La tutela penale della sicurezza pubblica. Una costante ossessione

di Marco Pelissero

professore ordinario di diritto penale nell'Università di Torino

Uno sguardo di insieme sul recente intervento legislativo in materia di tutela penale della sicurezza pubblica solleva una serie di questioni: sul piano del metodo, in ragione della scelta di intervenire con decreto-legge, quando un disegno di legge sostanzialmente identico era all'esame del Parlamento; sul piano dei contenuti, in considerazione della filosofia di fondo – ispirata a logiche securitarie – che informa l'intero impianto normativo. Il contributo si sofferma su tali snodi, sollecitando più di una riflessione su temi cruciali per le democrazie contemporanee: la scarsa capacità selettiva del proteiforme concetto di *sicurezza pubblica*; lo spazio che una società democratica è in grado di assicurare al dissenso e alla marginalità sociale; la funzione del diritto penale in una società democratica, con il rischio che esso assuma sempre più una funzione simbolico-deterrente; lo spostamento dal diritto penale del fatto al diritto penale d'autore; una idea di legalità penale che rischia di essere sempre più sganciata dal costituzionalismo.

1. Riproposizione e anomalie di profili tradizionali di intervento in materia di sicurezza pubblica: la fonte e l'oggetto

La storia del diritto penale è costantemente attraversata dal rapporto tra condizioni di sicurezza collettiva e sfere di libertà individuale[1]: è un bilanciamento che va dapprima tracciato in astratto dal legislatore e poi concretizzato dalla giurisprudenza, alla quale è rimesso un ampio potere discrezionale, il cui esercizio fissa il limite tra sfere di libertà riconosciute dalla Carta fondamentale e norme incriminatrici, in parte transitate indenni dal fascismo alla democrazia. Non è un caso – credo – che la prima pronuncia della Corte costituzionale abbia riguardato l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 21 Cost., di una norma del testo unico di pubblica sicurezza (art. 113 r.d. 18 giugno 1931, n. 773) che subordinava ad autorizzazione dell'autorità di polizia la distribuzione o affissione di stampati[2]. Basta rileggere lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale e di legittimità sul rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e reati di opinione per rendersi conto del ruolo centrale svolto dalla magistratura a fronte dell'incapacità del legislatore di dare un taglio drastico a una nutrita serie di fattispecie che anche la l. 24 febbraio 2006, n. 85, intitolata *Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione*, non è riuscita più di tanto a sfoltire: a fronte del conservatorismo del legislatore, anche la Corte costituzionale, pur smussando l'ambito applicativo di molte disposizioni, ha mostrato un atteggiamento essenzialmente conservatore dell'esistente[3], preferendo lasciare alla magistratura il compito di tracciare, attraverso la rilettura dei delitti di opinione in reati di pericolo concreto, il confine tra libertà e reato[4].

---

[1] Per un'ampia analisi del ruolo assunto dalla sicurezza nelle politiche penali, v. F. Forzati, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo. Genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e repressioni al premoderno*, Napoli, 2020. Si vedano altresì L. Risicato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019; M. Donini- M. Pavarini (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011; A. Cavaliere, *Punire per ottenere 'sicurezza': corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative*, in *Leg. pen.*, 20.4.2021; M. Donini, *Diritto penale. Parte generale*, Milano, 2024, 144 ss.

[2] D. Pulitanò, *Libertà di manifestazione del pensiero, delitti contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico (art. 21 Cost.)*, in *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, a cura di G. Vassalli, Napoli, 2006, 239 ss.

[3] M. Pelissero, *La parola pericolosa. Il confine incerto del controllo penale del dissenso*, in *questa Rivista*, n. 4/2015 https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-parola-pericolosa_il-confine-incerto-del-controllo-penale-del-dissenso_278.php .

[4] Sullo sviluppo della giurisprudenza sui reati di opinione, v. A. Galluccio, *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, discordo d'odio e libertà di espressione nell'era di internet*, Milano, 2020; L. Alesiani, *I reati di opinione. Una rilettura in chiave costituzionale*, Milano, 2006. Rimane sempre fondamentale per l'inquadramento dei limiti del controllo penale nell'esercizio della manifestazione del pensiero il classico lavoro di C. Fiore, *I reati di opinione*, Padova, 1965.

Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, nuovamente in materia di sicurezza pubblica, e presenta due elementi comuni a precedenti "pacchetti sicurezza", uno relativo alla fonte e l'altro alla qualificazione dell'oggetto.

Quanto alla fonte, il ricorso al decreto-legge non è una novità, in quanto le politiche di sicurezza pubblica, specie attraverso l'inasprimento delle misure punitive e di prevenzione, sono spesso giustificate in ragione dell'urgenza di intervenire. Se già in relazione a precedenti decreti-legge sussistevano dubbi sulle effettive ragioni di necessità e urgenza che avevano motivato sul piano politico l'intervento straordinario del Governo nell'esercizio del potere legislativo, tali ragioni risultano del tutto carenti in un decreto-legge che riproduce il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa da tempo all'esame del Parlamento e già approvato dalla Camera dei deputati. La trasformazione del disegno di legge in decreto-legge (che ne recepisce il contenuto), in assenza di un mutamento delle condizioni fattuali che potrebbero giustificare l'utilizzo della decretazione d'urgenza (non esplicitate, peraltro, nel preambolo del decreto-legge che fa riferimento a motivazioni del tutto generiche ed apodittiche), si presenta come manifesta violazione dell'art. 77 Cost. e costituisce una pericolosa lesione delle prerogative del Parlamento, come dimostrano i tempi strettissimi che hanno condotto alla conversione in legge[5]. La violazione dei presupposti indicati dall'art. 77 Cost. ne vizia, sotto il profilo procedurale, il decreto-legge e la legge di conversione[6]. Sul punto la Corte costituzionale è stata netta del ribadire il carattere eccezionale, e temporaneo, del Governo nell'esercizio della potestà legislativa che può essere esercitata solo nei limiti fissati dalla Costituzione: «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione [...]. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa»[7].

La giurisprudenza costituzionale più recente sul procedimento di formazione delle leggi ha posto particolare attenzione al rispetto delle norme costituzionali che lo regolano[8]. È stata considerata illegittima la reiterazione di un decreto-legge che sottrae al Parlamento la funzione legislativa, sia quando è reiterato il medesimo testo sia quando non ci sono nuovi fatti straordinari che ne giustifichino la reiterazione[9]. Anche il principio di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione è stato considerato elemento essenziale della speciale procedura che sposta l'esercizio della potestà legislativa dal Parlamento al Governo: «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di

---

5 A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, recentemente convertito*, in *Il Decreto sicurezza. Commentario dei profili penalistici del d.l. n. 48/2025*, a cura di V. Plantamura,Bari, 2025, 1 ss.; dello stesso Autore si veda anche, *Contributo alla critica del D.D.L. sicurezza*, in *Crit. dir.*, 2024, 239 ss. Di «scorciatoia elusiva del dibattito parlamentare» parla S. Zirulia, *Il "decreto sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in *Riv. it. dir.proc. pen.*, 2025, 218.

6 Sulla questione v. ampiamente Corte di cassazione, Ufficio Massimario, *Relazione su novità normativa. Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, 23 giugno 2025, 5 ss.; I. Pellizzoni, *Da disegno di legge pendente in Parlamento a decreto legge: la vicenda del "pacchetto sicurezza" come iperbole dell'abuso dell'art. 77 Cost.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, 233 ss.

7 Corte cost. 27 gennaio1995, n. 29. Nello stesso senso v. più recentemente Corte cost. 2 luglio 2024, n. 146.

8 Per una panoramica sulle pronunce della Corte costituzionale sul principio di legalità, si rinvia al repertorio dell'Ufficio studi della Corte costituzionale:
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/repertori/repertorio_vol_2.pdf

9 Corte cost. 24 ottobre 1996, n. 360.

quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*»[10]. In entrambe le sentenze, la Corte mostra particolare attenzione ai presupposti in presenza dei quali l'art. 77 Cost. consente eccezionalmente l'intervento del Governo nell'esercizio della potestà legislativa.

A rafforzare l'attenzione della Consulta per il rispetto delle regole costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi contribuisce un'ulteriore riflessione sviluppata dalla Corte sugli effetti *in malam partem* delle sue pronunce. I casi nei quali questo effetto è ammesso sono molto limitati, in quanto esso incide sulla garanzia della riserva di legge e quindi sulle prerogative del Parlamento; ma qui interessa rilevare che tra questi casi c'è la violazione della disciplina costituzionale sul procedimento di produzione, il cui mancato rispetto comporta una violazione del principio di riserva di legge[11].

Ci sono dunque argomenti solidi a sostegno della dichiarazione di incostituzionalità della legge di conversione del decreto-legge.

Quanto all'oggetto, invece, già il bene giuridico "ordine pubblico" presenta un discutibile fondamento e denota una scarsa capacità di delimitare l'intervento penale in ragione dell'incertezza del suo contenuto che va da un'accezione ideale (ordine pubblico come ordine normativo) ad un'accezione materiale, declinata secondo una lettura ora oggettiva, che rinvia alle condizioni di sicurezza della convivenza associata, ora marcatamente soggettiva, che considera la percezione che di quelle condizioni i consociati hanno. Tuttavia, l'incertezza del presupposto non ha dissuaso dal far diventare l'ordine pubblico un bene di rilevanza costituzionale, insita nell'esigenza immanente dei compiti di tutela che spettano allo Stato e che possono giustificare la contrazione di libertà individuali, anche al di fuori delle norme costituzionali che espressamente richiamano la sicurezza come limite[12]. Tuttavia, più recentemente il tradizionale bene giuridico dell'ordine pubblico è stato sostituito dalla rarefatta e proteiforme "sicurezza pubblica" che comincia a comparire nella intitolazione delle leggi: già la l. 6 febbraio 1980, n. 15, di conversione del d.l. 625/1989 disciplinava *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*, ma è soprattutto con il nuovo millennio che la sicurezza pubblica diventa riferimento costante delle intitolazioni dei testi normativi (l. 26 marzo 2001, n. 128, *Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini*; d.l. 23 marzo 2008, n. 92 conv. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*; l. 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*; d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, successivamente modificato dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132, dedicato a *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica*). Abbiamo assistito al passaggio dalla sicurezza intesa come obiettivi che lo Stato deve garantire (sicurezza dei diritti) ad una sicurezza intesa come bene giuridico (il diritto alla sicurezza) che ha finito per ampliare irragionevolmente il controllo penale sacrificando le libertà costituzionali: se è «nella logica ordinamentale del diritto pubblico in generale assicurare programmi politici di sicurezza…non è agevole il trasferimento di questa dimensione a quella delle categorie tecniche del diritto penale, che una volta recepite diventerebbero più cogenti nell'interpretazione di singoli istituti o incriminazioni»[13].

Il d.l. 48/2025 si colloca nella scia dei precedenti, quanto ad indicazione dell'oggetto di intervento nel titolo, dedicato a *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*: ancora una volta il richiamo alla sicurezza pubblica consente una copertura amplissima di settori del diritto penale e della

[10] Corte cost. 12 febbraio 2014, n. 32. V. anche Corte cost. 13 febbraio 2012, n. 22 che ravvisa un indice di assenza del presupposto della "straodinarietà" nella «evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita» assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza».

[11] Corte cost. 9 marzo 2022, n. 105. Sulla questione v. C. Cupelli, *La riserva di legge in materia penale e gli effetti* in malam partem *delle pronunce del Giudice costituzionale*, in *DisCrimen*, 17.2.2023.

[12] G. De Vero, G. (1995). *Ordine pubblico (delitti contro)*, in Dig. disc. pen., IX, Torino, 1995, 72; ID., *Tutela penale dell'ordine pubblico. Itinerari ed esiti di una verifica dogmatica e politico criminale*, Milano, 1988, 1 ss.; C. Fiore, *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 1084; S. Moccia, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela del)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, 1; G. Fornasari, *Introduzione*, in Fornasari, G., Riondato, S., *Reati contro l'ordine pubblico*, Torino, 2013, XV.

[13] M. Donini, *Diritto penale*, cit., 146. V. anche A. Cavaliere, *Può la sicurezza costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale?*, in Crit. dir., 2009, 43 ss.

prevenzione molto diversi che vanno dai delitti contro il patrimonio all'aumento dei limiti edittali nei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione, dal terrorismo ai reati in contesti di manifestazione, dalla gestione della sicurezza negli istituti penitenziari e nei centri per migranti irregolari alle misure di prevenzione della sicurezza urbana[14]. Considerando la varietà delle disposizioni incluse nei decreti-legge menzionati[15], le cui intitolazioni contengono il riferimento alla sicurezza pubblica, il richiamo alla sicurezza fonda la potenzialità espansiva del bene giuridico verso la dimensione soggettiva della percezione del senso di sicurezza collettiva, facile volano per l'inasprimento delle politiche repressive e preventive.

Il d.l. 48/2025 non costituisce, pertanto, un'assoluta novità, in quanto molte delle scelte fatte sul piano delle disposizioni penali si inseriscono all'interno di costruzioni securitarie già presenti nel sistema e ne consolidano gli argini attraverso il ricorso ad un complesso di norme penali che arretrano gli spazi di libertà riconosciuti dalla Costituzione. Che il nuovo "pacchetto sicurezza" presenti diversi profili di preoccupazione sul piano della tenuta dei principi costituzionali è dimostrato dalle prese di posizione critica dell'Associazione nazionale magistrati, della Giunta dell'Unione delle camere penali e del Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale[16].

2. Le direttrici di riforma tra interventi puntuali e principi ispiratori

Non è facile definire le linee di intervento del decreto-legge che, sotto la copertura generica della sicurezza pubblica, va ad incidere su ambiti molto diversi, non strettamente di natura penale (norme sul contrasto all'usura, dotazione delle forze dell'ordine, revoca della cittadinanza). Si tratta di novità puntuali e diversificate per ambiti, anche penali, la cui analisi richiederebbe una riflessione molto articolata. Nei limiti di queste note, individuerò alcuni profili che connotano le scelte in materia penale che potrebbero essere lette secondo tre direttrici: *i*) il diritto penale simbolico-deterrente; *ii*) lo spostamento dal diritto penale del fatto al diritto penale d'autore; *iii*) una idea di legalità penale sganciata dal costituzionalismo. A queste tre direttrici possono essere ricondotte alcune norme che, nel loro intervenire in modo specifico su singole discipline, delineano tuttavia scelte di politica criminale omogenee.

3. Utilizzo del diritto penale in chiave simbolico-deterrente

Come evidenziavo innanzi, da tempo il legislatore ci ha periodicamente abituati (forse anche anestetizzati) ad interventi aventi ad oggetto l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. Le politiche penali securitarie hanno anzitutto l'obiettivo di rassicurazione collettiva: il legislatore, le forze di governo ci sono e controllano il territorio anche attraverso la forza deterrente delle norme penali che esprimono le «politiche della paura»[17]. È un messaggio che gioca sulla comunicazione senza far corrispondere l'effettivo rafforzamento dello spazio di sicurezza nel godimento dei diritti individuali. Sono gli effetti del populismo, «proteiforme e politicamente trasversale»[18], che nel settore penale produce quantomeno due effetti, quello di ampliare il controllo penale ed inasprire il trattamento sanzionatorio.

Così anche nel d.l. 48/2025 è presente la politica degli aumenti edittali di pena: a volte si tratta di ritocchi dei limiti edittali (anche minimi, purché capaci di denotare la volontà di far leva sulla deterrenza) o della introduzione di circostanze aggravanti che, entrando nel giudizio di bilanciamento, non necessariamente producono in concreto un aumento della pena, perché, in

[14] F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3, 1 ss.
[15] Critica sulla eterogeneità delle disposizioni la *Relazione del Massimario*, cit., 13 ss.
[16] I documenti sono reperibili sui siti *www.associazionemagistrati.it*, *www.camerepenali.it* e *www.aipdp.it*. In senso adesivo alle preoccupazioni espresse v. E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in *Sistema penale*, 15 maggio 2025. Critico, invece, su questi documenti, M. Ronco, *Pacchetto sicurezza*, in *Centro Studi Livatino*, 28 aprile 2025.
[17] Su queste logiche distorte di politica criminale v. R. Cornelli, *Verso democrazie autoritarie? Paradossi, presupposti e tendenze delle politiche di sicurezza contemporanee*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, 209 ss.
[18] L. Risicato, *op. cit.*, 73.

assenza di blocchi alla disciplina generale dell'art. 69 c.p., il giudice può annullare o mitigare l'effetto aggravatore.

Viene inasprita la pena per il delitto di lesioni personali a danno di un ufficiale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle sue funzioni (art. 583-*quater* c.p.): era già prevista una pena più severa, ma solo per le lesioni gravi e gravissime in danno di un pubblico ufficiale in servizio di ordine presso manifestazioni sportive e si discuteva se si trattasse di una circostanza aggravante speciale o di una fattispecie autonoma di reato[19]; la nuova formulazione del primo comma dell'art. 583-*quater* c.p., contemplando l'ampliamento dei soggetti passivi e autonome cornici edittali già per le lesioni personali non aggravate, sembra deporre per la natura di fattispecie autonoma. Non è dato comprendere, però, come la nuova disciplina si rapporto all'aggravante, già da tempo presente nel sistema ed applicabile ai delitti di lesioni personali in forza del combinato disposto degli artt. 576, comma 1, n. 5-*bis* c.p. e 585 c.p., quando il fatto è commesso «contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio». Se, come qui sostenuto, la nuova disposizione costituisce fattispecie autonoma, questa dovrebbe prevalere sulla circostanza aggravante[20]. Sta di fatto che il legislatore, sembra essersi dimenticato della presenza dell'aggravante pur di perseguire la bulimia punitiva[21].

Compare al n. 11-*decies* dell'art. 61 una nuova circostanza aggravante ad effetto comune, consistente nell'avere, «nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri». Quale sia la ragione dell'aggravante non dato comprendere, perché quei contesti non denotano necessariamente situazioni di maggiore vulnerabilità delle vittime[22]. Così oggettivizzata, la circostanza aggravante – come è stato icasticamente osservato – «un accordo corruttivo o, magari, usurario, se realizzati nelle immediate adiacenze di una stazione ferroviaria, o comodamente seduti nella "Sala Freccia" della stazione o in un semivuoto vagone business del treno, comportavano un aumento di pena»[23].

Non segue solo l'aumento della pena, ma la sospensione condizionale della pena, nel caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, è subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati (art. 165, ult. comma c.p.).

Nella truffa, «l'avere profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa» comporta un consistente aumento dei limiti edittali di pena, secondo la tecnica delle circostanze indipendenti: la reclusione da due a sei anni può apparire elevata rispetto alla pena base (sei mesi - tre anni), ma è poco più alta rispetto alle altre aggravanti speciali della truffa che hanno una cornice edittale da uno a cinque anni di reclusione.

I delitti di violenza sono aggravati se commessi nei confronti di un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza o se la violenza o minaccia è commessa «al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici» (art. 19 d.l. 48/2025 che modifica l'art. 639 c.p.).

Poiché rispetto a queste circostanze il giudizio di bilanciamento è sorretto dalla disciplina generale dell'art. 69 c.p., la loro effettiva incidenza sulla quantificazione della pena è rimessa al potere

---

[19] Sulla questione v. G.L. Gatta, *Art. 583*-quater, in *Codice penale commentato*, Tomo III, a cura di E. Dolcini e G.L. Gatta, Milano, 2021, 1039 ss.

[20] Sostiene che l'entrata in vigore della nuova disciplina avrebbe implicitamente abrogato l'aggravante di cui all'art. 576, S. Zirulia, *op. cit*., 229.

[21] Sui problemi interpretativi v. G.L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1 c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime?*, in *Sistema penale*, 22.4.2025.

[22] Critico M. Passione, *Note concernenti il disegno di legge n. 1236/Senato, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, in *questa Rivista*, 30.10.2024, https://www.questionegiustizia.it/articolo/note-ddl-sicurezza.

[23] A. Cavaliere, *Considerazioni*, cit., 10. Si veda anche il documento dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale, cit., 1.

discrezionale del giudice che potrebbe annullarle facendo prevalere le attenuanti o, quantomeno, riconoscendo il giudizio di equivalenza. Tuttavia, nella comunicazione mediatica, l'aumento delle pene, raggiunto anche attraverso le aggravanti, intende veicolare un chiaro messaggio di rafforzamento simbolico della forza deterrente della pena. *Nihil novi*.

4. Lo spostamento dal diritto penale del fatto al diritto penale d'autore

Una seconda direttrice di politica criminale va nella direzione di spostare il fulcro dell'incriminazione dal diritto penale del fatto al diritto penale d'autore[24]. Le tecniche di politica criminale attraverso le quali si raggiunge questo obiettivo sono diverse, ma, come vedremo, le scelte del legislatore vanno nella direzione di prevedere un aggravamento della risposta sanzionatoria in ragione del tipo d'autore, più che in ragione di un maggior disvalore del fatto. Valorizzando il contesto in cui il fatto è realizzato o il dolo specifico che sorregge la condotta, il legislatore dà rilevanza alla personalità dell'autore, investendo due ambiti: le forme di manifestazione del dissenso o le condizioni di vulnerabilità sociale. Sono questi infatti i contesti che entrano nel raggio di attenzione delle politiche securitarie, in quanto «il dissenso è un inciampo, un freno, un ostacolo e chi si frappone alle aspettative della maggioranza, talora, diventa perfino nemico»[25], mentre la marginalità sociale disturba l'ordine e il decoro delle città.

4.1. La criminalizzazione del dissenso

Alcune disposizioni del d.l. 48/2025 vanno nella direzione di *criminalizzare il dissenso* attraverso norme che presentano, a volte, una struttura politicamente neutrale, altre volte, un contenuto politicamente connotato[26].

Alcune disposizioni penali sono poste a tutela di beni giuridici che non hanno una valenza direttamente politica (*norme politicamente neutrali*), ma diventano di fatto strumento di controllo penale del dissenso in quanto ricorrono nella concreta fenomenologia delle forme di contestazione radicale. Ad esempio, l'aggravamento di pena nei reati di violenza, resistenza e lesioni personali ad ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, innanzi considerato, è volto ad inasprire il trattamento sanzionatorio degli episodi di violenza che più frequentemente si possono consumare nei contesti di contrasto con le forze dell'ordine chiamate a controllare e contenere alcune manifestazioni[27]; tuttavia, si tratta di fattispecie politicamente "neutre", trattandosi di delitti posti a tutela della pubblica amministrazione e della libertà di azione di coloro che operano nell'interesse della stessa.

Altre volte, invece, la norma penale valorizza lo scopo dell'agente, colorando il disvalore d'azione della fattispecie di una netta *connotazione politica*. Anche questa non è una novità normativa, in quanto dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso il legislatore ha potenziato questa tecnica di tutela per contrastare il terrorismo attraverso la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico, utilizzata ora come dolo specifico assunto ad elemento speciale di fattispecie ora come circostanza aggravante comune; peraltro, lo stesso codice Rocco già conteneva fattispecie nelle quali il fine dell'azione colorava la natura politica della fattispecie, come nel caso della strage politica (art. 285 c.p.) che si differenzia dalla strage comune (art. 422 c.p.) proprio in ragione dello scopo di attentare alla sicurezza dello Stato.

Anche nel d.l. 48/2025 ritroviamo questa tecnica di tutela. All'art. 339 c.p. è stata inserita la circostanza aggravante già richiamata, della violenza o resistenza a pubblico ufficiale, commessa «al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici». L'aggravante è chiaramente ritagliata sui

[24] Sul tipo d'autore insiste F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., 9 ss.
[25] A. Natale, *Introduzione: il valore del dissenso*, in *questa Rivista*, n. 4/2015 https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/introduzione_il-valore-del-dissenso_274.php .
[26] Utilizza questo schema per illustrare la politica di criminalizzazione del dissenso negli Stati Uniti, E. Grande, *I mobili confini della libertà di espressione negli Stati Uniti e il metro della paura*, in *questa Rivista*, n. 4/2015 https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/i-mobili-confini-della-liberta-di-espressione-negli-stati-uniti-e-il-metro-della-paura_279.php .
[27] Considera irragionevole l'aggravamento della pena E. Grosso, *È compito della Repubblica. Note sul DDL Sicurezza*, in *Giustizia insieme*, 4.11.2024; a riguardo v. *Relazione del Massimario*, cit., 51.

fatti di violenza e resistenza in Val Susa per opporsi alla TAV e l'aumento della pena è definito in ragione dell'obiettivo ideologico che sorregge le condotte[28].

Allo stesso modo il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui (art. 639 c.p.) è punito più severamente (reclusione da sei mesi ad un anno e multa da 1000 a 3000 euro), quando il fatto è commesso su beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene: la natura pubblica del bene e il fine che sorregge la condotta comportano un consistente aggravamento della risposta sanzionatoria, considerato che, in assenza di questi elementi, il fatto commesso su cose mobili è punito con una multa bagatellare fino a euro 103, mentre, se sono imbrattati beni immobili è prevista una pena alternativa, il cui minimo edittale può scendere a 300 euro di multa. Il consistente aggravamento della risposta sanzionatoria, con mutazione qualitativa della pena, è incentrato sul disvalore di intenzione[29] che trasforma questa fattispecie da delitto contro il patrimonio in una sorta di delitto di vilipendio dell'istituzione intestataria del bene: come emerge dal consistente incremento sanzionatorio, il disvalore dell'aggravante è essenzialmente polarizzato sul fine perseguito dal soggetto e potrebbe portare a far dubitare della natura di circostanza in favore di quella di titolo autonomo di reato. La norma denota anzitutto l'*horror vacui* che ha indotto il legislatore ad utilizzare congiuntamente i termini "onore, prestigio e decoro", pur di coprire il perseguimento di qualunque finalità ostile all'istituzione. L'eccesso nella terminologia utilizzata emerge se ci si sofferma su due dei termini utilizzati: il termine onore è riferibile alle persone e non alle istituzioni; il decoro è un concetto articolato che esprime il senso di bellezza, dignità e qualità dello spazio pubblico delle città e che richiede una politica urbana integrata, mentre, inserito come oggetto della finalità delle condotte di deturpamento e imbrattamento, finisce per essere implicito nel dolo che investe il fatto. È chiaro, comunque, che anche questa superfetazione normativa sottende un giudizio sulla personalità dell'autore, in violazione del principio di offensività[30]: sebbene la fattispecie si incardini sempre su un fatto offensivo di un bene patrimoniale (deturpamento e imbrattamento), l'incremento sanzionatorio di una fattispecie bagatellare, che avrebbe dovuto essere consegnata alla depenalizzazione, dipende dalla finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione pubblica. Si tratta di una scelta manifestamente irragionevole, perché è del tutto sproporzionato (abnorme direi) che, in ragione della finalità indicata, si passi da un minimo di pena di 50 euro ad uno di sei mesi di reclusione, che, sulla base del mero criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 c.p. e anche senza voler tener conto del maggior aggravio della pena detentiva rispetto a quella pecuniaria, è novecento volte superiore al minimo edittale della fattispecie base. È una chiara tecnica di incriminazione del dissenso che, per quanto si manifesti in forme aggressive di beni patrimoniali, rimane comunque tale ed è in relazione alla intenzione che sorregge il fatto che l'incriminazione giustifica l'abnorme inasprimento sanzionatorio.

Ugualmente è la finalità di terrorismo a comportare una ulteriore anticipazione del controllo penale nel delitto di detenzione di materiale con finalità di terrorismo: si punisce, infatti, il fatto di procurarsi o detenere «materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale» (art. 270-*quinquies*.3 c.p.). La fattispecie amplia ulteriormente l'area delle norme di incriminazione di fatti collaterali al fenomeno associativo, ma da questo sganciati, andando ad incrementare il novero di delitti già da tempo introdotti nel nostro ordinamento anche su sollecitazione delle fonti sovranazionali, in particolare dell'art. 8 della direttiva (UE) 2017/541. La forte anticipazione del controllo penale avviene sulla base dello scopo che sorregge la condotta di

[28] S. Zirulia, *op. cit.*, 229.

[29] Si veda la *Relazione del Massimario*, cit., 57 ss. ed i rilievi dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale, cit., 2.

[30] F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., 12: «Incongruente sul piano dommatico, è di contro l'abbinamento della lesione a interessi immateriali come l'onore, il prestigio ed il decoro: si tenta in questo modo di dare maggiore concretezza all'offesa, contrabbandando come reato di danno, una fattispecie che – proprio a causa dell'innesto dei suddetti beni istituzionali (impalpabili ed inafferrabili) – si trasforma in fattispecie di pericolo».

procacciarsi o detenere il materiale indicato dalla nuova disposizione[31]. La condotta diventa oggettivamente distante rispetto alla finalità di terrorismo che la deve sorreggere[32]. La Corte di cassazione ha già dovuto affrontare in relazione al delitto di autoaddestramento *ex* art. 270-*quinquies* c.p. il problema della eccessiva soggettivizzazione di una fattispecie che non è ancorata al semplice fatto di acquisire, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di terrorismo, ma anche al porre in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'art. 270-*sexies* c.p. Ebbene, per evitare il rischio di incriminare forme di mero integralismo islamico, la Corte di cassazione ha arricchito la fattispecie oggettiva, richiedendo anche l'accertamento dell'idoneità degli atti al compimento di fatti di terrorismo[33]. Nel nuovo art. 270-*quinquies*.3 c.p., invece, la distanza tra detenzione del materiale e finalità soggettiva rende più difficile una interpretazione in chiave di offensività concreta della fattispecie, limitata alla sola detenzione idonea al perseguimento delle finalità di terrorismo. In altri termini, nella fattispecie di nuovo conio il confine tra fatto penalmente rilevante e mero pensiero integralista, che per la Corte di cassazione deve essere garantito *ex* art. 21 Cost., diventa inafferrabile[34].

Altre volte il dissenso è incriminato facendo rilevare, come elemento aggravante di una fattispecie il particolare *contesto di commissione del fatto* che, a prescindere da quel contesto, costituirebbe comunque reato. Due norme vanno in questa direzione. Il danneggiamento di cose mobili o immobili in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 635, comma 3 c.p.) è aggravato se il fatto avviene con violenza alla persona o con minaccia (oltre alla pena detentiva più severa nel minimo edittale si affianca anche una inedita pena pecuniaria fino a 15.000 euro).

Ancor più anomala è stata la riscoperta dell'istigazione a disobbedire alle leggi, un reato di opinione che speravamo fosse stato consegnato alle teche della storia del diritto penale dopo che la giurisprudenza ne aveva testato l'applicazione negli anni Settanta nell'ambito delle battaglie di obiezione alle spese militari e dopo che con la sent. 108/1974 la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità della fattispecie, salvando tuttavia l'istigazione all'odio tra le classi sociali nei casi in cui il fatto fosse attuato in modo pericoloso per la pubblica tranquillità[35]. Ebbene, il d.l. 48/2025 prevede all'art. 415, comma 2 c.p. un aumento della pena, se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute: la norma è connessa alla fattispecie di rivolta negli istituti penitenziari (art. 415-*bis* c.p., sulla quale darò a breve qualche indicazione) ed è il contesto carcerario a giustificare la reviviscenza di una fattispecie da tempo disapplicata e che c'è da sperare che rimanga tale. Il legislatore la riscopre e ne aggrava a tal punto il trattamento sanzionatorio da includerla nel regime delle preclusioni ex art. 4-*bis* ord. penit., con la conseguenza che il lavoro all'esterno, i permessi-premio, la semilibertà e la liberazione condizionale possono essere concessi al condannato non collaborante solo a condizione che «non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva»[36].

Il contesto, infine, giustifica l'incriminazione e l'aggravamento della risposta sanzionatoria in relazione al reato di blocco stradale realizzato con il proprio corpo (art. 1-*bis* d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66): alla penalizzazione di un fatto, prima rilevante come illecito amministrativo, si accompagna l'aggravante del fatto commesso da più persone riunite. Due i rilievi che portano a collocare la norma tra gli strumenti di incriminazione del dissenso[37]: oggettivamente il fatto si manifesterà sempre in

---

[31] S. Zirulia, *op. cit.*, 220.

[32] Si vedano i rilievi critici della *Relazione del Massimario*, cit., 23.

[33] Cass., Sez. V, 5 luglio - 22 settembre 2022, n. 35690. Sulla pronuncia v. M. Mandalari, *L'interpretazione costituzionalmente conforme del delitto di auto-addestramento con finalità di terrorismo: nota a una recente pronuncia di legittimità*, in *Penale. Diritto e Procedura*, 2 gennaio 2023. Su questa fattispecie, si vedano già i rilievi preoccupati di R. Bartoli, *L'autoistruzione è più pericolosa dell'addestramento e dell'istruzione: verso un sovvertimento dei principi?*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 629 ss.

[34] Si vedano i rilievi critici di M. Passione, *op. cit.*; A. Cavaliere, *Considerazioni*, cit., 5 afferma che la nuova fattispecie «compie un ulteriore passo verso il diritto penale dell'atteggiamento interiore».

[35] M. Pelissero, *Delitti di istigazione e apologia*, in *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, a cura di M. Pelissero, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo e C.E. Paliero, Torino, 2010, 243 ss.

[36] Critico E. Dolcini, *op. cit.*

[37] Di norma liberticida parla A. Cavaliere, *Considerazioni*, cit., 14.

forma aggravata, in quanto il blocco stradale, specie quando è realizzato con il corpo, è una forma di espressione del dissenso organizzato con forme di contestazione che possono arrecare disturbo alla vita collettiva, ma sempre di forme di protesta si tratta; il secondo elemento da segnalare è dato dallo sproporzionato aumento sanzionatorio in presenza di un fatto commesso da più persone riunite (il minimo di pena della fattispecie aggravata è novecento volte superiore al minimo di pena della fattispecie base). La nuova disciplina entra in collisione con gli artt. 17 e 21 Cost.[38].

Il complesso delle nuove disposizioni penali che interessano le forme di manifestazione del dissenso mostra il rafforzamento di un diritto penale asimmetrico nella tutela dei beni giuridici: da un lato il potenziamento della tutela delle forze dell'ordine attraverso inasprimenti sanzionatori dei reati commessi a loro danno, unitamente ad altre forme di supporto (tutela legale per il personale delle forze armate, nuova disciplina del porto d'armi); dall'altro lato l'inasprimento delle norme penali applicabili nei contesti di contestazione, specie collettiva. Questa asimmetria veicola un messaggio distonico rispetto alle esigenze di gestione del conflitto sociale, al quale non si può rispondere a suon di inasprimento del trattamento sanzionatorio in ragione della connotazione ideologica del fatto.

Il dissenso, però, non è solo quello politicamente connotato, ma anche quello che si esprime attraverso modi e stili di vita che vengono ritenuti contrari all'ordine sociale[39]: non può, pertanto, che destare preoccupazione l'inasprimento della disciplina in tema di stupefacenti con particolare riguardo all'uso della *Cannabis sativa L.*: l'art. 18 d.l. 48/2025 ne vieta l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, con applicazione delle disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico in materia di stupefacenti. La nuova disciplina presenta un duplice profilo critico: quello relativo alla determinatezza dell'ambito di applicazione della disciplina che impatta su attività commerciali presenti sul territorio[40] e quello relativo al collegamento tra i divieti introdotti ed il pericolo per la sicurezza pubblica come chiarisce l'incipit dell'art. 18 d.l. 48/2025 che con «una singolare tecnica legislativa»[41] esplicita lo scopo della disciplina di «evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa L.*) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che espongano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale». Così se in altri ordinamenti si sperimentano forme di liberalizzazione delle cannabis (Olanda ed ora anche Germania), in Italia si va nella direzione della criminalizzazione e della tolleranza zero[42].

4.2. La criminalizzazione della marginalità sociale

Non meno significative sono le disposizioni che intervengono a criminalizzare condizioni soggettive di marginalità sociale dove lo spostamento del disvalore penale dal fatto all'autore è ancor più evidente[43]. Non è una specificità del sistema penale italiano, perché il governo dell'insicurezza sociale

[38] S. Zirulia, *op. cit.*, 221 per il quale la norma è stata pensata per colpire soprattutto le manifestazioni ambientaliste. In verità la norma va al di là di specifiche manifestazioni, perché criminalizza qualsiasi forma di manifestazione che utilizzo questa pacifica forma di contestazione.

[39] E. Grosso, *op. cit.*, evidenzia che le disposizioni (dell'allora disegno di legge) «sono norme di alto valore simbolico, che preconizzano e pretendono di introdurre nell'ordine sociale una nuova gerarchia dei valori di riferimento. Quei nuovi valori di riferimento vengono suggeriti alla società come il fondamento di un ordinamento diverso da quello attuale, idoneo a mettere in discussione stabilizzati assetti costituzionali e consolidati equilibri che un tempo si ritenevano anche *culturalmente* non più discutibili».

[40] Sul punto v. E. Dolcini, *op. cit.*

[41] Così la *Relazione del Massimario*, cit., 75.

[42] A. Cavaliere, *Considerazioni*, cit., 17: «L'espansione della punibilità che ne deriva rappresenta un irrigidimento repressivo in rapporto ad una già fallimentare legislazione proibizionistica in materia di droghe leggere, e, segnatamente, proprio in rapporto alla cannabis e ai suoi derivati. Una legislazione inefficace, che non ha sortito effetti di riduzione del consumo, né tutelato la salute dei consumatori – messa a rischio, al contrario, proprio dall'acquisto delle sostanze sul mercato criminale –; e che ha prodotto un vertiginoso arricchimento delle organizzazioni criminali dedite al traffico di stupefacenti».

[43] V. in tal senso S. Zirulia, *op. cit.*, 224 ss.

è spesso gestito attraverso l'incriminazione di fatti che hanno più a che vedere con il disvalore connesso al modo di essere dell'autore che ad offese significative di interessi meritevoli di tutela[44].

In questa direzione si muove l'intervento operato sulla fattispecie di impiego di minori nell'accattonaggio (art. 600-*octies* c.p.), inserita nel codice penale con il pacchetto sicurezza del 2009. L'ampliamento del delitto è stato realizzato innalzando l'età dei minori coinvolti (da quattordici a sedici anni); questa scelta si riflette anche sul coinvolgimento dei genitori che possono essere incriminati attraverso la condotta di chi "permette" l'accattonaggio. Del tutto irragionevole è il consistente aumento della pena che passa dalla reclusione sino a tre anni alla reclusione da uno a cinque anni: sino all'entrata in vigore della nuova disciplina, l'assenza di un minimo di pena consentiva al giudice di tener conto della specificità dei casi concreti, graduando proporzionatamente la pena. Di fatto, prevarrà l'applicazione del secondo comma che prevede una pena più elevata (reclusione da due a sei anni) per chi favorisce l'accattonaggio a fini di profitto: nella normalità dei casi, infatti, è questa la finalità perseguita dai meccanismi dell'accattonaggio che, per quanto deprecabili, sono pur sempre espressione di gravi forme di marginalità sociale.

Anche il delitto di occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui, (art. 634-*bis* c.p.) ritaglia condizioni di marginalità sociale. Non è in discussione la tutela della proprietà, che era peraltro già assicurata dal delitto di invasione di terreni ed edifici (art. 633 c.p.)[45]. Solleva perplessità, invece, l'ampliamento dell'area di illiceità penale (rileva anche la detenzione *sine titulo*)[46], ma soprattutto la procedura di reintegrazione nel possesso dell'immobile (art. 321-*bis* c.p.p.) che non risulta assistita da sufficienti garanzie, in quanto la sua esecuzione è rimessa alle valutazioni della polizia giudiziaria che, «ove sussistano fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione», ordina l'immediato rilascio dell'immobile e, qualora l'occupante neghi l'accesso o commetta atti di resistenza o di rifiuto di eseguire l'ordine di rilascio o sia assente e «sussistano fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione», dispone coattivamente il rilascio dell'immobile e reintegra il denunciante nel possesso del medesimo.

La procedura di reintegrazione del possesso richiede la sussistenza di fondati motivi sull'arbitrarietà dell'occupazione, la cui valutazione è in prima istanza rimessa al giudizio degli ufficiali di polizia giudiziaria (il controllo dell'autorità giudiziaria è solo *ex post*). Due sono le criticità di questa procedura. Da un lato la vaghezza del presupposto del *fumus*, il cui accertamento è rimesso *in primis* all'organo accertatore della possibile occupazione abusiva. Dall'altro lato, è molto facile che, a fronte della richiesta di sgombero, si sviluppino condotte di violenza o di resistenza che sono elemento essenziale di tipizzazione della condotta: così il *fumus* di occupazione arbitraria che giustifica l'intervento della polizia giudiziaria si trasforma nella consumazione della fattispecie, della quale è chiamato a rispondere chi con violenza o minaccia occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui. A ciò si aggiunga che l'art. 634-*bis* c.p. è all'art. 639-*bis* c.p., diventa procedibile d'ufficio, quando si tratta di edifici pubblici, come nel caso di alloggi popolari di edilizia residenziale pubblica: segnalo allora che, poiché la norma amplia l'ambito di incriminazione rispetto a fatti il cui *humus* è dato da contesti di marginalità sociale, la procedibilità d'ufficio scatterà in tutti i casi di permanenza abusiva nell'immobile, connotata da violenza o minaccia. Queste modalità della condotta possono essere facilmente contestate, specie in caso di interventi delle forze dell'ordine, i cui poteri vengono ampliati dalla particolare procedura di reingresso nel possesso dell'immobile prevista dall'art. 321-*bis*, comma 4 c.p.p.

Il giro di vite nei confronti della marginalità sociale emerge anche da norme estranee al diritto penale sostanziale che interessano l'esecuzione della pena e le misure di prevenzione.

Si è passati dalla obbligatorietà alla facoltatività del rinvio dell'esecuzione della pena per le donne incinte o madre di prole inferiore a un anno (art. 147, comma 1, n. 3 c.p.): dietro la struttura asettica della disciplina del rinvio dell'esecuzione della pena sta una chiara presa di posizione nei confronti delle "zingare madri" che costituiscono il vero bersaglio di questa disposizione. La norma rischia di aggravare la presenza di minori all'interno degli istituti penitenziari e di imporre, prevedibilmente,

---

[44] L. Wasquant, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, 2004; E. Grande, *Guai ai poveri. La faccia triste dell'America*, Torino, 2017; L. Pepino, *Prove di paura. Barbari, marginali, ribelli*, Torino, 2015.

[45] Critico sul punto A. Cavaliere, *Considerazioni*, cit., 9.

[46] Si veda a riguardo la *Relazione del Massimario*, cit., 27.

l'allontanamento della madre e della prole dal contesto territoriale di provenienza, considerato che gli istituti a custodia attenuata per detenute madri sono pochi sul territorio nazionale. Il risultato è una disciplina che presta il fianco a critiche in relazione alla mancata attenzione alla posizione del minore e all'esecuzione della pena nei confronti delle detenute madri[47].

Anche la disciplina del c.d. Daspo urbano, terreno elettivo della prevenzione negativa nei confronti della marginalità sociale[48], è stato oggetto di ampliamento in relazione ai soggetti destinatari del divieto di accesso che il questore può imporre, per un periodo massimo di dodici mesi, «anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati anche con sentenza non definitiva nel corso dei 5 anni precedenti per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9 comma 1» (art. 10, comma 2, d.l. 14/2017): è dunque sufficiente non solo una condanna non definitiva, ma anche una semplice denuncia per un qualunque delitto contro la persona o il patrimonio a giustificare il divieto.

L'inasprimento della disciplina del Daspo urbano ha un duplice effetto. Da un lato, amplia l'effetto di criminalizzazione secondaria, perché le violazioni dei divieti di accesso imposti dal questore integrano una fattispecie di reato. Questo esito è inevitabile, anche se la relazione illustrativa all'originario disegno di legge n. 1160 guardava alla novità normativa in termini di disciplina servente rispetto al meccanismo poliziesco preventivo: «A prescindere dalla scarsa dissuasività della sanzione penale prevista, poco afflittiva ma comunque proporzionata alla gravità dei fatti (il reato contravvenzionale per chi non ottempera al suddetto divieto prevede l'arresto da sei mesi ad un anno e, nella forma aggravata, da uno a due anni), la disposizione che si intende introdurre avrebbe il pregio di consentire alle forze di polizia di intervenire immediatamente per "espellere" dalle suddette aree le persone destinatarie del divieto di accesso, svolgendo così una funzione di prevenzione di possibili reati che costoro potrebbero ivi commettere».

Ugualmente in chiave preventiva va letto l'ulteriore effetto di ampliamento del divieto di accesso che si incastra con la disciplina generale delle misure di prevenzione, in quanto l'art. 1 d.lgs. 159/2011 individua tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali, compresa la ben più pesante sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, «coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica» (art. 1, lett. c). Il generico riferimento ad elementi di fatto, che lascino supporre reati che mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica, consente un ampliamento irragionevole del ben più temibile apparato preventivo di cui al c.d. codice antimafia, anche a fatti che sono riportabili a forma di marginalità sociale o alla manifestazione del dissenso.

Il ricorso alle misure di prevenzione e ai percorsi punitivi che seguono alla trasgressione delle prescrizioni contribuisce a stigmatizzare stili di vita non conformi e a «creare un clima favorevole alla punizione di ogni deviazione dallo *status quo*»[49].

5. La criminalizzazione della rivolta in carcere e nei centri per migranti: sicurezza, vulnerabilità da contesto e dissenso

Molte delle norme alle quali ho fatto cenno per ricostruire le linee di politica criminale saranno destinate a rimanere più declamazione di forza che espressione di effettiva tutela di interessi individuali. C'è, tuttavia, un ambito nel quale le scelte di incriminazione coniugano il totem della sicurezza con le condizioni di vulnerabilità imposte da specifici contesti e con il rischio di incriminazione del dissenso: le due nuove fattispecie di rivolta all'interno di un istituto penitenziario (art. 415-*bis* c.p.) e nelle strutture di trattenimento per i migranti (art. 14, comma 7.1 d.lgs. 286/1998) presentano struttura omogenea, differenza del contesto in cui si collocano le due norme e della

[47] S. Zirulia, *op. cit.*, 227.
[48] C. Ruga Riva, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Dir. penale contemp.*, 9 marzo 2017, 1. Ampiamente G. Pighi, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Torino, 2019.
[49] R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, 2020, 108.

cornice edittale, più grave nella prima fattispecie. Il punto critico della disposizione è rappresentato dalla incriminazione della resistenza passiva che, nonostante abbia subito nel corso dell'iter parlamentare una modifica, è approdata ad un testo definitivo che solo apparentemente è più determinato.

Le due nuove fattispecie puniscono chiunque, all'interno di un istituto penitenziario ovvero di uno dei centri per migranti indicati, «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» partecipa, promuove, organizza o dirige una rivolta. La struttura della fattispecie realizza una sorta di cortocircuito, perché per la rivolta - ossia l'atto di ribellione all'autorità[50] - si richiede la mancata esecuzione degli ordini. Il fine si identifica con il mezzo, ma il mezzo è dato dal non eseguire un ordine: pertanto, la condotta penalmente rilevante si sostanzia nel non obbedire, purché ciò avvenga da parte di almeno tre persone riunite e con atti di violenza, minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini[51]. L'abnorme dilatazione della fattispecie risiede nella rilevanza data alla resistenza meramente passiva, ossia alla semplice mancata esecuzione degli ordini impartiti, senza che la condotta integri una resistenza aggressiva con atteggiamenti violenti o minatori. Pertanto, quella resistenza passiva che per la giurisprudenza non rileva nel delitto di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)[52] e che non può consentire il ricorso all'uso delle armi nella scriminante *ex* art. 53 c.p.[53], diventa penalmente rilevante nel contesto degli istituti penitenziari o dei centri per immigrati, ossia in ambiti chiusi caratterizzati da rapporti di forza e supremazia tra persone ristrette e personale dell'amministrazione.

Il testo approvato mantiene inalterata la struttura del reato, ma aggiunge la definizione di resistenza passiva: «Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza». È il caso di dire che *omnis definitio in iure periculosa*, in quanto la definizione, che dovrebbe agevolare l'interprete, finisce per essere una mera circonlocuzione verbale che assicura solo un'apparente maggiore certezza del termine rivolta che il testo originario non definiva. La resistenza passiva, infatti, è definita come l'impedimento del compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza: la mancata ottemperanza ad un ordine diventa impedimento al compimento di un atto d'ufficio o di servizio; rischia di essere più apparente che effettiva la delimitazione degli atti d'ufficio solo a quelli necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza, in quanto l'ampiezza dei termini utilizzati consente di includere qualsiasi ordine impartito all'interno del carcere, perché non vedo quali ordini possano essere dati in ambito carcerario, se non per soddisfare esigenze di mantenimento di ordine e sicurezza all'interno degli istituti penitenziari o delle strutture per migranti.

Vedremo, in caso di applicazione, quale interpretazione verrà data dalla giurisprudenza, ma ben prima che il caso arrivi a decisione, le nuove fattispecie sembrano già fungere da strumento di gestione della sicurezza in contesti dove le relazioni di forza sono alterate: la norma, quanto più presenta confini incerti, tanto più rischia di diventare strumento arbitrario di mantenimento dell'ordine; diventa l'arma brandita da un legislatore che non ha voluto affrontare l'urgenza del sovraffollamento carcerario, distogliendo dalla complessità dei problemi della vita carceraria. In quegli spazi di privazione della libertà personale, la protesta rispetto a condizioni di vita contrarie al rispetto della dignità umana si traduce spesso in inottemperanze collettive agli ordini. Alla costrizione della vita detentiva entro spazi inadeguati già a garantire il rispetto della prima parte dell'art. 27, comma terzo Cost., il Governo, con il beneplacito *ex post* del Parlamento esautorato, risponde in termini securitari attraverso norme incriminatrici che non sono solo uno strumento di gestione autoritaria della sicurezza interna alle strutture richiamate nelle due fattispecie, ma possono

[50] Secondo il vocabolario Treccani rivolta indica "l'azione e il fatto di rivoltarsi contro l'ordine e il potere costituito".

[51] Non vedo, pertanto, percorribile l'indicazione di M. Ronco, *op. cit.*, secondo il quale la norma incriminerebbe il fatto di rivolta che è qualcosa di diverso dagli atti di resistenza passiva.

[52] M. Pelissero, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in R. Bartoli – M. Pelissero – S. Seminara, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Torino, 2024, 613 ss.

[53] Sulla questione v. F. Consulich, *Art. 53*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di G. Forti, S. Riondato, S. Seminara, Milano, 2024, 316.

essere strumentalizzate per la soppressione del dissenso, espresso all'interno al carcere o attraverso forme di solidarietà dall'esterno, vista la reviviscenza del reato di istigazione a disobbedire alle leggi (art. 415-*bis* c.p.). Il giudizio di irragionevolezza della disciplina si aggrava in ragione della inclusione dei delitti di cui agli artt. 415, comma 2 e 415-*bis* c.p. tra i reati ostativi ex art. 4-*bis*, comma 1-*ter* ord. penit. che consente l'accesso ai benefici penitenziari, purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva[54].

6. Una politica penale securitaria distogliente e sganciata dal costituzionalismo

Alcune delle scelte di politica criminale contenute nel d.l. 48/2025 esprimono la volontà di perseguire obiettivi con strumenti che distolgono dalla complessità dei problemi, affrontati in termini sbrigativi attraverso l'introduzione di nuove norme penali: il ricorso a norme incriminatrici o a misure di prevenzione rispetto a condotte riportabili a forme di marginalità o ad espressioni di dissenso ideologico o offre una soluzione apparente a problemi effettivi o soffoca la conflittualità sociale che è parte della democrazia, anche quando viene esercitata attraverso condotte che turbano l'ordinata convivenza associata (come nel caso dei blocchi stradali attuati con il proprio corpo). Anche il nuovo delitto di rivolta in carcere è espressione di una gestione securitaria dell'ordine interno alle strutture che sposta l'attenzione rispetto alla volontà di non avviare una politica di deflazione carceraria per allentare la pressione negli istituti di esecuzione.

Più in generale, il decreto-legge convertito esprime una legalità penale lontana dall'assetto dei principi costituzionali, tanto che si è autorevolmente incluso il d.l. 48/2025 tra i tasselli di un "Assedio al diritto penale costituzionale"[55]: nella fonte, per l'anomala procedura che ha condotto alla sua adozione; nei contenuti che entrano in frizione con i principi costituzionali, dalla determinatezza all'offensività, dalla libertà di manifestazione del pensiero ai limiti di anticipazione della soglia di punibilità sino al rispetto della proporzionalità della risposta sanzionatoria[56]. Non si tratta di nuove tecniche di tutela, ma dell'utilizzo di modelli di intervento già sedimentati a partire dalla legislazione italiana dell'emergenza e ripresi nei diversi pacchetti sicurezza. Tuttavia, se negli anni Settanta del secolo scorso l'emergenza terroristica costituiva una base forte, e politicamente condivisa, per legittimare la flessibilizzazione della disciplina penale rispetto allo standard della massima espansione delle garanzie, oggi non mi pare che il tema della sicurezza possa consentire non solo l'anomala via della presentazione di un decreto-legge, ma ancor più l'introduzione di nuove norme penali che subiscono una torsione rispetto ai principi che dovrebbero governare la materia penale.

Per alcune disposizioni il contrasto con i principi costituzionali si presenta più netto e potrebbe consentire alla Corte costituzionale di intervenire. Per altre, invece, le nuove disposizioni si muovono entro un contesto di scelte non condivisibili sul piano del rispetto dei principi di politica criminale, ma non manifestamente incostituzionali, il che ne decreterà la permanenza nel sistema con erosione delle garanzie individuali. In questo contesto, un ruolo determinante dovrà essere svolto dalla giurisprudenza, alla quale spetta il compito di riportare la tutela della sicurezza entro il quadro dei principi costituzionali attraverso interpretazioni costituzionalmente conformi o rimettendo la questione alla Consulta.

Rimane il dato di fondo del marcato securitarismo come minimo comune denominatore del nuovo pacchetto di disposizioni. Il legislatore ritorna ad assumere la sicurezza a diritto individuale[57] e ad oggetto di tutela penale, con conseguente espansione del controllo repressivo e preventivo. Tuttavia, la vaghezza della sicurezza pubblica[58] diventa funzionale a fungere da cassa di risonanza di altri beni giuridici più tangibili[59], quali patrimonio, incolumità fisica, ordine in carcere, che consentono di giustificare meglio, anche sul piano mediatico, la legittimità dei nuovi strumenti penali, aumentando

[54] In senso critico su questa inclusione delle fattispecie nell'ambito della disciplina dell'art. 4-*bis*, S Zirulia, *op. cit.*, 224.

[55] Così A. Alessandri, *L'assedio al diritto penale costituzionale*, in *Sistema penale*, 15 aprile 2025.

[56] Puntuali i rilievi della Relazione del Massimario, cit., 18 ss.

Un profilo delle politiche securitarie già evidenziato da M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017, 16 ss.

[58] Donini, *Sicurezza e diritto penale. Sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, cit., 25.

[59] D. Pulitanò, *Sicurezza e diritto penale*, *Sicurezza e diritto penale*, cit., 214.

così gli effetti del populismo penale che distoglie l'attenzione dai nodi effettivi che andrebbero affrontati attraverso politiche più articolate, complesse ed anche economicamente più impegnative, ma anche meno appaganti sul piano dell'immediatezza dei risultati e dell'efficacia della comunicazione esterna.

Il recente intervento normativo si colloca in un contesto più generale di politica criminale di estensione e anticipazione del controllo penale e di potenziamento delle misure di prevenzione.

L'anticipazione del controllo penale non si traduce solo in termini di costruzione di fattispecie a tutela anticipata (come nella nuova fattispecie di detenzione di materiale con finalità di terrorismo), ma anche nella incriminazione di fatti in funzione di controllo del dissenso: non potendo punire il dissenso in sé, si puniscono fatti prodromici o condotte che si collocano nei contesti di manifestazione del dissenso. Quest'ultimo profilo si inserisce nelle scelte di politica criminale a suo tempo effettuate dal codice Rocco, coerentemente improntate al controllo penale del dissenso, e solo parzialmente contenute dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione che hanno sviluppato una linea interpretativa fortemente conservatrice. Il d.l. 48/2025 accentua il sistema penale verso posizioni di tolleranza zero nei confronti del dissenso che si manifesta in forme eterodosse di manifestazione e distoniche rispetto all'ordine pubblico materiale[60].

L'ampliamento dello spazio riconosciuto alle misure di prevenzione è effetto non solo di scelte legislative che hanno esteso questi strumenti ad ambiti tradizionalmente estranei alla prevenzione personale (violenza domestica, reati di genere, corruzione), ma anche di un'evoluzione giurisprudenziale che ha potenziato le misure di prevenzione per contrastare la criminalità del profitto, trasformando la confisca in uno strumento sempre più depotenziato nei contenuti punitivi e valorizzato per sottrarre all'economia legale i proventi illeciti di attività criminose[61].

Alla luce di queste più ampie linee di politica criminale, anche le nuove norme a tutela della sicurezza pubblica ben esprimono la tendenza, da tempo in atto, a sviluppare uno Stato di prevenzione[62] alla affannosa ricerca di strumenti per prevenire reati e per tacitare il dissenso: il controllo penale si espande, erode progressivamente le garanzie costituzionali, crea assuefazione alla riduzione degli spazi di libertà, facendo illusoriamente credere che siamo tutti più sicuri in un contesto che di certo rende tutti meno liberi. È tempo di recuperare un forte costituzionalismo[63].

[60] Sullo sviluppo delle politiche penali securitarie in termini di contrazione degli spazi di libertà, v. L. Wacquant, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Milano, 2000.

[61] Si vedano gli atti del convegno nazionale dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale, *Delle pene senza delitto. Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 399 ss.

[62] Si veda la collettanea S. Huster – K. Rudolph (a cura di), *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt am Main, 2008.

[63] A. Cavaliere, *Punire*, cit., 27 ss.; R. Bartoli, *Diritto penale. Elementi di parte generale*, Torino, 2023, 31 ss.