GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e carta dei diritti fondamentali

La riserva di legge in materia penale

Intervento del presidente della Camera Penale di Napoli al Congresso straordinario dell'Unione delle Camere Penali

di Marco Muscariello

12 novembre 2026

Intervento del presidente della Camera Penale di Napoli al Congresso straordinario dell'Unione delle Camere Penali Italiane *L'avvocato tra processo e società. Il valore democratico della difesa* che si è tenuto a Brescia il 30 ottobre e il 1 novembre 2026

Volendo individuare anche nuove frontiere dell'agire dell'Unione, la Camera Penale di Napoli ha pensato di stimolare una riflessione su un tema tanto **condiviso, quasi scontato, quanto non perseguito**.

La tendenza dell'esecutivo, da tanti anni e non soltanto l'ultimo, ad intervenire sulla materia penale attraverso i **decreti legge**, i tanti decreti sicurezza sino a quello di pochi giorni or sono, è a nostro giudizio **all'origine di tanti mali**.

Un illogico panpenalismo, **la scarsa qualità della legislazione penale e** lo **scollamento** delle scelte di **incriminazioni** dai **valori** fondanti lo stato liberale, in nome di un rincorsa a saziare gli istinti giustizialisti delle piazze e in un'ottica malcelata di facile raccolta del consenso, hanno prodotto nuovi reati e pene draconiane per comportamenti spesso privi di reale lesività, secondo la scala dei valori costituzionali, con **inevitabili effetti nefasti** sul **sovraffollamento carcerario** , a detrimento delle misure alternative e aggravando il degrado in cui versano le nostre carceri, tanto da rendere sovraffollate persino le strutture destinate ai minori.

La criminalizzazione del dissenso e della marginalità ne sono la prova evidente.

Il **Manifesto del diritto penale liberale** cui si ispira l'azione dell'Unione prevede alcuni principi, frutto di una condivisa elaborazione scientifica di lungo periodo, che impongono di ritenere **non più rinviabile una presa di posizione netta** della nostra associazione sul tema.

Dal nostro manifesto ricaviamo che

- le leggi penali e le sanzioni devono basarsi su "dati scientifici attendibili e condivisi dalla comunità scientifica";
- la **sede naturale** delle scelte punitive "non può che essere il Parlamento", nel quale "il confronto deve svolgersi senza strozzature del dibattito maggioranza/opposizione, non adottando tecniche procedimentali che impediscano il consapevole esercizio del voto da parte dei rappresentanti".

I nostri **principi sono ontologicamente incompatibili con la decretazione di urgenza!**

Non a caso, sempre il nostro Manifesto, ci ricorda al canone 17 che le «leggi penali sono irrazionalmente vessatorie quando sono strumentali all'ottenimento di consensi elettorali garantiti dall'enfatizzazione di singoli fatti di cronaca drammatizzati dai media».

L'abuso della decretazione d'urgenza, che ha privato le forze di opposizione di ogni possibilità di controllo, **ha disciolto – come neve al sole – i requisiti della necessità ed urgenza**, pur coessenziali alla ponderatezza; ha **violato il principio della necessaria conoscibilità della legge penale**, in mancanza di un periodo di *vacatio legis*: venendo meno ai «doveri strumentali di informazione che la Corte Costituzionale, con la storica sentenza n. 364 del 1988, ha posto allo Stato come "condizione di esigibilità della pretesa punitiva"».

È di quale conoscibilità del precetto possiamo parlare se solo qualche giorno fa un cittadino è stato fermato, fermo non convalidato, per due ipotesi di istigazione a delinquere e un reato (**"violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche"**) introdotto nel codice penale con l' art. 420-*bis* dal DL 190 del 22/10/2026, entrato in vigore il 23 ottobre scorso, per condotte commesse

dal 23 al 24 ottobre!

Ma, soprattutto, il Parlamento viene di fatto esautorato, attraverso il passaggio di un ampio potere legislativo nelle mani dell'esecutivo, che lo ha esercitato anche in modo compulsivo.

In un recente scritto, il neo eletto presidente della Consulta, prof. Viganò, ha ricordato la ratio della riserva di legge in materia penale, richiamando una storica sentenza della Corte, la n. 487 del 1989 (red. Dell'Andro): secondo cui la «"sostanza" storico-ideologica della riserva di legge in materia penale, quale espressa dall'ideologia illuministica, attribuisce il monopolio della normazione penale, più che alla legge in quanto "fonte", al Parlamento in quanto "organo", nel quale il «procedimento di formazione della legge, aperto al confronto tra maggioranza e minoranza», è concepito come «adeguato a tutelare i diritti dell'opposizione nel sindacare le scelte di criminalizzazione adottate dalla maggioranza».

Non è difficile immaginare che la prassi distorsiva della fisiologia costituzionale sarà longeva, poiché essa si inquadra a pieno titolo nel simbolismo penale, vitale fonte di consenso elettorale

Il diritto penale, come evidenziato in dottrina, rimane pur sempre una risorsa politica e comunicativa redditizia a fini di consenso elettorale: creando nuovi reati o inasprendo reati preesistenti, il ceto politico veicola il duplice messaggio di prendere sul serio l'allarme sociale per la criminalità e di farsi carico dei bisogni di protezione e di sicurezza manifestati dai cittadini, e confida perciò di lucrarne voti alle elezioni.

La deriva populistica, infatti, si sostanzia così nell'adesione alle pulsioni della piazza, dopo averle 'fomentate', se non artatamente 'create', alimentando paure, costruendo miti, evocando fantasmi; attraverso sapienti e rodate macchine comunicative.

Ed allora? Perché non immaginare – tra le altre – anche una proposta che parta dalla *ratio* più profonda della riserva di legge in materia penale per completare la garanzia prevista dalla Costituzione anche alla luce delle evidenti e reiterate degenerazioni della prassi: alla riserva di legge si affianchi una riserva di procedimento legislativo ordinario per tutto ciò che amplia l'area della punibilità.

L'Unione delle Camere Penali si faccia portavoce di una proposta di revisione costituzionale dell'art. 77 della Costituzione diretta ad escludere l'introduzione di nuove norme incriminatrici attraverso i decreti legge, proposta che coinvolga l'Accademia e tutte le altre componenti del mondo della giustizia sensibili ai valori liberali della nostra Costituzione.

Il nostro documento, che speriamo possa essere condiviso conclude così:

> «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
>
> 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.»

Grazie.