

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2024

Data: 2 gennaio 2024

### ***Gli ingannevoli orizzonti “securitari” della recente legislazione penale\****

*di Francesco Compagna – Avvocato penalista, docente di diritto penale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università internazionale degli studi di Roma (UNINT)*

TITLE: The misleading paths of the recent “security-oriented” Italian criminal law

ABSTRACT: Il contributo ripercorre il contenuto dei principali provvedimenti sinora succedutisi, in ambito penalistico, nel corso dell’attuale legislatura, tutti caratterizzati dall’avvenuto ricorso alla decretazione d’urgenza nell’ambito di una più ampia reazione politica a specifici accadimenti di cronaca. La rilevata tendenza ad estendere gli strumenti preventivi e ad inasprire il quadro sanzionatorio per esigenze di carattere prevalentemente simbolico viene quindi esaminata in chiave critica in considerazione della ritenuta assenza di una visione di sistema e della perdita di centralità del processo penale, con progressivo indebolimento delle garanzie individuali.

The article retraces the content of the main measures that have been adopted so far in the field of criminal law during the current legislature, all of which are marked by the use of urgent decrees as part of a broader political reaction to specific news events. The observed tendency to extend preventive instruments and to tighten the sanction framework for needs of a predominantly symbolic nature is therefore examined from a critical perspective in light of the perceived absence of a systemic vision and the loss of centrality of the criminal trial, with a progressive weakening of individual guarantees.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

**KEYWORDS:** Populismo penale; misure di prevenzione; decreto Rave; decreto Cutro; decreto Caivano; Criminal populism; prevention measures; Rave decree; Cutro decree; Caivano decree

**SOMMARIO:** 1. Il decreto *Rave*, la successiva riformulazione della norma incriminatrice in sede parlamentare e le permanenti criticità del nuovo art.633 bis c.p.– 2. I contestuali interventi in tema di accesso ai benefici penitenziari. – 3. Il c.d. decreto Cutro: la morte come conseguenza non voluta del favoreggiamento dell’immigrazione clandestina. – 4. Il c.d. decreto Caivano. – 5. Le linee di tendenza sottese agli interventi richiamati: a) l’incessante inserimento di “nuove” fattispecie e l’innalzamento delle cornici edittali; b) lo sguardo rivolto dal legislatore alle “categorie” di autore; c) – L’estensione delle misure di prevenzione e la perdita di centralità dell’accertamento processuale.

### **1. Il decreto *Rave*<sup>1</sup>, la successiva riformulazione della norma incriminatrice in sede parlamentare e le permanenti criticità del nuovo art.633 bis c.p.**

Gli interventi in materia penale che si sono succeduti nella parte iniziale dell’attuale legislatura risultano direttamente riconducibili, in larghissima parte, alle disposizioni contenute nei tre decreti legge emanati dal Consiglio dei Ministri a seguito di specifici accadimenti delittuosi.

Prima di soffermarsi sulle precise linee di tendenze che sembrano caratterizzare il complesso degli interventi in questione, è opportuno richiamare brevemente - nel loro effettivo contenuto - le principali modifiche normative di immediato rilievo penalistico.

Con la conversione in legge del decreto-legge del 31 ottobre 2022 – emanato a pochissimi giorni dal giuramento del nuovo Governo – è stato introdotto il nuovo art. 633 bis c.p. che punisce con la reclusione da tre a sei anni (e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000) chi “*organizza o promuove*” l’invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un

---

<sup>1</sup> Decreto legge 31 ottobre 2022, n.162, recante “*Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché’ in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali*” e convertito con la legge 30 dicembre 2022, n. 199.

“raduno” musicale o avente altro scopo di intrattenimento “quando dall’invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l’incolumità pubblica a causa dell’inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi”.

L’iter parlamentare ha consentito in tal modo di superare la formulazione originaria di quello che avrebbe dovuto inizialmente costituire il nuovo art.434 *bis* c.p., attraverso il quale - al di là dell’assoluta vaghezza della fattispecie e dell’asettica valorizzazione del dato relativo al numero di partecipanti (superiore a cinquanta) - si giungeva sorprendentemente a criminalizzare anche la condotta dei meri partecipanti al raduno.<sup>2</sup>

A dispetto della dichiarata intenzione politica di perseguire un fenomeno ben preciso (comunemente indicato con il termine di *Rave party*), il nuovo art.633 *bis* c.p. ha finito pertanto per delineare una norma incriminatrice astrattamente riferibile all’organizzazione di qualsiasi evento finalizzato all’intrattenimento che non si risolva nel legittimo utilizzo di uno spazio privato.

A *latere* del dato fattuale afferente all’illegittima occupazione di uno spazio altrui ed alla conseguente violazione del diritto di proprietà (o dell’eventuale destinazione di un determinato luogo a finalità di pubblico interesse)<sup>3</sup>, il legislatore ha inteso pertanto valorizzare - ai fini del pesante aggravamento sanzionatorio correlato alla nuova fattispecie – degli ulteriori profili di tutela attinenti alla salute o all’incolumità pubblica, stigmatizzando in tal senso le condotte posta in essere dagli organizzatori o dai promotori dell’evento in ragione di una loro eventuale pericolosità.

Per quanto attiene alla struttura della fattispecie, la scelta di attribuire al possibile pericolo per la sicurezza e per l’incolumità pubblica la caratteristica forma dell’evento “aggravante” sembra

---

<sup>2</sup> In argomento cfr. T. PADOVANI, *Parce sepulchro. L’art. 633-bis c.p. nato morto e in attesa di pietosa sepoltura*, in *Leg. pen.*, 22.2.2023; S. FIORE, *Rave party. Lo stigma penale sulla controcoltura giovanile*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 2/2023; M. GAMBARDELLA, *La “rava vox” del nuovo legislatore: il delitto di invasione di terreni o edifici per la realizzazione di raduni musicali pericolosi (art. 633-bis)*, in *Discrimen*, 18 gennaio 2023; C. RUGA RIVA, *Indietro (quasi) tutta. Sulla nuova fattispecie di invasione di terreni o edifici altrui pericolosa per la salute o incolumità pubblica*, in *Sist. pen.*, 10 gennaio 2022; A. NATALINI, *Riscritta la norma anti-rave party: abolita la soglia numerica “dei 50”*, in *Guida dir.*, fasc. 2/2023, p. 102 ss.; L. SIRACUSA, *La spada penale trafugge i rave party. Osservazioni attorno al nuovo reato di “Invasioni di terreni o edifici per raduni pericolosi”*, in *Giustizia insieme*, 6 dicembre 2022; M. RONCO, *Rave party e risposta penale*, in *centrostudiliviatino.it*, 2.11.2022; A. CAVALIERE, *L’art. 5 D.L. 31 ottobre 2022, n.162: tolleranza zero contro le “folle pericolose” degli invasori di terreni ed edifici*, in *Critica del diritto*, 2 novembre 2022.

<sup>3</sup> Sull’impropria equiparazione fra spazi pubblici e privati cfr. D. CODUTI, *Luci e ombre della c.d. norma anti-rave dopo la sua conversione in legge*, in *Rivista AIC*, n.2, 2023, p.105.

tuttavia evidenziare un possibile scivolamento verso meccanismi di imputazione “oggettiva” a fronte del quale è ovviamente auspicabile che l’interpretazione giurisprudenziale possa invece tener fede agli approdi “costituzionali” già raggiunti in altri ambiti per una piena valorizzazione del principio di colpevolezza, ancorando la responsabilità dell’organizzatore alla concreta prevedibilità del pericolo.

In questo quadro, proprio il riferimento alla “*inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti*” lascia emergere in contropiede alcune ulteriori aporie. Mentre il riferimento ad una possibile violazione delle “*norme in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche*” richiama infatti gli obblighi direttamente gravanti sull’organizzatore dell’evento, l’ipotesi di una eventuale “*inosservanza*” delle norme in materia di “*sostanze stupefacenti*” si riferisce viceversa - all’evidenza - alle autonome condotte illecite che potrebbero essere poste in essere dai partecipanti.

Anche sotto tale profilo, la norma incriminatrice sembra allora tradire la volontà di sanzionare l’organizzatore dell’evento anche laddove lo stesso non abbia consapevolmente offerto alcun contributo materiale o psicologico alle attività di cessione degli stupefacenti manifestatesi nel concreto sviluppo del raduno musicale o della manifestazione di intrattenimento, quasi si trattasse di una particolare forma di concorso anomalo.

Volgendo lo sguardo ai riflessi applicativi di una simile malcelata impostazione, viene allora alla mente proprio il possibile paradosso di una possibile responsabilità penale dell’organizzatore dell’evento *ex art.633 bis c.p.* per le attività di spaccio direttamente compiute da terzi, pur in assenza di qualsiasi potere di impedimento da parte del medesimo.

## **2. I contestuali interventi in tema di accesso ai benefici penitenziari**

Sotto un diverso aspetto, il decreto legge del 31 ottobre 2022 e la successiva legge di conversione sono poi intervenuti anche in tema di benefici penitenziari e di misure alternative alla detenzione, introducendo una serie di modifiche all’art.4 *bis* ord. pen., oltre che all’art. 2 D.L. 13 maggio 1991, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203): per ovvie esigenze di sintesi ci si limita soltanto a richiamare, in modo telegrafico, i due profili di più immediata rilevanza.

Per un verso, il legislatore ha opportunamente disposto l'immediata eliminazione dei delitti contro la pubblica amministrazione dalla categoria dei reati ostativi alla concessione dei benefici, tema rispetto al quale la Corte Costituzionale era già stata chiamata ad esprimersi, in relazione ai profili di diritto intertemporale concernenti l'affidamento in prova al servizio sociale, con la nota sentenza n.32 del 2020<sup>4</sup>.

Per altro verso, prendendo le mosse dall'ordinanza della Corte Costituzionale n.97 del 2021 in tema di "ergastolo ostativo"<sup>5</sup>, il legislatore ha invece trasformato da "assoluta" a "relativa" la presunzione di pericolosità che preclude comunemente - ai condannati per reati "ostativi" che non abbiano collaborato con la giustizia - la concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, introducendo a tal fine delle condizioni particolarmente stringenti, tali da determinare il persistere di evidenti criticità in relazione alla funzione rieducativa della pena ed all'onere probatorio che viene in tal modo imposto al condannato.<sup>6</sup>

### **3. Il c.d. decreto Cutro<sup>7</sup>: la morte come conseguenza non voluta del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina**

Con il secondo intervento legislativo è stato invece introdotto l'art. 12-*bis* d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che punisce le condotte volte a favorire l'immigrazione irregolare con la reclusione da venti

---

<sup>4</sup> V. MANES – F. MAZZACUVA, *Irretroattività e libertà personale: l'art.25, secondo comma, Cost. rompe gli argini dell'esecuzione penale*, in *Sistema penale*, 23 marzo 2020. Per un'approfondita disamina critica della scelta effettuata nella passata legislatura e poi "ridimensionata" dal successivo intervento della Corte costituzionale in relazione ai profili di diritto intertemporale, cfr. altresì V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. penit. ai reati contro la p.a.: profili di illegittimità costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 2, 2019, 105.

<sup>5</sup> Per una preoccupata disamina dei rischi insiti nella scelta compiuta in quel frangente dalla Corte, si veda in particolare E. DOLCINI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti*. Per un approfondimento della giurisprudenza costituzionale immediatamente precedente cfr. A. PUGGIOTTO, *Due decisioni radicali della Corte costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentenze nn.263 e 263 del 2019*, in *Rivista AIC*, n.1, 2020.

<sup>6</sup> F.MORO, *L'art. 4-bis o.p. riformato dal d.l. 162/2022, conv., con modifiche, dalla l. 199/2022: un passo avanti e due indietro*, in *Sistema penale*, 17 maggio 2023

<sup>7</sup> Decreto legge n.10 marzo 2023, n.20 recante: «*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.*» e convertito con la legge 5 maggio 2023, n. 50.

a trenta anni “*nel caso in cui ne sia derivata, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone*”.<sup>8</sup>

Una simile fattispecie, ugualmente costruita secondo lo schema dei delitti “aggravati dall’evento”, prevede pertanto l’applicazione di sanzioni non molto dissimili da quelle stabilite per l’omicidio volontario (reclusione non inferiore ad anni ventuno) anche in un caso nel quale l’evento morte si porrebbe invece - per l’appunto - quale conseguenza “*non voluta*” dall’agente.<sup>9</sup>

Se si considera che le condotte di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina possono manifestarsi in modi alquanto variegati (con la sola esclusione delle attività di soccorso e di assistenza umanitaria “*prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno*”) non è difficile cogliere i conseguenti profili di frizione con le norme costituzionali, in termini di effettiva rimproverabilità dell’agente per l’evento dannoso verificatosi, oltre che di proporzionalità dell’intervento sanzionatorio.<sup>10</sup>

Senza potersi dilungare in questa sede su profili interpretativi che meriterebbero di per sé stessi uno specifico approfondimento, sembra allora dover essere valorizzato - in una prospettiva interpretativa costituzionalmente orientata - l’espreso riferimento dell’art.12 *bis* alle sole condotte illecite poste in essere “*con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoponendole a trattamento inumano o degradante*”, e tali pertanto da suffragare un precipuo profilo di rimproverabilità anche con riferimento alle tragiche implicazioni che possono conseguire alle più spregiudicate modalità di gestione dell’immigrazione irregolare.

Infine, sotto altro aspetto, il sesto comma dello stesso articolo ha invece sancito la formale estensione della giurisdizione italiana all’ipotesi in cui la morte o le lesioni si verificano all’esterno

---

<sup>8</sup> Di minor rilievo rispetto all’introduzione dell’articolo in oggetto, ma comunque meritevole di menzione, appare invece l’innalzamento di un anno delle cornici edittali relative alle ipotesi di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina previste dall’art.12, commi 1 e 3, in quanto non destinato ad incidere in modo particolarmente significativo sulla concreta commisurazione edittale.

<sup>9</sup> Cfr. L. MASERA, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare*, in *Questione Giustizia*, 3 aprile 2023; N. GRANOCCHIA, *L’imputazione dell’evento non voluto nella fattispecie di “morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina”*, in *Archivio penale*, 2023,3.

<sup>10</sup> Per quanto attiene alla proporzionalità dell’intervento sanzionatorio previsto in talune ipotesi aggravate di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, la Corte Costituzionale ha avuto modo di esprimersi con la sentenza n.63 del 2022 (in *Sistema Penale*, 23 marzo 2022, con nota di S.ZIRULIA), evidenziando la necessità di distinguere - in considerazione dei beni giuridici indirettamente tutelati dalla norma incriminatrice - “*l’attività posta in essere a scopo di lucro da gruppi criminali organizzati*” dall’eventuale illecito “*commesso una tantum da singoli individui o gruppi di individui, che agiscono per le più varie motivazioni*”,

del territorio dello Stato, conferendo in tal modo una veste normativa all'indirizzo giurisprudenziale affermatosi nell'ipotesi di naufragio in acque internazionali.<sup>11</sup>

#### **4. Il c.d. decreto Caivano<sup>12</sup>**

Con il terzo intervento normativo, dalla portata ben più significativa, sono state innanzitutto estese ed inasprite, con specifico riferimento alla posizione dei minori, le misure di prevenzione congegnate secondo il modello delineato dal d. l. n.14 del 2017 (c.d. Decreto Minniti recante “*disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*”), la misura dell'avviso orale “rafforzato” prevista all'interno del c.d. codice antimafia e la misura dell'ammonimento del Questore introdotta dal d. l. n.11 del 2009 in materia di *stalking* e poi estesa nel 2017 alle ipotesi di *cyberbullismo*.

In particolare, il divieto di accesso a determinate infrastrutture urbane (art.10), applicabile a fronte di condotte che ne impediscano l'accessibilità e la fruizione con violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione, è stato esteso anche ai minori ultraquattordicenni. Il relativo provvedimento del Questore è in tal caso notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale e comunicato al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni competente.

Il divieto di accesso a determinati plessi scolastici, sedi universitarie, pubblici esercizi, locali pubblici o aperti al pubblico ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi (art.13), precedentemente previsto per la sola ipotesi di “vendita” di sostanze stupefacenti è stato reso applicabile a tutte le violazioni dell'art.73 D.P.R. n.309/1990, mentre le analoghe misure previste all'art.13 *bis* in caso di commissione di delitti contro la persona o contro il patrimonio sono state estese anche alle ipotesi di porto abusivo d'armi, di violenza o minaccia a pubblico ufficiale e di resistenza a pubblico ufficiale. Inoltre, il divieto di accesso cui all'art.13 può essere ora corredato da altre stringenti prescrizioni (quale l'obbligo di presentarsi almeno due volte alla settimana alle

---

<sup>11</sup> Da ultimo cfr. Cass., Sez. I, 13 agosto 2021, Pres. Zaza, Rel. Aprile. Per una disamina parzialmente critica di un simile indirizzo ermeneutico, cfr. L.PRESSACCO, *Immigrazione irregolare via mare e limiti della giurisdizione penale italiana*, in *Jus, Rivista di Scienze giuridiche*, 27 aprile 2021.

<sup>12</sup> Decreto legge 15 settembre 2023, n.123, recante “*misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*” e convertito dalla legge 13 novembre 2023, n.159.

autorità di pubblica sicurezza) “*quando ricorrano specifiche ragioni di pericolosità*” e dunque anche in assenza di qualsiasi provvedimento di condanna.

Con l’occasione, la sanzione penale correlata alla violazione di tali divieti è stata inoltre elevata, essendo ora prevista sia dall’art.13, sesto comma, che dall’art.13 *bis*, sesto comma, la reclusione da uno a tre anni.

L’applicazione della misura dell’avviso orale è stata a sua volta estesa ai minori ultraquattordicenni (art.3, comma 3 bis del d.lgs. n.159 del 2011), ed è stata poi nuovamente prevista – in caso di condanna anche non definitiva per “*delitti contro la persona, il patrimonio ovvero inerenti alle armi o alle sostanze stupefacenti*” – la possibile imposizione di uno specifico divieto di utilizzare piattaforme o servizi informatici, nonché di possedere e di utilizzare telefonini (o altri dispositivi), nel caso in cui il prevenuto si sia avvalso dei medesimi “*per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l’avviso orale*” (art.3, comma 6 *bis*).

Sul piano procedimentale, si prevede che la misura inibitoria venga adottata dall’autorità giudiziaria mediante un decreto motivato ricorribile in Cassazione ed a seguito di una proposta del Questore notificata all’interessato, in modo da consentire al medesimo la produzione di eventuali scritti difensivi (art.3, comma 6 *ter*), al chiaro scopo di superare i rilievi svolti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.2 del 2023 che aveva dichiarato l’illegittimità del previgente comma 4, subordinando il ricorso a misure destinate ad incidere in modo significativo sulla libertà di comunicazione garantita dall’art.15 Cost. al necessario rispetto, oltre che della riserva di legge, anche della riserva di giurisdizione<sup>13</sup>.

Infine, la procedura di ammonimento del Questore già prevista in relazione a fatti di *cyberbullismo* viene a sua volta estesa ai minori ultradodicesenni, nonché ai delitti di percosse, lesioni, violenza privata e danneggiamento, con contestuale applicazione di una sanzione amministrativa nei confronti dei genitori o del diverso soggetto addetto agli obblighi di vigilanza e di educazione.

Ai diversi interventi richiamati si accompagnano inoltre anche un’articolata serie di modifiche al procedimento penale minorile sulle quali non è possibile soffermarsi in questa sede.

---

<sup>13</sup> Sull’importanza della sentenza in oggetto nell’ambito di una auspicata “architettura giuridica” che riconduca la prevenzione personale ai valori del garantismo cfr. F. FALATO, *Un nuovo arresto politico della Corte costituzionale: la sentenza n.2 del 12 gennaio 2023*, in *Arch.pen.*, 2023, 1



Ritornando invece sul versante strettamente penalistico, l'inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori da parte del "responsabile dell'adempimento dell'obbligo scolastico" (da individuare, oltre che nei genitori, anche nel tutore e nei responsabili delle comunità di accoglienza o affini) viene ora sanzionata con la reclusione fino a due anni, mentre per la semplice elusione è prevista la reclusione fino ad un anno, con contestuale abrogazione dell'ipotesi contravvenzionale di cui all'art 731 c.p.

In materia di stupefacenti, le sanzioni previste per l'ipotesi attenuata di cui all'art.73, quinto comma, D.P.R. n.309/1990 (c.d. spaccio di lieve entità) sono state a loro volta elevate - nel massimo - da quattro a cinque anni, con conseguente esclusione dell'applicabilità della messa alla prova e con esplicita previsione del possibile ricorso alla custodia cautelare anche per i minori. È inoltre previsto anche un parallelo aumento del minimo edittale, da sei a diciotto mesi, "*quando la condotta assume caratteri di non occasionalità*".

Alle ipotesi di lieve entità viene poi anche estesa la confisca obbligatoria "*del denaro, dei beni o della altre utilità di cui non possano giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risultino essere titolari o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica*" (art.85 bis, primo comma, D.P.R. 309/1990).

Anche in materia di armi, si prevede un innalzamento delle sanzioni previste per il delitto di cui all'art. 4 della legge n.110/1975, e viene inoltre introdotta, all'art.4 bis, una nuova fattispecie delittuosa, punita nella forma semplice con la reclusione da uno a tre anni, che si configura nell'ipotesi in cui venga portata al di fuori della propria abitazione un'arma per la quale "*non è ammessa licenza*" (ipotesi precedentemente prevista dall'art.699, secondo comma, c.p. quale fattispecie contravvenzionale).

Il nuovo art. 421-bis c.p. punisce infine con la reclusione da tre ad otto anni la "*pubblica intimidazione con uso di armi*" (c.d. "stesa") ovvero la condotta di chi fa esplodere colpi di arma da fuoco o fa scoppiare bombe o altri ordigni o materie esplodenti "*al fine di incutere pubblico timore o di suscitare tumulto o pubblico disordine o di attentare alla sicurezza pubblica*", andando in tal modo a sostituire l'art. 6 legge n. 895/1967 con contestuale rivisitazione della precedente cornice edittale (reclusione da uno a cinque anni).

## **5. Le linee di tendenza sottese agli interventi richiamati: a) l'incessante inserimento di "nuove" fattispecie e l'innalzamento delle cornici edittali**

La richiamata disamina contenutistica degli interventi normativi richiamati lascia trasparire le convergenti linee di tendenza che hanno sinora caratterizzato l'attuale legislatura in ambito penalistico e che sembrano trovare ulteriore conferma nel disegno di legge in tema di violenza sulle donne di prossima approvazione e nel disegno di legge governativo in tema di sicurezza pubblica annunciato il 16 novembre 2023.

Un primo aspetto meritevole di menzione attiene ovviamente all'introduzione di nuove fattispecie, o comunque alla proposta valorizzazione di fattispecie già esistenti, al chiaro scopo di manifestare all'esterno un'adeguata "presa in carico" delle esigenze di tutela emergenti dalla cronaca giudiziaria nell'ambito di una moderna forma di populismo che appare destinata a trovare fervido sbocco nel valore simbolico della sanzione penale, la quale viene al tempo stesso "promessa" e "minacciata".

Come ormai da tempo messo in luce dalla dottrina penalistica<sup>14</sup> e come chiaramente emerso proprio dalla ricostruzione dei diversi interventi normativi, il legislatore viene "mosso" dalla volontà di stigmatizzare un determinato fenomeno e si trova quindi a confrontarsi con le norme penali già esistenti, le quali vengono tuttavia percepite in quel frangente come "inadeguate" non già per il loro contenuto oggettivo quanto piuttosto in ragione della declamata "intollerabilità" degli accadimenti di volta in volta valorizzati dalla cronaca giudiziaria.

In questo quadro, non ravvisandosi generalmente spazio per l'introduzione di "nuove" fattispecie, l'unica strada percorribile risulta allora quella di proporre una parziale rivisitazione in termini di rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, quantomeno a fronte di quei possibili elementi "aggravanti" posti in quel momento alla ribalta da un caso concreto ed ancor prima di qualsiasi esauriente analisi degli stessi accadimenti in questione.

---

<sup>14</sup> Sulle radici profonde dell'attuale populismo penale, spesso del tutto trasversale rispetto ai diversi orientamenti politici e come tale denunciato con forza dalla dottrina penalistica già da alcuni anni, cfr. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa*, Bologna, 2019, E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Roma, 2019; V. MANES, *Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, in *Questione giustizia*, 2019, 1, pp. 86 e ss.; E. AMATI, *L'enigma penale. L'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Torino, 2020.

Proprio per questo motivo, gli interventi modificativi risultano caratterizzati – in gran parte - da un impatto applicativo assai limitato, finendo in tal modo per assumere un valore prevalentemente simbolico. A fronte della notevole ampiezza delle attuali cornici edittali, le prerogative giurisdizionali afferenti alla commisurazione della pena, oltre che al bilanciamento fra le circostanze di segno contrario, sono destinate infatti ad assumere – nella maggior parte dei casi - dei riflessi ben più significativi rispetto alle richiamate modifiche dei minimi edittali.<sup>15</sup>

D'altra parte, non si può fare a meno di rilevare come la richiamata tendenza ad utilizzare le norme penali come strumento di comunicazione politica si ponga di per sé stessa in perfetta continuità con quanto avvenuto nelle precedenti legislature, mostrando in tal senso di prescindere dagli orientamenti politici dei governi che si sono succeduti nel corso delle ultime legislature.

In tal senso, la recente introduzione - con una maggioranza sostanzialmente unanime - del “nuovo” delitto di omicidio colposo nautico, anch'esso a sua volta originato da un triste episodio di cronaca giudiziaria, costituisce la più evidente conferma della preoccupante trasversalità politica dell'approccio in questione.

Ciò premesso, il ruolo svolto a tal fine dalla decretazione d'urgenza pare tuttavia aver raggiunto in questa legislatura un culmine quasi parossistico. Proprio la denominazione sintetica acquisita nel dibattito pubblico dai provvedimenti richiamati (decreto “*Rave*”, decreto “*Cutro*”, decreto “*Caivano*”) pare infatti evidenziarne con immediatezza obiettivi e finalità, in un contesto nel quale la comunicazione politica del Governo e l'attività normativa del Parlamento continuano dar vita ad un diabolico gioco di specchi.

A prescindere dal paradosso insito nell'introduzione di norme penali irretroattive, che dovrebbero trarre al contempo la loro legittimità costituzionale proprio dalle ragioni di necessità ed urgenza manifestatesi in occasione della commissione di specifici fatti illeciti il sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza in materia penale finisce in tal senso per dettare irrimediabilmente i tempi dell'attività parlamentare alla quale resta assegnato un ruolo di limatura e/o di integrazione dei testi.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Sul piano applicativo, l'intervento più rilevante, ed inevitabilmente foriero di preoccupazione, attiene senz'altro al c.d. spaccio di lieve entità rispetto al quale, a fronte dell'estrema variabilità delle condotte ad esso riconducibili, viene ora precluso proprio il percorso processuale suscettibile di “sdrammatizzare” la rilevanza delle vicende di più limitato rilievo aprendo la strada ad immediati interventi di natura risocializzante.

<sup>16</sup>Cfr. D. CODUTI, *Luci e ombre della c.d. norma anti-rave dopo la sua conversione in legge*, in *Rivista AIC*, n.2, 2023, pp.99 e ss., il quale sottolinea – in relazione al c.d. decreto *Rave* – l'assenza di raduni simili a quello in corso di

Se, da un lato, le significative modifiche intervenute in sede di conversione sottolineano allora la persistente rilevanza del contributo parlamentare, destinato in molti casi a salvaguardare la stessa compatibilità degli interventi proposti con i principi costituzionali<sup>17</sup>, diviene d'altra parte appannaggio del Governo proprio la valutazione dei "settori di intervento" in un ambito nel quale il principio di *extrema ratio* e la necessaria selezione dei beni giuridici meritevoli di tutela dovrebbero viceversa chiamare in causa delle peculiari esigenze di approfondimento, di ponderazione e - se possibile - di condivisione.

### **b) Lo sguardo rivolto dal legislatore alle "categorie" di autore**

Al di là della rilevata reiterazione di un approccio politico-costituzionale del tutto improprio al tema della legislazione penale e della conseguente valorizzazione del ruolo del Governo nell'individuazione dei beni giuridici meritevoli di tutela, i provvedimenti richiamati lasciano inoltre trasparire la volontà di sanzionare con un maggior rigore le condotte illecite poste in essere da specifiche "categorie" di soggetti quali i rappresentanti di una controcultura giovanile ritenuta deviante, i soggetti a vario titolo coinvolti nel complesso fenomeno dell'immigrazione irregolare, gli occupanti abusivi, i minori considerati "a rischio", gli stranieri, ecc.

Un simile approccio sembra riflettersi proprio nella "costruzione" delle norme incriminatrici, o quantomeno nella previsione di specifiche circostanze aggravanti, in quanto la stessa selezione del "tipo" di condotta da sanzionare appare in realtà preceduta da una preliminare individuazione dei "soggetti" che potrebbero commetterla, con conseguente rischio di disallineamento fra la finalità perseguita dal legislatore ed il contenuto effettivo dell'incriminazione.

In alcuni casi, il giudizio normativo in merito alla "gravità" della condotta risulta inoltre correlato ad una complessa e discutibile valutazione dei suoi effetti in termini di pericolo per la salute pubblica e/o per l'ordine pubblico che rischia di lasciar spazio a significativi margini di

---

svolgimento a Modena, con conseguente inesistenza della "emergenza" invocata, e la vistosa "eterogeneità" delle diverse disposizioni in esso contenute, ponendo quindi in luce la distorta dinamica attraverso la quale il decreto legge finisce per assumere chiaramente le vesti di una sorta di "iniziativa legislativa governativa idonea a ridurre i tempi del procedimento legislativo", nonché S.MALLARDO, *Il decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022. La disciplina anti-rave riveduta... E corretta?* in *Rivista AIC*, n.1, 2023, pp.221 e ss. che ripercorre i profili di criticità in oggetto alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia.

<sup>17</sup> C. CUPELLI, *Tentazioni e contraddizioni del sistema penale contemporaneo: creazionismo giudiziario, panpenalismo legislativo e caccia al colpevole*, in *Cass. pen.*, 2023, 3, che pur all'interno di un quadro ritenuto "sconfortante" sotto diversi angoli visuali sottolinea al contempo le "virtù del dialogo parlamentare".

arbitrio. Sotto tale profilo, la previsione di un evento aggravante “di pericolo” nell’ipotesi di raduni che si sviluppino in spazi “altrui” evidenzia anche una possibile valorizzazione del principio *qui in re illicita versatur tenetur etiam pro casu* che sembrava divenuto ormai estraneo all’interpretazione giurisprudenziale anche in ambiti ben più delicati (si pensi in particolare all’ipotesi della morte dell’assuntore come conseguenza della vendita di stupefacenti).

Infine, guardando al profilo dell’offesa, è inevitabilmente riemersa dal dibattito - come era già avvenuto alcuni anni or sono – la discussa invocazione del concetto di “sicurezza” quale generale esigenza di protezione dei cittadini dalla criminalità, come tale destinata a travolgere la necessità di una più precisa analisi dei beni giuridici di volta in volta tutelati<sup>18</sup>.

Sotto diversi aspetti, l’impronta che caratterizza gli interventi in esame mostra pertanto anche dei potenziali profili di frizione con le categorie penalistiche tradizionali.

Tuttavia, diversamente da quanto avvenuto in passato, la difesa della “sicurezza” non sembra in questo caso aver assunto i tratti emergenziali sottesi alla nota teorizzazione di un “diritto penale del nemico” ed ampiamente riconoscibili nella legislazione penale italiana in materia di terrorismo e di criminalità organizzata<sup>19</sup>, quanto piuttosto in un generico rafforzamento dell’arsenale sanzionatorio utilizzabile nei confronti di alcune categorie di autore.

Al valore prevalentemente simbolico della vera e propria “sanzione penale” si accompagna infatti la contestuale valorizzazione di altre forme di intervento, disancorate dalle tradizionali garanzie difensive, attraverso le quali il legislatore mostra quasi di voler costruire un sistema parallelo, nella convinzione che le caratteristiche del “caso concreto” e le conseguenti “esigenze di intervento” potranno in tal modo trovare “soluzione” nell’uno o nell’altro sistema.

---

<sup>18</sup> Cfr. S. MOCCIA, *Sicurezza di destra*, in *Penale Diritto e Procedura*, 21 settembre 2023.

<sup>19</sup> Per un inquadramento del dibattito penalistico in materia cfr. fra gli altri M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”*, in *Cassazione penale*, 2006, 2, p.694 e ss.; M. DONINI - M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007; nonché PADOVANI, *Giustizia Criminale Vol. IV, Diritto penale del nemico*, Pisa, 2015.

**c) L'estensione delle misure di prevenzione e la perdita di centralità dell'accertamento processuale**

Come era già avvenuto in passato, il tema della sicurezza “urbana” ha dato vita in tal senso ad una ulteriore proliferazione di una serie di strumenti “ibridi”, nei quali l'autorità di P.S. è destinata a svolgere un ruolo assolutamente primario.

Sotto tale profilo, l'impostazione generale appare caratterizzata dalla volontà di spingere “sempre un po' oltre” lo spazio applicativo delle misure di prevenzione, sia con riferimento ai presupposti applicativi che al loro contenuto precettivo, tenendo conto dei precedenti interventi della Corte Costituzionale ma cercando costantemente di arginarne gli effetti.

In alcuni casi, si registra inoltre una precisa tendenza ad invertire il rapporto fra condanna e controllo preventivo, nell'ambito di un sistema che tende a valorizzare la mera “denuncia” (o addirittura la mancata denuncia, come nel caso dell'ammonimento del Questore) ai fini del successivo affidamento all'autorità di P.S. di specifici poteri di intervento, di natura prevalentemente interdittiva, ai quali si accompagna la sistematica previsione di specifiche responsabilità penali nell'ipotesi di inosservanza.

Particolarmente esemplificativa in tal senso appare la possibile imposizione di un obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza *ex art. 13 D.L. 14/2017* all'esito di un'inafferrabile valutazione di “pericolosità” da parte del Questore, la quale - oltre ad esulare dalla riserva di giurisdizione - dovrebbe pertanto prescindere dalle comuni valutazioni sulla gravità indiziaria e sulle esigenze cautelari che presiedono all'applicazione della medesima misura all'interno del processo penale.

Allo stesso modo, l'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di vietare l'utilizzo di telefoni cellulari nell'ambito del c.d. avviso orale rafforzato, pur resa necessaria dal già richiamato intervento della Corte Costituzionale, sembra introdurre un'anomala sovrapposizione fra autorità amministrativa ed autorità giudiziaria nell'ambito dello stesso procedimento marginalizzando ulteriormente gli strumenti cautelari connaturati al procedimento penale.

L'impressione che ne deriva è allora quella di un'indistinta estensione di strumenti per così dire para-penali, il cui comune denominatore è costituito dalla volontà di prescindere - a scopo preventivo - da un accertamento processuale ritenuto troppo lento ed impegnativo.

Al valore prevalentemente simbolico degli interventi prettamente penalistici rischia allora di accompagnarsi, al di fuori di qualsiasi riflessione di carattere sistematico, la contestuale scelta di affidare all'autorità di pubblica sicurezza dei poteri coercitivi, o quantomeno di impulso, ritenuti tradizionalmente appannaggio dell'autorità giudiziaria e per questo rigorosamente presidiati dalla garanzia del contraddittorio ai fini dell'accertamento dei loro presupposti fattuali.

E proprio sul piano delle garanzie difensive si avverte in tal senso una progressiva preoccupante erosione dei tempi e dei modi nei quali il cittadino viene posto in condizione di contestare le "accuse" che gli vengono mosse allorché l'intervento para-penale promosso dallo Stato non si risolve *sic et simpliciter* nella privazione della sua libertà personale, come se l'avvenuto sdoganamento delle misure di prevenzione patrimoniali anche al di fuori del ristretto ambito emergenziale nel quale erano state concepite avesse finito per erodere buona parte dei principi costituzionali in materia degradandoli a semplici questioni tecnico-giuridiche.