

LA DERIVA PUNITIVA DELLA POLITICA CRIMINALE IN ITALIA

Analisi empirica della legislazione penale e della sicurezza degli ultimi trent'anni

di Roberto Cornelli e Lucrezia Silvana Rossi

L'articolo indaga l'evoluzione della legislazione penale e della sicurezza negli ultimi tre decenni per verificare la fondatezza dell'ipotesi secondo cui l'espansione della punitività costituirebbe, più che l'esito di scelte contingenti, un tratto strutturale del sistema penale contemporaneo. A tal fine è stato adottato un metodo di rilevazione empirica che combina l'analisi sistematica di circa 5.500 fonti normative accessibili sul portale istituzionale Normattiva con criteri selettivi appositamente elaborati per identificare, classificare e comparare i provvedimenti che hanno inciso sul perimetro della punitività in senso lato, includendo misure penali, para-penali e amministrative a carattere afflittivo. Dall'elaborazione dei dati raccolti emerge per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 2024 una persistente prevalenza di interventi ampliativi della punitività, solo marginalmente influenzata dall'alternanza politica, suggerendo l'esistenza di una dinamica espansiva di lungo periodo riconducibile a logiche sistemiche più che a scelte episodiche

SOMMARIO: 1. L'esigenza di "mappare" la legislazione penale e della sicurezza. – 2. Il metodo della ricerca. – 2.1. L'individuazione dei provvedimenti normativi. – 2.2. La selezione e la catalogazione dei provvedimenti normativi. – 2.3. Ulteriori precisazioni metodologiche. – 2.3.1. I criteri formali di conteggio dei provvedimenti. – 2.3.2. I criteri sostanziali di conteggio dei provvedimenti. – 3. I primi risultati della ricerca. – 3.1. L'area della punitività nel suo complesso. – 3.1.1. Brevi osservazioni sui picchi normativi alla luce dell'alternanza politica. – 3.2. I pacchetti legislativi. – 3.3. L'area della punitività per tipologia d'intervento. – 3.4. I campi di maggior intervento del legislatore. – 3.5. La prassi distorsiva nell'uso dei decreti-legge. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. L'esigenza di "mappare" la legislazione penale e della sicurezza.

Da tempo la dottrina penalistica segnala una crescente tendenza del legislatore italiano a fare ricorso al diritto penale come strumento privilegiato – se non addirittura esclusivo – di governo della società, in aperto contrasto con il principio di *extrema ratio*¹.

¹ Tra i molti che di recente hanno affrontato il tema, tornato al centro dei riflettori con il ddl che prevede l'introduzione del reato di femminicidio e il nuovo *decreto sicurezza*, v. FIANDACA (2025); GATTA (2024); PUGIOTTO (2025a); PUGIOTTO (2025b).



Questo fenomeno, spesso definito panpenalismo, si manifesta attraverso un'espansione del catalogo dei reati, un progressivo inasprimento delle cornici edittali e, più in generale, della tipologia sanzionatoria cui il reo può andare incontro, nonché un ricorso a un diritto penale con funzione prevalentemente simbolica. Esso, di fatto, sembra sempre più finalizzato a offrire rassicurazioni all'opinione pubblica, piuttosto che a perseguire concrete finalità di prevenzione generale o di rieducazione del condannato, nel costante tentativo di garantire quello che viene definito come un «*diritto a non avere paura*» e un «*diritto alla sicurezza*»².

Sebbene la riflessione dottrinale sul panpenalismo – tanto in ordine alle sue cause quanto ai suoi effetti – sia ormai ampia e consolidata, è tuttora assente un tentativo organico di documentarne empiricamente l'estensione e l'evoluzione, ricostruendone l'incidenza concreta nella produzione legislativa³.

È a partire da questa esigenza conoscitiva che si colloca il presente contributo⁴, il cui obiettivo è quello di integrare il dibattito scientifico con una rilevazione estesa e sistematica degli interventi legislativi in materia penale adottati negli ultimi trent'anni.

L'intento è dunque quello di affiancare alle chiavi di lettura già offerte dalla dottrina un insieme di dati capaci non solo di corroborare alcune intuizioni consolidate, ma anche di sollecitare ulteriori approfondimenti, grazie all'introduzione di una base conoscitiva inedita su cui fondare nuove linee di ricerca e letture critiche.

Nello specifico, l'analisi della produzione normativa è finalizzata a individuare tutti gli interventi⁵ che hanno inciso sull'area della “punitività”, tanto in senso ampliativo (determinando un aumento in termini di afflittività del sistema), quanto in senso restrittivo (comportando, specularmente, una diminuzione della stessa)⁶.

² Cfr. sul punto CERETTI, CORNELLI (2019), p. 1482; PULITANÒ (2019), pp. 1542-1544; RISICATO (2019), p. 8 e ss.

³ Esiste, invero, uno studio sull'attività normativa del legislatore che, però diversamente dal nostro, valuta esclusivamente la ricorrenza di determinate parole chiave all'interno dei provvedimenti normativi; cfr. BIANCHETTI (2019).

⁴ Lo studio si inserisce nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca intitolato *“The determinants of urban security policies and their impact on democratic institutions”* finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca attraverso i fondi dell'Unione Europea – Next Generation EU, nel contesto dei Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); nello specifico, coinvolge due Unità di Ricerca – una presso l'Università degli Studi di Milano “La Statale” e l'altra presso l'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna – ed è coordinato dal Prof. Roberto Cornelli, ordinario di Criminologia presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria” dell'Università degli Studi di Milano.

L'obiettivo generale è valutare quale tra i due principali modelli teorici – *bottom-up* e *top-down* – spieghi meglio le cause delle politiche di sicurezza nel contesto italiano. Secondo l'approccio *bottom-up*, sarebbe l'inquietudine popolare, derivante da un reale aumento della criminalità, a orientare le scelte politiche verso forme punitive; al contrario, il modello *top-down* individua nelle élite politiche, spesso coadiuvate dai media, i soggetti propulsori nella costruzione e direzione del sentimento di insicurezza (per un inquadramento sul tema v. BECKETT (1997); GARLAND (2001); ROBERTS *et al.* (2001); FROST (2006)).

Per esplorare questa dinamica si è proceduto con la raccolta di diversi dati, tra cui quelli relativi al messaggio mediatico, al discorso politico e, come anticipato, alla legislazione vigente.

⁵ Vi rientrano leggi, decreti-legge, decreti legislativi, decreti, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e decreti del Presidente della Repubblica.

⁶ Questa ricerca è peraltro destinata a confluire, nel prossimo futuro, nell'*Osservatorio sulla legislazione penale e della sicurezza*, che ha lo scopo di monitorare, aggiornare e rendere accessibili i dati raccolti con cadenza

Ai fini del presente lavoro, con il termine “punitività” ci riferiremo ad un concetto di tipo sostanziale, comprensivo, quindi, non solo della materia formalmente penale, ma anche delle misure afflittive non strettamente penali che, per l'appunto, lo sono nei fatti, come nel caso delle sanzioni amministrative⁷. Abbiamo quindi considerato tutti gli interventi impattanti sulla definizione di reato o di illecito, sui confini delle fattispecie, sulle pene e sulle sanzioni, sulle garanzie e tutele processuali, nonché sui poteri punitivi attribuiti allo Stato⁸.

In tale prospettiva, l'articolo si sviluppa in due sezioni: la prima è dedicata alla metodologia utilizzata per “mappare” la legislazione, con particolare attenzione ai criteri di selezione e classificazione degli atti normativi analizzati; la seconda propone una lettura dei primi risultati emersi, accompagnati da osservazioni critiche e riflessioni sul significato delle tendenze rilevate.

2. Il metodo della ricerca.

2.1. *L'individuazione dei provvedimenti normativi.*

L'analisi della legislazione è stata condotta tramite la consultazione del portale istituzionale www.normattiva.it, banca dati ufficiale aggiornata pressoché in tempo reale⁹, che raccoglie tutti gli atti normativi statali pubblicati in Gazzetta Ufficiale e/o nella Raccolta Ufficiale degli Atti Normativi dal 1861 ad oggi.

Al fine di individuare i provvedimenti rilevanti, si è proceduto alla selezione di una serie di parole-chiave ritenute idonee a intercettare, tra i vari testi legislativi, quelli che, in forme eterogenee, hanno inciso sull'area della punitività, così come

annuale, così da garantire un controllo pubblico e scientificamente fondato sull'evoluzione normativa in ambito penale (crimepo.osservatorio).

⁷ La decisione di includere nell'analisi anche le sanzioni amministrative è frutto di una valutazione accurata. Gli illeciti amministrativi, sebbene talvolta trascurati dalla dottrina e dal dibattito pubblico (al contrario si veda RUGA RIVA (2008), pp. 133-148; SELMINI (2020)) contribuiscono in misura significativa a definire il grado di afflittività complessiva dell'ordinamento. Ciò è confermato sia dalla giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo, che – a partire dal noto caso *Engel c. Paesi Bassi* – adotta un criterio sostanzialistico per qualificare gli illeciti (equiparando di fatto molte sanzioni amministrative ai reati sotto il profilo dell'applicazione delle garanzie previste dalla CEDU), sia da un'evidenza empirica immediatamente osservabile: la severità concreta di molte sanzioni amministrative risulta spesso pari o persino superiore a quella di molte pene.

Un dato ulteriore, emerso fin dalle prime fasi dell'indagine empirica, rafforza ulteriormente questa impostazione: la componente sanzionatoria di natura amministrativa risulta essere la più ricorrente nei provvedimenti normativi analizzati. La sua presenza capillare conferma la centralità degli illeciti amministrativi nel sistema attuale e il loro contributo rilevante all'innalzamento del livello complessivo di punitività. Per tali ragioni, escludere tale categoria dall'analisi avrebbe compromesso la completezza della ricerca.

⁸ Per una più approfondita spiegazione dei criteri di selezione dei provvedimenti si rinvia a quanto si dirà in seguito, § 2.2.

⁹ Di regola, i nuovi interventi sono inseriti nella banca dati entro tre giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

precedentemente definita. I termini selezionati riguardano tanto l'ambito penalistico in senso stretto¹⁰, quanto ambiti affini – in particolare legati al fenomeno migratorio, alle forze dell'ordine e alle sanzioni amministrative¹¹ – che, anche se non sempre si caratterizzano per la presenza di interventi di natura formalmente penale, contribuiscono nella sostanza a definire il perimetro della punitività dell'ordinamento.

La ricerca è stata effettuata mediante la funzione “*ricerca avanzata*” del sito, limitando il campo temporale al periodo compreso tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 2024¹², facendo riferimento alla data di pubblicazione dell'atto in Gazzetta Ufficiale (non a quella della sua approvazione). Ciascuna parola-chiave è stata inserita individualmente, estendendo l'indagine sia al titolo, sia al testo dei provvedimenti.

Una volta ottenuto il corpus normativo relativo a ciascun termine, al fine di evitare duplicazioni – potendo un singolo atto contenere più termini selezionati – è stata condotta una ricerca incrociata, inserendo simultaneamente nella sezione «*contiene nel testo una qualsiasi delle seguenti parole*» i termini che, presi singolarmente, avevano prodotto il maggior numero di risultati (gruppo 1¹³), fermi gli ulteriori parametri già descritti in precedenza¹⁴.

Considerato che la banca dati non consente l'inserimento simultaneo di un numero eccessivo di termini¹⁵, per completare la raccolta è stata avviata una seconda fase d'indagine: i termini a bassa frequenza (gruppo 2¹⁶) sono stati inseriti uno per volta, escludendo contestualmente i termini del gruppo 1 attraverso la funzione «*non contiene*

¹⁰ Precisamente, abbiamo considerato le seguenti parole: *penale, pena, pene, ergastolo, reclusione, multa, arresto, ammenda, criminalità, reato, reati*.

¹¹ Nel dettaglio, per il fenomeno migratorio: *straniero, stranieri, immigrazione, immigrato, immigrati, migratori*; per le forze dell'ordine: *polizia, polizie, arma*; per le sanzioni amministrative: *sanzione, sanzioni, illecito, illeciti*.

¹² L'analisi è stata avviata nel corso del 2023, con data di chiusura fissata al 31 dicembre dello stesso anno. Tale scadenza è destinata ad essere aggiornata su base annuale al termine di ciascun anno solare: attualmente il limite è stato esteso al 31 dicembre 2024. Più complessa è risultata la definizione del momento iniziale. A tal riguardo, va ricordato che l'indagine legislativa si inserisce in un progetto di più ampio respiro, finalizzato alla ricostruzione delle origini delle politiche di sicurezza in Italia. Proprio in tale ottica si è reso necessario riflettere sul momento in cui tali politiche hanno cominciato a prendere forma nel contesto normativo nazionale.

La letteratura specializzata individua nei primi anni Novanta una fase di svolta in tal senso; in particolare, vengono spesso richiamati gli anni 1992, 1993 e 1994, con un'attenzione specifica al 1994, considerato un anno cruciale per l'istituzione del progetto “Città sicure” (cfr. SELMINI (2020), p. 42). Alla luce di tali indicazioni si è dunque ritenuto opportuno far partire l'analisi – sia sul versante normativo che su quello del discorso politico e mediatico – dall'anno 1993, che consente di includere pienamente quella fase di avvio e, al contempo, di condurre uno studio su un arco temporale trentennale (tale la durata stabilita nella fase iniziale della raccolta dei dati).

¹³ Nello specifico, fanno parte del gruppo 1 le parole *penale, pena, reato, reati, sanzione, sanzioni, stranieri, polizia, illecito*.

¹⁴ Precisamente: sezione «*contiene nel testo una qualsiasi delle seguenti parole*»; intervallo temporale dal 1.01.1993 al 31.12.2024, avuto riguardo al periodo di pubblicazione; ricerca nel titolo e nel testo.

¹⁵ Provando a inserire tutte le parole chiave congiuntamente – operazione che avrebbe indubbiamente accelerato il reperimento del campione d'indagine – abbiamo riscontrato che oltre un certo numero di parole chiave, la banca dati restituisce come risultato zero.

¹⁶ Nello specifico, nel gruppo 2 rientrano le parole *pene, reclusione, arresto, multa, ammenda, ergastolo, criminalità, straniero, immigrazione, immigrato, immigrati, migratori, polizie, arma, illeciti*.

nel testo una qualsiasi delle seguenti parole». Questa procedura ha consentito di individuare gli atti non precedentemente rilevati, in cui erano presenti solo termini del gruppo 2.

A scopo di verifica, è stata, infine, effettuata una ricerca incrociata per ciascun termine del gruppo 2, associato, a turno, all'intero gruppo 1. La somma dei risultati supplementari coincideva con i provvedimenti già identificati nelle fasi precedenti, confermando l'assenza di duplicati e la completezza del campione normativo individuato.

2.2 *La selezione e la catalogazione dei provvedimenti normativi.*

A partire dal dato grezzo, costituito dall'insieme dei provvedimenti normativi individuati (quasi 5.500), si è proceduto all'esame analitico del contenuto di ciascuno di essi. Tale operazione ha consentito un duplice affinamento del campione, sia a livello quantitativo che qualitativo¹⁷.

In primo luogo, si è provveduto all'esclusione di quegli atti normativi che, pur contenendo (almeno) una delle parole chiave selezionate, non presentavano alcuna pertinenza tematica con l'oggetto dell'indagine. È il caso, da un lato, dei provvedimenti nei quali i termini ricercati venivano impiegati in accezioni semantiche differenti da quelle rilevanti¹⁸; dall'altro, di disposizioni in cui tali termini figuravano unicamente come meri riferimenti o rinvii, inseriti in contesti regolativi estranei alla materia della punitività¹⁹. Questa selezione ha condotto ad una prima scrematura del *corpus*, con l'esclusione di circa il 75% dei provvedimenti individuati mediante la ricerca testuale.

In secondo luogo, i provvedimenti effettivamente rilevanti sono stati oggetto di classificazione tematica, sulla base di sette macrocategorie fondate sull'oggetto della modifica legislativa rilevata. In presenza di interventi normativi incidenti su più ambiti, si è proceduto alla loro attribuzione a più categorie, distinguendo, all'interno di ciascuna, tra modifiche che determinano un incremento ("+") o una riduzione ("–") del tasso complessivo di punitività del sistema, ovvero entrambe le tendenze²⁰.

La prima categoria, denominata *reati*, include gli interventi che ampliano o restringono il campo applicativo delle fattispecie incriminatrici, ovvero ne introducono

¹⁷ Nel prosieguo saranno descritte esclusivamente le categorie per le quali, al momento, l'analisi è stata completata; tuttavia, è bene precisare che ulteriori categorie sono e saranno oggetto di studio, i cui esiti confluiranno nell'*Osservatorio sulla legislazione penale e della sicurezza* menzionato in precedenza.

¹⁸ Così, ad esempio, rispetto alla parola «pena», sono stati esclusi tutti i provvedimenti in cui tale termine veniva in rilievo solo in frasi quali «*a pena di nullità/decadenza*», che si inserivano in interventi di stampo civilistico.

¹⁹ Così, ad esempio, i provvedimenti che, nelle premesse, contengono frasi quali «*visto l'art. x del Codice penale*» e che poi, però, in concreto, riguardano temi estranei a quello d'interesse.

²⁰ Si è infatti considerata ciascuna modifica come a sé stante e non, invece, l'intero provvedimento complessivamente; quindi, un provvedimento che riduce la cornice edittale di un reato e, al contempo, introduce cinque nuove fattispecie incriminatrici sarà inserito in entrambe le categorie (+ e -) anche se, complessivamente, di stampo afflittivo/peggiorativo.

di nuove o ne abrogano di preesistenti²¹; tali modifiche possono riguardare oltre che le singole fattispecie, anche le disposizioni di parte generale che contribuiscono a definire le disposizioni di parte speciale²².

La seconda categoria concerne tutte le modifiche che incidono sulle *conseguenze sanzionatorie* delle condotte penalmente rilevanti. Vi rientrano anzitutto gli interventi su circostanze del reato, pene principali, pene sostitutive delle pene detentive brevi, pene accessorie, effetti penali della condanna, criteri di commisurazione e misure alternative alla detenzione²³. Vi rientrano altresì gli interventi che riguardano le cause di giustificazione²⁴, le cause di esclusione della colpevolezza, le cause di non punibilità, le cause di estinzione del reato e della pena, il concorso apparente di norme e di reati²⁵.

La terza categoria è costituita dalle *garanzie processuali* ed include le modifiche che comportano un ampliamento o una contrazione delle garanzie riconosciute all'imputato nel processo penale.

La quarta categoria, denominata *misure limitative della libertà*, riguarda ogni intervento legislativo che incide sulle libertà individuali, a prescindere dal momento procedimentale in cui opera; è una categoria di individuazione in parte residuale, comprendendo al suo interno tutto ciò che limita le libertà del singolo e, al contempo,

²¹ In tale categoria rientrano tanto le ipotesi di abrogazione *tout court* della fattispecie, quanto le ipotesi di depenalizzazione, con conseguente conversione della fattispecie in illecito amministrativo; in tal caso, il provvedimento sarà al contempo catalogato come riduttivo rispetto ai *reati* ed espansivo rispetto alle *sanzioni amministrative*.

²² Così, ad esempio, potrebbe essere nel caso di una modifica con cui il legislatore ridefinisce il concetto di dolo, in senso restrittivo, comportando, a cascata, una *abolitio criminis* parziale per un numero indefinito di reati.

²³ Invero, recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 32/2020 si è pronunciata sulle misure alternative alla detenzione, riconoscendone la natura sostanziale e sottoponendole, conseguentemente, al principio di irretroattività *in malam partem*. Alla luce di questo vero e proprio *revirement giurisprudenziale* – erano sempre state considerate norme processuali, impattanti esclusivamente sulle modalità di esecuzione ma non sulla pena in sé – si è deciso di distinguere come segue: le misure alternative alla detenzione, in ossequio a quanto affermato dalla Corte costituzionale, contribuiscono a definire la reale portata della pena inflitta e, dunque, nelle nostre categorie, impattano sulle conseguenze sanzionatorie delle condotte; diversamente, le concrete modalità esecutive legate all'organizzazione dell'istituto penitenziario (come possono essere le norme che disciplinano le visite o l'ora d'aria), nella prassi sono ancora ritenute norme processuali ed esulano dalle conseguenze sanzionatorie, pur impattando, anche notevolmente, sulla libertà del soggetto; per tale ragione, sono state ricondotte alla categoria 4, *limitazioni della libertà* (v. meglio *infra* e nota 26).

²⁴ La soluzione in punto di antigiuridicità si fonda su due ragioni: la prima, secondo la tesi prevalente in dottrina quanto in giurisprudenza, l'antigiuridicità è elemento autonomo della sistematica del reato (e non componente negativa del fatto tipico); la seconda, sempre in linea con la giurisprudenza maggioritaria, condivisa da parte della dottrina, le modifiche alle cause di giustificazione ai fini della successione di leggi nel tempo integrano una *mutatio criminis* (art. 2 c. 4 c.p.); in forza delle tesi prevalenti, dunque, l'alterazione dei confini delle stesse devono ritenersi impattanti sulle conseguenze sanzionatorie del fatto (categoria 2) e non, invece, sulla tipicità della condotta (categoria 1).

²⁵ Il *distinguo* tra le prime due categorie, di fatto, è simile a quello adottato in caso di successioni di leggi nel tempo per valutare l'applicazione retroattiva delle norme penali *in bonam partem*, dove i casi di *abolitio criminis* (art. 2 c. 2 c.p.) corrispondono alle modifiche rientranti nella categoria dei *reati* e i casi di *mutatio criminis* (art. 2 c. 3 e 4 c.p.) corrispondono alle modifiche rientranti nella categoria delle *conseguenze sanzionatorie*.

non rientra nelle altre categorie. Si considerano qui, tra l'altro, le misure cautelari, precautelari, di sicurezza, di prevenzione, tanto personali quanto reali, le modifiche impattanti sull'ordinamento penitenziario nei termini delle concrete modalità di esecuzione delle pene²⁶, nonché le varie forme di trattenimento amministrativo degli stranieri irregolari e dei richiedenti asilo²⁷.

La quinta categoria, denominata *poteri pubblici*, include le disposizioni che ampliano o restringono i poteri di natura sanzionatoria o afflittiva o comunque impattanti sui diritti e le libertà dei singoli, riconosciuti a soggetti istituzionali, quali per esempio il sindaco, il prefetto o il questore.

La sesta categoria, definita a-tecnicamente come *poteri di polizia*, si riferisce alle modifiche che incidono sui poteri coercitivi, di prevenzione e controllo attribuiti alle forze dell'ordine latamente intese, comprensive dei corpi di polizia locale, corpi ad ordinamento civile, corpi ad ordinamento militare nonché le forze armate italiane²⁸.

La settima ed ultima categoria ricomprende le *sanzioni amministrative* e contempla tutte le modifiche dell'apparato sanzionatorio amministrativo²⁹, sia in termini di introduzione/abrogazione di nuove sanzioni, sia di variazione (in aumento o diminuzione) delle sanzioni esistenti.

Accanto ai criteri finora illustrati si è scelto di introdurre due ulteriori livelli di analisi. Si tratta, in particolare, di un criterio riferito ai contenuti, volto all'individuazione sistematica dei pacchetti legislativi, e di un secondo criterio concernente gli strumenti normativi adottati, volto a monitorare la prassi applicativa del decreto-legge.

²⁶ Come anticipato sopra (v. nota 23) la collocazione di tali interventi nella quarta categoria si fonda sul fatto che, secondo la giurisprudenza prevalente, le norme che regolano la fruizione degli istituti hanno natura processuale, nonostante in concreto impattino notevolmente sulle modalità di esecuzione della pena; così, a mero titolo esemplificativo, abbiamo catalogato nella quarta categoria le modifiche che riguardano l'accesso ai servizi, agli spazi all'aperto, gli orari di visita, la fruizione dei luoghi comuni.

²⁷ Le misure che l'ordinamento applica nei confronti degli stranieri irregolari formalmente si collocano all'interno di una procedura amministrativa finalizzata all'espulsione degli stessi dal territorio nazionale; tuttavia, in concreto, sono profondamente limitative della libertà personale di tali soggetti e, quindi, secondo consolidata giurisprudenza della Corte EDU, devono essere soggette alle garanzie dell'art. 5 CEDU, nonostante non siano conseguenza della commissione di reati o illeciti amministrativi (sul punto v. MENTASTI (2019)). A prescindere, dunque, dalla natura formalmente riconosciuta a tali forme di trattenimento, riteniamo che debbano essere prese in considerazione ai fini della presente indagine dal momento che contribuiscono a delineare il livello di *"punitività del sistema"* assunto quale parametro di ricerca.

²⁸ Proprio perché il campione è costituito da provvedimenti normativi, gli atti amministrativi che ampliano i poteri di polizia ma che non poggiano la loro legittimità su modifiche legislative, come per esempio le ordinanze prefettizie sulle cd. zone rosse, non sono parte della presente analisi.

²⁹ A tal proposito, occorre precisare che si è deciso di includere tutte le sanzioni rinvenute nel corso nell'analisi, pur nella consapevolezza che non tutti gli illeciti amministrativi sono afflittivi al punto da rientrare nel concetto di materia sostanzialmente penale. Posto che la soluzione ottimale, ossia l'analisi caso per caso delle sanzioni, non era perseguitabile per tempi e risorse, tale compromesso è parso ragionevole, sia perché dovendo ricercare l'area della punitività, anche le sanzioni meno gravi indicano un'espansione dell'area del controllo, sia perché nella prassi quasi sempre si conclude per la natura sostanzialmente penale dell'illecito.

In relazione al primo livello di analisi, si è proceduto all'identificazione e alla classificazione di tutti i provvedimenti riconducibili alla categoria dei *pacchetti legislativi*, distinguendo tra quelli generici e i cd. *pacchetti sicurezza*.

L'interesse per questa tipologia normativa risponde a una duplice esigenza. Da un lato, come già evidenziato, l'analisi della legislazione si inserisce all'interno di un più ampio progetto di ricerca volto a indagare le cause e le dinamiche delle politiche di sicurezza; tale obiettivo rende imprescindibile un censimento accurato dei pacchetti sicurezza.

Dall'altro lato, l'analisi di tale modalità di intervento legislativo si ritiene possa integrare in modo utile le risultanze emerse dai criteri classificatori precedentemente applicati. Questi ultimi, infatti, permettono di rilevare il numero complessivo degli interventi del legislatore e di classificarli per materia, ma non restituiscono un'immagine realmente rappresentativa dell'ampiezza di ciascun intervento. In altri termini, ciascun provvedimento è contato una sola volta per ogni categoria, indipendentemente dal numero di modifiche effettivamente apportate. Il riferimento ai pacchetti quindi, pur non eliminando il vuoto rappresentativo appena delineato, consente una lettura trasversale e cumulativa dell'attività normativa, meglio evidenziando il grado di complessità e l'articolazione degli interventi, e permettendo così di avvicinarsi maggiormente alla reale portata del fenomeno.

Per definire i pacchetti, si è adottato un criterio composito, ispirato alla metodologia delineata dalla Corte EDU con i noti *criteri Engel* per la qualificazione della materia penale. In primo luogo, si è dato rilievo alla denominazione formale adottata dal legislatore: ogni provvedimento esplicitamente qualificato come "pacchetto" o "pacchetto sicurezza" è stato automaticamente incluso nella classificazione. In secondo luogo, si è fatto ricorso a un criterio sostanziale, reso necessario dalla disomogeneità delle etichette legislative. A tal fine, è stata elaborata una definizione funzionale di "pacchetto" fondata non tanto sulla mera quantità delle modifiche, quanto piuttosto sulla loro eterogeneità e sistematicità: si è ritenuto pacchetto ogni intervento normativo che, pur non qualificandosi espressamente come tale, si caratterizza per un approccio "a tutto campo" nei confronti di uno stesso ambito materiale.

Ne consegue che non costituisce pacchetto un atto che apporta una pluralità di modifiche circoscritte a una medesima fattispecie incriminatrice; rientra, invece, nella definizione ogni provvedimento che, nell'ottica di una medesima finalità di tutela, incida contestualmente su elementi eterogenei, quali ad esempio fattispecie penali, misure sanzionatorie accessorie, cause di giustificazione e profili risarcitori³⁰.

In tale prospettiva, si è ritenuto opportuno ricomprendersi nella categoria dei pacchetti anche i provvedimenti denominati dal legislatore come "testi unici", "riforme" o "codici", in quanto accomunati da una struttura normativa complessa e dalla tendenza

³⁰ Un esempio in tal senso è costituito dalla legge 26 aprile 2016, n. 36, intervenuta in materia di legittima difesa domiciliare, catalogata nella categoria dei pacchetti legislativi dal momento che ha introdotto una molteplicità di modifiche di natura profondamente eterogenea, tutte accomunate dalla finalità di garantire una più ampia tutela del domicilio e dell'esercizio commerciale contro aggressioni da parte di terzi.

a unificare in un unico *corpus* interventi molteplici e coordinati, volti alla realizzazione di uno specifico obiettivo politico-criminale.

Il secondo livello di analisi ha riguardato invece la prassi nell'utilizzo del decreto-legge, con particolare riferimento a tre ipotesi: a) decreti decaduti per mancata conversione; b) decreti i cui effetti sono stati fatti salvi da una legge successiva; c) decreti reiterati più volte. L'interesse per tale fenomeno è emerso *in itinere*, durante l'analisi dei provvedimenti, a fronte della ricorrenza – soprattutto nei primi anni considerati – di decreti-legge reiterati e successivamente convertiti, i cui effetti sono stati nel frattempo mantenuti in vigore mediante interventi legislativi *ad hoc* (spesso con la legge di conversione dell'ultimo decreto-legge reiterato). Sebbene tale fenomeno non fosse originariamente compreso nel campo d'indagine, la sua frequenza ha suggerito un approfondimento dedicato. In particolare, il periodo storico oggetto di analisi si presta bene a valutare l'uso – spesso distorto – dello strumento di cui all'art. 77 Cost., nonché a verificare l'incidenza dell'intervento correttivo esercitato dalla Corte costituzionale³¹.

2.3 Ulteriori precisazioni metodologiche.

Pur seguendo le regole precedentemente delineate, nel corso dello studio sono emerse una serie di problematiche, legate sia alle modalità di conteggio dei provvedimenti, sia alla rilevanza di determinati contenuti.

Nei paragrafi che seguono, dunque, si esporranno le ulteriori scelte compiute nella individuazione dei provvedimenti normativi e del loro inserimento nel campione d'indagine. L'esigenza sottesa ad ognuna è stata quella di garantire la massima coerenza interna della raccolta, ponendo come criteri guida, da un lato, l'uniformità nei metodi di conteggio, onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni che falserebbero i risultati; dall'altro, la selezione dei soli interventi effettivamente incidenti – in senso estensivo o restrittivo – sull'area della punitività, al fine di individuare con accuratezza i momenti in cui il legislatore è realmente intervenuto su tale ambito.

2.3.1. I criteri formali di conteggio dei provvedimenti.

Con riferimento ai problemi legati al computo di alcuni interventi, in primo luogo, vengono in rilievo i decreti legislativi adottati in attuazione di deleghe parlamentari; a tal proposito si è deciso di non includere le leggi delega: tali atti, infatti, rappresentano meri strumenti di indirizzo vincolante, che non producono effetti giuridici diretti se non per il tramite del decreto legislativo, che pertanto è l'unico provvedimento rilevante ai fini della presente analisi. Fanno eccezione i casi in cui la legge delega, accanto alla funzione direttiva, contiene disposizioni precettive

³¹ Corte costituzionale, sentenza 17 ottobre 1996, n. 360.

direttamente applicabili e dotate di un impatto autonomo sull'area della punitività che, per tale ragione, sono state incluse e conteggiate separatamente.

In secondo luogo, con riferimento ai decreti-legge adottati ex art. 77 Cost.³², si è scelto di computare unicamente tali provvedimenti, anche nei casi in cui la successiva legge di conversione avesse modificato significativamente il testo originario. La classificazione, però, tiene conto del contenuto risultante dalla combinazione tra decreto-legge e legge di conversione. La *ratio* sottesa a questa scelta risiede nell'esigenza di evitare un doppio conteggio dello stesso intervento legislativo, che – pur articolato in due fasi procedurali distinte, una di competenza del Governo e l'altra del Parlamento – si traduce comunque in un unico provvedimento normativo destinato a produrre effetti unitari.

Un ulteriore problema metodologico si è posto con riguardo alla prassi della reiterazione dei decreti-legge, frequente soprattutto nei primi anni Novanta; in tali casi, si è deciso di considerare solo il primo decreto-legge adottato in ordine cronologico. La scelta di privilegiare il primo atto temporale risponde all'intento di fotografare il momento in cui si è verificata la prima incidenza normativa sull'area della punitività: il primo decreto, infatti, rappresenta il momento di inizio dell'efficacia temporale del provvedimento³³.

Diversa dalle ipotesi appena analizzate è quella in cui il legislatore, a fronte di un decreto-legge decaduto per mancata conversione, a distanza di tempo (anni), decide di

³² A volte con la ricerca testuale sono emersi solo i decreti-legge o solo le leggi di conversione, ma si tratta di una discrepanza fisiologica dato lo strumento di ricerca adottato: nei casi in cui è venuta in rilievo solo la legge di conversione, l'assenza del decreto-legge ben si può spiegare considerando l'ipotesi che la modifica rilevante sia stata introdotta in sede di conversione; viceversa, la presenza del solo decreto-legge si può spiegare in due modi: la legge di conversione si limita a convertire, senza apportare modifiche (*in toto* o sulla parte rilevante) o modifica, eliminandola, la parte rilevante contenuta nel decreto legge; in entrambi i casi è corretto che essa non sia stata individuata dalla ricerca per parole.

³³ Questa soluzione è stata adottata 1) quando la reiterazione si è conclusa con una conversione; in tal caso, infatti, pacificamente gli effetti iniziano a decorrere dal primo decreto-legge; 2) quando una successiva legge ha fatto salvi gli effetti dei decreti reiterati e decaduti: l'intervento normativo successivo che «*fa salvi gli effetti*» va a creare una sorta di “legge temporanea” la cui applicazione coincide con il primo decreto-legge e termina con la decadenza dell'ultimo non convertito; 3) quando tali effetti non sono stati né confermati né salvati: anche in questo caso, infatti, il contenuto del decreto-legge può avere un reale impatto rispetto ai c.d. fatti concomitanti, tanto nel caso di disposizioni *in bonam partem* (tra il divieto di applicazione retroattività delle norme penali sfavorevoli che erano temporaneamente “sospese” per effetto del decreto e il principio di decadenza *ex tunc* dei decreti-legge non convertiti, secondo la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie si applica e prevale il primo principio, a discapito del secondo; cfr., tra molti, MARINUCCI *et al.* (2024), p. 164); quanto nel caso di disposizioni *in malam partem* (ciò può accedere nel caso in cui il decreto-legge contenga una nuova incriminazione che consenta l'arresto in flagranza o l'applicazione di misure cautelari; in tali ipotesi, infatti, il reo potrebbe subire delle limitazioni temporanee della libertà in forza di un decreto poi non convertito. Ma non solo, nel caso dell'arresto in flagranza le conseguenze potrebbero essere definitive: il successivo rito direttissimo potrebbe infatti portare ad una sentenza di condanna prima della decadenza del decreto-legge e quest'ultima, se non impugnata nei termini – pari a 15 giorni, in caso di motivazioni contestuali, come spesso avviene per tale tipologia di rito, artt. 585 c. 1 e 544 c.p.p. – potrebbe diventare definitiva; il condannato, di fatto, dovrebbe scontare una pena basata su un reato contenuto esclusivamente in un decreto-legge decaduto; cfr. sul punto, MARINUCCI, DOLCINI (2001), pp. 41-43).

reintrodurre il medesimo contenuto³⁴. In questo caso abbiamo considerato autonomamente ciascun atto normativo: a nostro avviso, infatti, non si tratta di una prassi sovrapponibile a quella della reiterazione (manca, infatti, la continuità normativa) e si tratta di condotte espressive di due autonome scelte punitive del legislatore, quantunque aventi ad oggetto le medesime modifiche³⁵.

Una menzione specifica, infine, merita la gestione dei decreti-legge emanati nel periodo emergenziale legato alla pandemia da COVID-19³⁶. In numerose occasioni il Governo ha adottato due o più decreti a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro, con contenuto sostanzialmente sovrapponibile; in seguito, il Parlamento ha convertito uno solo di tali provvedimenti (a volte il primo, a volte il secondo a livello temporale), affiancando alla conversione di uno, una clausola di salvezza degli effetti dell'altro. Anche in questo contesto si è seguito il criterio poc'anzi delineato e, quindi, abbiamo considerato solo il primo decreto-legge adottato, a prescindere da quale sia stato quello oggetto di conversione. Come già osservato per i casi di reiterazione, tale soluzione è preferibile giacché consente di cogliere il primo momento in cui l'intervento normativo ha inciso sul perimetro della punitività.

2.3.2. I criteri sostanziali di conteggio dei provvedimenti.

Con riferimento ai casi in cui risultava incerto o ambiguo l'impatto degli interventi normativi sull'area della punitività, vengono anzitutto in rilievo le modifiche apportate a norme richiamate da fattispecie incriminatrici; in tali casi, in applicazione del criterio strutturale, largamente prevalente in giurisprudenza³⁷, non sono state considerate tutte le modifiche che non integrano il preceitto della norma incriminatrice³⁸.

³⁴ È il caso del d.l. 15 novembre 1993 n. 455, reiterato per ben 18 volte, da ultimo con d.l. 23 ottobre 1996 n. 555 il cui contenuto, a distanza di sette anni, è stato trasposto nella l. 20 giugno 2003 n. 140, facendo salvi gli effetti dei d.l. precedenti; così ancora per il d.l. 14 luglio 1994 n. 440 e la successiva l. 8 agosto 1995, n. 332; così pure per il d.l. 27 settembre 1995 n. 407, reiterato più volte, decaduto per mancata conversione e, a distanza di un anno, replicato nel contenuto della l. 4 novembre 1997, n. 413.

³⁵ Questa soluzione è stata adottata 1) quando il primo il decreto-legge è decaduto; 2) quando il primo il decreto-legge è decaduto e gli effetti sono stati fatti salvi; 3) quando il primo decreto-legge è stato reiterato e poi è decaduto; 4) quando il primo decreto-legge è stato reiterato e poi è decaduto e gli effetti sono stati fatti salvi; invero, in tutte queste ipotesi non abbiamo continuità normativa, bensì una duplice modifica dell'area della punitività (che dunque deve essere contata due volte), aventi ad oggetto la medesima tipologia di intervento.

³⁶ È il caso, ad esempio, del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 e del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, gli effetti del primo sono stati fatti salvi, mentre il secondo è stato convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; o ancora, è il caso del d.l. 30 aprile 2020, n. 28 e del d.l. 10 maggio 2020, n. 29, il primo è stato convertito mentre gli effetti del secondo sono stati fatti salvi dalla l. 25 giugno 2020, n. 70. Sulla legislazione penale nella fase dell'emergenza da Covid-19 cfr. DELLA BELLA (2023).

³⁷ Cass. pen., S.U., 27 settembre 2007, n. 2451, in *CED Cassazione* n. 238197; Cass. pen., S.U., 28 febbraio 2008, n. 19601, in *CED Cassazione* n. 239398; per una pronuncia più recente, v. Cass. pen., sez. IV, 28 ottobre 2020, n. 36317, in *CED Cassazione* n. 280286.

³⁸ Così, ad esempio, numerose leggi hanno previsto l'istituzione di commissioni incaricate di approfondire specifiche tematiche o problematiche, disponendo, contestualmente, che le relative informazioni fossero

Inoltre, sono stati esclusi dall'analisi i provvedimenti recanti proroghe dei termini di efficacia. Sebbene tali atti determinino uno slittamento temporale degli effetti di una normativa preesistente, non comportano un'autonoma espansione o riduzione dell'area punitiva: si tratta, in sostanza, di modifiche incidenti unicamente sul *quando* (e non sul *se* o sul *quanto*) della vigenza di disposizioni già censite in fase precedente.

Ancora, sono stati esclusi anche gli interventi normativi concernenti l'organizzazione o l'assetto delle forze dell'ordine, ivi compresi quelli finalizzati all'incremento numerico del personale. Tali misure, per quanto talvolta espressamente motivate dall'esigenza di rafforzare il controllo del territorio, si mantengono sul piano organizzativo e, di per sé, risultano neutre rispetto alla dimensione della punitività.

Quanto, poi, ai provvedimenti di attuazione di obblighi di incriminazione di fonte convenzionale, europea o internazionale, sono stati presi in considerazione esclusivamente quelli dotati di immediata efficacia precettiva. Non sono stati invece considerati gli atti con mera valenza programmatica, nei quali Parlamento e/o Governo si limitano a ribadire l'esigenza di reprimere determinate condotte o introdurre specifiche fattispecie, dal momento che si tratta di interventi non in grado di incidere sull'area della punitività³⁹.

Da ultimo, non sono stati inclusi gli interventi relativi alla cooperazione giudiziaria internazionale nonché agli accordi in materia di estradizione o di mandato di arresto europeo (m.a.e.); trattandosi di attività che tendenzialmente dovrebbero avvenire nel rispetto delle stesse garanzie offerte dal nostro ordinamento⁴⁰ (nel primo caso) o basate su condizioni di reciprocità⁴¹ (nel secondo caso), riteniamo che tali atti normativi non siano in grado di alterare, in senso riduttivo o ampliativo, l'area della punitività presa in esame. Siamo consapevoli però del fatto che tali strumenti siano finalizzati all'implementazione e al rafforzamento della capacità dello Stato italiano (e degli altri con cui questo collabora) di perseguire i reati commessi tanto in Italia quanto all'estero, con particolare riferimento ai crimini transnazionali, e che in concreto essi contribuiscano ad una maggior efficacia del sistema: questi strumenti, pur formalmente

coperte dal segreto d'ufficio (penalmente rilevante ai sensi dell'art. 326 c.p.); tali provvedimenti non integrano il precezzo e, pertanto, non sono stati presi in considerazione.

³⁹ Si è consapevoli del fatto che simili enunciazioni possano orientare, anche significativamente, l'interpretazione giurisprudenziale; tuttavia, abbiamo ritenuto prevalente l'esigenza di fondare l'indagine su dati normativi certi e verificabili, evitando di estenderla a potenziali effetti indiretti e di difficile quantificazione, considerato oltretutto che l'analisi riguarda la normativa e non la concreta applicazione che se ne dà nella prassi. La soluzione opposta, poi, solleverebbe un ulteriore problema dal momento che, per uniformità e coerenza, si dovrebbe valutare anche l'interpretazione data dalla giurisprudenza di ogni disposizione legislativa nazionale (un'operazione di difficile, se non di impossibile realizzazione).

⁴⁰ Sul tema – complesso e delicato – del mutuo riconoscimento e della fiducia reciproca, si rinvia a KOSTORIS (2022); GERACI (2022).

⁴¹ Tale condizione riguarda la maggioranza dei reati. Esiste poi un elenco, disciplinato dalla decisione quadro relativa al m.a.e., 13 giugno 2002, 2002/584/GAI, recepita con l. 69/2005, di reati di gravità tale per cui la condizione citata non è necessaria; anche questi casi, però, non spostano la considerazione fatta poc'anzi: trattandosi di condotte in concreto punite nell'ordinamento italiano, gli interventi del legislatore sul punto non alterano i confini dell'area della punitività (l'oggetto di ricerca) e, dunque, non devono essere presi in considerazione a tal fine.

neutri, rafforzano di fatto la funzione repressiva dello Stato, ma in modo non misurabile secondo i criteri adottati nel presente studio.

3. I primi risultati della ricerca.

Nei successivi paragrafi ripercorremo i primi risultati della ricerca realizzata⁴².

Nella lettura dei dati occorre tenere a mente che essi sono completi nel ricostruire il numero di volte in cui il legislatore ha deciso di intervenire sull'ambito della punitività⁴³, ma non indicano quante modifiche effettive ciascun intervento abbia comportato⁴⁴. Tale impostazione, dunque, tende a sottostimare il reale impatto di ampliamento o restrizione dell'area della punitività di ciascun intervento⁴⁵. Anche in considerazione dell'ampio arco temporale di riferimento, i dati così raccolti sono comunque in grado di tratteggiare con adeguata precisione il quadro normativo italiano.

3.1. L'area della punitività nel suo complesso.

Il primo grafico (Fig. 1) offre una panoramica generale di tutti i provvedimenti normativi individuati attraverso la ricerca e classificati in base al loro impatto sull'area della punitività, in senso ampliativo o restrittivo.

Ogni provvedimento è stato conteggiato una sola volta, indipendentemente dal numero di categorie coinvolte; tuttavia, nei casi in cui un singolo provvedimento ha prodotto effetti sia ampliativi sia restrittivi, è stato conteggiato due volte, una per ciascun ambito.

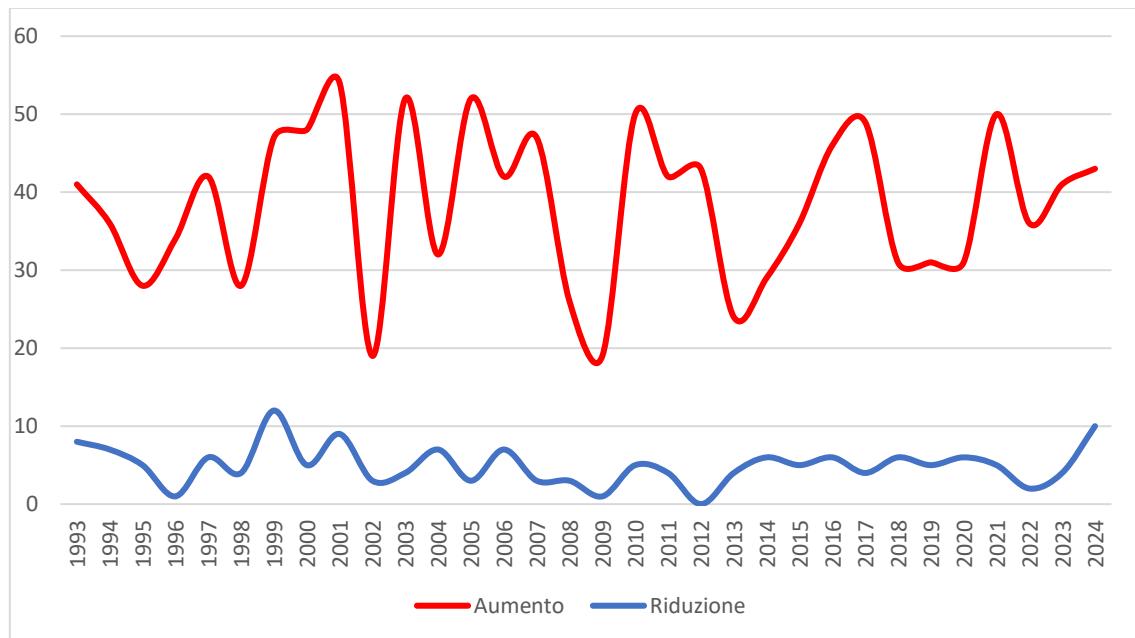
⁴² Precisiamo però che si tratta di un'indagine ancora in corso, destinata ad essere progressivamente ampliata, sia in termini temporali (con l'estensione del periodo oggetto di analisi), sia in termini contenutistici (attraverso l'introduzione di nuovi criteri di catalogazione), con conseguente futuro incremento della capacità descrittiva dei dati medesimi.

⁴³ D'altronde, tale dato risulta il più adatto se si considera la domanda alla base della ricerca in cui tale analisi si inserisce, il cui interesse era osservare non tanto le modifiche quanto il comportamento del legislatore.

⁴⁴ Per intenderci, un provvedimento che introduce una sola nuova fattispecie incriminatrice viene contato tanto quanto un altro che ne introduce venti.

⁴⁵ Questa alterazione viene parzialmente compensata dall'analisi incrociata dei dati relativi ai pacchetti normativi, sebbene anche tale operazione non consenta una piena restituzione della complessità del fenomeno.

Fig. 1: totale degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024).

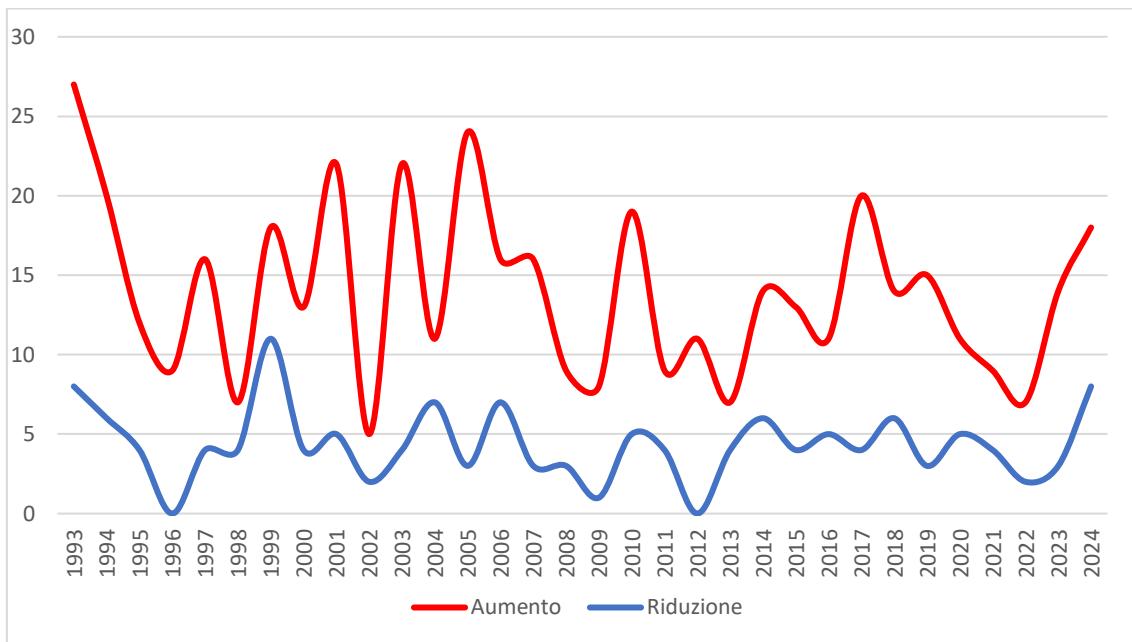


Nel secondo grafico (Fig. 2), invece, sono stati considerati i medesimi interventi ad eccezione di quelli impattanti esclusivamente sulle sanzioni amministrative; di fatto, il grafico considera i provvedimenti che incidono su (almeno) una delle altre sei categorie o contemporaneamente su una di queste e sulle sanzioni amministrative.

A differenza del primo grafico, che offre una rappresentazione più ampia del fenomeno, il secondo restituisce una lettura più selettiva, strettamente legata alla materia formalmente penale⁴⁶.

⁴⁶ Dato il numero particolarmente elevato di interventi impattanti sulle sole sanzioni amministrative, ci è parso interessante considerare, affianco al dato complessivo della punitività, anche quello più ristretto, legato all'area formalmente penale. Inoltre, si consideri che, come già detto in precedenza, l'inquadramento delle sanzioni amministrative come sostanzialmente penali richiederebbe un'analisi *ad hoc* di ciascuna sanzione e, dunque, nel primo grafico dell'intera punitività è verosimile siano presenti anche alcuni provvedimenti poco afflittivi o comunque marginalmente rilevanti.

Fig. 2: totale degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024), esclusi quelli concernenti le sole sanzioni amministrative.



Da entrambi i grafici emerge un primo dato, forse atteso, ma comunque significativo: i provvedimenti che comportano un'estensione dell'area della punitività sono di gran lunga superiori a quelli di segno opposto. Anche restringendo il campo d'indagine ed escludendo gli interventi impattanti sulle sole sanzioni amministrative, la tendenza non si inverte, anzi si conferma con nettezza, fornendo così una base empirica solida alla percezione – largamente diffusa tra studiosi e operatori del diritto penale – di un ricorso sistematico e crescente allo strumento penale, inteso sia in senso formale sia in senso sostanziale.

Un'ulteriore conferma di questo risultato si ricava dall'analisi del saldo annuale netto tra provvedimenti ampliativi e riduttivi della punitività (Figg. 3 e 4): per ciascun anno si è sottratto dal numero totale dei provvedimenti afflittivi quello dei provvedimenti di segno contrario, ottenendo un valore netto positivo o negativo (nei fatti, sempre positivo). I valori annuali così ricavati sono stati progressivamente sommati tra loro, evidenziando in questo modo l'accumulo degli interventi afflittivi nel tempo. Si è ritenuto opportuno adottare questa metodologia cumulativa in quanto, salvo rari casi⁴⁷, ogni intervento legislativo tende a sommarsi agli altri nel corpo del sistema penale vigente. Il grafico così costruito fornisce, pertanto, una rappresentazione più realistica dell'espansione progressiva dell'area della punitività.

⁴⁷ Ci riferiamo ai casi menzionati in precedenza dove lo stesso decreto-legge, una volta decaduto, è stato riproposto a distanza di anni, di fatto così comportando una doppia rappresentazione nei grafici del medesimo intervento; sul punto v. *supra* § 2.3.1.

Anche in questo caso sono stati predisposti due grafici distinti, adottando il medesimo *distinguo* di cui sopra.

Fig. 3: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024).

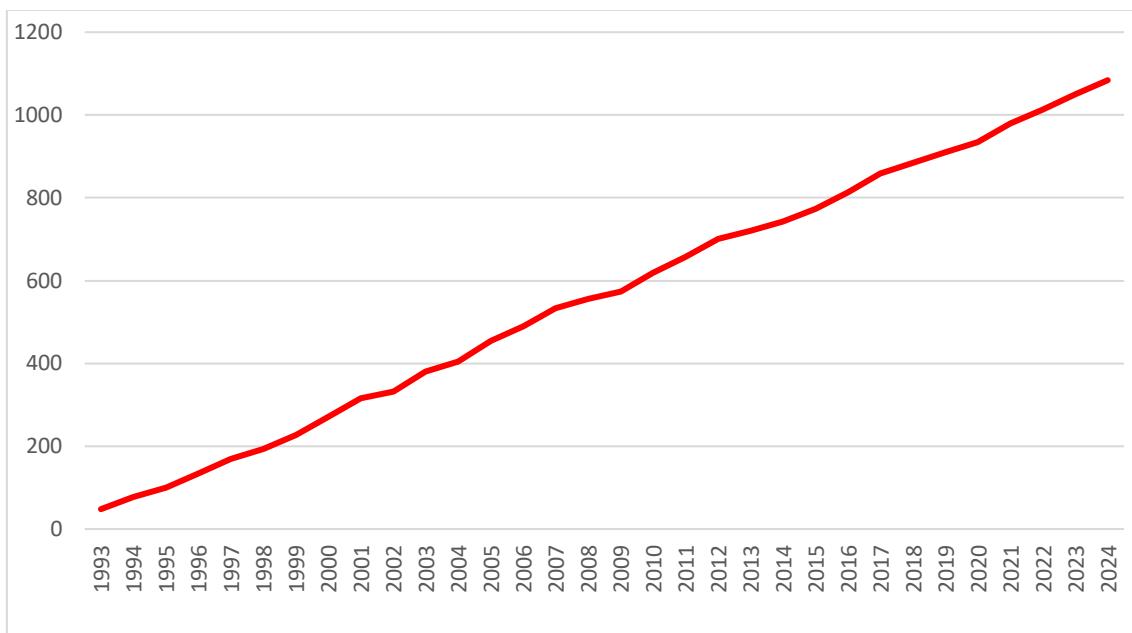
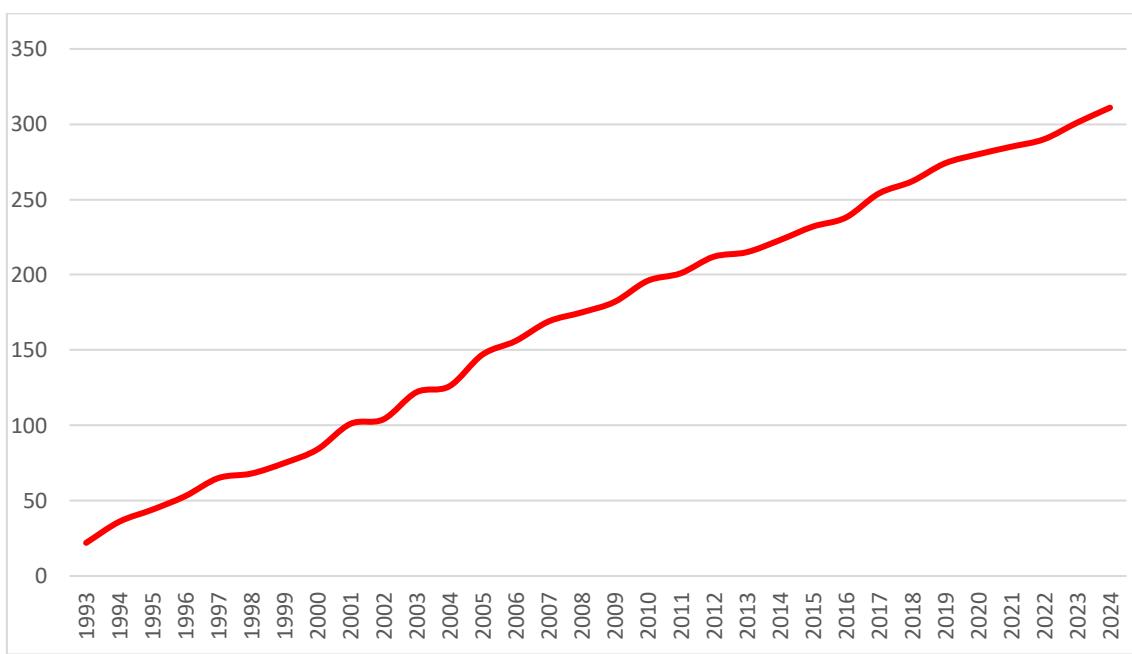


Fig. 4: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sull'area della punitività (1993–2024), esclusi i provvedimenti riguardanti le sole sanzioni amministrative.



Entrambi i grafici mostrano un’evoluzione complessivamente analoga, con picchi che in larga parte coincidono – in particolare negli anni 2001, 2003, 2005, 2010 e 2017. Fanno eccezione il 2021, presente solo nel grafico riportato nella figura 3, e il 1997 e il 2024, rilevati esclusivamente nel grafico riportato nella figura 4. La principale differenza tra i due risiede nell’intensità delle variazioni: mentre nel primo i picchi risultano contenuti, nel secondo appaiono molto più marcati, lasciando emergere con maggiore evidenza l’incidenza di fasi di produzione normativa particolarmente intensa. In entrambi i casi, si conferma con chiarezza una tendenza strutturale all’espansione del perimetro sanzionatorio, offrendo ulteriore supporto empirico alle numerose analisi dottrinali imperniate sul paradigma dell’inflazione penale.

3.1.1. Brevi osservazioni sui picchi normativi alla luce dell’alternanza politica.

Osservando i primi dati raccolti, si è ritenuto opportuno interrogarsi sul rapporto tra l’andamento della punitività e la composizione politica dei governi succedutisi nel periodo considerato.

L’analisi dei picchi di natura afflittiva rivela una significativa coincidenza temporale in tutti i grafici per gli anni 2001, 2003, 2005, 2010 e 2017.

Diversamente, il 2021 rappresenta un picco solo nei grafici riportati nelle figure 1 e 3, ovvero quelli che includono anche i provvedimenti riferiti esclusivamente alla dimensione sanzionatoria amministrativa. Tale circostanza suggerisce che, in quell’anno, l’incremento della punitività sia ascrivibile quasi esclusivamente a interventi in ambito amministrativo, più che penale in senso stretto.

Al contrario, si registrano alcuni picchi che emergono unicamente nei grafici riportati nelle figure 2 e 4 – i quali escludono le misure afferenti alle sole sanzioni amministrative – rivelando, in tali casi, un’espansione del diritto penale sostanziale. Si tratta degli anni 1993, 1997, 2019 e 2024, tra i quali è utile operare una distinzione.

Sia il 1993 sia il 2024 si caratterizzano per un numero consistente di provvedimenti di natura strettamente penale (chiaro in tal senso il grafico riportato nella figura 2) e vanno dunque considerati veri e propri picchi a prescindere dal fatto che il 1993 non risulti tale nel grafico dell’andamento; tale divergenza, invero, è riconducibile a una limitazione tecnica (mancanza degli anni precedenti per calcolare la variazione), ma l’elevato numero di provvedimenti, anche al netto di quelli derivanti da obblighi sovrnazionali⁴⁸, consente comunque di qualificarlo come un picco significativo.

⁴⁸ Alla luce del consistente numero di provvedimenti registrati nei primi anni del periodo considerato – in larga parte riconducibili all’influenza delle fonti sovrnazionali – si è deciso di condurre un’analisi contenutistica più approfondita. Da tale approfondimento è emerso che il picco iniziale è in parte spiegabile con l’attuazione di obblighi internazionali, prevalentemente di matrice europea. Questi interventi rappresentano circa il 25% del totale, contribuendo a ridimensionare – almeno parzialmente – la portata del fenomeno in termini di espansione autonoma dell’area della punitività. Tuttavia, anche depurato della

Di diverso tenore sono i casi del 1997 e del 2019: la loro presenza esclusiva nel grafico dell’andamento indica che non si tratta di picchi rilevanti in termini assoluti, bensì di aumenti significativi rispetto agli anni immediatamente precedenti, tali da risultare visibili nel solo andamento cumulativo. Nel grafico riportato nella figura 2, entrambi gli anni presentano infatti valori sensibilmente inferiori rispetto agli anni effettivamente di picco. Per tale ragione, non sono stati considerati nelle valutazioni che seguono sull’orientamento politico dei governi in carica.

Questa ricostruzione consente di formulare due rilievi preliminari. In primo luogo, la corrispondenza tra i picchi dei grafici statici (Figg. 1 e 2) e quelli dell’andamento temporale (Figg. 3 e 4) conferma la forza espansiva della legislazione afflittiva: gli interventi deflattivi, pur presenti, risultano marginali o comunque insufficienti a controbilanciare la tendenza all’inasprimento.

In secondo luogo, esaminando tali picchi alla luce dell’alternanza politica, si osserva una lieve prevalenza di governi di centro-destra (2003, 2005, 2010, 2024) rispetto a governi di centro-sinistra (1993, 2001⁴⁹, 2017). Tutti i picchi menzionati riguardano l’area della punitività nel suo complesso, con l’eccezione del 1993 e del 2024, i quali sono riconducibili alla più circoscritta categoria degli interventi di natura formalmente penale, in quanto rilevabili solo nei grafici riportati nelle figure 2 e 4, che non includono i provvedimenti limitati alla sola dimensione sanzionatoria amministrativa.

Quanto al 2021, il picco compare unicamente nel grafico che considera anche tali interventi, ed è quindi verosimilmente imputabile alla sola componente amministrativa. Si tratta di un dato degno di nota, sia perché rappresenta l’unico caso in cui l’aumento del livello sanzionatorio dipende esclusivamente da misure non penali, sia perché si colloca durante l’attività di un Governo di natura tecnica.

Per quanto riguarda i picchi deflattivi, i grafici dell’andamento cumulativo si rivelano meno indicativi, a causa della costante prevalenza di interventi afflittivi che ne maschera l’incidenza. Al contrario, dai grafici riportati nelle figure 1 e 2 emergono alcune corrispondenze significative negli anni 1993⁵⁰, 1999, 2004, 2006, 2018 e 2024. Tra questi, due (1993 e 1999) si collocano sotto governi di centro-sinistra, tre (2004, 2018 e 2024) sotto governi di centro-destra, e uno (2006) ricade in un periodo di alternanza tra i due schieramenti, con interventi equamente distribuiti.

Nel grafico n. 1, che include anche le modifiche alle sole sanzioni amministrative, si rilevano ulteriori picchi deflattivi nel 2001 e nel 2016. In entrambi i casi, è evidente il

componente sovranazionale, il dato resta significativamente elevato rispetto ad altri momenti di crescita rilevati nel corso del trentennio e, per tale ragione, continuiamo a considerarlo parte dei picchi rilevanti.

⁴⁹ Il caso del 2001 merita una specificazione, poiché in quell’anno si è verificato un cambio di governo (elezioni politiche a maggio): l’analisi puntuale delle date di adozione dei provvedimenti mostra che il 76% degli interventi di tipo afflittivo è avvenuto sotto il governo di centro-sinistra, mentre il restante 24% sotto quello di centro-destra; per tale ragione l’anno è stato complessivamente ricondotto ad un governo di centro-sinistra.

⁵⁰ A differenza di quanto detto in precedenza rispetto al picco afflittivo del medesimo anno, in questo caso non emerge affatto un’influenza da parte delle fonti sovranazionali; gli interventi deflattivi, invero, si originano da decisioni prese a livello nazionale (eccetto un caso).

ruolo decisivo delle misure di tipo amministrativo nella determinazione del picco. Entrambi gli anni si collocano sotto governi di centro-sinistra⁵¹.

Nel complesso, i dati raccolti, ad una prima lettura, sembrano confermare, seppur con margini estremamente ridotti, una narrazione ricorrente: i governi di centro-destra appaiono tendenzialmente più inclini a adottare politiche espansive in ambito punitivo, mentre i governi di centro-sinistra risultano, per la verità in modo non così marcato, orientati verso interventi di contenimento. Nei picchi afflittivi si registra infatti una leggera prevalenza del centro-destra (4 casi su 7⁵²), mentre nei picchi deflattivi il centro-sinistra mostra un lieve vantaggio (4 su 7⁵³).

Le variazioni riscontrate tra le diverse stagioni politiche appaiono, tuttavia, di portata molto limitata. In termini sistematici, i dati suggeriscono l'esistenza di una linea evolutiva coerente e duratura, segnata da un costante intervento sull'area della punitività – in senso sia ampliativo che riduttivo – con una netta prevalenza delle misure espansive, circostanza che ha condotto a un progressivo allargamento del perimetro sanzionatorio.

La crescita della punitività normativa assume così i tratti di una dinamica strutturale del diritto penale contemporaneo, trasversale agli assetti politici e non riconducibile a scelte contingenti o a specifici orientamenti ideologici.

3.2. I pacchetti legislativi.

Entrando ora nel dettaglio degli interventi, riportiamo di seguito i dati relativi ai pacchetti legislativi, intesi, come già evidenziato, quali provvedimenti complessi e strutturati, riconoscibili per una sistematicità tematica e una pluralità di interventi normativi.

Nel primo grafico (Fig. 5) osserviamo i pacchetti ordinari e quelli specificamente riconducibili al tema della sicurezza; nel secondo grafico (Fig. 6), invece, il totale dei pacchetti.

⁵¹ Anche in questo caso, dal momento che nel 2001 vi è stato un cambio dell'esecutivo, si è proceduto con una verifica puntuale del momento di approvazione degli interventi; da tale approfondimento è emerso che la maggioranza degli interventi (78%) è stata adottata nei primi mesi dell'anno, durante la vigenza del governo Amato II e, per tale ragione l'anno è stato ricondotto tra quelli afferenti al centro-sinistra.

⁵² Ci riferiamo agli anni 2003, 2005, 2010 e 2024 per il centro-destra e agli anni 1993, 2001 e 2017 per il centro-sinistra; non abbiamo considerato il 2021, dal momento che è legato ad un governo tecnico e gli anni 1997 e 2019 perché, come già detto, non possiamo propriamente considerarli dei picchi.

⁵³ Ci riferiamo agli anni 1993, 1999, 2001 e 2016 per il centro-sinistra e agli anni 2004, 2018 e 2024 per il centro-destra.

Fig. 5: pacchetti legislativi e pacchetti sicurezza (1993-2024)

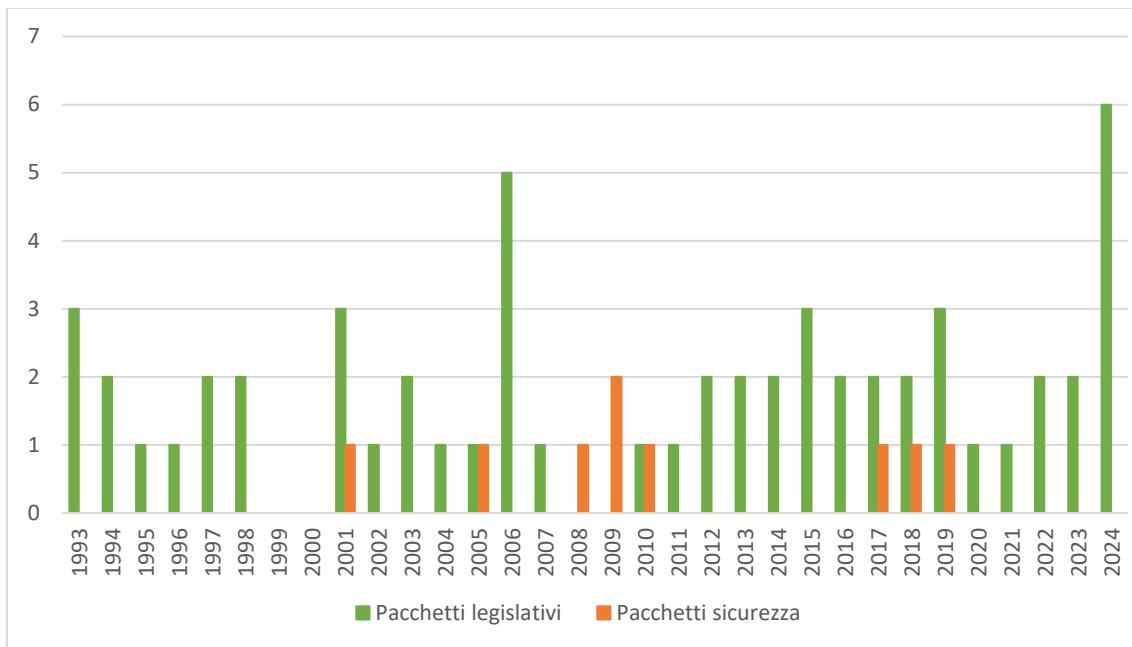
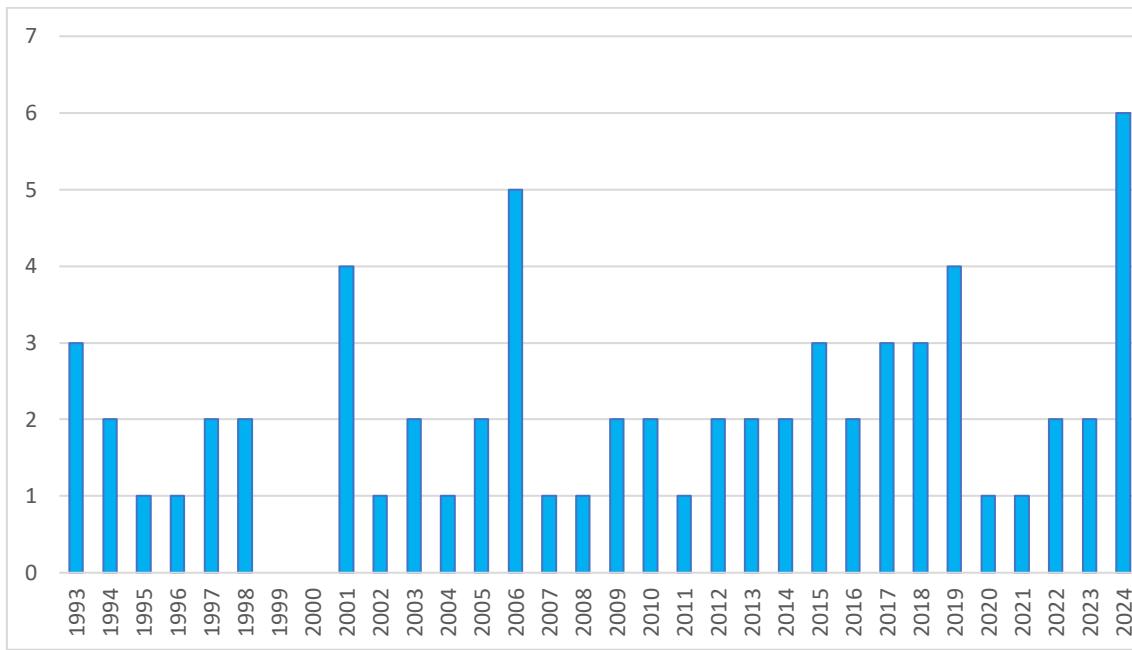


Fig. 6: totale dei pacchetti (1993-2024).



Il grafico riportato nella figura 5, dedicato alla distribuzione dei pacchetti per tipologia, mostra come i pacchetti in materia di sicurezza si concentrino negli anni 2001, 2005, 2008-2010, 2017-2019, in cui il tema della sicurezza è effettivamente divenuto

centrale nell'agenda politica e parlamentare, traducendosi in iniziative normative coerenti per oggetto e finalità.

Anche rispetto a questa tipologia di intervento legislativo, abbiamo valutato la relazione con il tipo di governo in carica. È risultato che il 77% dei pacchetti sicurezza è stato adottato da governi di centro-destra (contro il 23% da governi di centro-sinistra). Ciò evidenzia come, per quanto il tema della sicurezza non sia retaggio esclusivo di una determinata parte politica, si registri comunque una netta prevalenza di interventi rilevanti sul punto da parte dei governi di centro-destra⁵⁴.

Il grafico riportato nella figura 6, che mostra la somma dei pacchetti normativi introdotti a prescindere dal loro contenuto, si presta a una duplice considerazione.

Da un lato, l'analisi dei picchi relativi al numero complessivo dei pacchetti – registrati negli anni 1993, 2001, 2006, 2015, 2017, 2019 e 2024 – rivela una sostanziale sovrapposizione con quelli osservati nei grafici riportati nelle figure 1 e 2 relativi alla legislazione punitiva. Tale corrispondenza suggerisce che i picchi già rilevati risultano, in realtà, rafforzati dalla presenza di pacchetti normativi dal carattere più ampio e sistematico, il cui impatto, pur non immediatamente evidente sul piano visuale, accresce significativamente la portata degli interventi. L'integrazione tra questo grafico e quelli precedenti consente quindi una lettura più accurata e completa del fenomeno, restituendo un quadro più realistico circa l'intensità dell'azione legislativa.

Dall'altro lato, il grafico offre uno spunto di riflessione anche sul piano della tecnica normativa. Non risulta fondata la tesi in base alla quale il “pacchetto” costituisce una modalità alternativa alla produzione normativa frammentata, comportando una diminuzione complessiva dei provvedimenti: la sostanziale convergenza tra i picchi del grafico n. 6 e quelli relativi alla legislazione punitiva sembra escludere del tutto questa ipotesi, emergendo un uso congiunto di pacchetti e di interventi normativi più puntuali in contesti caratterizzati da un'intensa produzione normativa di taglio punitivo.

3.3. *L'area della punitività per tipologia d'intervento.*

I successivi grafici riportano gli interventi sull'area della punitività realizzati dal legislatore dal 1993 al 2024, divisi nelle sette categorie in precedenza delineate: si tratta, dunque, del numero di interventi che impattano sulla categoria dei reati (Fig. 7), sulle conseguenze sanzionatorie (Fig. 8), sulle garanzie processuali (Fig. 9), sulle misure limitative della libertà (Fig. 10), sui poteri pubblici (Fig. 11), sui poteri di polizia (Fig. 12) e sulle sanzioni amministrative (Fig. 13).

⁵⁴ Una stima, peraltro, destinata ad aumentare considerato che l'attuale governo di centro-destra ha di recente approvato un nuovo decreto sicurezza (che sarà censito al termine dell'anno solare in corso, con l'aggiornamento della banca dati).

Fig. 7: provvedimenti che intervengono sui reati (1993-2024).

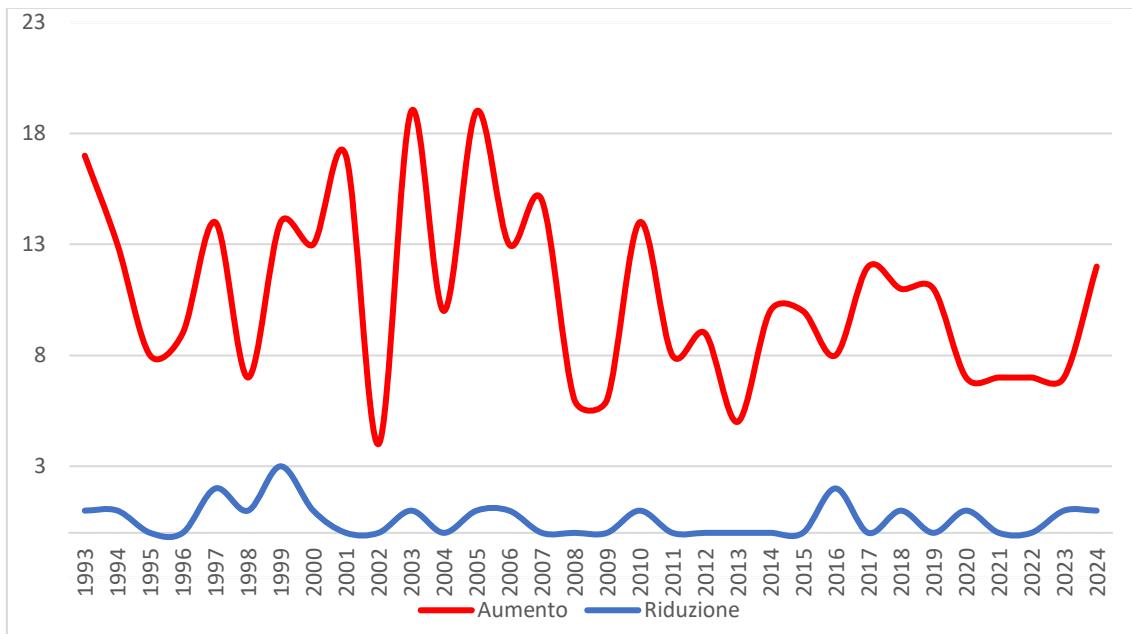


Fig. 8: provvedimenti che intervengono sulle conseguenze sanzionatorie (1993-2024).

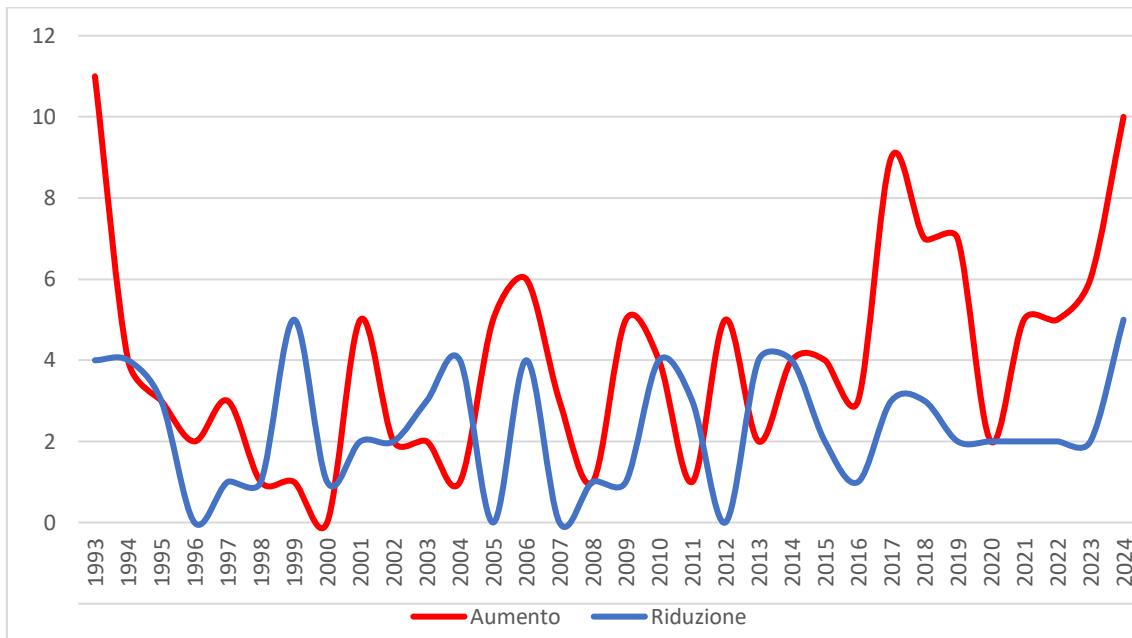


Fig. 9: provvedimenti che intervengono sulle garanzie processuali (1993-2024)⁵⁵.

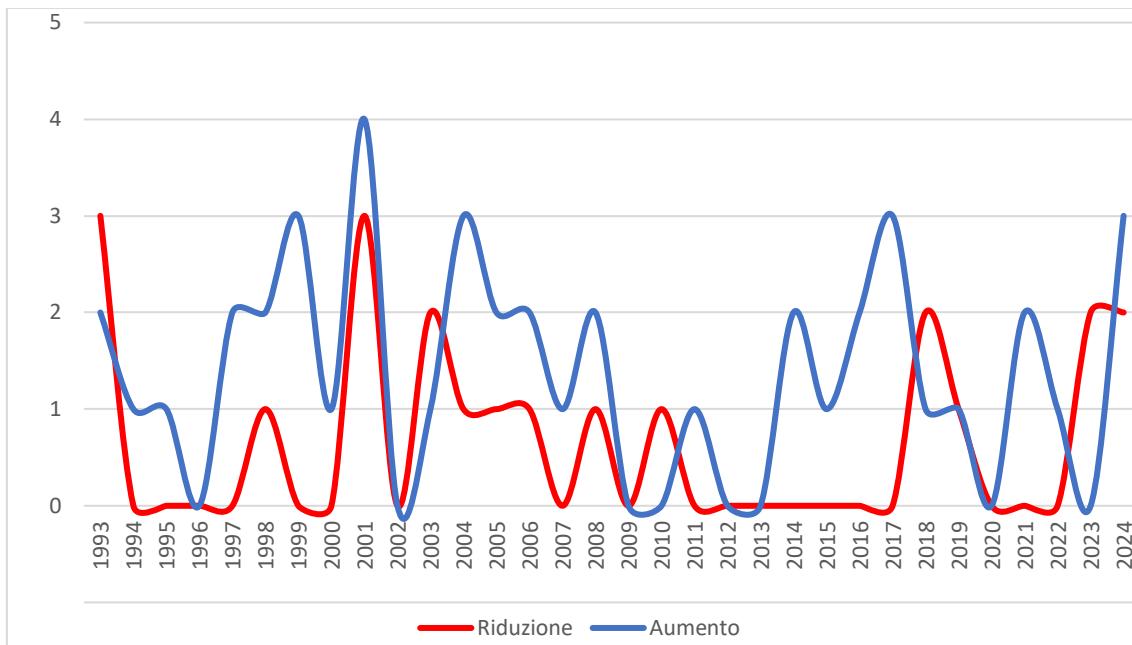
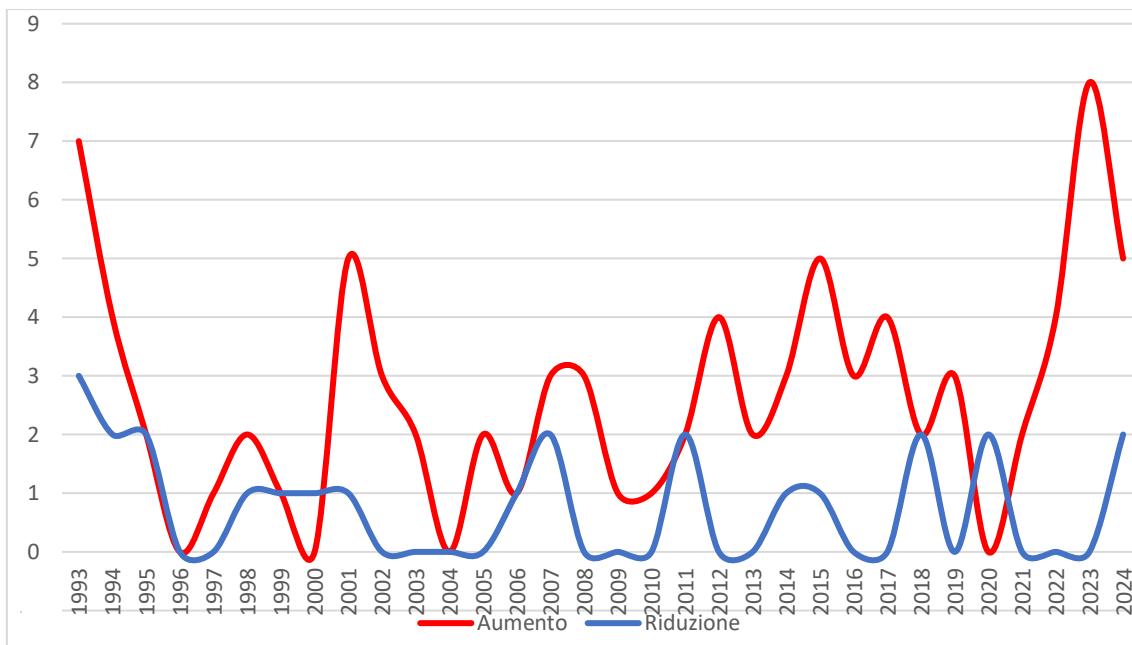
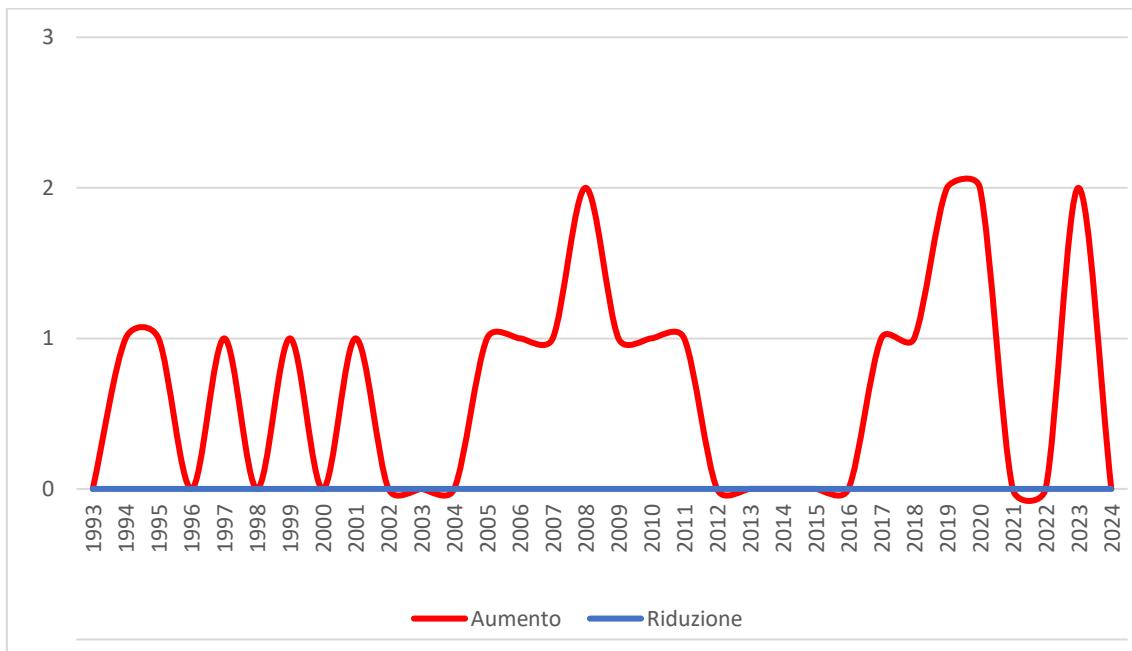


Fig. 10: provvedimenti che intervengono sulle misure limitative della libertà (1993-2024).



⁵⁵ Diversamente dalle altre voci, per la categoria "garanzie processuali" la linea della "riduzione" indica una riduzione delle garanzie per la persona indicata come autore di reato e, quindi, un aumento dell'afflittività del sistema; viceversa, la linea dell'"aumento" indica un incremento delle garanzie e, dunque, una diminuzione dell'afflittività del sistema.

Fig. 11: provvedimenti che intervengono sui poteri pubblici (1993-2024)⁵⁶.



⁵⁶ Tanto i dati relativi ai poteri pubblici, quanto quelli relativi ai poteri di polizia si caratterizzano per essere estremamente limitati (complessivamente meno di trenta su trentuno anni di studio); l'esiguità, a nostro avviso, può dipendere da tre fattori: (i) l'effettiva rarità di modifiche normative in materia; (ii) la difficoltà metodologica di intercettare tali interventi attraverso l'analisi effettuata con ricerca per parole chiave; (iii) l'eventuale devoluzione al livello provvedimentale di eventuali modifiche, non censite quindi nel presente lavoro.

Fig. 12: provvedimenti che intervengono sui poteri di polizia (1993-2024)⁵⁵.

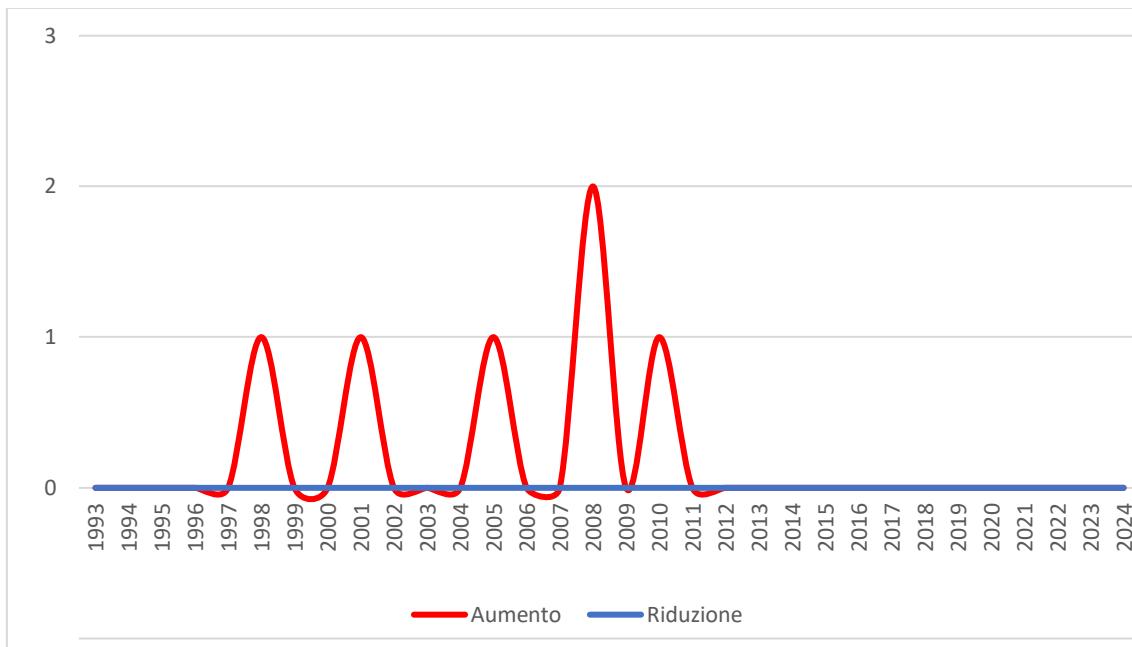
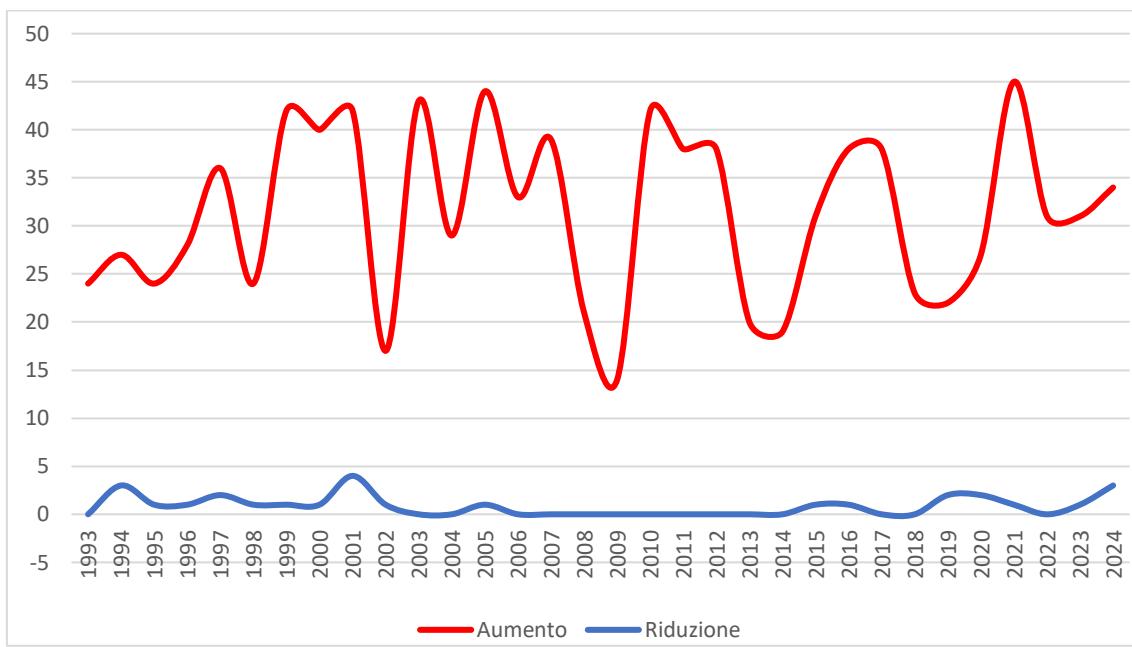


Fig. 13: provvedimenti che intervengono sulle sanzioni amministrative (1993-2024).



Non sorprende che l'analisi per tipologie di intervento confermi quanto già evidenziato a livello complessivo: i provvedimenti di natura espansiva dell'area della

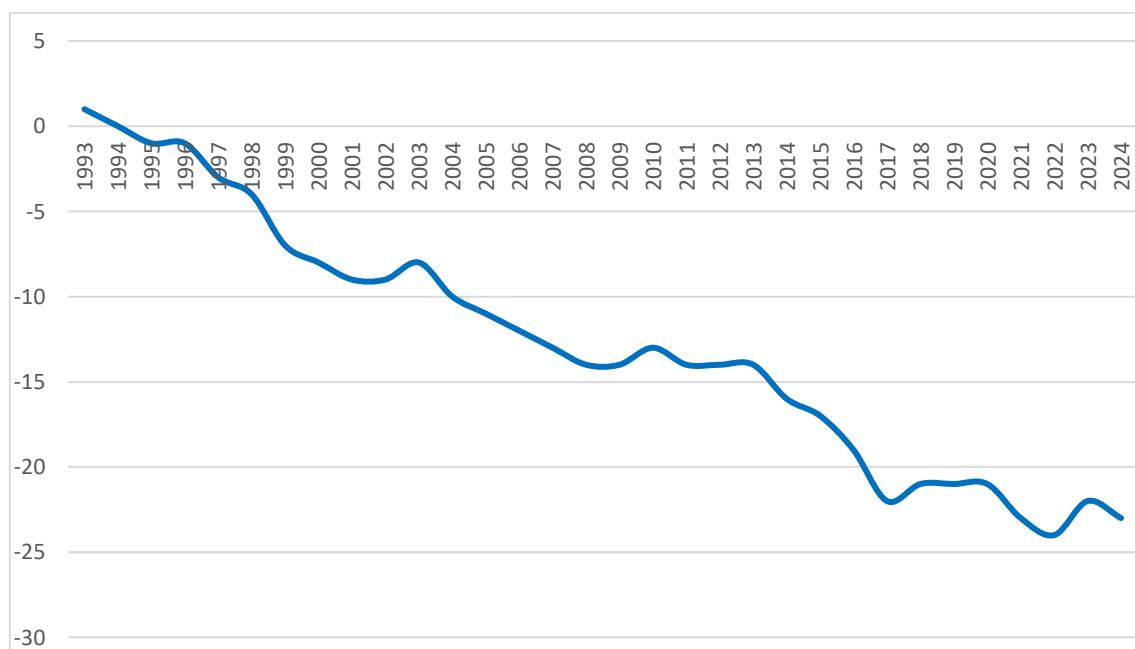
punitività risultano di gran lunga superiori, in numero e consistenza, rispetto a quelli di segno riduttivo.

È interessante, però, notare come tale rilievo non sia valido per tutte le categorie esaminate; tale squilibrio, infatti, trova due eccezioni significative. Da una parte, osservando il grafico riportato nella figura 9, emerge che in tema di garanzie processuali si rileva una netta prevalenza degli interventi che aumentano le garanzie rispetto agli interventi di stampo espansivo dell'area della punitività, ossia che riducono le garanzie. Dall'altra parte, dal grafico n. 8 relativo alle conseguenze sanzionatorie emerge, almeno rispetto ai primi anni, una sostanziale parità tra le due spinte, quella espansiva e quella riduttiva.

Tali dinamiche risultano ancor più evidenti nei due grafici che seguono, i quali mostrano l'andamento complessivo delle garanzie processuali (Fig. 14) e delle conseguenze sanzionatorie (Fig. 15).

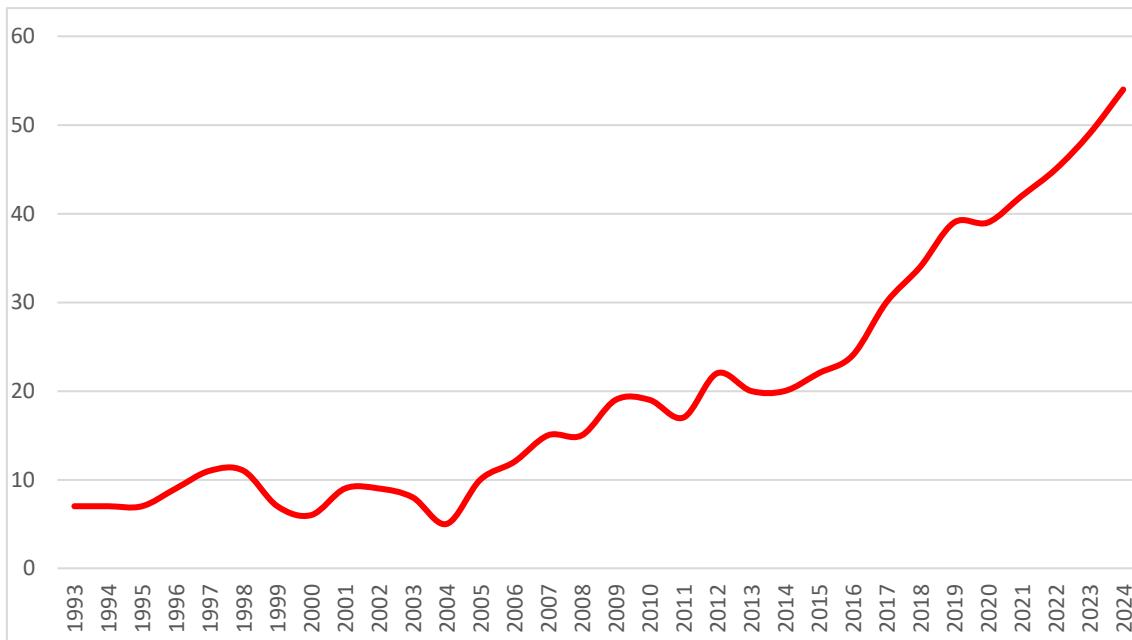
Come nei grafici precedenti relativi all'andamento (Figg. 3 e 4), per ciascun anno di indagine si è deciso di calcolare il valore netto degli interventi realizzati – sottraendo agli interventi espansivi dell'area della punitività quelli di segno riduttivo⁵⁷ – e di sommare progressivamente i risultati ottenuti anno per anno.

Fig. 14: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sulle garanzie processuali (1993-2024).



⁵⁷ Dunque, nel caso delle garanzie processuali togliendo agli interventi che hanno ridotto le garanzie quelli che le hanno aumentate; nel caso delle conseguenze sanzionatorie, da quelli che hanno inasprito le conseguenze, quelli che le hanno attenuate.

Fig. 15: andamento cumulativo degli interventi legislativi impattanti sulle conseguenze sanzionatorie (1993-2024).



Dal primo grafico (Fig. 14) risulta evidente la spinta contro-punitiva: si tratta dell'unica categoria caratterizzata da una progressiva riduzione dell'area della punitività, attuata tramite l'espansione delle garanzie processuali; diversamente dagli altri grafici di andamento, però, questo risulta caratterizzato da forti oscillazioni, con anche delle parziali regressioni (2003, 2010, 2017-2020, 2023).

Dal secondo grafico (Fig. 15), invece, emerge un certo equilibrio tra le due spinte nei primi dieci anni dell'indagine, seguito da un aumento degli interventi che determinano un inasprimento sanzionatorio nei tredici anni successivi (circa il doppio rispetto agli anni di partenza) e, dal 2016, da una netta crescita di tipo punitivo (pari a sei volte i valori iniziali).

3.4. I campi di maggior intervento del legislatore.

A completamento delle elaborazioni sinora proposte è interessante analizzare le percentuali per tipologia di intervento sull'intero arco temporale considerato⁵⁸.

⁵⁸ A tal proposito, è opportuno tenere presente che, in forza del criterio adottato per catalogare i vari interventi, uno stesso atto normativo può rientrare in più categorie, tanto ampliative quanto riduttive dell'area della punitività; ne consegue che le percentuali rappresentano il rapporto tra le diverse modifiche, ma non sono proporzionali al numero complessivo dei provvedimenti.

Sono stati quindi ricavati, dai dati raccolti, due grafici a torta: il primo riproduce la divisione percentuale per tipologia di intervento delle modifiche di tipo espansivo dell'area della punitività (Fig. 16); il secondo, invece, rappresenta la percentuale per tipologia di intervento relativa ai provvedimenti riduttivi dell'area della punitività (Fig. 17).

Fig. 16: tipologie (in percentuale) degli interventi espansivi dell'area della punitività.

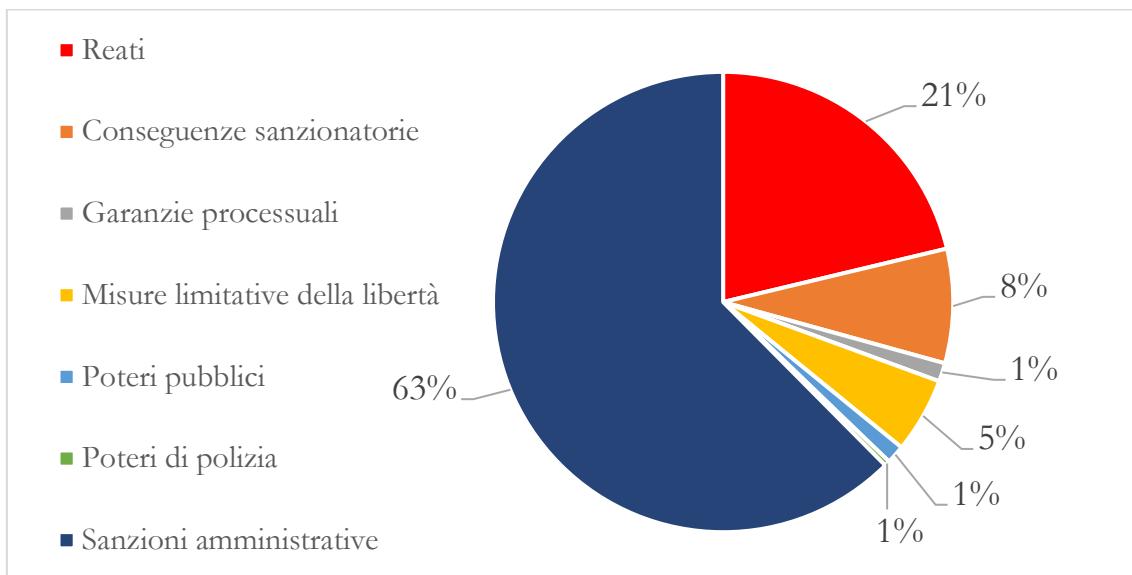
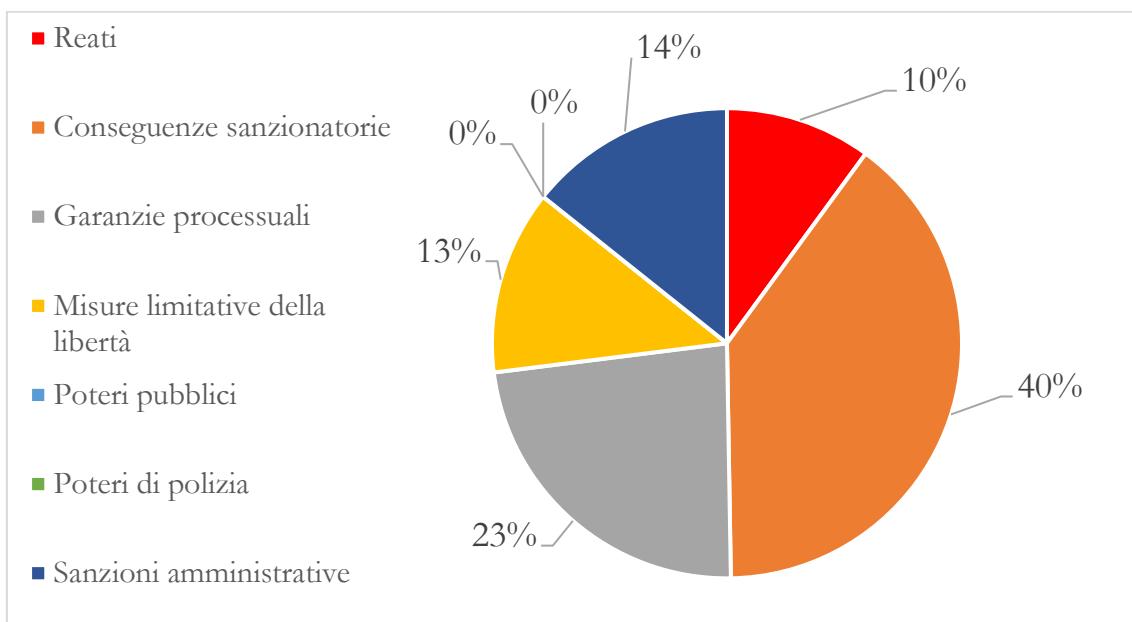


Fig. 17: tipologie (in percentuale) degli interventi riduttivi dell'area della punitività.



Rispetto ai provvedimenti ampliativi, nel complesso emerge con chiarezza la predominanza di interventi afflittivi orientati a introdurre nuove sanzioni, prime fra tutte le sanzioni amministrative (63%), seguite da quelle di natura strettamente penale (21%). Tutte le altre categorie ricoprono il 16% residuo.

Diversamente, vi è una maggiore eterogeneità d'intervento in caso di modifiche riduttive dell'area della punitività. Com'era immaginabile – considerati i grafici precedenti – le componenti di maggiore rilievo sono quelle legate a interventi relativi alle conseguenze sanzionatorie (40%) e alle garanzie processuali (23%); sono comunque presenti, in maniera pressoché omogenea, anche modifiche impattanti su reati (10%), sanzioni amministrative (14%) e misure limitative della libertà (13%). Totalmente assenti, invece, gli interventi riduttivi dei poteri pubblici e di polizia.

La diversa composizione delle torte è indice di un diverso atteggiamento del legislatore: più ripetitivo nelle scelte quando si tratta di introdurre modifiche espansive dell'area della punitività, tende a ricorrere all'introduzione di nuovi reati (o all'espansione di figure esistenti), nonché all'introduzione (o espansione) di illeciti amministrativi. Diversamente, in un'ottica deflattiva, gli strumenti utilizzati sono più variegati e, sicuramente, tendenzialmente meno impattanti dal momento che ricorre maggiormente all'aumento delle garanzie e alla riduzione delle pene e delle conseguenze sanzionatorie, e solo raramente "elimina" (o circoscrive) fattispecie incriminatrici o illeciti amministrativi.

Questo ulteriore dato consente, a nostro avviso, di affinare con maggiore precisione l'interpretazione delle curve relative all'andamento della punitività, sia nella loro dimensione complessiva, sia con riferimento al solo diritto penale sostanziale (Figg. 3 e 4).

Come già osservato, gli interventi di segno espansivo superano di gran lunga quelli di natura deflattiva, delineando una tendenza strutturale e costante all'allargamento dell'area della punitività nel corso degli ultimi trent'anni.

Tale dinamica non solo risulta amplificata nei momenti di picco, in corrispondenza dei quali si registra un ricorso marcato alla tecnica del "pacchetto legislativo" (v. supra, § 3.2), segno di una maggiore intensità e sistematicità dell'azione normativa, ma è resa ancor più evidente (e grave) osservando il divario tra le due direttive: mentre gli interventi restrittivi si concentrano prevalentemente sulla rimodulazione delle conseguenze sanzionatorie o su aspetti procedurali e garantistici, quelli espansivi intervengono più frequentemente sulla definizione delle fattispecie incriminatrici e sull'ampliamento delle ipotesi di illecito.

Questo squilibrio accentua ulteriormente – e in modo allarmante – la traiettoria di crescita della punitività, che non si limita a un'espansione numerica, ma coinvolge anche il nucleo sostanziale del sistema, con un'incidenza diretta sull'estensione dell'area della rilevanza penale e amministrativa. Ne deriva una significativa compressione del ruolo delle misure deflattive, la cui incidenza nel bilanciamento complessivo del sistema punitivo italiano appare sempre più marginale, se non meramente simbolica.

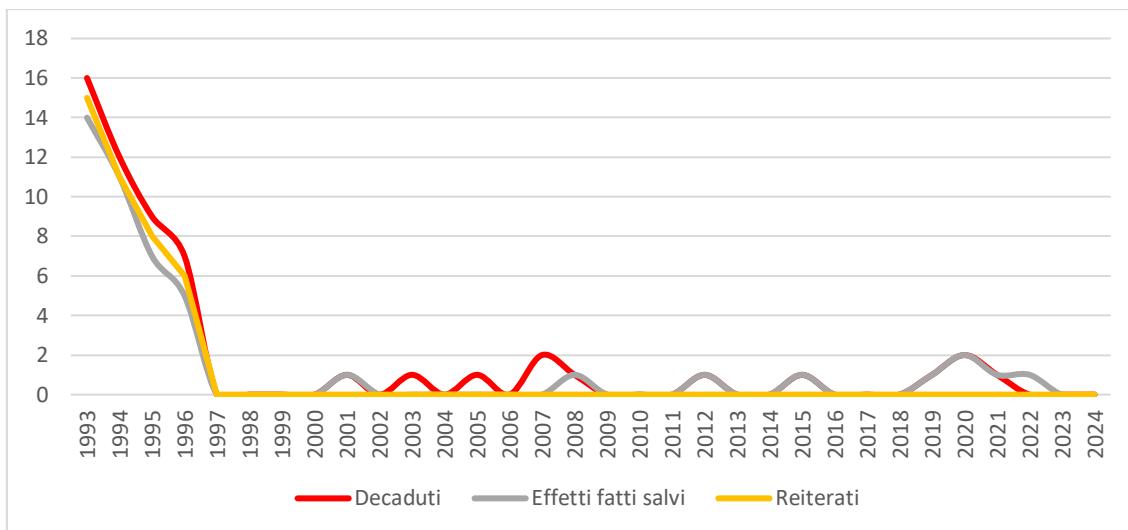
3.5. La prassi distortiva nell'uso dei decreti-legge.

Un'ultima osservazione, di natura tanto giuridica quanto politico-istituzionale, riguarda il ricorso allo strumento del decreto-legge nell'ambito della legislazione punitiva.

Come anticipato, si è ricostruita la prassi relativa ai decreti-legge emersi nel corso dell'indagine, tenendo conto delle ipotesi di reiterazione e decadenza, nonché dei casi in cui una legge successiva ha fatto salvi gli effetti di un decreto decaduto.

Pur trattandosi di un'analisi circoscritta agli interventi riconducibili all'area della punitività – in ragione delle parole-chiave adottate –, i risultati restituiscono comunque un quadro indicativo di una porzione rilevante della prassi legislativa, consentendo alcune considerazioni di ordine sistematico.

Fig. 18: Prassi governativa in tema di decreto-legge.



Dal grafico riportato nella figura 18 emerge, innanzitutto, un dato atteso ma rilevante: la netta cesura determinata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 17 ottobre 1996, che ha dichiarato l'illegittimità della reiterazione dei decreti-legge in assenza di «nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza». Da quel momento, la reiterazione scompare completamente dal panorama normativo preso in esame.

Tale pronuncia ha avuto effetti che si riflettono anche su altri aspetti della prassi, in particolare sui casi di decadenza e sul successivo mantenimento degli effetti giuridici. Sebbene una simile evoluzione non fosse necessaria, essa testimonia l'effetto virtuoso della giurisprudenza costituzionale sull'attività del Governo e del Parlamento, che nei quattro anni successivi si sono astenuti dal fare un uso patologico del decreto-legge.

Successivamente, i casi di decadenza riappaiono in forma sporadica, seguiti – quasi sistematicamente – da un meccanismo correttivo discutibile, costituito

dall'approvazione di leggi che ne salvaguardano *ex post* gli effetti. Solo in pochi casi (2003, 2005, 2007) tale passaggio è mancato.

A partire dal 2015 si osserva una riemersione limitata di questa prassi, circoscritta quasi esclusivamente ai provvedimenti adottati nel contesto dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

4. Brevi considerazioni conclusive.

Alla luce dell'analisi dei provvedimenti normativi nell'arco temporale compreso tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 2024, l'espressione *governing through crime*⁵⁹ appare concettualmente ed empiricamente appropriata anche per il contesto italiano: si assiste, infatti, a una tendenza sempre più marcata all'utilizzo della legislazione penale e della sicurezza come strumento di governo di fenomeni sociali eterogenei, spesso privi di una reale matrice penalmente rilevante.

Il diritto penale, del resto, possiede un'elevata capacità – soprattutto se impiegato in chiave simbolica – di fornire risposte a basso costo e ad alto rendimento sul piano del consenso politico, a differenza di politiche strutturali e di lungo periodo, orientate alla prevenzione e al miglioramento delle condizioni socioeconomiche, che richiederebbero tempi lunghi e risorse notevoli. Si configura, così, come uno strumento comunicativo potente e immediato, in grado di veicolare messaggi forti, chiari e rassicuranti, e di offrire soluzioni rapide, esemplari e (apparentemente) definitive a problemi complessi e stratificati⁶⁰.

Se, da un lato, l'attrattiva esercitata da simili interventi è comprensibile alla luce della loro efficacia comunicativa e del ritorno politico immediato che generano, dall'altro, non possono essere sottovalutati i rischi che ne derivano.

È infatti ampiamente riconosciuto dalla letteratura scientifica che né l'inasprimento delle pene né l'ampliamento delle fattispecie incriminatrici producono effetti significativi in termini di deterrenza⁶¹.

Al contrario, tali scelte normative producono effetti certi e sistematicamente problematici. Anzitutto, contribuiscono ad esasperare problemi di sicurezza spesso marginali, che, attraverso l'introduzione di fattispecie simboliche, vengono elevati al rango di vere e proprie emergenze sociali⁶². Ne deriva, inoltre, un'espansione progressiva – e spesso disordinata – dell'ambito penalistico, in aperto contrasto con il

⁵⁹ Espressione con cui si descrive l'utilizzo sistematico dello strumento penalistico come primo mezzo per assicurare la governabilità dello Stato; cfr. sul punto SIMON (2007), che ha coniato tale espressione.

⁶⁰ Si trasmette così il messaggio che «*per fortuna qualcuno sta facendo subito qualcosa*», in tal senso CERETTI, CORNELLI (2019), pp. 1483, 1486-1488; sul punto v. anche AMATI (2019), pp. 14-16; AMODIO (2019), pp. 7-8; CORNELLI (2020), p. 2.

⁶¹ Sul punto v. CERETTI, CORNELLI (2016), in particolare, pp. 1255-1256; v. anche AMATI (2019), pp. 25-26; PULITANÒ (2019), pp. 1546-1548.

⁶² A mero titolo esemplificativo, è quanto accaduto di recente in relazione ai c.d. *rave party*; per un approfondimento sul punto v. RUGA RIVA (2022).

principio di *extrema ratio*⁶³. A ciò si aggiunge un incremento dell'afflittività complessiva del sistema, con ricadute significative sull'equilibrio tra istanze repressive e garanzie⁶⁴. Conseguenza diretta di tali dinamiche è l'alimentarsi di un senso diffuso di sfiducia e disillusione non solo nei confronti della capacità dello Stato di offrire risposte efficaci e durature alla criminalità, ma anche, più in generale, rispetto alla tenuta della democrazia e dello Stato di diritto⁶⁵.

Questi rischi – da tempo denunciati dalla dottrina – acquistano un solido fondamento empirico alla luce dei dati emersi dall'indagine condotta, la quale evidenzia con chiarezza la tendenza costante e progressiva del legislatore italiano, negli ultimi trent'anni, al rafforzamento dell'area della punitività.

Tale traiettoria si manifesta in generale – come attestano il numero e la frequenza degli interventi normativi rilevati, ben rappresentati dai grafici riportati nelle figure 3 e 4 e ulteriormente confermati dal grafico riportato nella figura 6 relativo ai “pacchetti legislativi” –, e con specifico riferimento alle fattispecie incriminatrici e agli illeciti (Figg. 7, 13, 16). Si tratta di un'espansione che risulta solo marginalmente attenuata da interventi di tipo deflattivo, numericamente inferiori e prevalentemente limitati alle garanzie procedurali o alle conseguenze sanzionatorie (Fig. 17).

La forza di tale evidenza empirica non lascia spazio a cautele, segnalando l'urgenza di un ripensamento profondo del ruolo del diritto penale – per sua natura *arma a doppio taglio*⁶⁶ e dunque da maneggiare con cautela – nelle società democratiche contemporanee⁶⁷ in modo da ridurne la rilevanza come strumento di governo delle questioni sociali e da evitarne il ricorso come mezzo di costruzione del consenso politico.

Bibliografia

AMATI, Enrico (2019): “Insorgenze populiste e produzione del penale”, *DisCrimen*

AMODIO, Ennio (2019): *A furor di popolo. La giustizia vendicativa giallo-verde* (Roma, Donzelli)

⁶³ AMATI (2019), pp. 24-25; PULITANÒ (2019), pp. 1550-1551.

⁶⁴ Di fatto, queste ultime finiscono per essere progressivamente svuotate, v. sul punto CERETTI, CORNELLI (2019), pp. 1486-1491; PELISSERO (2018), pp. 83 e ss.; di recente, in relazione al decreto sicurezza, v. DOLCINI (2025).

⁶⁵ CORNELLI (2008); CERETTI, CORNELLI (2013); BIANCHETTI (2018), pp. 201-213; CORNELLI (2020), pp. 5-6.

⁶⁶ VON LISTZ (1905), trad. a cura di CALVI (1962), p. 46.

⁶⁷ Sull'estrema difficoltà di veicolare un messaggio del genere e sulla necessità di una riduzione del catalogo dei reati, v. anche DONINI (2020).

- BECKETT, Katherine (1997): *Making crime pay*, (New York, Oxford University Press)
- BIANCHETTI, Raffaele (2018): *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza* (Milano, Giuffrè)
- BIANCHETTI, Raffaele (2019): *Sentimenti, risentimenti e politica criminale: un'indagine quali-quantitativa in tema di legislazione penale compulsiva*, Archivio penale web, 1
- CERETTI, Adolfo, CORNELLI, Roberto (2019): "Il diritto a non avere paura. Sicurezza, populismo penale e questione democratica", *Diritto penale e processo*, pp. 1481-1491
- CERETTI, Adolfo, CORNELLI, Roberto (2013): *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica* (Milano, Feltrinelli)
- CERETTI, Adolfo, CORNELLI, Roberto (2016): "Omicidio e uccisioni violente nel mondo", *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, pp. 1229-1280
- CORNELLI, Roberto (2020): "Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale", *Sistema Penale*
- CORNELLI, Roberto (2008): *Paura e ordine nella modernità* (Milano, Giuffrè)
- DELLA BELLA, Angela (2023): *Il legislatore penale di fronte all'emergenza sanitaria. Principi penalistici alla prova del Covid-19* (Torino, Giappichelli)
- DOLCINI, Emilio (2025): "Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza", *Sistema Penale*
- DONINI, Massimo (2020): "Perché il codice penale. Le riforme del codice oltre i progetti di pura consolidazione", *Sistema Penale*
- FIANDACA, Giovanni (2025): "La bulimia punitiva aumenterà il consenso, ma non serve a niente", *Sistema Penale*
- FROST, Natasha (2006): *The Punitive State: Crime, Punishment, and Imprisonment Across the United States* (New York, LFB Scholarly Publishing)
- GARLAND, David (2001): *The culture of control. Crime and social order in contemporary society* (Oxford, Oxford University Press)
- GATTA, Gian Luigi (2024): "Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria", *Sistema Penale*
- GERACI, Rosa Maria (2022): *Il mutuo riconoscimento nella cooperazione processuale: genesi, sviluppi, morfologie* (Bari, Cacucci)
- KOSTORIS, Roberto E. (2022): *Manuale di procedura penale europea* (Milano, Giuffrè)

- MARINUCCI, Giorgio, DOLCINI, Emilio (2001): *Corso di diritto penale*, I (Milano, Giuffrè)
- MARINUCCI, Giorgio *et al.* (2024): *Manuale di diritto penale, parte generale* (Milano, Giuffrè)
- MENTASTI, Giulia (2019): "Hotspots, trattenimento e diritti: una sentenza della Corte di Strasburgo condanna la Grecia per violazione dell'art. 5 par. 4 della Convenzione", *Sistema Penale*
- PELISERO, Marco (2018): "Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza", *Ragion pratica*, 1, pp. 79-98
- PUGIOTTO, Andrea (2025a): "Il virus panpenalista: vaccini e rimedi cercansi (seconda parte)", *Sistema Penale*
- PUGIOTTO, Andrea (2025b), "La mimosa all'occhiello del populismo penale (prima parte)", *Sistema Penale*
- PULITANÒ, Domenico (2019): "Sicurezza e diritti. Quale ruolo per il diritto penale?", *Diritto penale e processo*, pp. 1542-1552
- RISICATO, Lucia (2019): *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?* (Torino, Giappichelli)
- ROBERTS Julian V. *et al.* (2001): *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries* (New York, Oxford University Press)
- RUGA RIVA, Carlo (2008): "Il lavavetri, la donna col burqa e il Sindaco. Prove atecniche di 'diritto penale municipale'", *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, pp. 133-148
- RUGA RIVA, Carlo (2022): "La festa è finita. Prime osservazioni sulla fattispecie che incrimina i "rave party" (e molto altro)", *Sistema penale*
- SIMON, Jonathan (2007): *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear* (Oxford, Oxford University Press)
- SELMINI, Rossella (2020): *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo* (Roma, Carocci)
- VON LISTZ, Franz (1905), trad. a cura di CALVI, Alessandro Alberto (1962): *La teoria dello scopo nel diritto penale* (Milano, Giuffrè)