

DOTTRINA**DA DISEGNO DI LEGGE PENDENTE IN PARLAMENTO A DECRETO LEGGE:
LA VICENDA DEL “PACCHETTO SICUREZZA” COME IPERBOLE
DELL'ABUSO DELL'ART. 77 COST.**

Fonte: **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, fasc.1, 1 MARZO 2025, pag. 233

Autori: **Irene Pellizzone**

1. L'anomala vicenda istituzionale, originata dal disegno di legge recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, suscita varie riflessioni nel costituzionalista, sia di merito, che per quanto concerne gli aspetti procedurali.

Partiamo proprio da questi ultimi.

Il testo, approvato alla Camera, pendeva al Senato (AS 1236), quando il Consiglio dei Ministri, a seguito di riferite richieste correttive del Presidente della Repubblica, avrebbe trasfuso lo stesso pacchetto di norme in un decreto legge, recependo i suggerimenti irritualmente (ma non inusitatamente) svolti dal Quirinale.

Più precisamente, il Consiglio dei Ministri del 4 aprile 2025 ha esaminato e approvato uno schema di decreto legge, recante lo stesso titolo del disegno di legge appena citato, recependo al suo interno, secondo quanto dichiarato nella relativa conferenza stampa dal Ministro della Giustizia, rilievi delle forze dell'ordine e financo delle opposizioni al testo del disegno di legge.

Passata una intera settimana, cioè l'11 aprile, il Capo dello Stato ha proceduto all'emanazione e il decreto legge è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Raffrontando decreto legge e disegno di legge, emerge in effetti una coincidenza totale dei due testi, al netto di modifiche del tutto minimali e secondarie.

Al di là del peso effettivo giocato, in questa manovra, delle interlocuzioni col Quirinale, grazie allo slittamento dal procedimento legislativo ordinario al decreto legge, l'Esecutivo ha potuto imprimere una svolta al percorso per l'entrata in vigore delle misure che aveva proposto tramite il disegno di legge.

Se è vero quello che riferiscono i giornali, infatti, il Governo, impotente dinanzi agli imprevedibili sviluppi di un *iter legis*, rivelatosi via via più accidentato, avrebbe preferito “mettere in sicurezza” l'iniziativa legislativa governativa, riguardante un tema prioritario per l'agenda politica, ricorrendo alla fonte dell'art. 77 Cost.

Ma è evidente che le difficoltà politiche in sede parlamentare non possono rendere necessaria e urgente la disciplina di una materia, a meno di non voler ammettere un diritto di esproprio, in capo al Governo, della funzione legislativa del Parlamento.

Cosa giustifica, ora, l'adozione di un decreto-legge? Quale caso straordinario di necessità e urgenza, necessariamente sopravvenuto rispetto all'originaria scelta governativa di esercitare il potere di iniziativa legislativa, può essere oggi invocato?

A quanto consta, nulla è cambiato, a parte i rilievi del Quirinale, che ovviamente non integrano i requisiti posti, da parte dell'art. 77 Cost., alla base dell'adozione del decreto legge.

Si noti che, in questa vicenda, l'abuso del decreto legge incarna un nuovo volto, piuttosto rapace. Non più e non solo allargamento dei requisiti di necessità e urgenza o strumentalizzazione della legge di conversione.

A differenza di queste oramai consolidate prassi, il Governo è giunto a sottrarre al Parlamento, evidentemente in fase di stallo, la scelta intorno alla approvazione di un disegno di legge già pendente e già approvato da una Camera.

2. Sotto questa luce, l'*iter legis* assume uno sviluppo paradossale: potremmo chiamarlo, per riprendere l'espressione usata dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 146 del 2024, “disegno di legge a urgenza garantita”.

Si noti che il dubbio di legittimità costituzionale, allora, risiedeva nell'inserimento, da parte del Governo, delle « norme più disparate », o “intruse”, all'interno del decreto legge. La Corte costituzionale ha cioè censurato le norme disomogenee rispetto all'oggetto principale della fonte dell'emergenza, che il Governo aveva proposto, tramite un emendamento, strumentalizzando il termine decadenziale di 60 giorni per l'approvazione della legge di conversione.

Ma, posto che una certa disomogeneità nei contenuti del decreto legge è certamente palabile anche in questo caso (si va da norme penali, in settori tra loro diversi, all'usura, alla revoca della cittadinanza, a misure di prevenzione, a dotazioni delle forze di polizia), il ragionamento fatto allora si attaglia molto bene anche all'inedito versante della sottrazione, da parte del Governo, del potere legislativo che il Parlamento stava in quel momento esercitando tramite un procedimento legislativo ordinario pendente.

Il *modus operandi* fatto proprio dall'Esecutivo presuppone infatti la fungibilità tra legge e decreto legge e dunque la totale strumentalizzazione del ricorso alla fonte dell'art. 77 Cost. all'esigenza di tempi certi nell'espletamento del procedimento legislativo, che però andrebbe soddisfatta se lo vuole la maggioranza delle Camere e non il Governo.

Si ricordi anche, sul punto, quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014, ovvero che la legge di conversione « segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto ».

Dieci anni dopo, con la già citata sentenza n. 146 del 2024, la Corte costituzionale ha rafforzato le ragioni alla base di un maggior rigore nel ricorso all'art. 77 Cost., esplicitando che il Governo non può « sostituire sistematicamente » il decreto legge al procedimento legislativo ordinario e così svilire il « ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica » (punti 4 e 5 del Considerato in diritto). Questo *modus operandi* — prosegue la Corte — « travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo » (punto 7 del considerato in diritto).

A scanso di equivoci: questa vicenda non è lo specchio della forza politica del Governo, che spadroneggia dinanzi a un Parlamento dotato di poteri troppo limitati, ma della sua debolezza. La scelta di ricorrere alla fonte dell'art. 77 Cost., infatti, è dovuta alla maturazione della consapevolezza che la maggioranza presente alla Camera e al Senato non avrebbe saputo reggere in modo compatto alla portata politica dei rilievi del Colle e alle levate di scudi dell'opposizione che ne sarebbero conseguite.

In questo modo, proprio come per il caso delle norme “intruse”, l'Esecutivo ha infatti accentrato su di sé l'introduzione delle nuove misure, nonché posticipato e strozzato

l'intervento dell'istituzione parlamentare al momento della conversione del decreto-legge.

Con una precisazione: lo strappo costituzionale è forse ancora più grave, perché il decreto legge è il frutto della strumentalizzazione dell'art. 77 Cost. non solo per le norme “intruse”, ma nella sua interezza e a fronte di “lavori in corso” del Parlamento.

Quanto accaduto rappresenta quindi l'iperbole della esautorazione del Parlamento dalla funzione legislativa: da organo che decide il contenuto delle leggi, a essenziale ratificatore, attraverso la legge di conversione, di scelte prese altrove, e, più nello specifico, dal raccordo Governo - Presidente della Repubblica.

3. Lo stesso Presidente della Repubblica, peraltro, incontra una *deminutio* del suo potere di controllo in sede di promulgazione, ex art. 74 Cost., a causa del passaggio al procedimento legislativo di conversione del decreto legge.

Non è possibile sapere come il Colle abbia valutato il cambio di fonte: da un lato, stando ai giornali, dovrebbe essere infatti riuscito a sventare il rischio dell'approvazione, in sede parlamentare, di norme evidentemente ritenute problematiche, che poi avrebbe dovuto rinviare alle Camere, poiché dei suoi rilievi il Governo avrebbe, secondo quanto risulta dalla stampa, tenuto conto nel testo del decreto legge; dall'altro lato, il Quirinale non può non avere notato una patente violazione dell'art. 77 Cost. nel passaggio da disegno di legge a decreto legge.

La carenza dei casi straordinari di necessità e urgenza è così manifestamente evidente che, a parere di chi scrive, vi erano gli estremi perché il Presidente della Repubblica si rifiutasse di emanare il decreto legge.

Il Capo dello Stato non ha evidentemente ritenuto che le condizioni per simile scelta sussistessero e ha dunque dato seguito, sia pure dopo 7 giorni (lasso di tempo stranamente lungo, se ingenuamente si crede, come si dovrebbe fare, alla necessità e urgenza del provvedimento) alla firma dell'atto.

Possiamo quindi ravvisare un *self restraint* della Presidenza della Repubblica?

Rispetto all'abuso dell'art. 77 Cost., plausibilmente sì, anche se come noto i precedenti di rifiuto vero e proprio sono pochi (a quanto consta, cinque).

Probabilmente, il Presidente Mattarella avrà valutato le conseguenze sull'equilibrio all'interno della maggioranza e nei rapporti tra maggioranza e opposizione di un suo rifiuto di emanazione del decreto legge. E avrà preferito evitare il terremoto istituzionale, che sarebbe conseguito ad un diniego della firma. Rientra infatti nel ruolo presidenziale

valutare se e come intervenire, tenuto conto che il Capo dello Stato non dovrebbe mai provocare crisi del rapporto di fiducia, col solo limite dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione.

In generale, però, sappiamo che il Quirinale è stato tutt'altro che inerte: come detto, si era già attivato, in riferimento al contenuto del disegno di legge inizialmente pendente alle Camere, anticipando la sede che l'art. 74 Cost. assegna al controllo presidenziale, ovvero il momento della promulgazione.

In effetti, non è la prima volta che il Capo dello Stato esercita la sua influenza (o, volendo usare l'espressione, forse un po'abusata, la sua *moral suasion*) nei confronti dell'esecutivo, affinché presenti emendamenti ad un testo all'esame del Parlamento Camere.

Si tratta di una prassi densa di criticità, come il caso dimostra: il Presidente della Repubblica, consapevole dei "lacci e laccioli" del potere di rinvio, anticipa infatti il suo intervento, previsto dalla Costituzione al momento della promulgazione, alla fase in cui le Camere stanno esercitando la funzione legislativa; così facendo, agisce in via riservata, evidenziando le criticità del testo pendente in Parlamento al Governo, con buona pace della separazione dei poteri, della trasparenza dei motivi del suo intervento e di quella terzietà e imparzialità che conferiscono autorevolezza al controllo presidenziale in sede di promulgazione. Il fine in sé, quindi, può essere lodevole e lo strumento più efficace del messaggio di rinvio, posto che dopo la seconda approvazione della legge il Presidente è obbligato a promulgare, e dunque soccombe alla volontà delle Camere, ma il mezzo si traduce in un'interferenza con la funzione legislativa e in un depauperamento del potere di controllo presidenziale in sede di promulgazione.

In questo caso, poi, l'attività di *moral suasion* ha portato un dono avvelenato al Quirinale, poiché le esigenze di certezza del recepimento dei rilievi presidenziali potrebbero avere contribuito a spingere il Governo a gestire la vicenda in modo accentrato, passando al decreto legge.

Ferma restando la criticità di questa prassi presidenziale, il cambio della fonte e il disinvoltato ricorso al decreto legge costituisce ad avviso di chi scrive uno sgarbo nei confronti del Capo dello Stato, che, pur in modo altamente problematico, aveva compiuto i suoi rilievi all'interno del procedimento legislativo ordinario e si è trovato a fare i conti con uno strappo rispetto ai limiti dell'art. 77 Cost.

Cosa potrebbe ancora fare il Capo dello Stato? Ci sono margini per un suo ulteriore intervento? Potrebbe forse rinviare la legge di conversione per violazione dell'art. 77 Cost. o per altre ragioni di merito costituzionale?

Formalmente, il potere presidenziale di controllo nel momento della promulgazione della legge di conversione del decreto legge rimane intatto. Posto che, per quanto concerne la violazione dell'art. 77 Cost. qui delineata, il Quirinale ha deciso di tacere, in sede di emanazione, di tacere, eventuali rilievi presidenziali in sede di rinvio, se esistenti, potranno sempre appuntarsi su altri profili di violazione del procedimento di conversione, nel caso in cui siano (ma si spera che almeno per questo profilo il dettato costituzionale sia rispettato) inseriti emendamenti eterogenei, o su problematiche di merito costituzionale del contenuto della legge di conversione.

Non si può non notare che rinvii delle leggi di conversione, pur teoricamente percorribili, sono stati nel corso della storia repubblicana centellinati dagli inquilini del Quirinale, perché di fatto, ogni volta che la legge di conversione è approvata a ridosso della scadenza, le richieste di riesame ex art. 74 Cost. assumono effetti ultimativi, mentre il ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale, assegnato al Capo dello Stato, secondo il disegno costituzionale, non si esplica con l'apposizione di un veto.

La scelta del Governo è quindi problematica, anche perché sterilizza il controllo presidenziale in sede di promulgazione, a meno che il Capo dello Stato, forte della sua autorevolezza, non decida comunque di rinviare alle Camere la legge di conversione, a prescindere dal rischio di provocare la decadenza del decreto legge.

Concludendo sugli aspetti formali, la scelta del decreto legge, che “trascrive” un disegno di legge pendente al Parlamento, è un indice inoppugnabile della strumentalizzazione del decreto legge all'esigenza di contare in tempi certi per l'approvazione di misure prioritarie per il Governo.

In un eventuale giudizio di legittimità costituzionale, la sostituzione del disegno di legge con la fonte della decretazione d'urgenza è un fatto innegabile, essendo fotografata dalla sovrapposizione dell'oggetto dei due atti e dalla coincidenza del titolo e della struttura del testo dei due atti.

Né parrebbe possibile obiettare che, rispetto al momento della presentazione del disegno di legge d'iniziativa governativa, siano sopravvenuti casi straordinari di necessità e urgenza, posto che nel preambolo si assiste ad un apodittico richiamo ai presupposti dell'art. 77 Cost.

Pertanto, posto che eccezioni di incostituzionalità sono già state presentate, all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legge, se la questione di legittimità costituzionale sarà poi effettivamente sollevata in tempi rapidi, si ritiene quindi che la strada della dichiarazione di incostituzionalità, per violazione dell'art. 77 Cost., sia segnata.

4. Passando al merito del provvedimento, il costituzionalista non può non interrogarsi, in via preliminare, sul delicato bilanciamento tra diritti e sicurezza.

Non è possibile, in questa sede, esplorare tutti i nodi teorici messi a nudo dal testo del vecchio disegno di legge, poi tramutato in decreto legge, ma si concentrerà l'attenzione su alcuni elementi, perché più interessanti o emblematici del ruolo assunto dal legislatore in ambito di sicurezza pubblica.

Prima di procedere all'esame del provvedimento, è importante dedicare qualche riflessione allo *status* costituzionale della "sicurezza pubblica".

Si tratta di un tema classico, dibattuto in profondità da parte della dottrina costituzionalistica, tanto che, in questa sede, non è possibile dare atto neanche per sommi capi di tutte le acquisizioni scientifiche maturate in materia.

La premessa, che qui si avverte come necessaria, si limita a due considerazioni.

La prima: la convivenza civile non è possibile, in un contesto in cui l'autorità pubblica non è in grado di garantire la sicurezza, intesa come certezza delle regole, salute pubblica e ordine pubblico.

In questo senso, la sicurezza è la matrice dello stato costituzionale, perché rende possibile agli individui e alle formazioni sociali poter godere appieno delle proprie libertà e diritti. È sufficiente, sul punto, ricordare la teorizzazione di John Locke, secondo cui l'uomo ha rinunciato alle libertà dello stato di natura, "governato" dalla legge del più forte, perché il godimento della sua libertà e della proprietà che egli aveva era « molto incerto e continuamente esposto alle violazioni da parte di altri ».

Si è ritenuto di valorizzare questa cornice, nella consapevolezza che dottrina e giurisprudenza abbiano situato a livello sempre più periferico il raccordo tra ordine e diritto, inquadrando piuttosto la legislazione come strumento di giustizia del singolo caso concreto, a discapito della certezza e della sicurezza dei rapporti (come stigmatizza M. Luciani, Ogni cosa al suo posto, Milano, 2023).

La contiguità dell'origine di diritti e sicurezza appartiene peraltro al patrimonio della cultura giuridica europea: non è indifferente che l'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisca proprio il diritto alla libertà ed alla sicurezza, collocandoli sullo stesso piano.

Anche la Costituzione italiana comprende più riferimenti alla "sicurezza", benché non le assegni lo *status* di vero e proprio diritto. La sicurezza è pur sempre un interesse pubblico,

che il legislatore o l'autorità pubblica possono porre a fondamento delle limitazioni ad alcune libertà (circolazione, iniziativa economica privata, riunione). Significativo, da questo punto di vista, ricordare la proposta di revisione costituzionale AC 2954 (XVIII legislatura), ad iniziativa Meloni, Lollobrigida e Foti. L'*humus* culturale di questa iniziativa legislativa costituzionale va probabilmente rintracciato nella prospettiva che intende edificare un vero e proprio diritto individuale alla sicurezza, posto che si intendeva inserire nell'art. 101 Cost. un nuovo primo comma, così formulato: "La Repubblica tutela la sicurezza dei cittadini".

Veniamo alla seconda considerazione.

In questa sede è impossibile dare conto della grande questione del bilanciamento tra diritti e sicurezza nei momenti di emergenza costituzionale. I fattori quali guerre, convenzionali o meno che siano, attacchi terroristici, crisi sanitarie, crisi economiche, crisi migratorie, possono addirittura imporre al legislatore di rafforzare gli strumenti di tutela della sicurezza, posta sotto attacco.

La contropartita è ovviamente l'introduzione di nuovi limiti alle libertà dei consociati, fermo restando che sarebbe illegittimo sacrificarle in modo assoluto e mantenere le restrizioni una volta cessata l'emergenza (C. cost., sentenza n. 15 del 1982).

Fermo restando che oscillazioni tra i due margini estremi del bilanciamento sono fisiologiche, se giustificate dall'avanzamento e dall'arretramento di fattori di rischio per la sicurezza pubblica, può essere interessante soffermarsi sull'utilità dello strumento penale e coercitivo per proteggere la sicurezza.

La Corte costituzionale, nel 2001, si è vista investita da un giudice delle indagini preliminari della questione di legittimità degli artt. degli artt. 280 e 391, comma 5, c.p.p., nella parte in cui, per i reati di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., non consentono l'applicazione di misure cautelari coercitive fuori dei casi di arresto in flagranza di reato. Secondo il giudice *a quo*, questo tipo di impianto normativo avrebbe vanificato il diritto costituzionale a « vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato », da tutelare necessariamente con provvedimenti limitativi della libertà personale.

La questione, di poco precedente all'attacco delle torri gemelle del 2001, è stata risolta con un'ordinanza di manifesta infondatezza: venendo al profilo che ci interessa — la violazione dell'art. 2 Cost., inteso come norma a fattispecie aperta, che tutela il diritto costituzionale alla sicurezza — la Corte costituzionale afferma che « tra i diritti inviolabili dell'uomo non rientra l'aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante una disciplina legislativa — quale quella auspicata dal rimettente — volta a generalizzare il ricorso alle misure cautelari limitative della libertà personale ». La Corte non prende posizione quindi sulla questione dell'esistenza di un *diritto costituzionale alla sicurezza*, ma

è indubbio neghi l'esistenza di un *diritto alla sicurezza attraverso limitazioni della libertà personale altrui*.

Spetta quindi alla discrezionalità legislativa del Parlamento individuare i casi in cui la libertà personale possa essere limitata, nel rispetto dei principi costituzionali rilevanti, ma la tutela della sicurezza non passa necessariamente per la coercizione di chi è pericoloso, potendo l'organo legislativo individuare altri strumenti.

Tra questi strumenti, ovviamente, si annovera anche la pena.

Il legislatore, tuttavia, come noto, in materia penale deve sottostare ad una serie di principi: di legalità, dal quale discende il principio di precisione, per cui il diritto penale deve individuare in modo chiaro i fatti penalmente rilevanti in modo tale da orientare la condotta dei consociati; di offensività, ovvero del diritto penale come *extrema ratio*, per cui alla violazione di una norma penale deve corrispondere l'offesa di un bene, che dev'essere misurabile sia sul piano astratto (quindi nel momento in cui la legge perimetra una fattispecie penale), sia sul piano concreto, nel senso che il giudice deve poter verificare che sia stato leso un bene giuridico.

Teoricamente, il diritto penale — la Corte Costituzionale l'ha affermato in qualche occasione, come ad es., tra le prime, nella sentenza n. 187 del 1989, e poi ribadito varie volte — dev'essere quindi considerato come sussidiario, come un'*extrema ratio* da utilizzare solo quando tutti gli altri strumenti di tutela siano risultati insufficienti.

5. In questo quadro, si passi ora a articolazione e contenuto del decreto legge.

A livello generale, il testo è strutturato in modo da far leva principalmente sullo strumento penale, ricorrendo trasversalmente a nuove sanzioni penali o al loro inasprimento, nonché sulle misure di prevenzione.

Il Governo investe quindi principalmente sulla pena.

Si tratta di un aspetto che, in prospettiva costituzionale, connota profondamente il ricorso alla legislazione d'emergenza, poiché rivela una concezione della protezione della sicurezza collettiva in chiave di mera prevenzione di reati e pene, mediante la minaccia o applicazione di misure contenitive della libertà personale, che funzionalizza il diritto penale ad esigenze securitarie del momento.

Ma simili valutazioni di politica criminale possono essere prese dal Governo, sia pure sotto il controllo del Parlamento in sede di conversione? Non devono spettare, anche in prima battuta, al Parlamento, posto che non sussistono reali motivi di necessità e urgenza che

giustificchino l'immediato intervento dell'Esecutivo?

La conversione del decreto legge è sufficiente ad assicurare il dibattito parlamentare?

Sinora la Corte costituzionale ha posto un argine, dichiarando incostituzionali le norme, in quel caso penali, inserite in sede di conversione, in quanto eterogenee al contenuto del decreto legge, e dunque esulanti dai casi straordinari di necessità e urgenza; e, nel pervenire all'accoglimento della questione, la Corte ha in particolare valorizzato l'importanza del ruolo del Parlamento e di un *iter legis* cui possano effettivamente partecipare anche le minoranze (sentenza n. 32 del 2014).

Ciò fermo restando, la giurisprudenza costituzionale ha sinora ritenuto che, in presenza dei presupposti richiesti all'art. 77 Cost., il ricorso al decreto legge in materia penale sia ammissibile.

Tuttavia, le anomalie procedurali della presente vicenda, già evidenziate sopra (carattere apodittico del preambolo e passaggio da procedimento legislativo ordinario a decretazione d'urgenza) potrebbero costituire una occasione per la Corte, in caso siano sollevate le relative questioni di costituzionalità, per valorizzare l'importanza della discussione parlamentare in materia penale, in ossequio alla riserva di legge dell'art. 25 Cost.

Si venga ora ad alcune specifiche norme del disegno di legge che evocano lo spettro del diritto penale d'autore, della repressione penale del dissenso o norme extrapenali che pongono ostacoli all'esercizio di diritti individuali fondamentali.

Il diritto penale d'autore sembrerebbe tornare alla ribalta, attraverso, ad esempio, la norma, che innalza la pena per chi, nel compiere accattonaggio, si avvale di minori di anni 14: le modifiche introdotte in realtà si limitano ad alzare massimi e minimi edittali di chi sfrutta minori o induce altri a tale attività per trarne vantaggio. Fermo restando che queste sono valutazioni limitate alla superficie della disposizione, e al netto di valutazioni di politica criminale esulanti da questo contributo, l'intervento normativo non dovrebbe porre problemi su un piano strettamente costituzionale, in quanto limitato a colpire la condotta di chi impone ad altri questo tipo di attività e non le caratteristiche personali di chi è dedito all'accattonaggio.

Più problematico è l'intervento in tema di rinvio dell'esecuzione della pena, nel caso di donna incinta o madre con prole d'età inferiore ad un anno, che passa da obbligatorio a facoltativo e deve comunque avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri.

A prescindere — ancora — da questioni di diritto penitenziario e criminologiche, in cui non si può entrare, si segnala un profilo legato al ricorso ad una sorta di diritto penale di bandiera. Sono evidentemente sacrificate, nel bilanciamento tra libertà e sicurezza, le esigenze di un sano sviluppo fisico e psicologico dei minori con età inferiore a tre anni, in una fase della vita molto delicata. Inoltre, l'idea alla base di questo intervento si radica probabilmente nella convinzione dell'esistenza di una categoria di donne inclini a delinquere, strumentalizzando la gravidanza proprio per sottrarsi alle conseguenze della detenzione e poter continuare a delinquere (verosimilmente, il Governo aveva in mente lo stereotipo della donna di etnia Roma o Sinti). Questo tipo di valutazione, a prescindere dai dati criminologici, desta qualche preoccupazione, perché la disciplina del rinvio della pena nei confronti di donne madri di minori con età inferiore a tre anni viene complessivamente piegata alla esigenza di far fronte ad un fenomeno simbolicamente strumentalizzato a livello politico, facendo leva anche su genere ed etnia della categoria colpita.

Il decreto legge introduce o rafforza inoltre norme penali che incidono, nel bilanciamento tra sicurezza e libertà, sui limiti alla manifestazione del pensiero o a riunioni. È, ad esempio, previsto un aumento di pena per il danneggiamento, in occasione di manifestazione; oppure, merita di essere citata la previsione del reato di resistenza all'interno di istituti penitenziari o centri d'accoglienza, volta a spostare il bilanciamento tra libertà e sicurezza a favore del bene del mantenimento dell'ordine all'interno di tali luoghi. Questi reati incidono su condotte con cui si esplica la manifestazione proprio dissenso, mediante espressione di idee, spesso in modo collettivo. Si ricordi sul punto che la libertà di riunione è una libertà costituzionale ad esercizio collettivo, tutelata dall'articolo 17 della Costituzione, che prelude all'esercizio di libertà e diritti di natura politica. Anche questo, pertanto, è un segno di espansione del diritto penale con un impatto costituzionale molto elevato, che merita un attento monitoraggio nel suo seguito applicativo.

Un ultimo aspetto degno di particolare attenzione riguarda la norma relativa all'acquisto delle schede elettroniche per la telefonia mobile (SIM). Nello specifico, all'art. 32, il decreto legge prevede che gli esercenti di imprese autorizzate alla vendita di schede elettroniche telefoniche, i quali non rispettino le norme relative alla vendita delle medesime, ed in particolare alla identificazione dell'acquirente, sia applicata una sanzione amministrativa consistente nella chiusura dell'esercizio dell'attività per un periodo variabile fra 5 e 30 giorni: dunque, una sanzione rilevante su di un piano economico-commerciale. Il secondo comma dell'art. 32, poi, prevede che, qualora il cliente sia cittadino di Stato non appartenente all'Unione Europea, «è acquisita copia del titolo di soggiorno di cui è in possesso ovvero del passaporto o del documento di viaggio equipollente o di un documento di riconoscimento che siano in corso di validità».

Rispetto al testo del disegno di legge, fortunatamente, è stato aggiunto che, in assenza di documento valido di soggiorno, sia prevista la possibilità di presentare un documento di

riconoscimento in corso di validità. Si tratta di una modifica importante, perché vi sono alcune categorie di persone cui sarebbe stato impedito di acquistare una SIM, in attesa del completamento della procedura da parte delle autorità competenti sui requisiti del titolo di soggiorno, come ad esempio i richiedenti asilo. È noto che, oggi, la possibilità di possedere una scheda telefonica non costituisce una semplice opzione; infatti, l'accesso al web ed alla rete telefonica è presupposto imprescindibile all'esercizio di diritti costituzionali molto rilevanti. Si pensi proprio ai richiedenti asilo, per i quali il collegamento con il web e/o la rete telefonica può essere funzionale all'espletamento della procedura per il riconoscimento dell'asilo o per fissare appuntamenti di natura sanitaria. Oggi il telefono cellulare, oltre che per comunicare, viene utilizzato per numerosissime operazioni.

Questo tipo di norma — che, si ribadisce, è stata superata nel passaggio al decreto legge — stando alla relazione di presentazione del disegno di legge, serviva a contrastare il mercato clandestino delle SIM; in realtà, questa misura probabilmente avrebbe avuto l'effetto d'incrementare l'isolamento dei soggetti non in grado di esibire il permesso di soggiorno e, inoltre, avrebbe indirettamente inciso sull'esercizio di diritti e libertà costituzionali rispetto ai quali il possesso di un telefonino collegato a Internet è strumento essenziale (v. in tema la sentenza n. 2 del 2022 della Corte costituzionale). Fermo restando che non esiste sociale un diritto al telefonino, un altro intervento di matrice securitaria, forse meno simbolicamente targato su un piano politico degli altri descritti sopra, avrebbe potuto ostacolare concretamente in modo molto incisivo l'esercizio di una serie di diritti costituzionali fondamentali.

Sia consentito un ultimo rilievo, più aderente forse al metodo dell'intervento criminale, come chiave di soluzione di tutti i problemi, attraverso un esempio. Il decreto legge reca misure penali e processuali volte a tutelare la proprietà privata di immobili destinati a domicilio altrui. Si tratta di una esigenza importante, che tenta di arginare le occupazioni abusive, spesso realizzate da chi è privo di una casa: sicuri però che, anziché il diritto penale, che non risolve il problema alla radice, il serbatoio di queste condotte sarà sempre “pieno”? Non è forse più adeguato lo strumento, assai complesso da realizzare, delle politiche sociali?

Note:

(*) Il contributo riprende, con alcune modifiche e integrazioni, il testo della relazione al Seminario “Pacchetto Sicurezza 2024. Profili criminologici, costituzionale e penalistici” tenutosi il 6 dicembre 2024 all'Università di Milano.