

**LA “RIPENALIZZAZIONE” DEL BLOCCO STRADALE NEL
“DECRETO SICUREZZA”: LA CRIMINALIZZAZIONE DEL DISSENSO
ALLA PROVA DELLE GARANZIE COSTITUZIONALI**

di Benedetta Paterra
(*Dottoranda in Diritto Penale,
Università di Pisa*)

Art. 14 d.l. 11.4.2025 n. 48 conv. con l. 8.6.2025 n. 80

**Modifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66,
relativo all'impedimento della libera circolazione su strada.**

1. *All'articolo 1-bis, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) *al primo periodo, dopo la parola: «ordinaria» sono inserite le seguenti: «o ferrata» e le parole: «con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 4.000» sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro»;*

b) *il secondo periodo è sostituito dal seguente: «La pena è della reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite».*

Il contributo si propone di analizzare le modifiche introdotte dal d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (“decreto sicurezza”), in tema di blocco stradale e ferroviario, con particolare riferimento alla riformulazione dell’art. 1-bis d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66. La novella reintroduce la rilevanza penale del blocco realizzato con il proprio corpo e innalza sensibilmente il trattamento sanzionatorio in caso di commissione del fatto da parte di più persone riunite. Dopo aver ripercorso l’evoluzione normativa dell’illecito, evidenziando un andamento oscillante e fortemente influenzato dalle congiunture politico-sociali, l’indagine approfondisce plurimi profili di rilievo dogmatico: la problematica definizione dell’oggetto giuridico del reato, la formulazione in termini di reato d’evento, il rapporto con altri reati e, in particolare, con il delitto di violenza privata (art. 610 c.p.) e, infine, la collisione con i principi di matrice costituzionale e convenzionale. Da ultimo, in una prospettiva critica, si rileva come l’incriminazione costituisca espressione di una diffusa tendenza alla criminalizzazione delle manifestazioni di dissenso politico, in cui il diritto penale si pone quale strumento privilegiato di gestione del conflitto sociale.

The paper aims to analyse the amendments introduced by Decree-Law No. 48 of 11 April 2025 (“security decree”) on road and railway blockades, with particular reference to the reformulation of Article 1-bis of Legislative Decree No. 66 of 22 January 1948. The reform reintroduces the criminal relevance of

blockades carried out through the physical presence of one’s own body and significantly increases the penalties where the offence is committed by several persons gathered together. After retracing the regulatory evolution of the offence, highlighting its oscillating nature and its strong dependence on socio-political circumstances, the paper examines several issues of dogmatic significance: the problematic definition of the legal interest protected by the offence, the formulation as a result crime, the relationship with other offences – particularly the offence of “unlawful coercion” (Article 610 of the Italian Criminal Code) – and, finally, the tension with constitutional and convention-based principles. Lastly, from a critical perspective, it is argued that the criminalisation in question represents an expression of a broader trend towards the criminalisation of political dissent, in which criminal law operates as a privileged instrument for managing social conflict.

blocco stradale, decreto sicurezza, criminalizzazione del dissenso
road blockade, Italian Security Law Decree, criminalisation of dissent

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La strumentalizzazione del blocco stradale nel prisma del paradigma securitario: *nihil sub sole novum*. – 3. L’interesse giuridico tutelato. – 4. Le diverse ipotesi di blocco stradale alla luce della riforma. – 4.1. Le peculiarità del nuovo art. 1-bis d.lgs. 22.1.1948, n. 66. – 4.2. L’aggravante delle “più persone riunite”. – 4.3. Il rapporto con altri reati. – 4.4. Questioni di diritto intertemporale. – 5. Profili di illegittimità costituzionale (in particolare: incompatibilità con i principi di proporzionalità della pena e di offensività-materialità). – 6. Riflessioni conclusive: la criminalizzazione del dissenso politico come “sintomo” dell’involuzione illiberale del diritto penale.

1. Nell’ampia opera di revisione del modello di “diritto penale liberale”¹ realizzata con il d.l. 11.4.2025 n. 48 – c.d. “decreto sicurezza”, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”, convertito con l. 8.6.2025 n. 80 – assumono un rilievo cruciale le modifiche apportate al reato di blocco stradale e ferroviario, disciplinato agli artt. 1 e 1-bis d.lgs. 22.1.1948, n. 66².

¹ Recentemente, sul significato e le implicazioni di tale paradigma, G. Fiandaca, *Intorno al diritto penale liberale*, in *DisCrimen*, 10.6.2019.

² In commento, già L. Pompili, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il ddl sicurezza*, in *PenaleDP*, 15.10.2024; M. Gambardella, *Occupazione arbitraria di immobili e figure di “resistenza passiva” nel recente decreto-legge in materia di sicurezza pubblica*, in *PenaleDP*, 8.7.2025; M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, in *DPP* 2025, 881 ss.; G. Ruggiero, *Art. 14. Impedimento della libera circolazione su strada*, in V. Plantamura (a cura di), *Il decreto sicurezza. Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80. Commentario dei profili penalistici*, Pisa 2025, 215 ss.; P.P. Poggioni, *La attribuita rilevanza penale all’impedimento “corporale” della circolazione su strada (art. 14 d.l. 48/25): criticità*, in G. Losappio, A. Manna (a cura di), *Profili di (in)costituzionalità del decreto-sicurezza. Atti del Webinar del 20 maggio 2025*, in www.sistemapenale.it, 2025, 59 ss.; A. Milone, *La repressione del dissenso nel d.l. sicurezza e il diritto penale del*

L’art. 14 d.l. 48/2025, in particolare, interviene sull’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, che punisce con la reclusione fino a un mese o la multa fino a trecento euro chiunque impedisca la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo. Viene, inoltre, introdotta un’aggravante ad effetto speciale, che determina un significativo inasprimento della pena – della reclusione da sei mesi a due anni – nell’ipotesi in cui il fatto sia commesso da più persone riunite.

Ogni stagione di tensione sociale risveglia, invero, la medesima pulsione ordinatrice del legislatore, che alterna fasi di oblio a momenti di rinnovata severità repressiva, tesi a mostrare il «“pugno duro” del diritto penale»³ quale strumento di restaurazione dell’ordine infranto, seppure in funzione eminentemente «simbolico-comunicativa»⁴.

In una prospettiva quasi vichiana – di corsi e ricorsi legislativi, per così dire – la parabola del blocco stradale rivela una straordinaria continuità, annoverandosi tra i provvedimenti che, investiti dalle «grida securitarie», contribuiscono ciclicamente alla «lapidazione dello stato di diritto»⁵.

In linea con la complessiva involuzione in senso repressivo del sistema penale⁶, la novella costituisce la manifestazione sintomatica di una direttrice politico-criminale ormai consolidata⁷, orientata alla criminalizzazione del dissenso politico, pur quando espresso in forma pacifica⁸.

La repressione della disobbedienza civile costituisce, per vero, uno dei *tópoi* ricorrenti nelle strategie di politica criminale degli ultimi decenni, fondate sulla “securizzazione” dello spazio pubblico e sulla neutralizzazione del conflitto sociale⁹

nemico: alcune considerazioni, in *PenaleDP*, 28.10.2025.

³ V. Manes, *L’ossessione securitaria*, in *Diritto di difesa*, 2024, p. 1.

⁴ Lo rileva, ad esempio, M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in www.sistemapenale.it, 27.5.2024.

⁵ Come acutamente osservato da T. Padovani, *Occupazione case e blocco stradale, nuove incriminazioni poco efficaci*, in *GD* 2025.

⁶ E. Tidu, *La rinascita di un diritto penale illiberale? Il decreto-legge n. 92/2024 e il decreto-legge n. 48/2025: criticità e spunti per arginare la deriva securitaria*, in *AP* 2025, p. 62.

⁷ Icasticamente, E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it, 15.5.2025, osserva che, «con il decreto sicurezza hanno assunto rilevanza penale anche condotte di protesta pacifica», per cui «la disobbedienza civile è diventata reato» (corsivo dell’Autore).

⁸ Il riferimento è all’impostazione adottata, tra gli altri, da S. Zirulia, *Il “decreto sicurezza” 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in *RIDPP* 2025, 219 ss., secondo cui, alla «criminalizzazione del dissenso politico», si aggiungono «la repressione penale di forme di disagio, povertà e marginalità sociale» e «il potenziamento della tutela penale per le forze dell’ordine»; G.L. Gatta, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, in *Diritto di difesa*, 2024, 25 ss., vi affianca una quarta direttrice, ravvisata nella rassicurazione degli elettori «rispetto a odiose forme di criminalità comune, per lo più contro il patrimonio».

⁹ Cfr. X. Chiaromonte, R. Selmini, *La criminalizzazione del dissenso*, in T. Pitch (a cura di), *Devianza e questione criminale*, Roma 2022, spec. 249 ss., che analizzano il fenomeno della “securizzazione” quale politica finalizzata

«attraverso il ricorso massiccio alla decretazione d’urgenza»¹⁰: secondo un modello d’intervento ormai consolidato, «non potendo punire il dissenso in sé, si puniscono fatti prodromici o condotte che si collocano nei contesti di manifestazione del dissenso»¹¹. Non sorprende, dunque, che, di fronte alla rinnovata visibilità dei *sit-in* ambientalisti, il legislatore abbia nuovamente percorso la via della criminalizzazione¹².

2. L’“atto primo” dell’evoluzione normativa in tema di blocchi stradali è ambientato nel secondo dopoguerra, in un clima politico particolarmente “vivace”, allorquando, su iniziativa dell’allora Ministro dell’Interno Mario Scelba, fu emanato il d.lgs. 66/1948, recante “Norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione”.

Nella sua versione originaria, l’art. 1 d.lgs. 66/1948 puniva con la reclusione da uno a sei anni la condotta di chi, allo scopo di impedire od ostacolare la libera circolazione, deponesse o abbandonasse congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata od ordinaria o, comunque, la ostruisse o ingombrasse (sanzionando con la stessa pena il fatto commesso in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, con lo scopo, in questo caso, di impedire la libera navigazione). La pena comminata era raddoppiata – da due a dodici anni di reclusione – nei casi in cui il fatto fosse commesso da più persone ovvero con violenza o minaccia alle persone o con violenza sulle cose.

Tale assetto è stato successivamente innovato nell’ambito dell’ampio disegno di depenalizzazione delineato dal d.lgs. 30.12.1999 n. 507: pur mantenendo l’incriminazione del blocco di strade ferrate ottenuto mediante congegni od oggetti di qualsiasi specie, il legislatore, con l’introduzione nel d.lgs. 66/1948 di un nuovo art. 1-

al «controllo dello spazio pubblico, inteso come luogo depurato da ogni presenza considerata sgradevole e da ogni conflitto problematico in grado di compromettere l’immagine e la vivibilità della città (sulla teorizzazione sociologica della “*securitization*”, processo di identificazione delle minacce alla sicurezza che conduce all’adozione di misure eccezionali, v. B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998, *passim*).

¹⁰ Sottolineava già la «crisi profonda del parlamentarismo e l’incontrastato predominio del potere esecutivo» C.E. Paliero, *L’agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Crim* 2012, 115.

¹¹ M. Pelissero, *La tutela penale della sicurezza pubblica. Una costante ossessione*, in *QG* 2025, 13-14.

¹² Osserva il legame tra la viralità delle condotte degli attivisti della c.d. *Last Generation* e la previsione F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *AP* 2023, p. 11. A tal riguardo, G. De Simone, *Profili penali del pacifismo e della disobbedienza civile*, in *Convivialità delle Differenze*, 2024, 262, ritiene che le azioni di protesta non violenta organizzate dagli attivisti climatici non possano propriamente ascrivarsi al *genus* della “disobbedienza civile” poiché non si presentano come forme di «violazione di una legge considerata ingiusta, per far sì che si giunga alla sua modificazione o abrogazione», bensì come manifestazioni in cui si violano leggi che non vengono contestate per invocare l’adozione di leggi che non ci sono.

bis, aveva disposto la trasformazione in illecito amministrativo di tutte le condotte di blocco di strada ordinaria, nonché di quelle di ostacolo alla circolazione ferroviaria dovute al mero ingombro od ostruzione.

Secondo il consueto andamento oscillante, dopo questa breve parentesi di attenuazione del presidio sanzionatorio, l'impostazione autoritaria è riaffiorata nel d.l. 4.10.2018 n. 113, c.d. “decreto sicurezza” o “decreto Salvini”, conv. in l. dalla l. 1.12.2018 n. 132¹³. L'art. 23 di predetto provvedimento legislativo, con la dichiarata finalità di «“fronteggiare i sempre più frequenti episodi di blocco stradale” e tutelare così “una pluralità di beni giuridici”, tra i quali la “sicurezza dei trasporti” e la “libertà della circolazione”»¹⁴, ha ricondotto il blocco stradale nell'originaria sfera di rilevanza penale: sono state, pertanto, attratte nuovamente nell'art. 1 d.lgs. 66/1948 – e punite, quindi, con la reclusione da uno a sei anni – le condotte di chi deponga o abbandoni congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o, comunque, ostruisca o ingombri una strada ordinaria o ferrata al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione¹⁵.

Residuava, in tale configurazione, la punibilità a titolo di mero illecito amministrativo delle sole ipotesi di ostruzione con il proprio corpo della libera circolazione su strada ordinaria, ai sensi dell'art. 1-bis d.lgs. 66/1948, che estendeva, altresì, la medesima sanzione ai “promotori” e agli “organizzatori”. Il fatto di ostacolare la libertà di circolazione con l'utilizzo del proprio corpo assumeva, dunque, rilevanza

¹³ Senza pretese di esaustività, sul “decreto sicurezza” del 2018, si vedano i contributi di A. Aimi, *Il “decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *RIDPP* 2019, 135 ss.; A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 167 ss.; O. Bruno, *I decreti “Salvini”: profili di diritto penale sostanziale, processuale e securitari*, in *PPG* 2019, 1230 ss.; M.E. Cassano, *Sicurezza e disagio sociale nel c.d. decreto Salvini*, in *DPenCont*, 2019, 5 ss.; L. Risicato, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del “decreto sicurezza”*, in *DPP* 2019, 15 ss.

¹⁴ Cfr. la *Relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia*, come citata da A. Aimi, *Il “decreto sicurezza” 2018*, cit., p. 187. Sulla modifica, nello specifico, cfr. T. Caboni, *Novità in materia di sicurezza urbana e statale: il blocco stradale*, in A. Conz, L. Levita (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.l. 4 ottobre, n. 113, come convertito dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132*, Roma 2019, 430 ss.; P. Lobba, *Blocco stradale. Ostruzione o ingombro di strade o ferrovie*, in F. Curi (a cura di), *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pisa 2019, 279 ss.

¹⁵ Peraltro, in linea con il “volto” autoritaristico dell'impianto normativo, l'art. 23 co. 2 d.l. 113/2019, modificando l'art. 4, co. 3, d.lgs. 25.7.1998 n. 286 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”), aveva inserito la condanna con sentenza irrevocabile per il reato di cui all'art. 1 d.lgs. 66/1948 tra le ipotesi ostative alla concessione del visto per l'ingresso dello straniero nel territorio italiano.

penale soltanto se commesso su strada ferrata.

Come si è anticipato, il d.l. 48/2025, operando l’ennesimo “refill” in chiave panpenalistica¹⁶, elimina il riferimento alle figure dei “promotori” e degli “organizzatori” e incrementa ulteriormente il rigore della disciplina, equiparando, sul piano dell’incriminazione, tutte le forme di blocco stradale realizzate con il solo utilizzo del proprio corpo, adesso punite, alternativamente, con la pena della reclusione fino a un mese o della multa fino a trecento euro.

Il sostrato empirico-criminologico entro cui sono proliferate le odierne declinazioni del paradigma securitario è costituito dalle più recenti forme di mobilitazione collettiva inaugurate dai movimenti ambientalisti: verso l’incriminazione degli attivisti climatici, d’intralcio alla libertà di circolazione, convergono le pressanti richieste di punizione che il populismo politico, alimentato dal linguaggio massmediatico, raccoglie e strumentalizza «quale facile fonte di consenso»¹⁷.

Del resto, il blocco stradale o ferroviario – cui si ricorre frequentemente in occasione di scioperi e manifestazioni di protesta – figura tra i “tradizionali” strumenti di manifestazione del dissenso collettivo e ben si presta, per ciò solo, a essere reinterpretedo, in presenza di riaccutizzazioni del conflitto sociale, alla stregua di una minaccia all’ordine pubblico¹⁸.

Il nuovo assetto delineato dal d.l. 48/2025 si presenta, in questa chiave, come l’ultimo tassello di un *trend* legislativo «di progressiva erosione del sistema costituzionale»¹⁹, che, sotto il vessillo della tutela di beni giuridici dai contorni evanescenti, quali l’ordine pubblico e la sicurezza urbana, mira in realtà a contenere le forme di dissenso più visibili e perturbanti²⁰.

Dall’analisi della struttura del reato di blocco stradale (re)introdotto dal decreto sicurezza emergono plurimi profili di interesse dogmatico: dalla problematica definizione dell’oggetto giuridico del reato, all’inedita formulazione in termini di reato

¹⁶ In riferimento all’ultimo decreto sicurezza, si è acutamente parlato di “bulimia punitiva” (cfr. G. Fiandaca, *La bulimia punitiva aumenterà il consenso, ma non serve a niente*, pubblicato sul quotidiano *Il Foglio* e su www.sistemapenale.it, 23.3.2025) Sulla diffusione di tale tendenza nel sistema penale contemporaneo, recentemente, C. Cupelli, *Tentazioni e contraddizioni del sistema penale contemporaneo: creazionismo giudiziario, panpenalismo legislativo e caccia al colpevole*, in *CP* 2023, 693 ss.

¹⁷ Così, L. Ferrajoli, *Il populismo penale nell’età dei populismi politici*, in *QG* 2019, 79.

¹⁸ A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione”*, cit., 193.

¹⁹ G. Balbi, *Il “decreto sicurezza” e il suo contesto. Il sistema penale nel crepuscolo della democrazia*, in www.legislazionepenale.eu, 22.7.2025, 34.

²⁰ Nella medesima direzione, si collocano, ad esempio, le modifiche relative al danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni pubbliche (art. 12 d.l. 48/2025) e al deturpamento e imbrattamento di cose altrui (art. 24 d.l. 48/2025): cfr. M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 881 ss.

d’evento, sino alla collisione con i principi di matrice costituzionale e convenzionale. Pare opportuno, infine, dar conto, sia pure fugacemente, del dibattito, sviluppatosi precipuamente nella dottrina tedesca, in ordine all’opportunità di criminalizzare le azioni di protesta degli attivisti per il clima, le quali, pur non costituendo l’unico referente empirico dei comportamenti sanzionati dall’art. 14 d.l. 48/2025, hanno verosimilmente rappresentato il principale “motore” dell’intervento di riforma.

3. Nel delineare la fisionomia della nuova fattispecie incriminatrice, spicca, per la sua problematicità, il tema dell’individuazione dell’interesse tutelato.

Prima facie, pare doversi riconoscere che l’art. 1-bis d.lgs. 66/1948 assuma come immediato referente la tutela della circolazione, ossia di un diritto di libertà costituzionalmente garantito ai sensi dell’art. 16 Cost.²¹. Quest’ultimo, com’è noto, sancisce, quale proiezione della facoltà di ciascun cittadino di autodeterminarsi nello spazio²², la libertà di circolare all’interno del territorio nazionale, precisando che eventuali limitazioni possano essere introdotte, nel rispetto della riserva di legge, solo per motivi di sanità o di sicurezza. In passato, la Corte Costituzionale, chiamata a vagliare i profili di contrasto sollevati da un’ordinanza del Tribunale di Pisa tra il reato previsto dal d.lgs. 66/1948 e la libertà di manifestazione del pensiero sancita dall’art. 21 Cost., aveva dichiarato le questioni non fondate: dirimente, secondo il giudice delle leggi, era il rilievo per cui «il diritto di libera manifestazione del pensiero [...], al pari di ogni altro diritto, trova limite nei diritti concorrenti (così in quello relativo alla libertà di circolazione: art. 16 Cost.) e in generale nella esigenza della tutela di interessi a loro volta protetti dalla Costituzione»²³.

D’altra parte, se è vero che il titolo del d.lgs. 66/1948 evoca la protezione della libertà di circolazione, occorre altresì fare i conti con le entità giuridiche di fatto sottese (più o meno velatamente) all’intervento legislativo in commento.

²¹ Peraltro, la garanzia della libertà di circolazione non si esaurisce sul piano nazionale (cfr. L. Mezzetti, *Diritto costituzionale*, Milano 2024, 561 ss.): l’art. 2 del Protocollo Addizionale n. 4 alla Cedu riconosce a chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato di circolarvi liberamente, l’art. 12 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici sancisce la libertà di movimento di ciascun individuo; l’art. 21 TrFUE e l’art. 45 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea precisa il diritto di ogni cittadino dell’Unione di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri.

²² P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2017, 516.

²³ C. Cost., 16.7.1973 n. 133, in www.cortecostituzionale.it (che prosegue rilevando come «il fatto che l’esercizio di libertà costituzionalmente garantita non venga considerato dal legislatore neppure al fine della diminuzione della pena ricade, secondo quanto sopra enunciato, nella valutazione discrezionale che è di esclusiva competenza del legislatore, in quanto concerne la configurazione delle condotte antiggiuridiche e la comminatoria delle relative sanzioni»).

Da tale angolo visuale, è la relazione tecnica e illustrativa presentata alla Camera dei Deputati in allegato alla proposta di legge A.C. 2355 (di conversione del d.l. 48/2025) a offrire le prime indicazioni²⁴: la modifica concernente il blocco stradale, infatti, è racchiusa all’interno del Capo II, espressamente dedicato alle “Disposizioni in materia di *sicurezza urbana*”.

Il concetto di “sicurezza urbana”, ramificazione della “sicurezza pubblica”²⁵, appare, da sempre, di difficile decifrazione: in virtù della sua natura polisemica²⁶, non di rado, esso presta il fianco a strumentalizzazioni retoriche che ne sfumano i confini, sino a ricomprendere istanze eterogenee, talora più affini a logiche di controllo sociale che non a effettive finalità di tutela²⁷. Secondo la definizione legislativa, riportata dall’art. 4 d.l. 20.2.2017 n. 42, conv. con l. 21.4.2018 n. 48 (recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”), per “sicurezza urbana” s’intende «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile».

Volendo ricercare, alla luce di tale definizione, una giustificazione “postuma” all’inquadramento della ripenalizzazione del blocco stradale tra le disposizioni in materia di “sicurezza urbana”, si potrebbe ipotizzare che il legislatore abbia inteso valorizzare l’impatto di simili condotte sulla “vivibilità” degli spazi cittadini, per la loro incidenza sull’ordinaria fruizione delle vie di comunicazione.

Una siffatta ricostruzione, tuttavia, appalesa evidenti fragilità: non tanto (e non

²⁴ Pubblicata anche su www.sistemapenale.it, 14.

²⁵ Secondo R. Bartoli, *Le spire del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana*, in *SP* 2025, 83 s., però, la nozione di “sicurezza urbana” adottata dal legislatore è persino più ampia di quella di sicurezza pubblica, che già di per sé si presenta come un concetto «altamente vago, indeterminato e manipolabile».

²⁶ Cfr. F. Curi, *Il Daspo urbano: “l’eterno ritorno dell’uguale”*, in *PenaleDP*, 12.2.2021, 6. R. Cornelli, *La politica della paura tra insicurezza urbana e terrorismo globale*, in *Crim* 2017, 18 s., attribuisce alla “sicurezza urbana” tre diverse funzioni: ricondurre nell’orbita della sicurezza «un’eterogeneità di conflitti, problemi, disagi, sofferenze, passioni tristi (rabbie, frustrazioni, inquietudini, delusioni) di natura e provenienza diversa»; «dare loro un significato, traducendoli e assemblandoli in domanda di sicurezza veicolabile socialmente, mediaticamente e politicamente»; e stimolare «modalità di regolazione e di disciplinamento, legittimate proprio dalla pressante domanda di sicurezza, che si esercitano su un campo sempre più esteso della vita urbana».

²⁷ Censura, tra gli altri, il sostanziale appiattimento delle «politiche di sicurezza» sulle sole «politiche di prevenzione e repressione della criminalità, tradotte in “sicurezza pubblica” o “pubblica sicurezza”», M. Pavarini, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in *CP* 2009, 816.

solo) per la «scarsa capacità selettiva» di nozioni «soggettivo-emozionali» quali la “vivibilità” dello spazio urbano²⁸ e per l’indebita sovrapposizione tra funzioni promozionali, tradizionalmente assegnate alle politiche sociali, e paradigmi punitivi²⁹, quanto, piuttosto, per la tendenza a celare dietro la cornice nominale della “sicurezza urbana” il «ritorno a un diritto penale fondato sull’esigenza di neutralizzare categorie di soggetti socialmente pericolosi»³⁰.

Il passaggio da un diritto penale del fatto ad un diritto penale dell’autore³¹ è qui esemplificato dalla criminalizzazione del “dissenziante”: in tal senso, il ricorso allo strumento punitivo per eccellenza risulta funzionale alla neutralizzazione di questa speciale categoria di “nemico interno”³². Una simile distorsione, del resto, costituisce un chiaro riflesso della *vis expansiva* connessa all’identificazione dell’interesse giuridico tutelato mediante sanzione penale nel concetto – onnicomprensivo³³ – di “sicurezza”³⁴.

²⁸ C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *DPenCont* 2017, 226.

²⁹ F. Forzati, *La sicurezza penale fra rassicurazione sociale, conservatio ordinum e criminalizzazione del corpo estraneo*, in *AP* 2018, 22.

³⁰ L. Risicato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino 2019, 3.

³¹ Lo rilevava già, tra gli altri, G. Insolera, *Sicurezza e ordine pubblico*, in M. Donini, M. Pavarini (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna 2011, 201.

³² In questa sede, non è possibile dar conto delle complesse elaborazioni filosofiche e dottrinali legate al concetto di “diritto penale del nemico”, per cui ci si limiterà a pochi cenni. Nella prospettiva (politica) di C. Schmitt, *Il concetto di “politico”*, in C. Schmitt, *Le categorie del “politico”. Saggi di teoria politica* (a cura di G. Miglio, P. Schiera), Bologna 1988, 129-130, la creazione da parte dell’ordinamento di un “nemico interno” è funzionale al bisogno di pacificazione, ossia all’esigenza di «assicurare all’interno dello Stato e del suo territorio una pace stabile, nello stabilire “tranquillità, sicurezza e ordine” e di procurare in tal modo la situazione *normale* che funge da presupposto perché le norme giuridiche possano aver vigore». M. Donini, *Il diritto penale di fronte al nemico*, in *CP* 2006, proprio muovendo dalla concezione di Carl Schmitt (la contrapposizione “amico-nemico”), individua tre significati di “diritto penale del nemico”: uno «debole», che si presenta «come un diritto penale non della colpevolezza, né della retribuzione, ma della pericolosità, della prevenzione e dello “stigma”» (a cui sono, ad es., ricondotte le misure di sicurezza personali); uno che emerge «dentro» al diritto penale norma, quotidiano, classico», in cui è il diritto penale del fatto a essere strumentalizzato in funzione simbolico-espressiva; e, infine, un significato «forte» (a cui rinviano le teorie di Günther Jakobs), in cui il soggetto pericoloso autore di un reato viene considerato una «non persona», che viene privata di ogni diritto. È alla luce della seconda prospettiva che pare potersi leggere la modifica introdotta dall’art. 14 d.l. 48/2025. Esaminando simili degenerazioni, T. Padovani, *Diritto penale del nemico*, Pisa 2014, 343, giunge alla conclusione per cui l’attribuzione della qualifica di “nemico” a soggetti a cui non corrisponde una reale attinenza alla dimensione conflittuale propria di tale categoria sia, in realtà, espressione di un «diritto penale degenerato in senso stretto, in senso etimologico», poiché è «un diritto penale basato sulla frode delle etichette».

³³ *Rectius*, «onnivorio»: C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., 226.

³⁴ Al riguardo, si è da più parti censurato il tentativo di teorizzare l’esistenza di un “diritto alla sicurezza”: vero è che l’art. 6 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea sancisce il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza (e l’art. 3 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona); nondimeno, tale costruzione è superflua o ideologica, a seconda che sia

Non si può tacere, inoltre, il fatto che l’orizzonte di tutela del nuovo art. 1-bis d.lgs. 66/1948 si proietti altresì verso l’evanescente nozione di “ordine pubblico”³⁵, specialmente nella sua dimensione “ideale”³⁶, collocandosi nel solco della progressiva (e ormai ricorrente) sovrapposizione tra tale nozione e quella di “sicurezza”.

L’evocazione di un interesse giuridico tanto macroscopico, quanto “opaco” – sebbene talora identificato «con la pace pubblica e il sentimento della sicurezza dei consociati» –, ben si presta a giustificare qualsiasi incriminazione in grado di «turbare la convivenza civile»³⁷, non esclusa, da ultimo, la previsione in discorso.

In tal modo, se l’ordine pubblico in senso materiale rischia di attingere anche alla «tutela dell’apparenza della pubblica tranquillità», l’ordine pubblico in senso ideale finisce per divenire «strumento di politiche di *law and order*», ispirate alla «neutralizzazione del nemico»³⁸: a fronte della confusione concettuale tra “ordine pubblico” e “sicurezza” e della «comune incapacità connotativa», tuttavia, occorre tenere presente il fatto che, quantomeno, la prima di queste nozioni sia dotata di una minima consistenza, se non altro per il suo attagliarsi a un determinato sistema di diritto positivo³⁹. Nondimeno, pur ammettendo la possibilità di individuarne un contenuto empiricamente apprezzabile, l’interesse “ordine pubblico” non risulta, per ciò solo, immune da strumentalizzazioni, tanto da essere richiamato espressamente

intesa come (legittima) domanda di sicurezza da parte di tutti i cittadini o come affermazione di meccanismi discriminatori in cui si limitano i diritti fondamentali di alcuni individui per favorirne altri: cfr. A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Giustizia, sicurezza, riforme*, in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano 2001, 19 ss. Del resto, il diritto penale «non può tutelare il “sentimento di sicurezza”» (M. Donini, *Sicurezza e diritto penale*, in CP 2008, 3567). Anzi, come osservato da M. Pelissero, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in DPP 2017, 851, gli interventi volti a concretizzare un immaginifico “diritto alla sicurezza”, «ben lungi dal costituire un fattore di coesione sociale», «contribuiscono, piuttosto, a rimarcare differenze, tracciano divisioni nella città, delimitano spazi, controllano i confini». Contrapposta a tali derive, aderendo alla prospettiva di A. Baratta, è la teorizzazione del valore della sicurezza dei diritti, quale predisposizione delle condizioni idonee alla tutela dei beni garantiti dalla Carta costituzionale, sostenuta, tra gli altri, da D. Pulitanò, *Sicurezza e diritti. Quale ruolo per il diritto penale?*, in DPP 2019, 1542 s.

³⁵ Secondo R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma 2020, 109, i decreti sicurezza, nonostante siano definiti, per l’appunto, come «provvedimenti attinenti alla “sicurezza”», concernono in realtà l’ordine pubblico, un tema «che ormai nella percezione pubblica [è] inscindibil[e] dalle questioni di sicurezza delle città».

³⁶ A. Musumeci, *Sicurezza o ordine pubblico ideale? Note critiche sul più recente uso delle politiche securitarie in chiave repressiva*, in *Rivista AIC*, 2025, spec. 4 ss.

³⁷ V. Mongillo, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un’ecologia concettuale quale viatico di razionalizzazione*, in *AP* 2025, 14.

³⁸ L. Risicato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., 10 (corsivo dell’Autrice). Sulla tendenza a raffigurare gli attivisti per il clima come “nemici” e sui pericoli che un simile atteggiamento comporta per la tenuta dello Stato democratico, con riguardo all’ordinamento tedesco, cfr. F. Wenglarczyk, *Feindbild Klimaaktivismus. Über den Ruf nach (härteren) Strafe(n) für Klimaaktivist*innen*, in *Verfassungsblog*, 10.11.2022; T. Tiedeken, *Kriminalisierung der Klimabewegung – Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit*, in *ZSMR* 2025, 65 ss.

³⁹ G. Insolera, *Sicurezza e ordine pubblico*, cit., 203.

sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel breve articolo relativo all’emanazione del d.l. 48/2025, intitolato, per l’appunto, “Nuove disposizioni in tema di sicurezza, *ordine pubblico* e contrasto alla criminalità organizzata”⁴⁰.

4. Prima di approfondire gli ulteriori snodi concettuali connessi alla riforma, si rivela necessario un confronto con l’architettura della nuova incriminazione introdotta dall’art. 14 d.l. 48/2025 e della relativa circostanza aggravante.

Con la modifica dell’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, torna ad assumere rilevanza penale la condotta di chi impedisca la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo.

Nell’innovata disciplina di cui al d.lgs. 66/1948, quindi, le ipotesi di blocco stradale o ferroviario, tutte penalmente sanzionate, sono tre. Da un lato, sono previsti dall’art. 1 il turbamento alla libera circolazione su strada ordinaria o ferrata realizzato con il deposito o l’abbandono di congegni o altri oggetti (c.d. “blocco reale”) e il turbamento alla libera circolazione su strada ordinaria o ferrata *comunque* realizzato⁴¹; dall’altro, ai sensi dell’art. 1-bis, si sanziona l’ostacolo alla libera circolazione derivante dal mero utilizzo del proprio corpo (c.d. “blocco personale o corporale”)⁴². Il blocco realizzato con violenza o minaccia alle persone o con violenza sulle cose, pertanto, continua ad essere previsto quale circostanza aggravante della sola ipotesi di cui all’art. 1 d.lgs. 66/1948.

A seguito dell’emanazione del d.lgs. 66/1948, i primi commentatori si erano interrogati sul significato dell’espressione avverbiale “*comunque*”, soffermandosi sull’opportunità di includere i blocchi stradali prodotti attraverso il corpo dell’agente nell’area di rilevanza penale tracciata dall’art. 1.

⁴⁰ Consultabile al link: <https://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/nuove-disposizioni-in-tema-di-sicurezza-ordine-pubblico-e-contrasto-alla-criminalita-organizzata/>.

⁴¹ Secondo E. Contieri, *Blocco stradale*, in *ED*, V, 1959, 490 ss., queste due ipotesi differiscono nell’azione: «a forma vincolata nella prima ipotesi, in cui la condotta consiste nel deporre o abbandonare congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata od ordinaria (per esempio, nel deporre tronchi d’albero, o congegni che producano il guasto dei pneumatici dei veicoli, o nell’abbandonare un veicolo); a forma libera, nella seconda ipotesi, in cui la condotta consiste nel cagionare comunque l’ostruzione o l’ingombro d’una strada ferrata od ordinaria (per esempio, col togliere i binari d’una strada ferrata o col disselciare una strada ordinaria)». Nello stesso senso, R. Dell’Andro, *In tema di reati contro la libera circolazione*, in *GP* 1951, 351 ss. Diversamente, G. Leo, *Blocco stradale*, in *DigDPen*, 1987, 464 ss., classifica il blocco stradale alla stregua di una «fattispecie causalmente orientata, comprendente ogni condotta eziologicamente connessa all’evento di ostruzione (o di ingombro): in questa ricostruzione, le due ipotesi sarebbero «accomunate dall’identità dell’evento naturalistico», identificato, per l’appunto, dall’ostruzione o dall’ingombro.

⁴² La classificazione è mutuata da S. Zirulia, *Il “decreto sicurezza” 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione*, cit., 221.

Le osservazioni, maturate in concomitanza degli scioperi di protesta seguiti all’attentato compiuto in danno dell’On.le Palmiro Togliatti (1948), muovevano da una premessa condivisa, ovvero l’essenza necessariamente *materiale* del mezzo adoperato per la produzione dell’ostruzione o dell’ingombro⁴³.

Il profilo più controverso atteneva alla concreta conformazione del carattere della *fisicità* dello strumento richiesto dalla disposizione in discussione.

Secondo un primo orientamento, avallato dalla giurisprudenza, l’ingombro poteva sostanziarsi, indifferentemente, nell’apposizione di un congegno o nell’utilizzo del proprio corpo, purché fosse comunque ravvisabile «l’idea di materialità insita nei verbi “ostruire” ed “ingombrare”»⁴⁴.

Un secondo indirizzo, invece, ravvisava in questa applicazione del principio di indifferenza un inammissibile *vulnus* al divieto di analogia: tra costoro, taluni escludevano in radice la rilevanza della c.d. resistenza passiva, ossia della semplice presenza dell’agente sul suolo stradale, reputando ascrivibile ai concetti di “ingombro” e “ostruzione” *comunque* cagionati «la creazione di ostacoli materiali diversi dal collocamento o dall’abbandono di oggetti e tuttavia tali da modificare o alterare le condizioni normali di viabilità»⁴⁵; talaltri, invece, proponevano di distinguere tra le ipotesi in cui l’ostruzione o l’ingombro fossero realizzati dall’agente disponendosi con la propria persona in modo da ostacolare il transito sulla strada, suscettibili di essere ricomprese nella disposizione in discorso, e quelle in cui l’ostacolo alla libera circolazione fosse attuato mediante violenza e minaccia, senza ostruzione o ingombro della strada, per le quali si invocava l’applicazione dell’art. 610 Cp⁴⁶. La giurisprudenza era poi pervenuta all’affermazione di responsabilità per il reato *ex art.* 1 d.lgs. 66/1948 in caso di ingombro della sede viaria cagionato dall’assembramento di più persone⁴⁷.

Nell’attuale formulazione, se il blocco reale e il blocco personale possono essere obiettivamente distinti in base al mezzo impiegato per frapporre un ostacolo alla libera circolazione – oggetti di qualsiasi tipo nel primo caso e il proprio corpo nel secondo –, appaiono incerti i confini materiali del blocco realizzato con qualsiasi altro mezzo, *comunque* idoneo a ostruire o ingombrare una strada ordinaria o ferrata.

⁴³ Così, A. Battaglia, *Blocchi stradali e violenza privata*, in *RP* 1948, 916 ss.; A. Tanas, *I reati contro la libera circolazione*, in *GP* 1949, 392; R. Dell’Andro, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 354.

⁴⁴ R. Dell’Andro, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 354. In senso adesivo, M. Boscarelli, *Osservazioni in tema di blocco stradale*, *RIDP* 1951, 304; A. De Mattia, *Blocco stradale*, in *GP* 1952, 613; E. Contieri, *Blocco stradale*, cit., 491.

⁴⁵ Di questo avviso, A. Tanas, *I reati contro la libera circolazione*, cit., 392.

⁴⁶ A. Battaglia, *Blocchi stradali e violenza privata*, cit., 917; G. Leo, *Blocco stradale*, cit., 467.

⁴⁷ Cass. 14.10.1997 n. 10151, in *DeJure*.

Siffatta clausola di chiusura, oltre a risultare di non agevole verifica empirica – poiché è arduo immaginare, nelle infrastrutture contemporanee, una condotta di blocco che ostacoli la libera circolazione senza il ricorso a oggetti o persone –, rende altresì problematico l'inquadramento della vicenda concreta nell'una o nell'altra previsione, con riflessi considerevoli sulla dosimetria sanzionatoria: il delitto di cui all'art. 1-bis d.lgs. 66/1948, presenta, infatti, una cornice edittale sensibilmente inferiore rispetto a quella dell'art. 1⁴⁸, sicché l'indeterminatezza del raggio applicativo della clausola di chiusura finisce per incidere sulla scelta del titolo di reato e sulla misura della sanzione.

4.1. Sarebbe un errore, tuttavia, analizzare il delitto di cui all'art. 1-bis come se costituisse una mera declinazione dei contenuti dell'art. 1: la differenza tra i due reati, infatti, non si esaurisce nello strumento utilizzato per l'effettuazione del blocco, ma si estende all'intera struttura della fattispecie.

Nella formulazione dell'art. 1 d.lgs. 66/1948, riveste fondamentale importanza la direzione teleologica della condotta, necessariamente orientata ad impedire la circolazione su strada ordinaria o ferrata⁴⁹.

Al riguardo, nel tentativo di preservare il principio di offensività, si è sostenuta l'esigenza di escludere dal perimetro applicativo della fattispecie la «turbativa di minima rilevanza», che sia «in concreto facilmente superabile o aggirabile con una manovra non pericolosa»⁵⁰: un esito a cui, in tutta evidenza, già si perviene mediante la semplice adesione al dato letterale, che, sebbene sia piuttosto puntuale nel circoscrivere l'incriminazione alle condotte di “ingombro” e “ostruzione”, in quanto astrattamente idonee a cagionare un impedimento alla circolazione su strada, richiede l'accertamento in concreto di una significativa alterazione della normale viabilità.

⁴⁸ La questione, in effetti, si è già posta in occasione delle manifestazioni di protesta organizzate dai pastori sardi per esprimere il proprio disagio verso il calo del prezzo del latte: il blocco stradale, realizzato per mezzo del proprio corpo, si accompagnava al riversamento nelle strade di ingenti quantità di latte, anche se, in questo caso, le ambiguità si riverberavano sulla qualificazione delle condotte in termini di illecito penale o amministrativo. In tema, S.M. Gaias, *Il “decreto sicurezza” alla prova della protesta dei pastori sardi. La libertà di riunione alla luce del reato di blocco stradale introdotto dal d.l. 113/2018*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019.

⁴⁹ Per la definizione di “strada ordinaria” occorre far riferimento all'art. 2, d.lgs. 30.4.1992 n. 285 (c.d. Codice della Strada), ove si identifica il concetto di strada in «qualsiasi area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali». La nozione di “strada ferrata” si ricava, invece, dall'art. 431 Cp, ai sensi del quale «per strade ferrate la legge penale intende, oltre le strade ferrate ordinarie, ogni altra strada con rotaie metalliche, sulla quale circolino veicoli mossi dal vapore, dall'elettricità o da un altro mezzo di trazione meccanica».

⁵⁰ Così, ad es., si è argomentato nella *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione*, reperibile su www.sistemapenale.it, 73.

Nella medesima prospettiva, rileva, altresì, la dimensione temporale dell’impedimento, che deve protrarsi per un lasso di tempo apprezzabile, tale da incidere in misura significativa sulla fluidità della circolazione⁵¹: un’interruzione momentanea o episodica, priva di effettiva incidenza sulla libertà di movimento, non appare idonea a integrare l’offesa tipica richiesta dalla norma.

Trattandosi di reato di pericolo concreto⁵², secondo l’interpretazione prevalente, non assume alcun rilievo l’effettivo conseguimento dell’obiettivo perseguito dall’agente, risultando sufficiente che la condotta generi un’alterazione significativa e apprezzabile rispetto alle ordinarie condizioni di transito⁵³.

L’art. 1 d.lgs. 66/1948 configura, inoltre, un reato a dolo specifico⁵⁴, poiché è richiesto espressamente che la volontà del soggetto sia diretta ad impedire o, secondo l’interpretazione giurisprudenziale, anche soltanto a rendere più difficoltosa la libera circolazione nella sede stradale⁵⁵.

L’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, per converso, prevede un vero e proprio *reato di evento*. La lettera della legge, sul punto, è cristallina, poiché sanziona (non l’ostruzione o l’ingombro della sede stradale *al fine di* impedire od ostacolare la libera circolazione, bensì) l’impedimento della libera circolazione.

La sfumatura semantica è evidentemente distinta: da un lato, si assegna rilievo all’ostruzione e all’ingombro, ossia alla presenza di ostacoli che rendono il passaggio più difficoltoso, ma non necessariamente impossibile; dall’altro, si adopera l’espressione più intensamente connotata – “impedire la libera circolazione” – per segnalare l’esigenza che la circolazione stradale sia effettivamente impedita (e non solo che l’ostruzione o l’ingombro siano diretti a tale scopo).

Dunque, per affermare la sussistenza del delitto di cui all’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, non pare sufficiente, in virtù del quadro tracciato, la presenza di una o più persone sulla sede stradale, pur se soggettivamente connotate dal dolo specifico di impedire od ostacolare la libera circolazione, se poi, nei fatti, detto impedimento non si realizzi: in tanto il reato di nuovo conio sanziona il blocco realizzato con il proprio corpo, in

⁵¹ Relazione dell’Ufficio del Massimario della Corte di cassazione, cit., 73.

⁵² In questi termini, G. Ruggiero, *Art. 14. Impedimento della libera circolazione su strada*, cit., 221.

⁵³ Cass. 14.10.1997, n. 10151, in *DeJure*. Così, tra i primi commentatori, anche A. Tanas, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 391; R. Dell’Andro, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 353.

⁵⁴ Si ritiene, recuperando la teorica proposta nella manualistica da T. Padovani, *Diritto penale*, Milano 2023, 136, che il dolo specifico fondi in questo caso una tutela autonoma, per cui, laddove sia carente la finalità di impedire la libera circolazione su strada, la condotta di ostruzione risulta del tutto irrilevante, salvo che «non acquisti una diversa tipicità in forza di elementi ulteriori» (ad es., per la presenza di violenza o minaccia).

⁵⁵ Cass. 26.4.1991 n. 7307, in *DeJure*.

quanto esso concretamente impedisca la libera circolazione su strada.

Alla luce di tale aspetto differenziale, le condotte di blocco stradale corporale che non cagionino un impedimento alla circolazione stradale, ma siano sorrette, sul piano del dolo specifico, da tale finalità, finiscono per essere attratte nell’alveo applicativo dell’art. 1 d.lgs. 66/1948, assumendo la fisionomia di “ostruzioni” o “ingombri” comunque realizzati.

Un simile esito – di cui il legislatore non pare essersi avveduto – risulta, nondimeno, privo di ragionevolezza sistematica, oltre che del tutto incompatibile con il canone di proporzionalità, poiché conduce a sanzionare con una pena assai più severa i blocchi corporali caratterizzati dalla volontà di impedimento della circolazione, rispetto a quelli che, invece, l’abbiano in effetti impedita. Si è anticipato, infatti, che la cornice edittale prevista per la prima ipotesi, ai sensi del citato art. 1, sia ricompresa tra uno e sei anni di reclusione, a fronte di un trattamento sanzionatorio ben più mite, individuato dall’art. 1-bis nella reclusione fino a un mese o nella multa fino a trecento euro: una disarmonia che, a ben guardare, si acuisce confrontando le pene comminate per le ipotesi aggravate dalla presenza di una pluralità di persone.

In tale prospettiva, in assenza di un intervento legislativo teso a disporre l’abrogazione della clausola di chiusura prevista dall’art. 1 d.lgs. 66/1948, ove permane l’incriminazione del blocco stradale *comunque* realizzato, parrebbe auspicabile, almeno in via interpretativa, circoscriverne il raggio applicativo.

Le differenze tra l’art. 1 e l’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, peraltro, non si esauriscono sul piano materiale-obiettivo, ma investono anche l’elemento soggettivo. L’art. 1-bis, invero, non contiene alcun riferimento alla necessaria sussistenza del dolo specifico di impedire od ostacolare la libera circolazione: appare sufficiente, quindi, la presenza del dolo generico, consistente nella consapevolezza di impedire la libera circolazione mediante l’uso del proprio corpo. A tal proposito, secondo la Relazione dell’Ufficio del Massimario⁵⁶, non assume alcuna rilevanza la circostanza che il fine ultimo della condotta fosse quello di manifestare o protestare, anche se, si osserva, «si potrebbe profilare la carenza dell’elemento soggettivo a carico di colui che partecipa ad un corteo con l’unica finalità di manifestare il proprio pensiero, senza avere la chiara consapevolezza di un eventuale “blocco stradale”, realizzatosi quale effetto della manifestazione».

4.2. La circostanza aggravante introdotta nella seconda parte dell’art. 1-bis d.lgs.

⁵⁶ Relazione dell’Ufficio del Massimario della Corte di cassazione, cit., 73-74.

66/1948 prevede un sensibile inasprimento di pena (da sei mesi a due anni di reclusione) per l'ipotesi in cui l'impedimento alla libera circolazione discenda dall'azione congiunta di più persone riunite.

Alla luce di tale novità, la configurazione soggettiva del blocco stradale corporale assume una connotazione quasi paradossale.

Il primo periodo dell'art. 1-bis, infatti, delinea una fattispecie incriminatrice in chiave monosoggettiva, muovendo implicitamente dal presupposto per cui anche una condotta individuale possa, *ex se*, arrecare un pregiudizio alla libertà di circolazione.

Appare, tuttavia, financo banale constatare come, per un verso, la fenomenologia del blocco stradale postuli la partecipazione collettiva e coordinata di una pluralità di soggetti⁵⁷ e, per altro verso, che, nella quasi totalità dei casi, una condotta individuale non risulta idonea a costituire un serio impedimento per la viabilità⁵⁸.

Di conseguenza, salvo il caso in cui l'intera disposizione non resti confinata sulla carta, in una dimensione meramente simbolica, l'aggravante delle “più persone riunite” corrisponde al nucleo effettivo di operatività della norma, a fronte di un'ipotesi base che sin d'ora appare, di fatto, destinata alla sostanziale inapplicabilità.

Controversa, tuttavia, è la portata della locuzione “più persone riunite”.

Le Sezioni Unite, chiamate a pronunciarsi sul contrasto formatosi in merito al significato dell'aggravante delle “più persone riunite” prevista per il delitto di estorsione, avevano affermato la necessità della presenza simultanea di non meno di due persone nel luogo e nel momento in cui si realizza la condotta tipica⁵⁹: estendendo detto principio al blocco stradale, ai fini della sussistenza dell'aggravante, si dovrebbe concludere per la sufficienza di due persone⁶⁰. In dottrina, però, rimarcando l'esigenza di conciliare la disposizione con i principi di offensività e proporzionalità, si è sostenuto che occorra la compresenza di almeno tre persone⁶¹.

Al di là del dato “aritmetico”, comunque, resta essenziale l'accertamento delle modalità di esecuzione della condotta tipica, misurandosi la soglia di rilevanza penale

⁵⁷ Così, anche M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 888 e L. Riscato, *Dalla costituzione al leviatano*, cit., 482.

⁵⁸ M. Gambardella, *Occupazione arbitraria di immobili e figure di “resistenza passiva”*, cit.

⁵⁹ Cass. S.U. 29.3.2012 n. 21837, pubblicata in www.penalecontemporaneo.it, con nota di G. Amarelli, *Le Sezioni Unite si pronunciano sulla aggravante delle “più persone riunite” prevista per il delitto di estorsione*, 7.6.2012 (del resto, questo è lo stesso principio che si applica per accertare la sussistenza dell'aggravante in tema di rapina e di lesioni personali).

⁶⁰ Lo stesso orientamento è richiamato da M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 887, nt. 30, e dalla *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione*, cit., 74.

⁶¹ Così, S. Zirulia, *Il “decreto sicurezza” 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione*, cit., 222.

sulla concreta capacità della condotta collettiva di tradursi in un effettivo impedimento alla libertà di circolazione.

4.3. Venendo, poi, ai rapporti con altre fattispecie incriminatrici, tra i reati con cui possono intersecarsi le condotte sanzionate dal d.lgs. 66/1948 sollevando dubbi in tema di concorso di norme, si annoverano, in particolare, i delitti di violenza privata (art. 610 Cp), di interruzione di pubblico servizio (art. 340 Cp) e di attentato alla sicurezza dei pubblici trasporti (art. 432 Cp).

Si è già in parte accennato alle delicate intersezioni tra gli artt. 1 e 1-bis d.lgs. 66/1948 e l'art. 610 Cp.

L'art. 1, infatti, contempla una gradazione della pena per l'ipotesi in cui l'ingombro o l'ostruzione della sede stradale allo scopo di impedire od ostacolare la libera circolazione sia commessa con l'uso di violenza o minaccia alle persone o con violenza sulle cose. Con riferimento all'originaria formulazione del d.lgs. 66/1948, in dottrina si era ritenuto che tra l'art. 1 e la norma codicistica intercorresse un rapporto di *genus a species*, in cui, a fronte dell'identità dell'interesse giuridico tutelato (la libertà individuale), il soggetto passivo non è costretto a fare, omettere o tollerare una cosa indeterminata, bensì, nello specifico, un impedimento alla sua libera circolazione⁶². Tale inquadramento aveva sollevato taluni interrogativi, sia perché si sottolineava l'indiscutibile autonomia ontologica della libertà di circolazione rispetto alla libertà individuale⁶³, sia perché gli elementi della violenza o minaccia erano (e sono tutt'ora) elementi accidentali previsti soltanto dall'aggravante *ex art. 1* d.lgs. 66/1948 e non anche elementi costitutivi della fattispecie base⁶⁴.

In giurisprudenza, con esiti non del tutto condivisibili, è stata riconosciuta la configurabilità del delitto di violenza privata nell'assembramento di più persone aderenti ad un movimento pacifista che si erano distese sul suolo stradale per impedire l'accesso di automezzi all'interno di una base militare⁶⁵ o nella condotta di coloro che, nell'ambito di una manifestazione di protesta per la realizzazione di un'opera pubblica,

⁶² Cfr., ad es., A. Tanas, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 391.

⁶³ Per questo argomento, R. Dell'Andro, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 357.

⁶⁴ M. Boscarelli, *Osservazioni in tema di blocco stradale*, cit., 306.

⁶⁵ Trib. Ragusa, 14.4.1984, in *FI* 1982, 22 (massima reperibile su *DeJure*). Come sottolineato da G. De Simone, *Profili penali del pacifismo e della disobbedienza civile*, cit., 272, nt. 64, nel caso di specie, infatti, fu valorizzato il particolare fine perseguito dai manifestanti, ravvisabile (non tanto nell'impedimento o nell'ostacolo alla libera circolazione, bensì) nella volontà di impedire o, comunque, ritardare la costruzione di installazioni militari. Cfr. anche l'ampia casistica giurisprudenziale riportata da F. Viganò, *La tutela penale della libertà individuale. L'offesa mediante violenza*, Milano 2002, 11, nt. 24.

impedivano agli operai l’accesso ai macchinari⁶⁶.

Siffatti approdi ermeneutici rispecchiano la tendenza giurisprudenziale alla «progressiva “spiritualizzazione”» e dilatazione del concetto di violenza rilevante ai sensi dell’art. 610 Cp⁶⁷, di guisa che, venuta meno la «necessità dell’estrinsecazione di una “violenza fisica propria”»⁶⁸, la disposizione viene estesa a tutte le ipotesi di «limitazione della libertà di volere o della possibilità di agire di qualcuno»⁶⁹, comprese condotte che possiedono più propriamente i caratteri della resistenza passiva (e che dovrebbero essere, pertanto, ritenute inidonee a giustificare una risposta penale).

In tal senso, i contorni della nozione di “violenza” possono espandersi sino a lambire qualsiasi forma di costrizione idonea a privare l’offeso della libertà di determinazione e azione⁷⁰: un perimetro definitorio entro il quale, a ben vedere, risultano suscettibili di trovare spazio anche il deposito e l’abbandono di oggetti sulla sede stradale (o il blocco stradale *comunque* realizzato) con il fine di ostacolare o impedire la libera circolazione sanzionati dal d.lgs. 66/1948. In generale, però, vi sono almeno due ordini di ragioni per sostenere la prevalenza del delitto *ex art.* 1 d.lgs. 66/1948: da un lato, occorre considerare, sul piano del «rapporto tra complessi legislativi»⁷¹, la specialità di quest’ultima disposizione rispetto alla norma codicistica; dall’altro, nel tentativo di “rimaterializzare” il concetto di violenza, pare viepiù opportuno discostarsi dalla frequente inversione logica tra violenza e costrizione⁷² – con cui si antepone «l’effetto (la costrizione) alla causa (la violenza), giudicando condotta violenta, *ex post*, ogni condotta che abbia causato una costrizione»⁷³ –, espungendo la resistenza pacifica dall’orbita applicativa dell’art. 610 Cp.

⁶⁶ Cass. 13.4.2017 n. 48369, per come citata, ad es., in Cass. 15.10.2019 n. 6760, in *DeJure*.

⁶⁷ A. Nisco, *La tutela penale dell’integrità psichica*, Torino 2012, 90 s. Sottolineava già «lo svuotamento dei contenuti “fisici” della violenza», individuando nell’effetto di «coazione assoluta o relativa» cui si perviene il principale focus dell’attenzione dell’interprete R. Bajno, *Appunti in tema di “violenza” a proposito di alcune recenti ipotesi di violenza privata*, in *RIDPP* 1975, 668.

⁶⁸ G. Fiorinelli, *La violenza mediata dalla tecnologia. Dogmatica, profili politico-criminali e interpretazione della nozione di violenza nel diritto penale delle tecnologie digitali*, Torino 2024, 53.

⁶⁹ G. De Simone, *Il concetto di violenza nel sistema penale tra diritto interno e dimensione sovranazionale*, in *AP* 2024, 8.

⁷⁰ In applicazione di tale principio, com’è noto, si sono ricondotte alla sfera applicativa dell’art. 610 Cp, ad es., l’aver parcheggiato la propria auto a pochi centimetri da un’altra impedendo al conducente dell’altra vettura di poter regolarmente uscire dal proprio sportello (Cass. 12.10.2017 n. 53978, in *DeJure*) o impedendo la chiusura di un cancello e il transito attraverso lo stesso (Cass. 18.5.2018 n. 40482, in *DeJure*) o la condotta del condomino che strappa la pagina di un verbale di assemblea che approva nuovi lavori condominiali e la ingoia, rendendola inservibile (Cass. 24.4.2019 n. 34800).

⁷¹ G.A. De Francesco, *Diritto penale. Principi, reato, forme di manifestazione*, Torino 2022, 589 s.

⁷² Cfr., ancora, l’accurata ricostruzione di G. Fiorinelli, *La violenza mediata dalla tecnologia*, cit., 53 ss.

⁷³ A. Nisco, *La tutela penale dell’integrità psichica*, cit., 90.

In una pronuncia meno risalente, successiva alla depenalizzazione operata dal d.lgs. 507/1999 (e all'introduzione nell'art. 1-bis d.lgs. 66/1948 della clausola «salvo che il fatto non costituisca reato»), si è poi esclusa la configurabilità dell'illecito amministrativo di blocco stradale, ravvisando invece la violenza privata ex art. 610 Cp nella condotta dell'imputato che, oltre a collocare un oggetto sulla carreggiata, aveva posto in essere anche comportamenti intimidatori nei confronti della persona offesa⁷⁴.

Attualmente, per effetto della ri-penalizzazione del 2018, si deve ritenere che, in applicazione dei principi che governano il concorso di reati, in presenza di un blocco “reale” accompagnato da violenza o minaccia, l'art. 610 Cp sia assorbito nell'ipotesi aggravata prevista dall'art. 1, co. 2, d.lgs. 66/1948⁷⁵.

Ciò premesso, volgendo nuovamente lo sguardo alla disposizione in commento, nel nuovo testo dell'art. 1-bis d.lgs. 66/1948 l'aggravante della “violenza o minaccia” non è stata riprodotta: *quid iuris*, dunque, in caso di blocco stradale corporale commesso con violenza o minaccia?

Da un confronto tra la struttura dell'art. 610 Cp e il delitto di nuovo conio emergono, in effetti, taluni punti di contatto che conducono a interrogarsi sull'opportunità di applicare una sola delle due disposizioni⁷⁶. Le due ipotesi, invero, sono accomunate dall'elemento della “costrizione”, per tale intendendosi la situazione in cui, per il soggetto passivo, una «decisione [sia] resa di fatto impossibile o quando una possibilità ad essa sottesa non [possa] essere presa in considerazione secondo un modello di attore razionale»⁷⁷: nell'art. 1-bis d.lgs. 66/1948, si presume che l'effetto coercitivo promani dall'utilizzo di un mezzo diverso dalla violenza e, in particolare, dalla interposizione fisica dell'agente nello spazio di azione del soggetto passivo che circoli su una strada ordinaria o ferrata. All'esito del raffronto tra gli elementi costitutivi delle fattispecie astratte⁷⁸, pare potersi sostenere che i due reati siano avvinti da un rapporto di specialità bilaterale: l'art. 1-bis d.lgs. 66/1948 è speciale “per specificazione”, nella misura in cui precisa le modalità della costrizione (ossia l'impedimento della libera circolazione su strada ordinaria con l'utilizzo del proprio corpo); l'art. 610 Cp è speciale

⁷⁴ In tema, Cass. 7.2.2001 n. 21228, in *DeJure*: nel caso di specie, gli agenti, oltre a parcheggiare più veicoli su una strada in modo da impedire il transito su di essa, avevano intimato ad un terzo di non proseguire e gli avevano impedito di allontanarsi a bordo di uno dei predetti veicoli.

⁷⁵ G. Ruggiero, *Art. 14. Impedimento della libera circolazione su strada*, cit., 221.

⁷⁶ A differenza di quanto sostenuto, invece, nella *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione*, cit., 74, secondo cui il reato di blocco stradale può concorrere con il delitto di violenza privata nei casi in cui l'impedimento alla circolazione avvenga non attraverso condotte di resistenza passiva, ma con modalità aggressive, minacciose o tali da porre in pericolo l'altrui incolumità.

⁷⁷ A. Nisco, *La tutela penale dell'integrità psichica*, cit., 99.

⁷⁸ T. Padovani, *Diritto penale*, cit., 491; G.A. De Francesco, *Diritto penale*, cit., 592 s.

“per aggiunta”, per il fatto di richiedere che la costrizione sia realizzata «con violenza o minaccia».

Si prospettano, pertanto, due possibili scenari.

In ipotesi di resistenza passiva o pacifica, per le ragioni suesposte, deve essere applicata la disposizione di cui all’art. 1-*bis* d.lgs. 66/1948. In quest’ottica, l’introduzione di una norma incriminatrice specialmente deputata alla repressione dei fenomeni di resistenza passiva opera come limite “esterno” alla perdurante dilatazione degli elementi costitutivi del reato di cui all’art. 610 Cp, restringendo il perimetro della c.d. “violenza impropria” tracciato nell’elaborazione giurisprudenziale⁷⁹.

Per contro, nel caso in cui il blocco stradale corporale sia realizzato con modalità aggressive o minacciose, in assenza di una circostanza aggravante speciale, deve ritenersi prevalente il delitto *ex art.* 610 Cp, in quanto il contenuto di disvalore del blocco stradale, incentrato sulla coercizione dell’altrui libertà di circolazione, è già espresso dalla struttura tipica della violenza privata, ove la componente “costrittiva” risulta integralmente assorbita.

Meno problematici si rivelano i rapporti con l’art. 340 Cp. Prima dell’opera di “ripenalizzazione” compiuta dai decreti sicurezza, l’art. 1-*bis* conteneva una clausola che ne sanciva l’operatività «se il fatto non costituisce reato»: nelle applicazioni giurisprudenziali, quindi, l’illecito depenalizzato risultava soccombente. Peraltro, la Corte argomentava l’applicabilità dell’art. 340 Cp muovendo dalla precedente formulazione dell’art. 1-*bis* d.lgs. 66/1948, atta a sanzionare le condotte tenute *con lo scopo* di impedire od ostacolare la circolazione su strada. Conseguentemente, quando l’occupazione collettiva di un tratto stradale avesse cagionato non una semplice alterazione della continuità e regolarità del funzionamento del servizio pubblico, ma il suo totale impedimento, si valorizzava l’evento interruttivo (ad es., la chiusura del tratto autostradale o della ferrovia), applicando l’art. 340 Cp⁸⁰.

In seguito alla novella in commento, con cui l’illecito di cui all’art. 1-*bis* è passato da reato di pericolo concreto a reato di evento, le condotte sanzionate dalle due disposizioni, di fatto, coincidono: ambedue, invero, alludono alla verifica di un evento interruttivo che, per l’appunto, è specificato nell’art. 1-*bis* alla stregua di un impedimento alla circolazione prodotto per mezzo del proprio corpo. In tal caso, però,

⁷⁹ A cui, ad es., si riconduce qualsiasi condotta preordinata a rendere anche solo disagiata una lecita modalità di esplicazione del diritto della persona offesa (cfr. Cass. 6.10.2021 n. 1053, in *DeJure*, in cui si è ritenuto sussistente il delitto *ex art.* 610 Cp a fronte della sostituzione, da parte degli imputati, contro la volontà del proprietario e dell’affittuario, della serratura di una delle due porte di accesso alle scuderie di un’azienda agricola).

⁸⁰ Cfr., ad es., Cass. 28.10.2020 n. 5463, in *DeJure*.; Cass. 7.3.2024, n. 26254, in *DeJure*.

il conflitto può essere agevolmente definito grazie all’operatività della clausola di sussidiarietà di cui all’art. 340 Cp, che ne sancisce l’applicazione «fuori dei casi preveduti da particolari disposizioni di legge»: è, pertanto, pacifica l’applicazione del delitto di nuovo conio alle ipotesi di impedimento della circolazione – connotate dal riscontro di un “evento interruttivo” – prima riconducibili alla sfera di operatività dell’interruzione di pubblico servizio.

Un cenno, infine, meritano i rapporti tra il blocco stradale e l’art. 432 Cp. In passato, la dottrina aveva ritenuto configurabile il concorso tra i due reati nei casi di ostruzione o ingombro che fossero non solo idonei a impedire od ostacolare la libera circolazione, ma tali, altresì, da porre in pericolo la sicurezza dei pubblici trasporti⁸¹. Tale conclusione, anche alla luce dell’odierna formulazione dell’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, appare forse anacronistica: nelle ipotesi prospettate, difatti, l’impedimento della libera circolazione non apporta un contenuto di disvalore autonomo ma costituisce la modalità con cui si attenta alla sicurezza del pubblico trasporto (con conseguente pericolo per la pubblica incolumità⁸²), cosicché non si intravedono ragioni per non considerare la condotta assorbita nell’art. 432 Cp.

4.4. Restano, infine, da esaminare, sia pure brevemente, le questioni di diritto intertemporale sollevate dalla modifica in commento, con particolare riferimento ai principi sanciti dall’art. 2 Cp in tema di successione di leggi penali nel tempo.

Prima dell’attuale “decreto sicurezza”, l’art. 1-bis d.lgs. 66/1948, frutto delle interpolazioni operate con il d.l. 113/2018, recitava: «Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 4.000. La medesima sanzione si applica ai promotori ed agli organizzatori».

Pertanto, mentre il blocco corporale di strada ordinaria integrava un semplice illecito amministrativo, il blocco ferroviario – pur se realizzato con la sola presenza fisica dell’agente – era sanzionato, ai sensi dell’art. 1 d.lgs. 66/1948, con la reclusione da uno a sei anni: da tale diverso inquadramento, sembra potersi desumere come, nella prospettiva del legislatore del 2018, il blocco ferroviario presentasse un disvalore intrinseco maggiore, tale da giustificare il ricorso alla sanzione penale a prescindere dalle sue concrete modalità di esecuzione.

⁸¹ La questione è sollevata da A. Tanas, *In tema di reati contro la libera circolazione*, cit., 391.

⁸² A. Gargani, *Reati contro la pubblica incolumità*, in C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Milano 2008, 396.

Così ricostruito il contesto normativo antecedente alla novella, si stagliano nitidi due principali profili di discontinuità.

Il primo – e più evidente – attiene, per l'appunto, alla “ripenalizzazione” del blocco corporale di strada ordinaria: come è logico, in ossequio al principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, l'illecito amministrativo prima previsto all'art. 1-bis d.lgs. 66/1948 continuerà a trovare applicazione a tutti i fatti di impedimento fisico alla libera circolazione su strada ordinaria commessi anteriormente all'entrata in vigore della riforma.

Il secondo profilo di novità concerne l'impedimento della circolazione ferroviaria poiché, come si è visto, con l'art. 14 d.l. 48/2025, la fattispecie di blocco corporale di strada ferrata – prima del “decreto sicurezza”, punita *ex art.* 1 d.lgs. 66/1948 con la reclusione da uno a sei anni – è migrata nell'art. 1-bis che stabilisce un trattamento sanzionatorio ben più mite (la reclusione fino a un mese o la multa fino a trecento euro). In tale prospettiva, è d'uopo il riferimento alla regola sancita dall'art. 2 co. 4 Cp, che impone l'applicazione retroattiva della *lex mitior* quando la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le leggi posteriori siano diverse: il mutamento favorevole, con l'applicazione dell'art. 1-bis d.lgs. 66/1948, è quindi limitato ai procedimenti in cui non sia ancora intervenuta sentenza definitiva di condanna.

L'abrogazione del riferimento espresso a promotori e organizzatori non desta, invece, particolari perplessità, poiché la punibilità di tali figure continua a trovare fondamento nell'art. 110 Cp⁸³.

5. Come anticipato, sin dai suoi albori, la disciplina delineata dal d.lgs. 66/1948 aveva manifestato tensioni con diverse garanzie di matrice costituzionale.

Risale a oltre cinquant'anni fa la questione di costituzionalità sottoposta al giudice delle leggi in relazione alla compatibilità tra l'art. 1 d.lgs. 66/1948 e i principi di cui agli artt. 3, 21 e 25 Cost. Le censure, in quell'occasione, erano molteplici: dall'eccessiva severità del trattamento sanzionatorio, alla previsione della medesima comminatoria edittale per fatti di differente rilevanza sociale, sino alla mancata introduzione di una circostanza attenuante per l'aver commesso il fatto nell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero⁸⁴.

⁸³ M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 888.

⁸⁴ C. Cost., 16.7.1973 n. 133, in www.cortecostituzionale.it. La Corte costituzionale, tuttavia, non aveva ritenuto fondato nessuno di questi rilievi, rimarcando, per un verso, come rientrasse nella discrezionalità legislativa la possibilità di prevedere un trattamento sanzionatorio graduabile dal giudice di merito in base all'effettiva conformazione della fattispecie concreta e, per altro verso, l'esigenza di bilanciare il diritto di libera

Orbene, rilievi in parte assimilabili possono essere rivolti anche al delitto in commento, che ben si iscrive nel più ampio mosaico politico-criminale di matrice autoritaria in cui il diritto penale si erge a strumento di assicurazione collettiva al cospetto di fenomeni che risvegliano il *furor populi*⁸⁵.

Una prima tensione sistematica deriva dal confronto tra l’innovato art. 1-bis d.lgs. 66/1948 e il “macro-canone” della proporzionalità in materia sanzionatoria⁸⁶.

In una dimensione “relazionale” di proporzionalità “ordinale” (o estrinseca)⁸⁷, viene in rilievo la scelta legislativa di assoggettare alla medesima pena due situazioni manifestamente distinte sotto il profilo del disvalore corrispondente⁸⁸: per vero, ben poco ragionevole (e, dunque, sindacabile per incompatibilità con il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost.) si rivela l’equiparazione sul piano sanzionatorio del blocco corporale su strada ordinaria e su strada ferrata.

Inscrivendosi in un contesto in cui la cerchia dei potenziali soggetti passivi dispone di più ampi margini di manovra e di percorsi alternativi, il blocco stradale presenta, in tutta evidenza, una minore gravità rispetto al blocco ferroviario, tendenzialmente privo di possibilità di deviazione. Tali riflessioni trovano un’ulteriore conferma sia nel percorso di depenalizzazione avviato dal d.lgs. 507/1999, in cui si era fatta salva la rilevanza penale delle sole condotte di deposito o abbandono di congegni su strade ferrate, sia nella parziale opera di “ripenalizzazione” del “decreto sicurezza” del 2018, che aveva sottratto all’area dell’illecito amministrativo proprio il blocco ferroviario corporale.

Il contrasto con il principio di proporzionalità estrinseca emerge in modo ancor più

manifestazione del pensiero con i diritti concorrenti, tra cui la libertà di circolazione ex art. 16 Cost.

⁸⁵ In argomento, G. Fiandaca, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Crim* 2013, 97 ss.

⁸⁶ F. Viganò, *La proporzionalità nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale: un primo bilancio*, in *www.sistemapenale.it*, 8.1.2025, 15.

⁸⁷ Approfonditamente, sulla rilevanza della distinzione tra proporzionalità “ordinale” (o estrinseca) e proporzionalità “cardinale” (o intrinseca), F. Viganò, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino 2021, spec. 160 ss.

⁸⁸ Riprendendo l’inquadramento di C. Cost., 10.5.2019 n. 112, in *www.cortecostituzionale.it*. Dinanzi all’impossibilità di graduare la risposta sanzionatoria per fatti di diversa gravità, ovvero a formulazioni tanto ampie da ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore, ad es., si è sottolineata l’esigenza di prevedere attenuanti in modo da assicurare la graduazione e individualizzazione della pena rispetto allo specifico disvalore della singola condotta (nel rispetto dei principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost.: cfr. C. Cost., 15.6.2023 n. 120, in *www.cortecostituzionale.it*, in cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 629 Cp, nella parte in cui non prevede una diminuzione per le ipotesi in cui il fatto risulti di lieve entità). Più recentemente, invece, non è stata ravvisata una violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena nella previsione del medesimo trattamento sanzionatorio per le ipotesi di furto con strappo e di furto in abitazione, in considerazione della presenza, in ambedue le ipotesi, di profili di allarme sociale omogenei sul piano della rispettiva portata offensiva (C. Cost., 27.11.2025 n. 171, in *www.cortecostituzionale.it*).

marcato se si raffronta la cornice edittale prevista per l’ipotesi base con il trattamento sanzionatorio applicabile al caso in cui il blocco stradale sia commesso “da più persone riunite”: in tale circostanza, la risposta sanzionatoria si inasprisce in modo vertiginoso, sino a risultare novecento volte più severa rispetto a quella della fattispecie base⁸⁹. Del tutto negletto, dunque, appare il profilo della coerenza interna delle scelte sanzionatorie, per l’assenza di una corrispondenza biunivoca tra la scala di gravità discendente dal delitto di blocco stradale (e dalla relativa aggravante) e la scala di severità discendente dalle pene previste⁹⁰.

Ma v’è di più. Sul versante antitetico (ma complementare) della proporzionalità “cardinale” (o intrinseca), non si può tacere, alla luce del principio rieducativo ex art. 27 co. 3 Cost., come la pena comminata nell’ipotesi aggravata ex art. 1-bis d.lgs. 66/1948 configuri una reazione manifestamente eccessiva, in assoluto, in rapporto alla gravità soggettiva e oggettiva del reato e all’interesse offeso dalla condotta illecita⁹¹.

I *vulnera* inferti al dettato costituzionale, tuttavia, non si esauriscono sul terreno della dosimetria sanzionatoria. Allargando lo sguardo al delicato equilibrio tra garanzie fondamentali e *ius puniendi*, emerge un’ulteriore frizione con i canoni di offensività e materialità, a cui, in linea di principio, dovrebbe informarsi il contenuto dell’incriminazione. Non si può non censurare, in tale prospettiva, l’assoggettamento a sanzione penale dell’impedimento – beninteso, strutturato in forma monosoggettiva – della libera circolazione su strada mediante l’ostruzione del proprio corpo: con la nuova formulazione, infatti, sono attratte nell’orbita penale tutte le condotte di resistenza pacifica, che si sostanziano nella mera presenza dell’agente sul suolo stradale, ovvero condotte prive, come è evidente, di un sufficiente e apprezzabile tasso di lesività in concreto.

È l’ipotesi, paradigmatica su un piano simbolico, del manifestante solitario che si opponga con il proprio corpo all’avanzata dei veicoli militari: una figura, associata nella memoria collettiva al *tank man* delle proteste di piazza Tienanmen, che, con un gesto di radicale non-violenza, si posiziona al centro della carreggiata e blocca l’incedere della colonna armata.

⁸⁹ Lo rileva M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 888.

⁹⁰ F. Viganò, *La proporzionalità nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale*, cit., 15 s.

⁹¹ Con riferimento al brusco innalzamento di pena previsto dalle circostanze aggravanti di cui all’art. 12 Tullm, in C. Cost., 10.3.2022 n. 63, in www.cortecostituzionale.it, nel tentativo di individuarne una *ratio* giustificatrice, si era rimarcata la necessità di non sottoporre a minimi edittali più elevati fatti il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie base: la sproporzione, dunque, è manifesta quando «il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all’inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità».

Vero è che, come si è detto, il blocco corporale monosoggettivo di cui all’art. 1-bis d.lgs. 66/1948 costituisce una fattispecie di difficile riscontro empirico per la sua configurazione in forma di reato di evento: residua, tuttavia, su un piano astratto, l’esigenza di emanciparsi da approcci “soggettivistici” in cui l’autore è punito sulla base di sue qualità soggettive – in questo caso, poiché “disobbediente” – e non per la reale dannosità sociale del suo comportamento⁹².

6. Si è osservato come l’incriminazione in commento assuma una connotazione «liberticida»⁹³, tradendo una certa propensione a comprimere i diritti costituzionalmente garantiti di riunione, sciopero e libera manifestazione del pensiero. Di tale portata sono, infatti, i principi che il legislatore ha ritenuto sacrificabili all’esito del bilanciamento operato, guidato, perlopiù, da una logica di aprioristica prevalenza dell’opzione securitaria. Peraltro, in questo caso, si è fatto ricorso a una disposizione che presenta una «struttura politicamente neutrale» poiché, come si è visto, pur essendo racchiusa in un *corpus* normativo dedicato alla tutela della libertà di circolazione, per il contesto in cui viene commessa, diviene, di fatto, «strumento di controllo penale del dissenso»⁹⁴.

A tale ultimo proposito, vale la pena collocare la scelta legislativa nel panorama comparatistico, con l’obiettivo di verificare, sia pure sinteticamente, se, avendo riguardo alle manifestazioni pacifiche del dissenso, l’involuzione in senso repressivo costituisca un *proprium* dell’ordinamento italiano o sia, piuttosto, espressione di una tendenza più ampia in risposta a fenomeni di conflittualità sociale percepiti come difficilmente governabili con il diritto penale d’ispirazione liberale.

In tale prospettiva, le acquisizioni della scienza criminologica offrono notevoli spunti di riflessione⁹⁵. In particolare, le politiche di *legislative* (o *formal*) *criminalization*, consistenti nell’assoggettamento a sanzione penale di attività di protesta mediante la creazione di nuove fattispecie incriminatrici, sono non di rado affiancate da meccanismi di *expansionary* e *rhetorical criminalization*, che si manifestano, rispettivamente, nell’estensione giudiziale di reati già esistenti o nell’uso strumentale di poteri di polizia e nell’adozione di strategie mediatiche volte a

⁹² In tema, da ultimo, V. Manes, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Torino 2024, 180 ss.

⁹³ A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. “sicurezza” n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in V. Plantamura (a cura di), *Il decreto sicurezza. Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80*, cit., 14.

⁹⁴ M. Pelissero, *La tutela penale della sicurezza pubblica*, cit., 6.

⁹⁵ R. Selmini, A. Di Ronco, *The Criminalization of Dissent and Protest*, in *Crime and Justice* 2023, 197 ss.

rappresentare in chiave stigmatizzante le condotte “dissenzianti”⁹⁶.

Si rivela esemplare, al riguardo, il confronto con l’ordinamento tedesco, in cui, pur in assenza di norme incriminatrici appositamente dedicate alla repressione dei *Sitzblockaden* commessi nell’ambito di proteste pacifiche, in sede giudiziale, si è pervenuti all’inquadramento delle azioni degli attivisti climatici nell’alveo della costrizione penalmente rilevante attraverso la progressiva “spiritualizzazione” del concetto di *Nötigung* (§ 240 StGB)⁹⁷.

Proprio al fine di scongiurare il radicamento di perigliose derive illiberali, la dottrina d’oltralpe si è interrogata sulla possibilità di applicare agli attivisti climatici una causa di giustificazione (*climate necessity defense*)⁹⁸, con lo scopo di escludere la rilevanza penale dei blocchi stradali che siano espressione di disobbedienza civile.

Simili ricostruzioni, tuttavia, devono fare i conti con la difficoltà di ravvisare nell’azione di protesta un mezzo effettivamente idoneo e necessario a scongiurare in via immediata il danno climatico (che, peraltro, non pare un “pericolo attuale” in senso proprio)⁹⁹.

In alternativa, con riguardo ad azioni di protesta conformi ai tradizionali canoni della disobbedienza civile (pubblicità e non violenza), si è proposto di considerare, ai soli fini della commisurazione della pena, la circostanza che i manifestanti abbiano agito per ragioni di particolare rilievo politico e sociale¹⁰⁰.

Nel nostro ordinamento, in ipotesi non dissimili, la giurisprudenza si è soffermata sia sull’operatività delle scriminanti dello stato di necessità e dell’esercizio di un diritto (in specie: di libera manifestazione del pensiero), sia sull’applicabilità della circostanza attenuante dei “motivi di particolare morale o sociale” ex art. 62 n. 1 Cp.

L’effetto scriminante viene di norma escluso: quello promanante dall’art. 54 Cp per la necessità che il sacrificio dell’interesse altrui sia necessario per scongiurare un “danno grave alla persona”, entro cui possono ricomprendersi solo lesioni a interessi che attingono alla stessa essenza dell’essere umano (ossia la vita, l’integrità fisica, la

⁹⁶ R.E. Gulliver, R. Banks, K.S. Fielding, W.R. Louis, *The Criminalization of Climate Change Protest*, in *Contention* 2023, 27 ss.

⁹⁷ Tale operazione ermeneutica è però contestata dalla dottrina maggioritaria: cfr., tra i tanti, J. Kaspar, *Volle Härte oder volles Verständnis? Zur Sanktionierung von Klima-Aktivist*innen durch die Strafgerichte*, in P. Hellwege, D. Wolff (a cura di), *Klimakrisenrecht*, Tübingen 2024, 171 ss.

⁹⁸ L’effetto scriminante potrebbe, ad es., promanare dal § 34 StGB (stato di necessità): N. Sarfraz, *Ziviler Ungehorsam zum Schutz des Klimas im Lichte der Rechtfertigungsdogmatik*, in H. Satzger, N. von Maltitz (a cura di), *Klimatstrafrecht. Die Rolle von Verbots- und Sanktionsnormen im Klimaschutz*, Baden Baden 2024, 541 ss.

⁹⁹ J. Kaspar, *Volle Härte oder volles Verständnis?*, cit., 174 s.

¹⁰⁰ I. Coca-Vila, *Punishing the Last Citizens? On the Climate Necessity Defence*, in *Res Publica* 2024, 582 ss.

libertà sessuale, ecc., ma non, ad esempio, il diritto al lavoro)¹⁰¹; quello *ex art. 51 Cp*, invece, poiché, secondo l’orientamento prevalente, l’esercizio dei diritti di cui agli artt. 17 e 21 Cost. «cessa di essere legittimo quando travalichi nella lesione di altri interessi costituzionalmente tutelati»¹⁰².

Inoltre, di fronte a manifestazioni del dissenso che si esauriscano in condotte di resistenza pacifica, la Cassazione tende ad escludere l’attenuante di cui all’art. 62 n. 1 Cp, ritenendo che i motivi di particolare valore sociale – ovvero quelli che, secondo l’esegesi giurisprudenziale, in un determinato momento storico, registrano un consenso generale e diffuso nella comunità – non siano sussistenti quando la rispondenza a valori etici o sociali della condotta non sia obiettivamente apprezzabile ma, piuttosto, confinata all’intima convinzione dell’agente¹⁰³.

Ad ogni modo, il ricorso postumo in chiave correttiva a strumenti che postulano ampi margini di discrezionalità in capo al giudice finisce per affidare alla prassi applicativa la gestione del delicato bilanciamento tra interessi e principi che, invece, spetterebbe, a monte, al legislatore, con il rischio di esiti disomogenei e difficilmente prevedibili.

La questione più problematica, recentemente approfondita anche dalla giurisprudenza di Strasburgo¹⁰⁴, attiene, per vero, al concreto articolarsi del rapporto tra le libertà di espressione e di riunione e la libertà di circolazione: pur riconoscendo il carattere eccezionale della sanzione penale, la Corte sovranazionale esclude che, nella vicenda sottoposta al suo scrutinio, le pene dei ricorrenti, condannati per aver bloccato il traffico stradale nel corso di uno sciopero generale, potessero essere considerate eccessive valorizzando il pericolo che, dal blocco, era derivato «*pour les personnes et la circulation*»¹⁰⁵.

¹⁰¹ Cass. 23.1.1997 n. 4323, in *DeJure* (relativa proprio a un blocco stradale attuato da un gruppo di lavoratori per protestare di fronte al pericolo di licenziamento dallo stabilimento in cui lavoravano).

¹⁰² Così è stato deciso, ad es., in relazione a un blocco ferroviario ritenuto penalmente rilevante ai sensi dell’art. 340 Cp (Cass. 27.11.1998 n. 7822, in *DeJure*).

¹⁰³ La questione, più precisamente, si è posta con riferimento a comportamenti di danneggiamento e resistenza a pubblico ufficiale tenuti nell’ambito di una manifestazione di protesta contro la realizzazione dell’opera pubblica c.d. TAV: Cass. 11.12.2019 n. 19764, in *DeJure* (peraltro, secondo la Cassazione, i fatti oggetto del processo erano volti solo in via mediata e ipotetica al perseguimento dei valori fondanti di uno Stato democratico, essendo diretti, in via immediata, alla volontà di opporsi alle forze dell’ordine). Non vi sono grandi margini per l’applicazione dell’attenuante neppure nei casi di resistenza pacifica in tutto assimilabili ai blocchi stradali corporali: Cass. 14.1.2022 n. 16149, in *DeJure*.

¹⁰⁴ C. eur., 16.1.2025, *Bodson e altri c. Belgio*. In commento, F. Buffa, *Il caso Bodson e altri: sciopero generale, blocco stradale e diritti (degli altri)*, in *LDE* 2025, 2 ss.

¹⁰⁵ *Ibidem*, § 121. *Amplius*, P.P. Poggioni, *La attribuita rilevanza penale all’impedimento “corporale” della circolazione su strada*, cit., 63 ss., che rileva come, nell’opinione della Corte di Strasburgo, l’esercizio delle libertà di espressione e di riunione sia legittimo a condizione che non determini un’eccessiva compressione delle altrui

Pertanto, pur residuando in capo ai singoli Stati un certo margine di apprezzamento in ordine alle condotte da assoggettare a sanzione penale, anche a fronte di nuclei di tutela riconducibili a interessi di rilievo costituzionale (quale è, per l'appunto, la libertà di circolazione), occorre pur sempre verificare l'attribuibilità alla fattispecie incriminatrice di una dimensione materiale, ovvero di «un coefficiente di “adeguatezza” e funzionalità» che sia «socialmente apprezzabile nei termini di un'effettiva necessità (ed utilità) del ricorso allo strumento della coercizione penale»¹⁰⁶.

Eppure, non pare che la ripenalizzazione del blocco stradale corporale attuata con il d.l. 48/2025 presenti tali (indefettibili) caratteri, presentandosi, piuttosto, come un'incriminazione esorbitante dall'ideale illuministico-liberale del «minimo necessario, come criterio razionale di bilanciamento fra i costi e i possibili benefici delle regole poste dal Leviatano»¹⁰⁷: con la modifica dell'art. 1-bis d.lgs. 66/1948, infatti, il diritto penale finisce per assolvere, in concreto, una funzione prevalentemente simbolica e «*placativa*»¹⁰⁸.

In definitiva, dunque, in ossequio al principio di *extrema ratio*, quale «limite intrinseco e originario agli eccessi del potere punitivo»¹⁰⁹, nella piena consapevolezza dell'indebita limitazione alla libertà di circolazione cagionata da blocchi stradali corporali, la soluzione preferibile sarebbe quella di rivolgersi alla tutela amministrativa¹¹⁰, relegando il diritto penale al ruolo di mero figurante.

libertà.

¹⁰⁶ G.A. De Francesco, *Programmi di tutela e ruolo dell'intervento penale*, Torino 2004, 48.

¹⁰⁷ D. Pulitanò, *Garantismo penale e potere di punire*, in *ED, I Tematici V*, 2023, 176.

¹⁰⁸ Sottolinea, in tal senso, il «dissennato ricorso al “penale” come ‘ansiolitico’ sociale» C. Piergallini, *Il “penale” senza “diritto”?*, in www.sistemapenale.it, 4.5.2023, 4 (corsivi dell'Autore).

¹⁰⁹ A. Gargani, *Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia*, *RIDPP* 2018, 1511.

¹¹⁰ Ad es., T. Padovani, *Occupazione case e blocco stradale*, cit., sottolinea come siano sufficienti «meccanismi reali ed effettivi di reintegrazione della libertà violata»; in senso più o meno analogo, G. Flora, *Quo usque tandem? L'insopportabile pesantezza delle norme penali contenute nel d.d.l. “sicurezza” (D.L. AC 1660-A)*, in *Diritto di Difesa* 2024, 37, propone la sanzione amministrativa dello “scioglimento” (fermo restante il ricorso alle norme già esistenti in caso di commissione di reati da parte dei manifestanti).