



Memorie di Amnesty International Italia nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*" (A.S. 1236)

Spett.li Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica,

come già evidenziato in sede di audizione presso la Camera, il testo in oggetto continua a presentare numerosi aspetti problematici, con particolare riferimento a quelli potenzialmente lesivi del diritto di protesta pacifica, un diritto fondamentale tutelato dalla nostra Costituzione, dal diritto dell'Unione europea e dal diritto internazionale.

Il testo licenziato dalla Camera e giunto in queste Commissioni, non solo non è stato migliorato tenendo conto delle criticità evidenziate da numerosi soggetti auditi, ma nel corso della prima lettura ha subito addirittura modificazioni che hanno esacerbato ancor di più le nostre preoccupazioni.

L'analisi si focalizzerà sulle disposizioni che a nostro avviso vanno a ledere l'esercizio del diritto di assemblea pacifica tutelato, tra gli altri, dall'articolo 21 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia nel 1978.

Articolo 13 del provvedimento con cui si estenderebbe l'ambito di applicazione del c.d. **daspo urbano**, prevedendo la possibilità per il questore di disporre il divieto di accesso ai luoghi e di utilizzo del trasporto pubblico anche nei confronti di cittadini che nel corso dei cinque anni precedenti siano stati denunciati o condannati per delitti contro la persona o contro il patrimonio, senza aver ancora ricevuto una sentenza definitiva. Una tale estensione verrebbe ad incidere pesantemente sul diritto di protesta pacifica, soprattutto se consideriamo che i reati contro il patrimonio includono anche l'invasione di terreni o edifici, tutte fattispecie che possono essere tipiche delle manifestazioni e delle proteste pubbliche.

Inoltre, riteniamo che subordinare la concessione della sospensione della pena all'osservanza del divieto di accesso ai luoghi e alle aree individuati dal giudice - a prescindere dall'adempimento di eventuali obblighi di risarcimento e/o riparazione richiesti al condannato a tal fine - evidenzia una volontà di eradicare i soggetti da alcuni luoghi e attività.

Articolo 14 che andrebbe ad incidere sul trattamento dei c.d. **blocchi stradali**, utilizzati da più persone principalmente in occasione di scioperi o di manifestazioni di protesta, nonché dagli attivisti climatici come strumento di disobbedienza civile. Il blocco stradale con il proprio corpo, che attualmente costituisce un illecito amministrativo, diverrebbe un delitto e verrebbe punito con reclusione da sei mesi a due anni qualora effettuato da più persone; inoltre, tale disciplina verrebbe estesa anche alle strade ferrate.



A tal proposito, facciamo presente che la disciplina sul blocco stradale, introdotta nel 1948 dal Ministro Scelba, è stata ampiamente contestata e ha visto diverse amnistie per studenti e lavoratori condannati nel corso degli anni, per poi giungere alla depenalizzazione nel 1999. Il decreto-legge n. 113/18 ha poi riattualizzato il reato, prevedendo una pena da 2 a 12 anni di reclusione per il blocco stradale effettuato tramite oggetti, specialmente in caso di concorso di persone, e adesso l'art. 14 mira ad inasprire ulteriormente la disciplina, ampliando la fattispecie che fa del blocco stradale un reato anche quando esso viene effettuato solo con il corpo.

Ricordiamo che un'eccessiva proliferazione di leggi punitive non comporta automaticamente un innalzamento della sicurezza, quanto piuttosto un ritorno nel campo penale di comportamenti non più considerati criminali dalla società oppure legati a interessi costituzionalmente più rilevanti, come il diritto di riunione pacifica. Ci preme quindi ricordare che la definizione di diritto di riunione pacifica fornita dall'Alto Commissariato per i diritti umani dell'ONU "comprende il diritto di tenere riunioni, sit-in, scioperi, raduni, eventi o proteste, sia offline che online."

Anche atti di disobbedienza civile rientrano nell'ambito del diritto di riunione pacifica, come riconosciuto dal diritto internazionale e dalla più recente giurisprudenza europea. La giurisprudenza della Corte Europea per i diritti umani (ECtHR) ha riconosciuto, infatti, che una manifestazione pacifica non dovrebbe, in linea di principio, essere soggetta alla minaccia di una sanzione penale e in particolare alla privazione della libertà, anche quando quest'ultima comporti interruzione dei servizi o disturbo per l'ordine pubblico, se effettuata in maniera pacifica e senza intenzione di condotte violente.

Articolo 24, in materia di **tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche**, secondo il quale si rischierebbe la reclusione da sei mesi a 1 anno e sei mesi, e la multa da 1000 a 3000 euro nei casi in cui l'imbrattamento o il deturpamento siano stati commessi con "finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene".

A fronte di una finalità espressa in **termini vaghi e soggetta ad ampia interpretazione**, verrebbero previste una pena detentiva e una pena pecuniaria più che raddoppiate rispetto a quelle ex art. 639 c.p., relative al deturpamento o all'imbrattamento di immobili privati o mezzi pubblici. Nel caso di recidiva, poi, si applicherebbero addirittura la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa fino a 12.000 euro.

Anche in questo caso, nell'ampliamento della cornice attinente alla pena ravvisiamo una forte volontà punitiva verso reati "tipici" delle manifestazioni, in particolare verso modalità di protesta che sono state recentemente utilizzate soprattutto da attiviste e



attivisti ambientali e difensori climatici, quindi con l'implicito bersagliamento di specifiche categorie di cittadini e cittadine.

Articolo 12, in materia di **danneggiamento in occasione di manifestazioni**, che andrebbe a modificare l'articolo 635 c.p. – già oggetto di modifica da parte del cosiddetto ddl “eco-vandalisti” - inasprendo le pene per il danneggiamento (di beni mobili e immobili) in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora il fatto venisse commesso con violenza alla persona o minaccia.

Anche qui la norma appare finalizzata a reprimere il dissenso e il conflitto, nel momento in cui per infliggere la pena aggravata è sufficiente che il danneggiamento sia accompagnato da una semplice condotta minacciosa.

Articoli 26 e 27, in materia di **sicurezza negli istituti penitenziari e nei Centri di permanenza e rimpatrio (Cpr)** modificati in sede di discussione in Aula della Camera da un emendamento presentato dal Governo. I due articoli, nell'intenzione dichiarata di rafforzare la sicurezza rispettivamente negli istituti penitenziari e nei centri di detenzione amministrativa per le persone migranti, nell'ambito dell'insorgenza di possibili proteste potrebbero autorizzare anche la punizione di condotte di resistenza passiva “all'esecuzione degli ordini impartiti”.

La norma comporta il grave rischio di erodere l'autonomia e la dignità dei detenuti – per i quali la resistenza passiva può essere l'unico modo per esprimere il proprio disaccordo con le azioni all'interno delle carceri o dei Cpr. Questo si pone inoltre in contrasto con la giurisprudenza della Cassazione, secondo cui la resistenza passiva consiste in un uso moderato della violenza non diretta contro il Pubblico Ufficiale. Vogliamo sottolineare che nei Cpr le persone detenute di origine straniera incontrano spesso barriere linguistiche e culturali per esprimere il proprio disagio e le proprie preoccupazioni e la resistenza passiva diventa spesso l'unica forma di protesta non violenta percorribile.

Articolo 19, la c.d. **norma anti Ponte sullo Stretto o Anti-Tav**, che introduce modifiche agli articoli del Codice penale in materia di violenza, minaccia e resistenza contro i pubblici ufficiali. In particolare, viene introdotta una circostanza aggravante per i casi in cui le condotte previste dall'articolo 336 (Violenza o minaccia a pubblico ufficiale) e dall'articolo 337 (Resistenza a pubblico ufficiale) del Codice penale siano poste in essere specificamente nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. In questi casi, infatti, è previsto un aumento di pena di un terzo e le circostanze attenuanti, ad eccezione di quella prevista dall'articolo 98 del Codice Penale (cioè per i minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni) non prevalgono sulle circostanze aggravanti.



Come sottolineato da OSCE-ODIHR nel parere sul provvedimento pubblicato a maggio 2024, “l'aggravante sarebbe stata introdotta specificamente per quei funzionari che possono usare la forza nell'ambito delle attività di applicazione della legge, vale a dire nel corso di arresti e nel controllo di manifestazioni. È proprio questa la situazione in cui l'uso della forza può dare luogo a violazioni del diritto alla vita e del divieto di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, tutelati dagli articoli 6 e 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dagli articoli 2 e 3 della CEDU”. E, sempre citando OSCE-ODIHR, questo “approccio sembra andare contro l'idea di avere la polizia come protettrice dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo e come fornitore di un servizio al pubblico”.

Inoltre, sempre l'articolo 19 aumenterebbe - senza specificare di quanto - la pena prevista nel caso in cui la condotta sia messa in atto al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica.

Articolo 21, relativo all'utilizzo di *bodycam*, con cui si consentirebbe l'uso di videocamere da parte delle Forze di *polizia* impegnate in attività di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio, di vigilanza di siti sensibili e in ambito ferroviario e a bordo treno.

Nella norma non c'è alcun riferimento alle modalità di utilizzo dei dispositivi, che dovrebbero prevedere precise modalità di attivazione, conservazione dei dati e divieto di esser dotati di sistemi di identificazione univoca o di riconoscimento facciale della persona, come specificato dal Garante della privacy già nel 2021, con due distinti pareri.

L'utilizzo delle *bodycam* deve essere quindi improntato al chiaro rispetto della privacy sia delle forze di polizia che dei cittadini/e. Inoltre, le *bodycam* non devono ritenersi misura alternativa ai **codici identificativi** alfanumerici per le forze di polizia, misura che Amnesty International chiede da anni. Su 27 stati membri, infatti, sono già 20 (Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna) quelli che hanno introdotto misure di identificazione per gli agenti impegnati in attività di ordine pubblico. L'Italia non è tra questi.

Alla luce delle criticità che vi abbiamo segnalato in questa sede, **chiediamo al Senato di non approvare in via definitiva il provvedimento 1236 e di rivedere le disposizioni alla luce della salvaguardia di libertà costituzionalmente garantite**, quali l'attivismo e il diritto di protesta.



A livello globale, nell'ambito della criminalizzazione e repressione del diritto di assemblea pacifica, Amnesty International monitora e documenta da anni l'uso illegale della forza e l'implementazione di politiche e prassi repressive da parte dei Governi di tutto il mondo, per reprimere le proteste. Nell'ambito della campagna globale [Proteggero la protesta](#), l'organizzazione ha realizzato [una mappa interattiva](#) (in continuo aggiornamento) che restituisce un quadro del ricorso sempre più frequente da parte degli Stati di tutto il mondo all'**uso illegale della forza e a leggi repressive** volte a inibire o cancellare del tutto il diritto di protesta. Solo nel 2022, oltre 85 stati hanno fatto ricorso all'uso della forza illegale, ad **arresti arbitrari, torture, sparizioni e uccisioni**.

A livello europeo, questo lavoro di documentazione e monitoraggio ha portato alla pubblicazione, nel mese di luglio di quest'anno, di una lunga ricerca che restituisce una fotografia dello stato di salute del diritto di protesta in 21 paesi europei. Il rapporto **“Poco tutelato e troppo ostacolato”** descrive un quadro allarmante di repressione a livello regionale europeo, con autorità che sempre più criminalizzano il dissenso pacifico attraverso la narrativa stigmatizzante ai danni di chi manifesta, l'implementazione e l'approvazione di normative repressive, l'uso illegale, non necessario o proporzionato della forza in un clima di generale impunità. La repressione, spesso anche preventiva, del diritto alla protesta pacifica, sta creando un preoccupante effetto dissuasivo e intimidatorio per coloro che lottano per il cambiamento.