GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e carta dei diritti fondamentali

Decretazione d’urgenza e nuove norme incriminatrici

La Mozione della Camera Penale di Napoli al Congresso Straordinario dell’Unione delle Camere Penali

di **Redazione**

12 novembre 2026

Riteniamo utile pubblicare la Mozione presentata dalla Giunta della Camera Penale di Napoli al Congresso Straordinario dell’Unione delle Camere Penali Italiane (Brescia, 30 ottobre – 1° novembre 2026) sull’introduzione di nuove fattispecie incriminatrici con lo strumento della decretazione d’urgenza, fenomeno che toglie al Parlamento la sua centralità nelle scelte punitive. Si tratta di una presa di posizione significativa su un tema importante del quale la nostra Rivista continuerà a occuparsi in dialogo con l’avvocatura e l’accademia.

Signor Presidente, care Colleghe e cari Colleghi,

l’assunto di partenza della proposta della Camera Penale di Napoli è semplice nella formulazione e impegnativo nelle conseguenze: un diritto penale autenticamente liberale è incompatibile con

la prassi che vede il Governo introdurre nuovi reati mediante decreto-legge!

La richiesta che l’Unione delle Camere Penali dovrebbe formulare alla politica è netta sul piano delle istituzioni e rigorosa sul piano del diritto: la decretazione d’urgenza non deve essere impiegata per introdurre nuove incriminazioni.

Non perché la Costituzione vigente contenga già un divieto testuale assoluto, che sarebbe inesatto affermare; ma perché la scelta di criminalizzare, quando non sia davvero imposta da un’emergenza sopravvenuta e non differibile, è incompatibile con la natura eccezionale del decreto-legge, impoverisce il confronto parlamentare e degrada la legge penale da regola generale a risposta immediata alla pressione del momento.

A nostro giudizio, è una conclusione che oggi va assunta come indirizzo politico-istituzionale e tradotta in un vincolo costituzionale espresso.

La legge penale non è una risposta da confezionare nell’emergenza e la pena è la forma più intensa con cui la Repubblica limita la libertà personale.

La decisione di assoggettare una condotta a pena non è, dunque, un atto ordinario di amministrazione dell’emergenza: è una scelta che definisce il confine tra libertà e coercizione, tra ciò che è socialmente riprovevole e ciò che lo Stato può punire. Per questo richiede conoscenza del fenomeno, valutazione delle alternative, misura della sanzione, coordinamento con il sistema e assunzione pubblica di responsabilità. Non basta che un problema sia grave; occorre dimostrare che la risposta penale sia necessaria, efficace e proporzionata, e che non esistano strumenti meno afflittivi idonei a tutelare il bene coinvolto.

Il decreto-legge nasce, invece, per un’altra funzione: l’articolo 77 della Costituzione consente al Governo di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge «in casi straordinari di necessità e d’urgenza», imponendo l’immediata presentazione alle Camere e la conversione entro sessanta giorni.

L’eccezione non può diventare il metodo ordinario con cui si selezionano i comportamenti da punire. Il potere di intervenire subito, prima del confronto parlamentare, è giustificato dalla necessità di fronteggiare una situazione eccezionale; non è una scorciatoia per evitare il tempo della deliberazione, né un moltiplicatore di consenso attraverso l’annuncio di una nuova pena.

L’articolo 15 della legge n. 400 del 1988 richiede che i decreti-legge indichino le circostanze straordinarie di necessità e urgenza e che contengano misure di immediata applicazione, con contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Sono criteri che dovrebbero operare con particolare rigore proprio quando la disposizione incide sulla libertà personale.

Ma il controllo costituzionale, per quanto essenziale, non esaurisce il problema. Un’incriminazione può essere formalmente collegata all’oggetto di un decreto e, nondimeno, essere il frutto di un’istruttoria insufficiente, di una valutazione affrettata o di un messaggio politico che scambia la severità simbolica per soluzione dei problemi.

Il difetto non si corregge con la conversione. Il Parlamento deve poter discutere la scelta incriminatrice nelle forme e nei tempi che consentano un confronto reale: esaminare dati, ascoltare competenze, valutare gli effetti della norma, misurare la sua coerenza con le fattispecie esistenti e considerare le conseguenze sull’attività giudiziaria e penitenziaria. La conversione non può diventare una ratifica accelerata di una decisione già assunta dall’Esecutivo, né un’occasione per innestare nuove incriminazioni in un testo nato per un’altra finalità.

La Corte costituzionale, dichiarando illegittime disposizioni introdotte in sede di conversione che avevano innovato in modo sistematico la disciplina dei reati in materia di stupefacenti, ha sottolineato la delicatezza e la complessità delle scelte coinvolte e ha rilevato che una riforma di tale portata avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, secondo le ordinarie procedure di formazione della legge.

La Corte ha inoltre indicato, come alternativa, la presentazione di un separato disegno di legge da discutere secondo l’articolo 72 della Costituzione.

È un monito che non va ridotto a una regola contro gli emendamenti estranei: esprime una ragione più ampia, ossia che le scelte penali di sistema hanno bisogno di un procedimento legislativo all’altezza della loro gravità (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014).

Il diritto vigente e la proposta che rivolgiamo alle istituzioni

È doveroso distinguere la proposta che sosteniamo dal diritto costituzionale oggi applicato.

L’articolo 77 attribuisce al decreto-legge forza di legge e la giurisprudenza ha riconosciuto, in astratto, che tale fonte possa introdurre nuove figure di reato.

Non sarebbe, quindi, corretto rappresentare come già acquisito o come già testualmente imposto dalla Costituzione un divieto generale di incriminazione per decreto-legge.

La proposta dei penalisti dovrebbe essere più esigente: proprio perché il quadro vigente non impedisce in modo assoluto tale uso, occorre chiedere al Governo e al Parlamento di rinunciarvi e promuovere una modifica costituzionale che lo vieti espressamente.

La giurisprudenza costituzionale offre, intanto, un argine importante, ma non un divieto assoluto. La legge di conversione è una fonte funzionalizzata e specializzata; le disposizioni aggiunte devono mantenere un collegamento materiale o finalistico con il decreto originario e solo l’estraneità manifesta o la rottura del nesso di interrelazione determinano, di per sé, il vizio previsto dall’articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

La Corte ha ribadito che l’iter accelerato della conversione non può essere piegato a scopi estranei, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto; ha precisato, però, anche la soglia rigorosa richiesta per dichiarare illegittima una disposizione aggiunta (Corte costituzionale, sentenza n. 245 del 2022).

La conseguenza è chiara: affidare la tutela delle garanzie soltanto al successivo giudizio di costituzionalità significa accettare che nuove incriminazioni entrino in vigore, producano effetti e incidano sulle persone prima che il sistema riesca eventualmente a rimuoverle.

La legalità penale non può essere affidata a un controllo ex post, per di più condizionato dalla rilevanza e dai limiti del giudizio incidentale.

La prima garanzia deve risiedere nel procedimento di formazione della legge: una scelta punitiva nuova deve nascere da una deliberazione parlamentare ordinaria, trasparente e consapevole.

Il principio di riserva di legge non deve essere invocato in modo equivoco.

Esso esige che la decisione incriminatrice sia assunta da una fonte primaria e sottratta alla libera creazione giudiziaria; non cancella, nel diritto vigente, la previsione costituzionale dei decreti-legge come atti con forza di legge.

La nostra proposta non confonde dunque la riserva di legge con una riserva assoluta di legge parlamentare, già ricavabile senza residui dal testo costituzionale. Chiede, piuttosto, che il potere costituente completi la garanzia: alla riserva di legge penale si affianchi una riserva di procedimento legislativo ordinario per le innovazioni che aggravano la posizione dell’individuo.

Un simile vincolo dovrebbe riguardare non soltanto la creazione di un titolo autonomo di reato, ma anche le disposizioni che estendono l’area del penalmente rilevante, ampliano il novero dei soggetti punibili, introducono aggravanti o aumentano sensibilmente la risposta sanzionatoria.

La sostanza prevale sulla rubrica: non è decisivo che il legislatore dichiari di aver modificato una norma esistente, se l’effetto è quello di sottoporre a pena condotte prima non punibili o di rendere più gravosa la punizione. Il divieto, coerentemente, non dovrebbe impedire interventi urgenti favorevoli alla persona, né misure organizzative o processuali che non introducano nuova punibilità; e non dovrebbe precludere al Governo l’adozione di provvedimenti urgenti estranei alla creazione o all’aggravamento di reati.

Il sistema conosce già un’indicazione di metodo che merita di essere valorizzata.

L’articolo 3-*bis* del codice penale dispone che le nuove disposizioni che prevedono reati siano introdotte nel codice penale oppure in leggi che disciplinano organicamente la materia. Non è un divieto di decretazione d’urgenza; è però il riconoscimento legislativo che la nuova incriminazione deve collocarsi in un quadro sistematico e non disperdersi in interventi estemporanei. La proposta qui formulata ne sviluppa la logica sul piano della fonte e del procedimento: organicità della disciplina, confronto parlamentare pieno, valutazione delle alternative e motivazione pubblica della necessità della pena. Articolo 3-*bis* del codice penale.

Un impegno per il Governo, per il Parlamento e per l’Avvocatura

Consapevoli dell’abuso della decretazione di urgenza che tutti i governi, ma in particolare quello in carica, hanno fatto di questo strumento in materia penale, appare illusorio pretendere un impegno politico immediato nel non introdurre nuove incriminazioni, né aggravamenti sostanziali della punibilità, mediante decreto-legge, ma per tutte le forze politiche che verranno, con la consueta trasversalità che caratterizza e conferisce autorevolezza all’Unione delle Camere Penali, la posizione dei penalisti può rappresentare il punto di partenza di un dibattito giuridico-culturale che inverta la tendenza.

Iniziare a spiegare ai cittadini e a coloro che si candidano a rappresentarli che la legge penale non può essere strumento di facile propaganda, promettendo soluzioni immediate e a costo zero a problemi complessi, per quanto appaia oggi tanto in controtendenza da sembrare anacronistica, può aprire il varco nelle coscienze per spiegare come il corretto e bilanciato utilizzo del potere punitivo dello Stato sia una garanzia della tenuta dello Stato democratico, che si basa sia sulla separazione dei poteri, che sulla salvaguardia del confronto parlamentare.

Chiediamo che la Giunta solleciti il Parlamento ad esercitare pienamente la propria funzione legislativa. La conversione non è un voto di fiducia sulla parola “urgenza”: è una deliberazione costituzionalmente vincolata alla ragione che ha giustificato l’adozione del decreto. Le nuove incriminazioni siano presentate con disegni di legge autonomi, sottoposte alle Commissioni competenti, discusse pubblicamente e valutate nel loro rapporto con il sistema. I regolamenti parlamentari e le prassi di ammissibilità degli emendamenti siano utilizzati per impedire che la conversione diventi la sede ordinaria di una legislazione penale occasionale.

Chiediamo, pertanto, che l’Unione delle Camere Penali promuova una proposta di revisione costituzionale dell’articolo 77, diretta a escludere che il decreto-legge possa introdurre nuove fattispecie incriminatrici o disposizioni che ampliano o aggravano la punibilità.

La formula dovrà essere tecnicamente precisa, costruita sugli effetti sostanziali della norma e rispettosa della possibilità di interventi più favorevoli. La sua elaborazione dovrà coinvolgere l’Avvocatura, l’Accademia e le altre componenti del mondo della giustizia, perché una garanzia così rilevante non può essere affidata a una dichiarazione d’intenti destinata a mutare con la maggioranza del momento.

Non si tratta di negare le emergenze, né di sottrarre al legislatore democratico la responsabilità di proteggere i beni giuridici. Si tratta di impedire che l’emergenza diventi una fonte di legittimazione autosufficiente della pena. Se una condotta merita di essere punita, il Parlamento deve poterlo dimostrare, discutere e decidere senza che la pressione del tempo o della comunicazione trasformi la necessità politica di apparire risolutivi in necessità costituzionale di incriminare.

Il diritto penale liberale non promette che ogni problema possa essere risolto con una norma. Promette qualcosa di più difficile e di più serio: che nessuno sia punito senza una legge meditata, conoscibile, coerente e deliberata attraverso un procedimento adeguato alla gravità della decisione. Per questo la decretazione d’urgenza e le nuove incriminazioni devono restare separate. E, poiché oggi il diritto positivo non garantisce in termini assoluti tale separazione, è compito dell’Unione delle Camere Penali proporla come regola costituzionale e sollecitare Governo e Parlamento ad anticiparne da subito l’attuazione nella prassi.

È questa la battaglia che proponiamo: non contro il legislatore, ma per la qualità della legge; non contro la sicurezza, ma contro l’illusione che la sicurezza si produca moltiplicando i reati; non contro l’urgenza autentica, ma contro il suo uso come tecnica ordinaria di governo della libertà.