

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 febbraio 2023

***Il decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022. La disciplina anti-rave riveduta... E
corretta?****

*di Simone Mallardo – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico nell'Università del Piemonte
Orientale*

TITLE: The Law-Decree n. 162 of 31 October 2022. The anti-rave law, revised...and updated?

ABSTRACT: Il contributo esamina il decreto-legge 31 ottobre 2022 n. 162 (recante, fra le altre, misure urgenti in materia di prevenzione e contrasto dei raduni illegali; c.d. “Decreto Rave”) nella parte in cui disciplina il nuovo reato di invasione. La disamina è svolta sia sul piano formale sia su quello sostanziale, soffermandosi, in particolare, sui problemi sollevati dal ricorso alla decretazione d’urgenza e sulla possibile violazione delle libertà costituzionali in forza di una formulazione legislativa non chiara, caratterizzata da un ambiguo riferimento al concetto di ordine pubblico. In questa prospettiva, anche alla luce dell’analisi delle diverse formulazioni della fattispecie incriminatrice susseguitesì nel corso del dibattito parlamentare, si analizzerà se e in che termini la disciplina possa essere considerata conforme ai presupposti di legittimità costituzionale del nostro ordinamento. Nel corso dell’analisi verrà anche dato conto delle modifiche intervenute in sede di conversione, con la legge 30 dicembre 2022 n. 199, a partire da quelle sostenute dallo stesso Governo.

The present work aims to examine the law decree no. 162 of 31 October 2022 in the part where it regulates the new crime of invasion. The examination is carried out both on a formal and substantial

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

level, addressing, in particular, the problems raised by the use of emergency decrees and the possible violations of constitutional freedom by virtue of an unclear legislative formulation, characterised by an ambiguous reference to the concept of public order. In this perspective and in light of the analysis of the different formulations of the incriminating case that followed one another throughout the parliamentary debate, it will be analysed whether and in what terms the discipline can be considered in compliance with the prerequisites of constitutionality of the Italian legislation. During the analysis, an account will also be given of the changes made during the conversion with Law No. 199 of 30 December 2022, starting with those supported by the government itself.

KEYWORDS: decreto-legge; omogeneità; libertà di riunione; Corte costituzionale; raduni illegali; rave; law-decree; homogeneity; freedom of assembly; Constitutional Court

SOMMARIO: 1. Premessa: l’approvazione dell’articolo 434-*bis* c.p. – 2. L’introduzione di una fattispecie incriminatrice con decreto-legge – 3. La violazione delle libertà costituzionali – 4. Conclusioni: l’approvazione dell’articolo 633-*bis* c.p.

1. Premessa: l’approvazione dell’articolo 434-*bis* c.p.

Il 31 ottobre 2022 è stato approvato il decreto-legge n. 162¹ recante, fra le altre, misure urgenti di prevenzione e contrasto dei raduni illegali che ha inserito l’art. 434-*bis* nel Codice penale prevedendo e punendo la «Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l’ordine pubblico o l’incolumità pubblica o la salute pubblica». La novella è stata adottata allo scopo di «rafforzare il sistema di prevenzione e di contrasto del fenomeno dei grandi raduni musicali, organizzati clandestinamente (c.d. rave party)».

La nuova fattispecie di reato – prima delle modifiche apportate in sede di conversione² dalla legge n. 199 del 30 dicembre 2022³ – avrebbe punito con la pena della reclusione da tre a sei anni e

¹ G.U. n. 255 del 31 ottobre 2022.

² In [Senato](#) il disegno di legge, una volta discusso e approvato in seconda Commissione permanente giustizia, è stato approvato il 13 dicembre 2022. Alla [Camera](#) dei deputati la Commissione giustizia ha iniziato l’esame in sede referente il 15 dicembre 2022 per concluderlo il 23 dicembre. Il voto definitivo dell’aula, il 28 dicembre, ha vissuto momenti concitati ed è potuto giungere nel rispetto dei termini solo ricorrendo alla “ghigliottina”.

³ G.U. n. 304 del 30 dicembre 2022.

con la multa da euro 1.000 a 10.000 chiunque avesse organizzato o promosso l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, da parte di oltre cinquanta persone, allo scopo di realizzare un raduno che potesse rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica o la salute pubblica. L'introduzione di questa fattispecie incriminatrice ha acceso un forte dibattito che ha coinvolto gli operatori pratici (avvocati e magistrati) e la dottrina costituzionalistica e penalistica che si è espressa sui diversi mezzi di informazione.

Sul piano strettamente costituzionalistico le maggiori perplessità si sono registrate intorno due questioni, formali e sostanziali, distinte ma strettamente connesse. Con riferimento al profilo formale la scelta di introdurre il nuovo reato con decreto-legge ha riportato al centro del dibattito temi di carattere generale ampiamente discussi, quale l'idoneità della decretazione d'urgenza a soddisfare la riserva di legge in materia penale⁴; ma anche più specifici quali la valutazione in concreto della ricorrenza dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza⁵, e la necessaria omogeneità del contenuto normativo⁶. Con riferimento al piano sostanziale si è paventata la possibile violazione delle libertà costituzionali in forza di una formulazione legislativa non chiara, caratterizzata da un ambiguo riferimento al concetto di ordine pubblico.

2. L'introduzione della fattispecie incriminatrice con decreto-legge

Il tema generale dell'adeguatezza del decreto-legge rispetto al principio di legalità in materia penale è stato declinato dalla dottrina nel corso di un dibattito⁷ ormai risolto dalla giurisprudenza

⁴ A. PATRONI GRIFFI, *Decreto anti-rave, una norma incostituzionale*, in *Articolo 21 liberi di... Il dovere di informare il diritto ad essere informati*, del 7 novembre 2022; I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale, Problemi e prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 23.

⁵ R. BIN, *L'emergenza democratica non sono i "rave" ma il Ministero degli interni*, in *LaCostituzione.info*, del 4 novembre 2022; M. DELLA MORTE e M. CATENACCI, *La norma del governo Meloni anti-rave party è "vaga, incostituzionale e da stato di polizia: non c'è in nessun Paese Ue"*, in *Money.it*, del 2 novembre 2022.

⁶ Cfr. M. AINIS, *Decreto anti-rave, il marchio dell'illegittimità*, in *La Repubblica*, del 4 novembre 2022 che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012. Secondo Ainis il decreto sarebbe altresì viziato – formalmente – sotto il profilo dell'urgenza e – sostanzialmente – per il mancato rispetto dei principi di determinatezza e tassatività causati dalle scelte linguistiche quali «raduno pericoloso» e «ordine pubblico».

⁷ A favore dell'idoneità del decreto-legge a disciplinare la materia penale si sono espressi, M. GALLO, *Appunti di diritto penale, La legge penale*, Volume I, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 49 e seg; A. PAGLIARO, *Legge penale: principi generali*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume XXIII, Milano, 1973, pp. 1047-1048; F. MANTOVANI, *Diritto penale parte generale*, Cedam, Milano, 2017, X edizione, pp. 53 e 54; D. PULITANO', *Diritto penale*, Giappichelli,

costituzionale. In particolare, con la sentenza del 29 luglio 1996, n. 330 la Consulta, ribadendo la sua posizione, ha chiarito che «Non si può affermare, in linea di principio, che i decreti-legge non possano toccare fattispecie e sanzioni penali. Se così fosse, verrebbe introdotto un limite al contenuto dei decreti-legge non previsto dall'art. 77 della Costituzione e che non può essere desunto

Torino, 2005; P. PITTARO, *Art. 25 comma 2 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, p. 256.

Invece, l'utilizzo del decreto-legge sarebbe lesivo delle garanzie sottese al principio di riserva di legge per F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1973, pp. 7 e seg.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Volume II. L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1993, p. 61 e seg.; G. PINO, *L'insostenibile leggerezza della legalità penale*, in *Criminalia*, 2014, p. 176; L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari, 1990, p. 368 e seg.; G. FIANDACA e E. MUSCO, *Diritto penale Parte generale*, Zanichelli editore, Bologna, 2019, pp. 56-58; G. FIANDACA, *Crisi della riserva di legge e disagio della democrazia rappresentativa nell'età del protagonismo giurisdizionale*, in *Criminalia*, 2011, pp. 79-98; ID., *Legalità penale e democrazia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2007, pp. 1247-1277; F. PALAZZO, *Legge penale*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VII, Utet, Torino, 1993, pp. 346-347; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 30 nota 24; C. CUPELLI, *Il parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, in *Criminalia*, 2012, pp. 547; M. D'AMICO, *Qualità, diritto penale e principi costituzionali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, pp. 3-61; L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVIII, Treccani, Roma, 1990, p. 11; M. D'AMICO e G. ARCONZO, *Art. 25 comma 2 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 536 e seg.; N. ZANON, *Su alcuni problemi attuali della riserva di legge in materia penale*, in *Criminalia*, 2012, pp. 317-318; C. F. GROSSO, *Il fascino discreto della conservazione (considerazioni in margine all'asserita crisi del principio di riserva di legge in materia penale)*, in *Criminalia*, 2011, pp. 125.

Criticano l'utilizzo del decreto-legge nella materia penale perché lo strumento accorcia le tempistiche della discussione parlamentare o comunque è destinato a mortificare il dibattito qualora venisse posta la questione di fiducia su un maxiemendamento, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 41 e seg.; I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale, Problemi e prospettive*, cit., p. 25; F. BIONDI e S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.; M. D'AMICO, *La Corte costituzionale dinanzi al principio di legalità penale e l'alibi della discrezionalità del legislatore: problemi e prospettiva*, in I. Pellizzone (a cura di), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale, problematiche attuali*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 14 e 35.

Altri studiosi sostengono che sarebbe meglio non disciplinare la materia penale con la decretazione d'urgenza poiché può accadere che un soggetto venga indagato, processato e condannato sulla base di un decreto-legge vigente al momento del fatto, ma che non verrà convertito dal Parlamento. In questo caso, si ritiene che gli effetti sulla limitazione della libertà personale (misure cautelari ove applicabili o condanna all'esito di un giudizio direttissimo ex art. 449 c.p.p.), siano irreversibili. Così G. MARINUCCI, E. DOLCINI e G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale parte generale*, Giuffrè, Milano, 2022, XI edizione, pp. 52-53. Tale possibilità è considerata da altra parte della dottrina come meramente teorica, ma anche qualora si realizzasse l'ordinamento potrà adottare i rimedi che già utilizza nei casi di retroattività favorevole (norme abolitrici o che prevedono un trattamento sanzionatorio più favorevole o nei casi patologici di errore giudiziario) così M. ROMANO, *Corte costituzionale e riserva di legge*, in senso contrario G. Vassalli (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli-Roma, 2006, p. 32.

In senso contrario si sostiene che l'introduzione di una disciplina penalistica mediante decreto legge contrasterebbe con i casi straordinari di necessità e urgenza, non foss'altro che l'applicazione della legge penale interviene sempre *ex post*. Così E. CONTIERI e F. FORTE, *La nuova fattispecie delittuosa di invasione di terreni o edifici per raduni "pericolosi": un'analisi critica*, in *Questione Giustizia*, del 9 novembre 2022.

Prospetta il ricorso alla materia penale per far fronte a casi urgenti M. ROMANO, *Corte costituzionale e riserva di legge*, cit., p. 32 per il quale vi possono essere gravi pericoli di improvvisa insorgenza che impongono l'utilizzo di nuove disposizioni penali.

dal principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 della Costituzione), venendo tale riserva osservata anche da atti aventi forza di legge (cfr. sentenza n. 184 del 1974), purché nel rigoroso rispetto dei presupposti costituzionali ad essi inerenti». Il Giudice delle leggi ha ritenuto soddisfatta la finalità garantista della riserva di legge⁸ riconducendo nell'alveo dell'art. 25 comma 2 Cost. anche gli atti aventi forza di legge del Governo, in ragione del coinvolgimento delle Camere, comunque assicurato (a monte per il decreto legislativo, a valle per il decreto legge), dagli articoli 76 e 77 Cost.

Quanto all'aspetto più specifico della verifica in concreto della ricorrenza dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza, occorre rilevare che l'orientamento del giudice delle leggi configura un sindacato limitato a censurare i casi di «evidente mancanza»⁹, concetto ambiguo cui la stessa Consulta ha deciso, di fatto, di non ricorrere¹⁰. Peraltro, pur rappresentando di per sé un vizio di costituzionalità¹¹, un elemento sintomatico¹² della evidente mancanza potrebbe essere

⁸ C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., pp. 13-14; F. BRICOLA, *il 2° e 3° comma dell'art. 25, Commentario della Costituzione*, fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Rapporti civili. Art. 25, Zanichelli Editore, Bologna, 1981, pp. 227 e seg.; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1969, pp. 23 e seg.

⁹ La Corte ha affermato che la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può essere rilevata «solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento (v. sentenze nn. 330 del 1996, 391, 161 e 29 del 1995; ordinanze nn. 90 del 1997 e 432 del 1996)», così la sentenza della Corte costituzionale n. 398/1998. V. anche S. CURRERI, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3/2022, vol. V, p. 68; v. D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. N. 149 del 2020*, in *Nomos*, n. 2/2020, p. 4.

Sulla prassi applicativa e la svolta degli anni novanta da parte degli organi di garanzia costituzionale v. le riflessioni di M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, in M. Cavino e L. Imarisio (diretto da), *Trattato di Diritto Costituzionale Italiano*, Vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 224-229.

Sulla «fumosità» e l'oscurità di tale valutazione v. D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. N. 149 del 2020*, cit., pp. 3-4; S. CURRERI, *Parlamento e Corte costituzionale*, cit., p. 69 in cui si evidenzia che la Corte «si sia limitata ad intervenire in quei rari casi in cui la totale assenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza tramuta la discrezionalità del legislatore in manifesta irragionevolezza».

¹⁰ Cfr. M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, cit., p. 227.

¹¹ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012. Cfr. R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro Italiano*, 2008, vol. I, pp. 3044 ss.; M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, cit., p. 233; nello stesso senso S. CURRERI, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Diritto Costituzionale*, cit., p. 70, l'A. fa leva sulle argomentazioni contenute al considerato in diritto 3.3. della sentenza Corte costituzionale n. 22/2012 per sostenere che le disposizioni – qualora rispondenti al requisito della necessità ed urgenza – sarebbero comunque da dichiarare incostituzionali se fossero totalmente estranee o intruse all'impianto del decreto-legge.

¹² P. CARNEVALE, *Il vizio di «evidente mancanza» dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza Italiana*, fascicolo 7/8, parte I, 2007, pp. 1986-1989.

ricosciuto nella disomogeneità del testo. Rispetto a questo profilo, la Corte costituzionale ha individuato alcuni indici¹³ quali la coerenza della norma rispetto all'epigrafe (quindi l'intestazione o il titolo del provvedimento) e al preambolo; l'omogeneità contenutistica, funzionale e finalistica delle norme; il carattere ordinamentale o di riforma della novella; la coerenza della relazione illustrativa del disegno di legge di conversione; e, infine, le risultanze dei lavori parlamentari.

Un'analisi del decreto in commento alla stregua di questi indici potrebbe indurre a propendere per un giudizio positivo rispetto a quelli relativi al titolo¹⁴ e al preambolo¹⁵, ma negativo sul piano essenzialmente contenutistico¹⁶ in quanto sono previsti interventi su oggetti differenti: sull'ordinamento penitenziario¹⁷, sul rinvio dell'entrata in vigore della riforma della giustizia penale¹⁸, e sul parziale superamento della disciplina legislativa dell'emergenza pandemica¹⁹. Ma giova ricordare che rispetto a decreti-legge contenutisticamente eterogenei, nella giurisprudenza costituzionale più recente non si segnalano sentenze di accoglimento, poiché la Corte ha comunque ritenuto di riconoscere una coerenza complessiva dei provvedimenti rilevando ora una unità di ratio²⁰, ora un'intrinseca coerenza funzionale e finalistica, ora un'omogeneità di scopo²¹

¹³ Cfr. da ultimo A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in *Nomos* 1-2022, pp. 5-7; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, cit., pp. 1986-1989; le sentenze della Corte costituzionale nn. 29/1995, 5/2018 e 33/2019. Parla di «test imperniato sulla disomogeneità» o di «test della disomogeneità» D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge*, cit., p. 2 e 10; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, pp. 450 ss.

¹⁴ «[...] e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali».

¹⁵ «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno dei raduni [...]».

¹⁶ Cfr. Servizio Studi del Senato (a cura del), *Dossier n° 5 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 20 dicembre 2022*, p. 3, si riferisce a «quattro ben distinte finalità» evidenziando la carenza del requisito dell'omogeneità finalistica.

¹⁷ Sulla legge 26 luglio 1975, n. 354; sul decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152; sulle disposizioni transitorie in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari; e sulla legge 13 settembre 1982 n. 646.

¹⁸ Sul decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari».

¹⁹ Sul decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44.

²⁰ La giurisprudenza costituzionale si riferisce alla «ratio dominante» del decreto-legge. Cfr. considerato in diritto 4.1 della sentenza n. 32/2014; ma anche sentenze n. 213 del 2021, n. 170 e n. 16 del 2017, n. 287 del 2016 ed infine considerato in diritto 6.1 della sentenza n. 8/2022: «il sindacato di questa Corte resta, peraltro, circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità ed urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest'ultima come totalmente «estranea» o addirittura «intrusa» su cui v. le considerazioni di M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022*, in *Consulta online*, n. 2/2022, p. 1000.

(legittimando, per questa via, l'approvazione dei decreti c.d. *omnibus* e milleproroghe); così che si potrebbe concludere per la sostanziale vaghezza di questi indici nella loro concreta applicazione.

In particolare, rispetto al caso in esame si potrebbe ravvisare l'unitarietà di scopo dell'intervento legislativo nelle generalissime esigenze di giustizia e di sicurezza sottese ad interventi normativi di natura penitenziaria e penale in un'ottica general-preventiva²¹. Resta però da chiarire se un contenuto disomogeneo rispetto a parametri di costituzionalità eccessivamente vaghi permetta di superare il vaglio di costituzionalità alla luce di altri parametri fondamentali quali sono quelli di natura sostanziale della determinatezza della fattispecie incriminatrice.

²¹ Ad esempio, l'unitarietà di scopo delle disposizioni contenute nel decreto legge che ha modificato la disciplina del reato di abuso d'ufficio è stata valutata in riferimento alla ripresa economica del paese (sentenza della Corte costituzionale n. 8/2022). Giustificazione molto ampia e suscettibile di ricomprendere normativa di diversa natura.

²² In questo senso pare porsi anche la [relazione illustrativa](#) ove si legge come le esigenze di prevenzione generale e di ordine e sicurezza pubblica e/o collettiva riguardano sia la disciplina dell'ordinamento penitenziario sia l'introduzione del nuovo reato (cfr. anche [l'analisi tecnico-normativa](#) che trattando del nuovo reato si riferisce a «norme in materia di sicurezza», consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01361560.pdf>).

In senso del tutto contrario si sono espressi alcuni Senatori – in sede di conversione – che hanno proposto una questione pregiudiziale di costituzionalità (*La proposta di questione pregiudiziale del 9 dicembre 2022*, con la quale si deliberava, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame dell'A.S. 274. Consultabile anche al *Resoconto stenografico della 16 seduta pubblica del 12 dicembre 2022, allegato A*, p. 93.).

In particolare, essi ritenevano che il decreto-legge fosse stato adottato al di fuori dei casi straordinari di necessità e urgenza, nonché del tutto carente sotto il profilo dell'omogeneità (*Proposta di questione pregiudiziale*, p. 2) affermando che «pare difficile individuare un collegamento stringente tra le diverse disposizioni contenute nel decreto-legge e sostenere che esse sono volte a fare fronte a un singolo caso straordinario di necessità e urgenza» (Intervento di GIORGIS, *Resoconto stenografico della 16 seduta pubblica del 12 dicembre 2022*, p. 16.)

La maggioranza, durante la discussione della pregiudiziale, ha motivato in modo «apodittico» in merito all'urgenza di inserire la nuova fattispecie incriminatrice affermando che quella dei c.d. *rave* è divenuta una emergenza alla luce degli episodi passati (Intervento di STEFANI, *Resoconto stenografico della 16 seduta pubblica del 12 dicembre 2022*, p. 15).

La questione è stata discussa e comunque respinta nella seduta n. 16 del 12 dicembre 2022 con 98 contrari, 42 favorevoli e 25 astenuti (Per la discussione della questione pregiudiziale v. *Resoconto stenografico della 16 seduta pubblica del 12 dicembre 2022*, pp. 7-20. Per l'esito della votazione v. *Resoconto stenografico della 16 seduta pubblica del 12 dicembre 2022, allegato B*, p. 190).

Durante la discussione alla Camera, sono state proposte altre quattro questioni pregiudiziali di costituzionalità sui temi già affrontati in Senato. Esse sono state tutte respinte. (*Resoconto stenografico della seduta n. 28 del 27 dicembre 2022*, pp. 68-77)

3. La violazione delle libertà costituzionali

Ciò posto, l'art. 434-*bis* è stato criticato per la vaghezza²³ e indeterminatezza che comporterebbero l'applicabilità del reato anche a contesti diversi dai c.d. «rave-party», come raduni politici, sindacali, generiche manifestazioni di piazza²⁴, occupazioni scolastiche e universitarie, di fabbriche e infine a tutte le altre riunioni in luogo pubblico svolte senza preavviso all'autorità²⁵.

Inoltre si sarebbe potuta ravvisare una possibile violazione della libertà di riunione qualora fosse stata fornita un'interpretazione estensiva del concetto di «ordine pubblico», centrale nella fattispecie di reato come descritta nella sua formulazione originaria. Qualora esso fosse stato inteso non in senso «materiale» – e, quindi, in modo più restrittivo e rispettoso dell'art. 17 Cost. – ma «ideale»²⁶, si sarebbe venuta a delineare una lettura idonea a incidere pesantemente sulla libertà costituzionale di riunione nella sua dimensione politica e sociale²⁷ comportando «evidenti e fortissimi elementi di illegittimità»²⁸. In questa prospettiva l'utilizzo dell'espressione «ordine

²³ Così T. PADOVANI, “La norma anti-rave? Un caso di analfabetismo legislativo”, in *Il Foglio*, del 1° novembre 2022.

²⁴ Come quella compiuta dagli attivisti per il clima sul Grande raccordo anulare a Roma avvenuta il 2 novembre 2022, esempio citato da G. AZZARITI, “Decreto anti rave applicabile anche a manifestanti su Gra”, in *Adnkronos*, del 3 novembre 2022 a cui risponde C. CUPELLI, “Manifestazione su Gra? Si applica dlgs 66 1948, no anti rave party”, in *Adnkronos*, del 3 novembre 2022 affermando che in quello specifico caso trovano applicazione gli artt. 1 e 1-*bis* del decreto legislativo n. 66/1948 così come modificato dal d.l. n. 113/2018.

Fa riferimento a forti rischi di incostituzionalità dovuti alla potenziale applicabilità della norma anche a «feste rumorose di 51 bambini nel parco o di 51 tifosi in piazza che schiamazzano per la vittoria» F. CLEMENTI, “La norma sui rave va ritirata subito. Ci sono forti rischi di incostituzionalità”, in *Huffpost*, del 2 novembre 2022 il quale afferma che «la norma sui rave va ritirata subito».

²⁵ Così A. SCHILLACI, «Prima le cariche, ora le occupazioni negate: noi in piazza contro il Governo». *Gli studenti contro il reato anti-rave*, in *L'espresso*, del 2 novembre 2022.

²⁶ Così G. AZZARITI, *Il decreto anti-rave, le intercettazioni possibili e chi rischia 6 anni di carcere: «Facciamo i processi nei Palasport?»*, in *Openonline*, del 2 novembre 2022 e in *Allarme di giuristi e avvocati: “Delirio anticostituzionale, è peggio del codice Rocco”*, in *La Repubblica*, del 2 novembre 2022. Contrario all'interpretazione dell'ordine pubblico in senso «materiale» è S. CECCANTI, *DL rave, l'ordine pubblico era nel codice fascista*, in *IlRiformista*, del 3 novembre 2022.

Su tale distinzione v. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, Volume CLXI, 1963, pp. 111 e seg.; ID., *Libertà e sicurezza: cinquant'anni dopo*, in *Diritto e Società*, n. 2/2013, pp. 177-205; ID., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e Diritto*, 1967, pp. 367-372, pubblicato anche in C. LAVAGNA, *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984; L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XII, Torino, 1965, pp. 130 e seg.

²⁷ In questo senso v. M. FAIOLI, *Rave party e diritto di sciopero. I paradossi di una norma pensata male e scritta peggio*, in *Il Foglio*, del 4 novembre 2022 che auspica una revisione o l'abrogazione della norma poiché ritiene vi sia un problema di compatibilità con gli artt. 39 e 40 Cost.

²⁸ Così M. DELLA MORTE, *La norma del governo Meloni anti-rave party è “vaga, incostituzionale e da stato di polizia: non c'è in nessun Paese Ue”*, in *Money.it*, del 2 novembre 2022; ID., *Il rave del diritto. Prove tecniche di verticalismo*, in *Rivistailmulino.it*, del 9 novembre 2022 ove afferma che «sul versante costituzionale, la sola lettura

pubblico» avrebbe potuto essere ritenuto in contrasto con i «comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica» richiesti dall'art. 17 per poter vietare le riunioni²⁹.

D'altro canto non sono mancate voci che hanno rilevato come il concetto di ordine pubblico, oltre ad essere previsto dalla nostra Costituzione all'art. 117 comma 2 lett. H), è stato anche circoscritto dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 290/2000, e riconosciuto dalla stessa come limite all'esercizio della libertà di riunione ricavabile dal primo e dall'ultimo comma dell'art. 17 Cost. (sentenze nn. 160/1976; 15/1973; 168/1971; 54/1961)³⁰. Sulla base di queste considerazioni, è stata quindi proposta una interpretazione costituzionalmente orientata che ha ricondotto il nuovo reato nel perimetro dell'art. 17 Cost.; così che, qualora le occupazioni diverse dai «rave-party» non avessero minacciato l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica o la salute pubblica, il reato non avrebbe trovato applicazione³¹. Anche la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso l'ufficio legislativo del ministero dell'Interno, ha sottolineato come il nuovo reato non avrebbe leso la libertà di riunione riconosciuta all'art. 17 della Costituzione poiché idoneo ad incidere solo sui raduni che in concreto avrebbero messo in pericolo gli oggetti della sua tutela³².

della disposizione rende palesi le infinite possibilità interpretative, che incidono sulla portata prescrittiva dell'art. 17 Cost.».

²⁹ Così S. CECCANTI, *DL rave, l'ordine pubblico era nel codice fascista*, cit.; R. BIN, *L'emergenza democratica non sono i "rave" ma il Ministero degli interni*, cit. e l'ex Presidente della Corte costituzionale G. M. FLICK, *Il decreto anti-rave, le intercettazioni possibili e chi rischia 6 anni di carcere: «Facciamo i processi nei Palasport?»*, in *Openonline*, del 2 novembre 2022 e *Allarme di giuristi e avvocati: "Delirio anticostituzionale, è peggio del codice Rocco"*, in *La Repubblica*, del 2 novembre 2022 secondo il quale il nuovo reato è inutile. Si è espresso in modo molto critico sull'intervento normativo anche A. MORRONE, *Il decreto anti rave è un oltraggio al comune senso del diritto*, in *Editorialedomani.it*, del 3 novembre 2022.

³⁰ Così G. GUZZETTA, *"Espressione "ordine pubblico" è in Costituzione, anche in art. 117"*, in *Adnkronos*, del 3 novembre 2022.

³¹ Così G. GUZZETTA, *"I raduni vietati solo se pericolosi per l'incolumità. Non vedo criticità in questa norma"*, in *ilGiornale.it*, del 2 novembre 2022. Anche le correnti interne alla magistratura si sono espresse sulla questione. Magistratura Democratica ha pubblicato il comunicato dal titolo «Una pericolosa truffa delle etichette» ove si legge che: a) «intervenire con decreto legge per prevedere nuove fattispecie non è mai una buona idea»; b) la norma entra in «diretta collisione con l'art. 17 della Costituzione»; c) e che «se questo è il biglietto da visita del nuovo esecutivo in materia penale, ci aspetta una lunga stagione di resistenza costituzionale» (Il [comunicato del 1° novembre 2022](#) sottoscritto dal Comitato Esecutivo di Magistratura Democratica è consultabile sul sito dell'associazione al seguente link: <https://www.magistraturademocratica.it/data/doc/3290/cs-una-pericolosa-truffa-delle-etichette.pdf>). A prendere le distanze da queste dichiarazioni è il segretario di Magistratura Indipendente, Angelo Piraino, che in un'intervista si mostra perplesso in merito alla asserita compressione delle libertà costituzionali affermando che «libertà di riunirsi non vuole dire libertà di invadere le proprietà altrui» ma soprattutto che la magistratura «non è e non deve mai diventare un attore della scena politica» prendendo «nettamente le distanze da un simile approccio ideologico» (A. PIRAINO, *«No agli approcci ideologici, la magistratura non faccia politica»*, in *Editorialedomani.it*, del 4 novembre 2022).

³² L'analisi tecnico-normativa del Governo ha rilevato che la condotta punibile si basa sul presupposto dell'invasione illecita (già punibile di per sé dall'art. 633 c.p.), invasione che diviene poi presupposto ed occasione per la commissione di altri reati. Inoltre, la norma si porrebbe a tutela dell'art. 32 della Costituzione in quanto da tali manifestazioni discendono rischi – anche gravi – per la salute dei partecipanti «dovuti alla privazione del sonno per più

Peraltro, e nonostante le spiegazioni fornite dall'esecutivo, il servizio studi del Parlamento ha rilevato come la fattispecie non tipizzasse nel dettaglio le modalità dell'offesa ai beni giuridici protetti, e che la disposizione fosse suscettibile di essere applicata non solo ai grandi raduni musicali organizzati clandestinamente; pertanto, si sottolineava «l'opportunità di verificare la coerenza della formulazione con le finalità indicate nella relazione»³³.

Dinanzi a questi due orientamenti è necessario ricordare che la giurisprudenza costituzionale³⁴ ritiene che il concetto di ordine pubblico non debba cedere di fronte ai diritti costituzionalmente protetti, soprattutto se questi vengono esercitati in modo da compromettere altri beni e diritti pubblici e individuali (come la tranquillità, il riposo, il decoro e tanti altri) non espressamente menzionati dalla Costituzione; l'ordine pubblico deve essere interpretato in senso costituzionale³⁵ ossia come bene giuridico che deve essere protetto al fine di consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo³⁶. Così, l'ordine pubblico non deve essere interpretato in ottica repressivo-deterrente ma, al contrario, come «complesso dei principi su cui si fonda la convivenza civile [...] pertanto la difesa dell'ordine pubblico passa attraverso il rispetto dei principi e delle garanzie ad essi connesse, pur a fronte di aggressioni di intollerabile gravità»³⁷.

giorni, alla precarietà dell'alimentazione ed all'assordante e ininterrotto suono della musica cui si viene sottoposti» (*Analisi tecnico-normativa*, p. 12, consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01361560.pdf>).

³³ Servizio studi del Senato (a cura del), *Dossier del 9 dicembre 2022*, p. 30, «Misure urgenti in materia di accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i reati cosiddetti ostativi nonché in materia di obblighi di vaccinazione anti COVID-19 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali».

³⁴ In particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 168/1971 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 650 c.p. affermando che la contravvenzione fosse descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi.

³⁵ Sentenza della Corte costituzionale n. 19/1962.

³⁶ Se così non fosse sussisterebbe il rischio di un contrasto con la Costituzione: «la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 della Costituzione) debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza» (Corte cost., sent. n. 168/1971).

³⁷ S. MOCCIA, *Diritto penale politico e giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di riunione e di associazione articoli 17 e 18 Cost.*, in G. Vassalli (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli-Roma, 2006, pp. 215-216.

4. Conclusioni: l'approvazione dell'articolo 633-bis c.p.

Benché il concetto di «ordine pubblico» fosse stato già oggetto di una interpretazione costituzionalmente orientata, e l'asserita vaghezza e indeterminatezza della norma potesse essere ridimensionata alla stregua della giurisprudenza di legittimità e costituzionale, il legislatore ha ritenuto opportuno eliminare il riferimento al primo e ridurre il campo della seconda.

Nello specifico, in sede di conversione la commissione permanente giustizia del Senato ha modificato collocazione e formulazione³⁸ della disposizione; in particolare, il reato è stato trasposto dai delitti contro l'incolumità pubblica (dal titolo VI, art. 434-*bis*) a quelli contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone (al titolo XIII, art. 633-*bis*). Conseguenza diretta della diversa collocazione sistematica sul piano della disciplina delle libertà è l'inapplicabilità dell'art. 380 comma 2 lettera c) del Codice di procedura penale che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti contro l'incolumità pubblica per i quali è stabilita la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni o nel massimo a dieci anni.

A seguito della riformulazione, il nuovo art. 633-*bis* del codice penale – introdotto dall'art. 5 del decreto, convertito dalla legge n. 199 del 30 dicembre 2022 – prevede che sia punito, con la pena della reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000, chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento quando dall'invasione derivi un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi.

Ora, posto che il venir meno del riferimento all'«ordine pubblico» è accompagnato da una specificazione del tipo di riunione alla quale si applica la nuova fattispecie di reato³⁹, si può affermare che il legislatore di conversione è stato particolarmente rigoroso in termini di concretezza

³⁸ Per consultare il testo proposto dalla Commissione v. *Senato della Repubblica, testo proposto dalla 2 commissione permanente (giustizia), n. 274-A*. Cfr. Servizio studi del Senato (a cura del), *Dossier del 9 dicembre 2022*, p. 29-30.

³⁹ Scelta criticata in quanto esclude dall'applicabilità della norma tutti i raduni pericolosi non motivati da scopi musicali o ludici. Cfr. *Sesta commissione del CSM, Seduta del 21 dicembre 2022*, p. 85, consultabile sul sito del CSM, lavori del consiglio, dal plenum, al seguente link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/lavori-del-consiglio/dal-plenum>

del pericolo determinato dalle condotte criminose, sostituendo la locuzione «può derivare pericolo» (dal raduno) con «deriva un pericolo» (dall'invasione)⁴⁰. Inoltre, la nuova formulazione qualifica puntualmente il pericolo nella violazione di norme in materia di stupefacenti (d.p.r. 309/1990) e di sicurezza e di igiene degli spettacoli (fra tutti il testo unico di pubblica sicurezza r.d. n. 773/1931, il relativo regolamento per l'esecuzione r.d. 635/1940 e il Codice delle leggi antimafia d.Lgs. n. 159/2011). Infine, la condotta criminosa è stata ridotta nella sua ampiezza soggettiva limitando la punibilità degli organizzatori e dei promotori ma non già dei partecipanti al raduno.

Pare così di poter affermare che la disciplina rivista e corretta in sede di conversione abbia fornito – pur permanendo perplessità sull'omogeneità del testo – risposte adeguate ai dubbi di legittimità di carattere sostanziale per mezzo di una riformulazione più coerente della fattispecie incriminatrice, con l'esito di rafforzare i presupposti di legittimità della disciplina⁴¹.

⁴⁰ Inserendo, in tal modo, la fattispecie nella categoria dei reati di «pericolo concreto» accogliendo le critiche mosse da parte della dottrina sulla precedente formulazione. Infatti, sulla base della tripartizione elaborata da F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 205, il nuovo reato ex art. 633-bis non può essere inserito né fra quelli di «pericolo presunto» in quanto si ritengono consumati senza che sia necessario accertare che il bene giuridico abbia subito una minaccia di lesione concreta (il pericolo è presunto *juris et de jure*, «per cui non è ammessa neppure prova contraria della sua concreta esistenza»); né fra quelli di «pericolo astratto» «nei quali il pericolo non è requisito tipico, ma è dato dalla legge come insito nella stessa condotta».

⁴¹ Cfr. C. CUPELLI, *Il decreto rave? Not so bad*, in *Il Foglio*, del 17 dicembre 2022.