



La conversione del c.d. “decreto sicurezza” tra dubbi formali e sostanziali di costituzionalità

di Roberto Borrello *

1. Il decreto-legge 11 aprile 2025 n. 48, c.d. “decreto sicurezza” è, da svariato tempo, al centro del dibattito politico e scientifico, venendo prospettati nei suoi confronti numerosi profili critici, che involgono problematiche di natura sia formale che sostanziale. Giunti ormai alla definitiva conversione¹, è il momento di qualche prima riflessione, a consuntivo e in prospettiva futura.

Tale provvedimento, in realtà, anche più dei suoi antecedenti², ha assunto le connotazioni di un vero e proprio “caso studio”, in cui vengono in gioco principi fondanti dell’ordinamento costituzionale³. Appare opportuno, prima di ogni cosa, ricostruire la vicenda nelle sue dettagliate connotazioni ontologiche, al fine di una più efficace analisi di tali problematiche.

Com’è noto, tutto è nato a seguito dell’approvazione, il 16 novembre 2023, in Consiglio dei Ministri⁴, di un disegno di legge che introduceva nuove norme

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Siena.

¹ Avvenuta con legge 9 giugno 2025, n. 80 (G.U., Serie Generale, n. 131 del 9 giugno 2025).

² A partire dal decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, primo “decreto sicurezza”, sul quale si era già sviluppato ampio dibattito (v. S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. ‘decreto sicurezza’)*, *Editoriale*, in «Federalismi.it», n. 22, 2018, per poi proseguire con il d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (“decreto sicurezza-bis”).

³ R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, “Lettera Aic” n. 4/2025, in www.associazioneideicostituzionalisti.it rileva che «è un caso e un’occasione in senso proprio, anche etimologico: è il punto di “caduta” di questioni antiche e decisive per la nostra forma di governo e per la nostra forma di Stato».

⁴ Comunicato stampa n. 59 del 16 novembre 2023, <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-59/24300>.



in materia di «sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario».

Tale disegno di legge è stato presentato presso la Camera dei deputati il 22 gennaio 2024⁵ ed è stato approvato in prima lettura, da tale ramo del Parlamento, il 18 settembre 2024. Trasmesso il testo⁶ al Senato il 19 settembre 2024⁷, il suo esame ha visto una lunga e tormentata gestazione, arrestatasi con la faticosa conclusione, in data 26 marzo 2025, dell'esame, in sede referente, da parte delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, con limitatissime modificazioni rispetto al testo già approvato dalla Camera dei deputati.

In tale periodo, oltre che di una forte opposizione da parte delle forze politiche di minoranza e di ampia parte della comunità scientifica, specie tra costituzionalisti e penalisti⁸, il disegno di legge aveva costituito oggetto di interventi di *moral suasion* da parte del Quirinale, in ordine a una serie di disposizioni che sembravano presentare le maggiori criticità sul piano della costituzionalità, nonché di interventi formali fortemente critici, a livello internazionale, sostanziatisi in un Parere OSCE del 27 maggio 2024⁹ e di una lettera del Commissario europeo per i Diritti umani del 16 dicembre 2024, indirizzata al Presidente del Senato¹⁰.

A fronte di tale situazione, che aveva determinato un'*impasse* rispetto al prosieguo dell'esame, il Governo decideva di adottare in data 11 aprile 2025 il

⁵ XIX Legislatura, A.C. n. 1660.

⁶ XIX Legislatura, A.S. n. 1236.

⁷ Per un commento v. già A. ALGOSTINO, *L'incostituzionalità nell'anima di un disegno autoritario: note sul d.d.l. n. 1660 sulla sicurezza pubblica*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2024, p. 92 ss.

⁸ V. riferimenti in E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in «Sistema penale.it», 15 maggio 2025, www.sistemapenale.it, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/dolcini-un-paese-meno-sicuro-per-effetto-del-decreto-legge-sicurezza>.

⁹ OSCE, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani, *Parere su taluni articoli del disegno di legge n. 1660 in materia di contrasto al terrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento penitenziario*- Varsavia, 27 maggio 2024, N. SSR-GEN-IT/497/2024 [TN].

¹⁰ Reperibile alla pagina web <https://rm.coe.int/letter-to-president-of-the-senate-italy-by-michael-o-flaherty-council/1680b2e8d7>.



decreto-legge n. 48, trasfondendo in esso quasi tutti i contenuti del disegno di legge pendente dinanzi al Senato¹¹.

L'Assemblea del Senato, nella seduta del 16 aprile 2025, decideva quindi di non procedere oltre nell'esame del disegno di legge, pur iscritto all'ordine del giorno, dando atto dell'avvenuta presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge alla Camera dei deputati. Quest'ultima ha approvato tale disegno il 30 maggio 2025 e il provvedimento è passato il 3 giugno all'esame del Senato¹², venendo definitivamente approvata la conversione il giorno successivo.

2. In relazione alla dinamica fattuale sopra delineata, la fattispecie appare caratterizzata da un processo di stratificazione di criticità, che ha visto la serie di prospettati vizi di incostituzionalità, concernenti il contenuto del disegno di legge, trasferirsi sul decreto-legge, quale “recettore” di tale contenuto, emergendo, allo stesso tempo, ulteriori profili, connessi alla tipologia di fonte del diritto impiegata.

In primo luogo, il caso di specie sembra coinvolgere una gran parte delle problematiche che la giurisprudenza decennale della Corte costituzionale è venuta a fare emergere in ordine ai vizi concernenti i presupposti per l'adozione del decreto-legge in generale.

In particolare, è stata riscontrata la ben nota “evidente mancanza dei presupposti” *ex art. 77 Cost. e art. 15, comma 1 della legge n. 400/1988*,¹³ nella sopra evidenziata, quasi letterale, trasposizione dei contenuti del disegno di legge parlamentare nel decreto-legge, senza la puntuale motivazione, in quest'ultimo, circa la straordinaria necessità e urgenza che quei contenuti, per lungo tempo arenati nelle procedure assembleari, avrebbero d'improvviso acquistato. Sotto tale profilo

¹¹ Come indicato nel *Dossier di Documentazione* (a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato) n. 471 del 16 aprile 2025, p. 5 ss, risulta che solo 12 articoli su 39 abbiano subito modifiche, anche minime, rispetto al testo licenziato dalle Commissioni riunite del Senato.

¹² XIX Legislatura, A.S. n. 1509.

¹³ V. da ultimo, con riferimenti, Corte cost. sent. n.146 del 2024, commentata da R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti* (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146), in «Federalismi.it», n. 22, 2024.



è stato acutamente rilevato¹⁴ come si sia trattato, nella specie, di un utilizzo del decreto-legge non più nella, pur discutibile, forma alternativa del “disegno di legge rinforzato”, ma quale mezzo per dare “velocità” e sbloccare un contenuto normativo che il mezzo precedente (la legge formale parlamentare *ex art. 70 Cost*) non era di fatto più in grado di veicolare in tempi valutati come congrui.

Si è assistito, quindi, a un nuovo e per certi versi peculiare, caso di una «tor-tuosa tecnica di produzione normativa [...] che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento»¹⁵. In altri termini, un contenuto normativo a cui era stata data una sede di produzione parlamentare ordinaria e che era stato considerato, *per facta concludentia*, come “non urgente”, è stato attribuito, con quella che potremmo definire una “criptonovazione”, a una fonte del diritto legata a rigorosi ed eccezionali presupposti derogatori di stretta interpretazione¹⁶, trattata come fungibile rispetto alla legge.

Inoltre, in ordine al profilo, sempre sviluppato in materia dalla Corte, della verifica della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle valutazioni governative circa i presupposti *ex art. 77 cost.* sembra riscontrarsi nella specie una di quella “figure sintomatiche”, rappresentate dalla eterogeneità del contenuto del decreto-legge¹⁷, non riconducibile, comunque, ad alcuna ratio unitaria (sussistente, notoriamente, in materie non ricorrenti nella specie, quali quella finanziaria e quella della proroga dei termini)¹⁸.

3. Fermi restando i dubbi di costituzionalità sopra evidenziati e a prescindere dalla legittimità di combinazioni e sostituzioni in corsa tra fonti, sono emersi, poi, nel dibattito, profili, che riguardano, l'ampiezza e la qualità dell'intervento

¹⁴ P. CARNEVALE, *Del patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti, bensì il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione*, risposta a “Lettera Aic” n. 4/2025, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁵ Corte cost., (ord.) n. 30/2024.

¹⁶ V. già Corte cost., n. 360/1996, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Considerato come «uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo» (sentenze n. 146/2024 e n. 151/2023).

¹⁸ Vedi, ancora, da ultimo, la fondamentale sent. n. 146/2024 e R. BALDUZZI, *op. cit.*



regolativo ammissibili per il decreto-legge e l'attitudine da parte del decreto-legge stesso a incidere su determinate materie.

Sotto tale profilo, non sembrano venire in considerazione le problematiche connesse all'incompatibilità, sul piano funzionale, del decreto-legge, rispetto a contenuti definiti come "ordinamentali"¹⁹. Sotto tale punto di vista il d.l. n. 48/2025 incide, nei vari ambiti, con interventi di tipo strutturale, attraverso ad esempio la formulazione di nuove fattispecie penali o la previsione di nuove aggravanti, ma non sembra possedere, in tali varie esplicazioni, quella «portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma [...]» restando «un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema»²⁰.

La rilevanza di limiti operativi per il decreto-legge sembra emergere, piuttosto, in via gradata, rispetto soprattutto al ruolo che, in materia penale (area prevalente dell'intervento governativo) assume la legge parlamentare.

Al di là di una posizione estremamente restrittiva, che, a monte, ritiene che l'atto governativo non potrebbe introdurre in assoluto disposizioni di carattere stabile, a contenuto generale e astratto, dovendo esso essere «oltre che meramente sospensivo e non abrogativo [...] anche provvedimentale»²¹, ciò che è stato sottolineato è l'importanza della sede parlamentare quale luogo che, per le sue connotazioni, appare quello più adatto per la materia trattata.

In effetti, le materie interessanti l'intervento governativo, quali, appunto, la politica della sicurezza e quella criminale, implicano riserve di legge cruciali e appartenenti alle radici del costituzionalismo, quali quelle connesse alla restrizione della libertà personale, quale sanzione dell'illecito penale e, in generale, alla

¹⁹ V. Corte cost., sentt. n. 220/2013 (ampia riforma dell'ordinamento degli enti locali) e n. 287/2016 (Banche popolari).

²⁰ Sent. n. 287/2016 cit., n. 5 del *Considerato in Diritto*.

²¹ P. PINNA, *La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge*, risposta a "Lettera Aic" n. 4/2025, cit., che afferma che le sue disposizioni devono «riguardare fatti concreti, collocati nel tempo e nello spazio, e non ipotetici, cioè non definiti in astratto». In tal modo, a suo avviso, nelle materie non riservate alla legge, il decreto-legge provvede in contrasto con la legge, ma senza innovare la legislazione, mentre non può intervenire sulle materie per le quali è prevista la riserva di legge assoluta e in quelle in cui la riserva è solamente relativa, può provvedere secondo necessità, ma rispettando i principi posti dalla legislazione in materia.



definizione dei comportamenti valutati al massimo grado dell'antisocialità (artt. 13 e 25, comma 2 Cost.).

Va, tuttavia, meglio precisata l'effettiva portata di quella che potremmo definire, in senso ampio, una "preferenza" della legge parlamentare in materia penale. È ben noto, infatti, che la riserva di cui all'art. 25, comma 2 Cost. non è stata tradizionalmente considerata, sia a livello di giurisprudenza costituzionale che della dottrina maggioritaria, come riserva formale, potendosi ammettere l'adozione, da parte del governo, di decreti-legge, anche intesi a modificare profondamente interi settori dell'ordinamento penale²².

Tale impostazione ha, tuttavia, risentito nel tempo della realtà del manifestarsi del ben noto ipertrofismo e sviamento di tale categoria di atti con forza di legge governativi che ha portato la Corte ad affermare che la riserva di legge *ex* art. 25, comma 2 Cost. «demanda il potere di normazione in materia penale – in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo, e segnatamente sulla libertà personale – all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica: vale a dire al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale [...], il quale esprime, altresì, le sue determinazioni all'esito di un procedimento – quello legislativo – che implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione»²³.

²² V. sent. n. 394/2006. La sentenza n. 330/1996 aveva specificato già che «non si può affermare, in linea di principio, che i decreti-legge non possano toccare fattispecie e sanzioni penali. Se così fosse, verrebbe introdotto un limite al contenuto dei decreti-legge non previsto dall'art. 77 della Costituzione e che non può essere desunto dal principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 della Costituzione), venendo tale riserva osservata anche da atti aventi forza di legge (cfr. sentenza n. 184 del 1974), purché nel rigoroso rispetto dei presupposti costituzionali ad essi inerenti». V. sul punto M. D'AMICO, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore in materia penale*, in «Rivista Aic», n. 4, 2016, p. 5 ss. e M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale e obblighi di criminalizzazione: le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in «Rivista Aic», n. 2, 2025, p. 30 ss.

²³ sent. n. 230 del 2012, ma già il concetto era stato espresso nella sent. n. 394 del 2006 cit. (vedi poi anche sent. n. 32 del 2014). Sul punto vedi anche D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, risposta a "Lettera Aic" n. 4/2025, cit.



Se non si può arrivare, quindi, alla negazione di qualsiasi tipo di intervento da parte del decreto-legge nel settore penale, alla stregua di un «monopolio parlamentare delle scelte di criminalizzazione»²⁴, è indubbio che esista, quantomeno, un *favor* per la legge parlamentare, direttamente proporzionale all'entità qualitativa e quantitativa dell'intervento regolativo da realizzare nel settore in esame. Ciò che non si può negare è, in altri termini, che, in via generale, il legislatore per antonomasia «è l'assemblea composta da chi rappresenta il popolo»²⁵. Vengono in mente le parole di John Locke: «Né un editto di chicchessia [...] può avere la forza o l'obbligatorietà di una legge, se non riceve la sua sanzione da quel legislatore che il pubblico ha scelto e designato. Senza di ciò, infatti, la legge non può possedere ciò che è assolutamente necessario perché sia appunto una legge, cioè il consenso della società, sulla quale nessuno può avere il potere di legiferare, se non in grazia del suo consenso e dell'autorità che ne deriva»²⁶.

Sotto tale punto di vista l'evoluzione, riscontratasi nella prassi dei decreti-legge, ha portato anche a ridimensionare il ruolo della conversione al fine della idonea "parlamentarizzazione" dei processi di produzione normativa, mediante decreto-legge, del Governo. A suo tempo, nei confronti dell'obiezione concernente il «rischio di sottrazione al Parlamento del potere e della responsabilità delle scelte in materia penale, che i giudici rimettenti ritengono possa derivare dall'uso del decreto-legge come atto di normazione penale del tutto precario e non imputabile alla volontà del legislatore» la Corte ha ritenuto che un recupero del ruolo parlamentare potesse, appunto, avvenire attraverso la legge di conversione²⁷. La graduale, successiva, emersione della natura specializzata di quest'ultima, focalizzata, *ex post*, sul riesame dei presupposti, legata a tempi ristretti e in grado di emendare il provvedimento governativo nella logica della stretta connessione alla

²⁴ Evocato da O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, risposta a "Lettera Aic" n. 4/2025, cit.

²⁵ P. PINNA, *op. cit.*

²⁶ J. LOCKE, *Secondo Trattato sul Governo* (trad. di A. GIALLUCA), Rizzoli, Milano 1998, cap. XI, sez. 134.

²⁷ Vedi ancora sent. n. 394/2006.



oggettiva finalità di quest'ultimo, ha portato a un ridimensionamento delle capacità di conformazione costituzionale di questo ruolo.

Se a ciò si aggiunge l'utilizzo sistematico della questione di fiducia, unita ai maxi emendamenti (e al monocameralismo alternato) per ridurre ulteriormente i tempi della discussione parlamentare²⁸, appare ulteriormente chiara la non idoneità della legge di conversione ad assicurare il grado di "parlamentarizzazione" richiesto nella specie (ferma restando, ovviamente, l'inidoneità della conversione stessa a sanare i vizi di presupposti *ex art. 77 Cost.*).

Infine, vanno aggiunte due criticità ulteriori, connesse all'utilizzo del decreto-legge nel settore penale. La prima è rappresentata dalla circostanza che l'immediata efficacia è idonea a produrre, in caso di mancata conversione, effetti irreversibili, di particolare gravità, su diritti fondamentali, viste le aree sensibili coinvolte²⁹.

La seconda riguarda la problematica della conoscibilità del precetto penale posto dal decreto-legge sul piano della inesigibilità *ex art. 5 c.p.p.*, stante la strutturale assenza di *vacatio legis*³⁰.

4. Il terzo ambito di profili di possibili incostituzionalità riguarda il merito del decreto-legge, al di fuori delle rilevate problematiche, connesse alla natura della fonte e concerne due ordini di questioni.

La prima si riferisce alla possibile violazione, sotto vari profili, dei limiti che la discrezionalità del legislatore incontra nella materia penale. Sono ben note e articolate le critiche giunte dalla dottrina costituzionalistica e penalistica sulla

²⁸ La questione di fiducia, per il "decreto sicurezza", è stata proposta e approvata, sia alla Camera (votata il 27 maggio 2025) sia al Senato (votata, in tempi rapidissimi, rispetto all'inizio dell'istruttoria, il 4 giugno 2025).

²⁹ V. ancora O. SPATARO, *op. cit.*

³⁰ Il tema è stato sollevato proprio per il d.l. n. 48/2025 da Trib. Bergamo, sent. 29 aprile 2025 (dep. 2 maggio 2025), giud. Purita, commentata da D.DONELLI, *Conoscibilità della legge penale e decreto-legge: il rapporto tra vacatio legis e rimproverabilità soggettiva in una recente pronuncia del Tribunale di Bergamo sul D.L. sicurezza*, in «Sistemapenale.it», 12 giugno 2025, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/donelli-la-conoscibilita-del-decreto-legge-in-materia-penale-il-rapporto-tra-vacatio-legis-e-rimproverabilita-soggettiva-in-una-recente-pronuncia-del-tribunale-di-bergamo-sulle-modifiche-introdotte-dal-dl-sicurezza>.



sussistenza di un contrasto da parte di molte delle scelte, espresse dal d.l. n. 48/2025, attraverso la configurazione di nuovi reati e di aggravanti, con il principio della sussidiarietà e della proporzionalità nel ricorso allo strumento penale, con quello della tipicità e determinatezza delle norme penali e della necessaria offensività delle fattispecie incriminatrici, inclusa anche la rilevanza nell'ordinamento costituzionale del divieto della c.d. responsabilità penale "d'autore"³¹.

La seconda riguarda l'impatto che alcune delle disposizioni introdotte hanno sulla garanzia apprestata dalla Carta costituzionale per alcune libertà fondamentali.

In particolare, in questa sede, sembra opportuno soffermarsi, come profilo emblematico, sugli effetti del d.l. n. 48/2025 su una libertà cruciale, quale quella di riunione, riguardata soprattutto come libertà di corteo e manifestazione, quale meccanismo di espressione di quel dissenso che è alla base del funzionamento dello stato di democrazia pluralista, quale governo della maggioranza con il rispetto delle minoranze.

Su un piano generale, ciò che emerge dalla disciplina costituzionale dell'art. 17 Cost. è la sussistenza di un modello di valutazione del potenziale conflitto con la sicurezza e l'incolumità pubblica di tipo concreto: sussiste l'impossibilità di una determinazione casistica, *ex ante* e generale e astratto, secondo il modulo della riserva di legge rinforzata ex art. 13 comma 1 cost. Il divieto preventivo e il connesso scioglimento, in caso di inosservanza, andrebbero costruiti caso per caso, in modo puntuale, sulla base di una motivata prognosi di pericolo, modulata su specifiche circostanze di spazio e di tempo, da verificare sul campo³². A fronte di tale chiara indicazione da parte del testo costituzionale, si è assistito, nel tempo, al tentativo di delineare in via legislativa, invece, forme di divieto preventivo e di condizionamento, a carattere generale e astratto, del diritto di riunione, attraverso atti delle

³¹ Vedi S. LONATI, C. D'ELZI MERIL, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in «Sistemapenale.it», 11 giugno 2025, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/lonati-melzi-deril-il-decreto-legge-sicurezza-n-48-2025-autoritratto-involontario-di-una-politica-di-oppressione>, R. BALDUZZI, *op. cit.*; A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*, "Lettera Aic" n. 2/2025, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; v. da ultimo per la giurisprudenza costituzionale le sentt. n. 54, 86 e 116 del 2024.

³² S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2009, p. 9 ss., con rif. in nota n. 47.



varie autorità preposte alla sicurezza pubblica (ministro dell'interno, prefetti e sindaci, questi ultimi in relazione alla c.d. "sicurezza urbana"). Tale orientamento emerso, in forma disorganica, già a partire dagli anni Cinquanta del Novecento³³, si è riproposto, in modo più sistematico, alla fine del primo decennio del presente secolo, attraverso ad esempio la c.d. "direttiva Maroni" del 26 gennaio 2009, sulle manifestazioni nei centri urbani e nei luoghi "sensibili", o moduli anomali, quali il "Protocollo per la disciplina delle manifestazioni nelle piazze", adottato il 10 marzo 2009 tra il prefetto ed il sindaco di Roma e firmato dalle principali organizzazioni sindacali e da numerosi partiti politici. Sulla stessa linea si pongono, a partire dal 2017, la direttiva del ministro Minniti del 28 luglio 2017 (per dotare gli enti locali di «modelli organizzativi per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche») e la direttiva del ministro Salvini del 17 aprile 2019 (avente ad oggetto «Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro le illegalità. Indirizzi operativi», nota come "circolare sulle zone rosse")³⁴.

Si inseriscono in tale filone del condizionamento preventivo e astratto della libertà di riunione anche le disposizioni penali introdotte dal primo "decreto sicurezza" del 2018³⁵ (attraverso la previsione come illecito amministrativo del blocco stradale per mezzo di persone fisiche) e il "decreto sicurezza-bis" del 2019³⁶ che ha previsto ipotesi di reato e aggravanti, in relazione a comportamenti

³³ V. ad es. , la circolare del ministro dell'interno Scelba del 18 marzo 1950 (che autorizzava i prefetti a disporre divieti di riunioni e cortei per i successivi tre mesi), manifestandosi poi, con richiamo all'art. 2 Tulpas, nei c.d. "anni di piombo" (circolare del Ministro dell'Interno Cossiga del 29 maggio 1976, sui comizi elettorali del Msi-Dn e le ordinanze del prefetto di Roma del 13 marzo e del 22 aprile 1977, che vietavano nella provincia, per un tempo determinato, tutte le manifestazioni pubbliche)

³⁴ Vedi anche per riferimenti, A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla "direttiva Salvini sulle zone rosse"* (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei Prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2019; D. CODUTI, *La libertà di riunione in discussione. L'articolo 17 della Costituzione e la sfida della sicurezza*, Cacucci, Bari 2022, *passim*.

³⁵ D.l. n. 113/2018.

³⁶ D.l. n. 53/2019.



posti in essere “in occasione di manifestazioni in luogo pubblico od aperto al pubblico”³⁷.

Un ulteriore capitolo della vicenda, sempre nel quadro problematico qui ricostruito, è rappresentato dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito con legge 30 dicembre 2022, n. 199, che, nella sua versione finale, ha introdotto una figura di reato (art. 633-*bis* c.p.) connessa al fenomeno dei c.d. *rave party*. La compatibilità di tale fattispecie con la garanzia costituzionale della libertà di riunione, ancora una volta, è apparsa da subito problematica, in relazione alla pretesa di effettuare una valutazione preventiva, generale e astratta, di condotte di tipo interattivo-sociale, addirittura criminalizzate, in potenziale contrasto con il controllo di tipo puntuale, previsto dalla disposizione costituzionale stessa, nei confronti di ogni singola manifestazione della libertà in esame e in ordine alla rilevanza del luogo quale caposaldo della disciplina costituzionale stessa³⁸.

Il d.l. n. 48/2025 si inserisce in tale filosofia, confermando tale tendenza a trattare la libertà di riunione secondo una logica di condizionamento e regolazione preventiva e soprattutto astratta e introducendo forme di limitazioni non rientranti nel paradigma dell'art. 17 Cost.

Innanzitutto, la normativa ha continuato e perfezionato la logica, già espressa nei precedenti “decreti sicurezza”, di «configurare illeciti penali o prevedere per essi circostanze aggravanti, sulla base della circostanza che tali illeciti avvengano «in occasione di pubbliche manifestazioni». L'art. 12 ha introdotto un aggravamento della pena fino a un terzo per il reato di danneggiamento in occasione di manifestazioni pubbliche (art. 635, comma 3 c.p.), ove sia commesso con violenza alla persona o con minaccia. Si hanno, così, due diverse fattispecie di

³⁷ Reati di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), violenza o minaccia a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.), nonché in tema di danneggiamento (art. 635 comma 3 c.p.), inasprendo anche le sanzioni per l'uso di caschi e travisamenti in corso di manifestazioni (art. 5 della legge n. 152 del 1975, introducendo anche un art. 5-*bis* in tema di «lanci o utilizzi in maniera illegittima oggetti di vario tipo, nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone».

³⁸ V., con osservazioni critiche, D. CODUTI, *Luci e ombre della c.d. norma anti-rave dopo la sua conversione in legge*, in «Aic – Osservatorio costituzionale», n. 2, 2023, p. 99 ss.



danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico: l'una, "semplice", punita con la reclusione da 1 a 5 anni; l'altra, con violenza alla persona o minaccia, punita con la reclusione da 1 anno e 6 mesi a 5 anni e con la multa fino a 15.000 euro. L'articolo 19 ha, invece, introdotto l'aggravante di resistenza a pubblico ufficiale nel corso di manifestazioni contro «la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici».

La tendenza in esame, già a suo tempo, è stata valutata criticamente, quale regolazione dotata di forte "simbolismo", priva di coerenti obiettivi di politica criminale e intesa a predeterminare una presunzione di pericolosità di ogni manifestazione di piazza, specie quando attraverso di essa si incanalano forme di dissenso³⁹, laddove ogni espressione della libertà di riunione e di corteo è una fattispecie complessa nella quale il ruolo dei singoli e dei riuniti va visto, come si annotava più sopra, nella concretezza dell'azione e, nell'ambito dei poteri preventivi, alla stregua degli elementi fattuali sul piano della prognosi di pericolo. Non appare chiaro per quale motivo dovrebbe essere punito più severamente un illecito per il fatto che esso si inserisca nel contesto di una manifestazione, rovesciando, tra l'altro, la logica che sta alla base della scriminante della «suggerzione di folla in tumulto» (art. 62, n. 3 c.p.)⁴⁰ e violando il principio di determinatezza della fattispecie penale, vista la mancata focalizzazione del concetto di «in occasione». Dotata di una forte caratterizzazione simbolica appare altresì la sopra ricordata previsione di aggravanti, nei confronti di forme di resistenza a pubblico ufficiale, poste in essere nei confronti di manifestazioni contro la realizzazione di opere pubbliche, evidentemente divisive, come tali, bisognevoli di ampio spazio di riflessione e dibattito.

³⁹ Vedi S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in «Diritto penale contemporaneo», 18 giugno 2019, par. 8, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profilo-critici>; E. VERDOLINI, *Le manifestazioni in movimento alla prova dei decreti sicurezza*, in «Forum di Quaderni costituzionali», n. 2, 2020, p. 255 ss.

⁴⁰ V. su tali profili Cass., sez. VI pen., ud. 6 maggio 2014 (dep. 9 settembre 2014), pres. Ippolito, rel. Leo, ric. Seppia, in «Diritto penale contemporaneo», <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/3280-la-cassazione-su-tumulti-di-piazza-e-responsabilita-penale>, richiamata da S. ZIRULIA, *op. cit.*



In secondo luogo, appare emblematica della più volte rilevata tendenza a disattendere il modello regolativo dell'art. 17 Cost. la scelta, contenuta sempre nel d.l. n. 48/2025, di riconfigurare come illecito penale (con l'aggravante rappresentata dalla realizzazione mediante più persone riunite ed estendendolo anche a quello ferroviario) il blocco stradale c.d. "personale" (realizzato attraverso la collocazione passiva del proprio corpo), previsto dall'art. 1-*bis* del d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66⁴¹. In precedenza il blocco stradale o ferroviario costituiva reato se realizzato con materiali che impedivano la circolazione (c.d. "blocco reale"), mentre il blocco stradale, realizzato soltanto con il proprio corpo, si configurava come un illecito amministrativo, punito con sanzione pecuniaria.

Appare indubbio che siano in gioco, nella specie, beni e libertà costituzionali di fondamentale importanza, in quanto, da un lato, viene in considerazione la libertà di circolazione quale bene primario, la cui tutela contro il blocco stradale o ferroviario, è la finalità della disposizione e, dall'altro, la libertà di riunione, quale sede di espressione di pensiero. Il bilanciamento nei confronti di quest'ultima, per come detto, non può essere realizzato predeterminando una soluzione regolativa astratta, consistente nella qualificazione preventiva, come reato, del comportamento in sé di più persone riunite che occupano la sede stradale e ferroviaria. La valutazione del comportamento di tali soggetti, va fatto attraverso la verifica, *hic et nunc*, delle condizioni stabilite dall'art. 17 Cost. per il luogo pubblico e, quindi, la pacificità, l'assenza di armi, l'assenza di attuale minaccia alla sicurezza e incolumità pubblica, la mancata commissione di reati imputabili alla massa dei riuniti (e non a singoli isolabili e allontanabili). A ciò va aggiunta anche la circostanza che il preavviso non è condizione di legittimità dell'esercizio della libertà di riunione⁴².

La gestione della situazione appartiene, in realtà, all'autorità di pubblica sicurezza che deve valutare quella singola e specifica espressione di blocco stradale

⁴¹ Questo è il testo della disposizione riformata: «Art. 1-*bis* - 1. Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo, è punito con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro. La pena è della reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite».

⁴² Vedi la ben nota sentenza della Corte n. 11/1979.



puramente passivo («con il proprio corpo») nella sua compatibilità con la libertà di circolazione, avendo riguardo alla sua durata, al comportamento dei riuniti ecc., al tipo di sacrificio che comporta per gli altri diritti e beni costituzionali coinvolti. La criminalizzazione *ex ante* della condotta taglia pregiudizialmente tale ambito di valutazioni, alterando il modellino costituzionale. Nessun diritto o bene costituzionale, quando si raffronta con un altro diritto o bene di pari livello può essere “tiranno”, come ci insegna la Corte costituzionale⁴³. È indubbio che, nella specie, sia prevalente la tutela della libertà di circolazione, ma ciò non può comportare il totale annichilimento di altre libertà che, nella specie potrebbero essere esercitate con riguardo allo stesso luogo di riferimento.

5. A nostro avviso, in conclusione, bisogna partire dal presupposto che ogni maggioranza ha diritto di portare avanti, come nella specie, un proprio indirizzo politico (artt. 49, 67, 94 e 95 Cost.), che comporta la “lettura” della realtà fenomenica, attraverso una individuazione e selezione di interessi ed una loro collocazione in una scala di priorità, apprestando, in linea consequenziale, gli strumenti legislativi e amministrativi necessari per l’attuazione degli obiettivi individuati.

Su tale lettura e sulla successiva opera di costruzione di una linea di azione, dal generale al particolare, domina, tuttavia, il primato delle Carte costituzionali, che non condiziona direttamente le scelte, ma ne definisce i contorni insormontabili, nella loro dimensione formale e sostanziale.

L’analisi qui sopra condotta ha evidenziato una trama di possibili criticità, alquanto intricata. Sarà compito della Corte costituzionale – a cui giungeranno, presumibilmente a breve, le varie questioni di legittimità costituzionale che si profilano – sciogliere ogni dubbio.

Ancora una volta la Consulta diviene il terminale di tensioni che si sviluppano nel sistema e che operano delle sollecitazioni molto intense, avuto riguardo alla sua natura di organo di chiusura di legittimità dell’ordinamento.

⁴³ V. da ultimo, con riferimenti, la sent. n. 8/2025.



I congegni di garanzia e contrappeso che, saggiamente, sono stati collocati nella vigente legge fondamentale, consentono, comunque, di gestire sempre in modo equilibrato e ragionevole tali tensioni e di seguire la strada maestra della democrazia costituzionale.