
Varsavia, 27 maggio 2024
Parere N. SSR-GEN-IT/497/2024 [TN]

PARERE SU TALUNI ARTICOLI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1660 IN MATERIA DI CONTRASTO AL TERRORISMO, SICUREZZA PUBBLICA, TUTELA DEL PERSONALE IN SERVIZIO E ORDINAMENTO PENITENZIARIO

ITALIA

Il presente parere si è avvalso dei contributi di Jeremy McBride, legale e giurista esperto in diritti umani, Monckton Chambers, Regno Unito, e di Tamara Otiashvili, giurista esperta in diritti umani e governance democratica.

Si basa su una traduzione in inglese non ufficiale del disegno di legge, commissionata dall'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'OSCE.



OSCE Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varsavia
Ufficio: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SINTESI E PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI

Il Disegno di Legge n° 1660 (di seguito “il disegno di legge”) in esame copre un'ampia gamma di questioni, che vanno dall'antiterrorismo, alla sicurezza pubblica, ai crimini o altri reati contro le autorità preposte all'applicazione delle leggi, alle norme sulle armi e alle condizioni di detenzione. Il disegno di legge viene analizzato alla luce della sua conformità agli standard internazionali sui diritti umani e agli impegni dell'OSCE.

Nel complesso, il disegno di legge mira a introdurre nuovi reati, quali le azioni preparatorie di atti terroristici o l'occupazione abusiva di immobili, e nuove forme di misure amministrative preventive, insieme a sanzioni più severe, con l'obiettivo di dissuadere i potenziali trasgressori dal commettere futuri reati o altre infrazioni. Sebbene alcune disposizioni del disegno di legge possano mirare a correggere le lacune normative del quadro giuridico, la maggior parte di esse potrebbe minare i principi fondamentali del diritto penale e dello Stato di diritto. Nel complesso, il disegno di legge evidenzia diverse criticità che potrebbero ostacolare l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tra cui il divieto di maltrattamento e i diritti alla libertà e alla sicurezza della persona, le libertà di riunione pacifica, di espressione e di movimento, nonché i diritti ad un processo equo e al rispetto della vita privata e familiare, tra gli altri.

In particolare, alcuni dei nuovi reati proposti sono formulati in termini generici e vaghi, non sono specificati gli aspetti costitutivi delle fattispecie penali e ciò lascia spazio a potenziali interpretazioni e applicazioni arbitrarie. Inoltre, numerose disposizioni non rispettano in modo adeguato il principio di proporzionalità delle sanzioni penali, in particolare nei casi di potenziale turbativa al traffico o di violenza nei confronti di pubblici ufficiali, con il rischio di scoraggiare l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte degli individui. Inoltre, talune disposizioni meritano un ulteriore esame per garantire che rispettino i diritti umani e rispondano adeguatamente alle esigenze specifiche dei detenuti, ivi comprese le donne incinte e i detenuti stranieri. Particolarmente problematico è il modo in cui il disegno di legge tratta la resistenza passiva dei detenuti, che può essere considerato sproporzionato, soprattutto se utilizzato come mezzo per punire l'espressione pacifica del dissenso.

Più in particolare, e in aggiunta a quanto detto sopra, molte delle disposizioni del disegno di legge sollevano serie preoccupazioni in materia di diritti umani e dovrebbero essere riconsiderate interamente o modificate in modo sostanziale, tenendo conto delle seguenti raccomandazioni fondate sugli standard internazionali per i diritti umani e sugli impegni dell'OSCE in materia di dimensione umana:

- A. Per quanto riguarda i reati associati al terrorismo e alla sicurezza pubblica: circoscrivere più chiaramente gli elementi materiali e mentali che costituiscono i reati penali di cui all'articolo 1 del disegno di legge, in particolare eliminando la formulazione generica, specificando il requisito dell'intenzionalità di commettere o contribuire a commettere reati terroristici veri e propri e includendo un'eccezione o una clausola di esclusione per salvaguardare le attività legittime, in particolare la difesa o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le attività delle organizzazioni per i diritti umani e umanitarie e altre attività legittime,

come l'istruzione, la ricerca scientifica e accademica, l'assistenza giuridica, gli scopi giornalistici o artistici; [par. 20]

B. Per quanto riguarda la revoca della cittadinanza:

1. Specificare all'articolo 7 (1) del disegno di legge che la revoca della cittadinanza è possibile solo quando l'individuo è già in possesso o ha acquisito un'altra cittadinanza ed eliminare il riferimento all'“essere idoneo a ottenere” un'altra cittadinanza; [par. 28]
2. Riesaminare interamente l'arco temporale in cui è possibile revocare la cittadinanza di cui all'articolo 7 (2) della proposta di legge; [par. 31]

C. Riconsiderare interamente l'introduzione del nuovo reato di occupazione abusiva di proprietà e la relativa procedura che potrebbe portare allo sgombero dell'occupante, o almeno circoscriverli in modo più rigoroso, stabilendo che qualsiasi sgombero sia effettuato solo previa ordinanza del tribunale, a seguito di una procedura che offra tutte le garanzie di un giusto processo, che tenga conto anche di tutte le circostanze personali rilevanti dell'occupante e che sia pienamente conforme agli standard e alle raccomandazioni internazionali in materia di diritti umani; [par. 41]

D. Riconsiderare integralmente l'articolo 10, o almeno limitare sensibilmente la portata temporale dei poteri del commissario di polizia, prevedendo eccezioni alla limitazione dell'accesso ad alcune aree specifiche, quanto meno per garantire l'accesso ai servizi essenziali e la possibilità, se del caso, di accedere ai locali residenziali e di recarsi al lavoro e ad altre attività; [par. 49]

E. Riconsiderare l'inasprimento delle sanzioni e la criminalizzazione di comportamenti di natura pacifica che arrecano disturbo o intralcio alla circolazione stradale, garantendo che in tali casi non sia prevista la pena della reclusione; [par. 56]

F. Riconsiderare completamente la cancellazione del rinvio obbligatorio dell'esecuzione di una pena detentiva per le donne incinte o con figli di età inferiore a un anno, o almeno specificare le ragioni, al di là della gravità o della natura violenta del reato, da prendere in considerazione, tra cui l'interesse prevalente del bambino, le condizioni di salute della donna, i rischi per la salute e la capacità della struttura detentiva di monitorare le sue condizioni o di fornire le cure mediche necessarie, per determinare se rinviare o meno l'esecuzione della pena detentiva; [par. 60]

Queste e altre raccomandazioni sono incluse nel testo del presente parere, evidenziate in grassetto.

Nell'ambito del proprio mandato di assistenza agli Stati partecipanti dell'OSCE per l'attuazione dei relativi impegni in tema di dimensione umana, l'ODIHR esamina, su richiesta, progetti di legge e leggi vigenti per valutarne la

conformità agli standard internazionali in materia di diritti umani e agli impegni OSCE e fornisce raccomandazioni concrete per il loro miglioramento.

INDICE

I. INTRODUZIONE	5
II. AMBITO DEL PARERE	5
III. ANALISI GIURIDICA E RACCOMANDAZIONI	6
1. Norme Internazionali sui Diritti Umani e Impegni dell'OSCE in Materia di Dimensione Umana	6
2. Disposizioni in Materia di Terrorismo	8
2.1. Definizione di reato di terrorismo (Articolo 1)	8
2.2. Revoca della cittadinanza (Articolo 7).....	12
3. Misure per Combattere l'Occupazione Arbitraria di Proprietà (articolo 8)	16
4. Divieto di Accesso alle Aree delle Infrastrutture dei Trasporti (Articolo 10)	20
5. Infrazioni di Intralcio alla Circolazione (Articolo 11).....	22
6. Condizioni di Detenzione	24
6.1. Detenzione femminile (Articolo 12).....	24
6.2. Aggravanti nel caso di rivolta negli istituti penitenziari e nelle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti (Articolo 18).....	26
7. Violenza Contro le Forze di Polizia o di Pubblica Sicurezza (Articolo 14) 28	
8. Disposizioni in Materia di Porto e Detenzione di Armi (Articolo 20)	30
9. Funzioni della Guardia di Finanza svolte in Mare ed Emendamenti agli articoli 1099 e 1100 del Codice della Navigazione (Articolo 21)	31
10. Raccomandazioni in Merito al Processo di Preparazione e Adozione del Disegno di Legge	32

I. INTRODUZIONE

1. Il 27 febbraio 2024, il Vice Presidente della Commissione Giustizia del Senato italiano ha inviato all'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'OSCE (di seguito "ODIHR") una richiesta di revisione giurisprudenziale del disegno di legge n. 1660 contenente varie disposizioni in materia di antiterrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento penitenziario, presentato alla Camera dei Deputati dal Governo in data 22 gennaio 2024 (d'ora in avanti "il disegno di legge"). Il disegno di legge era stato presentato alla Camera dei Deputati il 22 gennaio 2024 e successivamente rinviato alla Commissione Giustizia in data 9 febbraio 2024. La discussione alla Camera dei Deputati è prevista a partire dal 27 maggio 2024.
2. Il 1° marzo 2024, l'ODIHR ha risposto a tale richiesta, confermando la disponibilità dell'Ufficio a redigere un parere giuridico sulla conformità del disegno di legge agli standard internazionali sui diritti umani e agli impegni OSCE in materia di dimensione umana.
3. Il presente parere è stato redatto in risposta alla suddetta richiesta. L'ODIHR ha condotto tale valutazione nell'ambito del proprio mandato di assistenza agli Stati partecipanti dell'OSCE nell'attuazione dei loro impegni OSCE.¹

II. AMBITO DEL PARERE

4. Il presente Parere copre solo alcune disposizioni del disegno di legge sottoposto a revisione. Poiché l'autorità richiedente ha chiesto a ODIHR di concentrarsi in particolare sugli articoli 10-11, 14-16 e 18-20 del disegno di legge, il parere non contiene un'analisi dettagliata di tutte le disposizioni, ma si concentra principalmente sui suddetti articoli, oltre a fornire commenti aggiuntivi su altri aspetti del disegno di legge relativi all'impatto delle proposte di modifica sull'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Pertanto, il parere non offre un'analisi completa ed esaustiva dell'intero quadro giuridico e istituzionale che disciplina l'antiterrorismo, la sicurezza pubblica, l'ordinamento penitenziario e altre questioni connesse in Italia.
5. Il Parere solleva questioni fondamentali e fornisce indicazioni sulle aree di criticità. Per brevità, si concentra maggiormente sulle disposizioni che richiedono emendamenti o miglioramenti piuttosto che sugli aspetti positivi del disegno di legge. L'analisi giurisprudenziale che ne consegue si basa sugli standard internazionali e regionali in

¹ Si veda in particolare [OSCE Ministerial Council Decision No. 7/08 Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area](#) (2008), "Ulteriore rafforzamento dello Stato di diritto nell'area OSCE", 8 dicembre 2008, punto 4, in cui il Consiglio dei Ministri [i]ncoraggia gli Stati partecipanti, con l'assistenza, se del caso, delle competenti strutture esecutive dell'OSCE, conformemente ai loro mandati e nell'ambito delle risorse esistenti, a continuare a potenziare i loro sforzi per condividere informazioni e migliori pratiche e rafforzare lo Stato di diritto [in materia di] indipendenza della magistratura, amministrazione efficace della giustizia, diritto a un processo equo, accesso ai tribunali, responsabilità delle istituzioni e dei funzionari statali, rispetto dello Stato di diritto nella pubblica amministrazione, diritto al patrocinio legale e rispetto dei diritti umani delle persone detenute".

materia di diritti umani e di Stato di diritto, sulla giurisprudenza, sulle norme e sulle raccomandazioni, nonché sugli impegni OSCE in materia di dimensione umana. Il Parere evidenzia inoltre, ove opportuno, le buone pratiche di altri Stati partecipanti dell'OSCE in questo campo.

6. Inoltre, conformemente alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne² (di seguito "CEDAW") e al Piano d'azione dell'OSCE del 2004 per la promozione della parità di genere³ e all'impegno di integrare le questioni di genere nelle attività, nei programmi e nei progetti dell'OSCE, il Parere cerca di integrare, se del caso, una prospettiva di genere e di diversità.
7. Il presente Parere si avvale di una traduzione in inglese non ufficiale del disegno di legge commissionata dall'ODIHR, che viene allegata al presente documento come Appendice. Potrebbero esserci errori di traduzione. Qualora il Parere sia tradotto in lingua italiana, in caso di discordanze prevarrà la versione inglese.
8. Alla luce di quanto sopra, l'ODIHR desidera sottolineare che il presente Parere non impedisce all'ODIHR di formulare in futuro ulteriori raccomandazioni o commenti scritti o orali sulle relative questioni in Italia.

III. ANALISI GIURIDICA E RACCOMANDAZIONI

1. NORME INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI E IMPEGNI DELL'OSCE IN MATERIA DI DIMENSIONE UMANA

9. Il disegno di legge in esame copre un'ampia gamma di tematiche, che vanno dall'antiterrorismo, alla sicurezza pubblica e all'introduzione di nuove forme di misure amministrative preventive, alla protezione delle vittime di usura, ai crimini o altri reati contro le autorità preposte all'applicazione della legge, alle norme sulle armi e al sistema penitenziario. Nel complesso, il disegno di legge mira a introdurre nuovi reati e nuove forme di misure amministrative preventive, oltre a sanzioni penali e di altro tipo più severe per una serie di reati, con l'obiettivo di dissuadere i potenziali trasgressori dal commettere futuri reati o altri illeciti. Sebbene alcune disposizioni del disegno di legge possano mirare a correggere alcuni vuoti normativi presenti nell'ordinamento, la maggior parte di esse potrebbe potenzialmente minare i principi fondamentali dell'ordinamento penale e dello Stato di diritto.
10. Il disegno di legge in esame viene analizzato dal punto di vista della sua conformità agli obblighi e agli standard internazionali in materia di diritti umani, in primo luogo il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).⁴ Definizioni troppo generiche o inadeguate delle fattispecie di reato possono favorire un'applicazione arbitraria del diritto e delle procedure giudiziarie e ciò, insieme a sanzioni ingiustificate, può avere conseguenze indebite sul godimento dei diritti, tra cui il diritto alla vita e il divieto di maltrattamento (articoli 6 e 7 dell'ICCPR), libertà e sicurezza delle persone (articolo 9

2 Si veda la [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women](#) (CEDAW), Nazioni Unite, Risoluzione 34/180 dell'Assemblea Generale, adottata il 18 dicembre 1979.

3 Si veda [OSCE Ministerial Council, Decision No. 14/04](#), "Piano d'azione per la promozione dell'uguaglianza di genere", Sofia, 7 dicembre 2004, "Piano d'azione per la promozione dell'uguaglianza di genere", Sofia, 7 dicembre 2004, par. 32.

4 Si veda [International Covenant on Civil and Political Rights](#) (ICCPR), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966. L'Italia ha ratificato l'ICCPR il 15 settembre 1978.

del Patto internazionale sui diritti civili e politici), il diritto alla libertà di assemblea pacifica e di associazione (articoli 21 e 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), la libertà di espressione (articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), il diritto a un processo equo (articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e il diritto alla privacy (articolo 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), tra gli altri. Definizioni generiche o vaghe delle fattispecie di reato comportano anche il rischio di un'applicazione discriminatoria. Altri documenti adottati a livello di Nazioni Unite possono servire come utili riferimenti nell'ambito delle norme penitenziarie⁵ e della condotta e dell'uso delle armi da fuoco da parte delle forze dell'ordine.⁶ Ulteriori strumenti internazionali, linee guida e raccomandazioni rilevanti per altri aspetti del disegno di legge, tra cui l'antiterrorismo e la prevenzione dell'apolidia, sono citati più avanti nel Parere.

11. A livello regionale, sono rilevanti la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU),⁷ la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti Inumani o Degradanti (1987)⁸ e altri strumenti del Consiglio d'Europa (CdE), in materia di regolamenti carcerari e prevenzione del terrorismo.⁹ In particolare, il disegno di legge potrebbe potenzialmente avere un impatto inaccettabile sul godimento di diversi diritti sanciti dalla CEDU, tra cui il diritto alla vita e il divieto di maltrattamento (articoli 2 e 3 CEDU), la libertà e la sicurezza delle persone (articolo 5 CEDU), i diritti alla libertà di associazione e di riunione pacifica (articolo 11 CEDU), la libertà di espressione (articolo 10 CEDU), nonché il diritto a un processo equo (articolo 6 CEDU) e al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 CEDU), tra gli altri. Anche il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti Inumani o Degradanti (CPT) ha pubblicato diversi rapporti con raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia in merito ai diritti delle persone private della libertà e alla riforma del sistema carcerario.¹⁰

5 Si veda ad esempio [Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners](#) ("Mandela Rules"), Nazioni Unite, Risoluzione 70/175 dell'Assemblea Generale, adottata il 17 dicembre 2015; [Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders](#) ("Regole di Bangkok"), Nazioni Unite, Risoluzione 65/229 dell'Assemblea Generale, adottata il 16 marzo 2011; [Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty](#) "Regole di L'Avana"), Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 45/113, adottata il 14 dicembre 1990; [Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice](#) ("le Regole di Pechino"), Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 40/33, adottata il 29 novembre 1985; [Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures](#) ("le Regole di Tokyo"), Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 45/110, adottata il 14 dicembre 1990.

6 Si veda ad esempio [Code of Conduct for Law Enforcement Officials](#), Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 34/169, adottata il 17 dicembre 1979; [Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials](#), Nazioni Unite, Consiglio Economico e Sociale, risoluzione 1989/611, adottata il 24 maggio 1989 e approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 44/162 adottata il 15 dicembre 1989; [Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials](#), Nazioni Unite, ottavo congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali, L'Avana, Cuba, 27 agosto - 7 settembre 1990 (di seguito "Principi fondamentali delle Nazioni Unite sull'uso della forza e delle armi da fuoco del 1990").

7 [European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#) (d'ora in avanti "ECHR"), Consiglio d'Europa, firmato il 4 novembre 1950, entrato in vigore il 3 settembre 1953. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 26 ottobre 1955.

8 [European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment](#), Consiglio d'Europa, novembre 1987, ratificato dall'Italia l'8 marzo 1999 ed entrato in vigore il 1 marzo 2002.

9 Si veda ad esempio [the European Convention on the Suppression of Terrorism](#), Council of Europe, 1977), ratificato dall'Italia il 28 febbraio 1986; [European Prison Rules](#), Consiglio d'Europa, (rev. del 2020, Raccomandazione Rec(2006)2-rev); [European Rules on community sanctions and measures](#), Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec(2017)3; [Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism](#), Consiglio d'Europa, adottata il 2 marzo 2016; [Recommendation CM/Rec\(2014\)3 concerning dangerous offenders](#), Consiglio d'Europa, adottata il 19 febbraio 2014; [Recommendation CM/Rec\(2012\)12 concerning foreign prisoners](#), Consiglio d'Europa, adottata il 10 ottobre 2012; e [Recommendation CM/Rec\(2012\)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff](#), Consiglio d'Europa, adottata il 12 aprile 2012, tra gli altri. Si veda anche [comprehensive list of CoE reference texts](#) in materia di carceri e di sanzioni e regole di comunità.

10 Si veda in particolare, [Report to the Italian Government on the periodic Visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment](#), Consiglio d'Europa, Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (d'ora in avanti CPT), 24 marzo 2023, [Report to the Italian Government on the ad hoc Visit to Italy carried by CPT](#), Consiglio d'Europa, CPT, 21 gennaio 2020, e altri rapporti del CPT sull'Italia sono accessibili [qui](#).

12. A livello OSCE, gli Stati partecipanti si sono impegnati a sostenere i diritti umani e lo Stato di diritto nei sistemi giuridici e in altri campi (si vedano anche altri documenti OSCE qui di seguito).¹¹ Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati specificamente a rispettare il diritto ad un processo equo, quale componente essenziale dello Stato di diritto.¹² Inoltre, nella propria Decisione n. 7/08 sull'ulteriore rafforzamento dello Stato di diritto nell'area dell'OSCE (2008), il Consiglio dei Ministri dell'OSCE ha invitato gli Stati partecipanti all'OSCE “*ad onorare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale e a rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'OSCE relativamente allo Stato di diritto sia a livello internazionale che nazionale, anche in tutti gli ambiti legislativi, amministrativi e giudiziari*”, quale elemento chiave del rafforzamento dello Stato di diritto nell'area OSCE.¹³
13. Di particolare rilevanza per il presente Parere, la condanna di reati penali o di minore gravità, in particolare quando la natura del reato e/o gli scopi e la severità della pena li rendono di natura penale, è generalmente considerata come ricadente nell'ambito del diritto a un equo processo. Tale diritto è tutelato dall'articolo 14 dell'ICCPR, dall'articolo 6 della CEDU e dagli articoli 47-48 della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*.¹⁴ Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha ulteriormente sviluppato i presupposti pratici del diritto a un processo equo nel suo Commento generale n. 32 sull'articolo 14 dell'ICCPR,¹⁵ e nella propria giurisprudenza sulle comunicazioni individuali e sulle osservazioni conclusive. Inoltre, la copiosa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo relativa all'articolo 6 della CEDU (sezione penale) costituisce un'utile guida per quanto riguarda le garanzie ad un processo equo, comprese quelle applicabili ai casi di reati minori.¹⁶

2. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TERRORISMO

2.1. Definizione di reato di terrorismo (Articolo 1)

14. L'articolo 1 della Proposta di legge propone emendamenti agli articoli 270 e 435 del Codice penale, che riguardano specificamente i reati connessi al terrorismo e alla sicurezza pubblica. Più specificamente, l'articolo 1 mira a creare due nuovi reati penali: (a) procurarsi o possedere consapevolmente materiale contenente istruzioni per la

11 Si veda *OSCE Ministerial Council, Decisions No. 12/05*, “Sostegno ai diritti umani e allo stato di diritto nei sistemi di giustizia penale”, Lubiana, 6 dicembre 2005. Si veda anche *OSCE Human Dimension Commitments: Volume 1, Thematic Compilation* (4ª edizione, 2023); Si veda in particolare par. 26 del *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Documento di Copenaghen), OSCE, 29 giugno 1990, che riconosce che “una democrazia forte dipende dall'esistenza, come parte integrante della vita di un paese, di valori e pratiche democratiche e di un'ampia gamma di istituzioni democratiche”.

12 In particolare si veda *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of the CSCE*, OSCE, Vienna, 15 Gennaio 1989, par. 13.9; e *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Documento di Copenaghen), OSCE, Copenaghen, OSCE, 29 giugno 1990, par. 5. Si veda anche *OSCE Ministerial Council's Decision 12/05* “Sostegno ai diritti umani e allo stato di diritto nei sistemi di giustizia penale”, Lubiana, 6 Dicembre 2005, che afferma che “lo Stato di diritto deve fondarsi sul rispetto dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale, tra cui il diritto a un processo equo, il diritto a un risarcimento adeguato e il diritto a non essere sottoposti ad arresto o detenzione arbitrari”. Come affermato nel *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Documento di Copenaghen), OSCE, Copenaghen, OSCE, 29 giugno 1990, par. 2, “*Stato di diritto non significa solo una legalità formale che assicura regolarità e coerenza nella realizzazione e nell'applicazione dell'ordinamento democratico, ma una giustizia basata sul riconoscimento e sulla piena accettazione del valore supremo della personalità umana e garantita da istituzioni che forniscono un quadro per la sua più piena espressione*”.

13 Si veda *OSCE Ministerial Council Decision No. 7/08*, “Ulteriore rafforzamento dello Stato di diritto nell'area OSCE”, Helsinki, 4-5 Dicembre 2008, par. 1.

14 Si veda *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Unione Europea, 18 dicembre 2000.

15 Si veda *General Comment no. 32*, “Diritto all'uguaglianza di fronte alla Corte e ai tribunali e a un processo equo”, Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (CCPR), 23 agosto 2007, in particolare i par. 9, 11, 13, 18, 19, 20, 21, 30 e 31.

16 Si veda, tra gli altri Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ECtHR), *Engel and Others v. the Netherlands*, n. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; 8 giugno 1976; e *Öztürk v. Germany*, n. 8544/79, 21 febbraio 1984. Si veda anche sulla questione dell'indipendenza degli assistenti di giustizia, ECtHR, *Luka v. Romania*, n. 34197/02, 21 luglio 2009, par. 37-50; e il precedente sistema di valutatori in Polonia, *Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*, n. 23614/08, 30 novembre 2010.

preparazione o l'uso di varie armi, sostanze, tecniche o metodi per compiere atti di violenza o sabotaggio a scopo di terrorismo,¹⁷ e (b) distribuire, divulgare, diffondere o pubblicizzare tale materiale con l'intento di commettere vari reati contro la sicurezza pubblica.¹⁸

15. Gli emendamenti proposti riflettono la sempre più diffusa tendenza della legislazione in materia di antiterrorismo ad utilizzare reati accessori, preparatori o indiretti, con l'obiettivo di prevenire un danno finale, criminalizzando una condotta che precede l'effettiva produzione del danno stesso.¹⁹ Questo approccio suscita serie riserve per quanto riguarda i principi della certezza del diritto e della presunzione di innocenza, e per quanto riguarda la limitazione della lontananza²⁰ nel diritto penale, e più in generale per quanto riguarda il suo impatto sui diritti e le libertà fondamentali.²¹ In linea di principio, gli atti preparatori, che possono includere la pianificazione o la cospirazione al fine di commettere o contribuire a un reato terroristico, possono essere perseguiti, ma solo laddove vi sia un rischio effettivo che l'atto terroristico si verifichi (rispetto a un pericolo astratto), con un significativo nesso di prossimità tra il comportamento e il danno finale, e dimostrando l'intento criminale (l'intento di agire e di arrecare il danno, o quantomeno di creare un serio rischio di danno prevedibile).²² Ciò nonostante la mancanza di un accordo a livello internazionale su una definizione di "terrorismo",²³ sebbene alcuni strumenti regionali cerchino di fornire una definizione.²⁴

¹⁷ Modifiche proposte all'articolo 270, punibili con pene detentive da due a sei anni.

¹⁸ Modifiche proposte all'articolo 435, punibili con pene detentive da sei mesi a quattro anni.

¹⁹ Si veda ad esempio [Note on the Proposed Revision of the Definition of Terrorist Offences in Article 1 of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism](#), OSCE/ODIHR, 28 settembre 2023, par. 10.

²⁰ ovvero, deve esserci una stretta connessione tra le azioni dell'individuo e il danno che queste comportano o il rischio che si verifichi, il che significa che gli individui non possono essere perseguiti in assenza di un significativo nesso di prossimità tra il loro comportamento e il danno effettivo (si veda ad esempio [Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework](#), OSCE/ODIHR, 2018, pp. 37-38).

²¹ Si veda [Study on Directive \(EU\) 2017/541 on combating terrorism - Impact on fundamental rights and freedoms](#), Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA), 2021. Si veda anche [Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework](#), OSCE/ODIHR, 12 settembre 2018; e [ODIHR Submission for the Call for Inputs: Global Study on the Impact of Counter-Terrorism Measures on Civil Society and Civic Space](#), OSCE/ODIHR, 16 gennaio 2023.

²² Si veda [Note on the Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism](#), OSCE/ODIHR, 21 settembre 2020, par. 64. Si veda anche [Comments on the Law on Combatting Terrorism of the Republic of Uzbekistan](#), OSCE/ODIHR, 20 dicembre 2019, sezione 3.3; e [Comments on the Law on Countering "Extremism" of the Republic of Uzbekistan](#), OSCE/ODIHR, 22 novembre 2019, par. 52. Si veda anche [Resolution 1624 \(2005\)](#) adottata dal Consiglio di Sicurezza durante il suo 5261° incontro il 14 settembre 2005, sul divieto di istigazione al terrorismo.

²³ Si veda [2005 Report of the UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights](#), Doc. ONU E/CN.4/2006/98, par. 26-28; [Annual Report: Ten areas of best practices in countering terrorism](#), Relatore speciale delle Nazioni Unite su antiterrorismo e diritti umani, documento ONU A/HRC/16/51, 22 dicembre 2010, par. 26-28 ([2010 UNSR's Report](#)); e [2019 Report to the UN Commission on Human Rights](#), Doc. ONU A/HRC/40/52, 1 marzo 2019, par. 19. Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo (di seguito: "Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'antiterrorismo e i diritti umani") ha evidenziato che ogni definizione di terrorismo dovrebbe limitarsi a condotte di "natura realmente terroristica", ovvero riconducibili a: (1) un atto che superi una certa soglia di gravità, ovvero (a) la presa intenzionale di ostaggi, o (b) l'intenzione di provocare la morte o gravi lesioni fisiche a uno o più individui della popolazione in generale o a segmenti di essa, o (c) l'uso di violenza fisica letale o grave; e (2) un atto compiuto *con l'intenzione* di incutere terrore nella popolazione in generale o in un segmento di essa o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a fare o ad astenersi dal fare qualcosa; e (3) un atto che corrisponda a un reato ai sensi delle convenzioni universali in materia di terrorismo (o, in alternativa, un atto che corrisponda a tutti gli elementi di un reato grave definito dal diritto nazionale). Si veda [Annual Report: Ten areas of best practices in countering terrorism](#), Doc. ONU A/HRC/16/51, 22 dicembre 2010, Pratica 7 (Modello di definizione di terrorismo), par. 28; e [UN Security Council Resolution 1566 \(2004\)](#), S/RES/1566 (2004), par. 3. Sulla definizione di "terrorismo" nel contesto dell'OSCE, si veda ad es. [ODIHR-TNTD/SPMU Guidebook on Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach](#), OSCE/ODIHR, 2014, pp. 27-30.

²⁴ Si veda ad esempio Articolo 3 della [EU Directive 2017/541 of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA](#), 15 marzo 2017, che fornisce un elenco di azioni che, se commesse intenzionalmente per intimidire seriamente una popolazione, costringere indebitamente un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare seriamente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, sono da considerarsi reati terroristici; l'articolo 1 della Convenzione CoE sulla prevenzione del terrorismo (CETS n. 196, d'ora in avanti "Convenzione di Varsavia"), ratificata dall'Italia il 21 febbraio 2017, definisce "reato terroristico" ogni reato ricadente nell'ambito di applicazione e definito in uno dei trattati elencati in Appendice, che a sua volta fa riferimento a dodici Convenzioni internazionali e relativi Protocolli (Convenzione per la repressione del sequestro illegale di aeromobili, firmata a L'Aia il 16 dicembre 1970; Convenzione per la

16. Ciò detto, per rispettare le garanzie internazionali in materia di diritti umani, la legislazione penale deve aderire al principio di legalità, assicurando chiarezza e prevedibilità, come sancito dall'articolo 15 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e dall'articolo 7 della CEDU.²⁵ Questo requisito implica che un reato sia definito in modo sufficientemente chiaro nella legge, in modo che *“l'individuo possa comprendere dal testo della disposizione in questione e, se necessario, con l'aiuto dell'interpretazione dei tribunali, quali atti e omissioni lo renderanno penalmente responsabile”*.²⁶ È essenziale che tutti gli elementi costitutivi di un reato - la condotta individuale in questione e l'intenzione - siano chiaramente sanciti dalla legge. Come rilevato dall'ODIHR in precedenti pareri, definizioni troppo generiche o poco specifiche di reati possono facilitare l'applicazione arbitraria del diritto e dei procedimenti penali, con conseguenze sul godimento di diritti quali il diritto al rispetto della vita privata (articolo 8 CEDU, articolo 17 ICCPR), le libertà di associazione e di riunione pacifica (articolo 11 CEDU, articolo 21 e 22 ICCPR), la libertà di espressione (articolo 10 della CEDU, articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), la libertà di religione o di credo (articolo 9 della CEDU, articolo 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), il diritto alla partecipazione politica (articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 della CEDU, articolo 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e il diritto a un processo equo (articolo 6 della CEDU, articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici).²⁷ Ciò è particolarmente importante quando si tratta di reati preparatori, accessori o in fieri, alla luce del potenziale impatto discriminatorio qualora gli elementi costitutivi di tali reati non siano strettamente circoscritti.²⁸
17. In primo luogo, si osserva che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e il suo Protocollo aggiuntivo²⁹ nonché la Direttiva UE 2017/541 sulla lotta al terrorismo (di seguito “Direttiva UE 2017”)³⁰ non includono specificamente tra

repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, conclusa a Montreal il 23 settembre 1971; Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei crimini contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 14 dicembre 1973; Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata a New York il 17 dicembre 1979; Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, adottata a Vienna il 3 marzo 1980; Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, concluso a Montreal il 24 febbraio 1988; Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, adottata a Roma il 10 marzo 1988; Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, stipulato a Roma il 10 marzo 1988; Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici, adottata a New York il 15 dicembre 1997; Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999; e Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, adottata a New York il 13 aprile 2005); il Comitato del CoE per la lotta al terrorismo (CDCT) sta attualmente discutendo una revisione della definizione giuridica paneuropea di “terrorismo” ai fini della Convenzione di Varsavia del 2005, si veda [Note on the Proposed Revision of the Definition of Terrorist Offences in Article 1 of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism](#), OSCE/ODIHR, 28 settembre 2023.

²⁵ Il principio del *nullum crimen sine lege* è insito nell'Articolo 15 (1) dell' ICCPR e nell' Articolo 7 (1) dell' ECHR, nonché nella [Universal Declaration of Human Rights](#), Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 217 A(III) (UDHR), Articolo 11 (1). Si veda anche [Rome Statute of the International Criminal Court](#), adottato il 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1 luglio 2002, Articoli 22 (*nullum crimen sine lege*) e 23 (*nulla poena sine lege*). Si veda anche [EU Directive 2017/541 on Combating Terrorism](#), par. 35, in riferimento ai “*principi di legalità e proporzionalità dei reati e delle pene, che comprendono anche i requisiti di precisione, chiarezza e prevedibilità del diritto penale*”

²⁶ Si veda ECtHR, [Kokkinakis v. Greece](#), n. 14307/88, 25 maggio 1993, par. 52; e ECtHR, [Jorgic v. Germany](#), n. 74613/01, 12 luglio 2007, par. 100.

²⁷ Si veda ad esempio [Note on the Proposed Revision of the Definition of Terrorist Offences in Article 1 of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism](#), OSCE/ODIHR, 28 settembre 2023, par. 6.

²⁸ Si veda ad esempio [Handbook on Gender Dimensions of Criminal Justice Responses to Terrorism](#), UNODC, 2019, notando ad esempio che la definizione dell'elemento mentale (*mens rea*) per i reati di supporto o preparatori è particolarmente significativa in termini di implicazioni di genere. Si veda anche [Note on the Proposed Revision of the Definition of Terrorist Offences in Article 1 of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism](#), OSCE/ODIHR, 28 settembre 2023), par. 6.

²⁹ [Convention on the Prevention of Terrorism](#), Consiglio d'Europa, CETS N. 196, adottata il 16 maggio 2005, ratificata dall'Italia il 21 febbraio 2017 (entrata in vigore il 1 giugno 2017); e [Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism](#), Consiglio d'Europa, CETS N. 217), adottata il 22 ottobre 2015, ratificata dall'Italia il 21 febbraio 2017 (entrata in vigore il 1 luglio 2017).

³⁰ [EU Directive 2017/541 of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA](#), 15 marzo 2017.

gli atti preparatori al terrorismo il procurarsi, il possedere, il distribuire, il divulgare, il diffondere o il pubblicizzare materiale formativo come previsto dall'articolo 1 del disegno di legge. L'articolo 7 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Prevenzione del Terrorismo, relativo all'addestramento a fini terroristici, prevede la perseguibilità penale della fornitura di *“istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, o per altri metodi o tecniche specifiche, finalizzati all'esecuzione o al contributo alla perpetrazione di un reato terroristico, sapendo che le competenze fornite sono destinate a essere utilizzate a tale scopo”*, se commesse *“illegalmente e intenzionalmente”*. Anche gli articoli 7 e 8 della Direttiva UE 2017 prevedono rispettivamente la penalizzazione della somministrazione e della ricezione di addestramento a fini terroristici.³¹ Tuttavia, in entrambi i casi, gli elementi materiali e mentali del reato (o dei reati) sono molto più rigorosamente circoscritti rispetto a quelli previsti dall'articolo 1 del disegno di legge, facendo riferimento al proposito specifico e alla consapevolezza che le competenze siano destinate a essere utilizzate per commettere o contribuire alla realizzazione di un reato terroristico. Inoltre, non si arriva a menzionare la semplice divulgazione o diffusione di materiali.

18. Inoltre, il preambolo della Direttiva specifica che, sebbene l'autoapprendimento possa rientrare nell'ambito della *“formazione ricevuta”*, ciò dovrebbe avvenire solo *“quando risulti da un comportamento attivo e sia fatto con l'intento di commettere o contribuire alla perpetrazione di un reato terroristico”*, facendo anche riferimento a eccezioni per *“scopi legittimi, come quelli accademici o di ricerca”*.³² Si noti inoltre che la copertura generale e la mancanza di definizioni chiaramente circoscritte degli elementi costitutivi degli atti preparatori previsti dalla direttiva e dell'impatto sui diritti e le libertà fondamentali, incluso l'impatto specifico su individui appartenenti a gruppi particolari, sono stati criticati dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali.³³ In particolare, l'Agenzia ha sottolineato come sia fondamentale prevedere come elemento costitutivo della ricezione dell'addestramento lo specifico intento terroristico, evidenziando che questo elemento soggettivo svolge un ruolo cruciale nella distinzione tra comportamento lecito e reato, assicurando al contempo eccezioni per scopi legittimi.³⁴
19. A questo proposito, la stesura proposta nell'articolo 1.a del disegno di legge solleva diverse perplessità in merito agli elementi costitutivi del reato. In primo luogo, non è chiaro cosa si possa considerare coperto dall'espressione *“qualsiasi altra tecnica o metodo per compiere atti di violenza o sabotaggio”*, poiché molti oggetti normalmente innocui potrebbero essere utilizzati a questo scopo. In secondo luogo, non è chiaro se il fine specifico si applichi solo all'atto di *“procurarsi o possedere”* materiali contenenti *“istruzioni sulla preparazione o sull'uso di varie armi, sostanze e tecniche o metodi per compiere atti di violenza o sabotaggio”* o anche al fine di perseguire lo scopo terroristico. Questa definizione comporta il rischio di imputare a individui la responsabilità di reati terroristici per il solo fatto di possedere tali materiali, anche se i loro scopi sono svincolati

³¹ L'articolo 7 si riferisce alla fornitura intenzionale di *“istruzioni sulla fabbricazione o sull'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, o su altri metodi o tecniche specifici, al fine di commettere, o contribuire a commettere, uno dei reati elencati alle lettere da a) a i) dell'articolo 3, paragrafo 1, sapendo che le competenze fornite sono destinate ad essere utilizzate a tale scopo”*, mentre l'articolo 8 riguarda la *“ricezione di istruzioni sulla fabbricazione o sull'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, o su altri metodi o tecniche specifici, al fine di commettere, o contribuire a commettere, uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a i)”* se commesso intenzionalmente.

³² Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council on combating terrorism, 31 marzo 2017, Cons. 11.

³³ Study on Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism - Impact on fundamental rights and freedoms, Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), 2021, Sezione 4.

³⁴ Summary of the Study on Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism: Impact on Fundamental Rights and Freedoms, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), (2022), p. 5.

dalla perpetrazione di atti di terrorismo, ad esempio per studi criminologici, lavori giornalistici o letterari. Va sottolineato che il terrorismo è spesso considerato un reato a doppia finalità (speciale)³⁵ in base al quale l'individuo non deve solo avere l'intenzione di mettere in atto la condotta, ma anche di dare un contributo rilevante a un atto "terroristico".³⁶ Alla luce della tendenza delle giurisprudenze nazionali ad adottare un'interpretazione estensiva dei reati legati al terrorismo,³⁷ è essenziale che gli elementi soggettivi, soprattutto in termini di conoscenza e di intento terroristico specifico, siano chiaramente specificati nella definizione giuridica del reato.

20. Alla luce di quanto sopra, **ove mantenuti, gli elementi materiali e mentali che costituiscono le fattispecie di reato dovrebbero essere circoscritti in modo più rigoroso, tra l'altro (i) eliminando formulazioni ampie come "qualsiasi altra tecnica o metodo per compiere atti di violenza o di sabotaggio", (ii) specificando il requisito dell'intento specifico di commettere o contribuire a commettere atti terroristici veri e propri e (iii) includendo una clausola di eccezione o di esclusione per salvaguardare le attività legittime, in particolare la difesa o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le attività delle organizzazioni per i diritti umani e umanitarie, e altre attività legittime, come l'istruzione, la ricerca scientifica e accademica, l'assistenza legale, gli scopi giornalistici o artistici.**³⁸ Sebbene esuli dall'ambito del presente Parere, considerazioni analoghe dovrebbero valere anche per tutti i reati accessori, preparatori o indiziari previsti dal Codice Penale italiano.

RACCOMANDAZIONE A.

Circoscrivere più chiaramente gli elementi materiali e mentali costitutivi dei reati penali di cui all'articolo 1 del disegno di legge, anche eliminando la formulazione generica, specificando il requisito dell'intenzione specifica di commettere o contribuire alla perpetrazione di veri e propri reati di terrorismo e includendo un'eccezione o una clausola di esclusione per salvaguardare le attività legittime, in particolare la difesa o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le attività delle organizzazioni per i diritti umani e umanitarie e altre attività legittime, come l'istruzione, la ricerca scientifica e accademica, l'assistenza legale, gli scopi giornalistici o artistici.

2.2. Revoca della cittadinanza (Articolo 7)

21. L'articolo 7 del disegno di legge propone modifiche alla legge n. 91, finalizzate a modificare le condizioni in cui la cittadinanza possa essere revocata a seguito di una condanna per alcuni reati gravi, tra questi quelli commessi con finalità di terrorismo. Tali modifiche comportano due cambiamenti fondamentali: in primo luogo, l'obbligo di

³⁵ Si veda Tribunale Speciale per il Libano, *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging* (2011), p. 3, che afferma che: "Sulla base dei trattati, delle risoluzioni delle Nazioni Unite e della giurisprudenza degli Stati, vi sono prove convincenti del fatto che si sia sviluppata una norma consuetudinaria di diritto internazionale sul terrorismo in tempo di pace, che richiede i seguenti elementi: (i) l'intento (dolus) del reato presupposto e (ii) l'intento speciale (dolus specialis) di diffondere paura o di coercire l'autorità; (iii) la perpetrazione di un atto criminale e (iv) che l'atto terroristico sia transnazionale."

³⁶ Si veda *Note on the Proposed Revision of the Definition of Terrorist Offences in Article 1 of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, OSCE/ODIHR, 28 settembre 2023, par. 17.

³⁷ Si veda ad esempio ECtHR, *Yüksel Yalçınkaya v. Türkiye* [GC], no. 15669/20, 26 settembre 2023.

³⁸ Si veda *Note on the Proposed Revision of the Definition of Terrorist Offences in Article 1 of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, OSCE/ODIHR, 28 settembre 2023, par. 20-24 e relativi riferimenti, compresi esempi di clausole di esenzione nei Codici Penali di alcuni Paesi come la Svizzera, il Canada e la Nuova Zelanda.

revocare la cittadinanza, in caso di condanna, a condizione che l'individuo abbia o *possa ottenere* un'altra cittadinanza e, in secondo luogo, l'estensione del periodo entro il quale la revoca della cittadinanza può essere applicata da tre a dieci anni.

22. In primo luogo, si noti che la revoca della cittadinanza come misura antiterrorismo è stata a lungo criticata sia per il suo grave impatto sui diritti umani (in particolare, ma non solo, laddove porti all'apolidia), sia per i dubbi sulla sua efficacia nella prevenzione del rischio terrorismo.³⁹ La revoca della cittadinanza, inoltre, non solleva gli Stati da altri obblighi in materia di diritti umani nei confronti delle persone colpite, ad esempio in relazione all'espulsione dal territorio o al divieto di respingimento, come illustrato di seguito. Dal punto di vista dell'antiterrorismo internazionale, esiste anche la fondata preoccupazione che la revoca della cittadinanza, se finalizzata solo all'allontanamento dal proprio Paese, possa indebolire la sicurezza internazionale, limitandosi a trasferire i rischi per la sicurezza rappresentati dai terroristi, dai loro sostenitori e dai combattenti stranieri al di fuori della giurisdizione dello Stato.⁴⁰ Per questi motivi, l'ODIHR ha invitato gli Stati partecipanti all'OSCE ad astenersi in linea di principio dal ricorrere alla revoca della cittadinanza quale misura antiterrorismo e, qualora gli Stati vi facciano ricorso, a farlo solo in circostanze del tutto eccezionali, garantendo al contempo che non venga applicata in modo arbitrario, che non porti all'apolidia o ad altre limitazioni dei diritti umani non necessarie o sproporzionate.⁴¹
23. Il primo emendamento proposto mira ad allinearsi con l'articolo 8(1) della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia,⁴² che prevede che uno Stato contraente “*non privi una persona della sua cittadinanza laddove tale privazione la renda apolide*”. Tuttavia, è importante osservare che l'emendamento proposto non vieta la revoca della cittadinanza in tutti i casi in cui tale revoca potrebbe comportare l'apolidia, in quanto consente la revoca nel caso in cui l'individuo sarebbe semplicemente idoneo ad acquisire in teoria un'altra cittadinanza, ma non ha ottenuto una seconda cittadinanza. La determinazione dell'idoneità di un individuo a ottenere la cittadinanza di un altro Paese esula dalla giurisdizione di un giudice nazionale, poiché i criteri e le procedure per l'acquisizione della cittadinanza rientrano nelle prerogative della sovranità di ciascuno Stato. Inoltre, anche nel caso in cui un individuo soddisfi in teoria i criteri per l'acquisizione di un'altra cittadinanza, tale procedura potrebbe essere lunga o non praticabile. La semplice possibilità di ottenere un'altra cittadinanza non ne garantisce l'ottenimento e un individuo può quindi rimanere apolide in attesa della decisione finale delle autorità dello Stato dell'altro Paese.
24. Le decisioni relative alla revoca della cittadinanza dovrebbero anche essere conformi alle Linee guida dell'UNHCR sull'Apolidia n. 5, in particolare al paragrafo 45, che sottolinea l'obbligo di uno Stato di valutare il rischio di apolidia prima di revocare la cittadinanza.⁴³ L'onere ad esclusivo carico dell'individuo di dimostrare l'apolidia non rispetterebbe tale obbligo. Il processo dovrebbe essere collaborativo, con l'individuo e lo Stato che forniscono prove per determinare accuratamente il rischio di apolidia. Come sottolineato dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite per la protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo “*gli Stati non possono privare*

³⁹ Si veda e.g. [Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework](#), OSCE/ODIHR, 2018, pp. 47-51; Ad esempio, le disposizioni sulla revoca della cittadinanza che si applicano solo alle persone naturalizzate sono state percepite come discriminatorie per la creazione di un gruppo di “cittadini di seconda classe” (pagg. 49-50).

⁴⁰ *Ibid.* pagg. 50-51.

⁴¹ *Ibid.* p. 46.

⁴² L'Italia ha aderito alla Convenzione il 1 dicembre 2015.

⁴³ Si veda [Guidelines on Statelessness No.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the Convention on the Reduction of Statelessness](#), Nazioni Unite, UNHCR, 10 dicembre 2019.

un cittadino della nazionalità sulla base della propria valutazione secondo cui l'individuo possiede un'altra nazionalità, qualora l'altro Stato coinvolto si rifiuti di riconoscere l'individuo come cittadino. La questione rilevante per stabilire se un individuo sarà reso apolide attraverso la revoca della cittadinanza è se l'individuo possieda attualmente e abbia la prova di possedere un'altra nazionalità. Questa valutazione non dovrebbe essere fatta sulla base dell'interpretazione di uno Stato della legge sulla cittadinanza di un altro Stato, ma piuttosto dovrebbe fondarsi su consultazioni con lo Stato in questione e su una conferma scritta di quest'ultimo".⁴⁴

25. Dal punto di vista dei diritti umani, l'apolidia forzata è in contrapposizione con le norme internazionali sui diritti umani. Sebbene gli Stati abbiano il diritto legittimo di adottare misure per affrontare la minaccia alla sicurezza nazionale costituita dal terrorismo (articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia), gli Stati rimangono vincolati dal diritto internazionale e, in particolare, dal divieto assoluto di privazione arbitraria della cittadinanza. L'articolo 7 della Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, firmata ma non ratificata dall'Italia, consente la revoca della cittadinanza solo in casi specifici.⁴⁵ Anche quando gli individui non rimangono apolidi, la privazione della cittadinanza ha conseguenze economiche, sociali, culturali e familiari, in particolare sui bambini i cui genitori vengono privati della cittadinanza.⁴⁶ Il Relatore Speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo ha anche evidenziato i modelli di disuguaglianza di genere e le eccezionalità di genere nelle attuali pratiche di privazione della cittadinanza nell'antiterrorismo.⁴⁷
26. Inoltre, revocare la cittadinanza a un individuo prima che ne acquisisca un'altra può lasciarlo senza documenti di identificazione validi, provocando incertezza giuridica sul suo status legale e incidendo in modo significativo sul godimento dei suoi diritti e sulla sua identità personale e sociale, interferendo così con il suo diritto al rispetto della vita

⁴⁴ Si veda [Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism](#) Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, febbraio 2022, p. 11. Si veda anche [Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness Resulting from Loss and Deprivation of Nationality: Summary Conclusions of Expert Meeting](#), Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, (2014), par. 6. Si veda anche [Guidelines on Statelessness No.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the Convention on the Reduction of Statelessness](#), Nazioni Unite, UNHCR, 10 dicembre 2019, par. 81. Si veda anche [Implementation of Security Council Resolution 2178 \(2014\) by States affected by foreign terrorist fighters](#), Comitato antiterrorismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite Direzione Esecutiva (CTED), S/2015/975 Allegato - Terzo rapporto - 29 Dicembre 2015, par. 52 e 73, il quale rileva la preoccupante prassi degli Stati di revocare la cittadinanza anche se ciò comporta l'apolidia.

⁴⁵ Si veda the [European Convention on Nationality](#), Consiglio d'Europa, 1997, firmato dall'Italia nel 1997 ma non ancora ratificato. Pur non essendo giuridicamente vincolante per l'Italia, in linea di principio, ai sensi dell'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (che l'Italia ha ratificato il 25 luglio 1974), "uno Stato è obbligato ad astenersi da atti che potrebbero vanificare lo scopo di un trattato quando [...] ha firmato il trattato". Pertanto, dopo la sottoscrizione della Convenzione europea sulla cittadinanza, l'Italia non dovrebbe adottare una legislazione che sia in palese contraddizione con le disposizioni della Convenzione, vanificando così lo scopo stesso di quest'ultima e violando l'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. L'articolo 7 della Convenzione europea sulla Nazionalità stabilisce che "Uno Stato Parte non può prevedere nel proprio diritto interno la perdita della cittadinanza ex lege o su iniziativa dello Stato Parte, salvo che nei seguenti casi: (a) acquisizione volontaria di un'altra cittadinanza; b) acquisizione della cittadinanza dello Stato Parte mediante comportamento illecito, false informazioni o omissione di qualsiasi fatto rilevante attribuibile al richiedente; (c) servizio volontario in una forza armata straniera; (d) comportamento gravemente pregiudizievole per gli interessi vitali dello Stato Parte; (e) mancanza di un legame effettivo tra lo Stato Parte e un cittadino abitualmente residente all'estero; (f) laddove sia accertato, durante la minore età di un ragazzo, che le condizioni preliminari previste dal diritto interno che hanno portato all'acquisizione ex lege della cittadinanza dello Stato Parte non siano più soddisfatte; (g) adozione di un minore se questi acquisisce o detiene la cittadinanza straniera di uno o di entrambi i genitori adottanti (...).) Uno Stato Parte non può prevedere nel proprio diritto interno la perdita della cittadinanza ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo qualora la persona interessata diventi in tal modo apolide, ad eccezione dei casi di cui al paragrafo 1, lettera b, del presente articolo."

⁴⁶ Si veda [Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism](#), Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo febbraio 2022, p. 5. Si veda anche [Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" Within a Human Rights Framework](#), OSCE/ODIHR, pubblicato il 12 settembre 2018, pagg. 47-51 e 68-72.

⁴⁷ Si veda [Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism](#), Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, febbraio 2022, Sezione relativa all'impatto sulle donne, pp. 20-21. Si veda anche ad esempio, [Report of the Special Rapporteur](#) sulla promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, Ben Saul, 26 febbraio – 5 aprile 2024, par. 35.

privata e familiare ai sensi dell'articolo 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dell'articolo 8 della CEDU.⁴⁸ Come sottolineato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la revoca della cittadinanza senza adeguate garanzie procedurali, tra le quali la possibilità di impugnare la decisione dinanzi a tribunali che offrano le relative garanzie, o senza che le autorità agiscano con diligenza e rapidità, viola anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare tutelato dall'articolo 8 della CEDU.⁴⁹

27. Inoltre, di fatto, la revoca della cittadinanza spesso precede o è collegata ad altre misure che coinvolgono i diritti umani, sia che si tratti del rifiuto di entrare in uno Stato, dell'espulsione o della deportazione in un altro Stato o di altre misure.⁵⁰ L'emendamento proposto può effettivamente aumentare il rischio che tali misure vengano adottate, portando potenzialmente all'espulsione di individui verso Paesi in cui potrebbero subire torture o trattamenti inumani o punizioni a causa della propria provenienza. L'articolo 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea proibisce tali azioni, affermando che nessuno dovrebbe essere espulso in un Paese dove vi sia il rischio di pena di morte, tortura o altri trattamenti o punizioni inumani.⁵¹ Analogamente, l'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti vieta l'espulsione di una persona verso un Paese *“in cui vi siano fondati motivi di ritenere che la persona rischi di essere sottoposta a tortura.”*⁵²
28. Alla luce di quanto sopra, consentendo la revoca della cittadinanza a individui che non possiedono o non hanno già acquisito un'altra cittadinanza, **l'articolo 7 della proposta di legge non è conforme agli standard internazionali e dovrebbe essere rivisto richiedendo che l'individuo possieda già o abbia acquisito un'altra cittadinanza e rimuovendo il riferimento all'“essere idoneo a ottenere” un'altra cittadinanza.** Inoltre, è essenziale che vi sia **prova della cittadinanza dell'individuo confermata dallo Stato in questione e ciò dovrebbe essere specificato nell'articolo 7 del disegno di legge, a meno che non sia già richiesto dalla legislazione, dalla regolamentazione secondaria o dalle linee guida applicabili.**
29. La seconda parte proposta dell'articolo 7 del disegno di legge estende a dieci anni - invece di tre - il periodo di tempo per decidere sull'eventuale revoca della cittadinanza dopo la condanna definitiva per taluni reati.⁵³ Il soggetto che rischia di incorrere in questa eventualità ed eventualmente i suoi familiari potrebbero essere lasciati in uno stato di incertezza sul proprio futuro fino a dieci anni. Tale incertezza, come già sottolineato, può avere un impatto negativo sulla protezione della vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 17 del Patto Internazionale sui Diritti Umani e dell'articolo 8 della CEDU.
30. La motivazione della modifica proposta, secondo il documento tecnico, è quella di garantire *“una maggiore protezione della sicurezza nazionale”*. Non è chiaro in che modo

⁴⁸ Si veda ad esempio ECtHR, *Emin Huseynov v. Azerbaijan*, n. 1/16, 13 luglio 2023, par. 52.

⁴⁹ Si veda ECtHR, *Emin Huseynov v. Azerbaijan*, n. 1/16, 13 luglio 2023.

⁵⁰ Si veda *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of “Foreign Terrorist Fighters” Within a Human Rights Framework*, OSCE/ODIHR, pubblicato il 12 settembre 2018, pag. 50.

⁵¹ Si veda *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Unione Europea, 18 dicembre 2000, Articolo 19.

⁵² Si veda *UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 39/46, adottata il 10 Dicembre 1984, Articolo 3.

⁵³ Ovvero i reati elencati nel decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge n. 132 del 2018 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, che ha aggiunto l'articolo 10-bis alla legge n. 91 del 1992 sulla cittadinanza. Esso prevede la revoca della cittadinanza italiana, solo se acquisita per matrimonio, per concessione o per scelta al compimento del diciottesimo anno di età per i nati in Italia (non anche per *iure sanguinis*, con una irragionevole differenziazione di trattamento), in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del Codice penale. 4), del Codice di procedura penale, nonché per i reati previsti dagli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del Codice penale. La revoca non è automatica dopo la condanna ma viene decisa, su proposta del Ministro dell'Interno, entro il termine perentorio di tre anni (che ora diventerebbero 10 con il nuovo disegno di legge 1660) a decorrere dalla data della condanna definitiva.

l'estensione del periodo di tempo per un'eventuale decisione di revoca della cittadinanza di altri sette anni rafforzerebbe la sicurezza nazionale. L'estensione del periodo in cui può essere presa una decisione comporterebbe il rischio che fattori successivi, non correlati alla condanna, influenzino il processo decisionale. Se una decisione presumibilmente legata alla condanna si basasse in realtà su fattori successivi, potrebbe essere considerata arbitraria e portare a violazioni dei diritti della persona ai sensi del Patto internazionale sui diritti civili e politici e della CEDU.⁵⁴

31. **Si raccomanda di riconsiderare completamente l'articolo 7 (2) del disegno di legge.** Ove mantenuto, si noti che le misure adottate dal legislatore, dalle autorità amministrative o dai tribunali dopo l'imposizione di una condanna definitiva o durante l'esecuzione della pena, che comportino la ridefinizione o la modifica della portata della “pena” inflitta dal tribunale, possono rientrare nell'ambito del divieto di applicazione retroattiva delle pene sancito dall'articolo 7 (1) della CEDU.⁵⁵ Ciò significa che l'estensione del periodo di tempo per decidere su un'eventuale revoca della cittadinanza prevista dall'articolo 7 (2) del disegno di legge potrebbe essere applicabile solo alle persone la cui condanna definitiva sia stata pronunciata dopo l'entrata in vigore del disegno di legge.

RACCOMANDAZIONE B.

Specificare nell'articolo 7 (1) del disegno di legge che la revoca della cittadinanza è possibile solo nel caso in cui l'individuo sia già in possesso o abbia acquisito un'altra cittadinanza e rimuovere il riferimento all'“essere idoneo a ottenere” un'altra cittadinanza.

Riconsiderare interamente l'estensione temporale del periodo in cui la cittadinanza può essere revocata nell'articolo 7 (2) del disegno di legge.

3. MISURE PER COMBATTERE L'OCCUPAZIONE ARBITRARIA DI PROPRIETÀ (ARTICOLO 8)

32. L'articolo 8 del disegno di legge introduce modifiche al Codice Penale e al Codice di Procedura Penale (CPC) italiano, per contrastare l'occupazione arbitraria di immobili adibiti a domicilio altrui. In particolare, il nuovo articolo 634-*bis* del codice penale proposto punisce con la reclusione fino a sette anni chiunque, con violenza o minaccia, occupi o detenga senza titolo un immobile adibito a domicilio altrui, ovvero impedisca il rientro nello stesso immobile del proprietario o di chi lo detenga legittimamente. La stessa pena si applica a chiunque, con l'inganno o con la frode, si impossessi di un immobile altrui o ceda ad altri l'immobile occupato. L'articolo 634-*bis* (2) specifica inoltre “*Salvo il caso di concorso in reato, chiunque interferisca o contribuisca all'occupazione della proprietà, ovvero riceva o versi denaro o altri benefici per l'occupazione della proprietà*”. Le modifiche proposte al CPC, pur prevedendo il ruolo di un giudice per ordinare il reintegro del possesso dell'immobile oggetto di occupazione arbitraria, prevedono anche che, nel caso in cui l'immobile occupato sia l'unica abitazione

⁵⁴ Si veda ad esempio ECtHR, *Ramadan v. Malta*, n. 76136/12, 21 giugno 2016, par. 62, constatando che una revoca arbitraria della cittadinanza potrebbe, in determinate circostanze, sollevare un problema ai sensi dell'articolo 8 della CEDU a causa del suo impatto sulla vita privata dell'individuo.

⁵⁵ Si veda ad esempio ECtHR, *Del Río Prada v. Spain* [GC], n. 42750/09, 21 ottobre 2013, par. 89.

effettiva del ricorrente, l'ufficiale di polizia che riceve una denuncia per il suddetto reato possa già agire, senza l'ordinanza di un giudice, laddove abbia “buone ragioni per ritenere che l'occupazione sia arbitraria” (art. 321-bis (2)-(4)).

33. L'articolo 11 (1) del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali⁵⁶ riconosce il diritto di ogni individuo a un tenore di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa cibo, vestiario e alloggio adeguati, e al continuo miglioramento delle condizioni di vita. Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (di seguito “Comitato CESC”) stabilisce che il diritto a un alloggio adeguato debba essere interpretato in senso lato, come il diritto a vivere in un luogo in sicurezza, pace e dignità.⁵⁷ Sebbene il diritto a un alloggio adeguato non richieda allo Stato di costruire alloggi per l'intera popolazione,⁵⁸ esso obbliga i governi a creare un quadro giuridico e normativo favorevole e ad individuare le priorità di finanziamento per prevenire il problema dei senzatetto, impedire gli sfratti coatti, affrontare le discriminazioni, concentrarsi sui gruppi più vulnerabili ed emarginati, assicurare a tutti la sicurezza abitativa e garantire l'adeguatezza degli alloggi, compresi quelli delle popolazioni più vulnerabili.⁵⁹
34. Affinché un alloggio sia considerato “adeguato”, deve quantomeno soddisfare i seguenti sette criteri definiti dal Comitato CESC: (1) sicurezza abitativa; (2) disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture; (3) accessibilità economica; (4) abitabilità; (5) accessibilità; (6) ubicazione; e (7) adeguatezza culturale.⁶⁰ A questo proposito, si riconosce che gli sgomberi *forzati* senza la concessione e l'accesso ad adeguate forme di tutela legale o di altro tipo⁶¹ sono considerati *prima facie* incompatibili con i requisiti dell'ICESC; il divieto, tuttavia, non si applica agli sgomberi effettuati con la forza in conformità con la legge, che siano accompagnati da una sufficiente tutela legale o di altro tipo e siano conformi agli standard internazionali sui diritti umani.⁶² I Principi di base e le Linee guida sugli sfratti e gli sfollamenti del 2007⁶³ del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sull'adeguatezza abitativa elaborano ulteriormente gli obblighi degli Stati prima, durante e dopo uno sfratto e forniscono un'utile guida.
35. A livello di CoE, sebbene la CEDU non preveda un diritto generale all'abitazione, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha fatto riferimento all'articolo 8, che tutela il diritto degli individui al rispetto della loro vita privata, della loro vita familiare e del loro domicilio, nonché all'articolo 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, che garantisce il diritto alla proprietà. In particolare, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riconosciuto che la tutela dell'articolo 8 della CEDU si applica indipendentemente dalla questione della legittimità dell'occupazione ai sensi del diritto nazionale.⁶⁴ Inoltre, ha sottolineato l'obbligo di garantire un alloggio a persone particolarmente vulnerabili in casi

⁵⁶ Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Nazioni Unite, Assemblea Generale, risoluzione 2200A, adottato il 16 dicembre 1966, ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978.

⁵⁷ Si veda [General Comment No. 4](#), “Diritto ad un alloggio adeguato”, Nazioni Unite, Comitato CESC, 13 Dicembre 1991, par. 7.

⁵⁸ Si veda, in relazione alla progressiva realizzazione dei diritti abitativi, [General Comment No. 3](#), “la natura degli obblighi di parte dello Stato”, Nazioni Unite, Comitato CESC, 1990, par. 9. Si veda anche [Factsheet No. 21 on the Right to adequate housing](#), Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) e Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti di persone (UN-Habitat), novembre 2009, page 6.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Si veda [General Comment No. 4 on the right to adequate housing](#), Nazioni Unite, Comitato CESC, 13 Dicembre 1991, par. 8, La “sicurezza abitativa” viene definita come un grado di sicurezza abitativa che garantisca la tutela legale da sfratti forzati, molestie e altre minacce.

⁶¹ Si veda [General Comment No. 7 on forced evictions](#), Nazioni Unite, Comitato CESC, 1997, par. 4.

⁶² Si veda [General Comment No. 4 on the right to adequate housing](#), Nazioni Unite, Comitato CESC, 13 Dicembre 1991, par. 18. Si veda anche [General Comment No. 7 on forced evictions](#), Nazioni Unite, Comitato CESC, 1997, par. 1 e 4.

⁶³ [Annex I to the 2007 Report of the UN Special Rapporteur on adequate housing on “Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement”](#), A/HRC/4/18, 5 febbraio 2007.

⁶⁴ Si veda ECtHR, [McCann v. the United Kingdom](#), n. 19009/04, 13 maggio 2008, par. 46.

eccezionali,⁶⁵ e ha posto particolare attenzione allo status svantaggiato di alcuni gruppi nel valutare come affrontare gli insediamenti abusivi e, laddove l'allontanamento degli occupanti fosse considerato necessario, nel decidere i tempi, le modalità e, se possibile, le disposizioni per un alloggio alternativo.⁶⁶ La Corte ha inoltre affermato che la perdita della propria abitazione costituisce una forma estrema di interferenza con il diritto al rispetto della casa, indipendentemente dal fatto che la persona interessata appartenga o meno a un gruppo vulnerabile e che l'occupazione sia legittima o meno ai sensi del diritto nazionale.⁶⁷ I tribunali nazionali devono valutare la necessità dello sgombero esaminando le circostanze personali dell'occupante, prendendo in considerazione le possibili alternative e assicurandosi che lo sgombero non comporti la condizione di senzatetto dell'occupante.⁶⁸ Inoltre, l'articolo 16 della Carta sociale europea, relativo al diritto della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica, è stato interpretato come comprendente l'obbligo di promuovere e fornire un alloggio, che si estende anche alla sicurezza contro gli sfratti irregolari, e si concentra sui bisogni delle famiglie e sull'adeguatezza degli alloggi.⁶⁹

36. Pertanto, quando si prendono in considerazione gli sfratti, occorre tenere conto di una serie di fattori, tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la questione di quanto tempo una persona abbia soggiornato o risieda in un luogo e di quanto ciò sia stato tollerato dalle autorità locali,⁷⁰ la condizione di individuo appartenente a un gruppo potenzialmente svantaggiato dal punto di vista sociale,⁷¹ la presenza di bambini, le ripercussioni sullo stile di vita e sui legami sociali e familiari dei richiedenti,⁷² se lo sfratto renderà la persona/famiglia senzatetto, l'impatto sui diritti altrui (in particolare i diritti di proprietà di persone fisiche o giuridiche), l'interesse pubblico in gioco e/o l'esistenza di opzioni alternative.⁷³ La legislazione dovrebbe garantire l'adozione di determinate misure per proteggere la proprietà dalla distruzione e dall'appropriazione, dall'occupazione o dall'uso illegali, nel caso in cui gli occupanti sfrattati siano obbligati a lasciare qualunque proprietà o bene nel corso delle procedure di sgombero.⁷⁴
37. L'articolo 8 del disegno di legge non offre garanzie di un giusto processo, soprattutto perché un potenziale sfratto sembra possibile anche senza l'ordine preventivo di un tribunale, e non tiene conto delle circostanze personali dell'occupante e delle possibili ripercussioni sui legami sociali e familiari, inclusa la potenziale condizione di senzatetto. La nuova disposizione rischia inoltre di sovrapporsi ai vigenti articoli 614 (violazione di domicilio) e 633 (violazione di terreni o edifici), che potenzialmente perseguono alcune fattispecie di reato relativamente simili, con il rischio di generare incertezza giuridica e

⁶⁵ Si veda ECtHR, *Yordanova and others v. Bulgaria*, n. 25446/06, 24 aprile 2012, par. 130.

⁶⁶ *Ibid.* par. 133.

⁶⁷ *Ibid.* par. 118.

⁶⁸ Si veda ad esempio ECtHR, *Ahmadova v. Azerbaijan*, n. 9437/12, 18 novembre 2021; Si veda anche *Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria*, n. 46577/15, 21 aprile 2016, par. 49-62.

⁶⁹ Si veda anche ad esempio, Comitato europeo per i diritti sociali, *European Roma Rights Center v. Greece*, Ricorso n. 15/2003, decisione dell'8 dicembre 2004, par. 24.

⁷⁰ Si veda ad esempio ECtHR, *Yordanova and others v. Bulgaria*, n. 25446/06, 24 aprile 2012, par. 113. Si veda anche ECtHR, *Winterstein et Autres c. France* (disponibile solo in francese), n. 27013/07, 17 ottobre 2013, par. 152.

⁷¹ Si veda ad esempio ECtHR, *Yordanova and others v. Bulgaria*, n. 25446/06, 24 aprile 2012, par. 129.

⁷² Si veda ECtHR, *Chapman v. United Kingdom* [GC], n. 27238/95, 18 gennaio 2001, par. 73.

⁷³ *Ibid.* par. 103-104. Si veda anche *Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on Land-Use Planning and Construction of the Slovak Republic*, OSCE/ODIHR, 2014, par. 77.

⁷⁴ Annex I to the 2007 Report of the UN Special Rapporteur on adequate housing on "Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement", A/HRC/4/18, 5 febbraio 2007, par. 50. Ad esempio, in caso di evacuazione degli occupanti da un'abitazione non a norma, gli articoli L. 542-1 e L. 542-2 del Codice francese delle costruzioni e dell'edilizia abitativa stabiliscono che le autorità pubbliche debbano elencare gli oggetti abbandonati, i quali dovranno essere conservati in un luogo appropriato designato dalle autorità pubbliche per un anno, al termine del quale - qualora non siano stati ritirati dalle persone evacuate - dovranno essere venduti mediante asta pubblica.

confusione sulle norme applicabili. Alcuni degli elementi costitutivi del reato, soprattutto se riferiti ai casi di concorso nel reato, appaiono piuttosto generici o poco chiari.

38. La nuova disposizione proposta, che prevede la reclusione da due a sette anni, potrebbe anche avere un effetto dissuasivo su quanti cercano di occupare pacificamente alcune proprietà pubbliche o private in segno di protesta pacifica o addirittura di disobbedienza civile. È importante sottolineare che il diritto alla libertà di assemblea pacifica sancito dall'articolo 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'articolo 11 della CEDU tutela un'ampia gamma di incontri e assemblee, comprese le manifestazioni di tipo "occupy".⁷⁵ Inoltre, come sottolineato nelle Linee guida dell'ODIHR-Commissione di Venezia sulla libertà di assemblea pacifica, vi sono casi nei quali il modo in cui un'assemblea viene condotta viola intenzionalmente la legge, ad esempio sconfinando in proprietà private, in un modo che gli organizzatori e/o i partecipanti ritengono possa amplificare o altrimenti aiutare la comunicazione del loro messaggio, comunemente definito "disobbedienza civile". Coloro che si impegnano nella disobbedienza civile spesso si sforzano di farlo in modo pacifico e le risposte dello Stato, compresi arresti e sanzioni, devono essere proporzionate ai relativi reati e le sanzioni devono tenere conto della natura della condotta illecita.⁷⁶ A tal proposito, si osserva che la detenzione potrebbe essere applicata ai sensi della disposizione proposta anche in assenza di lesioni alle persone o danni alle proprietà, il che sembra sproporzionato.
39. Si osserva inoltre che la nuova fattispecie di reato prevede una pena minima di due (fino a sette) anni di reclusione, il che può potenzialmente avere un effetto di dissuasione sull'esercizio del diritto di assemblea pacifica, come descritto in precedenza. Più in generale, la pratica di prevedere pene minime relativamente *elevate* è stata generalmente criticata a livello internazionale, in quanto può portare all'imposizione di pene sproporzionatamente più elevate e pregiudicare il potere discrezionale di cui i giudici hanno bisogno per comminare pene adeguate a ogni singolo caso.⁷⁷
40. È inoltre discutibile se tale comportamento debba essere penalizzato alla luce delle disposizioni di diritto penale esistenti in materia di violazione di proprietà, di altri meccanismi di diritto civile e delle politiche abitative che possono essere utilizzate. È opportuno ricordare che la legittimità del diritto penale dipende dal fatto che venga usato con discrezione, in *ultima ratio*, come risulta dal diritto e dalla prassi internazionali. Ciò è stato espresso, ad esempio, nell'approccio dell'UE al diritto penale che afferma che: *"considerando che, data la sua capacità, per sua natura, di limitare alcuni diritti umani e libertà fondamentali di indagati, imputati o condannati, oltre al possibile effetto stigmatizzante delle indagini penali, e tenendo conto del fatto che un uso eccessivo delle norme penali porta a un declino dell'efficienza, il diritto penale deve essere applicato come misura di ultima istanza (ultima ratio) per affrontare comportamenti chiaramente definiti e delimitati, che non possono essere efficacemente affrontati con misure meno severe e che causano danni significativi alla società o agli individui..."*⁷⁸

⁷⁵ Joint Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, Nazioni Unite, Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU, A/HRC/31/66, 4 febbraio 2016, par.10.

⁷⁶ Si veda *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, 3° edizione, 2019, par. 11 e 228.

⁷⁷ Si veda ad esempio *Law and Justice – the Case for Parliamentary Scrutiny*, Unione Interparlamentare (UIP), 2006, pp. 20 e 88; *Mission to South Africa: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers* Relatore Speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, 25 gennaio 2001, E/CN.4/2001/65/Add.2, pag. 4; e *Mandatory Sentencing Discussion Paper* Law Council of Australia, maggio 2014.

⁷⁸ *Resolution of 22 May 2012 on an EU approach to criminal law* (2010/2310(INI)), Parlamento Europeo, P7_TA(2012)0208, Punto I, citato in *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework*, OSCE/ODIHR, 2018, p. 39.

41. Alla luce di quanto sopra, **il legislatore dovrebbe riconsiderare completamente l'introduzione del nuovo reato penale e le relative modifiche al CPC**. Ove mantenute, le disposizioni dovrebbero essere riviste in modo sostanziale per essere più rigorosamente circoscritte e le sanzioni ridotte, garantire che qualsiasi sgombero sia eseguito solo su ordinanza del tribunale, al termine di una procedura che offra tutte le garanzie di un giusto processo, tenendo conto anche di tutte le circostanze personali rilevanti dell'occupante e rispettando pienamente gli standard e le raccomandazioni internazionali in materia di diritti umani di cui sopra.

RACCOMANDAZIONE C.

Riconsiderare completamente l'introduzione del nuovo reato di occupazione abusiva di proprietà e la relativa procedura che potrebbe portare allo sgombero dell'occupante, o almeno circoscriverli in modo più rigoroso, garantendo che qualsiasi sgombero venga eseguito solo su ordinanza del tribunale, al termine di una procedura che offra tutte le garanzie di un giusto processo, che tenga conto anche di tutte le circostanze personali rilevanti dell'occupante e che sia pienamente conforme agli standard e alle raccomandazioni internazionali sui diritti umani.

4. DIVIETO DI ACCESSO ALLE AREE DELLE INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI (ARTICOLO 10)

42. L'articolo 10 del disegno di legge, che modifica il decreto legge n. 14, mira a introdurre nuove forme di misure amministrative preventive.⁷⁹ L'articolo concede al commissario di polizia l'autorità di limitare l'accesso alle infrastrutture di trasporto pubblico e alle relative strutture per le persone che sono state denunciate o condannate - nei cinque anni precedenti - per specifici reati minori contro la persona o la proprietà (come accattonaggio, ubriachezza, oltraggio al pudore e prostituzione). Non c'è alcun riferimento alla supervisione giudiziaria. Inoltre, la sospensione della pena per questi reati è subordinata all'imposizione da parte del tribunale di un divieto di accesso alle aree in questione.
43. La Nota esplicativa sostiene che il potere del commissario di polizia rispecchierebbe il potere del sindaco di vietare l'accesso alle aree indicate alle persone che commettono questi reati per un periodo massimo di 12 mesi. Si suggerisce che ciò *“avrebbe il vantaggio di consentire alla polizia di intervenire immediatamente per ‘espellere’ dalle suddette aree le persone destinatarie del divieto, svolgendo così la funzione di prevenire eventuali reati che tali persone potrebbero commettere in tali aree”*.
44. In primo luogo, dall'attuale formulazione dell'articolo 10 del disegno di legge, non è chiaro se il termine massimo di 12 mesi di un divieto imposto da un sindaco si applichi anche alle nuove facoltà del questore. Una durata indefinita dei poteri non sarebbe

⁷⁹ Le misure amministrative preventive sono state introdotte nel 2017 dal decreto legge n. 14, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, successivamente modificato dai decreti legge n. 113/2018; n. 53/2019; n. 120/2020; n. 123/2023, volti ad estendere l'ambito personale e materiale delle misure di prevenzione, l'ultimo dei quali riguarda specificamente i minori, e ad ampliare la possibilità di custodia cautelare. L'articolo 10, comma 5, del decreto legge n. 14/2017 prevede inoltre che: “Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza di un divieto, imposto dal giudice, di accesso a luoghi o aree specificamente individuati”.

considerata proporzionata, soprattutto considerando la natura minore delle infrazioni che vengono prese in considerazione ai fini della prevenzione del crimine.

45. Il divieto interferisce con il diritto alla libertà di circolazione all'interno del territorio dello Stato, tutelato dall'articolo 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'articolo 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 4 della CEDU. Le limitazioni a questo diritto devono perseguire uno degli scopi legittimi menzionati negli strumenti internazionali,⁸⁰ essere prescritte dalla legge, essere necessarie in una società democratica per la protezione di tali scopi ed essere coerenti con altri diritti riconosciuti negli strumenti internazionali.⁸¹ Si noti che l'articolo 2, paragrafo 3, del Protocollo n. 4 della CEDU fa specifico riferimento alla prevenzione del crimine come uno degli scopi legittimi.
46. In un caso rilevante, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha accolto una disposizione restrittiva imposta da un sindaco che vietava a una persona di entrare in alcune zone di una città per prevenire l'uso pubblico di droghe pesanti.⁸² Tuttavia, questa decisione era subordinata a vari fattori, tra cui la durata limitata della restrizione (14 giorni), l'assenza della residenza o del luogo di lavoro della persona in questione nell'area soggetta a restrizioni e alcune deroghe al divieto per consentire l'accesso a servizi essenziali come le prestazioni di sicurezza sociale, i servizi postali e i servizi legati alla giustizia.
47. L'articolo 10 del disegno di legge, invece, non cerca di circoscrivere la portata della restrizione. L'assenza di condizioni e garanzie chiare accentua le perplessità sulla proporzionalità della restrizione. In particolare, il divieto di accesso a determinate aree, unito alla conseguente impossibilità di utilizzare i trasporti pubblici, solleva dubbi sulla necessità e proporzionalità di tali misure. In queste circostanze, l'emendamento proposto concederebbe al commissario di polizia il potere di imporre misure incompatibili con la libertà di circolazione. Inoltre, l'effetto di impedire completamente alle persone soggette alla restrizione di utilizzare i trasporti pubblici potrebbe anche comportare una restrizione ingiustificata del diritto al rispetto della vita privata e familiare delle persone colpite, sancito dall'articolo 17 dell'ICCPR e dall'articolo 8 della CEDU.
48. Condizionare la sospensione della pena all'imposizione da parte del tribunale di un divieto di accesso a zone specifiche limiterà notevolmente la discrezionalità del giudice di adattare la sentenza penale e/o la sua sospensione caso per caso, sulla base di circostanze individuali e della pericolosità sociale effettiva e potenziale della persona in questione. Ciò costituisce una violazione dell'indipendenza dei giudici nelle loro decisioni. Osservazioni simili valgono quando si considera che, qualora il divieto non venga rispettato, il giudice deve revocare la sospensione della pena. Più in generale, anche se imposta da una misura giudiziaria anziché amministrativa, la portata della restrizione che ne deriva sarebbe comunque sostanziale, quindi incoerente con il diritto alla libertà di circolazione.
49. **Alla luce di quanto sopra, si raccomanda di riconsiderare interamente l'articolo 10, o almeno di limitarne considerevolmente l'arco temporale, prevedendo al contempo delle eccezioni, ad esempio per garantire l'accesso ai servizi essenziali e la**

⁸⁰ L'articolo 12 (3) dell'ICCPR si riferisce alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica e dei diritti e delle libertà altrui; l'articolo 2 (3) del Protocollo n. 4 della CEDU si riferisce alla "sicurezza nazionale o pubblica, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati, alla tutela della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

⁸¹ Si veda anche [General Comment No. 27](#), "diritto alla libertà di movimento", Nazioni Unite, Comitato per i diritti umani dell'ONU. 1999, par. 11-17.

⁸² Si veda, ad esempio, ECtHR *Landvreugd v. Netherlands*, no. 37331/97, 4 giugno 2002. Una simile restrizione è stata ritenuta anche in ECtHR, *Oliveira v. Netherlands*, no. 33129/96, 4 giugno 2002.

possibilità, se del caso, di accedere ai locali di residenza e di recarsi al lavoro o ad altre attività.

RACCOMANDAZIONE D.

Riconsiderare interamente l'Articolo 10 o almeno limitare considerevolmente l'arco temporale dei poteri del commissario di polizia previsti, prevedendo eccezioni alla restrizione dell'accesso ad alcune aree specifiche, almeno per garantire l'accesso ai servizi essenziali e la possibilità, se del caso, di accedere ai locali di residenza e di spostarsi per recarsi al lavoro e ad altre attività.

5. INFRAZIONI DI INTRALCIO ALLA CIRCOLAZIONE (ARTICOLO 11)

50. L'articolo 11 del disegno di legge introduce degli emendamenti al decreto legislativo n. 66 in materia di regolamenti stradali. In particolare, rivede l'articolo 1 di tale decreto legislativo che attualmente riguarda la pena amministrativa comminata a coloro che ostruiscono *con il proprio corpo* la libera circolazione del traffico su strada ordinaria. Secondo le modifiche proposte, questo illecito amministrativo viene elevato a delitto ed esteso anche ai casi di ostruzione di strada ferrata. Inoltre, introduce l'aggravante del coinvolgimento di più trasgressori con conseguente possibile detenzione da sei mesi a due anni. La nota esplicativa argomenta che il provvedimento mira a scoraggiare tale condotta aumentando la severità della punizione e rendendo tali atti reati penali invece che illeciti amministrativi.
51. Il provvedimento esistente impone già una sanzione amministrativa per turbativa del traffico e impedimenti alla libera circolazione dei cittadini. Parimenti, i poteri di polizia esistenti dovrebbero, in linea di principio, bastare a risolvere potenziali blocchi stradali.
52. Data l'importanza della libertà di riunione pacifica in una società democratica, gli assembramenti dovrebbero essere considerati come un uso legittimo dello spazio pubblico proprio come avviene per altri usi più comuni di tale spazio, quali la circolazione di pedoni e veicoli o le attività economiche.⁸³ Bisognerebbe prevenire e tollerare un certo qual livello di interferenza con la vita quotidiana causato dalle riunioni, tra cui la turbativa temporanea del traffico, a condizione che non imponga dei gravami inutili e sproporzionati sul prossimo o crei un pericolo imminente e significativo alla sicurezza pubblica ostacolando l'accesso dei servizi sanitari di emergenza.⁸⁴ Laddove i dimostranti non si producano in atti di violenza, le autorità pubbliche devono mostrare un certo grado di tolleranza nei confronti degli assembramenti pacifici se non si vuole privare questo diritto di ogni sostanza. In pratica, alcune riunioni possono essere un insieme di varie categorie di gruppi e sarebbe difficile decidere come ognuno andrebbe

⁸³ Si veda ad esempio [Guidelines on the Right to Freedom of Peaceful Assembly](#), OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, 3ª edizione, 2019, par. 62; Si veda anche [General Comment no. 37](#), "il diritto di riunione pacifica", Nazioni Unite, Comitato per i diritti umani, par. 7; corte CEDU, [Pati and Others v. Hungary](#), n. 5529/05, 7 ottobre 2008, dove la corte CEDU ha respinto le argomentazioni del governo ungherese in relazione a una potenziale turbativa della circolazione e del trasporto pubblico; [Körtvélyessy v. Hungary](#), n. 7871/10, 5 aprile 2016, par. 29, dove la corte CEDU ha concluso che "le autorità, nell'emettere il divieto di dimostrazione unicamente in base alle considerazioni sul traffico, non ha perseguito un equo equilibrio tra i diritti di coloro che volevano esercitare la propria libertà di riunione e gli altri la cui libertà di movimento avrebbe forse potuto essere momentaneamente frustrata."

⁸⁴ Si veda [Guidelines on the Right to Freedom of Peaceful Assembly](#), OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, 3ª edizione, 2019, par. 138 e 143. Si veda anche [Urgent Opinion on Proposed Amendments to the Law of Georgia on Assemblies and Demonstrations and to the Administrative Offences Code of Georgia](#), OSCE/ODIHR, 2023, par.39, e [Urgent Opinion on the Law on Assemblies of the Republic of Moldova](#), OSCE/ODIHR, 2023, par. 34. Si veda anche corte CEDU, [Kudrevičius and Others v. Lithuania](#) [GC], n. 37553/05, 15 ottobre 2015, par. 155, che sottolinea come la mera turbativa della circolazione in sé non giustifica di interferire con il diritto di libertà di riunione.

categorizzato e da chi. Ciò potrebbe potenzialmente portare a una applicazione discriminatoria della legge da parte delle autorità pubbliche preposte a interpretarla e applicarla.

53. La corte CEDU ha reso chiaro che la modalità di una riunione, di per sé, può costituire una forma di espressione politica e ha asserito che le riunioni pacifiche possono costituire delle espressioni di opinione ai sensi dell'articolo 10 della convenzione CEDU.⁸⁵ Gli organizzatori di una riunione dovrebbero essere in grado di decidere, senza indebite interferenze statali, le modalità che saranno loro utili per massimizzare la portata dell'evento e comunicare efficacemente il loro messaggio.⁸⁶ Numerose decisioni della corte CEDU suggeriscono ancora l'importanza di considerare le circostanze e l'impatto delle azioni di protesta sul traffico/passaggio stradale.⁸⁷ In un caso, la corte CEDU ha ritenuto le sentenze detentive sproporzionate, in special modo quando i tribunali nazionali non erano riusciti ad accertare se il blocco stradale fosse stato intenzionale o risultasse da fattori contestuali quali le dimensioni della protesta o la legittimità delle richieste di polizia.⁸⁸ Parimenti, in un altro caso, la corte CEDU ha concluso che non era stata dimostrata alcuna necessità sociale urgente di disperdere un picchetto stradale in base a denunce non verificate di ostruzione e messa in condizioni di pericolo di pedoni e utenti stradali.⁸⁹ Queste decisioni sottolineano l'importanza di tenere conto delle circostanze e dell'impatto di una particolare azione di protesta che potrebbe intralciare il traffico stradale.
54. Inoltre, si deve sottolineare che qualsiasi pena comminata a seguito di una riunione, deve essere necessaria e proporzionata.⁹⁰ Le pene per reati minori che non minacciano di recare danno o comunque nuocere in modo significativo all'ordine pubblico o ai diritti e alle libertà di terzi dovrebbero essere parimenti lievi e le stesse che per i reati minori non correlati alle riunioni.⁹¹ Ancora, le pene per atti di "disobbedienza civile", cioè azioni non violente la quali, benché in violazione della legge, siano intraprese in modo pacifico al fine di amplificare o favorire in altro modo la comunicazione di un messaggio, dovrebbero parimenti essere sempre proporzionate.⁹² La corte CEDU ha anche chiarito che *"laddove le sanzioni imposte ai dimostranti siano di natura penale, necessitano di una giustificazione particolare"* e che una *"dimostrazione pacifica non dovrebbe, in linea di principio, diventare oggetto di minaccia di una sanzione penale [...] e in particolare di privazione della libertà"*, sottolineando che essa sottoporrà a speciale scrutinio tutti i casi in cui delle sanzioni imposte dalle autorità nazionali per una condotta non violenta implicino una sentenza detentiva.⁹³ Un intervento in una riunione che porti all'arresto e alla detenzione dei partecipanti può essere giustificato unicamente su basi specifiche e

⁸⁵ La corte CEDU ha asserito che: "la tutela delle opinioni personali, garantita dall'articolo 10, rientra tra gli obiettivi della libertà di riunione pacifica sancita dall'articolo 11 della Convenzione CEDU", corte CEDU, *Ezelin v. France*, n. 11800/85, 26 aprile 1991, par. 37.

⁸⁶ Si veda *Guidelines on the Right to Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, 3ª edizione, 2019, par. 58. Si veda anche la corte CEDU, *Women on Waves v. Portugal* (2009), n. 31276/05, 3 febbraio 2009, par. 38.

⁸⁷ Si veda ad esempio la corte CEDU, *Chumak v. Ukraine*, n. 44529/09, 6 marzo 2018, dove è stato considerato che non esistesse alcuna necessità sociale immediata per la dispersione di un picchetto stradale su conclusioni non comprovate che i dimostranti avessero "ostruito il passaggio dei pedoni" e "messo in pericolo gli utenti della strada", senza che venisse in alcun modo stimato il numero dei dimostranti o la grandezza dell'area che si diceva avessero bloccato; più recentemente, *Makarashvili and Others v. Georgia*, n. 23158/20, 1 settembre 2022, sono state considerate sproporzionate dalla corte CEDU quelle sentenze detentive dove i tribunali non avevano accertato se il blocco stradale fosse stato intenzionale o il risultato di circostanze sul campo, quali il numero dei dimostranti e la questione correlata della "legittimità" delle domande di polizia, tranne una che non era sproporzionata nel caso di dimostranti che avevano bloccato la strada durante i tentativi della polizia di riaprire l'accesso all'edificio del Parlamento.

⁸⁸ Si veda, ad esempio, corte CEDU, *Makarashvili and Others v. Georgia*, no. 23158/20, 1 settembre 2022,

⁸⁹ Si veda, ad esempio, corte CEDU, *Chumak v. Ukraine*, n. 44529/09, 6 marzo 2018.

⁹⁰ Si veda *Guidelines on the Right to Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR- Commissione di Venezia, 3ª edizione, 2019, par. 222.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.* par. 228.

⁹³ Si veda ad esempio corte CEDU, *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], n. 37553/05, 15 ottobre 2015, par. 146; e corte CEDU, *Peradze and Others v. Georgia*, n. 5631/16, 15 dicembre 2022, par. 35.

dichiaratamente sostanziali, come gravi rischi contemplati dalla legge e solo dopo che ai partecipanti sia stata data una sufficiente opportunità di manifestare le proprie opinioni.⁹⁴ Una riunione che resti pacifica causando nondimeno un alto livello di disturbo, come un prolungato blocco del traffico o azioni di occupazione, può di norma essere dispersa solo se il disagio è “serio e prolungato”.⁹⁵

55. Gli emendamenti proposti introdurrebbero la possibilità di imporre un periodo di detenzione da sei mesi a due anni in assenza del requisito dell'intenzionalità di causare danni alle cose o alle persone, in breve, equiparando la semplice partecipazione a una riunione pacifica, anche se con intralcio al traffico stradale, a una responsabilità oggettiva. Tali sanzioni appaiono *prima facie* sproporzionate, quindi costituiscono una potenziale violazione dell'articolo 21 dell'ICCPR e dell'articolo 11 della convenzione CEDU. L'articolo 11 del disegno di legge prevede anche la possibilità di trattare le riunioni in modo diverso, in funzione del luogo in cui avvengono. Anche questo potrebbe avere un impatto discriminatorio indiretto poiché, in pratica, questi tipi di riunione o pacifica disobbedienza civile sono più probabilmente usate da persone o gruppi desiderosi di esprimere dissenso politico o opposizione di qualsiasi tipo, per esempio le proteste pacifiche degli attivisti ambientali, i quali possono essere più inclini a usare tali mezzi per trasmettere il loro messaggio.⁹⁶
56. Alla luce di quanto sopra, **inasprire la severità della punizione non solo appare sproporzionato, ma anche potrebbe avere un effetto paralizzante sull'esercizio del diritto di libertà di riunione, e dovrebbe essere riconsiderato completamente.**

RACCOMANDAZIONE E.

Riconsiderare l'inasprimento delle sanzioni e la penalizzazione di comportamenti di natura pacifica che arrecano disturbo o intralcio alla circolazione stradale, garantendo che in tali casi non sia prevista alcuna pena detentiva.

6. CONDIZIONI DI DETENZIONE

6.1. Detenzione femminile (Articolo 12)

57. L'articolo 12 del disegno di legge emenda gli articoli 146 e 147 del codice penale che riguardano il rinvio dell'esecuzione di una sentenza di detenzione per donne incinte o madri di prole fino a un anno di età. Specificamente, il rinvio di una sentenza che implica la restrizione della libertà per tali donne diventerebbe facoltativo, come già accade per le madri con prole tra uno e tre anni di età. Viene anche aggiunto un nuovo paragrafo all'articolo 147 del codice penale il quale prevede l'eliminazione del requisito di rinviare l'esecuzione di una sentenza di pena detentiva nel caso di donne incinte e madri di prole fino a un anno di età laddove da ciò derivi “una situazione di pericolo, di eccezionale

⁹⁴ Si veda corte CEDU, *Navalnyy v. Russia* [GC], n. 29580/12 e 4 altri, 15 novembre 2018. Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, Commento generale n. 37 (2020) sul diritto di libertà di riunione pacifica (Articolo 21), par. 39.

⁹⁵ Si veda, *General comment No. 37, “the right of peaceful assembly”*, United Nations, Human Rights Committee, 17 settembre 2020, par. 85.

⁹⁶ Si veda ad esempio *Position Paper on State repression of environmental protest and civil disobedience: a major threat to human rights and democracy*, UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention, febbraio 2024.

rilevanza, di commissione di ulteriori delitti”. In siffatti casi, l’esecuzione avrebbe allora luogo presso istituti a custodia attenuata per detenute madri.

58. L’articolo 3 della Convenzione per i diritti del bambino dell’ONU prevede che il superiore interesse del bambino debba essere la considerazione primaria in tutte le azioni riguardanti bambini intraprese da istituti di welfare sociale pubblici e privati, corti di giustizia, autorità amministrative od organismi legislativi.⁹⁷ Inoltre, le *Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato* (Regole di Bangkok) stabiliscono numerose norme per rispondere ai bisogni specifici delle detenute. Questo include *inter alia* la Regola 5 relativa ai locali che ospitano le detenute e alla loro igiene personale, la Regola 6 sulla visita medica all’ingresso in carcere, la Regola 10(1) sui servizi sanitari specifici di genere, la Regola 22 su disciplina e punizioni, la Regola 34(3) sul partorire all’esterno del carcere e la Regola 41 su valutazione dei rischi e classificazione delle detenute rispettose del genere.⁹⁸ Inoltre, la Regola 64 prevede che *“le pene non privative della libertà devono essere privilegiate, quando ciò sia possibile e indicato, per le donne incinte e per le donne con bambini, in luogo di pene privative della libertà previste in caso di reati gravi o violenti o quando la donna rappresenta ancora un pericolo e dopo aver considerato l’interesse superiore del bambino o dei bambini, restando inteso che devono essere trovate soluzioni appropriate per la presa in carico di questi ultimi”*. Tuttavia, l’emendamento proposto non renderebbe il rinvio di una sentenza dipendente dalla natura del reato (cioè, se questo è grave o violento), ma soltanto dal pericolo di commissione di ulteriori reati di qualunque natura. Inoltre, è importante anche la dichiarazione del CPT sulla medesima materia che recita *“è assiomatico che i bambini non dovrebbero nascere in carcere e la pratica usuale negli Stati membri del Consiglio d’Europa sembra essere quella di trasferire, al momento giusto, le donne incinte in ospedali esterni.”*⁹⁹ In linea con le Regole di Bangkok, il CPT raccomanda ancora che sia fatto ogni sforzo per rispondere ai bisogni di sicurezza specifici delle detenute incinte, poiché certi trattamenti *“potrebbero sicuramente essere qualificati come inumani e degradanti”*.¹⁰⁰
59. Inoltre, considerando il maggior rischio di nati morti e i rischi per la salute delle donne incinte incarcerate, dovrebbe essere richiamato che, laddove non venga effettuato un accertamento adeguato dell’idoneità alla detenzione per certe detenute incinte date le loro condizioni mediche¹⁰¹ oppure dove non vengano attuate misure adeguate per sorvegliare le loro condizioni o fornire le cure mediche richieste, potrebbero essere implicati gli obblighi positivi derivanti dal diritto alla vita e dal divieto di maltrattamento di cui agli articoli 6 e 7 dell’ICCPR e agli articoli 2 e 3 della convenzione CEDU.¹⁰²
60. Benché queste considerazioni non significhino che la detenzione di donne incinte sia necessariamente incompatibile con le norme sui diritti umani internazionali e locali, l’articolo proposto non specifica le circostanze e i fattori da prendere in considerazione per determinare se sospendere o meno l’esecuzione di una sentenza detentiva. **Sarebbe quindi raccomandato specificare queste considerazioni, incluso l’interesse**

⁹⁷ Si veda [Convention on the Right of the Child](#), Nazioni Unite, Assemblea Generale, Risoluzione 44/25, adottata il 20 novembre 1989, art. 3.1.

⁹⁸ Si veda [Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders \(“the Bangkok Rules”\)](#), Nazioni Unite, Assemblea Generale, 21 settembre 2010.

⁹⁹ Si veda [10th General Report on the CPT's activities](#) dal 1° gennaio al 31 dicembre 1999, Consiglio d’Europa, CPT, 18 agosto 2000, par. 27.

¹⁰⁰ *Ibid.*, parr. 27 e 31.

¹⁰¹ Si veda corte CEDU, [Wedler v. Poland](#), n. 44115/08, 16 gennaio 2007.

¹⁰² Si veda, riguardo ai detenuti in generale, corte CEDU, [Magnitskiy and Others v. Russia](#), n. 32631/09, 27 agosto 2019.

superiore del bambino, le condizioni mediche delle donne, i rischi per la salute e la capacità della struttura detentiva di sorvegliare le loro condizioni o di fornire le cure mediche richieste, come elemento qualificativo della possibilità di non rinviare l'esecuzione di sentenze detentive comminate a donne incinte. Si noti che **nel caso in cui la detenzione di donne incinte e di madri con prole sotto l'anno di età venisse confermata, si dovrebbero applicare nei loro confronti numerose regole e salvaguardie specifiche che dovrebbero essere contemplate nei testi normativi e nelle altre linee guida applicabili.** Tra queste, per esempio la Regola 22 delle Regole di Bangkok la quale specifica che *“la cella d'isolamento o l'isolamento disciplinare non devono essere applicati come alle donne incinte, in allattamento o che hanno con loro un bambino in tenera età”* o la Regola 48 che fornisce maggiori indicazioni sui bisogni medici e nutrizionali delle donne incinte, in allattamento e madri con prole in carcere, e che le donne incinte e le ragazze non devono mai subire ispezioni vaginali.¹⁰³

RACCOMANDAZIONE F.

Riconsiderare completamente la cancellazione del rinvio obbligatorio dell'esecuzione di una pena detentiva per donne incinte o con prole sotto l'anno di età o almeno, oltre la gravità o la natura violenta del reato, specificare altre ragioni, tra cui l'interesse superiore del bambino, le condizioni mediche delle donne, i rischi per la salute e la capacità della struttura detentiva di sorvegliarne le condizioni o di fornire le cure mediche necessarie, da prendere in considerazione per determinare se rinviare o meno l'esecuzione della pena detentiva.

6.2. Aggravanti nel caso di rivolta negli istituti penitenziari e nelle strutture di trattamento e accoglienza per i migranti (Articolo 18)

61. L'articolo 18 del disegno di legge propone due emendamenti principali all'articolo 415 del codice penale. Il disegno di legge (a) aggiunge un'aggravante al reato esistente di istigazione a disobbedire alle leggi nel codice penale e (b) introduce una nuova fattispecie delittuosa (Articolo 415-bis) relativa alle rivolte all'interno di istituti penitenziari. Si prevede, infatti, che chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, promuove, organizza, dirige una rivolta mediante atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti ovvero mediante tentativi di evasione, commessi in tre o più persone riunite, sia punito con la reclusione da due a otto anni. Anche la mera partecipazione alla rivolta viene punita con la pena della reclusione da uno a cinque anni. L'uso delle armi nella commissione del fatto è anch'esso configurato quale circostanza aggravante e comporta la reclusione da tre a dieci anni. Inoltre, gli eventi di lesioni personali portano a un inasprimento della pena, la qual cosa è prevista anche qualora gli eventi della lesione o della morte avvengano immediatamente dopo la rivolta e in conseguenza di essa. In caso di morte, la detenzione va da dieci a venti anni.
62. Parimenti, l'articolo 19 del disegno di legge, in emendamento all'articolo 14 del Testo unico del decreto legislative n. 286, introduce il medesimo reato e pone in capo ai migranti la responsabilità di promuovere, organizzare o dirigere una rivolta nelle strutture

¹⁰³ Guidance Document on the Nelson Mandela Rules: Implementing the United Nations Revised Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, OSCE/ODIHR e la Riforma Penale Internazionale, 2018, p. 63.

- di trattenimento e accoglienza per i migranti, usando la resistenza passiva come base per l'azione penale. Nello specifico, il disegno di legge prescrive la reclusione da uno a quattro anni per colui che partecipa alla rivolta. Se, invece il fatto è commesso con l'uso di armi, la maggior pena prevista è la reclusione da due a otto anni. La proposta prevede infine la pena della reclusione da dieci a venti anni nelle ipotesi in cui, nel corso della rivolta, taluno rimanga ucciso o riporti lesioni personali gravi, anche nel caso in cui tale lesione sia avvenuta immediatamente dopo la rivolta e in conseguenza di essa.
63. Per cominciare, va notato che il tentativo di evasione è già punito dall'articolo 385 del codice penale poiché si configura come resistenza attiva. L'aggravante dell'istigazione a disobbedire alle leggi, all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni dirette a persone detenute, merita un attento scrutinio. Pur ritenendo certe condotte come potenziali istigazioni a commettere azioni proibite, si devono considerare il contesto più ampio di quanto affermato, l'intenzione dell'autore, l'interesse pubblico e qualsiasi fattore rilevante, come la possibile giustificazione per l'uso di linguaggio provocatorio o esagerato e la probabilità che quanto affermato abbia realmente innescato realmente la violazione. La mancanza di questo approccio articolato, come stabilito dalla corte CEDU, rischia di violare il diritto di libertà di espressione così come tutelato dall'articolo 19 dell'ICCPR e dall'articolo 10 della convenzione CEDU.¹⁰⁴
64. Inoltre, la preoccupazione sui nuovi provvedimenti proposti si centra sul suo trattamento della "resistenza passiva", che sembra essere equiparata ad azioni come promuovere, organizzare o dirigere una rivolta. Come previsto dalle Linee-guida sulla libertà di riunione pacifica dell'ODIHR con la Commissione di Venezia, il termine "pacifica" dovrebbe essere interpretato includendovi condotte che possano disturbare o offendere le persone in opposizione alle idee o alle rivendicazioni che si sta cercando di promuovere e anche includere condotte che ostacolano, impediscano o blocchino temporaneamente le attività di terzi. Quindi, le riunioni che implicano soltanto resistenza passiva dovrebbero essere caratterizzate come pacifiche. Inoltre, nel corso di una riunione, "*un individuo non cessa di godere del diritto alla libertà di riunione pacifica a seguito di violenza sporadica o altri atti punibili commessi da altri nel corso della manifestazione se l'individuo in questione rimane pacifico nelle sue intenzioni o nel suo comportamento.*"¹⁰⁵ Vale anche la pena richiamare la Regola 5 delle Regole di Nelson Mandela, che recita "*il regime carcerario dovrebbe cercare di ridurre al minimo le differenze tra la vita in carcere e la vita in libertà, che tendono a ridurre la responsabilità dei detenuti o il rispetto dovuto alla loro dignità di esseri umani.*"¹⁰⁶ E ancora "*i detenuti devono essere autorizzati a difendersi personalmente, o tramite assistenza legale quando gli interessi della giustizia lo richiedano, in particolare in caso di gravi accuse disciplinari*" (Regola 41).
65. Inoltre, equiparare la resistenza passiva a una attività – nello specifico promuovere, organizzare o dirigere una rivolta – la qual cosa sembrerebbe indubbiamente richiedere l'intento specifico di raggiungere quel risultato è, parimenti all'approccio discusso precedentemente, analogo a trasformare tale resistenza in un reato di responsabilità oggettiva. Ciò rappresenterebbe una risposta sproporzionata, specialmente quando quella resistenza è un modo di esprimere disaccordo con azioni all'interno dell'istituto

¹⁰⁴ Si veda ad esempio corte CEDU, *Tagiyev and Huseynov v. Azerbaijan*, n. 13274/08, 5 dicembre 2019; e *Şener v. Turkey*, n. 26680/95, 18 luglio 2000.

¹⁰⁵ Si veda *Joint Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, 3a edizione, 2019, para 27. Si veda anche corte CEDU, *Mrozowski v. Poland*, n. 9258/04, 12 maggio 2009, par. 37; *Habimi and Others v. Serbia*, n. 19072/08, 3 giugno 2014, par. 50 e *Skorupa v. Poland*, n. 44153/15, 16 giugno 2022, par. 137.

¹⁰⁶ Si veda anche Principio 1 del *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 43/173.

penitenziario.¹⁰⁷ Inoltre, data la formulazione dell'emendamento proposto, appare che i detenuti che praticano la resistenza passiva manchino dell'opportunità di dimostrare la loro mancanza di intenzione di incitare o promuovere una rivolta. Questo crea una presunzione inconfutabile di tale loro intenzione, il che contravverrebbe principio fondamentale della presunzione di innocenza.¹⁰⁸ Questo può anche servire come strumento di coercizione, facendo leva sulla minaccia di ricatto per forzare la disciplina e sopprimere qualsiasi inclinazione al dissenso, alla protesta o al disprezzo delle norme carcerarie. La sua attuazione pone un grave rischio di erodere l'autonomia e la dignità dei detenuti, privandoli di qualsiasi semblante di esistenza indipendente e responsabile.

66. In ultimo, i detenuti stranieri sono notevolmente più vulnerabili alle implicazioni dei nuovi provvedimenti a causa di considerazioni linguistiche e culturali. Spesso le barriere linguistiche impediscono una comunicazione efficace tra i detenuti e le autorità, ostacolando la loro capacità di comprendere i loro diritti, destreggiarsi nei procedimenti legali ed esprimere adeguatamente le loro preoccupazioni, il che potrebbe essere interpretato come resistenza passiva. Inoltre, le differenze culturali possono esacerbare le differenze e la possibile vulnerabilità. La sensibilità alle sfumature culturali è indispensabile per garantire un trattamento equo e accesso alla giustizia per tutti i detenuti, indipendentemente dalla loro nazionalità, status di immigrato, origine etnica o contesto.¹⁰⁹ L'incapacità di affrontare queste problematiche può portare a incomprensioni, marginalizzazione e ulteriore isolamento dei detenuti stranieri all'interno del sistema legale. Quindi, è fondamentale che le autorità pongano in essere delle misure per far fronte ai diversi bisogni linguistici e culturali, favorendo un ambiente più equo e giusto per tutti gli individui in stato di detenzione. Alla luce di quanto sopra, **si raccomanda di riconsiderare completamente questo nuovo provvedimento o, per lo meno, omettere il riferimento alla "resistenza passiva" dalla proposta del nuovo articolo 415-bis del codice penale.**

7. VIOLENZA CONTRO LE FORZE DI POLIZIA O DI PUBBLICA SICUREZZA (ARTICOLO 14)

67. L'articolo 14 del disegno di legge propone degli emendamenti agli articoli 336 e 337 del codice penale in materia di violenza o minaccia a pubblici ufficiali. Segnatamente, viene introdotta una circostanza aggravante per quei casi in cui la condotta prevista nell'articolo 336 (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*) e nell'articolo 337 (*Resistenza a un pubblico ufficiale*) del codice penale sia posta in essere proprio nei confronti di ufficiali e agenti di polizia o delle forze dell'ordine. In tali casi, è previsto un aumento di pena di un terzo. In entrambi i casi, gli emendamenti proposti specificano che le circostanze attenuanti non devono prevalere sulle circostanze aggravanti, fatta eccezione per la fattispecie di cui all'articolo 98 del codice penale (cioè per minori tra i 14 e i 18 anni d'età).
68. Delle modifiche simili sono presenti nell'articolo 15 del disegno di legge, il quale emenda l'articolo 583 del codice penale (ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza). Prevede che nell'ipotesi di lesioni personali "*cagionate a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni gravi o*

¹⁰⁷ Si veda corte CEDU, *Yüksel Yalçınkaya v. Türkiye*, n. 15669/20, 26 settembre 2023.

¹⁰⁸ Si veda corte CEDU, *G.I.E.M. S.R.L. and Others v. Italy* [GC], n. 1828/06, 28 giugno 2018, par. 243.

¹⁰⁹ Si veda *CoE Committee of Ministers Recommendation no. 12 concerning foreign prisoners*, Consiglio d'Europa, 10 ottobre 2012, che prevede che "le persone che lavorano con i detenuti stranieri devono essere selezionate sulla base di criteri che includono la sensibilità culturale, le capacità di interazione e le abilità linguistiche", para 38.

gravissime, la pena è, rispettivamente, della reclusione da quattro a dieci anni e da otto a sedici anni.”

69. Secondo la nota esplicativa, questi emendamenti sono volti a potenziare gli strumenti di tutela degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria nonché dei pubblici ufficiali. Quindi, l’aggravante viene introdotta specificamente per quegli ufficiali che possono usare la forza come parte delle attività di ordine pubblico, cioè nel corso di arresti e nel servizio di ordine pubblico durante le manifestazioni. Questa è esattamente la situazione in cui l’uso della forza può sfociare in violazioni del diritto alla vita e del divieto di tortura, trattamento o punizioni crudeli, inumani o degradanti tutelati dagli articoli 6 e 7 dell’ICCPR e 2 e 3 della convenzione CEDU per la sua natura eccessiva o altrimenti ingiustificata.¹¹⁰ Questo approccio sembra andar contro l’idea di avere la polizia a protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dell’individuo – con particolare riferimento alla vita – e al servizio del pubblico. Contrasta anche con il passaggio da un “approccio mirato al controllo a uno mirato al servizio”, tipico delle attività di polizia di prossimità e in un contesto democratico.¹¹¹
70. Mentre l’uso ingiustificato della forza contro un pubblico ufficiale è del tutto inaccettabile e può comportare pene gravose, gli emendamenti proposti limiteranno notevolmente la discrezionalità del giudice nell’emettere una sentenza penale *ad hoc* e/o nel decidere la sospensione della stessa valutando caso per caso e secondo le singole circostanze. Per esempio, il giudice sarà limitato nel considerare le circostanze attenuanti previste nel codice penale quali quella di cui all’articolo 97 del codice penale per i minori di anni 14 o gli altri casi di assenza di responsabilità penale elencanti negli articoli da 88 a 97, o le altre attenuanti generiche elencate nell’articolo 62, o il caso di forza maggiore (articolo 45), l’errore di fatto (articolo 47) o la difesa legittima (articolo 52). Non c’è una chiara giustificazione per tale limitazione che *de facto* mette la polizia e gli altri ufficiali delle forze dell’ordine in una posizione molto più favorevole dal punto di vista procedurale quando sono commessi contro di loro atti di violenza o resistenza, e in pratica porterebbe all’applicazione di pene più severe, il che può potenzialmente danneggiare la fiducia del pubblico nella polizia.¹¹²
71. Come anche definito dalla “Rule of Law Checklist” della Commissione di Venezia “*la Rule of Law richiede l’assoggettamento universale di tutti alla legge. Ciò implica che la legge deve essere applicata in modo uguale e attuata in modo coerente. L’uguaglianza, però, non è un mero criterio formale, ma deve concretizzarsi in un trattamento sostanzialmente uguale. Per raggiungere questo risultato, delle differenziazioni potrebbero dover essere tollerate, se non addirittura necessarie.*”¹¹³
72. Nel comminare una pena, si dovrebbero prendere in considerazione sia tutte le circostanze attenuanti, che operano a favore dell’accusato, sia le circostanze aggravanti a sostegno di una pena più severa. Al momento, il disegno di legge manca di un meccanismo di bilanciamento delle circostanze del reato. Tale assenza, unitamente allo stato privilegiato delle aggravanti, potrebbe influenzare indebitamente la sentenza definitiva. **Si raccomanda di cassare il provvedimento che dispone che le attenuanti non possano aver maggior peso delle aggravanti.**

¹¹⁰ Si veda corte CEDU, *Solomou and Others v. Turkey*, n. 36832/97, 24 giugno 2008 e corte CEDU *Laguna Guzman v. Spain*, n. 41462/17, 6 ottobre 2020.

¹¹¹ Si veda OSCE Guidebook on Democratic Policing (2008), par. 2.

¹¹² Si veda *European Code of Police Ethics*, Consiglio d’Europa, 19 settembre 2001. Si veda anche *Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers of Council of Europe to member states on the European Code of Police Ethics*, Consiglio d’Europa, 19 settembre 2001, par.31.

¹¹³ *Rule of Law Checklist*, Commissione di Venezia, 18 marzo 2016, par. 73.

8. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PORTO E DETENZIONE DI ARMI (ARTICOLO 20)

73. L'articolo 20 del disegno di legge propone di estendere agli agenti di pubblica sicurezza l'autorizzazione a portare armi diverse dall'arma di ordinanza quando non sono in servizio. La nota esplicativa argomenta che gli agenti di pubblica sicurezza, che possono portare, senza licenza, solamente le armi di ordinanza, hanno spesso evidenziato la necessità di poter acquistare, detenere e portare, senza licenza, un'arma privata in luogo di quella d'ordinanza quando operano in borghese o non sono in servizio.
74. I Principi basilari delle Nazioni Unite sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte delle forze dell'ordine (1990) sottolinea la necessità di limitare l'uso della forza e delle armi da fuoco da parte dei tutori della legge.¹¹⁴ La ragione di tale necessità è lampante: la presenza esplicita di armi da fuoco innalza di per se stessa il rischio di inutile violenza letale, non solo per quelli direttamente coinvolti nelle operazioni di ordine pubblico, ma anche per gli astanti (par. 3). Di conseguenza, l'uso di armi da fuoco dovrebbe essere considerato come l'ultima risorsa, utilizzata soltanto dopo aver esaurito tutti gli altri mezzi di tutela della vita umana (par. 4). È oltremodo necessario che i regolamenti di polizia in materia di possesso e uso delle armi da fuoco si conformino a questi principi direttivi (par. 11).
75. Mentre gli agenti sono già autorizzati a portare la propria arma di ordinanza quando sono fuori servizio, l'emendamento proposto è volto a estendere questo privilegio a una più ampia gamma di armi da fuoco, dalle rivoltelle alle pistole di qualunque calibro, conformemente all'articolo 42 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Questa estensione solleva delle preoccupazioni in merito alla potenziale escalation di forza letale senza una chiara giustificazione. In modo particolare, lo scopo per cui un agente di polizia può portare un'arma quando non è in servizio, come delineato nell'articolo 73 del regio decreto n. 635 del 1940 e affermato dal Consiglio di Stato nella sua decisione 1405/2022, è in linea con quello di qualsiasi comune cittadino: autodifesa. Tuttavia, il disegno di legge sembra introdurre un mandato più ampio teso a una sorveglianza generalizzata della polizia in abiti borghesi al fine di prevenire e reprimere le attività criminali. Questa estensione espone sia i civili sia il personale delle forze dell'ordine a maggiori rischi di violenza letale.
76. L'articolo 20 del disegno di legge implica anche il diritto alla vita come delineato nell'articolo 6 dell'ICCPR e nell'articolo 2 della convenzione CEDU, i quali impongono un obbligo positivo di stabilire un quadro legale e amministrativo che definisca le circostanze limitate in cui gli ufficiali delle forze dell'ordine pubblico possono utilizzare le armi da fuoco. L'articolo 20 intende provvedere tale quadro, come indicato nel suo secondo paragrafo, ma deve comunque essere adattato per ricomprendere l'autorizzazione che conferirebbe.¹¹⁵ **Qualsiasi misura legislativa in materia di circolazione delle armi dovrebbe considerare attentamente le implicazioni più ampie per la sicurezza pubblica e i principi fondamentali di proporzionalità e moderazione nell'uso della forza.**
77. Inoltre, con l'aumentare della disponibilità di armi da fuoco, aumenterebbe anche il potenziale di errori o usi impropri. Il legislatore dovrebbe **considerare di garantire una**

¹¹⁴ Si veda [Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials](#), Nazioni Unite, OHCHR, 7 settembre 1990.

¹¹⁵ Questo provvedimento prevede che entro un anno dalla data di entrata in vigore di questa legge, siano fatti i necessari emendamenti all'articolo 73 della normativa definita nel regio decreto n. 635 del 6 maggio 1940, al fine di portare le regole colà definite in linea con le disposizioni di questo articolo.

regolamentazione e una formazione sufficienti sulle circostanze in cui portare armi fuori servizio. Inoltre, deve essere rivolta una particolare attenzione al controllo della selezione delle armi (e relative munizioni) dati i potenziali rischi che venga utilizzata una forza eccessiva, il che contravverrebbe al diritto alla vita.

9. FUNZIONI DELLA GUARDIA DI FINANZA SVOLTE IN MARE ED EMENDAMENTI AGLI ARTICOLI 1099 E 1100 DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE (ARTICOLO 21)

78. La corrente legge n. 1409 prescrive la detenzione per il capitano di una nave nazionale che non obbedisce all'intimazione di fermo di un'unità del naviglio della Guardia di finanza impegnato in operazioni di vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi oppure commette atti di resistenza o di violenza nei confronti della stessa. L'articolo 21 del disegno di legge propone di estendere l'applicazione di tali sentenze detentive ogniqualvolta la Guardia di finanza sta espletando le sue mansioni, ivi compresi la prevenzione e il contrasto al traffico illecito di migranti via mare e l'immigrazione illegale. Propone anche di emendare il Codice della navigazione in modo da comminare delle sentenze detentive ai capitani di navi *straniere* che disobbediscano agli ordini di una nave da guerra nazionale. La nota esplicativa argomenta che l'estensione contemplata assicurerebbe al personale della Guardia di finanza "una maggiore tutela penale contro atti illeciti commessi a loro danno, quando impegnati nelle proprie attività istituzionali".¹¹⁶
79. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) stabilisce il dovere fondamentale di dare assistenza a chiunque si trovi in pericolo o in emergenza in mare.¹¹⁷ Ai sensi di questa convenzione "ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa". Inoltre, ogni Stato costiero deve promuovere la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima (UNCLOS, Articolo 98).
80. Relativamente alle operazioni di ricerca e soccorso di migranti in mare, si possono identificare quattro requisiti-chiave a partire dagli strumenti internazionali pertinenti, segnatamente, l'UNCLOS, la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare,¹¹⁸ la Directive europea 2009/16 relativa al controllo da parte dello Stato di approdo,¹¹⁹ e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE). *In primis*, le autorità statali devono imporre il fermo di una nave come misura correttiva solo dopo aver dimostrato che le deficienze osservate si configurano come una chiara minaccia alla sicurezza, alla salute o all'ambiente.¹²⁰ *In secundis*, le misure correttive devono essere previste dalla legge, necessarie a rettificare le deficienze che si

¹¹⁶ Si veda la Nota esplicativa sul disegno di legge n. 1660 che introduce modifiche alle disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, p.19.

¹¹⁷ [Convention on the Law of the Sea](#), Nazioni Unite, adottata nella Terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare il 10 dicembre 1982, Articolo 98. L'Italia ha ratificato questa Convenzione il 13 gennaio 1995.

¹¹⁸ [International Convention for the Safety of Life at Sea](#), Nazioni Unite, adottata dalla Conferenza sulla salvaguardia della vita umana in mare organizzata dall'Inter-Governmental Maritime Consultative Organization il 1° novembre 1974. L'Italia ha sottoscritto questa Convenzione il 28 Agosto 1980.

¹¹⁹ [Directive 2009/16/EC on Port State Control](#), Parlamento Europeo e Consiglio del Parlamento Europeo, 23 aprile 2009.

¹²⁰ [Directive 2009/16/EC on Port State Control](#), Parlamento Europeo e Consiglio del Parlamento Europeo, 23 aprile 2009, Articolo 19.2.

configurano come una chiara minaccia alla sicurezza, alla salute o all'ambiente e proporzionate a tale scopo.¹²¹ *In tertiis*, le autorità statali possono condurre un'ulteriore ispezione sulla nave che abbia salvato delle persone in mare per verificare se sono state rispettate le norme di sicurezza in mare, dopo che tale nave ha sbarcato quelle persone in un porto e se le autorità statali possono dimostrare che esistono chiare indicazioni di pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o per l'ambiente.¹²² *In quartiis*, le persone che, a seguito di un'operazione di salvataggio in mare, sono a bordo di una nave, non devono essere considerate durante la verifica se le norme di sicurezza in mare sono state rispettate.¹²³ A tal riguardo, la CGUE ha deliberato nei casi congiunti C-14/21 e C-15/21 che il numero delle persone a bordo di una nave, ivi comprese le navi operate da organizzazioni umanitarie, anche se superiore a quanto autorizzato, non può costituire una base per un ordine di fermo nave e neppure per un controllo da parte di autorità statali.¹²⁴

81. **Alla luce di quanto sopra, si deve reiterare che la Guardia di finanza e le altre autorità statali, nell'esercizio delle proprie funzioni, devono rispettare le succitate norme e salvaguardie internazionali. Le nuove sanzioni detentive proposte, applicabili al capitano di navi nazionali in caso di disobbedienza agli ordini di fermo della Guardia di Finanza o in caso di atti di resistenza, ed estensione delle sanzioni penali ai capitani di navi straniere per disobbedienza agli ordini di navi da guerra nazionali, rischiano anche di impattare ulteriormente e indebitamente sul lavoro delle organizzazioni umanitarie che conducono operazioni di ricerca e soccorso di migranti in mare.**

10. RACCOMANDAZIONI IN MERITO AL PROCESSO DI PREPARAZIONE E ADOZIONE DEL DISEGNO DI LEGGE

82. Tradizionalmente, era prassi comune che i governi e le loro agenzie di sicurezza si concentrassero esclusivamente o in via prioritaria sulla sicurezza dello stato. Più recentemente, i governi hanno via via allargato l'ambito della loro politica di sicurezza tenendo conto di tutte le minacce che potrebbe porsi a tutta la popolazione del proprio paese, considerando quindi i diritti e i bisogni di sicurezza e giustizia, le preoccupazioni e le aspettative di tutti: donne, uomini, ragazze, ragazzi e persone e gruppi marginalizzati nei diversi ambienti della comunità.¹²⁵ Lo scopo ultimo è di fornire delle risposte migliori a tali bisogni, più articolate ed efficaci.¹²⁶ È essenziale che tali bisogni di sicurezza siano definiti in maniera inclusiva e con attenzione al genere,¹²⁷ assicurando che le comunità e le persone partecipino nello strutturare i propri bisogni. In tal modo non solo si aumenterebbe probabilmente l'accettazione locale dei preposti alla giustizia e alla sicurezza, ma anche si darebbero loro importanti suggerimenti su come migliorare nell'espletamento delle loro funzioni.¹²⁸ Il concetto di buona governance nel settore della

¹²¹ [Judgement in Joined Cases C-14/21 and C-15/21](#), Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 1° agosto 2022, par. 153.

¹²² [Judgement in Joined Cases C-14/21 and C-15/21](#), Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 1° agosto 2022, par. 126.

¹²³ Si veda [International Convention for the Safety of Life at Sea](#), Nazioni Unite, adottata dalla Conferenza sulla salvaguardia della vita umana in mare organizzata dall'Inter-Governmental Maritime Consultative Organization il 1° novembre 1974, art. IV.(b).

¹²⁴ [Judgement in Joined Cases C-14/21 and C-15/21](#), Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 1° agosto 2022, par. 108.

¹²⁵ Si veda ad esempio [Policy Brief on Security Sector Governance Approach to Women, Peace and Security](#), DCAF-OCSE/ODIHR-UN Women, 2019; [Report on Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform](#), Segretario Generale ONU, 13 agosto 2013, A/67/970-S/2013/480, par 61(a); e [Handbook on Security Sector Reform](#), OCSE DAC, 2007.

¹²⁶ [Gender and Security Toolkit](#), DCAF – OSCE/ODIHR e UN Women, 2019, pag. 5.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.* pag. 27.

sicurezza è oggi inteso in maniera più ampia, prendendo come punto di partenza i bisogni di sicurezza degli esseri umani – un approccio sancito dal concetto di “*sicurezza umana*” adottato dall’*UN General Assembly Resolution 66/290* nel 2012 e avallato dagli Stati facenti parte dell’OSCE.

83. Molti stati hanno inserito questo principio nelle loro politiche di sicurezza e nella legislazione nazionale, richiedendo ai propri servizi di sicurezza/intelligence di compiere i loro mandati in modo tale da servire gli interessi dello stato e della società come un insieme.¹²⁹ In modo particolare, la *UN Security Council Resolution 1325 “Women, Peace and Security”* (2000) incoraggia la uguale partecipazione e il completo coinvolgimento delle donne in tutti gli sforzi per mantenere la pace e la sicurezza.¹³⁰ Anche la *Decision No. 7/09 on Women’s Participation in Political and Public Life* dell’OSCE sollecita gli stati suoi membri a introdurre, laddove necessario, processi aperti e partecipativi che aumentino il coinvolgimento delle donne e degli uomini in tutte le fasi di sviluppo di leggi, programmi e politiche.
84. Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei Deputati il 22 gennaio 2024 e successivamente assegnato alla Commissione Giustizia il 9 febbraio 2024. Resta inteso che sono state organizzate delle sedute pubbliche nel mese di maggio 2024, benché non sia chiaro in che misura i commenti e i feedback ricevuti in questa occasione siano stati considerati dal legislatore e possibilmente ricompresi nel disegno di legge rivisto, e, in caso negativo, se ci sia stato un adeguato meccanismo di feedback per spiegare la ragione per non farlo. Come sottolineato nelle “*Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*” dell’ODIHR (2024), quando si consulta il pubblico, “*l’istituto proponente dovrebbe fornire, in tempo debito, un feedback significativo e qualitativo sull’esito di ogni consultazione pubblica, comprensivo di chiare giustificazioni sull’avvenuta o mancata inclusione di certe proposte*”.¹³¹
85. Resta inteso che la Camera dei Deputati prevede di discutere il disegno di legge dal 27 maggio 2024 in poi con l’intenzione di adottarlo rapidamente. È importante che venga assegnato del tempo sufficiente a ogni fase del processo legislativo, incluso l’esame parlamentare; questa importante normativa che ha un impatto significativo su gran parte della popolazione, sui diritti umani e le libertà fondamentali dell’individuo, come quella in revisione, dovrebbe essere oggetto di un lungo dibattito.¹³²
86. **L’ODIHR sollecita le autorità pubbliche a garantire che la discussione del disegno di legge e lo sviluppo di qualsiasi iniziativa legislativa in questa sfera e, più in generale, di qualsiasi modifica cruciale agli atti legali fondamentali che reggono il paese, siano preceduti da un’approfondita valutazione dell’impatto regolatorio e siano oggetto di consultazioni aperte, inclusive, ampie ed efficaci, con la partecipazione delle organizzazioni sui diritti umani e del pubblico in generale, inclusi i gruppi marginalizzati.**¹³³ Conformemente ai principi sopra dichiarati, tali consultazioni dovrebbero aver luogo in modo tempestivo, in ogni fase del processo

¹²⁹ Si veda *Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, including on their Oversight*, Relatore Speciale ONU sulla protezione e promozione dei diritti umani nella lotta al terrorismo, su mandato del Consiglio ONU per i diritti umani, 2010 (“UN SRCT Compilation”)

¹³⁰ *Resolution 1325 “Women, Peace and Security”*, Consiglio di sicurezza ONU (2000), par. 1. Si veda anche *Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender*, DCAF-OSCE/ODIHR-UN Women Tool, 2019, pag. 11.

¹³¹ *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, OSCE/ODIHR, gennaio 2024, Principio 7.

¹³² *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, OSCE/ODIHR, gennaio 2024, par. 26.

¹³³ Si veda *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Documento Copenaghen), OSCE, 29 giugno 1990, par. 5.8; *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Documento Mosca), OSCE, 1991, par.18.1; e *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, OSCE/ODIHR, Principio 7. Si veda anche *Rule of Law Checklist*, Commissione di Venezia, 18 marzo 2016, Parte II.A.5.

legislativo, anche davanti al Parlamento. È altresì fondamentale che l'attuazione del disegno di legge, una volta adottato, sia sorvegliata e che i suoi effetti/il suo impatto siano valutati dopo un certo tempo.¹³⁴

[FINE DEL TESTO]

¹³⁴ Si veda [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#), OSCE/ODIHR, gennaio 2024, Principio 5. Si veda anche ad es. [Better Regulation Practices Across the European Union](#), OCSE, Cap. 4: Revisione ex-post di leggi e normative dell'Unione Europea.