

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro è finalizzato a tracciare un sintetico quadro dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale relativa all'interpretazione del principio costituzionale secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato (art. 27, comma 3 Cost.), nonché dell'applicazione pratica di esso nei principali interventi normativi che si sono susseguiti negli anni in materia di legislazione penitenziaria.

La concezione di pena come risocializzazione, quale fine principale e ineludibile della sanzione criminale, si è sviluppata nel progressivo allontanamento dall'originaria concezione "polifunzionale" della pena, in cui finalità retributive, di prevenzione speciale e prevenzione generale erano sostanzialmente equiparate. Inoltre, dallo stesso art. 27, comma 3 Cost., si evince che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità». Questo risultato può essere raggiunto soltanto abbandonando la rigida disciplina del vecchio regolamento penitenziario risalente al 1931 e, in generale, ogni misura che tenda ad annichilire la dignità umana, ponendo, al contrario, al centro dell'intero sistema penale la persona con i suoi diritti, la quale, anche nello *status* detentivo, preserva un prezioso residuo della sua libertà. Ma, osservando l'attuale situazione di sovraffollamento in cui si trova ormai da moltissimi anni il nostro sistema penitenziario, il carcere mostra di essere un luogo sempre meno idoneo ad occuparsi di fornire, a chi vi è confinato, gli strumenti necessari per poter intraprendere un cammino rieducativo che lo porti ad essere pronto a rifare, come uomo nuovo, il suo ingresso nella società. Per di più, molte sono le problematiche, che oggi sono affrontate all'interno dell'istituzione carceraria: in via puramente esemplificativa, basti pensare ai detenuti tossicodipendenti, agli alcooldipendenti, ai malati psichiatrici, che affollano le carceri italiane. Inoltre, la mancanza di fondi per poter finanziare qualsiasi attività, la carenza di personale penitenziario, ma, soprattutto, l'assenza di una forte volontà delle forze politiche di andare oltre le soluzioni provvisorie a problemi fin troppo

urgenti e sempre volte a non scontentare quell'opinione pubblica secondo la quale il carcere deve essere luogo di sofferenza, hanno fatto sì che il carcere diventasse un luogo di segregazione dove la prospettiva di rieducazione, invece di essere un risultato cui tendere quotidianamente tramite un trattamento mirato, non è altro che una speranza virtuale e miracolistica. Pertanto, la pena senza rieducazione è privata della sua essenza: è solo una forma di afflizione fine a se stessa, un sacrificio inutile (se non addirittura dannoso) del diritto alla libertà dell'individuo. Perciò, l'attuale ordinamento penitenziario si muove partendo proprio da tali esperienze al fine di introdurre diverse garanzie rispetto al trattamento penitenziario e, in particolar modo, a quello rieducativo. La via che, più di ogni altra, permette a chi sia, o a chi sia stato, detenuto di mantenere un filo rosso con la realtà è la garanzia dell'accesso a un trattamento rieducativo, e, soprattutto, ad attività lavorative o di apprendimento. La tesi, infatti, dopo aver analizzato la pena astrattamente intesa, si concentra sul piano della sua concreta esecuzione: si focalizza, cioè, sull'ambito penitenziario come strumento di attuazione della funzione rieducativa. L'obiettivo primario della moderna politica del diritto penale, se si vuole dare una speranza alla rieducazione, la cui valorizzazione consentirebbe, quantomeno, di ridurre quell'opprimente disagio del sovraffollamento che da tempo caratterizza le nostre carceri, deve essere la ricerca di nuove alternative al carcere, nonché il potenziamento di quelle già esistenti. È risaputo, infatti, che il solo carcere non può produrre di per sé risocializzazione, né acquisizione dei valori portanti della società; si tratta al contrario di un ambiente altamente criminogenetico a cui si può porre rimedio solo con l'applicazione di un corretto trattamento rivolto al detenuto, nell'attesa (se non nella speranza) di un intervento legislativo che estenda l'accesso a misure alternative alla pena detentiva, capace innanzitutto di alleviare il degrado nelle carceri causato dal diffuso sovraffollamento. La pena detentiva dovrà essere contemplata, perciò, solo per le fattispecie maggiormente lesive dei beni giuridici, costituendo davvero *l'extrema ratio*.

L'analisi dei tassi di recidiva può rappresentare uno strumento molto utile per contestare l'efficacia del sistema penale: la comparazione tra i valori di ricaduta nel reato fra condannati a diversi tipi di sanzione e soggetti a differenti tipi di trattamento può servire come termine di valutazione per l'efficacia dei progetti correzionali e delle politiche sociali in ambito penitenziario. Sono diversi i progetti realizzati nel corso del tempo per riformare in questa direzione il nostro sistema penale, ma molte proposte non sono mai state messe in atto in concreto, per i motivi più vari, e molte sono state messe in atto con risultati non all'altezza delle aspettative, perciò esse si sono rivelate insufficienti a garantire mutamenti significativi in relazione all'esecuzione della pena, alla diminuzione del sovraffollamento e a garantire la possibilità di conferire alla pena carattere rieducativo. A fronte di tale situazione le soluzioni più recenti proposte dalla dottrina sono numerose ed eterogenee; nei progetti e nelle proposte di riforma più recenti si parla di giustizia riparativa, di mediazione penale, di sospensione del processo con messa alla prova, di pene principali di natura interdittiva e prescrittiva, di pena pecuniaria calcolata secondo il sistema dei 'tassi giornalieri', di depenalizzazione e di abbassamento delle cornici edittali delle pene. Ma soprattutto, la dottrina è concorde nell'affermare che tali istituti debbano essere inseriti in un progetto di riforma organica del sistema sanzionatorio, che dia una nuova coerenza e una nuova vitalità all'ordinamento penale. Per questo è indispensabile la mobilitazione, ma prima ancora l'interesse, dell'opinione pubblica: la responsabilità per l'attuazione dei principi costituzionali, infatti, non è propria solo della macchina politica, ma anche dei cittadini, i quali, per primi, dovrebbero uscire dal torpore dell'indifferenza che, d'altronde ancora oggi, come in passato, caratterizza il nostro Paese.

# CAPITOLO I

## PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO PENALE

SOMMARIO: 1. I diversi aspetti del principio di legalità. – 2. La riserva di legge in materia penale. – 2.1. Legge e fonti subordinate. Il problema delle c.d. norme penali “in bianco”. – 2.2. Rapporti tra riserva di legge e fonti sovranazionali. – 3. La politica criminale e le garanzie sostanziali: la scelta di incriminazioni nel quadro delle norme costituzionali. – 3.1. Principio di offensività. – 3.2. Principio di proporzionalità e sussidiarietà. – 3.3. Principio di “tipicità” della azioni penalmente rilevanti: determinatezza e tassatività della fattispecie legale. – 3.4. Principio di colpevolezza. – 4. Divieto di analogia. – 5. L’irretroattività in materia penale. – 5.1. Successioni di leggi penali nel tempo. *Abolitio criminis* e “*favor rei*”.

### **1. I diversi aspetti del principio di legalità.**

Nell’evoluzione storica del diritto penale un ruolo rilevante l’ha avuto il pensiero illuminista nel fondare i principi del diritto penale moderno.

Proprio nel passaggio dall’*Ancien régime* alle Costituzioni ed alle codificazioni liberali, frutto della Rivoluzione francese, infatti, nasce e si consolida il principio di legalità, in virtù del quale i precetti penali -gli unici dai quali può derivare una limitazione della libertà personale dei consociati- devono provenire non più dall’arbitrio di un sovrano assoluto, ma solo e sempre da una legge emanata da un Parlamento democraticamente eletto; la legge che, inoltre, deve essere previa al fatto commesso, chiara e precisa<sup>1</sup>, in modo che tutti i cittadini possano cogliere senza incertezze i contorni ed i limiti dei fatti penalmente rilevanti.

---

<sup>1</sup> V. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764), a cura di R. Fabietti, Mursia, Milano, 1973, p. 19. ss. Il codice non doveva essere un libro oscuro nelle mani dei potenti: riecheggia il tema più generale, caro all’Illuminismo, della lingua conoscibile al popolo come veicolo di eguaglianza e miglioramento sociale: «Se l’interpretazione delle leggi è un male, egli è evidente esserne un altro l’oscurità che strascina seco necessariamente l’interpretazione, e lo sarà grandissimo se le leggi sieno scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi, non potendo giudicar da se stesso qual sarebbe l’esito della sua libertà, o dei suoi membri, in una lingua che formi di un libro solenne e pubblico un quasi privato e domestico».

È Anselm Feuerbach che, tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, nel quadro di una vigorosa valorizzazione dei diritti dell'uomo, operata dalla tradizione giusnaturalistico-illuministica, delinea con precisione il principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, e lo considera come estremo baluardo a difesa della libertà dell'individuo dall'ingerenza statale e come strumento della funzione della pena<sup>2</sup>. Lo scopo dello Stato è quello di creare le condizioni per una convivenza pacifica e ordinata, predisponendo mezzi di ostacolo psicologico alla commissione di delitti. Non essendo praticabile un ostacolo di ordine fisico, consistente nella carcerazione di tutta la popolazione, secondo Feuerbach la pena deve servire a trattenere l'individuo dal commettere un delitto, attraverso la minaccia del castigo. Perché la pena sia efficace essa, dunque, deve essere certa, chiara, determinata e di intensità superiore al piacere che il delinquente trarrebbe dal delitto. Questo accentuato legalismo portò Feuerbach a vincolare anche il giudice ad una ferrea applicazione della *littera legis*. Serviva infatti che la pena fosse percepita come inflessibile, per assicurare la deterrenza della minaccia, ma, più a monte, per Feuerbach una legislazione minata da oscurità e incertezze interpretative comprometteva le esigenze dello Stato di diritto, impedendo al diritto penale di svolgere quella funzione di *Magna Charta* del delinquente che rappresenta una delle eredità più feconde della legalità.

Appare emblematico, in proposito, il codice Rocco che enunciava solennemente all'art.1 c.p. il principio di legalità dei reati e pene; al di là dell'enunciazione, il principio appare disatteso nella parte speciale con la previsione di fattispecie carenti sul piano della determinatezza/tassatività, o utilizzato come schermo per l'introduzione di figure di reato poste a presidio di assetti di potere autoritario e non certamente di beni giuridici meritevoli di

---

<sup>2</sup> V. S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore: funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, p. 47 ss., sulla costruzione di una sistematica del diritto penale improntata sul concetto del diritto come mezzo per raggiungere scopi di politica criminale, pur senza rinunciare alle garanzie di eguaglianza e certezza della dommatica.

tutela<sup>3</sup>. Tale ampliamento indeterminato è stato, come appare evidente, pienamente funzionale all'autoritarismo fascista e non sconfessava affatto l'autentico intento repressivo celato dietro l'apparente riconoscimento del principio di legalità in tutti i suoi corollari, per il quale la legalità non era lo scudo del cittadino contro lo Stato, ma l'esaltazione di quest'ultimo quale unica manifestazione/produzione di diritto.

In questa prospettiva, si apprezza la natura politico-istituzionale, prima ancora che giuridica e penalistica in senso stretto, del principio di legalità: d'altronde, la tensione tra autorità e libertà, tipica della materia penale, rende più palese che altrove la natura del diritto quale formalizzazione di scelte politiche, in particolare, di scelte di politica criminale<sup>4</sup>. Da un lato, infatti, l'esigenza di sottrarre all'arbitrio del potere assoluto la produzione normativa penale trova origine nel contratto sociale: i cittadini (non più sudditi) mettono a disposizione dello Stato anche la loro libertà personale<sup>5</sup> al fine di garantire la pace sociale, fondata sul rispetto dei beni e degli interessi fondamentali di tutti i consociati. Pertanto, solo una norma che sia frutto dell'organo elettivo e rappresentativo rende legittima la scelta dei fatti da vietare, nonché delle relative sanzioni.

Negli ordinamenti giuridici moderni, la funzione di garanzia della legge, in materia penale, si riassume nel c.d. principio di legalità dei reati e delle pene<sup>6</sup>: sia il fatto costituente reato, sia la corrispondente sanzione devono essere previsti dalla legge.

---

<sup>3</sup> Ivi, p.19 ss.

<sup>4</sup> Il legame indissolubile tra diritto, ideologia e scelte di politica criminale è evidenziato da S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, p. 24.

<sup>5</sup> «Fu dunque la necessità che costrinse gli uomini a cedere parte della propria libertà: egli è dunque certo che ciascuno non ne vuol mettere nel pubblico deposito che la minima porzione possibile, quella sola che basti ad indurre gli altri a difenderlo». V. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, p. 9.

<sup>6</sup> Nella sua moderna formulazione il principio di legalità costituisce un caratteristico prodotto della cultura giuridica di matrice illuministica. Quale remoto ascendente si menziona, di solito, la «*Magna Charta Libertatum*» inglese (1215), il cui art.39 stabiliva che pene privative della libertà potessero infliggersi ad un uomo libero solo «*per legale iudicium parium suorum vel per legem terrae*». A questa norma si attribuisce, però, oggi, essenzialmente un valore di civiltà. Molto più vicina all'attuale accezione del principio «*nullum crimen, nulla poena sine lege*» sono le enunciazioni inserite nella *Dichiarazione dei diritti di Filadelfia* (1774), nelle costituzioni dei singoli Stati nordamericani e nelle Dichiarazioni dei diritti emanate durante la Rivoluzione francese.

*Ratio* di garanzia (contro gli abusi del potere)<sup>7</sup> e *ratio* di certezza (tutti i cittadini devono poter conoscere con precisione ove corre il confine tra lecito e illecito penale) si intrecciano nell'attribuire un ruolo assolutamente centrale al principio di legalità, ed ai suoi sotto principi, quali: la riserva di legge, il divieto di analogia, il principio di determinatezza, il principio di irretroattività. Nell'ordinamento italiano, il principio di legalità, nelle sue diverse articolazioni, è formulato nel modo più esplicito dalla legge ordinaria ed è presidiato costituzionalmente. L'art.1 del c.p. vigente stabilisce: «Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite»; il successivo art. 2 co.1, a sua volta, precisa: «Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato». L'espresso divieto di applicazione analogica delle norme penali è contenuto nell'art. 14 delle Preleggi: «Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati»<sup>8</sup>. Il principio è poi assunto al rango di precetto costituzionale, per il tramite dell'art.25 co.2 Cost.: «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Il co.3 dello stesso art. 25 costituzionalizza, a sua volta, il principio di legalità nelle materie delle misure di sicurezza: «Nessuno può essere sottoposto a misura di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge».

L'opzione politico-ideologica connessa alla costituzionalizzazione del principio di legalità dei reati e delle pene risulta ulteriormente rafforzata attraverso la ratifica, con la l. 4-8-1955, n. 848, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4-11-1950, il cui art. 7 stabilisce: «Nessuno può essere condannato per un'azione o una omissione che al momento in cui fu commessa non costituisce reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Non può nel pari essere

---

<sup>7</sup> L'art. 23 Cost. stabilisce: «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

<sup>8</sup> V. C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale, parte generale*, V Ed., UTET Giuridica, 2016, p.73.

inflitta alcuna pena superiore<sup>9</sup> a quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».

Il principio di legalità- soprattutto nel suo primo corollario, che è la riserva di legge in materia penale- costituisce una conseguenza imprescindibile della divisione dei poteri. Durante l'*Ancien régime*, infatti, il sovrano esercitava sia la produzione normativa penale che il conseguente potere giurisdizionale. Con il pensiero illuminista, ed in particolar modo con Montesquieu, le due funzioni – legislativa e giudiziaria – si impongono come distinte tra loro, e sottratte al potere del Sovrano. Ne deriva che il Parlamento può riservare a sé ogni atto in materia legislativa penale<sup>10</sup>.

La portata del principio di legalità, nell'ordinamento vigente, viene articolata nella enunciazione di quattro regole fondamentali, che sono: oltre la già menzionata riserva di legge; la regola della tassatività e determinatezza della fattispecie penale; il divieto di interpretazione analogica; l'irretroattività della legge penale.

## **2. La riserva di legge in materia penale.**

Sorto in ambito politico ed istituzionale, il principio della riserva di legge acquista una sua autonomia in campo più strettamente penalistico.

La riserva di legge in materia penale implica la predeterminazione legislativa<sup>11</sup>, oltre che del fatto previsto come reato, anche della sanzione ad esso applicabile, recepita nell'art.1 c.p. e con esso il principio "*nulla poena sine proevia lege poenali*".

---

<sup>9</sup> «Una pena accresciuta al di là dal limite fissato dalle Leggi è la pena giusta più un'altra pena; dunque non può un Magistrato, sotto qualunque pretesto di zelo, o di ben pubblico accrescere la pena stabilita ad un delinquente Cittadino». V. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, p. 14.

<sup>10</sup> V. par. 2 'riserva di legge'.

<sup>11</sup> La materia penale è di esclusiva prerogativa legislativa, con la conseguenza che nessuna fonte subordinata può emanare leggi penali, né con riferimento al precetto né alla pena. V. C. GROSSO, M. PELISSERO, D. PETRINI, P. PISA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*. II Ed., Milano, Giuffrè Editore, 2017, p. 82.



Solo una legge, emanata da un Parlamento democraticamente eletto, infatti, tutela i consociati da possibili arbitri del potere politico, offrendo le indispensabili garanzie di imparzialità e legittimazione, il cui rispetto deve essere massimo, ogni qual volta sia in gioco la libertà personale dei cittadini (*ratio* di garanzia). Inoltre, la legge prevede delle forme di pubblicazione (sulla Gazzetta Ufficiale) che ne garantiscono la conoscibilità da parte di tutti coloro che sono obbligati a rispettare le norme penali (*ratio* di certezza).

Si ritiene, cioè, che solo i procedimenti di formazione delle leggi, costituzionalmente previsti, possano garantire un controllo sufficiente dell'uso dello strumento penale, diretto soprattutto a impedire che esso venga usato quale mezzo di oppressione delle minoranze o di persecuzione di individui e gruppi ben determinati. In sede parlamentare, infatti, le minoranze sono rappresentate (e pertanto garantite).

La riserva di legge trova precisi riferimenti normativi negli art. 25 co. 2 (per quanto attiene alle pene) e co. 3 (per quanto attiene alle misure di sicurezza) Cost.; art. 1 c.p.; art. 199 c.p.; nonché dall'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale.

Tuttavia problemi nascono in relazione al significato tecnico-giuridico che il termine "legge" assume nell'art. 25 co.2 Cost. Si tratta, cioè, di stabilire se nella sua nozione rientrano solo le leggi dello Stato, ovvero anche le leggi regionali e, in particolar modo gli atti legislativi delle Regioni a Statuto speciale; se, nel riferirsi alla legge, l'art. 25 Cost., intenda solo la legge in senso formale, e cioè quella formata e promulgata secondo i procedimenti di cui agli artt. 70-74 Cost., o anche le leggi delega e gli altri atti aventi forza di legge.

In merito alla seconda questione, basandoci esclusivamente su ragioni di politica criminale, dovremmo ritenerla una riserva di legge formale, come tale escludente gli atti aventi forza di legge emanati dal Governo.

Tuttavia secondo l'opinione dominante, sia le leggi delegate sia i decreti legge costituiscono fonte del diritto penale, tant'è che la Costituzione riconosce

efficacia pari agli atti normativi a cui compete la qualifica di legge in senso formale, pertanto sono ritenuti fonte legittima di produzione di norme penali.

Sul piano sostanziale, sono state avanzate delle riserve, dal momento che, in non pochi casi, i criteri ed i principi contenuti nelle leggi delega sono generici, poco tassativi, da lasciare un indebito ed eccessivo margine di discrezionalità al legislatore delegato, con la conseguente, sostanziale elusione di quel controllo da parte dell'organo elettivo che dovrebbe garantire la legittimità della produzione normativa del Governo in materia penale.

Quanto, invece, al decreto legge, le perplessità sono ancora maggiori, perché esso è emanato dal Governo in casi di necessità ed urgenza e, inoltre, prima della conversione in legge, è escluso, per tutto il periodo di vigenza del decreto, il sindacato del Parlamento sulla eventuale normazione penale<sup>12</sup>.

In realtà sta di fatto che, quanto alle leggi delegate, il rigoroso rispetto di quanto stabilito nell'art. 76 Cost. dovrebbe garantire il controllo delle minoranze sulla produzione di norme penali; la legge delegante, allorché autorizza scelte di penalizzazione, dovrebbe indicare con sufficiente determinazione sia l'ambito della sua applicazione, sia la specie e l'entità delle pene.

Per quanto attiene ai decreti legge, la giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup> ha affermato che «Non esiste un principio costituzionale che impedisca ai decreti legge di disciplinare la materia penale, tenuto conto che anche tali decreti hanno forza di legge, purché nel rigoroso rispetto dei presupposti costituzionali ad essi inerenti».

In una successiva pronuncia<sup>14</sup> la Corte ha, peraltro, ritenuto illegittima la prassi di reiterare indebitamente, più volte, allo spirare di ciascun termine di

---

<sup>12</sup> Queste riserve appaiono condivise in qualche misura da G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, V Ed., Bologna, Zanichelli Editore, 2008, cit., p.54. Una posizione fortemente critica sull'uso dei decreti legge in materia penale è espressa anche da G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, Giuffrè Editore, 2001, p. 41 ss.

<sup>13</sup> Corte Cost., 29 Luglio 1996, n. 330.

<sup>14</sup> Corte Cost., 20 Ottobre 1996, n. 360.

sessanta giorni, un decreto legge non convertito, senza che vi fossero ulteriori e nuove ragioni di necessità ed urgenza.

Questa decisione, pur se dettata in materia diversa da quella penale, ha comunque l'effetto di impedire al Governo di rendere vigente, magari per mesi e mesi, un provvedimento (anche penale) non convertito in legge, e quindi al di fuori di qualsiasi controllo parlamentare.

Ritornando alla prima questione, invece, ci si chiede se il termine "legge" di cui all'art. 25 co.2 Cost., si riferisca o meno anche alle leggi regionali. La questione è ormai risolta in senso negativo, alla stregua del testo riformato dell'art.117 Cost., il cui co.2 sancisce la legislazione esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale.

I dubbi iniziali nascevano dall'assenza di argomenti testuali che apparissero decisivi sia per escludere la legge regionale dalla nozione di legge *ex art. 25 co. 2 Cost.*; sia per negare l'attribuzione di potestà legislativa penale alle Regioni, nelle materie che l'art. 117 Cost., nella sua formulazione originaria, attribuiva alla loro competenza.

La nostra dottrina ha sempre escluso che le leggi regionali potessero introdurre nuove fattispecie incriminatrici, sulla base di alcuni principi costituzionali. Innanzitutto, il principio di uguaglianza di cui all'art 3 Cost.: in tale prospettiva sarebbe del tutto irragionevole che un medesimo comportamento fosse penalmente lecito, se commesso nel territorio di una certa Regione, e sanzionato in quello confinante.

Inoltre, l'art. 120 co. 1 Cost, impedisce alla Regione di emanare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni stesse.

Da queste disposizioni si desume il divieto per le Regioni di "limitare" con norme penali la libertà personale.

L'esclusione della potestà legislativa regionale in materia penale implica non solo il divieto per le Regioni di creare norme penali, ma altresì illegittimità