

Il piano inclinato

Domenico Gallo

presidente emerito di sezione della Cassazione; Centro Studi Nazionale “Domenico Losurdo”

ABSTRACT

Il processo di demolizione della Costituzione materiale, avviato da Francesco Cossiga nel 1991, ha conosciuto un'accelerazione con l'ascesa al governo di forze politiche rigenerate dalle radici del fascismo. Queste forze hanno vissuto l'entrata in vigore della Costituzione del '48 come l'esito di una propria sconfitta storica e stanno ora minando il modello di democrazia che i costituenti vollero orientato alla giustizia sociale. Anche il contesto internazionale, segnato dall'indebolimento delle regole e dalle guerre, ha favorito questo processo. Se tale cambiamento di regime non si è ancora compiutamente realizzato, è perché hanno tenuto le istituzioni di garanzia. I vari decreti sicurezza, e in particolare l'ultimo (Legge 80/2025), introducono nuove fattispecie di reato, aggravanti e inasprimenti delle pene ai danni di migranti, gruppi sociali emarginati e microcriminalità, mantenendo invece un “diritto mite” verso i colletti bianchi. Tale provvedimento è stato giudicato incostituzionale e fonte di disordini e soprusi dall'Ufficio Massimario della Corte di Cassazione.

The process of dismantling the material Constitution, initiated by Francesco Cossiga in 1991, gained momentum with the rise to power of political forces regenerated from the roots of fascism. These forces experienced the coming into force of the 1948 Constitution as the outcome of their own historical defeat, and are now chipping away at the model of democracy that the Constituent Assembly intended to be oriented toward social justice. The international context, marked by the weakening of rules and by wars, has also favored this process. If this regime change has not yet been fully accomplished, it is because the institutions of guarantee have held firm. The various security decrees, and especially the latest one (Law 80/2025), introduce new criminal offenses, aggravating circumstances, and harsher penalties targeting migrants, marginalized social groups, and petty crime, while maintaining a “mild law” toward white-collar criminals. This measure has been deemed unconstitutional and a source of disorder and abuse by the Ufficio Massimario of the Corte di Cassazione (the Italian Supreme Court's case-law office).

KEYWORDS

Costituzione, decreti sicurezza, nuovi reati, regime, fascismo

Il messaggio alle Camere del presidente della Repubblica Francesco Cossiga del 26 giugno 1991, intitolato ufficialmente «Sulle riforme istituzionali in ragione della inadeguatezza dell'apparato istituzionale», ha aperto una stagione di progressivo distacco del ceto politico di governo dai principi e dai valori della Costituzione italiana incardinati nell'ordinamento giuridico. Da lì è iniziato un processo politico di riforme e controriforme orientato a modificare

i caratteri originali dell'ordinamento democratico e a creare una distanza sempre maggiore fra la "costituzione materiale" e la "costituzione formale", frutto delle conquiste della resistenza.

Sono oltre trent'anni che forze politiche varie succedutesi nel governo del paese tentano di demolire l'edificio della democrazia costituzionale italiana e di saccheggiare i beni pubblici repubblicani. Questo processo si è sviluppato sia attraverso attacchi diretti con grandi progetti di riforme, com'è accaduto con la riforma Berlusconi (bocciata dagli elettori il 25-26 giugno 2006) e con la riforma Renzi (bocciata dagli elettori il 3 dicembre 2016), sia con riforme parziali come l'infelice riforma del Titolo V (che ha aperto la strada all'Autonomia differenziata). L'attacco alla Costituzione è stato portato avanti soprattutto con modificazioni della costituzione materiale, sia attraverso l'introduzione di leggi elettorali di tipo maggioritario, sia svilendo i principi sociali attraverso la deregulation del lavoro e delle attività produttive.

Il processo di delegittimazione è passato attraverso fasi diverse ma ha subito un'impennata impetuosa nell'ultima legislatura con l'avvento al governo di forze politiche ispirate da una visione autocratica della democrazia, palesemente insofferenti a ogni vincolo politico e giuridico all'esercizio del potere. Queste forze politiche, rigenerate dalle stesse radici del fascismo¹, hanno vissuto l'avvento della Costituzione del '48 come frutto di una loro sconfitta storica e adesso ambiscono a prendersi una rivincita. Tutti gli atti più significativi del governo Meloni sono stati orientati a picconare nella prassi il nostro modello di democrazia costituzionale, fondato sul lavoro, sull'eguaglianza e sull'inviolabilità dei diritti fondamentali, nel contesto della divisione e distribuzione dei poteri.

Questo processo è stato favorito dagli eventi internazionali: il disprezzo delle regole e dei valori del diritto internazionale, spavaldamente rivendicato da Donald Trump, spinto da Netanyahu fino all'estremo limite del genocidio in Palestina, incoraggia i processi di indebolimento delle regole e di degradazione della democrazia sul piano interno.

Dietro le grandi riforme programmate del premierato, della magistratura e dell'autonomia differenziata, condite con le restrizioni al dissenso sociale attraverso i cosiddetti decreti sicurezza, si profila un vero e proprio cambiamento di regime. Con il governo Meloni il piano inclinato che spingeva l'ordinamento materiale sempre più lontano dalla Costituzione della Repubblica ha subito una brusca impennata verso il fondo. Se questo cambiamento di regime non si è ancora compiutamente realizzato ciò è avvenuto perché sinora hanno tenuto le istituzioni di garanzia: ha retto la Corte costituzionale, che, se non ha sbarrato il passo all'Autonomia differenziata, almeno l'ha fortemente ridimensionata con la sentenza 192/2024; ha sostanzialmente tenuto il controllo di legalità svolto dall'autorità giudiziaria, mentre il tentativo di manomettere l'indipendenza della magistratura è fallito con il referendum per la resistenza del corpo elettorale; ha funzionato – invece – molto meno il ruolo di garanzia del presidente della Repubblica, esercitato molto debolmente da Matterella e in punta di piedi.

I provvedimenti, legislativi, amministrativi, la stessa comunicazione pubblica di Meloni e dei ministri del suo governo, l'occupazione della RAI e l'estromissione delle voci di dissenso, sono tutti elementi che concorrono a comporre lo stesso quadro, quello di un potere autoritario che, con un ossimoro è stato definito: democrazia illiberale. La cosiddetta

¹ Si veda T. MONTANARI, 2026.

democrazia illiberale in fondo è una forma attraverso la quale si manifesta il ritorno di quello che Umberto Eco, in un saggio del 1995, chiamava “il fascismo eterno”.

Il regime fascista fu costruito con una serie di provvedimenti legislativi (le leggi fascistiche) emanate fra il 1925 e il 1926. La pista principale per costruire il regime fu quella di intervenire sul tema dell’ordine pubblico, introducendo un minuzioso controllo di polizia su tutta la vita sociale in funzione di repressione di ogni forma di dissenso. Il “decreto sicurezza” del fascismo fu introdotto con il Regio Decreto 6 novembre 1926 n. 1848, con il quale fu approvato il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza sulla base della delega concessa al governo con la legge 31 dicembre 1925 n. 2318. Successivamente il Testo unico fu riformulato con il Regio decreto 18 giugno 1931 n. 773. Il T.U.L.P.S. è giunto fino a noi ed è ancora in vigore salvo le parti cancellate dalla Corte costituzionale. Il governo Meloni non si è accontentato di un unico “decreto sicurezza” come il fascismo, ma li ha moltiplicati seguendo la strada dell’esasperazione delle questioni di ordine pubblico e dell’uso del populismo penale come strumento di consenso politico e di discriminazione sociale.

Si è cominciato con il decreto anti-rave del 2022² che all’articolo 5 introduceva un nuovo reato (art. 434 bis del codice penale) che criminalizzava l’organizzazione di Rave-party, irrogando una pena assurda (la reclusione da 3 a 6 anni e la multa da 1.000 a 10.000 euro), estesa (con riduzione) a tutti coloro che vanno a ballare.

Il tema della “sicurezza” collegato all’immigrazione è stato oggetto del secondo intervento repressivo. il cosiddetto Decreto Cutro³, fu emanato a seguito del naufragio avvenuto il 26 febbraio 2023 nel quale persero la vita 94 persone fra cui 35 minori. La reazione a questa tragedia non fu quella di operare per accrescere la sicurezza in mare, ma di bastonare ulteriormente i profughi restringendo la protezione speciale e le garanzie procedurali per l’accesso al diritto d’asilo. La promessa di Meloni di perseguire i trafficanti per tutto l’orbe terracqueo, si è tradotta in ulteriori aumenti di pena per i reati connessi e all’introduzione di una nuova fattispecie di reato.

Il terzo provvedimento è stato il cosiddetto decreto Caivano⁴. Anche in questo caso l’intervento legislativo ha preso a pretesto un grave fatto di cronaca (lo stupro di due minorenni nell’agosto del 2023 da parte di un gruppo di giovani alcuni dei quali minorenni anch’essi) e si è tradotto in uno zibaldone di provvedimenti repressivi nei confronti della devianza minorile.

Il quarto provvedimento è stato il Decreto immigrazione e sicurezza⁵. Si tratta di un altro tassello della politica di indurimento delle condizioni di migranti e richiedenti asilo. Su questo terreno si è sviluppato uno scontro con la magistratura nell’esercizio della sua funzione di garanzia dei diritti fondamentali delle persone. Al punto che con il D.L. 11 ottobre 2024, n. 145 (convertito nella L. 9 dicembre 2024, n. 187 è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione dei Tribunali la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e di proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale adottati dal questore e attribuita alle Corti d’appello. Poiché i provvedimenti del Tribunale di Roma non erano graditi al governo è stato cambiato il giudice, per cercare di cambiare la giurisprudenza, senza tuttavia riuscirci.

² D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito nella L. 30 dicembre 2022, n. 199.

³ D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito nella L. 5 maggio 2023, n. 50.

⁴ D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito nella L. 13 novembre 2023, n. 159.

⁵ D.L. 5 ottobre 2023, n. 133, convertito nella L. 1 dicembre 2023, n. 176.

Il vero “pacchetto sicurezza” nel quale emergono tutte le tentazioni autoritarie di questo governo è il D.L. 48/2025, n. 48, convertito nella L. 9 giugno 2025, n. 80, intitolato:

“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”. Con questo provvedimento vengono inventati 14 nuovi reati, elevate ulteriormente le pene per reati comuni, criminalizzate condotte già depenalizzate (come il blocco stradale). Una politica volta ad alimentare l’insicurezza sociale, che investe nella paura, trova la sua legittimazione nel volto feroce dello Stato costruito attraverso l’ipertrofia del diritto penale. Quello che viene articolato è una sorta di diritto penale del nemico. I nemici da punire con lo strumento penale ovviamente vanno ricercati nelle fasce di emarginazione sociale. A differenza dei colletti bianchi, nei confronti dei quali vige il “diritto mite” apprezzato da un ministro garantista come Nordio, nei confronti degli immigrati, dei senza tetto, della microcriminalità si può dispiegare la potenza punitiva dello Stato, senza limiti e in barba alla decenza. Si tratta di un provvedimento complesso costituito da 39 articoli distinti in sei capi. Alla base c’è l’introduzione di nuove fattispecie incriminatrici, sia all’interno del codice penale, sia nell’ambito della legislazione complementare, anche attraverso la ricriminalizzazione di fattispecie di illecito amministrativo pecuniario già oggetto di precedente depenalizzazione, la modifica *in peius* di titoli di reato preesistenti, realizzata a vario titolo mediante l’aumento delle pene e l’introduzione di nuove circostanze aggravanti, comuni e speciali.

Conviene soffermarsi su alcuni punti cruciali richiamando le osservazioni contenute nella Relazione dell’Ufficio Massimario della Corte di Cassazione, verso il quale si sono levati alti gli strepiti della maggioranza. Il Massimario richiama: «le critiche più generali che la comunità giuridica – accademia (dottrina penalistica e costituzionalistica), magistratura e avvocatura associate – hanno mosso, a vario titolo, circa l’approccio e il contenuto politico-criminale», definito autoritario e panpenalista, che il legislatore d’urgenza col d.l. n. 48 del 2025 avrebbe realizzato, attraverso l’incremento generalizzato del carico sanzionatorio, «secondo la consueta logica del *more of the same*», a scopo eminentemente simbolico, attraverso la «manifestazione di una degenerante ipertrofia penalistica», in cui «il concetto di sicurezza – variamente declinato – è il nucleo centrale» in un’accezione stato-centrica «punitiva e repressiva, distante dal disegno costituzionale», volta al «rafforzamento sproporzionato delle situazioni giuridiche soggettive di coloro che sono impegnati in attività di ordine pubblico» ovvero espressive «nella quasi totalità dei casi, di marginalità sociale o di forme di manifestazione del dissenso». È «illusoria la vocazione general-preventiva» che la creazione di nuovi reati o l’inasprimento delle pene esistenti sia condizione essenziale per garantire migliori livelli di sicurezza per i cittadini, quando invece l’immissione di massicce dosi di penalità primaria comporterà «un aumento dei procedimenti, con possibili effetti negativi sulla durata complessiva dei processi» e inevitabili conseguenze «carcerogene». Con riferimento alla congerie di norme penali disseminate nel decreto sicurezza da più parti si è richiamata «la possibile violazione di plurimi principi costituzionali in materia penale quali: principio di sussidiarietà e di *extrema ratio* e il principio di necessaria offensività e il principio di proporzionalità delle pene. [...] Si sono altresì evocate le fondamentali libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) e di riunione (art. 17 Cost.), nonché il diritto di sciopero (art. 40) a fronte di molte fattispecie incriminatrici in cui rileva il *locus commissi delicti* e delle molte circostanze aggravanti suggestivamente definite «*di luogo e di contesto*»

le quali «vanno deliberatamente a colpire – a scopo evidentemente repressivo – l’area della manifestazione del dissenso e le sue modalità di espressione, specie nei luoghi e tra le persone, ove più acutamente emergono disagio, diseguaglianza, povertà, e dove pertanto è più probabile che tale dissenso deflagri in pubbliche manifestazioni di protesta».

A questo riguardo è significativa la creazione del nuovo reato di «occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui», che incrementa notevolmente (portandola da 2 a 7 anni di reclusione) la pena già prevista per l’occupazione di terreni o edifici dall’art. 633 del codice penale (la reclusione fino a due anni o la multa da 103 a 1032 euro). La norma, inoltre, estende la punibilità anche a chi «si intromette o coopera» nell’occupazione.

In proposito la Relazione del Massimario osserva: «Sulla nuova incriminazione nei primi commenti dottrinari e tra gli auditi sono state sollevate numerose perplessità circa la tenuta costituzionale della norma, anche attraverso il forte richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale il diritto all’abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è “incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (Corte Cost. n. 44 del 2020)170». Del pari, non sono mancate voci che hanno parlato apertamente di «doppia violazione di diritti umani» in relazione alla introduzione della nuova fattispecie, in quanto «lo Stato italiano non solo non garantisce il diritto a un alloggio adeguato, sancito dall’art. 11 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICESCR), ma commina agli occupanti sanzioni penali, quali la reclusione da due a sette anni, che paiono violare gli elementi fondamentali di ragionevolezza, necessità e proporzionalità».

Si possono fare altri esempi tratti dal pozzo senza fondo della criminalizzazione di comportamenti sociali.

Per quanto riguarda l’aggravante relativa al reato di istigazione a disobbedire alle leggi (art. 415 codice penale) «se il fatto è commesso all’interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute», l’Ufficio del Massimario impietosamente osserva:

«La volontà di riaccendere, nel contesto carcerario, l’attenzione su una fattispecie desueta costituisce altro tassello a completamento del giudizio nettamente negativo del combinato disposto art. 415 e 415-bis cod. pen.: anche l’aggravante in oggetto finisce per diventare un pericolosissimo strumento di gestione dell’ordine pubblico interno agli istituti, con elevati rischi di arbitrio da parte dei gestori della sicurezza con effetti che vanno in senso opposto alle esigenze di mantenimento dell’ordine pubblico interno.» Analogamente, altri ritengono l’aggravante in esame «esposta a rischio concreto di una punizione di condotte di pericolo astratto e di criminalizzazione del dissenso».

BIBLIOGRAFIA

T. MONTANARI, 2026, *La continuità del male. Perché la destra italiana è ancora fascista*, Milano, Feltrinelli