



DECRETO SICUREZZA: Una prima attuazione delle politiche di riarmo. Quale futuro per il diritto di sciopero e di manifestazione?

di Francesca R. Garisto e Fabio Savoldelli

Nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 9 giugno 2025 è stata pubblicata la legge 9 giugno 2025, n. 80, di conversione, senza emendamenti, del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (cd. decreto sicurezza)

Il provvedimento si compone di 31 articoli, introduce 14 nuove fattispecie di reato, inasprisce le pene di 9 reati già presenti nel codice penale e amplia sensibilmente il novero dei reati che possono compiere i Servizi di intelligence, per dichiarate finalità d'ufficio, in assenza di punibilità, tra i quali, il reato di costituzione di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, previsto dall'art. 270-bis c.p.

Molte di queste nuove disposizioni appaiono prevalentemente corrispondere a ragioni politico-elettorali dell'attuale esecutivo, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti repressivi contro fenomeni di marginalità sociale o comunque di criminalità "di sussistenza", quali l'occupazione di immobili, l'accattonaggio, il traffico di cannabis, le proteste all'interno degli istituti penitenziari e dei centri di trattenimento di stranieri irregolari.

Emblematica in tale senso è la pena prevista per il reato di occupazione di immobile destinato a domicilio altrui (da due a sette anni di reclusione), coincidente con quella comminata dall'art. 589 co. 2 c.p. per l'omicidio con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, nonché comparabile a quella prevista per il reato di cui all'art. 572 c.p. per i maltrattamenti contro familiari e conviventi (da tre a sette anni di reclusione).

Altre disposizioni, di cui si tratterà in questo contributo, sembrano invece indotte da ragioni eccentriche rispetto alle esigenze di politica interna e da ricondurre agli impegni internazionali che l'Italia ha assunto, soprattutto nel settore della difesa, da quando, nel febbraio del 2022, il conflitto in Ucraina è entrato nella sua fase più esplicita e cruenta.

Ci si riferisce, in particolare, agli artt. 13, 14, 19, 20, 21, 31 della legge, i quali, organicamente intesi, costituiscono un unico apparato repressivo contro **forme di dissenso organizzato** che abbiano a verificarsi presso "le aree delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali e marittime", destinate, come si illustrerà di seguito, **alla movimentazione di mezzi militari su larga scala**.



Tra questi articoli assume particolare rilevanza, in relazione al diritto di manifestazione dei lavoratori e delle lavoratrici del nostro Paese, la norma che introduce il reato di blocco stradale, attuato su strada ordinaria o rete ferroviaria mediante ostruzione con il proprio corpo.

Alcune brevi premesse di fatto, finalizzate a delineare il contesto entro cui è maturato il provvedimento, agevoleranno meglio la lettura del decreto legge che con il presente contributo si intende proporre.

Come noto, il programma [ReArm Europe](#), presentato dalla Presidente della Commissione Europea per alzare il livello del complesso militare industriale europeo agli standard russi, prevede 800 miliardi di euro di investimenti nel settore della difesa.

Tali ingenti investimenti dovrebbero aggiungersi a una spesa militare europea che, secondo quanto rilevato da un recente [studio dell'Università Cattolica di Milano](#), è già oggi superiore del 58% rispetto a quella sostenuta dalla stessa Federazione Russa.

Analogamente a quanto sostenuto dalla Commissione europea, il Segretario della NATO ha sollecitato gli Stati membri dell'alleanza ad innalzare la spesa militare [fino al 5% del PIL](#).

Medesime suggestioni provengono dagli ex Presidenti del Consiglio dei Ministri [Mario Draghi](#) ed [Enrico Letta](#).

Nel solco dei piani di investimento disposti dalle Istituzioni nazionali e sovranazionali, il 15/4/2024, Leonardo s.p.a. e Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., entrambe società a controllo pubblico, hanno sottoscritto un accordo, *“nato da un’iniziativa UE, finalizzato (...) ad assicurare la movimentazione di risorse militari, all’interno e all’esterno dell’Europa, [anche con breve preavviso e su larga scala](#), garantendo capacità di trasporto sicure, sostenibili e resilienti”*¹.

La struttura economica e sociale su cui, per contro, i costi di tali dispendiose politiche militari dovrebbero concretamente ricadere, pare tutt’altro che solida.

Due ultime annotazioni sul punto, prima di avviare la disamina del provvedimento.

Anzitutto, va ricordato che secondo [i più recenti sondaggi](#), l’opinione pubblica italiana, già provata da un aumento dei prezzi dei beni di consumo, dalla riduzione dei servizi essenziali e da una [stagnazione salariale](#) protratta da almeno 30 anni, è contraria all’incremento di spese militari.

¹ Tra le varie destinazioni delle risorse militari movimentate da Leonardo s.p.a., vi è attualmente il Medio Oriente. In particolare, secondo quanto riferito dal tenente colonnello Steven in forza alla terza flotta della Marina Militare israeliana, le unità navali dell’esercito israeliano impegnate nel bombardamento della striscia di Gaza montano [cannoni navali OTO Melara 76/62, prodotti dallo stesso gruppo Leonardo SpA](#), caratterizzati da una cadenza di tiro molto elevata (120 colpi al minuto), per la “difesa” antiaerea e anti-missile e il bombardamento navale e costiero.



In secondo luogo, successivamente ai fatti avvenuti in Ucraina nel febbraio del 2022 e ai contestuali sabotaggi dei gasdotti “Nord Stream” che, fino allora, approvvigionavano l’Europa di gas proveniente dalla Russia a valori concorrenziali, i più importanti sistemi manifatturieri continentali, [Germania](#) e [Italia](#), stanno entrando in un’economia di recessione.

In tale pericolosa congiuntura, con la legge in commento, il potere esecutivo introduce norme specificamente destinate a reprimere il dissenso manifestato presso le infrastrutture di interesse militare, garantendo così l’attuazione dei dispendiosi investimenti bellici stabiliti in sede UE e **la pianificata movimentazione di risorse militari sul territorio italiano**.

Lo fa, da ultimo, imprimendo un’accelerazione ai tempi di approvazione del provvedimento, con ricorso alla decretazione d’urgenza avvenuto l’11 aprile scorso, in concomitanza con l’istituzione, il 2 marzo, della cosiddetta “coalizione dei volenterosi” e la decisione di alcuni Paesi della UE di assumersi gli oneri derivanti dalla protrazione a tempo indeterminato del conflitto in Ucraina, dopo l’annunciato disimpegno statunitense.

Ciò, a conferma della stretta dipendenza del provvedimento in commento dalla situazione politica in atto, il cui evolversi pare richiedere una svolta, in senso militarista e antidemocratico, della società italiana.

Sono infatti state previste, come anticipato, rilevanti modifiche in tema di **blocco stradale**, integrato dalla condotta di coloro che impediscono la circolazione su strada ordinaria mediante l’uso del proprio corpo.

Fino all’entrata in vigore del decreto legge, il blocco stradale costituiva reato se realizzato con materiali che impedivano la circolazione (c.d. blocco reale), mentre il blocco stradale realizzato soltanto con il proprio corpo (c.d. blocco personale) integrava un illecito amministrativo, punito con sanzione pecuniaria.

Con il decreto sicurezza hanno invece assunto rilevanza penale anche condotte di protesta pacifica realizzate mediante “blocco personale”: la disobbedienza civile è diventata reato, punito *“con la pena della reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite”*.

Ne conseguirà un’evidente compressione del diritto di sciopero, che tradizionalmente si esprime anche attraverso blocchi stradali.

Un primo tangibile esempio è lo sciopero realizzato dai lavoratori del settore metalmeccanico lo scorso 20 giugno, in lotta per il rinnovo del contratto e l’aumento salariale, a seguito del quale gli



scioperanti, [secondo quanto anticipato dalla Questura](#), saranno denunciati per avere bloccato, durante le proteste, la circolazione stradale lungo la tangenziale di Bologna.

In aggiunta alla fattispecie di blocco stradale su strada ordinaria, come contestato dalla Questura di Bologna agli scioperanti metalmeccanici, è stato previsto che l'illecito punisca anche **il blocco che avviene lungo la rete ferroviaria**.

L'art. 13 del d.l. reca, inoltre, disposizioni finalizzate ad estendere l'ambito di applicazione della misura di prevenzione del divieto d'accesso alle aree urbane (DACUR, c.d. **Daspo urbano**).

Il DASPO urbano, secondo quanto stabilito dall'art. 10 co. 2 d.l. n. 14/17, è un **divieto di accesso** a infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, emesso su ordine del Questore ed estendibile fino a 24 mesi, nei confronti di un soggetto che abbia compiuto condotte che impediscano l'accessibilità alle predette strutture.

Fino all'entrata in vigore del d.l., tale potere limitativo della libertà personale può essere emesso dal Questore nel caso in cui l'ordine di allontanamento emesso dall'Organo accertatore individuato ai sensi dell'art. 13 l. 689/81 (*"organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro"* ovvero addetti di *"polizia giudiziaria"*), non si sia dimostrato sufficiente a impedire che il trasgressore reiteri l'ostruzione nei luoghi indicati dall'art. 10.

Diversamente dall'ordine di allontanamento emesso dalle Autorità amministrative locali ai sensi dell'art. 9 d.l. n. 14/17, il divieto di accesso emesso dal Questore ai sensi del successivo art. 10 può essere esteso **anche a luoghi ulteriori** rispetto a quelli in cui è stata accertata la condotta ostruttiva. A tal proposito, l'art. 13 del dl, svincola i poteri di polizia dal rapporto di sussidiarietà con quelli delle Autorità amministrative locali, sopra accennati, prevedendo che *«il questore può disporre il divieto di accesso di cui al primo periodo anche nei confronti di coloro che risultino **denunciati** o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, **per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1»**.*

L'effetto abnorme di questo meccanismo di prevenzione è determinato da diversi fattori.

Anzitutto, il Questore potrà disporre il divieto di accesso in presenza di una **mera denuncia**, o di una comunicazione di notizia di reato dalla Forza Pubblica, senza necessità che i fatti denunciati siano stati accertati in sede giudiziaria.



In secondo luogo, la denuncia o la condanna con sentenza anche non definitiva, legittimanti il provvedimento restrittivo, possono essere risalenti **fino a cinque anni prima al momento di applicazione del divieto di accesso**, con ciò, difettando dei requisiti di attualità e concretezza della pericolosità sociale necessari per l'applicazione della misura in esame.

Infine, si consideri che tra i reati per i quali, anche in presenza di sola denuncia, potrà essere emesso nei cinque anni successivi il divieto di accesso dal Questore, vi sono anche fattispecie delittuose di **modesto disvalore sociale**, quali le percosse e le lesioni personali lievi (rientranti nel menzionato libro II titolo XII del codice penale), tanto che l'eventuale procedimento penale che seguirebbe alla denuncia non sarebbe di competenza del Tribunale ordinario, bensì del Giudice di Pace.

In sintesi, una semplice segnalazione di polizia per uno dei reati sopra menzionati, commesso, fino a cinque anni prima, nel corso di manifestazioni pubbliche presso una delle infrastrutture indicate dall'art. 9 d.l. n. 14/17, potrà consentire al Questore di ordinare al contravventore un divieto di accesso, **in uno o più di detti luoghi**, fino a 12 mesi.

Ma non solo.

L'articolo 20 del d.l. modifica la rubrica dell'art. 583-*quater* del codice penale, relativo al reato di *“lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (...)”*, introducendo la fattispecie di *“lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni (...)”*.

Viene pertanto esteso l'ambito di applicazione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater* c.p. a lesioni non più, soltanto, gravi o gravissime, ma anche a **lesioni semplici**, integrate con prognosi da giorni 1 a giorni 40, oggi disciplinate dalla fattispecie generale di lesioni personali di cui all'art. 582 c.p., sebbene aggravata dalla speciale qualifica della vittima, come previsto dall'art. 61 n. 10 c.p.

La scelta di ricomprendere in un'unica fattispecie di reato le lesioni procurate a un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, quale ne sia l'entità, determina un notevole ampliamento dei poteri repressivi a disposizione della Forza pubblica alla ricorrenza di tale ipotesi.

In particolare, l'art. 13 del dl inserisce il nuovo reato previsto dal citato art. 583-*quater* c.p. tra le fattispecie per cui l'art. 10 co. 6-*quater* d.l. n. 14/17 prevede l'arresto in **flagranza differita**, intendendosi, con tale ultima locuzione, la possibilità per le Forze di polizia di procedere



all'arresto anche in assenza di flagranza di reato, bensì entro le 48 ore successive dal fatto, laddove l'autore sia identificato sulla base della documentazione video raccolta degli agenti di pubblica sicurezza.

In relazione a tale ultimo argomento, si segnala che l'art. 21 del dl introduce la possibilità di dotare le Forze di polizia in servizio presso *"siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni"*, di dispositivi di videosorveglianza indossabili.

Inoltre, per la nuova fattispecie di lesioni personali a pubblico ufficiale è previsto un trattamento sanzionatorio, da un minimo di due a un massimo di cinque anni di reclusione, che prevede conseguenze particolarmente rilevanti, tra l'altro, **in punto di misure cautelari applicabili e di diritto all'accesso alla definizione del procedimento con riti alternativi**.

In riferimento al primo aspetto, infatti, secondo quanto previsto dall'art. 280 co. 2 c.p.p., sarebbe applicabile all'indagato, da parte dell'Autorità Giudiziaria, la misura della custodia cautelare in carcere.

In relazione al secondo aspetto, secondo quanto previsto dall'art. 168-bis c.p., allo stesso imputato sarebbe precluso l'accesso al rito alternativo della messa alla prova, che consente al richiedente, in luogo dello svolgimento di un processo ordinario, di richiedere la sospensione del giudizio al fine di sottoporsi *"in prova"* a un periodo di lavori socialmente utili, trascorso positivamente il quale, il reato viene dichiarato estinto.

In sintesi, potrebbe presentarsi il caso in cui un manifestante, anche solo denunciato, nei cinque anni precedenti, per un qualsiasi reato contro la persona commesso in occasione di dimostrazioni presso infrastrutture pubbliche, sia sottoposto a Daspo urbano senza previo intervento dell'Autorità amministrativa locale, **o peggio**, in caso di segnalazione per il reato di lesioni lievi a pubblico ufficiale, identificato e tratto in arresto entro 48 ore successive al fatto, con possibilità di applicazione della custodia cautelare in carcere.

Ciò, in aggiunta alla preclusione per lo stesso manifestante, in caso di rinvio a giudizio per il reato di cui all'art. 583-quater c.p., di accedere al rito speciale della messa alla prova.

In materia di gestione dell'ordine pubblico presso infrastrutture pubbliche ritenute *"sensibili"*, sono inoltre state introdotte due nuove circostanze aggravanti.

La prima, quella inserita all'art. 61 co. 11 *decies* del codice penale, applicabile a qualsiasi delitto non colposo contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il



patrimonio, qualora il fatto sia commesso all'interno o nelle immediate adiacenze delle **stazioni ferroviarie** e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri.

La seconda, quella inserita al comma 4 dell'art. 339 del codice penale, che opera alla ricorrenza di atti violenti commessi al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici (art. 19).

Da ultimo, nello stesso dl sono previste importanti modifiche anche in riferimento al regime di punibilità delle condotte, configuranti ipotesi di reato, realizzate dal personale dei Servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica.

In particolare, il Decreto legge ritocca l'articolata disciplina delle garanzie funzionali per il personale dei Servizi di intelligence impegnato nelle attività di istituto di tutela della sicurezza nazionale, ampliando il novero di condotte di reato che gli operatori dei Servizi di informazione possono compiere, in assenza di punibilità, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sino all'entrata in vigore del d.l., erano scriminate le condotte realizzate dai funzionari dei Servizi di Informazione previste agli articoli 270 secondo comma c.p. (Partecipazione ad associazione sovversiva), 270-ter c.p. (Assistenza agli associati a organizzazioni sovversive o terroristiche), 270-quater c.p. (Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-quater.1 c.p. (Organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo), 270 quinquies c.p. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-quinquies.1 c.p. (Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo), 306 secondo comma c.p. (Partecipazione a banda armata), 302 e 414 c.p. (Istigazione a commettere delitti contro la personalità dello Stato).

Si trattava, sostanzialmente, di condotte **partecipative o assistenziali** dei funzionari dei Servizi, *latu sensu* riconducibili all'attività svolta dall'agente infiltrato in un'associazione criminale già costituita, con esclusione, pertanto, di ruoli direttivi, organizzativi o addirittura costitutivi.

Con il d.l. in commento, tale paradigma viene sostanzialmente rovesciato.

Viene infatti inserito, nel catalogo dei reati che i funzionari dei Servizi possono "giustificatamente" compiere, quello previsto dall'art. 270-bis c.p., relativo alla promozione, costituzione, organizzazione, direzione o finanziamento di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di **eversione dell'ordine democratico.**

Come si ricorderà, si tratta di una fattispecie di reato oggetto di contestazione in molti dei processi più rilevanti nella storia del nostro Paese, tra i quali, il processo relativo alle proteste No Tav, o



quello relativo alla strage di Bologna, per cui erano imputati, tra gli altri, i vertici della loggia P2, *“per aver costituito un’associazione sovversiva con fine di eversione dell’ordine democratico (...)”*.

Con l’entrata in vigore della legge in commento, tale tipo di condotta, se realizzata dai funzionari dei servizi che abbiano agito nello svolgimento delle attività di istituto, non potrà integrare responsabilità penale.

A seguito dell’introduzione del d.l. sicurezza, le capacità d’intervento dei Servizi di Informazione hanno pertanto visto una notevole estensione qualitativa, con riferimento alla possibilità di costituirsi, *“per finalità istituzionali”*, promotori di associazione sovversive.

L’insieme delle modifiche legislative finora esaminato, lascia pertanto intravedere la volontà del potere esecutivo di assicurare, qualunque sia lo scenario sociale che dovesse determinarsi in Italia, la realizzazione degli enormi investimenti bellici comunque decisi presso gli organismi sovranazionali a cui l’Italia partecipa.

Ciò, mediante lo spostamento del baricentro della prevenzione securitaria, dalle aree garantite dal controllo giurisdizionale, agli spazi, prevalentemente discrezionali, demandati alla polizia e alla pubblica sicurezza.

Lo stesso ampliamento dei reati che gli operatori dei servizi di informazione e sicurezza possono commettere in assenza di punibilità nell’esercizio delle loro funzioni, nel senso sopra accennato, pare confermare il proposito del potere esecutivo di presidiare più dappresso, e con poteri maggiormente *“penetranti”*, l’evolversi della situazione politica e sociale del Paese.

In conclusione, in attesa di capire quali ulteriori scenari bellici potranno palesarsi su scala internazionale, la partecipazione dell’Italia alla guerra sta già producendo effetti nefasti sulla vita democratica del Paese e sulle condizioni economiche di milioni di lavoratori e lavoratrici, le cui sorti, in assenza di rappresentanza parlamentare, sono strettamente legate alla capacità delle organizzazioni rappresentative dei loro interessi di distinguere, per dirla con Gramsci, la grande ambizione, indissolubile dal bene collettivo, dalla piccola ambizione, *“de proprio particolare”*.