

C'era due volte l'art. 18 TULPS

2 Maggio 2026

di **Edoardo Caterina**

Il decreto-legge n. 23 del 2026 (c.d. “decreto sicurezza”), convertito in legge dalla legge n. 54 del 2026, sembra avere riesumato una disposizione che la Corte costituzionale aveva dichiarato costituzionalmente illegittima quasi 50 anni fa, con la sentenza n. 11 del 1979. La vicenda merita di essere brevemente illustrata perché non solo getta un'ombra inquietante sulle politiche securitarie dell'attuale governo, ma offre anche un esempio poco edificante di come funzioni oggi la nostra “filiera legislativa” tra Governo, Parlamento e Presidenza della Repubblica.

C'era una volta l'art. 18 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS – regio decreto 773/1931). Aveva visto la luce nel 1926 (con il regio decreto 1848/1926), negli anni ruggenti delle leggi fascistissime, ed era stato poi appigionato dal (l'autoritario sì, ma ordinato) legislatore fascista, nel testo unico del 1931. Aveva vissuto un'infanzia e una giovinezza del tutto tranquille, nonostante tutti gli sconquassi della storia, finché, superata ormai la trentina, non ebbe la ventura di incrociare il suo cammino con quello della neonata Corte costituzionale. La Corte aveva subito preso di mira il testo unico e non ci volle molto perché arr a lui, all'art. 18, colpendolo una prima volta nel 1958 (sentenza n. 27):

costituzionalmente illegittimo nella parte in cui imponeva il preavviso anche per le riunioni svolte in luogo aperto al pubblico. Ulteriori colpi seguirono nel 1970 e nel 1979. La sentenza n. 90 del 1970 (redattore: Mortati) aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il secondo periodo del terzo comma, «nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto dal primo comma». Prima di allora potevano essere penalmente sanzionati per il mancato preavviso non solo i promotori della riunione, ma anche coloro che vi prendevano la parola senza essere consapevoli del fatto che la riunione fosse stata organizzata senza il necessario preavviso. La Corte riconosceva infatti nella libertà di riunione «uno degli strumenti necessari per la soddisfazione di quell'interesse fondamentale dell'uomo vivente in società, di scambiare con gli altri le proprie conoscenze, opinioni, convinzioni: ed è perciò che la sua disciplina non può non esigere un coordinamento con quella che l'art. 21 detta per assicurare la libertà di manifestazione del pensiero». La disposizione rimaneva però in piedi, finché la Corte non ebbe un ripensamento e non intervenne di nuovo, a distanza di nove anni, con la già menzionata sentenza n. 11 del 1979 (redattore: Andrioli). Questa volta il secondo periodo del terzo comma fu dichiarato costituzionalmente illegittimo *tout court* perché l'equiparazione tra promotori e oratori non poteva reggere a uno scrutinio svolto sulla base del principio di eguaglianza.

Furono colpi molto duri, ma l'art. 18 TULPS sopravvisse e giunse alla soglia dei 100 anni senza subire la minima modifica da parte del legislatore. Continuava a presentarsi esattamente com'era nel 1926: il suo aspetto esteriore era per così dire illibato e veniva tradito soltanto dalle note che qualche solerte redattore piazzava a piè di pagina per segnalare quelle tre sentenze della Corte.

Questo finché il governo Meloni non ha ritenuto che fosse straordinariamente necessario e urgente modificare il quasi-secolare articolo. Siamo così giunti al decreto-legge n. 23 del 24 febbraio 2026.

Il d.l. è stato emanato tre settimane dopo la delibera del c.d.m. (risalente al 5 febbraio) e contiene numerose ed eterogenee disposizioni, che vanno dal fermo di polizia "preventivo" ai concorsi della polizia penitenziaria, dal regime penitenziario del 41-bis alla disciplina dei procedimenti di protezione internazionale. In questo zibaldone di norme, sono comparse anche numerose modifiche al TULPS.

All'indomani di numerose proteste organizzate senza che fosse stato dato rituale preavviso, il governo intendeva «inasprire le sanzioni per l'omesso preavviso delle manifestazioni al Questore» (così il [comunicato-stampa del 5 febbraio 2026](#)). Non ha trovato modo migliore che depenalizzare la condotta dei promotori trasformando il

reato contravvenzionale di omesso preavviso, fino ad allora punito «con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire mille a quattromila», in un illecito amministrativo punito con una sanzione pecuniaria assai elevata, dai 1000 ai 10.000 euro. Tuttavia, a causa di una piccola svista, il lodevole intento non è stato trasposto in modo del tutto corretto sul piano normativo. L'art. 9, comma 1, lett. a) n. 1, del d.l. recitava:

le parole: «sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103 a euro 413» sono sostituite dalle seguenti: «sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1000 a euro 10.000»

Il legislatore d'urgenza aveva probabilmente preso a riferimento una versione del TULPS non ufficiale, forse quella disponibile su qualche banca dati privata (invece che quella consultabile su *Normattiva*). Infatti, come detto, l'aspetto esteriore dell'art. 18 TULPS non era affatto mutato dal 1926 e la disposizione continuava a comminare l'ammenda in lire. Il valore dell'ammenda è stato nel tempo «solo indirettamente, e non testualmente modificato, dall'art. 3 della legge n. 603 del 1961 (che lo moltiplicò per quaranta volte), dall'art. 113 della legge n. 689 del 1981 (che lo moltiplicò ulteriormente per cinque volte) e infine dal passaggio all'euro» (così il comitato per la legislazione del Senato). Per comodità degli operatori molti codici e banche dati forniscono direttamente nel testo l'importo aggiornato in euro. Lo sventurato redattore di *Normattiva* si è visto così costretto ad aggiungere una quarta nota a piè di pagina.

Lo stesso avveniva anche al quinto comma dell'art. 18, che invece punisce non i promotori che abbiano omesso di dare il preavviso, ma «i contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'Autorità». In questo caso la nuova sanzione amministrativa prevista dal d.l. era però ancora più elevata, «da euro 1.000 a euro 12.000». Stessa svista sugli importi, stessa nota a piè di pagina.

Fortunatamente la cosa non è sfuggita al Comitato per la legislazione del Senato che, nella sua seduta dell'11 marzo 2026, ha adottato [un parere](#) in cui si osserva che «all'articolo 9, che novella l'articolo 18, commi terzo e quinto, e l'articolo 24 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) nonché l'articolo 654 del codice penale, il testo da sostituire non è indicato nella formulazione effettivamente vigente». Il parere prosegue così: «Inoltre, la sostituzione della sola sanzione amministrativa alla punizione con arresto e ammenda rende necessario un intervento di coordinamento sul secondo periodo dei commi terzo e quinto dell'articolo 18 del TULPS».

Il Senato recepiva in modo zelante queste osservazioni e provvedeva ad emendare il testo del decreto-legge reinserendo gli importi in lire e modificando il terzo periodo (già secondo periodo) dei commi terzo e quinto. «Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola» è stato quindi riformulato in «Con la medesima sanzione sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola».

Il 24 aprile la legge di conversione è stata approvata dalla Camera e promulgata senza osservazioni dal Presidente della Repubblica. Forse perché tutta l'attenzione era stata catturata dalla vicenda dei “rimpatri volontari assistiti” e l'interlocuzione tra governo e Quirinale aveva riguardato quelle altre disposizioni del d.l. 23/2026. Lo stesso 24 aprile è stato infatti emanato anche un “decreto legge correttivo” (d.l. 55/2026) con cui il governo ha inteso [rimediare ai vizi presumibilmente evidenziati dalla Presidenza](#). E così sulla stessa gazzetta ufficiale è stata pubblicata la legge di conversione e la sua modificazione “riparatrice” per decreto-legge.

Ma questa ulteriore singolare vicenda non ha interessato il nostro art. 18, comma 3, TULPS che, in modo invero piuttosto beffardo, è entrato in vigore nella sua nuova-vecchia veste il giorno successivo, il 25 aprile 2026.

Il periodo è stato così “coordinato” con la nuova sanzione amministrativa, ora finalmente fuoriuscita dal confino della nota a piè di pagina. Nonostante che il periodo fosse in realtà giuridicamente inesistente in quanto investito di una declaratoria di illegittimità costituzionale nel 1979. E, a onor del vero, il coordinamento non risulta poi così impeccabile neanche sul piano formale, se è vero che i commi terzo e quinto continuano a parlare di “contravventori”.

Fu vera svista? O dietro la distrazione si cela l'intento di riesumare, seppur in versione depenalizzata (ma l'afflittività della sanzione appare in realtà inasprita), una disposizione già dichiarata incostituzionale?

Intanto la Prefettura di Firenze, [a quanto si apprende dalla stampa](#), ha già notificato numerosi verbali con sanzioni amministrative ad alcune persone che avevano partecipato a una manifestazione di cui non era stato dato preavviso. Si tratta della manifestazione, avvenuta il 28 marzo, contro l'apertura della sede del partito *Futuro Nazionale* in piazza Tanucci a Firenze. Al *Corriere Fiorentino* uno dei “contravventori” ha dichiarato: «È vero, a un certo punto ho impugnato il megafono ed ho espresso civilmente la contrarietà del mio quartiere alla sede di Vannacci. Ma cosa ho fatto di male?».

Nel 1956 fa entrava in funzione la Corte costituzionale e fin dalla sua prima sentenza si dedicava a “bonificare” il TULPS del 1931. Non è da escludere che la Corte dovrà festeggiare i suoi 70 anni tornando alle origini.
