

La repressione del dissenso politico nel “pacchetto sicurezza” 2025¹

di Emanuele De Franco

1. Considerazioni introduttive. La funzione politico-criminale della repressione del dissenso politico. Una breve panoramica / 2. La repressione del dissenso politico nell’impianto del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 / 2.1. L’introduzione dell’art. 270-quinquies cp / 2.2. L’introduzione dell’art. 435, comma 2, cp / 2.3. Gli interventi in materia di sicurezza urbana / 2.4. Le misure in materia di “tutela del personale” delle forze dell’ordine, delle forze armate e dei servizi di sicurezza / 2.5. Le modifiche all’art. 639 cp / 2.6. Il rafforzamento della repressione penale del dissenso manifestato negli istituti penitenziari / 3. Conclusioni. Qualità della democrazia

1. Considerazioni introduttive. La funzione politico-criminale della repressione del dissenso politico. Una breve panoramica

Il trattamento “*penale*” da riservare a chi manifesta dissenso nelle contemporanee democrazie europee è da tempo al centro del dibattito politico e istituzionale¹.

Non è un caso che i codici penali di tutta Europa assicurino ampio spazio alla protezione dell’autorità. Gli interessi tutelati corrispondono per lo più a formule tautologiche vuote e a *rationes* di tutela tendenzialmente onnicomprensive². La “difesa dello Stato da parte dello Stato” fa del diritto penale lo strumento più efficace di conservazione o di istituzione di nuovi sistemi e nuovi poteri. Attraverso la criminalizzazione dell’opinione e dell’associazione “dissenziente”, cioè, si pone un limite forte a tali diritti fondamentali, laddove il relativo esercizio sia politicamente orientato in direzione opposta ai capisaldi ideologici

del sistema vigente. Nel codice penale italiano sono presenti sia reati di opinione a protezione del vertice, ovvero sia a difesa dell’idea di Stato storicamente determinata (si pensi agli artt. 302, 303, 272, ult. comma, 414 e 415 cp), sia reati di opinione a protezione degli organi e delle istituzioni (si pensi ai reati di vilipendio politico e a quelli cd. di offesa), sia reati di opinione a protezione dei funzionari (si pensi ai delitti di oltraggio ex artt. 341-bis, 342 e 343 cp), oltre a numerose fattispecie associative. Ora, non v’è dubbio che in un tale ordinamento la libertà di espressione soffra di numerosi e gravi limiti; all’opposto, le moderne democrazie dovrebbero far corrispondere a un ridimensionamento del modello gerarchico un corrispondente ampliamento, sia quantitativo che qualitativo, degli ambiti applicativi dei diritti fondamentali. In corrispondenza dell’entrata in vigore della Costituzione e dello sviluppo del modello dello Stato sociale di diritto, dunque, sarebbe stato logico attendersi il netto ridimensionamento di tale tipologia di reati.

* Pubblicato su *Questione giustizia online* il 12 gennaio 2026 (www.questionegiustizia.it/data/doc/4375/e-de-franco-ok.pdf).

1. Sul tema dei reati di opinione, uno dei principali riferimenti bibliografici è C. Fiore, *I reati di opinione*, CEDAM, Padova, 1972.

2. Si pensi alle nozioni di “ordine pubblico” e “personalità dello Stato”, che tutt’ora sopravvivono nel codice penale italiano vigente. Sul concetto di “macrofunzione”, per tutti vds. S. Moccia, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflussi illiberali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 343. Vds. anche A. Cavaliere, *Riflessioni sul ruolo dell’offensività nella teoria del reato costituzionalmente orientata*, in G. Giostra e G. Insolera (a cura di), *Costituzione, diritto e processo penale*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 133 ss.

Viceversa, è noto che i legislatori abbiano intensificato il ricorso alla tecnica legislativa di “incriminare” il dissenso, in contrasto con i principi dello Stato sociale di diritto. In particolare, ciò si è verificato in corrispondenza di periodi storici attraversati da forti tensioni tra diverse classi sociali e da diffuse forme di rivendicazione politica e sociale. Da questo punto di vista, si può certamente dire che la cd. “legislazione dell'emergenza”³ è per eccellenza lo strumento attraverso il quale lo Stato tenta di arginare il fenomeno del dissenso politico, spesso attraverso la creazione di pericolosi *stati di eccezione*. In Italia, c'è una lunga tradizione normativa che conferma tale *trend* storico ed è sufficiente citare i testi normativi prodotti dal legislatore negli anni settanta, come la legge cd. “Reale”⁴ in tema di ordine pubblico. Numerosi commentatori, infatti, hanno evidenziato che l'esperienza giuridica nostrana è una delle più rappresentative d'Europa. Il legislatore italiano nel corso della storia ha sempre giocato d'anticipo ricorrendo ad innovative tecniche legislative di repressione, che hanno ispirato l'intera cultura giuridica continentale.

Il fenomeno, lungi dall'essere solo nazionale, assume un'importanza transfrontaliera, in particolare europea. Può farsi certamente l'esempio della decisione quadro 2008/913 GAI del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta contro talune forme di espressioni di razzismo e xenofobia, che, com'è noto, ha imposto agli Stati membri di rendere punibili il cd. *hate speech*, ovverosia «l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un suo membro», e il cd. negazionismo⁵, cioè «l'apologia, negazione o minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, contro l'umanità e dei crimini di guerra». In rapporto a tali reati di opinione il legislatore UE sancisce la punibilità di tutte le forme di complicità e di istigazione, giungendo al paradosso di rendere sanzionabile la categoria del “reato di opinione nel reato di opinione” (per esempio, l'istigazione di un'istigazione). Siamo di fronte a vere e proprie *Generalklauseln* di moltiplicazione della tipicità, le cui *rationes politico-criminali* consistono nell'assicurare all'intervento penale la capacità di includere tutto lo scibile comportamentale contrario agli interessi ideologici dell'Unione europea. Il fatto che si giunga a prevedere delle valvole di sicurezza del sistema, peraltro molto simili a quelle già presenti nei codici di stampo autoritario (come il codice italiano del 1930),

disvela che, nella mente del legislatore europeo, nulla deve sfuggire alla punibilità, nemmeno la più piccola manifestazione di dissenso. D'altro canto, gli artt. 10 e 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dopo aver sancito i diritti di ogni persona alla libertà di espressione, di riunione e di associazione, ne autorizzano la restrizione – secondo un tipico rapporto “regola-eccezione” – ogni qual volta vi siano esigenze legate alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, alla salute, alla morale pubblica (art. 9, par. 2, Cedu), alla sicurezza nazionale, integrità territoriale, alla difesa dell'ordine, alla prevenzione dei reati, nonché all'autorità e imparzialità del potere giudiziario (art. 10, par. 2, Cedu). Come si nota, il numero delle eccezioni è davvero molto ampio, soprattutto se messo a confronto con le disposizioni costituzionali (si pensi all'art. 21 Cost. Italiana, che prevede l'unico limite del «buon costume»), che comunque non hanno evitato, nel corso degli anni, una proliferazione *contra constitutionem* dei reati di opinione e di associazione politica. Non ci si deve meravigliare, dunque, della capacità dei reati in commento di resistere, senza particolari difficoltà, anche al vaglio di conformità della Cedu. La dimostrazione di ciò si rinviene agevolmente nell'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il cui approccio *case by case* mal si presta a disvelare i profili veramente problematici della categoria.

L'attenzione a nozioni quali «pubblica sicurezza», «ordine» e «autorità» come beni meritevoli di tutela si rinviene finanche nelle disposizioni costituzionali: per esempio, la pubblica sicurezza viene richiamata quale legittima limitazione di talune libertà fondamentali (come la libertà di circolazione e di riunione, di cui agli artt. 16 e 17 Cost.) ed è prevista, nel riparto delle competenze legislative, quale materia esclusiva dello Stato che è tenuto a intervenire in tema di difesa e forze armate, sicurezza dello Stato, nonché in tema di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. d e h). Tuttavia, né la Costituzione, né il diritto UE o le fonti convenzionali come la Cedu definiscono cosa debba intendersi per «pubblica sicurezza» od «ordine pubblico», né identificano i soggetti chiamati a svolgere le relative funzioni.

Esistono, dunque, numerose fattispecie coinvolte nella più complessa operazione di repressione del dissenso politico. Nella maggioranza dei casi ci si trova di fronte a un dissenso di natura politica, che

3. In argomento, S. Moccia, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie del sistema penale*, ESI, Napoli, 1997 (II ed.).

4. V. per tutti F. Bricola, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Studi sulla questione criminale*, 1975, p. 221.

5. Cfr. E. Fronza, *Il negazionismo come reato*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 166 ss., la quale sottolinea che la peculiarità del fenomeno negazionista consiste proprio nel configurarsi come un vero e proprio attacco ideologico al patto costitutivo europeo.

manifesta cioè una diversa e nuova visione della società e degli equilibri istituzionali o di sistema⁶.

Inoltre, a rafforzamento del quadro appena tracciato, i “*manifestanti*” o i “*dissidenti politici*” sono stati destinatari, storicamente, non solo di una severa disciplina in tema di misure di prevenzione⁷, ma anche di eccezionali strumenti processuali e di accertamento, in deroga agli schemi ordinari⁸, oltre che di dispositivi – essenzialmente di natura amministrativa – volti a restringere, in via temporanea ed eccezionale, la libertà di circolazione in occasione di manifestazioni pubbliche⁹.

2. La repressione del dissenso politico nell'impianto del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48

In tale contesto generale si inserisce il decreto legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito in legge 9 giugno 2025, n. 80 (cd. “*pacchetto sicurezza*” 2025), le cui tecniche normative adoperate in tema di repressione del dissenso politico non fanno certamente eccezione, ponendosi in forte continuità con le tendenze appena descritte. Anzi – a dire il vero –, si assiste a un fenomeno di evidente esasperazione soggettivistica e autoritaria degli schemi di incriminazione adottati.

Può affermarsi, infatti, che l'intervento emergenziale del 2025 sia attraversato da una decisa linea politico-criminale autoritaria, che si manifesta almeno su tre piani: il piano dei rapporti tra cittadini e forze dell'ordine, quello di una pericolosa – e costante – deriva dal diritto penale del fatto al diritto penale autoritario per “*tipo d'autore*” e, in ultimo, proprio quello della repressione del dissenso politico. Su quest'ultimo si trovano ad agire le disposizioni più insidiose del pacchetto sicurezza, definito da più commentatori una legge di “*pericolosa svolta autoritaria*”¹⁰.

Sono state introdotte con decreto legge almeno quattordici nuove fattispecie incriminatrici, e insprite le pene di almeno altri nove reati. Le condotte oggetto di criminalizzazione appaiono, nella quasi totalità dei casi, espressive di marginalità sociale o di forme di manifestazione del dissenso, con interventi che risultano, per diversi profili, di dubbia compatibilità con svariati principi costituzionali, compresi quelli di necessaria offensività, sussidiarietà e proporzione.

Le norme di nuova introduzione, dedicate alla repressione del dissenso politico, prevedono sia l'introduzione di nuove fattispecie (tra le quali: il nuovo reato di cui all'art. 270-*quinquies* cp - addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale -; il comma 2 dell'art. 435 cp, dedicato alla pubblicizzazione di materiale esplodente; la modifica dell'art. 635 cp; l'introduzione del reato di blocco stradale di cui all'art. 1-*bis* d.lgs n. 66/1948; quello di cui all'art. 415-*bis* cp - rivolta all'interno di un istituto penitenziario -, cui fa da contraltare la rivolta all'interno dei centri di trattenimento e accoglienza ex art. 14, comma 7, d.lgs n. 286/1998), sia di circostanze aggravanti (il riferimento è all'art. 583-*quater* e alle modifiche agli artt. 336, 337, 339 e 639 del codice penale). A tutto ciò vanno aggiunte quelle disposizioni che, suscitando ulteriori motivi di perplessità, pur senza investire direttamente il campo del diritto penale del dissenso politico, mirano comunque a una tutela rafforzata delle macrofunzioni dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, quali misure a tutela delle forze dell'ordine e binari processuali fondati su regimi differenziati a seconda della tipologia di reato perseguito.

2.1. L'introduzione dell'art. 270-*quinquies* cp

L'art. 270-*quinquies*.3 cp prevede la reclusione da 2 a 6 anni per chiunque, fuori dei casi di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*quinquies* cp, «consapevolmente

6. Sulla storia del diritto penale politico, cfr. M. Sbriccoli, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Giuffrè, Milano, 1979; Id., *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini*, II, 1973, pp. 607-702; F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da “delitto fittizio” a “nemico dello Stato”*, Giuffrè, Milano, 1986; C.U. Schminck, *Stato di diritto e movimento operaio. Per la storia del diritto penale politico in Italia*, in *Studi storici*, 1970, pp. 445 ss. Tale bibliografia dimostra che i reati di opinione e di associazione sono stati storicamente fagocitati dalla categoria del cd. “*delitto politico*”.

7. Come si sa, le misure di prevenzione sono sanzioni che restringono la libertà personale in assenza di qualsiasi fatto di reato e sul mero presupposto soggettivo della pericolosità sociale.

8. Si pensi a quelle previsioni di legge che autorizzano la celebrazione “*veloce*” del processo attraverso riti speciali, oppure alle perquisizioni e ai sequestri la cui legittimità si fonda sul mero presupposto dei “*sufficienti indizi*”, in sostituzione dell'ordinario criterio della “*gravità*”.

9. Sempre più spesso, nelle grandi manifestazioni di massa si assiste a una gestione dell'ordine pubblico di tipo aggressivo, che vede il ruolo delle forze dell'ordine coinvolto, non tanto nella repressione *post-factum* di reati col fine di proteggere persone e cose, ma nella limitazione *praeter delictum* della stessa possibilità di manifestare. Nel contesto di grandi manifestazioni pubbliche, non a caso, si assiste alla creazione delle cd. “*zone rosse*” e all'emanazione diffusa di ordini amministrativi di polizia – notificati *de visu* ai manifestanti – che restringono la libertà di circolazione in determinate zone della città; la relativa violazione giustifica arresti immediati.

10. Comunicato dell'Associazione italiana Professori di diritto penale, *Sul “pacchetto sicurezza” varato con Decreto-Legge*, 9 aprile 2025.

si procura o detiene 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 (...)».

È stato già autorevolmente commentato che «la disposizione arretra ulteriormente la soglia di tutela penale in materia di remoti atti preparatori con finalità di terrorismo: infatti, già l'art. 270-quinquies c.p. è applicabile non solo nei casi di addestramento – in rapporto ai quali sono punibili sia l'addestratore, sia l'addestrato –, ma anche nelle ipotesi in cui taluno “avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo” (che coincidono con quelli previsti dal nuovo art. 270-quinquies.3 c.p.) “pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270-sexies”. Dunque, l'art. 270-quinquies già anticipa la soglia di tutela penale alla realizzazione – da parte di un autore che si sia “istruito” anche in modo autonomo – di condotte, magari lontanamente preparatorie e persino inidonee, purché siano “univocamente finalizzate” a realizzare atti con finalità di terrorismo»¹¹. La nuova disposizione, a sua volta, compie un ulteriore passo verso il diritto penale dell'atteggiamento interiore, prescindendo persino da tali condotte e rendendo punibile già il mero procurarsi o detenere materiale contenente istruzioni relative ad armi, oppure ad ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza, etc.: basta un manuale di qualsiasi genere di lotta o di istruzioni per l'uso di cesoie, adoperabili per potare piante come per recidere fili elettrici... La punibilità dipenderà, *in dubio*, dall'indagine sull'atteggiamento interiore dell'autore, com'è previsto testualmente dalla norma: «con finalità di terrorismo».

2.2. L'introduzione dell'art. 435, comma 2, cp

Nella stessa direzione dell'esasperata anticipazione della tutela penale si orienta il nuovo comma 2 dell'art. 435 cp, che rende punibile con la reclusione da 6 mesi a 4 anni, «fuori dei casi di concorso nel reato di cui al primo comma, chiunque, con qualsiasi

mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni».

Deve subito evidenziarsi che si tratta di un vero e proprio reato di opinione. Ed invero, a norma del primo comma dell'art. 435 cp, risultano già punibili atti preparatori relativi alla fabbricazione o detenzione di sostanze esplodenti o tossiche, o anche soltanto di loro precursori, «al fine di attentare alla pubblica incolumità»; il nuovo secondo comma, dunque, anticipa ulteriormente la soglia della punibilità, finanche alla diffusione di istruzioni verso persone che, magari, neppure detengono sostanze pericolose. Ma, anche nell'ipotesi in cui i destinatari del materiale contenente istruzioni detengano già esplosivi, l'effetto perseguito è quello di rendere punibile la preparazione (mediante diffusione di istruzioni) di atti preparatori (fabbricazione di esplosivi) con la finalità di compiere attentati, ovvero «atti diretti» a offendere la pubblica incolumità: è stato già condivisibilmente notato, dunque, che la norma determinerebbe «una triplice anticipazione della tutela nel settore degli atti preparatori»¹². Per di più, la norma si caratterizza per una evidente irragionevolezza sanzionatoria, giacché punisce un “atto preparatorio di un atto preparatorio”, in misura sostanzialmente analoga a taluni “delitti-fine” di attentato: ad esempio, diffondere materiale relativo alla fabbricazione di esplosivi risulta punibile nel massimo a 4 anni di reclusione, solo un anno in meno dell'attentato volto al crollo di una costruzione, punibile, ai sensi dell'art. 434 cp, a 5 anni di reclusione nel massimo. L'effetto è, dunque, quello dell'equiparazione della «preparazione della preparazione dell'attentato all'attentato stesso»¹³, in chiara violazione dei principi costituzionali di proporzione e offensività.

2.3. Gli interventi in materia di sicurezza urbana

Nel calderone della repressione del dissenso politico vanno collocate altre due disposizioni, l'una riferita e l'altra spesso riferibile, genericamente, a “manifestazioni”, in luogo pubblico o aperto al pubblico, con le quali si è inteso, sul piano politico-criminale,

11. A. Cavaliere, *Contributo alla critica del d.d.l. Sicurezza*, in *Critica del diritto*, n. 2/2024, pp. 240-241.

12. A. Cavaliere, *op. ult. cit.*, p. 242.

13. *Ibid.*

equiparare il “manifestante” ad altri “tipi di autore”, quali il “violento di genere” o l’ultrà.

Si tratta della modifica dell’art. 635 cp, in tema di danneggiamento, e dell’introduzione del reato di blocco stradale di cui all’art. 1-bis d.lgs n. 66/1948.

Relativamente alla modifica in tema di danneggiamento, la norma di nuova introduzione prevede un ulteriore inasprimento per le ipotesi in cui il danneggiamento in occasione di manifestazioni sia commesso con violenza alla persona o minaccia: in tal caso, il minimo edittale è aumentato di sei mesi e la multa può arrivare a 15.000 euro. Come è intuibile, l’aumento di pena – specie di quella minima detentiva – appare meramente simbolico. Ma, soprattutto, la norma sortisce l’effetto di discriminare il manifestante (*rectius*, il dissidente politico), in quanto a parità di violenza o minaccia la pena è più elevata rispetto a quella concretamente applicabile al delinquente comune.

Dal canto suo, l’art. 1-bis d.lgs n. 66/1948 completa la riespansione del reato di blocco stradale o ferroviario, anch’essa già avviata con un “decreto sicurezza”, ossia il dl n. 113/2018, conv. con modif. dalla l. n.132/2018, inasprendo ulteriormente la disciplina vigente, perché modifica il comma 1-bis rendendo punibile quello che era, in precedenza, un illecito amministrativo, «con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro» e con la «reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite». In particolare, la norma punisce la condotta di «chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria (o ferrata), ostruendo la stessa con il proprio corpo». In sintesi, prima della legge in commento, il blocco stradale o ferroviario costituiva reato se realizzato con materiali che impedivano la circolazione (cd. blocco reale), mentre il blocco stradale realizzato soltanto con il proprio corpo (cd. blocco personale) integrava un illecito amministrativo, punito con sanzione pecuniaria.

La dottrina ha già fortemente criticato la disposizione, parlando della preoccupante estensione della criminalizzazione anche alle condotte di protesta pacifica¹⁴ (ad esempio, si pensi alle recenti manifestazioni di associazioni ambientaliste), mediante la quale la disobbedienza civile diventerebbe reato¹⁵. In pratica, nell’Italia di oggi Gandhi finirebbe in carcere¹⁶.

La norma, infatti, potrebbe condurre ad imputare a un manifestante che si sieda in mezzo a una strada in segno di protesta l’art. 1-bis d.lgs n. 66/1948; se i manifestanti sono due, non vi è alternativa edittale al carcere. Si tratta di una disposizione liberticida, che sacrifica eccessivamente e irragionevolmente le libertà di riunione e manifestazione del pensiero, il diritto di sciopero e, più in generale, i diritti fondamentali dell’uomo di cui all’art. 2 Cost. Per l’effetto – come già autorevolmente sostenuto – «*un ragazzo o una ragazza che, in una strada o piazza, alla parata militare si piazzasse innanzi ad un carro armato, o durante una manifestazione autorizzata si stendesse a terra davanti ad una camionetta della polizia, risulterebbe reo di blocco stradale; ma poiché strade sono anche quelle della z.t.l., lo stesso varrebbe per un manifestante, oppure un mendicante, che, seduto o steso a terra su un marciapiede, ostruisse il passaggio pedonale. Per di più, l’ipotesi di cui al primo comma appare del tutto residuale, mentre a qualunque manifestazione, anche posta in essere da sole due persone (!), si applicherà una sanzione incomparabilmente più grave*»¹⁷.

2.4. Le misure in materia di “tutela del personale” delle forze dell’ordine, delle forze armate e dei servizi di sicurezza

La spirale repressiva congegnata ai danni del manifestante dissenziente gode di altri interventi normativi – non certo di contorno – che, seppur non direttamente coinvolgenti la sfera della repressione del dissenso politico, si atteggiavano alla stregua di dispositivi securitari capaci di rafforzarla.

Si tratta, in primo luogo, delle modifiche agli artt. 336, 337 e 339 del codice penale in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale, che consistono in un ennesimo inasprimento sanzionatorio, stavolta relativo a violenza e resistenza a pubblico ufficiale: «Se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, la pena è aumentata di un terzo». A corredo dell’aumento di pena, viene previsto, in deroga all’art. 69 cp, che le attenuanti diverse da quella di cui all’art. 98 cp non possano prevalere sulla nuova aggravante. Pure,

14. M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sist. pen.*, 27 maggio 2024.

15. E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, *ivi*, 15 maggio 2025, p. 5.

16. Comunicato di Antigone e Asgi, *No a un ddl che minaccia il nostro Stato di diritto e che, se diventasse legge, incarcererebbe anche Gandhi*, in *Questione giustizia online*, 5 ottobre 2024 (www.questionegiustizia.it/articolo/asgi-antigone).

17. A. Cavaliere, *Contributo*, *op. cit.*, p. 251.

all'art. 339 cp viene inserita un'aggravante, ad effetto comune, per l'ipotesi in cui «la violenza o la minaccia è commessa al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica».

In secondo luogo, a sua volta, il nuovo art. 583-*quater* cp introduce l'ormai nota aggravante ad effetto speciale¹⁸ che inasprisce le sanzioni a tutela delle forze dell'ordine, andando ben oltre la tutela privilegiata già apprestata dal codice penale fascista a pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio. «*Si tratta di privilegi problematici nel nostro ordinamento costituzionale, il cui potenziamento altera ulteriormente, in senso antidemocratico, il rapporto tra individuo ed autorità*»¹⁹.

Ma v'è di più. Sulla base della riforma, per il delitto di cui all'art. 583-*quater* cp è ora previsto il nuovo istituto dell'arresto differito in flagranza. Il decreto legge e la legge di conversione, infatti, intervengono modificando – con l'art. 13 – l'art. 10 dl 20 febbraio 2017, n. 14, estendendo l'istituto processuale alle condotte di cui all'art. 583-*quater* cp, purché commesso in occasioni di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

La norma agisce parallelamente alle innovazioni normative già introdotte in materia di violenza di genere (si pensi alla recente modifica dell'art. 382-*bis* cpp, introdotto con l. n. 168/2023) e di aggressioni al personale sanitario (si faccia riferimento all'art. 382-*bis*, comma 1-*bis*, cpp, introdotto con l. n. 171/2024).

L'espansione dell'arresto in flagranza differita dalla legislazione speciale al *corpus* codicistico radica nel sistema una misura precautelare di carattere emergenziale, originariamente legata al contrasto della violenza negli stadi. Sia pure introdotto in relazione a gravi crimini che destano forte allarme sociale, il “nuovo” istituto, oltre a contraddire il principio di *extrema ratio* dell'intervento in materia di libertà personale, incrementa lo sviluppo di binari processuali fondati su regimi differenziati a seconda della tipologia di reato perseguito o del rapporto tra vittima e presunto autore della violenza.

A tutto ciò vanno aggiunte quelle disposizioni che, suscitando ulteriori motivi di perplessità, pur senza investire la materia penale, mirano comunque a una tutela rafforzata delle forze dell'ordine. Si pensi, ad esempio, alla norma relativa alla dotazione di videocamere indossabili per gli agenti di polizia impegnati

in servizi di ordine pubblico (art. 21 dl sicurezza): una dotazione non obbligatoria, così come non è previsto alcun obbligo per gli agenti di portare un visibile codice identificativo; alla copertura – definita da autorevole dottrina «generosa»²⁰ – delle spese legali a carico degli agenti indagati o imputati per fatti inerenti al servizio (fino a 10.000 euro per ogni fase del procedimento – art. 22 dl sicurezza), quando, come la dottrina più attenta ha osservato²¹, a favore degli avvocati che si recano in Albania per la difesa dei migranti trattenuti nei centri italo-albanesi è previsto un rimborso non superiore a 500 euro (*sic!*); alla licenza – di spiccata potenzialità criminogena – concessa agli agenti di pubblica sicurezza di portare armi anche quando non sono in servizio (art. 28 dl sicurezza).

Vero e proprio allarme sociale, oltre che diffuse perplessità “scientifiche”, desta l'ampliamento del perimetro operativo dell'art. 17, comma 4, l. 3 agosto 2007, n. 124, avente ad oggetto il novero delle condotte di reato scriminabili che gli operatori dei servizi di informazione per finalità istituzionali possono compiere su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, oltre a quelle già “giustificate” dal dl 18 febbraio 2015, n. 7, “accedono” alla previsione di liceità anche l'organizzazione e la direzione di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, nonché la detenzione di materiale con finalità di terrorismo e la fabbricazione o detenzione di materie esplodenti.

Si tratta di una vera e propria disposizione liberticida, tipica degli Stati autoritari, con la quale si autorizzano i servizi segreti a vaste operazioni di repressione “informale” del dissenso politico, in assenza di qualsiasi controllo da parte dell'autorità giudiziaria. In pratica, con la disposizione in commento, si autorizzano i servizi segreti a organizzare e simulare l'esistenza di associazioni sovversive a fini accertativi, investigativi e di *intelligence*, nell'ottica di “inseguire” e “stanare” i nemici dello Stato.

2.5. Le modifiche all'art. 639 cp

La “legge Sicurezza” del 2024 inasprisce le sanzioni previste dall'art. 639 cp in tema di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, inserendovi le seguenti disposizioni:

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

19. A. Cavaliere, *Contributo*, op. cit., p. 256.

20. E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro*, op. cit., p. 4.

21. G.L. Gatta, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, in *Sist. pen.*, 7 novembre 2024.

«Se 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, si applicano la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi e la multa da 1000 a 3000 euro». Inoltre, «Nei casi di recidiva per l'ipotesi di cui al secondo comma, terzo periodo, si applicano la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa fino a 12.000 euro».

Deve premettersi che l'art. 639 cp contiene una clausola di riserva in favore del delitto di danneggiamento, art. 635 cp, per cui la prima disposizione si applica solo quando l'oggetto materiale non venga danneggiato, ma soltanto "deturpato" o "imbrattato", per esempio con una vernice lavabile o con un uovo. Le modifiche introducono un ulteriore inasprimento sanzionatorio (quest'ultimo già recentemente adottato con il pacchetto sicurezza, l. n. 94/2009, e la l. n. 6/2024), questa volta per i fatti commessi su immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, introducendo un raddoppio della pena – ma con previsione congiunta e non più alternativa di reclusione e multa – rispetto ai fatti commessi, in particolare, su edifici pubblici; il che appare piuttosto irragionevole. Inoltre, l'aumento di pena si incentra su una finalità soggettiva, vale a dire sull'atteggiamento interiore mirante a «ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione». Particolarmente iniquo risulta, poi, il regime della recidiva, laddove comporta, per la recidiva semplice, l'applicazione di una pena detentiva doppia e di una pena pecuniaria fino al quadruplo della pena-base!

Si tratta di una esasperazione simbolica, in chiave repressivo-deterrente, di beni quali onore, prestigio e decoro di istituzioni, tipica dei regimi autoritari, a fronte di fatti che non raggiungono la soglia del danneggiamento e che possono consistere nel mero lancio di uova. Condivisibilmente, si è parlato di un reato di opinione etichettato come delitto contro il patrimonio²². Inoltre, in base alla legge, il recidivo, al secondo imbrattamento, rischia una pena più grave di quella prevista per il danneggiamento, art. 635, comma 1, cp, che, oltretutto, attualmente richiede violenza alla

persona, minaccia o commissione in occasione di interruzione di pubblico servizio.

2.6. Il rafforzamento della repressione penale del dissenso manifestato negli istituti penitenziari

La legge introduce, nel corpus dell'art. 415 cp (mai modificato in 95 anni di storia!), l'aggravante dell'istigazione a disobbedire alle leggi di ordine pubblico e all'odio tra le classi sociali, applicabile «se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute».

Si tratta dell'inasprimento di un reato di opinione particolarmente indeterminato nell'oggetto e, quindi, scelto dal legislatore per le più ampie applicazioni liberticide. Ad esempio, chiunque, durante una visita in carcere, esprima l'opinione – tra l'altro condivisibile – che l'attuale, insostenibile situazione penitenziaria colpisce una popolazione detenuta composta principalmente di poveri e marginali, correrebbe il rischio, mediante tale affermazione, di rafforzare il risentimento dei detenuti verso altre classi sociali, esponendosi, dunque, alla conseguenza di rendersi punibile.

In secondo luogo, è particolarmente interessante notare come il legislatore del 2025 abbia, con l'intervento in commento, deciso di "resuscitare" una norma che va considerata uno dei simboli più potenti dell'ideologia penale fascista. La disposizione, com'è noto, prevede due distinte ipotesi delittuose: l'istigazione a disobbedire alle leggi di ordine pubblico e l'istigazione all'odio tra le classi sociali²³, entrambe chiaramente funzionali allo sviluppo di una stretta repressiva entro la quale relegare pressoché tutti i fenomeni di disobbedienza ideologica²⁴.

Tra tutti i reati di opinione del codice Rocco, l'istigazione all'odio tra le classi sociali è l'espressione più significativa del "trattamento penale" con il quale il regime intese disciplinare le condotte "politiche": basti pensare che il contrasto anche acceso e violento tra classi costituiva (e costituisce tutt'oggi) il postula-

22. M. Pelissero, *A proposito*, op. cit., p. 14.

23. In argomento, vds. L. Violante, (voce) *Istigazione a disobbedire alle leggi*, in *Enc. Dir.*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 1000 ss.; De Vero, (voce) *Istigazione a delinquere e a disobbedire alle leggi*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, 1993, pp. 300 ss.; A. Barazzetta, sub art. 415 c.p., in E. Dolcini e G. Marinucci (a cura di), *Codice penale commentato*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3027 ss.; A. Gargani, sub art. 415, in T. Padovani (a cura di), *Codice commentato*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 3055 ss.

24. Tra le applicazioni giurisprudenziali più importanti del secolo scorso, vanno citate i ricorrenti casi di istigazione all'astensione dal voto, ovvero i casi in cui si incitava alla cd. "disobbedienza fiscale" con specifico riferimento alle spese militari: vds. Cass., 7 novembre 1967, in *Cass. pen.*, 1968, p. 1250; Cass., 8 maggio 1985. Parte della dottrina, agli inizi degli anni settanta, sviluppò invece un'interpretazione restrittiva, sostenendo che leggi di ordine pubblico fossero solo quelle che lo Stato considerasse essenziali al mantenimento concreto della pace sociale. In questo senso, vds. P. Nuvoletti, *Il diritto penale della stampa*, CEDAM, Padova, 1971, pp. 208 ss.

to teorico di varie dottrine politiche²⁵ (in prevalenza di ispirazione marxista), mentre l'ordinamento dello Stato in regime fascista presupponeva la collaborazione tra le classi. La criminalizzazione delle opposizioni politiche (si pensi anche al divieto di manifestazioni propagandistiche e apologetiche, artt. 272 e 414 cp) intendeva evitare la circolazione di idee che propugnassero la lotta di classe, nel contempo rafforzando ideologicamente le basi economiche di quel tipo di società: ossia la proprietà privata.

Del resto, la dottrina ha più volte sottolineato l'insanabilità del contrasto della norma con la Costituzione²⁶, visto che l'individuazione della condotta punibile risulta variare in funzione dell'accezione dell'oggetto di tutela che si prescelga. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 108 del 1974²⁷, avvertì il pesante rischio che la norma creasse forti spinte all'emarginazione in un periodo storico in cui la "lotta di classe" era il postulato teorico delle maggiori dottrine politiche della sinistra organizzata anche al di fuori del circuito parlamentare. L'estrema indeterminazione della norma – secondo la Consulta – era il viatico attraverso cui giungere a vietare la mera manifestazione di ideologie politiche, sociali e filosofiche.

Oggi, con l'introduzione dell'art. 415, comma 2, cp, il legislatore contemporaneo, rinviando la potenza simbolica di una norma tradizionale, indirizza le proprie attenzioni verso "nuove opinioni nemiche", questa volta circolanti all'interno degli istituti penitenziari, al fine di soffocare sul nascere possibili movimenti di dissenso.

Pare logico, dunque, dedurre da tutto ciò un'intima connessione "sentimentale" tra le politiche criminali del codice Rocco e quelle contemporanee.

Così come uno degli aspetti più preoccupanti del simbolismo repressivo-deterrente che connota l'intero impianto normativo qui in commento è l'introduzione del reato di cui all'art. 415-bis cp («*Rivolta*

all'interno di un istituto penitenziario»), cui fa da contraltare quello di cui all'art. 14, comma 7, d.lgs n. 286/1998 «*Rivolta all'interno dei centri di trattenimento e accoglienza*»).

Almeno in parte, le condotte punibili rientrano già nei reati di cui agli artt. 336 e 337 cp, per i quali è prevista la reclusione da sei mesi a cinque anni, e ciò rende evidente la connotazione meramente simbolica della nuova incriminazione. Tale simbolicità risiede nella sterile affermazione di un primato dell'autorità sull'individuo, già affermata dal codice fascista mediante le due disposizioni sopra richiamate, le quali risulterebbero di per sé capaci di ricomprendere le condotte violente o minatorie legittimamente suscettibili di assumere rilevanza penale in un ordinamento democratico. Ma la norma va ben oltre, giacché persegue l'effetto di ricomprendere in sé anche condotte da ritenersi pienamente lecite. Il rischio di un'ulteriore, parossistica espansione della tutela privilegiata delle forze dell'ordine si coglie principalmente, com'è stato rilevato da più parti, nella previsione della punibilità della mera resistenza passiva²⁸. Ad esempio, tre detenuti che, per finalità di pacifica protesta verso condizioni di detenzione insostenibili, si siedono o sdraiano a terra, si rendono per ciò solo punibili, se in tal modo impediscono gli atti necessari «alla gestione dell'ordine o della sicurezza» – espressione di sconcertante vaghezza, che copre qualunque disordine all'interno di un carcere²⁹.

Infatti, per espressa previsione legislativa, «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». La rivolta penalmente rilevante, dunque, potrebbe realizzarsi anche nella condotta di

25. In questo senso, ancora, G. De Vero, (voce) *Istigazione*, cit., p. 302. Va sottolineato che si è cercato invero di restringere l'ambito applicativo dell'incriminazione, proponendo la distinzione tra "istigazione alla lotta di classe" e "istigazione all'odio di classe", l'una coinvolgente il dibattito ideologico e politico, l'altra interessante la sfera emotiva. Ma si è replicato, a dimostrazione dell'irreversibilità del carattere autoritario della norma, che la distinzione, seppur valida sul piano teorico, risulta tutt'altro che sostenibile sul piano empirico, data l'impossibilità di configurare in termini materiali una propaganda e una programmazione della "lotta di classe" che non sfoci fisiologicamente in un incentivo all'odio tra raggruppamenti contrapposti. Per questa prospettiva vds. P. Nuvolone, *Il diritto penale della stampa*, op. cit., p. 209.

26. Per tutti, C. Fiore, *I reati di opinione*, cit., pp. 134 ss.

27. Corte cost., 23 aprile 1974, n. 108, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 773 ss., e in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1974, pp. 444 ss., p. 447 con nota di Pedrazzi, *Sentenze manipolative in materia penale?*

28. Cfr., fra gli altri, F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *Arch. pen.*, n. 3/2023, pp. 19 ss.; M. Palma, *Audizione presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato sul ddl n. 1236 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, in *Questione giustizia online*, 31 ottobre 2024 (www.questionegiustizia.it/articolo/audizione-presso-le-commissioni-affari-costituzionali-e-giustizia-del-senato-sul-ddl-n-1236-recante-i-disposizioni-in-materia-di-sicurezza-pubblica-di-tutela-del-personale-in-servizio-nonche-di-vittime-dell-usura-e-di-ordinamento-penitenziario-i); M. Pelissero, *A proposito*, op. cit., p. 16.

29. A. Cavaliere, *Contributo*, op. cit., pp. 260-261.

non obbedire a un ordine impartito all'interno dell'istituto penitenziario da parte di soggetti detenuti, le cui condizioni di trattamento destano, il più delle volte, qualche perplessità. Ancora una volta, dunque, come autorevolmente già evidenziato³⁰, a condizioni di vita nelle carceri spesso inumane, si reagisce non già rimuovendo, o attenuando, le cause del gravissimo disagio dei detenuti, bensì si reagisce «*sul piano repressivo, elevando l'ordine e sicurezza carceraria a valore preminente dell'istituzione penitenziaria*».

Infine, entrambe le disposizioni vengono inserite nel “ricchissimo” catalogo dei reati che in varia forma ostacolano la concessione di benefici penitenziari, misure alternative alla detenzione e liberazione condizionale. Il delitto di cui all'art. 415-bis cp trova posto, infatti, nel comma 1-ter dell'art. 4-bis, proprio accanto alla nuova ipotesi aggravata di istigazione a disobbedire alle leggi di cui all'art. 415, comma 2, cp: il lavoro all'esterno, i permessi-premio, la semilibertà e la liberazione condizionale, dunque, 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».

3. Conclusioni. Qualità della democrazia

Già nel 1670 fu messo in evidenza che la qualità di uno Stato dipende da come esso tratta la libertà di pensiero dell'individuo³¹. Sul piano storico, con la criminalizzazione di alcune opinioni l'autoritarismo non intese far altro che selezionare quelle che non potevano disturbare il regime. Se ciò è vero, quello che il sistema repressivo del dissenso rappresenta, nello studio delle tecniche del potere autoritario, non è al-

tro che un sistema istituzionale di produzione della verità³². Gli ordinamenti che puniscono le opinioni, quindi, sono di stampo autoritario, giacché ricorrono a regole eccezionali nella tutela dello Stato; viceversa, il primo compito del legislatore democratico dovrebbe essere quello di far rientrare, per quanto possibile, nel diritto penale comune il diritto penale politico, riconducendo cioè i delitti politici sotto le medesime norme dei delitti comuni. Ciò vuole dire, innanzitutto, tenersi fermi al principio secondo cui la penalità – nel suo complesso – può reagire, di regola, soltanto ai fatti e che, altrettanto di regola, non può curarsi delle intenzioni³³. Il diritto penale democratico, dunque, deve rinunciare alla penalizzazione del “tradimento ideologico” e allontanarsi dalla creazione di pericolose categorie criminologiche, quali quelle del *dissidente politico* o del *manifestante pericoloso*.

Al contrario del “dover essere”, l'interprete del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 si trova, invece, a confrontarsi con una politica criminale che “procede” – ancora una volta – per tipo di autore (il violento di genere, l'ultrà, il manifestante), in palese violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza e uguaglianza.

Seguendo un'impostazione fortemente esasperata in senso securitario, infatti, il legislatore del 2025 introduce nuove ipotesi di reato, inasprimenti sanzionatori e procedure differenziate a carico di soggetti marginali sui quali si erano già concentrati precedenti interventi emergenziali. Il minimo comun denominatore dei “tipi di autore” selezionati dal legislatore va individuato certamente nel *genus* della pericolosità sociale: accattoni, delinquenti di strada, ma anche dissidenti, disobbedienti, ribelli e sovversivi, per i quali vale l'equazione – certamente discutibile – «*fra pericolosità e marginalità sociale*»³⁴: basti pensare al raccordo fra lo *status* di immigrato irregolare/carcerato

30. F. Palazzo, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sist. pen.*, 1° maggio 2025.

31. B. Spinoza, *Tractatus Theologico-politicus*, cap. VII, in C. Gebhardt (a cura di), *Opera*, vol. III, Winter, Heidelberg, 1925, pp. 97-117, dove si legge in sostanza che allo “Stato” non conviene la repressione della libertà di pensiero, perché ad essa seguirebbe necessariamente e solo che «*gli uomini continuerebbero a pensare una cosa e a dirne un'altra, e per conseguenza, si corromperebbe la fede, che in uno Stato è sommariamente necessaria, e si favorirebbero l'abominevole adulazione e la perfidia, donde l'inganno e la corruzione di ogni buon costume*».

32. Cfr. le conclusioni di F. Mantovani, *I reati di opinione*, Il Ponte, nn. I-II, 1971, pp. 208-209, dove si legge che il codice Rocco volle creare una libertà chiusa, «*in quanto ammessa soltanto in funzione e del rispetto di una verità ufficiale e, quindi, nel solo ambito, all'interno, di una tale verità. Con la conseguente negazione della libertà nei confronti di tutte le manifestazioni dissenzienti. Concezione, questa, propria dell'ordinamento totalitario, in cui tutte le attività, individuali e collettive, debbono scorgersi in funzione di una qualificazione ideologica, esclusiva ed assorbente, dello stato, che, per definizione, non muove mai dal riconoscimento della libertà come valore in sé*». Vds. anche M. Foucault, *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino, 1977 (a cura di A. Fontana e P. Pasquino); *Id.*, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1975 (tr. it. di A. Tarchetti); F. Basaglia e F. Ongaro, *La maggioranza deviante. L'ideologia del controllo sociale totale*, Einaudi, Torino, 1974.

33. Cfr. C. Fiore, *I reati di opinione*, op. cit., pp. 167 ss.

34. F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza*, op. cit., p. 7.

e la condizione di rivoltoso/ribelle che emerge dal nuovo 415-*bis cp* (reato di «rivolta in istituto penitenziario»), cui fa da complementare il reato di rivolta nei centri di trattenimento, attraverso la modifica dell'art. 14, comma 7, dl 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero).

Per l'effetto, sul piano della tenuta dei principi costituzionali del diritto penale, le disposizioni analizzate restituiscono un quadro preoccupante, che desta numerose perplessità e getta allarmanti ombre sul futuro dell'assetto democratico, sempre più esposto a derive autoritarie, ormai sempre più difficili da arginare.