siano giustificate da alcun loro diritto.

Appare anche doveroso sottolineare come sia importante che tali dialoghi siano sempre fatti alla presenza di testimoni che possano poi confermare quanto accade o, nei casi più gravi, si chieda sempre, insistentemente, di contattare il proprio avvocato o, in assenza, un proprio familiare o amico per contattarne uno.

## ● STEFANO CUCCHI

### Il caso che ha cambiato la storia degli abusi in divisa

La fine di Stefano Cucchi comincia dal momento in cui i carabinieri della stazione Appia lo arrestano al Parco degli acquedotti nel quartiere Casilino di Roma per detenzione di sostanze stupefacenti: 25 grammi di hashish, una modica quantità di cocaina e farmaci anti-epilettici scambiati per pasticche d'ecstasy.

All'arresto segue una perquisizione nell'appartamento dei genitori dove Stefano dichiara di risiedere e dove i militari non troveranno niente.

In quella circostanza i genitori ricordano di averlo visto in buone condizioni e senza segni sul viso.

Dopo la perquisizione Stefano verrà condotto presso la stazione dei Carabinieri Roma Casilina per il fotosegnalamento.

Una volta effettuate le procedure viene accompagnato nella caserma di Tor Sapienza, dove trascorrerà la notte.

In serata viene richiesto l'intervento del 118 da parte dei carabinieri per verificare lo stato di salute del fermato, ma pare che Cucchi abbia rifiutato la visita, nonostante apparisse sofferente.

Proprio in quel frangente il medico che interviene vede per un breve lasso di tempo il volto di Stefano.

La mattina seguente viene accompagnato in tribunale dove i carabinieri lo consegnano alla polizia penitenziaria.

Questi ultimi richiedono un'altra visita medica che riscontra lesioni ecchimotiche in regione palpebrale di lieve entità e colorito purpureo.

Il referto parla anche di dolore e lesioni alla regione sacrale e alle gambe ma che il paziente rifiuta di farsi ispezionare.

In tribunale Stefano conosce il proprio Avvocato d'ufficio, che nomina suo Avvocato di fiducia.

L'avvocato, il Pubblico Ministero e il Giudice, sembrano non accorgersi dello stato di salute di Stefano e, una volta convalidato l'arresto e acconsentita la richiesta del PM della misura cautelare di custodia in carcere (vedi parte di VLAD su arresto e misure cautelari), viene portato al carcere di Regina Coeli dove viene sottoposto alla visita d'ingresso come prevede il regolamento.



Il medico ne ordina subito l'invio al pronto soccorso del Fatebenefratelli dove Cucchi rifiuta il ricovero.

Verrà dimesso con diagnosi di frattura del corpo vertebrale L3 sull'emisoma sinistro e frattura I° vertebra coccigea.

In sintesi, Stefano, sano al momento dell'arresto, il giorno dopo ha diversi lividi sul volto, confermati dal medico del 118 che era stato chiamato a Tor Sapienza (quindi quando ancora non era entrato in contatto con la polizia penitenziaria), e due vertebre fratturate, cammina male e necessita il ricovero.

Il tutto causato, secondo i referti, da una caduta dalle scale. Cucchi viene quindi riaccompagnato a Regina Coeli ma il giorno dopo, per assoluta incompatibilità col regime carcerario, viene riportato al pronto soccorso dell'ospedale.

Questa volta viene imposto il ricovero e Stefano si ritrova nel reparto di medicina protetta dell'ospedale Sandro Pertini.

Durante i giorni del ricovero la famiglia del giovane non ha mai potuto vederlo, perché l'amministrazione penitenziaria impediva qualsiasi contatto.

Mentre la famiglia tentava in tutti i modi di accedere alle strutture per vedere Stefano, lui chiedeva spesso di poter parlare con il suo avvocato, senza che questo suo diritto gli fosse mai riconosciuto. Stefano morirà alle 6,45 del 22 ottobre 2009 dopo una via crucis giudiziaria e sanitaria durata quasi una settimana.

Tutti i medici che lo hanno visitato suggerivano riposo per le vertebre fratturate e hanno sempre detto che le funzioni vitali erano normali. Stefano muore pesando 37 chili, disidratato, il volto livido e la bocca digrignata.

Dopo la sua morte si è detto che Stefano rifiutava le cure e che chiedeva insistentemente di parlare con il suo avvocato.

I Pm incaricano come consulente medico legale il dottor Albarello che nella sua perizia afferma che Stefano non è morto per i numerosi traumi sul corpo né per disidratazione.

Cucchi sarebbe morto per le negligenze dei medici che lo avrebbero abbandonato a sé stesso.

Di botte si parlerà invece nella consulenza di parte civile. Si rimar-

cherà la responsabilità di medici e sanitari che non hanno attentamente vigilato sul suo stato di salute ma si individuerà un nesso tra le fratture ossee e il peggioramento delle funzioni vitali. Questo implica un collegamento tra le percosse e la morte.

Nella sentenza di primo grado del 5/6/2013 vengono condannati i medici Aldo Fierro (responsabile del reparto di medicina protetta dell'ospedale Pertini), Stefano Cordi, Flaminia Bruno, Luigi Preite de Marchis e Silvia Di Carlo con pene che vanno dai 2 anni a 1 anno e 4 mesi per abbandono di persona incapace e favoreggiamento e omissione di referto.

Il medico Rosita Caponetti viene invece condannata a 8 mesi per falso e abuso d'ufficio. Per tutti pena sospesa.

Gli infermieri e le guardie carcerarie vengono assolti.

I primi da i capi d'accusa sopra citati, i secondi dall'accusa di lesioni aggravate.

Nel processo d'appello la Corte d'Assise d'Appello di Roma rovescia la sentenza di primo grado assolvendo tutti gli imputati per insufficienza di prove il 31/10/2014.

Ma nel mentre, una indagine ulteriore prendeva corpo.

La Procura di Roma procedeva alla ricostruzione di alcuni fatti e testimonianze che spostavano pian piano l'attenzione degli inquirenti su altre persone, mai nominate o indagate nel primo processo: i Carabinieri che avevano proceduto all'arresto.

Riccardo Casamassima iniziò così la sua testimonianza: "È successo un casino, i ragazzi hanno massacrato di botte un arrestato.

Il maresciallo Roberto Mandolini me lo disse portandosi la mano sulla fronte e precipitandosi a parlare con il comandante Enrico Mastronardi della stazione di Tor Vergata.

Seppi da quella che è poi diventata la mia compagna, Maria Rosati, e che assistette al colloquio perché faceva da autista di Mastronardi, che stavano cercando di scaricare le responsabilità dei carabinieri sulla polizia penitenziaria.

Lei capì il nome Cucchi ma all'epoca non era ancora una vicenda nota perché non era morto".

I "ragazzi" erano Alessio Di Bernardo, Raffaele D'Alessandro e

Francesco Tedesco, tutti indagati per omicidio preterintenzionale. Dalle parole di Casamassima le indagini hanno, pertanto, cambiato totalmente le carte in tavola.

Stefano sarebbe stato picchiato selvaggiamente nella Stazione Casilina durante il fotosegnalamento (il registro del fotosegnalamento risulta manomesso per nascondere il passaggio di Stefano) e, mentre la verità pian piano prendeva corpo, il Carabiniere Francesco Tedesco, indagato per omicidio preterintenzionale e per calunnia nei confronti degli agenti della penitenziaria del primo processo, decide di parlare. “Fu un’azione combinata.

Cucchi prima iniziò a perdere l’equilibrio per il calcio di D’Alessandro poi ci fu la violenta spinta di Di Bernardo che gli fece perdere l’equilibrio, provocandone una violenta caduta sul bacino.

Anche la successiva botta alla testa fu violenta, ricordo di avere sentito il rumore.

Spinsi Di Bernardo ma D’Alessandro colpì con un calcio in faccia Cucchi mentre questi era sdraiato a terra.

Gli dissi “basta, che cazzo fate, non vi permettete” (...) “colpiva Cucchi con uno schiaffo violento in volto” e l’altro “gli dava un forte calcio con la punta del piede”.

Questi alcuni stralci di quanto messo a verbale da Tedesco.

Oltre a ciò le dichiarazioni di Tedesco aggiungono un elemento molto importante.

Appresa la notizia della morte di Stefano, fu lo stesso Tedesco a presentare una formale nota di servizio dove raccontava i fatti accaduti in quella notte.

Nota di servizio consegnata al suo superiore Roberto Mandolini. Nota di servizio scomparsa nel nulla.

Nell’Arma «fu scientificamente orchestrata una strategia finalizzata a ostacolare l’esatta ricostruzione dei fatti e l’identificazione dei responsabili per allontanare i sospetti dei carabinieri appartenenti al comando stazione Appia».

Nella ricostruzione decisa dai carabinieri «non si diede atto della presenza dei carabinieri Raffaele D’Alessandro e Alessio Di Bernar-

do nella fase dell'arresto di Cucchi.

Il nominativo dei due militari infatti non compariva nel verbale di arresto, pur essendo gli stessi pacificamente intervenuti già al momento dell'arresto e pur avendo partecipato a tutti gli atti successivi».

E ancora intercettazioni che confermano che le relazioni sullo stato di salute di Stefano al suo arrivo a Tor Sapienza sono state redatte senza specificare il suo vero stato di salute, per ordini dall'alto.

Il processo Cucchi-bis ha cambiato la storia dei processi in Italia sul tema degli abusi in divisa.

Per la prima volta non solo sembra che l'apparato probatorio sia forte e possa indirizzare verso una condanna dei carabinieri che hanno picchiato e causato la morte di Stefano (mai dire mai in attesa di una sentenza), ma sembra che le dichiarazioni di Casamassima prima (il quale ha denunciato pressioni psicologiche subite dai suoi colleghi dell'Arma per aver parlato), e di Tedesco dopo, abbiano aperto il Vaso di Pandora.

Non sono solo mele marce, ma esiste un sistema.

Un sistema pronto a intervenire per prendersi cura delle proprie mele marce, per proteggerle, depistando le indagini verso altre persone, altri protagonisti (certamente anche loro non esenti da colpe).

Un sistema che segue una catena di comando, che dalle "mele marce" sale verso l'alto per chiedere come risolvere il problema e dall'alto non tarda a far riscendere la soluzione.

Una soluzione bestiale e criminale.

E se si accerterà alla fine che il sistema ha protetto, coperto e tutelato le sue "mele marce" sarà necessario considerare marcio tutto il sistema, che si è mangiato la vita di Stefano, della sua famiglia e, a questo punto, non sapremo mai di quanti altri.