



Fascicolo n° 3/2025

Data di pubblicazione: 30/06/2025

Autrice: Angela Musumeci*

Sicurezza o ordine pubblico ideale? Note critiche sul più recente uso delle politiche securitarie in chiave repressiva**

Sommario: 1. Cominciamo dalla fine. Gli strappi istituzionali del decreto-legge n. 48 del 2025. – 2. La sicurezza secondo il Governo Meloni. Parte prima. – 3. Il manifesto politico-ideologico contenuto nel decreto-legge sulla sicurezza. Parte seconda. – 4. Conclusioni. La sicurezza nel sistema dei diritti costituzionali.

1. Cominciamo dalla fine. Gli strappi istituzionali del decreto-legge n. 48 del 2025

Con l'entrata in vigore del d.l. 11 aprile 2025, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario», anche il Governo presieduto dall'on. Giorgia Meloni si è potuto finalmente intestare il suo “pacchetto sicurezza”. L'adozione di politiche legislative in chiave securitaria e repressiva è diventata, infatti, una costante degli esecutivi italiani, almeno dall'insediamento del IV Governo Berlusconi che nel biennio 2008-2009 ha varato una serie di provvedimenti legislativi con i quali ha inteso contrastare i fenomeni della criminalità organizzata e dell'immigrazione irregolare.

Preso atto della singolare tradizione giuridica vigente nel nostro ordinamento, va detto subito che l'attuale esecutivo ha inteso onorarla a tutti i costi, a giudicare dagli strappi istituzionali compiuti per conseguire l'obiettivo. Regole costituzionali travolte con indifferenza e tracotanza da chi

* Ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Teramo.

** Il presente contributo è destinato agli Scritti *Liber Amicorum* per Michele Ainis.

detiene il potere, tanto da chiedersi, parafrasando una provocazione intellettuale rivolta tempo fa a Michele Ainis, «se il diritto costituzionale sia ancora regola e limite al potere»¹.

Strappo istituzionale, per cominciare, nei confronti dell'organo titolare della funzione legislativa che si è visto "sottratto" l'esame del disegno di legge sulla sicurezza, giunto ormai alle battute finali dell'iter di approvazione, con conseguente umiliazione dell'organo, a vantaggio della decretazione d'urgenza. Più precisamente, il disegno di legge governativo è stato abbandonato (non ritirato!) presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato, dove era in corso l'esame congiunto del testo, e sostituito con destrezza da un decreto, il cui contenuto è pressoché identico al precedente disegno di legge, salvo alcune modifiche dovute alla *moral suasion* del Capo dello Stato.

In altri termini, siamo di fronte ad una sorta di *fungibilità* tra le due fonti che determina però un vulnus ad entrambe. Da un lato, c'è un disegno di legge sottratto al Parlamento e destinato a tornarvi come disegno di legge di conversione, sul quale è stata posta la questione di fiducia, per completarne rapidamente l'iter e scongiurare l'esercizio del potere di emendamento, specie quello della maggioranza parlamentare. Dall'altro, un d.l. che replicando i contenuti del provvedimento ritirato, rischia di sferrare un colpo ferale al già malconcio istituto. Se la legge, infatti, nonostante le critiche della dottrina più accorta², può ancora sostenere un contenuto normativo non del tutto aggregato, lo stesso non può dirsi per il d.l. che, per espressa previsione dell'art. 15 della l. n. 400/1988 e per costante giurisprudenza della Corte costituzionale³, deve essere conformato al canone dell'omogeneità di contenuto, pena l'invalidità dell'atto. E il d.l. n. 48, che già dal titolo lascia intuire la mancanza di una matrice unitaria tra le norme al suo interno, è inidoneo a soddisfare la suddetta condizione. Il cambio del contenitore però porta dell'altro.

La volontà dell'esecutivo di esautorare la dialettica parlamentare, scavalcandola con un atto avente forza di legge, è così impellente da trascendere e stravolgere i requisiti costituzionali per l'adozione dell'atto. E qui ci si imbatte nel secondo strappo all'ordinamento costituzionale. Un decreto sostitutivo di una legge in itinere, prossima ormai all'approvazione, è palesemente privo dei requisiti chiesti dall'art 77, c. 2, Cost. per la sua adozione, ossia l'esistenza di «casi straordinari di necessità e urgenza». La loro assenza è comprovata in modo inequivocabile dallo stesso preambolo introduttivo del decreto, dove la necessità e l'urgenza non sono riferite ad alcuna circostanza oggettiva ma all'atto stesso. È il decreto, infatti, ad essere necessario ed urgente per consentire al Governo di superare la lungaggine del dibattito parlamentare sul disegno di legge.

Non occorre disturbare Carlo Esposito e i suoi studi sul decreto-legge per rendersi conto del travisamento volontario dell'istituto da parte dell'esecutivo. Basta citare al riguardo il più recente pronunciamento della Corte costituzionale sull'argomento, la sentenza n. 146 del 2024, dove il giudice delle leggi, riferendosi alla natura eccezionale del decreto-legge ha affermato che «da pre-

¹ M. AINIS, *Democrazia Zoppa*, Intervento alla tavola rotonda «Il diritto costituzionale è ancora regola e limite al potere?», durante la presentazione degli *Scritti Carllassare*, Padova, 20 novembre 2009, in *Forum Quad. Cost.*

² Doveroso il rinvio a M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002, sp. 69 ss.

³ In particolare C. cost. sent.13 febbraio 2012, n. 22 in cui si sostiene che la disomogeneità del tessuto normativo del d.l. è la prova tanto dell'assenza dei presupposti quanto della loro irriducibile eterogeneità.

esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza (...) costituisce un requisito di validità costituzionale del predetto atto»⁴. Requisito che la Corte non ha giudicato prioritario in astratto ma tenendo ben presenti gli equilibri della nostra forma di governo e la relazione che intercorre tra fonti e organi costituzionali al suo interno. Pertanto, se in base alle previsioni costituzionali, la regola sulla funzione legislativa è quella enunciata nell'art. 70 Cost., se ne deduce che le sue eccezioni devono essere riguardate con la massima attenzione, a cominciare proprio dalle competenze normative attribuite al Governo, le quali devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere. Un rispetto, sostiene sempre la Corte, che non contrasta con l'esigenza di legiferare con urgenza, tenuta invece in massimo conto dal sistema costituzionale che, all'art. 72, c. 2, Cost., attribuisce ai regolamenti parlamentari la competenza a disciplinare procedimenti abbreviati quando ne sia dichiarata l'urgenza. Una strada che l'esecutivo, se avesse prestato attenzione alle parole della Corte, avrebbe potuto percorrere anche nella vicenda in esame e che gli avrebbe consentito di procedere con celerità senza consumare alcuno strappo delle previsioni costituzionali.

Da ultimo, la condizione di difficoltà del Capo dello Stato, spettatore quasi silente in una vicenda che avrebbe avuto bisogno di un vero arbitro in grado di rimettere ogni cosa al suo posto. Si sa, dalle cronache di quei giorni, che il Quirinale è intervenuto anticipatamente per smorzare alcuni dei contenuti più odiosi del disegno di legge originario, e che i suoi suggerimenti – forse solo in parte – sono stati accolti nel d.l. Tuttavia, è lecito chiedersi se non fosse stato possibile fare dell'altro senza travalicare il perimetro d'azione che la Costituzione gli riserva. Per rispondere, non occorre ragionare sul diverso potere presidenziale nei casi di promulgazione ed emanazione degli atti normativi. Innanzitutto, considerata la peculiarità della vicenda, il Capo dello Stato, in sede di emanazione del d.l. avrebbe potuto far sentire la sua voce in modo più incisivo, stigmatizzando, magari solo verbalmente, quanto accaduto. Inoltre, al momento dell'emanazione è impossibile che non sia stata vagliata la legittimità del decreto sia in riferimento ai suoi presupposti, la pre-condizione di fatto richiamata dalla Corte costituzionale, sia nei riguardi dell'omogeneità del contenuto. A tal proposito, non è dato sapere se il Presidente della Repubblica abbia suggerito al Governo di “spacchettare” il contenuto del decreto e se quest'ultimo abbia ignorato il suggerimento, compiendo un altro strappo istituzionale, e proseguito convintamente per la sua strada. Quel che invece sappiamo con certezza è che il decreto sicurezza è di certo «il punto di “caduta” di questioni antiche e decisive per la nostra forma di governo e per la nostra forma di Stato»⁵.

2. La sicurezza secondo il Governo Meloni. Parte prima

Come anticipato, il d.l. n. 48/2025 è solo l'ultimo tassello, in ordine di tempo, di un vero e proprio progetto politico-culturale, che mira a lasciarsi alle spalle buona parte dei principi del no-

⁴ C. cost. sent 2 luglio 2024, n. 146, pt. 6 del *Considerato in diritto*.

⁵ Così R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in *La Lettera AIC* del 04/2025.

stro sistema costituzionale, per adottarne di altri più consoni allo spirito e alla visione ideologica dell'esecutivo che ora guida il Paese. La garanzia e la tutela dei diritti, condizioni irrinunciabili della cultura democratica, sono affidate esclusivamente al diritto penale, anzi al populismo penale⁶, utilizzato come strumento repressivo e illiberale per assicurare l'ordine pubblico ideale. E così, oggi, ci si trova nel pieno di una contrapposizione ideologica tra la Costituzione che, in nome del pluralismo, legittima il dissenso nei confronti di chi detiene il potere a condizione che non si scada nella violenza, promuove la solidarietà sociale in forza del riconoscimento della pari dignità sociale di tutti i cittadini, e un Governo che, di contro, favorisce logiche egoistiche, persegue il dissenso sociale anche se posto in essere pacificamente, criminalizza gli ultimi e gli emarginati, specie se immigrati, individuando sempre nuove fattispecie di reato a garanzia di un ordine pubblico definito e voluto dalla superiore autorità dello Stato.

Per verificare la bontà di quanto sostenuto, e cogliere il senso complessivo delle misure che sono state adottate dall'esecutivo in materia di sicurezza, basta riavvolgere il nastro degli accadimenti. Basta cioè tornare al primo d.l., il n. 162 del 2022, convertito in l. n. 199 del 2022, emanato per impedire lo svolgimento di un raduno non autorizzato, un *rave-party*, che poi non si tenne ma che fu la giusta occasione per adottare misure che dovevano assicurare (e rassicurare) sul cambio di passo in tema di ordine pubblico. Già da allora si poteva riconoscere la tendenza, confermata ampiamente in seguito, di non ritenere sufficiente la normativa repressiva già esistente ma di dover creare nuove fattispecie criminose, definite in modo del tutto vago dalla norma incriminatrice. Si appalesa quindi da subito l'impiego del d.l. come strumento per reprimere fenomeni sociali e di costume, giudicati immorali e pericolosi per la salute e l'incolumità pubblica, forieri forse di atti illeciti ma per nulla emergenziali, e di conseguenza privi di ogni presupposto di straordinaria necessità e urgenza⁷.

Subito dopo il decreto anti-rave ha avuto inizio la stagione dei d.l. ribattezzati col nome delle località dove si sono svolti gli accadimenti che ne hanno portato all'adozione, Cutro e Caivano, legati entrambi ad eventi drammatici e luttuosi che poco hanno a vedere con la decretazione d'urgenza, giacché tutte e due le volte non siamo in presenza di fatti emergenziali ma strutturali.

⁶ La definizione è dell'Unione Camere penali. Si rinvia sul punto alla memoria scritta sul d.d.l. (AS n. 1236) depositata dall'Unione Camere Penali Italiane nel corso delle audizioni conoscitive promosse dalle Commissioni I e II del Senato. Il documento è reperibile sul sito istituzionale del Parlamento.

⁷ La norma manifesto del decreto anti rave era contenuta nell'art. 5, rubricato "*Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica*", che nella formulazione originaria, fortunatamente modificata in sede di conversione, disponeva: «L'invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica consiste nell'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica». Dal tenore della disposizione è evidente che la norma descriveva una fattispecie di reato in modo vago e inesatto, senza fare un chiaro riferimento ai *rave-party*. Una formulazione così indeterminata rischiava di far rientrare nell'alveo della disposizione differenti tipi di raduni con più di cinquanta persone, come le occupazioni studentesche o le manifestazioni di lavoratori, che nulla hanno a che vedere con ciò che il legislatore intendeva sanzionare, ponendosi così in netto contrasto con l'art. 17 Cost.

Il primo dei due, il d.l. n. 20 del 2023, convertito in l. n. 50 del 2023, è stato emanato subito dopo la tragedia di un naufragio che ha visto morire un centinaio di persone migranti a pochi metri di distanza dalla costa calabrese di Cutro. La risposta dell'esecutivo è stata a dir poco paradossale: nessuna pietà nei confronti dell'immigrato – il nemico da respingere – ma mano dura nei riguardi di chi mette in pericolo la vita dei propri figli nella speranza di poter assicurare loro un futuro dignitoso. Nella sostanza, il decreto si è limitato ad inasprire le pene per il reato di clandestinità ed ha imposto una ulteriore stretta alla normativa in materia di immigrazione. Anche in questa circostanza, come per il decreto anti-rave, la tendenza inarrestabile è la creazione di nuove fattispecie di reato, seguendo la corrente del diritto penale indeterminato. La pretesa ideologica delle misure adottate in alcuni casi sfiora il ridicolo come la configurazione di un possibile «reato universale»⁸, che pretende di punire, in base alla legge italiana, reati di immigrazione clandestina, che producano morte o lesioni, anche se tali atti si verificano fuori dal territorio nazionale. Una fattispecie di reato che a pensarci bene non ha neppure impedito la liberazione e il rimpatrio di un presunto torturatore libico arrestato nel nostro Paese, su richiesta della Corte Penale Internazionale. Non si sbaglia quando si sostiene che col decreto Cutro ci appare nitida la logica che guida l'esecutivo di fronte a fenomeni sociali complessi che coinvolgono diritti fondamentali come nel caso dell'immigrazione. La strada eletta è quella di utilizzare sempre la via repressiva, con misure limitative nella regolazione dei flussi, innalzamento di pene, procedure accelerate di rimpatrio per le domande avanzate da richiedenti provenienti da paesi sicuri, ecc., senza curarsi affatto della «loro compatibilità con la normativa internazionale sui rifugiati e sui diritti umani»⁹.

L'ultima tessera del mosaico ce la fornisce il decreto Caivano, ossia il provvedimento originato dai brutali casi di violenza sessuale perpetrati da alcuni minori a danno di loro coetanee alla periferia di Napoli. Di fronte ad una realtà di profondo degrado, già oggetto di attenzione da parte delle forze dell'ordine impegnate a reprimere fatti di micro e macro criminalità perpetrati da minori e giovani adulti, il Governo reagisce adottando l'ennesimo d.l., il n. 123 del 2023, convertito con modifiche in l. n. 159 del 2023, che ci aiuta a decifrare ancora meglio la concezione securitaria-repressiva del nostro esecutivo. Nel caso di specie, infatti, la sicurezza da preservare non è messa in pericolo da migranti (nemici) ma da minori italiani, che vivono ai margini della legalità, indigenti economici e culturali, vittime, a loro volta, delle condizioni di emarginazione e degrado in cui sono cresciuti. Colpisce, in particolare, che il decreto per una sua parte prenda in considerazione il solo territorio comunale di Caivano¹⁰, omettendo invece qualunque osservazione

⁸ La definizione è di G. AZZARITI, *Democrazia e sicurezza*, in *Questione Giustizia*, 09/04/2025, che nell'uso della terminologia, oltre a fare il verso al reato universale introdotto nei confronti della maternità surrogata, ha inteso ironicamente evidenziare la sua inutilizzabilità.

⁹ Così la Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), del maggio 2023, relativa alla l. n. 50/2023 di conversione del d.l. n. 20. L'UNHCR esprime riserve anche «in merito alla fattibilità delle misure previste e al loro potenziale impatto sul sistema d'asilo nel suo complesso e sullo spazio di protezione garantito a richiedenti asilo, rifugiati e persone apolidi». Il testo è consultabile sul sito istituzionale dell'Agenzia.

¹⁰ Il Capo I del decreto, rubricato «*Interventi strutturali nel territorio di Caivano*», prevede, per la quasi totalità dei casi, interventi circoscritti al solo Comune di Caivano, a cominciare dall'istituzione di una struttura commissariale con il compito di programmare e realizzare interventi di riqualificazione del suddetto territorio. A parte l'ormai scontata osservazione dell'esistenza nel sistema di norme che avrebbero consentito un simile provvedimento a prescindere

sull'aumento dei casi di criminalità giovanile nell'intero Paese, la vera piaga sociale. Di contro, sarebbe stato logico attendersi, in ragione della delicatezza della materia, che almeno in questa circostanza le ragioni del diritto penale fossero state affiancate, se non supportate, da misure di prevenzione e di natura sociale, con l'intenzione di superare le cause che determinano i fenomeni criminali dei giovani. E invece anche in quest'ultima occasione si è deciso di inasprire le pene e – fatto ancor più grave – di applicare anche ai minori, che hanno compiuto 14 anni di età, le misure di sicurezza riservate ai maggiori di età, come il «daspo urbano» introdotto nell'ordinamento dal d.l. n. 13/2017 (c.d. decreto Minniti), con l'obiettivo di inibire ai minori sospettati di spaccio o denunciati per violenza e resistenza a pubblico ufficiale, magari dalle stesse forze dell'ordine, di accedere oltre che ai locali pubblici anche alle scuole o alle sedi universitarie¹¹.

Ma c'è dell'altro. Il decreto, con previsione che va finalmente oltre i confini di Caivano, entra nei delicati rapporti educativi e familiari con un approccio squisitamente punitivo, al fine di perseguire il pur condivisibile obiettivo di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica¹². Ed invero, da un lato, si tende a far gravare su chi detiene la potestà genitoriale e su chi si occupa dell'educazione del minore, la responsabilità dell'abbandono scolastico, punendoli con una pena fino a due anni di reclusione; dall'altro, s'ignora deliberatamente che la dispersione scolastica è collegata il più delle volte alle difficoltà economiche delle famiglie, senza curarsi quindi di introdurre a fianco delle misure repressive, di dubbia utilità pratica, anche quelle di carattere economico, di assistenza, di incremento dei servizi sociali, ecc. Di certo, come detto in apertura, di fronte al disagio giovanile, si sarebbe potuto avere un approccio meno ideologicamente orientato alle ragioni dell'ordine e più attento ai principi costituzionali come l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Di contro, i pochi interventi di carattere sociale previsti paiono, purtroppo, del tutto simbolici, come spesso accade con la legislazione emergenziale. Si pensi, ad es., al potenziamento della rete antiviolenza a Caivano senza alcuna disponibilità economica aggiuntiva da parte dello Stato ma avvalendosi delle risorse già previste, e dunque a costo zero per le casse statali; oppure alle attività di orientamento universitario quando nel territorio di Caivano, come in altre zone limitrofe, gli adolescenti avrebbero bisogno di veri sussidi economici che consentissero loro di proseguire gli studi, almeno quelli dell'obbligo, e di investimenti strutturali volti a migliorare la loro istruzione scolastica. Tutto il contrario di quel che accade oggi con le politiche di disinvestimento della scuola pubblica.

dall'adozione di un nuovo decreto, ciò che colpisce è il carattere puntiforme dell'intervento, come se i fenomeni di disagio giovanile fossero un fatto emergenziale nella sola Caivano e non in altre zone di Napoli o del resto del Paese.

¹¹ L'acronimo del provvedimento utilizzato nel Capo II del decreto è più precisamente DACUR, e sta ad indicare il divieto di accesso a determinate zone dei centri urbani. Tecnicamente si tratta più di una misura di prevenzione che di sicurezza vera e propria, giacché per poterla disporre sono sufficienti meri elementi di fatto, semplici indizi e non una sentenza penale di condanna, con cui è possibile limitare oltre la libertà personale quella di circolazione, sulla base del convincimento, piuttosto diffuso in dottrina, che la prevenzione può legittimamente intervenire *ante o praeter delictum*. Più diffusamente sulle specifiche misure disposte col decreto, con approccio critico, si r. a F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano": le misure di prevenzione per il minorenne "pericoloso"*, in *federalismi.it*, 21 febbraio 2024, 94 ss., sp. 100.

¹² Cfr. al riguardo l'introduzione della nuova fattispecie di reato di cui all'art. 570-ter c.p., rubricato «*Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori*», con contestuale abrogazione, al c. 3, della contravvenzione di cui all'art. 731 c.p.

La ricaduta più inquietante del decreto Caivano è rappresentata dal tracollo degli istituti di pena minorili. In base ai dati forniti dall'Associazione Antigone, alla fine del 2024, i minori reclusi, nei diciassette istituti penali a loro dedicati, sono arrivati a 532 unità, mentre alla fine del 2022 ne ospitavano 381, con un aumento quindi del 30% in un anno. Giudici minorili, direttori degli istituti di pena, associazioni di categoria, denunciano, inascoltati, la distruzione sistematica di un modello processuale, disposto col D.P.R. n. 448 del 1988, «Codice processo minorile», ripreso da molti Paesi, che aveva consentito fino ad oggi di reinserire il minore nella società¹³. Le previsioni del decreto, concernenti la modifica del procedimento penale, convergono nel senso di un peggioramento della situazione giuridica dell'indagato-imputato minore, in particolare prevedendo più ampie restrizioni della sua libertà personale, limiti all'accesso alla sospensione con messa alla prova, con la conseguente estensione dei casi di custodia cautelare in carcere.

Al decreto Caivano ha fatto seguito il d.l. 31 dicembre 2024, n. 208, convertito in l. n. 20 del 2025, subito ribattezzato Caivano bis per la scelta politica di replicare il modello di riqualificazione del territorio per fronteggiare le situazioni di degrado e di disagio giovanile del precedente provvedimento – inclusa la nomina di un Commissario straordinario a cui è affidato il compito di predisporre il piano di recupero – ad altre aree del Paese giudicate a rischio sociale¹⁴. Insomma, la *normalizzazione* dei territori la decide il Governo unilateralmente, senza ascoltare le popolazioni interessate, e soprattutto procedendo sempre con decreto.

Fin qui la sintetica illustrazione dei contenuti dei decreti adottati. Tuttavia, la brevità della rassegna consente ugualmente di cogliere i tratti essenziali della politica securitaria intrapresa dall'esecutivo con i decreti richiamati e che toccherà il suo culmine con l'adozione del più recente “pacchetto sicurezza”. Si coglie, infatti, agevolmente la tendenza delle politiche securitarie attuate – confermata ampiamente in seguito – a punire «qualcuno per ciò che è e non per ciò che fa»¹⁵, ponendosi così fuori dalle coordinate garantiste del diritto penale del fatto. Ciononostante, la contrapposizione più stridente, delle suddette politiche, ha luogo nei confronti del principio di eguaglianza, con entrambi i commi dell'art. 3 Cost. Da una parte, infatti, si calpesta e si disconosce il riconoscimento dell'eguaglianza formale in forza del quale non sono ammesse e tollerate

¹³ Si v. al riguardo l'*Intervento* del Presidente del tribunale dei minori di Trento, G. SPADARO, *Ripensiamo, vi prego, il decreto Caivano: rinchiudere un minore in carcere fa crescere la sua rabbia e aumenta la nostra insicurezza*, in *Il Dubbio*, 4 marzo 2025.

¹⁴ I nuovi territori individuati dal decreto Caivano bis sono: Rozzano (MI), quartiere Alessandrino-Quarticciole (RM), Scampia-Secondigliano (NA), Orta nuova (FG), Rosarno-San Ferdinando (RC), San Cristofaro (CT), Borgo Novo (PA). È importante evidenziare che una buona parte dei territori soggetti a bonifica sono zone con una forte presenza di immigrati irregolari. Nel quartiere Quarticciole di Roma, periferia est della Capitale, la comunità dei residenti, insieme ad associazioni culturali, sportive, e all'Università La Sapienza di Roma, ha predisposto, nel febbraio 2025, un piano di riqualificazione dal basso che mira a risanare gli spazi pubblici rispondendo ai bisogni sul piano abitativo, educativo, salute e sport.

¹⁵ Così lucidamente L. FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2006, 799, il quale si sofferma in particolare sulla pretesa ideologica del diritto penale attuale di voler neutralizzare il diverso, elevandolo a nemico ancor prima che abbia commesso un reato.

discriminazioni tra i soggetti in base alle «condizioni personali e sociali»¹⁶; dall'altra, criminalizzando chi versa in condizioni di difficoltà materiale, si tradisce la promessa dell'eguaglianza sostanziale, che per essere resa effettiva richiede la rimozione degli «ostacoli di ordine economico e sociale» che ostacolano la piena realizzazione della persona umana.

3. Il manifesto politico-ideologico contenuto nel decreto-legge sulla sicurezza. Parte seconda

Il d.l. n. 48 del 2025, indicato per comodità decreto sicurezza, porta avanti in forma compiuta la cultura ideologica dei provvedimenti che l'hanno preceduto, ed in tal senso può essere definito un vero e proprio «manifesto»¹⁷ culturale, oltre che politico, delle attuali forze di governo. Si tratta di un testo d'inaspettata ampiezza, impossibile da esaminare analiticamente, giacché mette insieme plurime linee di politica-criminale¹⁸. Di conseguenza, in questa sede ci si dovrà limitare a selezionare una chiave di lettura del provvedimento e provare a restituire il suo significato complessivo, concentrandosi, specificamente, sul mutato rapporto tra potere e cittadini, tra autorità e libertà, ossia i poli opposti della forma di stato di diritto costituzionale, per scoprire che «c'è in circolo un vento autoritario, che sta spazzando via le nostre libertà»¹⁹.

Ciò che colpisce massimamente nella sua lettura, infatti, è proprio il ricorso continuo alla penalità, quale strumento per contrastare e reprimere fenomeni che si pongono in contrasto con l'ordine pubblico, confuso (volutamente) con la sicurezza. Fenomeni, si badi bene, che nella quasi totalità dei casi non sono stati assunti a fattispecie di reato partendo dal fatto ma dall'autore che li commette, ponendo l'accento soprattutto sulle condizioni di vita dei soggetti in difficoltà, tanto da aver fatto dire che le norme del decreto travalicano ciò che non dovrebbe mai essere travolto, in specie dalla legislazione penale, e cioè il «rispetto dell'altro», o se si preferisce la mancanza di disprezzo specie nei confronti di chi vive in condizione di marginalità²⁰. Da qui, la denunciata torsione del diritto penale in senso illiberale, in base ad una tendenza chiaramente identificabile già con i precedenti decreti, utilizzato dal legislatore come mezzo di controllo e di ordine di situazioni di difficoltà sociali, che richiederebbero per loro soluzioni di ben altra natura.

¹⁶ Il parametro dell'art. 3, primo comma, Cost., in particolare il riferimento alle «condizioni personali e sociali», è stato utilizzato dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 249 del 2010, con cui venne dichiarata l'illegittimità costituzionale della c.d. aggravante del reato di clandestinità nei confronti dello straniero.

¹⁷ Si riprende in senso adesivo la definizione proposta da G. AZZARITI, *Democrazia e sicurezza*, cit. che parla di «vero e proprio "manifesto" del pensiero politico-culturale della destra di governo».

¹⁸ Per una analisi sintetica ma ragionata del d.d.l. sicurezza, valida anche per il d.l., si rinvia a G. L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, in *Sistema penale.*, 11/2024, 63 ss. Altrettanto utile per la conoscenza del testo è la memoria scritta dell'Unione Camere Penali Italiane sul d.d.l. (AS n. 1236), cit. alla nt. 6.

¹⁹ Così M. AINIS, *Ddl sicurezza, quel vento autoritario che spazza via le nostre libertà*, in *la Repubblica*, 2 ottobre 2024.

²⁰ Richiamo sul punto le convincenti ed esaustive argomentazioni di M. RUOTOLO, *Sicurezza e disprezzo dell'altro*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, 1 ss., che ricorda, come hanno fatto di recente anche altri A., quanto lontano siano gli ammonimenti di Cesare Beccaria, il quale esortava a fare in modo che l'uomo non cessi mai di essere riguardato dalle leggi come una persona, dalla filosofia dei provvedimenti in esame.

Un assunto, quest'ultimo, che pone le nuove fattispecie criminali in aperta contraddizione con il primato della persona umana declinato in Costituzione, giacché per quest'ultima la persona si definisce attraverso una ricca trama di relazioni sociali e non isolatamente, al punto da impegnare la Repubblica nella rimozione degli ostacoli che si frappongono alla sua piena realizzazione²¹. La regola fondante che tiene insieme l'intero provvedimento pare proprio essere l'affermazione del possibile sacrificio dei diritti in nome del mantenimento di un ordine pubblico ideale, predefinito come oggettivo, nel senso che prescinde dalla partecipazione democratica in ambiente pluralistico per corrispondere ad una specifica lettura politica del presente che coincide con i soli punti di vista degli attori istituzionali che hanno conquistato il potere. Si potrà osservare che ogni esecutivo è libero di perseguire il proprio indirizzo politico e che un approccio pan-penalistico dei fenomeni sociali è parte integrante di quello attuale. E tuttavia è proprio l'idea di poter affrontare e risolvere col diritto penale situazioni di marginalità, che in genere interessano i soggetti più deboli ed indifesi, fenomeni che affondano altrove le loro radici, a rivelarsi poco efficace sul piano dei risultati, oltre ad essere palesemente sprezzante del valore della dignità umana²².

Pertanto, sembra del tutto riduttivo, se non inutile, aver affrontato in chiave repressiva questioni di grande rilevanza sociale come quella delle esigenze abitative, della microcriminalità sui mezzi di trasporto, del decoro nei centri urbani, ecc., senza accompagnare le predette misure con interventi di ordine economico. Così come inefficace ma dotata di una forte carica ideologica è la norma che dispone il divieto di vendita di una carta SIM al cittadino di uno stato extra UE, se non in possesso di titolo di soggiorno, del passaporto o di un documento di riconoscimento in corso di validità. Ora, a parte la considerazione che la norma iniziale legava la vendita della carta telefonica al solo titolo di soggiorno, e l'integrazione con gli altri documenti è frutto – si suppone – dell'intervento del Quirinale, è quantomeno surreale pensare, nell'epoca di internet, di poter impedire la comunicazione col divieto di vendita di una SIM. Inoltre, gli estensori della disposizione originaria, finalizzata a colpire con ogni probabilità gli immigrati irregolari, non devono aver riflettuto abbastanza sulla circostanza che la norma sarebbe andata ad interessare anche tutti coloro che sono in attesa di un permesso di soggiorno ma che risiedono sul nostro territorio, e che lo avrebbero ottenuto perché in regola con i parametri richiesti, finendo così soltanto per alimentare un commercio illegale di schede telefoniche.

E dai dubbi sull'effettività di alcune norme del decreto si passa agevolmente a quelli di legittimità costituzionale quando si esaminano, ad esempio, le previsioni sulla sicurezza negli istituti penitenziari e nelle strutture di trattenimento per i migranti. Lasciando da parte l'impropria equiparazione tra migranti e ristretti, utile solo a chi ha redatto il testo a stigmatizzare la presunta pericolosità dello straniero, vale la pena invece soffermarsi su alcuni aspetti delle nuove previsioni.

²¹ Seguendo l'insegnamento di G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008, è legittimo sostenere che la Costituzione non è affatto indifferente alle reali condizioni di vita delle persone e non ammette separazioni tra libertà e uguaglianza. Anzi, a giudizio dell'A., «nell'eguale libertà» si inverte la dignità umana, non essendo quest'ultima concepibile «se non implica, comprende, sancisce libertà ed eguaglianza». Cfr. § 25 del testo privo d'indicazione numerica delle pagine.

²² In argomento ho piacere di ricordare il contributo della collega A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, ESI, 2012.

Rispetto alle fattispecie di reato da poco introdotte, che mirano a punire le rivolte sorte al loro interno, con particolare riferimento al caso della «*resistenza passiva*»²³, viene da dire, che prima di un interesse pubblico a sanzionare sussiste di certo un identico interesse a prevenire, considerato che nella quasi totalità dei casi le ragioni della rivolta risiedono nelle condizioni di estremo degrado in cui versano gli uni e gli altri, condizioni che sono anche all'origine di gravi problemi giuridici che il nostro Paese ha dovuto affrontare in sede internazionale. Inoltre, al di là dei dubbi più radicali appena esposti, balza agli occhi l'esigua differenza di pena edittale fra questa fattispecie e quella del fatto commesso con l'uso delle armi, laddove è evidente che la gravità delle due ipotesi di reato è ben diversa. Infine, ricollegandosi a quanto detto sull'impiego del diritto penale in chiave strumentale ad obiettivi politici-comunicativi e sull'eccesso di pan-penalismo da parte del decreto, è bene ricordare, in primo luogo al Governo, che l'ordinamento penitenziario possiede già gli strumenti (art. 41, commi 1 e 2, o.p.) per affrontare la questione della resistenza passiva nei casi gravi, in base chiaramente però ad un principio di proporzionalità.

E sempre per restare nell'ambito delle previsioni rivolte alle persone prive di libertà, occorre segnalare la norma che cancella il differimento obbligatorio del carcere per le donne incinte o le madri con figli fino ad un anno, rimettendo la decisione alla discrezionalità del giudice (art. 15). La norma, destinata a colpire con ogni probabilità le donne di etnia Rom, frutto di un rimaneggiamento rispetto alla più radicale previsione iniziale, forse per l'intervento persuasivo del Capo dello Stato che è riuscito a far inserire la valutazione del giudice, segna in ogni caso una regressione del dibattito culturale sulla presenza dei bambini in carcere con le madri, abbassandone addirittura l'età. La prevalenza dell'interesse del minore, raccomandata nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, non è stata considerata adeguatamente nel bilanciamento tra un contesto negativo della vita familiare e il libero sviluppo della relazione affettiva nei primi anni di vita, con la conseguenza, a giudizio di scrive, che la nuova previsione normativa si ponga in contrasto con il principio di umanità della pena di cui parla la Costituzione. Né tantomeno deve trarre in inganno la circostanza che nel c. 2 del medesimo articolo faccia capolino una misura protettiva per le madri con prole in stato di detenzione. La previsione che la pena sia eseguita in un istituto a custodia attenuata (Icam) è solo una mera possibilità poiché le strutture al momento disponibili sono solo a Torino, Milano, Venezia e Lauro, e possono ospitare un numero contenuto di detenute con i loro bambini. Inoltre, a causa della loro esiguità numerica la misura protettiva rischia di trasformarsi in coattiva, con detenzione in luoghi distanti dai propri contesti familiari.

Da ultimo, le norme che reprimono il dissenso sociale non solo all'interno delle carceri. A fronte della chiara volontà dell'esecutivo di rendere amministrativo il regime della sicurezza, con l'ampliamento del daspo urbano a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza, che possono

²³ Tra i testi del d.l e il d.d.l. sul reato di «resistenza passiva» nei luoghi di detenzione, la c.d. norma “anti Gandhi”, è dato riscontrare una certa discontinuità. La nuova previsione dell'art. 415-bis c.p., dovuta con molta probabilità all'intervento del Capo dello Stato, pur non convincendo fino in fondo, smussa un po' le criticità della precedente che equiparava in tutto e per tutto le forme di resistenza passiva agli atti violenti. Secondo la riformulazione dell'art. 415-bis c.p. il reato ricorre solo a fronte di ordini impartiti dalle autorità penitenziarie e non eseguiti da detenuti e migranti.

colpire chiunque sia stato solo denunciato per reati contro la persona o il patrimonio senza una valutazione in concreto della pericolosità sociale, in piena rotta di collisione con il principio di tassatività e legalità in materia penale²⁴, si colpiscono – in modo tutt’altro che simbolico – le manifestazioni di protesta svolte pacificamente. Il decreto, come già prevedeva il d.d.l., punisce l’impedimento alla libera circolazione su strada, più noto come blocco stradale, che da illecito amministrativo è elevato a reato penale, insieme al blocco ferroviario. Se si tiene mente al fatto che i blocchi sono in genere utilizzati in occasione di scioperi, l’ultimo quello degli operai della Whirpool a Napoli nel 2024, o di manifestazioni, come quelle degli attivisti per il clima, non c’è chi non veda che il nuovo reato colpisce come birilli tutta una serie di diritti fondamentali che vanno dallo sciopero alla libertà di manifestazione del pensiero. Se a ciò si aggiunge che la pena è aggravata «da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite», forma abituale con cui hanno luogo le manifestazioni di protesta, ecco cadere anche la libertà di riunione, ugualmente tutelata dalla nostra Costituzione. E non basta. L’intento di criminalizzare il dissenso emerge anche con l’introduzione dell’aggravante concernente il reato di violenza o minaccia (art. 339 c.p.), in relazione «al fine di impedire la realizzazione di un’opera pubblica o di un’infrastruttura strategica»²⁵. Si tratta di una previsione che ha memoria storica di quanto accaduto in Val di Susa con le manifestazioni dei No-TAV ma che si proietta nel futuro, pronta a contrastare il dissenso contro opere come il progetto per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina.

Se a quanto detto finora si aggiungono le previsioni del decreto volte ad assicurare il rafforzamento delle situazioni giuridiche di quanti sono impegnati in attività di ordine pubblico, e non solo (basta pensare al privilegio accordato agli agenti di pubblica sicurezza di portare le armi senza licenza quando non sono in servizio!), ecco che il cerchio si chiude. Le osservazioni svolte, anche se sintetiche, bastano, infatti, a dimostrare che il provvedimento sposta inequivocabilmente l’asse del rapporto autorità-libertà a favore del primo, violando i diritti costituzionali di libertà, contraddicendo il carattere sociale della nostra democrazia e criminalizzando il dissenso, o il conflitto se si preferisce, dimenticando – o semplicemente non curandosene – che la critica a chi detiene il potere è parte essenziale del pluralismo della nostra forma di Stato.

²⁴ Doveroso citare almeno uno degli ultimi pronunciamenti della Corte costituzionale al riguardo: sent, 24 gennaio 2024, n. 47, laddove rileva come «è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissioni di reati: la misura non deve, in conclusione intendersi rivolta ad allontanare “oziosi e vagabondi”». Cfr. pt. 5 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Riporto sul punto le osservazioni di 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, 95, riferite al disegno di legge. La formulazione del reato, di cui all’art. 13, c. 2, del d.l. n. 48 è leggermente mutata, si presume, sempre a seguito dei rilievi del Quirinale, che ha richiesto di restringere l’ambito di operatività della norma rispetto alle proteste nei confronti delle grandi opere mentre il Governo rivendicava mano libera. Tra le norme volte a reprimere il dissenso, anch’essa espunta dal testo del d.l., sempre a quanto pare per il tacito intervento del Quirinale molto contrariato per la previsione, si contava altresì l’obbligo per le Università e gli enti di ricerca di collaborare con i Servizi di sicurezza e stipulare convenzioni, sia per consentire l’ingresso delle forze dell’ordine al loro interno, senza la previa richiesta da parte dei Rettori o Direttori, sia per cedere informazioni e dati sui loro iscritti, in deroga a qualunque normativa in materia di riservatezza.

4. Conclusioni. La sicurezza nel sistema dei diritti costituzionali

A conclusione dell'inquietante disamina dei provvedimenti normativi adottati nell'ultimo scorcio di tempo, è bene avanzare qualche considerazione sul legittimo posto occupato dalla sicurezza nell'ordinamento, in particolare sulla sua relazione col sistema dei diritti, che dall'analisi precedente ne esce sopraffatto. Interessa precisare, prima di tutto, che le osservazioni critiche svolte in precedenza non pregiudicano per nulla la possibilità che la sicurezza possa dar luogo, in base ad esigenze connesse all'interesse della collettività, a limitazioni dei diritti fondamentali e che di conseguenza entri nella logica del bilanciamento dei valori costituzionali. Il punto in discussione, rispetto alle politiche di sicurezza che si predispongono, è se essa possa costituire il contenuto di un diritto o – come ipotesi solo apparentemente alternativa – se non sia da considerare alla stregua di un bene giuridico superiore agli altri e quindi in grado di comportare delle limitazioni dei diritti fondamentali a prescindere da qualunque forma di bilanciamento a noi nota.

Le ragioni per affermare il riconoscimento della sicurezza come “interesse della collettività”, e quindi la sua idoneità a valere sia come limite sia come garanzia dei diritti fondamentali, non poggiano tanto su specifiche disposizioni del testo costituzionale quanto su una lettura sistematica della stessa, che tenga conto quindi delle imprescindibili novità apportate dal costituzionalismo del secondo dopoguerra. In altri termini, quel che si propone in questa sede, sulla scorta di una dottrina ben consolidata²⁶, è di leggere il rapporto tra sicurezza e diritti alla luce dello sviluppo storico del costituzionalismo, in quanto è solo attraverso una simile chiave di lettura che si può cogliere il mutato impegno dei pubblici poteri nei confronti della comunità.

Il passaggio decisivo è costituito dall'affermazione dei principi dello stato costituzionale democratico e pluralista che impongono, come è noto, ai pubblici poteri di assumere l'impegno di rimuovere gli ostacoli che condizionano il pieno godimento dei diritti da parte dei consociati. La nuova relazione che s'instaura tra la sfera dell'autorità e quella della libertà, da cui prende le mosse la rivendicazione del carattere fondamentale dei diritti sociali, si riflette necessariamente sulla stessa idea di sicurezza. Anzi, riprendendo la nota distinzione concettuale tra libertà *da* e libertà *di*, che evidenzia l'arricchimento di significato del principio di libertà nel passaggio da una forma di stato all'altra, si può dire che al “diritto alla sicurezza” di matrice liberale si affianca la “sicurezza dei diritti” dello stato sociale. Se in epoca liberale, infatti, la sicurezza è stata intesa unicamente come richiesta di garanzia rivolta ai pubblici poteri per la difesa dei propri diritti, sia da parte dei privati sia da parte dello stesso pubblico potere, con la nascita dello stato pluriclasse, e quindi col moltiplicarsi delle esigenze sociali, la sicurezza non è più garantita solo ed esclusivamente dallo strumento penale ma diviene base di legittimazione per una serie di interventi da parte dello Stato.

Parallelamente con quel che accade per la tutela dei diritti sociali, le carte costituzionali del secondo dopoguerra inseriscono le esigenze di sicurezza fra i beni da raggiungere e tutelare e si

²⁶ Si v. per tutti M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Scritti in onore di A. Mattioni*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, 35 ss, consultabile liberamente anche su *Astrid-online*.

preoccupano di garantirne l'operatività sia per mezzo del sistema normativo sia attraverso l'organizzazione dell'apparato pubblico. La nostra Costituzione è parte integrante dell'interpretazione appena esposta, in quanto, come è stato molto opportunamente osservato²⁷, in essa è possibile rinvenire entrambe le accezioni del termine, vale a dire la sicurezza in “senso stretto” riferita all'incolumità delle persone che giustifica anche la limitazione dei diritti²⁸ e la sicurezza come “interesse obiettivo dello Stato”, che i pubblici poteri devono perseguire²⁹. E quest'ultima connotazione della sicurezza la si deve, prima ancora che alle disposizioni che la sottintendono, al valore e alla promozione della persona umana voluta dalla Costituzione, intesa non nella sua condizione di individuo isolato, avulso da qualunque contesto sociale ma nella sua qualità di soggetto di relazione, e quindi come centro di imputazione di diritti e di doveri.

Fin qui la regola che come tale è destinata a subire eccezioni, anzi ad essere contraddetta dalle politiche securitarie che discriminano e relegano gli ultimi nell'ombra. Difficile, infatti, dissentire sul fatto che la sicurezza, così come si è venuta configurando a seguito delle misure legislative esaminate, sia stata ormai elevata a contenuto di un autonomo diritto, del tutto sganciato dalla sicurezza dei diritti ai quali dovrebbe, invece, garantire protezione e soddisfazione. In altri termini, le politiche securitarie stanno operando una vera e propria inversione dello schema argomentativo rappresentato che segue da vicino, come detto, lo sviluppo storico delle costituzioni democratiche e pluraliste, esasperando fino alla massima tensione la dialettica tra sicurezza e libertà³⁰. Quando la sicurezza, come accade oggi, assume le vesti dell'ordine pubblico ideale, essa diviene per ciò stesso il bene superiore da tutelare e proteggere, anche con il ricorso allo strumento carcerario per disincentivare sue possibili violazioni, mentre la libertà è destinata inevitabilmente a retrocedere.

Abstract [It]: L'A. illustra le tendenze delle politiche criminali degli ultimi anni volte a garantire la sicurezza pubblica fino al più noto decreto sicurezza dell'aprile del 2025, adottato compiendo più di uno strappo istituzionale.

L'analisi consente di sostenere che le scelte legislative fatte, specie in occasione del recente provvedimento normativo, più che garantire la sicurezza mirano ad assicurare un ordine pubblico ideale, che intende criminalizzare e punire chi si trova in condizione di indigenza e marginalità, oltre a reprimere penalmente il dissenso sociale.

Title: Security or Ideal Public Order? Critical notes on the recent use of security policies in a repressive key.

²⁷ In argomento si rinvia agli studi compiuti da M. RUOTOLO, *Le declinazioni costituzionali del concetto di sicurezza. Il problema del bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali*, in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Ed. Sc., 2012, 16 ss. Più di recente, in senso conforme alla ricostruzione proposta nel testo T. F. GIUPPONI, *Sicurezza e Potere*, in *Enc. dir., I Tematici, Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, vol. V, Giuffrè, 2023, 1149 ss.

²⁸ Sia sufficiente al riguardo il solo rinvio agli artt. 13, 14, 16, 17, 41 e 117, c. 2, lett. h) Cost.

²⁹ A favore di quest'ultima lettura della sicurezza si può rinviare agli artt. 32, 33, 38, 41, 117, c. 3, Cost.

³⁰ Sulla dialettica tra sicurezza e libertà imprescindibile l'insegnamento di P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. RIDOLA- R. Nania, *I diritti costituzionali*, Vol. I, Torino, Giappichelli, II ed., 2006, 145 ss.

Abstract [En]: *The A. focuses on the trends of criminal policies in recent years aimed at ensuring public safety up to the well-known security decree of April 2025, adopted although it entails more than one institutional breach.*

The analysis carried out allows us to argue that the legislative choices made, especially on the occasion of this recent legislative provision, rather than guaranteeing security aim to ensure an ideal public order, which criminalises and punishes those living in conditions of poverty and marginalisation, in addition to criminally repressing social dissent.

Parole chiave: Decreto sicurezza; ordine pubblico ideale; indigenza e marginalità; repressione penale del dissenso sociale

Keywords: *Security decree; ideal public order; poverty and marginalisation; criminal repression of social dissent*