

ART. 14

IMPEDIMENTO DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE SU STRADA

Gianluca Ruggiero

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Proporzionalità dell'intervento penalistico. – 3. Elementi oggettivi costitutivi di fattispecie. – 4. Concorso di norme e di reati. – 5. Elemento psicologico del reato. – 6. Profili di diritto intertemporale.

1. Premessa.

L'art. 14, comma 1, lettere a) e b) del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 (in G.U. 11/04/2025, n. 85) ha apportato alcune modifiche all'art. 1-bis, comma 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, recante «*Norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione*» elevando a delitto l'attuale illecito amministrativo per blocco stradale. L'articolo 1-bis in questione, in particolare, sanzionava amministrativamente colui che impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo; l'illecito amministrativo, a seguito della modifica di cui trattasi, viene elevato a delitto ed esteso, nell'applicazione, anche ai casi di blocco di strada ferrata.

In sostituzione del secondo periodo, poi, viene inserita un'aggravante speciale ad effetto speciale, per l'ipotesi di consumazione del reato da parte di più persone riunite, graduando il trattamento sanzionatorio (nella specie, da sei mesi a due anni di reclusione) in rapporto a quello previsto per l'ipotesi base, che è punita, invece, con pena alternativa della reclusione fino a un mese o della multa fino a 300 euro.

La riforma, inaspettatamente varata con decreto legge, reintroduce la sanzione penale per un comportamento che dai più era considerato una manifestazione del dissenso politico, attraverso il quale pacificamente, creando disservizio, si influenzano le scelte politiche del Governo¹.

¹ FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *Arch. Pen.*, 2023, 2 ss.; CAVALIERE, *Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza*, in *Crit. dir.*, 2024, 2, 239 ss.; RUOTOLO, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza* (A.S. 1236), in *Sist. Pen.*, 9 ottobre 2024; CORNELLI, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in *Sist. pen.*, 2024, 11, 113 ss.; GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati di Cesare Beccaria*, in *Sist. pen.*, 2024, 11, 63 ss.; Passione, *Note concernenti il Disegno di legge n.1236/Senato, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittima dell'usura e di ordinamento penitenziario*, in *questionegiustizia.it*, 30 ottobre 2024.

L'impostazione originaria del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 era stata in larga parte condivisa dalla dottrina, in particolare nelle ipotesi di sciopero, secondo cui residua l'illiceità penale di condotte pure strumentali alla riuscita della manifestazioni, ogni qual volta le stesse risultino lesive di interessi primari non coincidenti con quelli relativi all'esercizio del diritto di sciopero².

La depenalizzazione di una tipologia di comportamento ad opera dell'art. 17 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, si poneva in linea con i nuovi assetti istituzionali delle moderne democrazie nelle quali l'area del penalmente rilevante deve essere sì circoscritta alla lesione di beni concretamente meritevoli di tutela, ma altresì evitare minacciare una pena per comportamenti che siano espressione di diritti di libertà, come la manifestazione del pensiero.

Nonostante la ricriminalizzazione della condotta di blocco stradale possa essere ricondotta ad una risposta al terrorismo *lato sensu* (ricordiamo che gli inasprimenti sanzionatori sono avvenuti nel 2018 col decreto legge 113 del 4 ottobre), bisogna stare attenti affinché lo Stato non finisca per usare gli stessi metodi dei terroristi. Solo il mantenimento del sistema di libertà e di garanzie di uno Stato di diritto sociale e democratico eviterà che il terrorismo provochi la delegittimazione dello Stato e della sua lotta contro quello.

La lotta contro il dissenso teso a destabilizzare l'ordine politico democratico deve per forza transitare per una riaffermazione dei valori e principi democratici negati dall'attività sovversiva che attenta non solo alle persone ed ai valori, ma anche alla legittimazione del sistema giuridico. Vi è quindi, in primo luogo, la necessità che la pena non persegua una mera finalità intimidatoria ma rafforzi, attraverso la prevenzione generale positiva, il messaggio normativo e ciò può conseguirsi, in ultima analisi, solo per il tramite di un diritto penale che non travalichi i limiti costituzionali di tutela della persona e delle sue libertà fondamentali.

2. *Proporzionalità dell'intervento penalistico.*

Un criterio discretivo circa i limiti di intervento penalistico è costituito dal principio di proporzionalità che impone limiti materiali che uno Stato democratico non può superare quando si tratta di diritti fondamentali. Viene presentato come il limite dei limiti, come una barriera di protezione contro le limitazioni dei diritti da parte dello Stato. Dato che ogni intervento penale – dalla tipizzazione del reato fino alla imposizione della pena e alla sua esecuzione – limita i diritti, generalmente fondamentali, il principio di proporzionalità rappresenta un limite costituzionale materiale fondamentale, che condiziona la legittimità dell'intervento penalistico.

Richiamando brevemente i tre subprincipi di *idoneità*, *necessità* e *proporzionalità in senso stretto*, questi sono finalizzati a tutelare interessi pubblici o

² LEO, *Blocco stradale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, 1987, 468.

privati che tutti gli interventi statali che limitano diritti umani dovrebbero perseguire. La compressione dei diritti fondamentali solo sarà costituzionalmente orientata se è proporzionata a detta finalità. Tali parametri saranno rispettati solo se l'azione statale sarà: a) idonea a raggiungere detta finalità, che sia capace di conseguirla; 2) necessaria per detto fine, nel senso che non si possa ottenere mediante un intervento non lesivo o meno lesivo dei diritti fondamentali; 3) proporzionata in senso stretto, che non comporti più costi per i diritti che benefici ottenuti.

L'applicazione di questo criterio nei suoi sub principi, significa che l'intervento penale è ammissibile se persegue finalità vantaggiose per beni giuridici di particolare importanza e, se lo fa in modo idoneo per proteggerli (principio di utilità dell'intervento penale), risulta necessaria non esistendo altro mezzo meno lesivo (principio di sussidiarietà e di minimo intervento) e non comporta una limitazione dei diritti sproporzionata in senso stretto rispetto alla finalità di protezione perseguita (principio di proporzionalità in senso stretto).

Ora, non sembra che la sovrappenalizzazione del comportamento ostruzionista che non abbia finalità eversive dell'ordine costituzionale possa essere accettata, trattandosi di una manifestazione di libertà che non può essere penalmente compressa se non a tutela di interessi che abbiano rilievo costituzionale.

Di ciò sembra rendersi (parzialmente) conto il legislatore della depenalizzazione allorché decriminalizza il comportamento suddetto degradandolo a mero illecito amministrativo, lasciando quindi residuare un aspetto di illiceità extrapenale della condotta; scelta di evidente compromesso politico non sembrando opportuno rilasciare una "licenza ad occupare" strade etc. anche se le finalità perseguite sono di tutto rispetto. Il blocco stradale può quindi avere il fine di richiedere l'emanazione di atti politici ma non ha la pretesa di incidere sulle competenze costituzionali, rendendone partecipi ad es. i sindacati, i lavoratori o una parte della popolazione interessata da provvedimenti legislativi. Significa però ribadire quanto dalla Costituzione già risulta: esser cioè questo tipo di comportamenti un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Da quanto detto circa il ricorso alla sanzione penale come scelta di carattere simbolico e di sicura irrilevanza sotto l'aspetto della deterrenza e con effetti ipertrofici, il principio di proporzionalità ci consente di chiarire che non vengono qui in considerazione quelle possibili lesioni a beni costituzionalmente protetti che possano derivare dalle manifestazioni di dissenso né la corrispondente esigenza di prevenirle e punirle. La necessità di una scrupolosa osservanza della libertà altrui, di non compromettere servizi pubblici o funzioni essenziali aventi carattere di preminente interesse generale costituzionalmente protetto; della rigorosa astensione da ogni violenza e così via, pone problemi che attengono non già alla manifestazione del pensiero, anche attraverso lo sciopero politico o che dir si voglia ma alla necessaria non lesività, oltre il limite strettamente necessario, dei diritti altrui.

Ciò che, in base a quanto già si è detto, qui rileva è la conclusione che l'art. 1 della l. 22 gennaio 1948, n. 66 – dettato a tutela dell'assetto istituzionale dell'epoca – non può sopravvivere se non in quella parte che possa essere volta a difesa dell'assetto previsto dalla vigente Costituzione. In questo quadro deve essere considerata legittima la punizione del blocco stradale ove questo sia diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale o sia diretto ad impedire od ostacolare il libero esercizio di quei diritti e poteri nei quali si esprime direttamente o indirettamente la sovranità popolare, e proprio perché si deve riconoscere che in questo caso il fine politico si scontra con la stessa Costituzione, la quale non solo consente, ma impone quelle misure che siano indispensabili a preservare, contro ogni sovvertimento, i principi fondamentali che la caratterizzano.

Illegittimo diventa però la punizione del blocco che, per il suo modo di essere, rimanendo entro i limiti di una legittima forma di pressione, in linea col fondamento stesso dell'attuale assetto costituzionale, che si basa, appunto, sull'esaltazione della libertà di manifestazione del pensiero in tutte le libere istituzioni, aperte alla valutazione delle istanze che in varia guisa sono espresse dai gruppi sociali.

3. Elementi oggettivi costitutivi di fattispecie.

Gli elementi strutturali della fattispecie sono rimasti inalterati. In particolare, circa la nozione di “strada” si è da tempo affermato che l'attività di progettazione, di costruzione e di gestione di autostrade è finalizzata ad un interesse generale in quanto rapportata ad esigenze qualitative dei livelli di servizio e di sicurezza, con la conseguenza che la società che ne risulti concessionaria, indipendentemente dalla sua organizzazione giuridica di società per azioni di diritto privato, ha finalità oggettivamente pubbliche e la sua attività, anche per essere esercitata in regime di concessione amministrativa, ha natura di attività amministrativa e non di attività di diritto privato³.

Alla predetta concessionaria, dunque, è stata affidata la gestione di un servizio pubblico in un settore di particolare rilievo strategico come quello dei trasporti, attività che comunque deve svolgere sotto il controllo e la vigilanza del Ministero competente: la struttura di società per azioni, a partecipazione mista, non può condurre a disconoscere il rilievo pubblicistico, in quanto la veste privatistica è funzionale ad assicurare di poter operare con maggior snellezza sul mercato⁴. Entro tale prospettiva, del resto, la soggezione alle norme del codice della strada è dettata da evidenti ragioni di ordine pubblico e di sicurezza collettiva. La definizione di “strada”, che comporta l'applicabilità della disciplina del

³ Cass. Sez. VI, 20 maggio 1998, De Michelis, n. 8854, Rv. 212002. Dal che consegue ulteriormente la qualifica soggettiva di pubblico ufficiale o di persona incaricata di un pubblico servizio dei suoi rappresentanti, ai sensi degli artt. 357 e 358 c.p.

⁴ Cass. Sez. VI, 10 novembre 2016, n. 15482.

relativo codice, non dipende infatti dalla natura, pubblica o privata, della proprietà di una determinata area, bensì dalla sua destinazione ad un uso pubblico⁵.

Quanto alle *strade ferrate*, la relativa nozione è fissata da una norma definitoria contenuta nell'ultimo comma dell'art. 431 c.p. secondo cui per strade ferrate si intendono, oltre quelle ordinarie, ogni altra strada con rotaie metalliche, sulla quale circolino veicoli mossi dal vapore, dall'elettricità o da un altro mezzo di trazione meccanica. Anche la definizione di fiumi, canali e laghi non pone particolari problemi, purchè la consistenza minima della via d'acqua sia sufficiente a consentire il passaggio di mezzi, anche piccoli di navigazione. Anche per quanto riguarda le zone portuali si ritiene che detta nozione vada oltre l'ambito dei porti in senso tecnico, comprendendo tutte le aree comunque attrezzate per il ricovero e la manovra dei natanti.

Una lettura della fattispecie orientata ad una concezione sostanziale del bene giuridico si rende necessaria per conferire la giusta rilevanza alle modalità offensive: solo quelle in grado di ostacolare la libera circolazione su strade destinate ad un pubblico servizio.

La condotta consiste nel deporre o abbandonare congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque nell'ostruire o ingombrare una di dette strade ovvero nel deporre o abbandonare congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi oppure ostruendoli o ingombrandoli.

La tecnica di redazione si caratterizza per un apparente ricorso a criteri di descrizione analitica e di "chiusura" relativamente alle possibili modalità di realizzazione del blocco "o comunque", talché, nella dottrina più remota, si distingueva tra una condotta di deposizione di oggetti e un contegno relativo all'ostruzione realizzata in ogni modo. In altri termini, saremmo in presenza di una fattispecie a realizzazione vincolata e di una fattispecie residuale a forma libera⁶.

A ben vedere, si tratta di una discussione fine a se stessa in quanto le modalità di comportamento descritte non sono né alternative né legate da un nesso di continenza o specialità, bensì incentrate verso un unico scopo che è quello di impedire od ostacolare la libera circolazione, che non è l'evento del reato, nonostante in dottrina più volte si faccia riferimento a tale epifenomeno. Trattandosi di reato a dolo specifico l'evento è esterno al fatto e non è necessario che si realizzi; purtuttavia non è possibile rinunciare ad una concreta idoneità funzionale delle condotte in ordine alla limitazione seria della libera circolazione⁷.

Basti pensare che l'articolo 432 c.p., costruito sul modello della fattispecie di attentato, punisce con una pena nel massimo edittale più bassa, chiunque, pone in pericolo la sicurezza dei pubblici trasporti per terra, per acqua o per aria. Le due norme sono in rapporto di specialità reciproca la prima caratterizzata dal

⁵ Cass. civ., Sez. II, 05 giugno 2018, n. 14367, Rv. 648972.

⁶ CONTIERI, *Blocco stradale*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 490 ss.

⁷ Per la tesi dell'evento naturalistico LEO, *Blocco stradale*, cit., 465.

dolo specifico di ostacolare la libera circolazione, la seconda dal porre in pericolo la sicurezza dei trasporti, con ciò indirizzando l'interprete verso una ricostruzione in termini di pericolo concreto delle due ipotesi criminose. Con particolare riferimento all'art. 1 oggetto di commento l'inserimento di un evento naturalistico non previsto è legato alla necessità che venga realizzata un'ostruzione (od un ingombro) della via di comunicazione.

Ciò è altresì dettato dalla necessità di evitare eccessive dilatazioni interpretative favorite dall'avverbio "comunque", più generale rispetto ai comportamenti maggiormente analitici prima descritti, per cui una lettura in termini di concreta offensività porta a ritenere necessario rivedere l'esegesi della norma, senza che sia opportuno introdurre elementi strutturali – l'evento naturalistico – con tutti i problemi di accertamento causale che ne derivano.

La *ratio* della norma è quindi da rinvenirsi nel divieto di blocco stradale, in qualunque modo esso venga realizzato: ostruendo, ingombrando, deponendo o abbandonando oggetti sulla via di comunicazione. Il linguaggio normativo è – a nostro avviso – meramente esemplificativo nelle possibili modalità di realizzazione del blocco che corrisponde a concetti diffusi e generalmente compresi dalla collettività⁸.

Ciò trova conferma nelle modalità di realizzazione del blocco stradale. Infatti, la nozione di *ostruzione*, comprendente qualsiasi fattore idoneo a realizzare una completa occlusione della via, ha lo stesso trattamento sanzionatorio dell'*ingombro* che rappresenta una chiusura solo parziale, tale però da comprometterne in misura apprezzabile la normale utilizzazione.

Resta fermo che il blocco deve essere inteso in senso materiale, frapponendo un ostacolo fisico non essendo sufficiente l'uso di violenza o minaccia nei confronti dell'utente tesi ad impedire la circolazione. Questa opzione interpretativa che potrebbe far leva sull'avverbio "comunque", non può essere accolta perché in contrasto con la *ratio* della norma e si risolverebbe in una forma di interpretazione analogica in *malam partem*.

L'interesse protetto può essere vulnerato solo con la realizzazione delle condotte descritte, strumentali alla produzione di un ingombro o di un'ostruzione, e non semplicemente e direttamente alla limitazione dell'altrui libertà di movimento. Particolarmente asseverativa si mostra la fattispecie aggravante di fatti commessi con violenza o minaccia: se queste due modalità di realizzazione del fatto elementi accidentali del reato non possono certo concorrere alla sua descrizione che resta incentrata sul materiale sbarramento della via di comunicazione.

Oltre agli oggetti possono costituire ostruzione etc. anche la presenza fisica degli agenti sulla strada ferrata od ordinaria sono penalmente rilevanti, dato che anche i corpi umani realizzano un ostacolo fisico alla circolazione e, dunque, l'ingombro o l'ostruzione necessari all'integrazione dell'illecito.

⁸ Corte cost., 16 luglio 1973, n. 133.

Si tratta di un reato di pericolo concreto che consiste in uno sbarramento o in un'ostruzione idonei a realizzare un blocco, scartando la mera possibilità di un pregiudizio alla libertà di circolazione.

Si ritiene altresì che sia un reato (eventualmente) permanente, con conseguenze rilevanti in materia di concorso di persone nel reato perché, in questa tipologia di reato, qualunque agevolazione del colpevole, posta in essere prima che la condotta di questi sia cessata, si risolve – salvo che non sia diversamente previsto – in un concorso nel reato, quanto meno a carattere morale⁹.

4. Concorso di norme e di reati.

Abbiamo già avuto modo di osservare che non comporta una pluralità di reati la realizzazione di più modalità di condotta previste dalla norma, per cui la molteplicità dei mezzi attraverso i quali viene realizzato il blocco o limitata la libertà di circolazione delle persone non configura più reati.

Frequente è la problematica del concorso (apparente) con il delitto di “interruzione di un pubblico servizio” di cui all’art. 340 c.p.. Costituisce quest’ultimo delitto ogni condotta che determini una qualunque temporanea alterazione, oggettivamente apprezzabile, della regolarità dell’ufficio o del servizio, anche se coinvolgente un settore e non la totalità delle attività¹⁰, escluso tuttavia se il servizio pubblico nel suo complesso continua a funzionare regolarmente adempiendo allo scopo per il quale è stato predisposto.

Si tratta di una disposizione sussidiaria “fuori dei casi preveduti da particolari disposizioni di legge” ad evento naturalistico focalizzato sull’alterazione della regolarità del servizio, mentre l’art. 1 d.lgs. 66/1948 stigmatizza una condotta finalizzata ad un impedimento e, in quanto punita più severamente, speciale rispetto all’ipotesi generale¹¹.

Deve altresì ritenersi assorbito il delitto di violenza privata (art. 610 c.p.), che potrebbe profilarsi qualora alle condotte ostruzionistiche si affianchino quelle intimidatorie. Ebbene, come già detto in precedenza, la violenza o la minaccia possono costituire circostanza aggravante del blocco stradale, per cui ben può darsi che ad uno sbarramento si accompagnino comportamenti coercitivi della libertà morale delle persone, funzionali alla materiale costituzione del blocco. È evidente però che la norma di cui all’art. 1 citato esaurisce completamente il disvalore del fatto, lasciando impregiudicate invece le eventuali lesioni personali che possono accompagnarsi alle condotte in precedenza viste.

⁹ Cass., SS.UU., 24 maggio 2012, n. 36258, Biondi, Rv. 253151; Cass., Sez. II, 22 settembre 2021, n. 282, Aiello, Rv. 282510.

¹⁰ Cass., Sez. VI, 12 dicembre 2018, n. 1334, Carannante, Rv. 274836.

¹¹ Cfr., Cass., sez. VI, 28 ottobre, 2021, n. 5463.

5. *Elemento psicologico del reato.*

È un delitto a dolo specifico consistente nel “fine di impedire ed ostacolare la libera circolazione” ma non ne fa necessariamente un reato a consumazione anticipata, costituendo, invece, un criterio di risoluzione dell’eventuale concorso apparente di norme: in primo luogo con i delitti di interruzione di pubblico servizio e di violenza privata. Il deposito o l’abbandono di congegni o di altri oggetti di qualsiasi specie deve essere volto a detto scopo ed essere in grado di cagionare un blocco, ovvero di ostruire o ingombrare una strada ordinaria o ferrata: non è corretto – a nostro sommo avviso – costruire due fattispecie, la prima a dolo specifico e mera condotta concretamente pericolosa e la seconda di evento naturalistico, a forma libera. Il dolo specifico deve ritenersi riferito a tutte le condotte, comprese quelle residuali o di chiusura. A tacer d’altro, l’occlusione è cosa diversa dall’ingombro, potendo il secondo essere aggirato o rimosso con maggior facilità del primo. L’importante, a nostro avviso, è che le condotte siano idonee ad impedire o ad ostacolare la libera circolazione.

6. *Profili di diritto intertemporale.*

La novella del 2025 potrà applicarsi solo ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore, dovendo continuare a vivere ultrattivamente l’ipotesi depenalizzata punita con sanzione amministrativa. Possono valere a tal riguardo le conclusioni raggiunte vigente il vecchio art. 1-*bis* del d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, per cui avrebbe dovuto ritenersi prevalente, in quanto norma speciale *ex* art. 9, comma 1, della legge n. 689 del 1981, rispetto alla nuova fattispecie, limitatamente alla sola condotta di ostruzione, e rispetto anche all’art. 340 cod. pen. nei limiti sopra evidenziati.