



# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

*Servizio Penale*

**Relazione su novità normativa**

***Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80)***

\*\*\*

**Rel. n. 33/2025**

**Roma, 23 giugno 2025**

## **1. Premessa.**

È stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*, serie generale, n. 131 del 9 giugno 2025 la **legge 9 giugno 2025, n. 80**, recante «Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario» [cd. "**decreto sicurezza**", d'ora in poi anche *breviter*: "d.l. sicurezza", oppure *simpliciter*: "d.l." senza ulteriore indicazione], entrato in vigore il **12 aprile 2025**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In dottrina, a prima lettura, sul d.l. n. 48 del 2025, v.: AA.VV., *Il Dl Sicurezza/1*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 16, pagg. 10 ss. (con i contributi di A. CISTERNA, *L'evanescenza delle condotte condiziona le norme sul terrorismo*, *ibidem*, pagg. 82 ss.; ID., *Scatta la liquidazione immediata se l'impresa non ha prospettive*, *ibidem*, pagg. 86 ss.; ID., *Vittime di mafia, dilatato il novero dei soggetti indennizzabili dallo Stato*, *ibidem*, pagg. 90 ss.; G. AMATO, *Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto reintegro accelerato*, *ibidem*, pagg. 92 ss.; ID., *Potenziare a tutto campo le attività di informazione per la sicurezza*, *ibidem*, pagg. 98 ss.; ID., *Agenti Aisi e Aise: stabili le norme per la testimonianza in giudizio*, *ibidem*, pagg. 106 ss.); AA.VV., *Il Dl Sicurezza/2*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 17, pagg. 12 ss. (con i contributi di G. TONA, *Nuova aggravante se l'azione è commessa in stazioni e metro*, *ibidem*, pagg. 19 ss.; ID., *Violenza stadi: fino a cinque anni di carcere se la condotta è contro le persone*, *ibidem*, pagg. 22 ss.; ID., *Blocco stradale e ferroviario: arresto anche dopo un divieto amministrativo*, *ibidem*, pagg. 25 ss.; ID., *Accattonaggio: forte rivisitazione di elementi, confini e circostanze*, *ibidem*, pagg. 29 ss.; ID., *Un insieme di sanzioni più severe per gli atti illeciti verso la polizia*, *ibidem*, pagg. 31 ss.; ID., *Avvocati: con l'Albo esperti antiusura nuovi spazi a una professione sociale*, *ibidem*, pagg. 36 ss.; A. NATALINI, *Resistenza passiva nei Cpr: norma a rischio di incostituzionalità*, *ibidem*, pagg. 39 ss.; ID., *Punibile resistenza o disobbedienza del comandante di nave straniera*, *ibidem*, pagg. 44 ss.; F. FIORENTIN, *Detenute madri: maglie strette per il differimento della pena*, *ibidem*, pagg. 48 ss.; ID., *Reato commesso in detenzione, effetti negativi su tutti i benefici*, *ibidem*, pagg. 55 ss.); F. BRIZZI, *Una "bussola" per orientarsi tra le norme del d.l. sicurezza*, in *Il Penalista - Ius*, 24 aprile 2025; E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in *Sistema penale*, 15 maggio 2025; G. FIANDACA, *Intorno a sicurezza e democrazia in una prospettiva penalistica*, in *Foro italiano*, 2025, n. 6, V, in corso di pubblicazione; ID., *La bulimia punitiva aumenterà il consenso, ma non serve a niente*, in *Il Foglio*, 21 marzo 2025 (ripubblicato in *Sistema penale*, 22 marzo 2025); L. DELLA RAGIONE, *D.L Sicurezza: uno sguardo d'insieme alle novità del codice penale*, in *Quotidiano giuridico - Altalex*, 16 aprile 2025; V. MANES, *L'ossessione securitaria*, in *Diritto di difesa*, 24 marzo 2025; M. RONCO, *Pacchetto sicurezza*, in <www.centrostudilivatinio.it>, 28 aprile 2025; F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sistema penale*, 1 maggio 2025; A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, in *Giustizia insieme*, 10 aprile 2025; S. ZIRULIA, *Il decreto sicurezza 2025 interrompe il processo di adeguamento*

Il d.l. n. 48 del 2025, convertito **senza modificazioni** dal Parlamento, riproduce quasi alla lettera il contenuto del corrispondente **disegno di legge "sicurezza"** di iniziativa governativa avente il medesimo oggetto e la medesima rubrica (Atto Camera n. 1660, recante: «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*»<sup>2</sup>, d'ora in poi *breviter*: "d.d.l. sicurezza") approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati in data 18 settembre 2024 e poi trasmesso al Senato della Repubblica (Atto Senato n. 1236), ove le Commissioni I e II lo avevano esaminato ed approvato il 26 marzo 2025 apportando limitatissime modificazioni.

Dunque, i contenuti del d.l. sicurezza sono quasi del tutto sovrapponibili a quelli del testo del d.d.l. sicurezza approvato dal Senato, salvo che per talune parti modificate dal testo d'urgenza che saranno di volta in volta debitamente indicate: ciò consente – ai presenti fini d'analisi – di poter considerare tutt'ora attuali i contributi dottrinari formulati sull'originaria proposta di legge parlamentare<sup>3</sup>, come pure i contributi depositati dai molti accademici auditi in quella sede<sup>4</sup>, di

---

*del Codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2025, in corso di pubblicazione.

Sugli aspetti costituzionalistici, di metodo e di merito, del decreto sicurezza: cfr. il comunicato dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (d'ora in poi *breviter*: AIPDP), *Sul "pacchetto sicurezza" varato con decreto-legge*, 9 aprile 2025, in <[www.aipdp.it/news-associazione/Sul-pacchetto-sicurezza-varato-con-decreto-legge-Comunicato-AIPDP](http://www.aipdp.it/news-associazione/Sul-pacchetto-sicurezza-varato-con-decreto-legge-Comunicato-AIPDP)>; il comunicato dell'Associazione Nazionale Magistrati, *Nel decreto sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale*, 14 aprile 2025, in <[www.associazionemagistrati.it](http://www.associazionemagistrati.it)>; l'appello dei gius-pubblicisti *Appello per una sicurezza democratica*, 28 aprile 2025, scaricabile in <[www.articolo21.org](http://www.articolo21.org)>; la *Lettera 4/2025* del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, 4/2025 (in <[www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/04-2025-il-decreto-legge-sicurezza](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/04-2025-il-decreto-legge-sicurezza)>), e le repliche che ad essa hanno fatto seguito di: P. CARNEVALE, *Del patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti, bensì il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione*; O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, *ibidem*; A. CARDONE, *Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo convitato di pietra*, *ibidem*; Q. CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine*, *ibidem*; P. PINNA, *La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge*, *ibidem*; D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, *ibidem*; A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*; T. GROPPI, *A partire dal decreto sicurezza. Tre proposte sulla garanzia dei diritti nel nostro ordinamento*. Tra i primi contributi dottrinari, cfr. A.I. ARENA, *Il c.d. "decreto-legge sicurezza" (notazioni critiche sui profili procedurali)*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, 6 maggio 2025; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge "sicurezza": questioni di metodo*, *ibidem*, 6 maggio 2025.

<sup>2</sup> D'iniziativa del ministro dell'interno, M. PIANTEDOSI, di concerto con il ministro della giustizia, C. NORDIO, e con il ministro della difesa, G. CROSETTO, presentato in data 22 gennaio 2024, annunciato nella seduta n. 231 del 23 gennaio 2024. Cfr. Atto Camera n. 1660, consultabile nella relativa scheda in <[www.camera.it](http://www.camera.it)>.

<sup>3</sup> In dottrina, sull'originario d.d.l. sicurezza: AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236 (Senato) recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziari"*, approvato dal Consiglio direttivo dell'AIPDP del 3 ottobre 2024 (Pres. M. PELLISSERO; vice-presidente V. MANES; G. BALBI; L. FOFFANI; A. GARGANI, E. MEZZETTI, R. SICURELLA), scaricabile in <[www.aipdp.it/news-associazione/Comunicato-sul-DDL-sicurezza-1236-all-esame-del-Senato-della-Repubblica/](http://www.aipdp.it/news-associazione/Comunicato-sul-DDL-sicurezza-1236-all-esame-del-Senato-della-Repubblica/)>; F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *Archivio penale*, 2023, n. 3, pagg. 1 ss.; F. GIANFILIPPO, *Il Ddl Sicurezza e il carcere, in Giustizia insieme*, 29 ottobre 2024; G.L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria (a proposito del d.d.l. A.S. 1236)*, in *Sistema penale*, 7 novembre 2024; C. PASINI, *Il disegno di legge sicurezza e il nuovo reato di rivolta in carcere e in strutture di accoglienza e trattenimento per migranti*, in *Sistema penale*, 2024, n. 5; M. PELLISSERO, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sistema penale*, 27 maggio 2024; F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione, in Sistema penale*, 8 novembre 2024; L. ROSSI, *A proposito del nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*, in *Sistema penale*, 2024, n. 3, pagg. 47 ss.; L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il DDL sicurezza*, in *Penale diritto e procedura*, 15 ottobre 2024.

<sup>4</sup> Cfr. i contributi scritti depositati presso le Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati nel corso dell'attività consultiva sull'originario d.d.l. Atto Camera n. 1660 (leggibili e scaricabili dall'url: <[www.camera.it/leg19/126?pdI=1660-A](http://www.camera.it/leg19/126?pdI=1660-A)>) da: CGIL, 16 maggio 2024; SUNIA, 16 maggio 2024; UNIONE INQUILINI, 16 maggio 2024; P. STANZIONE, 16 maggio 2024; ANTIGONE-ASGI, 17 maggio 2024; AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, 17 maggio 2024; OSSERVATORIO NAZIONALE SOSTEGNO VITTIME, 16 maggio 2024; INAG (ISTITUTO NAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI), 20 maggio 2024; SINAGEGO, 20 maggio 2024; UCPI (UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE), 20 maggio 2024; DAP, 20 maggio 2024; P. BONETTI, 20 maggio 2024; G.M. FLICK, 20 maggio 2024; M. LUCIANI, 8 ottobre 2024; R. CORNELLI, 20 maggio 2024 (il cui testo dell'audizione è ripubblicato in *Sistema penale*, 27 maggio 2024, col titolo: *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica. Prime annotazioni critiche*, al quale si riferiranno le successive citazioni); L. RISICATO, 20 maggio 2024; L. DELLA RAGIONE, 20 maggio 2024; L. LEGA (20 maggio 2024; GIURISTI DEMOCRATICI, 20 maggio 2024.

Cfr. altresì i contributi scritti, non preceduti da audizioni informali, depositati da: ZACCARIELLO, acquisito in data 17 maggio 2024; M. PASSIONE, acquisito in data 20 maggio 2024; SOS IMPRESA, acquisito in data 20 maggio 2024; ANIVG, acquisito in data 20 maggio 2024; M. PELLISSERO, acquisito in data 20 maggio 2024; SIULP, acquisito in data 20 maggio 2024; VERISURE, acquisito in data 20 maggio 2024; SIAP, acquisito in data 20 maggio 2024; Sap, acquisito in data 21 maggio 2024; P. SEVERINO (FONDAZIONE SEVERINO LEGALITÀ E MERITO), acquisito in data 21 maggio 2024; GARANTE NAZIONALE DEI

cui si darà conto nella presente Relazione, unitamente ai contributi dottrinari finora editi, a quelli degli accademici auditi dalle Commissioni I e II della Camera dei deputati sul d.d.l. di conversione (Atto Camera n. 2355)<sup>5</sup>.

Sul d.l. sicurezza si è espresso il C.S.M. con parere reso ai sensi dell'art. 10, comma secondo, legge 24 marzo 1958, n. 195, approvato con delibera consiliare del 14 maggio 2025<sup>6</sup> – dei cui contenuti, pure, si darà conto nella presente Relazione – e ad avviso del quale l'“impatto complessivo che le nuove disposizioni potranno avere sull'assetto organizzativo degli uffici non è del tutto prevedibile”<sup>7</sup>.

Nello specifico, l'articolato – composto da **39** articoli – è suddiviso in **sei Capi**:

- il **Capo I**, recante «*Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli di polizia*» (composto da nove articoli: artt. 1-9);

- il **Capo II**, recante «*Disposizioni in materia di sicurezza urbana*» (composto da nove articoli: artt. 10-18);

- il **Capo III**, recante «*Misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124*» (composto da quattordici articoli: artt. 19-32);

---

DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, acquisito in data 21 maggio 2024; FSP POLIZIA DI STATO, acquisito in data 24 maggio 2024; AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, acquisito in data 29 maggio 2024; ASSOIMMOBILIARE, acquisito in data 10 giugno 2024.

Cfr. altresì i contributi scritti depositati successivamente presso le Commissioni riunite I e II del Senato della Repubblica, nel corso dell'attività conoscitiva sul d.d.l. Atto Senato n. 1236: AIPDP, 3 ottobre 2024; M. RUOTOLO, 8 ottobre 2024 (il cui testo dell'audizione è ripubblicato in *Sistema penale*, 9 ottobre 2024, col titolo: *Su alcune criticità del c.d. pacchetto sicurezza*, al quale si riferiranno le successive citazioni); A. SPATARO, 8 ottobre 2024; G. CAMERA (ITALIASTATODIRITTO), 8 ottobre 2024; A. ALGOSTINO, 8 ottobre 2024; UCPI (UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE), 17 ottobre 2024; F. GIANFILIPPI, 22 ottobre 2024; E. GROSSO, 22 ottobre 2024; AIGA (ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI), 22 e 23 ottobre 2024; FILIERA CANAPA ITALIA, 23 ottobre 2024; FILIERA ITALIA, 23 ottobre 2024; COLDIRETTI, 23 ottobre 2024; CSI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA), 29 ottobre 2024; EIHA (EUROPEAN INDUSTRIAL HEMP ASSOCIATION), 29 ottobre 2024; M. PALMA, 29 ottobre 2024;

Tutte le successive citazioni dei suddetti soggetti auditi sul d.d.l. sicurezza si riferiranno ai contributi scritti, ove depositati, salvo diversa fonte indicata col titolo di pubblicazione.

<sup>5</sup> Cfr. i contributi scritti depositati presso le Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati, in sede referente, nel corso dell'attività consultiva sul d.d.l. Atto Camera n. 2355 (leggibili e scaricabili dall'url: <[www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2355](http://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2355)>) da: UCPI (UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE), 22 aprile 2025; M. PASSIONE, 22 aprile 2025 (il cui testo dell'audizione è ripubblicato in *Sistema penale*, 16 maggio 2025, col titolo: *Ancora a proposito del decreto-sicurezza*, cui si riferiranno le successive citazioni); P. BONETTI, 22 aprile 2025; GIURISTI DEMOCRATICI, 22 aprile 2025; CSI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA), 22 aprile 2025; IMPRENDITORI CANAPA ITALIA, 22 aprile 2025; OGC (ORGANISMO CONGRESSUALE FORENSE), 22 aprile 2025; RETE A PIENO REGIME, 23 aprile 2025; ARCI, 23 aprile 2025; ANTIGONE, 23 aprile 2025; CONFEDILIZIA, 23 aprile 2025; R. CALVANO, 23 aprile 2025; NESSUNO TOCCHI CAINO, 23 aprile 2025; V. MANES, 24 aprile 2025 (il cui testo dell'audizione è ripubblicato in *Diritto di difesa*, col titolo: *L'ossessione securitaria*, cui si riferiranno le successive citazioni); R. ZACCARIA, 24 aprile 2025. Tutte le successive citazioni dei suddetti soggetti auditi si riferiscono ai contributi scritti, salvo diversa fonte indicata col titolo di pubblicazione.

Cfr. altresì i contributi scritti, non preceduti da audizioni informali depositati da: UNIONE INQUILINI, acquisito in data 6 maggio 2025; G.L. GATTA, acquisito in data 6 maggio 2025 (il cui testo è ripubblicato in *Sistema penale*, 22 aprile 2025, col titolo: *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1 c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime?*, al quale si riferiranno le successive citazioni); CONFAGRICOLTURA, acquisito in data 6 maggio 2025; ANF (ASSOCIAZIONE NAZIONALE FORENSE), acquisito in data 6 maggio 2025; AUTORITÀ GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, acquisito in data 23 maggio 2025.

Cfr., infine, le audizioni prive di contributo scritto di: C. PARODI (presidente ANM), M. GAMBARDELLA, A. CELOTTO del 22 aprile 2025 (tutte scaricabili dall'url: <[www.webtv.camera.it/evento/27961](http://www.webtv.camera.it/evento/27961)>); COLDIRETTI, CONFEDILIZIA, ASSOCIAZIONE MEGLIO LEGALE, 23 aprile 2025 (scaricabili dall'url: <[www.webtv.camera.it/evento/27962](http://www.webtv.camera.it/evento/27962)>).

<sup>6</sup> C.S.M., *Parere sul d.l., approvato dal Consiglio dei ministri in data 4 aprile 2025, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, pratica 6/PP/2025, approvata con delibera consiliare del 14 maggio 2025, in <[www.avcon.csm.it/go/www.cosmag.it](http://www.avcon.csm.it/go/www.cosmag.it)>.

<sup>7</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 3, che aggiunge: "È però evidente che il sistema giudiziario non potrà non risentirne, essendo accertato il fatto che, in linea di principio, a favorire una migliore efficacia dell'organizzazione, con riferimento alle politiche di individuazione degli ambiti di rilievo penale delle condotte, siano solo interventi ispirati alla logica, opposta, della depenalizzazione, seguita – dopo il significativo intervento normativo di cui ai decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016 – unicamente con riferimento ad alcune ipotesi di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (Capo I del Titolo II del Libro II: essenzialmente, l'abuso d'ufficio, cui è seguita l'introduzione del nuovo art. 314-bis c.p.; si veda parere reso da questo Consiglio con delibera del 21/2/2024)".

- il **Capo IV**, recante «*Disposizioni in materia di vittime dell'usura*» (composto da un solo articolo: art. 33);

- il **Capo V**, recante «*Norme sull'ordinamento penitenziario*» (composto da quattro articoli: artt. 34-37);

- il **Capo VI**, recante «*Disposizioni finali*» (composto da due articoli: artt. 38-39).

Senza pretesa di operare un esame analitico ed esaustivo delle singole disposizioni, dense di implicazioni interpretative e problematiche costituzionali (v. *postea* § 2), nei paragrafi che seguono verranno esaminate, articolo per articolo, esclusivamente quelle che incidono, *direttamente o indirettamente*, in **materia penale** (per lo più **sostanziale** ma anche **processuale**), compresa la materia dell'**ordinamento penitenziario** e delle **misure di prevenzione**, seguendo un ordine di esposizione diverso da quello dell'articolato, sulla base della seguente tripartizione che risponde all'esigenza di una migliore omogeneità sistematica e organicità espositiva:

## **PARTE I – MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE PENALE E CORRELATI INTERVENTI PROCESSUALI**

### **TITOLO I: MODIFICHE AL CODICE PENALE**

### **TITOLO II: MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE PENALE COMPLEMENTARE**

## **PARTE II – MODIFICHE IN MATERIA DI ESECUZIONE PENALE E DI ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

### **PARTE III - MODIFICHE IN MATERIA DI MISURE DI PREVENZIONE**

Gli articoli del d.l. sicurezza di volta in volta analizzati – a partire dal §§ 3 e seguenti (indicati tra parentesi alla fine del titolo) – sono da intendersi riferiti al d.l. n. 48 del 2025, come convertito senza modificazioni, senza ulteriori indicazioni.

## **2. Contenuto generale ed entrata in vigore.**

Il d.l. n. 48 del 2025, come definitivamente convertito, senza modificazioni, dalla legge n. 80 del 2025, reca i seguenti interventi di **diritto penale sostanziale**, per la quasi totalità realizzati attraverso la tecnica della **novella** legislativa<sup>8</sup>:

- l'introduzione di **nuove fattispecie incriminatrici**, sia all'interno del codice penale (**art. 270-quinquies.3 cod. pen.; art. 415-bis cod. pen.; art. 634-bis cod. pen.**), sia nell'ambito della legislazione complementare (art. 17, comma 1, **ultimo periodo**, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modif., in legge 1° dicembre 2018, n. 132; art. 14, **comma 7.1**, d.lgs. n. 286 del 1998), anche attraverso la ricriminalizzazione di fattispecie di illecito amministrativo pecuniario già oggetto di precedente depenalizzazione (art. 1-*bis*, comma 1, **primo e secondo periodo**, d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66);

- la **modifica in peius** di titoli di reato preesistenti, realizzata a vario titolo mediante:

- l'estensione della portata applicativa (art. 583-*quater*, **comma primo**, cod. pen.; artt. 5 e 6 legge 13 dicembre 1956, n. 1409; art. 1099, **ultimo comma**, cod. nav.; art. 1100, primo comma, **ultimo periodo**, cod. nav.);
- l'introduzione, al loro interno, di nuove fattispecie incriminatrici (art. 435, **ultimo comma**, cod. pen.; art. 600-*octies*, nuovo **secondo comma**, cod. pen.);
- l'aumento delle pene (art. 600-*octies*, **comma primo**, cod. pen.);

- l'introduzione di **nuove circostanze aggravanti**, comuni (art. 61, **n. 11-decies**, cod. pen.) e speciali (art. 336, **ultimo comma**, cod. pen.; art. 336, ultimo comma, cod. pen.; art. 339, ultimo comma, cod. pen.; 635, comma terzo, **ultimo periodo**, cod. pen.; art. 639, secondo comma, **ultimo periodo**, e terzo comma, **ultimo periodo**, cod. pen.; art. 640, **terzo comma**, cod. pen.);

---

<sup>8</sup> Le uniche fattispecie di reato su cui il legislatore del 2025 è intervenuto senza novellarle sono quelle di cui agli artt. 5 e 6 legge n. 1409 del 1956, di cui ha esteso l'ambito di applicazione direttamente in seno all'art. 29 d.l. n. 48 del 2025.

- la penalizzazione di talune condotte nell'ambito della filiera produttiva della canapa industriale (artt. 1 e 2 legge 2 dicembre 2016, n. 242).

Si tratta di una variegata serie di modifiche normative – come ha rilevato il C.S.M. "orientate generalmente a un ricorso accentuato allo strumento penale"<sup>9</sup>, declinato nelle due forme dell'inasprimento dei trattamenti sanzionatori esistenti (ora mediante la previsione di nuove aggravanti, comune o speciali, ad effetto comune o ad effetto speciale, ora mediante la diretta ri-definizione dei minimi e/o dei massimi edittali<sup>10</sup>) e dell'introduzione di nuove fattispecie di reato – aventi, a fattor comune, natura **sostanziale** di **sfavore** (*in malam partem*), ad eccezione, probabilmente, della sola modifica riguardante l'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen., su cui occorrerà una riflessione a parte (v. *postea* § 11), con conseguente loro **applicabilità irretroattiva** (artt. 25, comma secondo, Cost. e 7 CEDU; 1 cod. pen.) **ai soli fatti-reato commessi a partire dal 12 aprile 2025**, data di entrata in vigore del provvedimento d'urgenza (art. 39, comma 1), la cui avvenuta conversione, senza modificazioni, con la legge n. 80 del 2025 ne ha consolidato definitivamente la precaria vigenza, senza porre alcun problema successorio agli effetti dell'art. 2, comma quarto, cod. pen.

Quanto alle disposizioni di natura **processuale** (nuovo **art. 321-bis** cod. proc. pen.; art. 380, comma 2, **lett. f.1**), cod. proc. pen.; modifiche al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159), rispetto ad esse vale invece il generale principio del **tempus regit actum**, ricavabile dall'art. 11 disp. prel. cod. civ., che, in difetto di una specifica disciplina transitoria, regola la successione di leggi processuali nel tempo (così, ad es., ai fini dell'individuazione del regime applicabile in materia di impugnazioni, **Sez. U, n. 27614 del 29/03/2007, Lista, Rv. 236537-01**<sup>11</sup>; conf. Sez. 1, n. 40251 del 02/10/2007, Scuto, Rv. 238051-01, ove si richiamano **Sez. U civ., n. 27172 del 20/12/2006, Rv. 593733-01**; Sez. 1, n. 53011 del 27/11/2014, Ministero della giustizia, Rv. 262352-01; Sez. 1, n. 5697 del 12/12/2014, dep. 2015, Ministero della giustizia, Rv. 262355-01; Sez. 1, n. 18789 del 06/02/2015, Tenti, Rv. 263507-01; Sez. 5, n. 10142 del 17/01/2018, C. Rv. 272670-01; Sez. 6, n. 19117 del 23/03/2018, Tardiota, Rv. 273441-01; Sez. 6, n. 40146 del 21/03/2018, Pinti, Rv. 273843-01; Sez. 1, n. 27004 del 29/04/2021, Pimpinella, Rv. 281615-01).

Più complessa si pone la questione relativa all'applicabilità – retroattiva o meno – delle modifiche in **materia di esecuzione penale** (modifiche agli artt. 146 e 147 cod. pen.) sulle quali occorrerà compiere una valutazione a sé stante (v. *postea* § 21.1).

### 3. Profili costituzionali generali.

Come anticipato, il d.l. n. 48 del 2025, convertito senza modificazioni dal Parlamento, riproduce quasi alla lettera – ad eccezione di talune minime modifiche circoscritte a pochi articoli<sup>12</sup> – il contenuto del corrispondente disegno di legge "sicurezza" "sicurezza" di iniziativa governativa (Atto Camera n. 1660) che la Camera dei deputati, dopo un'ampia discussione in

<sup>9</sup> In termini, C.S.M., *Parere sul d.l.*, cit., pag. 3.

<sup>10</sup> In termini, C.S.M., *Parere sul d.l.*, cit., pag. 4.

<sup>11</sup> Così massimata da questo Ufficio: «Ai fini dell'individuazione del regime applicabile in materia di impugnazioni, allorché si succedano nel tempo diverse discipline e non sia espressamente regolato, con disposizioni transitorie, il passaggio dall'una all'altra, l'applicazione del principio *tempus regit actum* impone di far riferimento al momento di emissione del provvedimento impugnato e non già a quello della proposizione dell'impugnazione».

<sup>12</sup> Confrontando i due testi risulta che 12 articoli su 39 hanno subito modifiche, anche minime, rispetto al testo licenziato dalle Commissioni riunite del Senato (Atto Senato n. 1236). Nello specifico, si tratta degli articoli (solo alcuni dei quali contenenti norme penali): **2** (prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo); **10** (contrasto all'occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio); **11** (modifiche al codice penale in materia di truffa); **15** (esecuzione della pena e di misure cautelari nei confronti di donne incinte e madri di prole di età inferiore a un anno o a tre anni); **18** (coltivazione della canapa); **19** (violenza o minaccia a pubblico ufficiale e resistenza a pubblico ufficiale); **25** (inosservanza delle prescrizioni impartite dal personale che svolge servizi di polizia stradale); **26** (sicurezza degli istituti penitenziari); **27** (sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti); **31** (potenziamento dell'attività di informazione per la sicurezza); **32** (obblighi di identificazione degli utenti dei servizi di telefonia mobile); **34** (concessione dei benefici ai detenuti e agli internati).

Assemblea, aveva approvato in prima lettura il 18 settembre 2024 e trasmesso al Senato il giorno successivo (Atto Senato n. 1236).

Le Commissioni riunite I e II del Senato della Repubblica, in sede referente, lo avevano esaminato e approvato in un testo in minima parte modificato in data 26 marzo 2025<sup>13</sup>, sicché alla data di emanazione del decreto - deliberato dal Consiglio dei ministri il 4 aprile scorso - il provvedimento era pronto per l'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama, che avrebbe potuto ancora modificarlo. Infatti, il 1° aprile era fissato nell'ambito del calendario dei lavori l'esame del d.d.l. A.S. n. 1236 e la Presidenza aveva indicato il termine del 7 aprile 2025 per presentare eventuali ulteriori emendamenti e aveva posto all'ordine del giorno del 16 aprile 2025 l'esame del d.d.l. sicurezza.

"Era dunque noto a tutti - e anche al governo che ha deliberato l'adozione del d.l. nella riunione del 4 aprile 2025 - che il testo di quel disegno di legge stava per essere approvato con modificazioni dal Senato e che in ogni caso avrebbe dovuto tornare alla Camera"<sup>14</sup>.

L'Assemblea del Senato, nella seduta del 16 aprile 2025 non ha infine proceduto all'esame del d.d.l. A.S. 1236<sup>15</sup>, pur iscritto all'ordine del giorno della medesima seduta, per l'avvenuta presentazione, frattanto, del disegno di legge di conversione del d.l. n. 48 del 2025 alla Camera dei deputati (Atto Camera n. 2355).

Poiché - per unanime giudizio dei giuristi finora espressi - nessun fatto nuovo configurabile come «*casi straordinari di necessità e di urgenza*» ai sensi dell'**art. 77, comma secondo, Cost.** è occorso tra la discussione alle Camere del d.d.l. sicurezza e la scelta trasformarlo in un decreto-legge dal medesimo contenuto (con l'intento "di evitare ulteriori dilazioni in Senato ove il testo avrebbe potuto essere approvato con modifiche"<sup>16</sup>), da più parti si sono manifestate severe perplessità anzitutto sulla (in)**sussistenza dei presupposti giustificativi per il ricorso alla decretazione d'urgenza**, tanto più che neppure il governo proponente si era mai avvalso della facoltà, prevista dall'art. 72 Cost. e dai regolamenti parlamentari, di chiedere l'esame con procedura d'urgenza di quel disegno di legge<sup>17</sup>.

D'altra parte, la prassi parlamentare annovera due soli precedenti<sup>18</sup> di trasposizione dei contenuti di un progetto di legge in discussione in Parlamento in un decreto-legge, a suo tempo in effetti censurati dalla dottrina costituzionalistica<sup>19</sup> e, in ogni caso, nessuno dei due riguardava

<sup>13</sup> Cfr. il testo modificato dell'A.S. 1236 allegato al resoconto della seduta del 26 marzo 2025, in Legislatura XIX, Senato della Repubblica, Commissioni I e II riunite, *Resoconto sommario n. 61 del 26 marzo 2025*, consultabile in <www.senato.it>.

<sup>14</sup> In termini, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 6.

<sup>15</sup> Nella scheda dei lavori parlamentari, l'iter dell'A.S. n. 1236 risulta fermo alla data del 27 marzo 2025 "in stato di relazione" (consultazione del 26 maggio 2025). Cfr. Atto Senato n. 1236, consultabile in <www.senato.it>.

<sup>16</sup> In termini, A.I. ARENA, *Il c.d. "decreto-legge sicurezza" (notazioni critiche sui profili procedurali)*, cit., pag. 3; analogamente, C. DOMENICALI, *Il decreto-legge "sicurezza": questioni di metodo*, cit., pag. 1, secondo la quale la trasformazione del d.d.l. sicurezza in un decreto-legge è servita "per superare l'impasse politica sui contenuti e approvarlo in tempi certi"; cfr. anche A. ALESSANDRI, *L'assedio al diritto penale costituzionale*, in *Sistema penale*, 15 aprile 2025, secondo il quale i casi straordinari di necessità e urgenza ex art. 77 Cost. "sono stati divelti dall'eccezionalità del fenomeno da regolare e spostati a quello 'dell'urgenza' nell'agenda dei lavori".

<sup>17</sup> Fanno notare questa circostanza, P. CARNEVALE, *op. loc. cit.* e, tra gli auditi, P. BONETTI, *loc. ult. cit.*

<sup>18</sup> Si tratta: nel corso della XVII legislatura, del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 (recante «*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*») trasmesso in prima lettura al Senato, che riprendeva - salvo che per l'espunzione di una norma di delega - il contenuto di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato in prima lettura dalla Camera e, al momento della presentazione del decreto-legge, all'esame in sede referente presso la Commissione affari costituzionali del Senato (A.S. n. 1118, in XVII Legislatura, Senato della Repubblica); nella XIII legislatura del d.l. 28 agosto 2000, n. 238 (recante «*Disposizioni urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale*»), trasmesso in prima lettura alla Camera dei deputati, che riprendeva, con alcune modifiche, il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato in prima lettura in sede legislativa dalla Commissione affari costituzionali del Senato e trasmesso alla Camera, dove aveva iniziato il suo iter in sede referente presso la Commissione affari costituzionali (A.C. n. 7170, in XIII Legislatura, Camera dei deputati).

<sup>19</sup> Cfr. R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto-legge n.149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 5: "Sul punto è necessario domandarsi in generale se possano sussistere effettivi requisiti di straordinaria necessità e urgenza di un decreto-legge che riproduca il contenuto di un progetto legislativo in itinere, tanto più quando una materia, come quella de qua, è stata sempre disciplinata con leggi ordinarie delle Camere". Proseguiva poi l'A.: "il decreto-legge, vincolando l'oggetto del procedimento legislativo di

la materia penale.

L'*Appello per una sicurezza democratica* redatto il 27 aprile 2025, per iniziativa di *Articolo21*, da 257 giuristi-pubblicisti di tutte le Università italiane<sup>20</sup> ha denunciato "una serie di gravissimi profili di incostituzionalità, il primo dei quali consiste nel vero e proprio *vulnus* causato alla funzione legislativa delle Camere", dato che l'iter legislativo del d.d.l. sicurezza, ai sensi dell'art. **72 Cost.**, "era ormai prossimo alla conclusione, quando è intervenuto il plateale colpo di mano con cui il governo si è appropriato del testo e di un compito che, secondo l'art. 77 Cost., può svolgere solo in casi straordinari di necessità e di urgenza"<sup>21</sup>.

Analoghe critiche (anzitutto) per la procedura atipica seguita sono state rappresentate dai docenti di diritto costituzionale auditi dalle Commissioni I e II riunite della Camera durante l'iter di conversione del decreto<sup>22</sup>, ove si denuncia la "mortificazione della funzione legislativa che l'art. 70 Cost. affida soltanto alle due Camere"<sup>23</sup> prospettandosi, con questo decreto, l'ingresso "in una fase nuova e diversa rispetto all'abuso della decretazione d'urgenza [...], aprendo [...] a quella che può essere considerata una vera e propria regressione democratica, con un salto di qualità nell'aggressione alla legalità costituzionale, oltre che ai diritti fondamentali"<sup>24</sup>.

L'*Osservatorio* dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (d'ora in poi, *breviter*: "AIC")<sup>25</sup> e l'invito alla discussione pubblica avviato dal suo Presidente con la *Lettera AIC* sul decreto sicurezza<sup>26</sup> stanno registrando contributi unanimemente critici sul decreto sicurezza, ritenuto "certamente un *unicum* per la latitudine e l'intensità punitiva esercitati in un sol colpo"<sup>27</sup>, ovvero per "per la **quantità** e la **qualità** delle fattispecie incriminatrici ivi disciplinate, oltre che per le *modalità* che hanno condotto ad esso"<sup>28</sup>, giacché si è "interrotto il dibattito parlamentare – che durava da oltre un anno – su una proposta di legge di contenuto pressoché identico"<sup>29</sup>, con ciò

---

conversione, non può essere considerato in alcun modo per le ragioni suesposte una fonte ordinariamente surrogabile alla legge delle Camere. È evidente che condividere tale assunto implicherebbe riconoscere una sovranità legislativa ultima dell'Esecutivo, che la Costituzione esclude, alla luce degli artt. 70, 72, 76 e 77 Cost." (*ibidem*, pag. 4); R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... Voyage au bout de la nuit?*, in <*Costituzionalismo.it*>, 2015 n. 3; ID., *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?*, in R. CALVANO (a cura di) «*Legislazione governativa d'urgenza*» e *crisi. Atti del I Seminario di studi di diritto costituzionale Unitelma Sapienza* (Roma, 18 settembre 2014), Napoli, 2015, pagg. 43 ss.

<sup>20</sup> Leggibile e scaricabile in <[www.articolo21.org](http://www.articolo21.org)>. L'appello vede, come primi sottoscrittori, U. DE SIERVO (presidente emerito della Corte costituzionale), G. SILVESTRI (presidente emerito della Corte costituzionale), G. ZAGREBELSKY (presidente emerito della Corte costituzionale), E. CHELI (vice-presidente emerito della Corte costituzionale), P. MADDALENA (vice-presidente emerito della Corte costituzionale); seguono altre 252 firme di costituzionalisti.

<sup>21</sup> Se già in passato e anche in tempi recenti "è accaduto spesso che la dottrina si trovasse a denunciare l'uso abnorme dello strumento della decretazione d'urgenza", in quest'occasione "la violazione è del tutto ingiustificata [...] al solo scopo, sembra, di umiliare il Parlamento e i cittadini da esso rappresentati". In termini, *Appello per una sicurezza democratica*, *loc. cit.*

<sup>22</sup> Si tratta dei proff. P. BONETTI, A. CELOTTO, R. ZACCARIA, R. CALVANO, *loc. cit.*

<sup>23</sup> P. BONETTI, audizione del 22 aprile 2025, *cit.*

<sup>24</sup> In termini, R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 1.

<sup>25</sup> Cfr. A.I. ARENA, *Il c.d. "decreto-legge sicurezza" (notazioni critiche sui profili procedurali)*, *cit.*; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge "sicurezza": questioni di metodo*, *cit.*

<sup>26</sup> Cfr. l'invito alla discussione promosso con la *Lettera AIC* n. 4 del 2025 del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica* e le repliche che ad essa hanno fatto seguito di: P. CARNEVALE, *Del patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti, bensì il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione*; O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, *ibidem*; A. CARDONE, *Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo convitato di pietra*, *ibidem*; Q. CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine*, *ibidem*; P. PINNA, *La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge*, *ibidem*; D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, *ibidem*; A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*, *ibidem*; T. GROPPI, *A partire dal decreto-sicurezza. Tre proposte sulla garanzia dei diritti nel nostro ordinamento*, *ibidem*.

<sup>27</sup> Così A. MORRONE, *loc. ult. cit.*, secondo il quale "non era mai accaduto che con un d.l. si modificasse in modo così generoso il nostro sistema sanzionatorio criminale".

<sup>28</sup> R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, *cit.* (corsivi aggiunti).

<sup>29</sup> A.I. ARENA, *op. cit.*, pag. 8. Secondo C. DOMENICALI, *op. cit.*, pag. 5, "non è un'anomalia in senso assoluto che stralci di proposte di legge in discussione vengano trasferite nei decreti-legge: può succedere per ragioni di emergenza oppure quando una determinata iniziativa si possa integrare nel testo di un decreto in fase di preparazione o già approvato dal governo. In questo caso, però, il compromesso INTERISTITUZIONALE e il conflitto tra le forze politiche sono stati più nitidamente sottratti alla sintesi della maggioranza parlamentare e al confronto con l'opposizione: il "pacchetto sicurezza" è tornato alla Camera, dove era stato approvato nella sua precedente veste di proposta di legge di iniziativa governativa,

rivelandosi una "prepotenza governativa"<sup>30</sup> che genera rischi "sotto il profilo dell'equilibrio tra i poteri poiché potrebbero essere disattesi alcuni limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza"<sup>31</sup>, fino ad affievolire "il senso della riserva di legge [in materia penale] quale strumento di garanzia del cittadino"<sup>32</sup>.

L'Associazione Italiana Professori di Diritto Penale (d'ora in poi *breviter*: "AIPDP") ha del pari criticato, oltretutto il *merito* delle scelte massimamente punitive compiute dal legislatore d'urgenza ("per un così vasto intervento espressione di un ricorso al diritto penale in chiave simbolica di rafforzamento della sicurezza pubblica"<sup>33</sup>) anzitutto il *metodo*, consistito nell'"anomalo ricorso alla decretazione d'urgenza in materia penale per trasferire in un decreto-legge un intero disegno di legge presentato oltre un anno fa e al cui esame sono state dedicate un centinaio di sedute tra Camera e Senato, con l'audizione di numerosi professori ed esperti. Il decreto-legge viene così impropriamente utilizzato come un disegno di legge ad effetto immediato, creando un precedente che potrebbe alimentare una prassi che svilisce il ruolo del parlamento"<sup>34</sup>.

Ulteriori rilievi critici sono stati mossi dall'Associazione Nazionale Magistrati<sup>35</sup> e dall'Unione delle Camere penale italiane che ha altresì deliberato anche un'astensione dalle udienze con riferimento al decreto sicurezza<sup>36</sup>.

Infine, a livello di organismi internazionali, si sono espressi in termini critici:

- l'OSCE, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani, espressosi sull'originario d.d.l. sicurezza, secondo cui "[n]el complesso, il disegno di legge evidenzia diverse criticità che potrebbero ostacolare l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tra cui il divieto di maltrattamento e i diritti alla libertà e alla sicurezza della persona, le libertà di riunione pacifica, di espressione e di movimento, nonché i diritti ad un processo equo e al rispetto della vita privata e familiare, tra gli altri"<sup>37</sup>;

- l'Alto commissariato per i diritti umani dell'O.N.U. espressi sull'indomani del varo del decreto sicurezza, tramite i suoi *special rapporteurs*, in un documento pubblicato il 14 aprile 2025<sup>38</sup> (che segue altro documento già adottato nel dicembre 2024 sul d.d.l. sicurezza<sup>39</sup>), ove si esprime

---

non a seguito di emendamenti apportati dal Senato, dove era fino a poco tempo prima in discussione, bensì come disegno di legge A.C. 2355 di conversione di un provvedimento già vigente, mantenendo l'impianto securitario e modificando i profili più controversi su cui la Presidenza della Repubblica aveva espresso perplessità".

<sup>30</sup> P. PINNA, *La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge*, cit.

<sup>31</sup> C. DOMENICALI, *op. cit.*, pag. 5; evoca rischi sulla forma di governo anche A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza"*, cit., § 4, perché "concentrando il potere, sin intacca la forma stessa dello Stato, minando la democrazia".

<sup>32</sup> In termini, O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, cit.

<sup>33</sup> Cfr. già il precedente documento del 3 ottobre 2024 sul d.d.l. sicurezza (A.S. 1236) approvato dal consiglio direttivo dell'AIPDP.

<sup>34</sup> In termini, il comunicato deliberato dal consiglio direttivo dell'AIPDP, *Sul "pacchetto sicurezza" varato con decreto-legge*, 9 aprile 2025, cit.

<sup>35</sup> Cfr. il comunicato della giunta esecutiva centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, *Nel decreto sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale*, 14 aprile 2025, cit.

<sup>36</sup> Oltre alla manifestazione nazionale del 7 maggio 2025, *Solo il decreto sicurezza è peggio del disegno di legge sicurezza*, la Giunta dell'Unione Camere Penali italiane, con delibera del 12 aprile 2025, ha proclamato l'astensione dalle udienze e da ogni attività giudiziaria nel settore penale per i giorni 5, 6 e 7 maggio 2025, rilevando, quanto all'uso del decreto legge: "[...] preso atto dell'emanazione del decreto legge 11 aprile 2025 n. 48, che recepisce i medesimi contenuti del suddetto DDL, non si può non denunciare l'abuso della decretazione d'urgenza in considerazione della evidente mancanza delle condizioni che ne legittimano l'utilizzo, ma in particolare con riferimento alla riproposizione di norme già da più parti sottoposte a severe critiche, mentre era in corso un'ampia e approfondita discussione davanti al Parlamento [...]". Cfr. <[www.camerepenali.it/cat/13044/decreto\\_sicurezza\\_e\\_situazione\\_carceri\\_unione\\_delibera\\_lastensione.html](http://www.camerepenali.it/cat/13044/decreto_sicurezza_e_situazione_carceri_unione_delibera_lastensione.html)>.

<sup>37</sup> OSCE, UFFICIO PER LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE E I DIRITTI UMANI, *Parere su taluni articoli del disegno di legge numero 1660 in materia di contrasto al terrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento penitenziario*, Varsavia, 27 maggio 2024 (SSR-GEN-IT/497/2024 [TN]).

<sup>38</sup> ONU, ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI, in <[www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security)>. Gli esperti che hanno rilasciato il comunicato stampa sono: G. Romero, Relatrice speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione; B. Saul, Relatore speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo; I. Khan, Relatrice speciale sul diritto alla libertà di opinione e di espressione; M. Lawlor, Relatrice speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani; G. Madi, Relatore speciale sui diritti umani dei migranti.

<sup>39</sup> ONU, ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI, leggibile in <[www.spcmmreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29549](http://www.spcmmreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29549)>.

particolare preoccupazione in relazione alla decisione del governo italiano di trasformare il disegno di legge in materia di sicurezza in un decreto d'emergenza, aggirando lo scrutinio parlamentare e il dibattito pubblico<sup>40</sup>; lo stesso documento, quanto al merito del provvedimento, rappresenta il rischio di colpire eccessivamente gruppi specifici, come minoranze etniche, migranti e rifugiati, potenzialmente causa di discriminazioni e violazioni di diritti umani<sup>41</sup>.

### **3.1. Aspetti costituzionali di *metodo*: la decretazione d'urgenza e le criticità tecnico-procedurali.**

Essendo numerose le perplessità espresse dai costituzionalisti, a diverso titolo, pare utile soffermarsi su ciascuno dei lamentati vizi procedurali, riguardanti principalmente l'**art. 77 Cost.**

È stata altresì segnalata, in sede di audizione sul d.d.l. di conversione, la violazione degli **artt. 55, comma primo, Cost.**, che pone il principio del bicameralismo paritario, nonché dell'**art. 70 Cost.**, in termini di piena titolarità della funzione legislativa di entrambe le Camere<sup>42</sup>. La scelta di sottrarre il testo all'ordinario procedimento legislativo e trasferirlo in un decreto-legge, produrrebbe, poi, una serie di conseguenze: "l'accelerazione dei tempi di discussione (art. 85, comma 6, reg. Camera), la conseguente contrazione della possibilità di apportare emendamenti, che saranno comunque sempre *pro futuro*, la complessiva compressione del pieno dispiegarsi di quei tempi e modi di dibattito, di esame e di voto che dovrebbero caratterizzare la funzione legislativa, in particolare in materie coperte da riserva di legge, come sono i diritti di libertà e la materia penale" (cfr. Corte cost. n. 360 del 1996); "a ciò si aggiunge l'estrema **disomogeneità** dei contenuti di questo testo, che avrebbe richiesto un esame ed un voto separato sulle singole questioni, rappresentate nell'originario disegno di legge (A.S. n. 1236) da altrettanti singoli 38 articoli, mentre la conversione in legge li riunisce "a bordo" di un unico articolo, in violazione, quindi, dell'**art. 72, comma primo, Cost.**, che prevede che «ogni disegno di legge» sia «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»<sup>43</sup>. Negli stessi termini si è affermato che "se il legislatore parlamentare

---

<sup>40</sup> «"We are alarmed by how the government transformed the bill into an emergency decree that was swiftly approved by the Council of Ministers bypassing Parliament and public scrutiny," the experts said. The bill was presented by the Ministry of Interior, Ministry of Justice and Ministry of Defense and sought to amend several legislative provisions, including the Criminal Code"». Cfr. Leggibile in <[www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security)>.

<sup>41</sup> «"[...] The bill that is now a 'decree' includes vague definitions and broad provisions related to terrorism that could lead to arbitrary enforcement," the experts warned. "The decree will also put freedom of expression at risk and may disproportionately affect specific groups, including racial or ethnic minorities, migrants and refugees, potentially leading to discrimination and human rights violations." Provisions of the decree appear to limit the ability for individuals, including human rights defenders, to assemble peacefully for protests and demonstrations, and its vague phrasing could result in arbitrary prosecutions and harsh penalties with unduly severe consequences for people exercising their rights, the experts said. "As people have taken to the streets to protest against the security bill, the Italian Government must respect and protect the right to peaceful assembly and avoid undue restrictions, illegal dispersals and use of force," the experts said.» (leggibile in <[www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security)>).

<sup>42</sup> In termini R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 2, la quale ha così spiegato il denunciato profilo di incostituzionalità: "Questa Commissione era la naturale destinataria del disegno di legge che il Senato si è visto sottrarre, precludendone la terza lettura che si era resa necessaria da parte di questa Camera. Si è censurato da tempo il fenomeno del monocameralismo alternato, ed oggi esso viene a subire un ulteriore slittamento concettuale. La seconda Camera, che pretendeva di esaminare ed apportare emendamenti ad un disegno di legge così corposo ed importante, viene privata della titolarità della funzione legislativa, che viene avocata al Governo, che la esercita in proprio con decreto-legge (quello che i mezzi di informazione hanno definito con felice sintesi uno "scippo al Parlamento"), riducendo quindi questa Commissione ad una funzione di avallo notarile. Si viene a ledere così l'art. 55, comma primo, Cost., che pone il principio del bicameralismo paritario, nonché l'art. 70 Cost., in termini di piena titolarità della funzione legislativa di entrambe le Camere. La seconda Camera, già ridotta a titolare di una funzione di mera ratifica nel monocameralismo alternato, viene ora fatta oggetto di un'ulteriore mortificazione del suo ruolo costituzionale: essa viene spogliata del potere di esaminare un disegno di legge in caso si rendano necessari emendamenti" (*ibidem*, pag. 2).

<sup>43</sup> In termini, R. CALVANO, *loc. cit.*, pag. 3, la quale aggiunge: "Ci troviamo invece stavolta, come purtroppo spesso sta accadendo nella decretazione d'urgenza, di fronte a una pluralità di contenuti, del tutto eterogenei, che sono ricondotti ad un unico voto su di un unico articolo ai fini dell'*iter* di conversione in legge, fatta salva la possibilità di votare sugli emendamenti, che tuttavia l'apposizione della questione di fiducia presumibilmente farà decadere. Sappiamo che il problema dell'omogeneità in sede di conversione dei decreti-legge è stato portato più volte all'esame delle Camere da

può addensare entro un medesimo testo una normativa che pure non conosce stretti vincoli di relazione – che semmai possono interessare l'emendazione di quel testo – non allo stesso modo può operare il governo confezionando il decreto legge<sup>44</sup>.

A questa stregua, è stata prospettata la proponibilità del **ricorso per conflitto di attribuzione** da parte dei singoli parlamentari<sup>45</sup> – con alcune iniziative in tal senso peraltro già annunciate da alcuni parlamentari di minoranza – “in relazione a norme che prevedono misure di forte compressione di diritti fondamentali, rispetto alle quali il singolo parlamentare potrebbe invocare, oltre alle norme costituzionali, anche la libertà di voto, ai sensi dell'art. 48 Cost., in termini di necessaria consapevolezza ed autonomia del voto su numerose questioni disomogenee, e capacità di autodeterminarsi in relazione alle stesse. Tale requisito non può non riguardare collettivamente altresì il voto delle due Camere<sup>46</sup> (sui conflitti di attribuzione di alcuni membri del Parlamento sollevati per eterogeneità di un emendamento introdotto in sede di conversione di un decreto-legge, cfr. Corte cost. ordd. nn. 274 e 275 del 2019, di inammissibilità per difetto di evidente menomazione).

### 3.1.1. La ritardata presentazione alle Camere.

Il primo profilo di illegittimità segnalato consisterebbe in una violazione della Costituzione evocativamente definita “geometrica” da un costituzionalista<sup>47</sup>.

Invero la Costituzione impone, all'art. 77 Cost., comma secondo, che:

«Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve **il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni**»

Nella specie, il decreto-legge in disamina è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 4 aprile 2025<sup>48</sup>, ma il relativo disegno di legge di conversione (Atto Camera n. 2355) è stato presentato alla Camera dei deputati soltanto l'11 aprile 2025<sup>49</sup>, cioè una settimana dopo<sup>50</sup>. Di qui la segnalata violazione *diretta* della lettera dell'art. 77 Cost., conseguenza della nota prassi normativa -della pubblicazione *tardiva* dei decreti-legge<sup>51</sup> (frequente nel caso dell'approvazione dei decreti-legge “salvo intese”), prassi considerata, all'evidenza, *contra Constitutionem*<sup>52</sup>.

### 3.1.2. La carenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza.

---

parte del Capo dello Stato in alcune lettere ai due Presidenti, ma questo non sembra aver scoraggiato il Governo nell'espropriare le Camere di un testo così articolato e ridurlo ad un decreto-legge altamente disomogeneo”.

<sup>44</sup> P. CARNEVALE, *Dal patto della staffetta*, cit.

<sup>45</sup> R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 4; D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale*, cit., secondo il quale la questione del decreto-legge sollevata dai singoli parlamentari riguarda la possibilità di rilevare norme intrusive in sede di conversione; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge “sicurezza”*, cit., pag. 9, secondo cui quella del conflitto di attribuzione è “comunque una via praticabile” anche se la Corte costituzionale tende a difendere gli equilibri tra poteri attraverso il sindacato di costituzionalità delle leggi piuttosto che con lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato (così anche F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra poteri*, Torino, 2019, pagg. 17 ss.) per il rischio di una “deriva di giurisdizionalizzazione del conflitto politico (per giunta, al livello costituzionale)”. Quest'ultima citazione dell'A. è tratta da G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzione sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1, pag. 147.

<sup>46</sup> R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>47</sup> A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>48</sup> Come si apprende dal comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 122, l'adozione è avvenuta dopo una rapida illustrazione dei contenuti dello schema di decreto da parte del Presidente del Consiglio.

<sup>49</sup> Sempre dell'11 aprile 2025 è avvenuta l'emanazione del decreto, l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione e la pubblicazione del provvedimento in *Gazzetta ufficiale*.

<sup>50</sup> Cfr. Atto Camera n. 2355 e la scheda relativa all'iter parlamentare, in <www.camera.it>.

<sup>51</sup> Denunciata anche, proprio con riferimento al d.l. sicurezza, da A. CARDONE, *Tra metodo e merito*, cit.

<sup>52</sup> Cfr. A. CARDONE, *op. ult. cit.*, il quale elenca, nel corso delle ultime legislature, le molte prassi sviluppatesi in tema di decretazione d'urgenza “che sembrano testimoniare una più generale tendenza all'elusione della collegialità del governo”, compresa quella, per l'appunto, della pubblicazione tardiva dei decreti-legge e della non coincidenza dei testi approvati con quelli sottoposti all'emanazione del Capo dello Stato.

Il problema principale segnalato dai giuspubblicisti e dai penalisti<sup>53</sup> espressi finora sul decreto sicurezza concerne la, supposta, "evidente mancanza"<sup>54</sup> dei presupposti di **straordinaria necessità ed urgenza** e, quindi, la violazione anche sotto tale profilo – ma più pregnante rispetto al precedente (v. *supra* § 2.1.1.) – dell'**art. 77, comma secondo, Cost.** Ciò per la semplice ragione che il decreto sicurezza si è posto come "veicolo *celere* della normativa recata dal d.d.l. 1660"<sup>55</sup>, che era stato oggetto di un lungo confronto parlamentare ed era giunto assai vicino all'approvazione in seconda lettura in Aula, senza che siano intervenuti fatti nuovi<sup>56</sup> configurabili come casi straordinari di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost.<sup>57</sup>. Insomma, "sei lunghi mesi di esame del d.d.l. sicurezza al Senato (A.S. n. 1236) e sei alla Camera (A.C. n. 1660)" dimostrerebbero "meglio di ogni altro argomento l'assenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, e sarebbe paradossale venissero adottati nella causa di un'urgenza che da essi deriva"<sup>58</sup>.

Al riguardo la giurisprudenza della Corte costituzionale è nel senso di poter dichiarare incostituzionali singole disposizioni del decreto-legge allorché siano "norme intrusive" rispetto al resto del contenuto omogeneo (Corte cost. n. 146 del 2024) ovvero interi provvedimenti affetti da "evidente mancanza" dei presupposti (Corte cost. n. 170 del 2007) ovvero quando via sia una "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione" (*ex plurimis* Corte cost. n. 8 del 2022; Corte cost. n. 133 del 2024). Ciò comporta che il ricorso al decreto-legge non possa fondarsi su una «apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta» (Corte cost. n. 171 del 2007) e l'illegittimità derivante da tale assenza dei presupposti di casi straordinari di necessità ed urgenza, non potrà che ripercuotersi sulla legge di conversione (ancora Corte cost. n. 171 del 2007). Difatti, l'evidente mancanza dei presupposti costituzionali dei casi straordinari di necessità e urgenza allorché riguarda l'intero decreto-legge inficia la legittimità costituzionale di **tutto** il decreto-legge e determina l'**invalidità** della legge di conversione, la quale non può in alcun modo rimediare a tali vizi secondo l'ormai consolidato indirizzo della Corte costituzionale (Corte cost. n. 146 del 2024<sup>59</sup>).

Dunque, la giurisprudenza costituzionale ha in qualche modo "procedimentalizzato" il controllo sull'*an* della decretazione d'urgenza, anzitutto richiedendo che dal decreto-legge o da indici non contestuali allo stesso emerga una giustificazione sostanziale dei presupposti<sup>60</sup>. L'esistenza di una formale motivazione delle singole disposizioni non è ritenuta sufficiente se "non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma" e "l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità ed urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta" (così Corte cost. n. 171 del 2007). Talora i giudici costituzionali hanno fondato le proprie conclusioni sulle dichiarazioni di natura politica espresse dal Presidente del

<sup>53</sup> Cfr. le audizioni di R. CALVANO, A. CELOTTO, P. BONETTI e R. ZACCARIA, *loc. cit.*; cfr. altresì AIPDP, *loc. cit.*; G. GIOSTRA, È "necessario e urgente" rifondare il decreto sicurezza, *cit.*, § 2.

<sup>54</sup> Così P. CARNEVALE, *Del patto della staffetta*, *cit.*

<sup>55</sup> In termini, P. CARNEVALE, *op. cit.*, secondo il quale siamo in presenza di una "surroga, meglio di un soccorso fra atti", ossia di un'effettiva sostituzione del decreto-legge al disegno di legge.

<sup>56</sup> Al di là di motivazioni di natura *esclusivamente politico-elettorale* che siano sopravvenute: così A.F. VIGNERI, *op. cit.*, § 4 (corsivo nell'originale).

<sup>57</sup> Così, per tutti, R. BALDUZZI, *op. loc. cit.*

<sup>58</sup> R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>59</sup> Corte cost. n. 146 del 2024 (in *Giur. cost.*, 2024, pagg. 1522 ss., con nota di A. CELOTTO, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*) precisa che il mantenimento del decreto-legge entro i limiti prescritti dall'art. 77 Cost. è essenziale sia per il "rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo", sia per «non vanificare la funzione legislativa del Parlamento», sia per "scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto": "l'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non equivale, tuttavia, all'assenza di limiti costituzionali". L'adozione del decreto-legge è prevista "come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise" principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche".

<sup>60</sup> Cfr. C. DOMENICALI, *op. cit.*, pag. 6.

Consiglio nel presentare il decreto<sup>61</sup> (Corte cost. n. 8 del 2022) o nell'ambito di un'interrogazione parlamentare (Corte cost. n. 149 del 2020)<sup>62</sup>.

Applicando questo peculiare metodo d'indagine come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale al decreto-legge sicurezza, la dottrina costituzionalistica<sup>63</sup> espressasi sul decreto sicurezza ha rilevato come: nel suo *preambolo* le motivazioni appaiono generiche e tautologiche<sup>64</sup>, apodittiche<sup>65</sup>, apparendo "inusitabilmente articolate tra casi in cui vi è la «straordinaria necessità e urgenza» di provvedere e casi in cui, invece, ricorre solo la «necessità e urgenza»<sup>66</sup>; l'intitolazione del provvedimento è la medesima del d.d.l. abbandonato, con la sola aggiunta dell'aggettivo «*urgenti*» riferito a disposizioni; la relazione che accompagna il d.d.l. di conversione alla Camera dà conto della *ratio* delle norme ma non si sofferma sulle ragioni che giustificano la necessità e l'urgenza di ricorrere al decreto-legge per anticiparne l'approvazione<sup>67</sup>, solo nel documento (redatto successivamente) di *Analisi Tecnica normativa*<sup>68</sup> si giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza «alla luce della necessità di approntare una immediata e più incisiva risposta sanzionatoria e dissuasiva nei confronti di gravi fenomeni delinquenziali che rappresentano una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica, determinano una crescente percezione di insicurezza tra cittadini e espongono, inevitabilmente, a grave pericolo l'incolumità fisica delle Forze di Polizia»<sup>69</sup>; «le dichiarazioni con cui i membri del governo hanno spiegato il 'cambio di cavallo' danno manifesta evidenza del fatto che l'uso del decreto-legge ha rappresentato un espediente procedurale per far fronte a una *impasse* politico-istituzionale»<sup>70</sup>. Altra dottrina ha altresì rimarcato che, nel caso in esame, "non vi è un contenuto prevalente, trattandosi di un decreto-legge avente diversi 'presupposti' di straordinaria necessità e urgenza, ove, dunque, ciascuna disposizione, può, a rigore, essere considerata intrusa rispetto all'altra; peraltro, anche a voler considerare tale aspetto superabile attraverso la rimessione alla Corte della questione di legittimità costituzionale sull'intero decreto, si porrebbe il problema della sua rilevanza, a meno di non voler considerare tale profilo assorbito dalla rilevanza di almeno una disposizione del relativo decreto-legge"<sup>71</sup>.

Da ultimo, si è ricordato come sulla forma del decreto, il sindacato della straordinarietà della necessità e dell'urgenza "è più incisivo quando il decreto-legge limita la libertà personale", perché i limiti dell'art. 77, comma secondo, Cost., si uniscono a quelli previsti negli **artt. 13 e 25, comma secondo, Cost.**, con effetti che si presentano assai penetranti nella giurisprudenza costituzionale"<sup>72</sup>. Qui i presupposti per accedere alla deroga all'ordine normale delle competenze

<sup>61</sup> Lo sottolinea D. CHINNI, *Un caso di sindacato sulla necessità relativa ex art. 77, secondo comma, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, pagg. 111 ss.

<sup>62</sup> A. SPERTI, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. 149 del 2020*, in *AIC - Rivista*, 2020, n. 6, pagg. 376.

<sup>63</sup> Cfr. in particolare C. DOMENICALI, *op. cit.*, pagg. 6 ss.

<sup>64</sup> Così C. DOMENICALI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>65</sup> Così P. CARNEVALE, *op. loc. cit.*

<sup>66</sup> In termini, R. BALDUZZI, *loc. cit.* In effetti, nelle premesse del d.l. sicurezza si distingue espressamente tra: l'enunciazione di casi per i quali sussiste una non meglio motivata «*straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure in materia di tutela del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124 [...] e di introdurre disposizioni in materia di vittime dell'usura*»; l'enunciazione di casi per i quali sussiste soltanto una non meglio motivata «*necessità e urgenza di prevedere misure volte a potenziare le attività di prevenzione e contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché al miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*», nonché «*di adottare misure in materia di sicurezza urbana e di controlli di polizia*» e «*di introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario*». Parla di "nefandezze istituzionali" a proposito del preambolo del d.l. n. 48 del 2025, D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale*, cit.

<sup>67</sup> Su tale deficit, oltre a C. DOMENICALI, *loc. ult. cit.*, si è espressa, in sede di audizione, R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>68</sup> Cfr. *Analisi tecnico-normativa - Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 - Relazione*, A.C. n. 2355, in *Legislatura XIX, Atti parlamentari*, Camera dei deputati, A.C. n. 2355 supplemento, pag. 2, in <www.camera.it>.

<sup>69</sup> Cfr. *Analisi tecnico-normativa*, cit., pag. 3.

<sup>70</sup> In termini C. DOMENICALI, *op. cit.*, pagg. 6 s.

<sup>71</sup> In termini, D. MARTIRE, *op. loc. ult. cit.*

<sup>72</sup> In termini, R. BALDUZZI, *op. loc. cit.*

esigono una motivazione ancora più stringente e serrata che ne assicuri il "rigoroso rispetto" secondo l'espressione adoperata dalla Consulta sin da Corte cost. n. 330 del 1996.

### 3.1.3. L'eterogeneità.

Dal punto di vista delle **finalità** perseguite e, quindi, del **contenuto**, il provvedimento d'urgenza nasce **eterogeneo**, così come lo era l'originario d.d.l. sicurezza<sup>73</sup> che ha interamente trasfuso: di qui l'ulteriore – denunciato – profilo della **disomogeneità**<sup>74</sup>, vizio considerato "figura sintomatica" dell'insussistenza dei presupposti giustificativi del provvedimento d'urgenza **ex art. 77 Cost.** (ex multis Corte cost. n. 146 del 2024; Corte cost. n. 22 del 2022; Corte cost. n. 138 del 2018; Corte cost. n. 244 del 2016).

Quanto alle finalità, la *Relazione illustrativa* del d.d.l. di conversione riproduce esattamente quella di accompagnamento del corrispondente d.d.l. parlamentare e si caratterizza – come ha osservato un autorevole costituzionalista – per una "singolare struttura esclusivamente analitica, difettando – come invece generalmente accade – di una presentazione generale che chiarisse il 'senso' dell'intera operazione di produzione normativa"<sup>75</sup>.

Perciò le finalità del provvedimento vanno ricostruite estrapolandole dal *titolo*, dal *preambolo* e dai suoi principali Capi che lo compongono, da cui affiorano in effetti ben **sei** distinte finalità:

1) potenziare le attività di prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità (Capo I);

2) migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Capo I);

3) adottare misure in materia di sicurezza urbana e controlli di polizia (Capo II)

4) introdurre misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi dei servizi (Capo III);

5) introdurre disposizioni in materia di vittime dell'usura» (Capo IV);

6) introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario (Capo V)<sup>76</sup>.

A tali distinte finalità corrisponde una **eterogeneità di contenuto**, palesata già dalla rubrica "dal punto di vista oggettivo-materiale, nonché da quello finalistico-funzionale"<sup>77</sup>.

Secondo lo stesso titolo del decreto, alla «materia» della sicurezza pubblica si aggiungono la tutela del personale in servizio (senza ulteriori specificazioni), nonché la disciplina di vittime dell'usura e dell'ordinamento penitenziario, come pure disposizioni che paiono avere natura "ordinamentale"<sup>78</sup>; l'art. 37 contiene persino una **delega al governo** (in violazione dell'art. 15, comma 2, lett. a, legge 23 agosto 1988, n. 400), da esercitare entro un anno<sup>79</sup>. "A loro volta, quelle 'materie' spaziano dai delitti con finalità di terrorismo o criminalità organizzata agli articoli

<sup>73</sup> In termini, ancora, C. DOMENICALI, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>74</sup> Denunciano questo vizio, tra i tanti: R. BALDUZZI, *op. loc. cit.*; P. CARNEVALE, *Dal patto della staffetta*, cit.; D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale*, cit.; A. CARDONE, *op. cit.*, secondo il quale la disomogeneità della decretazione d'urgenza "è nemica della responsabilità collegiale del governo non solo perché ostacola il sindacato sui presupposti della decretazione d'urgenza, ma anche perché diluisce e frammenta le scelte di indirizzo politico fino alla soglia di rendere talvolta irriconoscibili e perché è caratteristica che rischia di incoraggiare i singoli partiti di maggioranza parlamentare a introdurre, in regime di reciprocità, contenuti normativi che rispondono prevalentemente all'esigenza di coltivare i propri, diversi elettorati di riferimento e, quindi, difficilmente si lasciano cogliere nella prospettiva di quell'«unità di indirizzo politico ed amministrativo» che ex art. 95 Cost. è compito del Presidente del consiglio mantenere"; cfr. altresì A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza"*, cit., § 4; parlano di "disorganicità" anche G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 1 e F. FORZATI, *op. cit.*, pag. 3; G. GIOSTRA, *È "necessario e urgente" rifondare il decreto sicurezza*, cit., § 1, parla di "insensato assemblaggio di temi, *rationes* e destinatari, così eterogenei da risultare più un fenomeno di incontinenza securitaria che di un organico disegno di riforma".

tra gli auditi, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>75</sup> In termini, M. LUCIANI, audizione sul d.d.l. n. 1236, cit.

<sup>76</sup> Sull'individuazione delle sei distinte finalità del decreto cfr. Comitato per la legislazione, *Parere alle Commissioni riunite I e II*, in XIX Legislatura, Camera dei deputati, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 23 aprile 2025, pag. 3.

<sup>77</sup> In termini, D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato*, cit.

<sup>78</sup> Lo fanno notare R. BALDUZZI, *op. loc. cit.* e, tra gli auditi, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>79</sup> "Sconfessando così *per tabulas* il requisito di urgenza che dovrebbe giustificare il ricorso al decreto legge": in termini, F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, cit., § 4.

pirotecnici e all'identificazione degli utenti dei servizi di telefonia mobile, passando dalle regole sulla cittadinanza alle politiche sulla sicurezza urbana, incluse pene per donne incinte o madri e per la coltivazione della canapa, fino alla disciplina delle strutture per il trattenimento dei migranti<sup>80</sup>. Insomma, avremmo a che fare con un "florilegio di presupposti che, seppur volessimo ritenere in grado di supportare i vari ambiti di disciplina del decreto, non sarebbe invece capace di assicurare omogeneità al suo contenuto pluri-materiale"<sup>81</sup>. A fronte di norme così "manifestamente eterogenee", il decreto-legge n. 48 del 2025, secondo la dottrina costituzionalistica rientrerebbe "certamente nella categoria dei decreti aventi forza di legge ma privi di requisiti di validità costituzionale, che alterano, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, 'gli equilibri fondamentali della forma di governo'"<sup>82</sup>.

Giova tuttavia segnalare come sulla disomogeneità *ab origine* del decreto-legge la Corte costituzionale raramente si è pronunciata: solo l'estraneità di singole disposizioni è stata causa di incostituzionalità, in quanto sintomo della non sussistenza per le stesse dei medesimi presupposti che giustificano il provvedimento (Corte cost. n. 171 del 2007; Corte cost. n. 128 del 2008; Corte cost. n. 146 del 2024; rispetto ai provvedimenti cd. *omnibus*, v. Corte cost. n. 22 del 2012). Abitualmente la Corte ritiene che le disposizioni di provvedimenti governativi a contenuto multiplo debbano essere "accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine" (da ultimo Corte cost. n. 146 del 2024).

Dunque, se la Corte costituzionale, in passato, non ha escluso la possibilità di decreti a "contenuto plurimo" tenuto insieme da una *ratio* unitaria, accedendo a quest'ultimo criterio e al canone dell'interpretazione finalistica del testo – si è affermato – "la clausola della sicurezza pubblica o quella, contigua, dell'ordine pubblico, storicamente e teoricamente riconducibili al diritto dell'emergenza, sono di per sé bisognose di determinazione e dunque, per definizione, uniscono poco"<sup>83</sup>. Come a dire che "la finalità della sicurezza pubblica pare non sufficientemente determinata per accomunare disposizioni troppo eterogenee, anche adottando una nozione ampia di omogeneità secondo il criterio della medesima finalità di una situazione variegata che dovrebbe accomunare situazioni diverse"<sup>84</sup>.

Nel caso del decreto sicurezza – ha pure osservato la dottrina costituzionalistica – "chiara è l'eterogeneità materiale, in quanto le previsioni riguardano settori distinti, mentre è più complesso argomentare l'assenza di una complessiva omogeneità di scopo posto che la giurisprudenza costituzionale lascia spazio a una interpretazione ampia del criterio teleologico e non ha mai fatto valere il limite che imporrebbe, per una pluralità di presupposti, altrettanti provvedimenti d'urgenza"<sup>85</sup>.

Secondo altro costituzionalista, si tratta di un caso di "disomogeneità *per tabulas* o, meglio, per utilizzare il linguaggio della Corte costituzionale, ricavato "alla stregua degli indici intrinseci" all'atto di decretazione d'urgenza. E per questo invalidante"<sup>86</sup>.

### **3.1.4. L'uso della decretazione d'urgenza in materia penale.**

Sotto altro profilo, sempre *metodologico*, voci della dottrina costituzionalistica e, soprattutto, di quella penalistica hanno sottolineato la discrasia tra i presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza (v. *supra*) in rapporto alle esigenze di ponderazione delle compiute **scelte di criminalizzazione**.

In disparte le generali perplessità sulla possibilità di inserire a pieno titolo il decreto-legge tra le fonti del diritto penale (in ragione di un'interpretazione garantista della riserva di legge ex art.

<sup>80</sup> In termini, ancora, R. BALDUZZI, *loc. ult. cit.*

<sup>81</sup> P. CARNEVALE, *op. loc. cit.*

<sup>82</sup> In termini, D. MARTIRE, *op. ult. cit.*, che cita Corte cost. n. 230 del 2012.

<sup>83</sup> In termini, R. BALDUZZI, *loc. ult. cit.*

<sup>84</sup> In termini, tra gli auditi, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>85</sup> In termini, C. DOMENICALI, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>86</sup> In termini, P. CARNEVALE, *op. loc. cit.*

25, comma secondo, Cost., quale riserva assoluta all'organo parlamentare<sup>87</sup>; interpretazione tuttavia smentita da una pluridecennale prassi di segno contrario<sup>88</sup> ed avallata dalla prevalente interpretazione dell'istituto come riserva di livello normativo e di garanzia di sindacato di costituzionalità<sup>89</sup>), si sono mossi rilievi più specifici – ma, a ben vedere, *ad esaurimento* – sulla circostanza che l'entrata in vigore del d.l. n. 48 del 2025 il giorno successivo alla sua pubblicazione (nella specie, il 12 aprile 2025) avrebbe reso impervia l'attribuzione della **colpevolezza**, in termini di **conoscibilità** dei nuovi precetti penali (cfr. Corte cost. n. 151 del 2023; Corte cost. n. 54 del 2024), dal momento che tale principio "richiede che chi compie un atto debba poter sapere in anticipo se esso è punibile come reato, mentre le modalità di entrata in vigore di un decreto-legge ne impedisce la preventiva conoscibilità"<sup>90</sup>, sicché si sarebbero create "ipotesi di reato in violazione delle garanzie previste dall'**art. 27, commi primo e terzo, Cost.**"<sup>91</sup> (arg. Corte cost. n. 364 del 1988), con l'ulteriore rischio [ma ormai divenuto teorico, perché superato dalla legge di conversione, *NdA*], qualora il decreto non fosse [stato] convertito, "della produzione *medio tempore* di effetti per loro natura irreversibili, che si ripercuotono sulla sfera dei diritti fondamentali"<sup>92</sup>.

L'AIPDP ha fatto rilevare che "le disposizioni penali introdotte (mai così numerose, a nostra memoria, in un solo decreto-legge) entrano immediatamente in vigore, senza un periodo di *vacatio*<sup>93</sup> che ne consenta la previa conoscibilità, come imposto dal principio di colpevolezza (art. 27, co. 1 e 3, Cost.). Inoltre, prima ancora della conversione in legge, tali disposizioni possono produrre effetti irreversibili sulla libertà personale: si pensi, ad esempio, all'arresto eseguito in forza di una disposizione del decreto sicurezza che, in sede di conversione, dovesse essere abrogata o modificata in senso tale da non consentire più l'arresto"<sup>94</sup>.

Giova segnalare che tale argomento – ritenuto "serio, ma spuntato" da un costituzionalista<sup>95</sup> – sembra in ogni caso spiegare limitato rilievo, ex art. 5 cod. pen., limitatamente agli eventuali procedimenti penali avviati per fatti di reato commessi nei giorni immediatamente successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 48 del 2025, in quanto non assoggettati a *vacatio legis*, e pare destinato ad esaurirsi con il consolidamento del testo d'urgenza conseguente all'avvenuta conversione in legge senza modifiche.

---

<sup>87</sup> Cfr. I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale: problemi e prospettive*, Milano, 2015. Torna su questa tesi, nel dibattito instaurato tra i costituzionalisti sul d.l. sicurezza, A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*, cit., che pure ammette una "prassi istituzionale di segno diametralmente opposto".

<sup>88</sup> Sulla tendenziale acquiescenza, anche nella materia penale, verso le trasformazioni del sistema delle fonti che hanno messo in crisi il dogma della centralità della legge parlamentare, v. O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, loc. cit.

<sup>89</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovranazionali*, Torino, 2019, pagg. 38 ss.

<sup>90</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, R. ZACCARIA, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>91</sup> In termini, R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>92</sup> In termini, O. SPATARO, *op. loc. cit.*

<sup>93</sup> Sull'assenza di *vacatio legis* dei decreti-legge, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, cfr. A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>94</sup> In termini, AIPDP, *Sul "Pacchetto sicurezza" varato con decreto-legge*, cit., pag. 2.

<sup>95</sup> A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*, cit., secondo il quale ancora una volta è la prassi che "non consente" perché tutti i decreti-legge in materia penale del passato hanno dato luogo a nuovi reati (o aggravanti) di immediata applicazione. "L'argomento, inoltre, determina un cortocircuito. Se la conoscibilità delle norme penali sfavorevoli giustifica l'esistenza di un ragionevole lasso di tempo tra la previsione e la sua efficacia (anche al fine, va aggiunto, di rendere edotte le forze dell'ordine delle nuove fattispecie e per consentire al mondo giudiziario di adeguarsi), come rendere compatibile una simile finalità con l'immediata entrata in vigore del decreto-legge? È evidente che le due esigenze non possono essere conciliate ricorrendo all'art. 77 Cost. Il problema vero, quindi, è un d.l. in materia penale. Proprio le caratteristiche costituzionali di questo mezzo eccezionale di produzione del diritto, la cui forza sta proprio nell'immediatezza della risposta normativa di fronte a casi straordinari di necessità ed urgenza, ne provano la *radicale inadeguatezza* per offrire risposte sanzionatorie penali a problemi sociali ritenuti cruciali".

### 3.2. Aspetti costituzionali di *merito*: i principi costituzionali in materia penale.

Quanto al **merito** delle scelte di criminalizzazione compiute col decreto sicurezza, nel fervido dibattito avviato *in subiecta materia* la dottrina costituzionalistica<sup>96</sup>, a fronte della manifestata volontà del legislatore d'urgenza di ritenere "non solo concretamente possibile [...] ma addirittura desiderabile arrivare a sacrificare o comunque limitare l'esercizio di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti"<sup>97</sup>, ha richiamato il futuro interprete ai principi reiteratamente affermati dalla giurisprudenza costituzionale in **materia penale**, espressasi – anche da ultimo – nel senso che:

- la pur discrezionalità del legislatore "nella definizione della propria politica criminale e, in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato [...] non equivale ad **arbitrio**" (così, da ultimo, Corte cost. n. 74 del 2025; Corte cost. n. 46 del 2024; Corte cost. n. 207 del 2023; Corte cost. n. 117 del 2021);

- le disposizioni che costituiscono espressione di tale discrezionalità, e segnatamente quelle che determinano il trattamento sanzionatorio, in quanto destinate a incidere sulla libertà personale dei loro destinatari, devono quindi ritenersi suscettibili di controllo da parte di questa Corte per gli eventuali vizi di manifesta **irragionevolezza** o di violazione del principio di **proporzionalità** (Corte cost. n. 74 del 2025), dovendosi scongiurare il rischio di irrogazione di "una sanzione **non proporzionata** all'effettiva gravità del fatto" (Corte cost. n. 86 del 2024<sup>98</sup>);

- la responsabilità penale cd. **d'autore** è inammissibile, poiché ha come presupposto "una qualità della persona non connessa alla condotta"<sup>99</sup> (Corte cost. n. 116 del 2024<sup>100</sup>);

- la legalità nella declinazione della **tassatività** e **determinatezza** della fattispecie è principio supremo, dal che ne consegue che "il destinatario della norma penale deve poter essere consapevole *ex ante* delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta" (Corte cost. n. 54 del 2024).

Di qui il forte richiamo all'"all'ufficio giurista" che, "pena il suo tradimento, impone di verificare se, nelle nuove, molte e gravi fattispecie incriminatrici introdotte o nelle norme di inasprimento delle pene, quelle condizioni siano soddisfatte"<sup>101</sup>.

In disparte le critiche più generali che la comunità giuridica - accademia (dottrina penalistica e costituzionalistica), magistratura<sup>102</sup> e avvocatura associate<sup>103</sup> - hanno mosso<sup>104</sup>, a vario titolo,

---

<sup>96</sup> R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, loc. cit. e, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>97</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>98</sup> In tale sentenza la Corte costituzionale, richiamando i propri precedenti, ha sottolineato che "il sindacato di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, dapprima svolto essenzialmente in chiave triadica alla luce del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., ha successivamente valorizzato il parametro di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. sulla finalità rieducativa della pena", con conseguente "estensione del sindacato medesimo "a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto – direttamente – alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta".

<sup>99</sup> In dottrina, denunciano le deviazioni dal diritto penale del fatto a favore di un diritto penale d'autore, per come realizzata nel d.l. sicurezza, tra gli altri, E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, cit., § 1, e S. ZIRULIA, *Il decreto sicurezza 2025 interrompe il processo di adeguamento del Codice Rocco alla Costituzione*, cit.; cfr. altresì, tra gli auditi sull'originario d.d.l. sicurezza, A. ALGOSTINO, *op. cit.*, pag. 7.

<sup>100</sup> Sui rischi "verso un diritto penale d'autore che si traduce nella repressione di condotte che esprimono dissenso, emergono da contesti di marginalità sociale e denotano un pericoloso scivolamento verso una gestione securitaria dell'emergenza carceraria", già sul d.d.l. sicurezza, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 4.

<sup>101</sup> In termini, R. BALDUZZI, *op. loc. cit.*

<sup>102</sup> Cfr., ANM, comunicato del 14 aprile 2025 e C. PARODI, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>103</sup> Cfr. UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, audizione sul d.d.l. di conversione, loc. cit. e delibera del 12 aprile 2025 di astensione dalle udienze, che – nelle premesse – esprime "il proprio più ampio dissenso sia nei confronti delle singole norme, violative dei principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza, offensività e tassatività, che della visione securitaria e carcerocentrica che ispirava l'intero disegno di legge nel suo complesso" poi trasfuso nel decreto-legge n. 48 del 2025, "che recepisce i medesimi contenuti".

<sup>104</sup> Tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, sottolineano la singolarità di questa unanimità di vedute dell'intera comunità dei giuristi, R. ZACCARIA, audizione del 23 aprile 2024, cit., e V. MANES, audizione del 23 aprile 2025, cit.; nello stesso senso, anche E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, cit., § 1, sottolinea questa "consonanza" della comunità degli studiosi di diritto penale nel muovere critiche forti al decreto sicurezza, segnalando

circa l'approccio e il contenuto politico-criminale, definito autoritario<sup>105</sup> e panpenalista<sup>106</sup>, che il legislatore d'urgenza col d.l. n. 48 del 2025 avrebbe realizzato, attraverso l'incremento generalizzato del carico sanzionatorio<sup>107</sup>, "secondo la consueta logica del *more of the same*"<sup>108</sup>, a scopo eminentemente simbolico<sup>109</sup>, attraverso la "manifestazione di una degenerante ipertrofia penalistica"<sup>110</sup>, in cui "il concetto di sicurezza – variamente declinato – è il nucleo centrale"<sup>111</sup> in un'accezione stato-centrica<sup>112</sup> "punitiva e repressiva, distante dal disegno costituzionale"<sup>113</sup>, volta al "rafforzamento sproporzionato delle situazioni giuridiche soggettive di coloro che sono impegnati in attività di ordine pubblico"<sup>114</sup> ovvero espressive "nella quasi totalità dei casi, di marginalità sociale o di forme di manifestazione del dissenso"<sup>115</sup>, coltivando ancora una volta

---

come unica voce "fuori dal coro" quella di M. RONCO, *op. cit.*, che giudica l'ispirazione di fondo che sta alla base delle critiche "scarsamente realistica, ideologicamente orientata, astratta, avulsa dalla previa individuazione dei nodi che, da lungo tempo irrisolti, attentano al funzionamento umanitario, ordinato ed efficace della giurisdizione penale".

<sup>105</sup> Per tutti, E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro*, cit., § 1; tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, UCPI, *op. cit.*, pag. 1.

<sup>106</sup> Tra i tanti, G. FIANDACA, *Intorno a sicurezza e democrazia in una prospettiva penalistica*, cit.; ID., *La bulimia punitiva*, cit.; G. GIOSTRA, *È "necessario e urgente" rifondare il decreto sicurezza*, cit., § 4, che parla anche di "manifestazione di demagogico giustizialismo".

<sup>107</sup> F. FORZATI, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica*, cit., pag. 4.

<sup>108</sup> Che richiede di aumentare il dosaggio ad ogni ondata securitaria: così V. MANES, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>109</sup> V. MANES, *L'ossessione securitaria*, cit., pagg. 1 s. per il quale l'illusione terapeutico-punitiva si alimenta e al contempo si appaga delle componenti simboliche della pena; UCPI, *op. cit.*, pag. 12; A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza"*, cit., § 4, secondo il quale il diritto penale, in questo contesto, finisce "per piegarsi alle presunte ondate securitarie, diventando uno strumento reattivo e simbolico, piuttosto che il risultato di una ponderata razionalità legislativa"; E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 2, il quale ricorda che "il primo indice di irragionevolezza e di sproporzione è proprio l'eccesso di valore 'simbolico'; lo stesso A. si interroga, poi, se "a questa enorme carica simbolica corrisponda anche una effettiva idoneità pratica a perseguire davvero gli obiettivi apparentemente posti alla base della formulazione di tali norme".

<sup>110</sup> A.F. VIGNERI, *op. loc. ult. cit.*; tra gli auditi sull'originario d.d.l. sicurezza, ha parlato di "ipertrofia penalistica" L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 1, di "pan-penalizzazione" (e di "pan-carcerizzazione"), G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 1; cfr. altresì M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 1, secondo il quale "il disegno di legge in commento ha scelto la strada opposta a quella, da più parti e da tempo auspicata, della depenalizzazione, che invece appare la sola capace di alleviare l'onere gravante sulla magistratura requirente e giudicante".

<sup>111</sup> Così L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4; cfr. altresì G. FIANDACA, *Intorno a sicurezza e democrazia in una prospettiva penalistica*, cit.; G. GIOSTRA, *È "necessario e urgente" rifondare il decreto sicurezza*, cit.; secondo L. ROSSI, *A proposito del nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*, cit., pagg. 47 ss. se "fil rouge del progetto" è intervenire "su diversi profili particolarmente critici onde garantire una maggiore sicurezza", peraltro "comune ad una lunga serie di interventi normativi realizzati negli ultimi anni" (*ibidem*, pag. 56), "spesso vi è una discrasia tra la realtà dei fatti e la percezione del fenomeno", poiché la "società contemporanea, pur essendo tra le più sicure mai esistente, è caratterizzata da un costante e crescente senso di insicurezza collettivo" (*ib.*, pag. 55) e "non può sfuggire come ogni politica di sicurezza costituisca 'un'arma a doppio taglio' dal momento che per ogni concessione realizzata a favore di alcuni, saranno inevitabilmente previste nuove restrizioni a discapito dei diritti fondamentali di altri" (*ib.*, pag. 56). Critica l'eccessivo ricorso alla minaccia penale come "strumento per rispondere al bisogno di sicurezza", tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 1, secondo cui "l'intervento muova da fatti di particolare eco mediatica entrati nel dibattito politico e per i quali si vuole dare l'impressione di fare". Per una riflessione più generale, sulla sicurezza pubblica "da fondamento della pacifica convivenza sociale a feticcio penalistico-mediatico" e sulla "fabbrica delle emergenze tra securitarismo e populismo penale", cfr. V. MONGILLO, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un'ecologia concettuale quale viatico di razionalizzazione*, in *Archivio penale*, 20 marzo 2025, ed ivi per ampie indicazioni bibliografiche.

<sup>112</sup> Così F. FORZATI, *op. cit.*, pag. 8 e, più in generale, ID., *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo. Genesi e fenomenologia dell'illecito securitario post moderno fra involuzioni potestative e regressioni al postmoderno*, Napoli, 2020, pagg. 11 ss.

<sup>113</sup> Ove invece la sicurezza non è declinata come ordine pubblico, ma è "tratteggiata come terreno nel quale assicurare la garanzia dei diritti, con una connotazione sociale": in termini, A. ALGOSTINI, *op. cit.*, pag. 7, secondo la quale il provvedimento "sposta l'asse del rapporto fra autorità e libertà scivolando verso l'ossimoro della democrazia illiberale, verso una democrazia che diviene mero strumento di gestione di un potere vieppiù autoritario" (*ibidem*).

<sup>114</sup> Q. CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine*, cit., secondo il quale "il decreto-legge in parola non fa altro che riflettere questa percezione del conflitto come un male che va estirpato con tutti i mezzi possibili, per dare vita finalmente ad un ordine sociale davvero 'pacifico'. E così facendo, si rischia seriamente un arretramento rispetto alle tante conquiste compiute in passato e che hanno contribuito a rafforzare la qualità democratica e pluralista della nostra Repubblica".

<sup>115</sup> In termini AIPDP, *Sul "Pacchetto sicurezza" varato con decreto-legge* cit. nonché ID., *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 2, con riferimento alla norma incriminatrice il blocco stradale, all'introduzione della circostanza aggravante dei delitti di violenza o resistenza a pubblico ufficiale quando i fatti sono commessi al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica e alla nuova aggravante del delitto di deturpamento o imbrattamento di cose mobili o immobili, con finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene; richiama, condividendolo, il comunicato dell'AIPDP, anche A. ALESSANDRI, *L'assedio al diritto penale costituzionale*, cit., che considera il decreto legge sicurezza come esempio "brutalmente securitario e ostile al dissenso"; tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, R. ZACCARIA, *op. cit.*, pag. 2; in precedenza, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, A. ALGOSTINO, *op. cit.*,

“l’illusoria vocazione general-preventiva”<sup>116</sup> che la creazione di nuovi reati o l’inasprimento delle pene esistenti sia condizione essenziale per garantire migliori livelli di sicurezza per i cittadini<sup>117</sup>, quando invece l’immissione di massicce dosi di penalità primaria comporterà “un aumento dei procedimenti, con possibili effetti negativi sulla durata complessiva dei processi”<sup>118</sup> ed inevitabili conseguenze “carcerogene”<sup>119</sup>, con riferimento alla congerie di norme penali disseminate nel decreto sicurezza da più parti si è richiamata la possibile violazione di plurimi **principi costituzionali in materia penale**<sup>120</sup> quali:

- principio di **sussidiarietà** e di *extrema ratio*<sup>121</sup>;
- principio di **necessaria offensività**<sup>122</sup> (“in astratto” che, diversamente da quello “in concreto” rivolto al giudice, obbliga il legislatore a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione: Corte cost. n. 211 del 2022; Corte cost. n. 225 del 2008; Corte cost. n. 265 del 2005; Corte cost. n. 519 e 263 del 2000);
- principio di sufficiente **determinatezza** e **precisione** della fattispecie incriminatrice<sup>123</sup>;
- principio di **personalità della responsabilità penale**, il quale esige che la pena irrogata costituisca una risposta non soltanto non sproporzionata (v. *postea*), ma anche il più possibile individualizzata, dovendo essere calibrata sulla situazione del singolo condannato<sup>124</sup>, nonché il principio del **finalismo rieducativo della pena** (su cui v. già Corte cost. n. 313 del 1990);

---

pag. 8, secondo la quale la criminalizzazione del dissenso “chiude lo spazio democratico e sovrappone al pluralismo e al conflitto la logica identitaria e artificialmente omogenea della dicotomia amico-nemico”; E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 3, che ha sottolineato piuttosto che “il dissenso, e financo il conflitto sociale, sono ampiamente e complessivamente difesi e protetti” dalla Costituzione, che “promuove e protegge ogni attività sociale che preservi e mantenga nel tempo quella struttura pluralistica” che caratterizza la società contemporanea; in termini critici, cfr. altresì L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il ddl sicurezza*, cit.; per una critica più generale, da ultimo, G. FIANDACA, *Intorno a sicurezza e democrazia*, cit., § 1, secondo il quale per conseguire consenso sociale, si privilegia “la contrapposizione amico/nemico, individuando fittiziamente la causa di mali sociali vecchi o nuovi in presunti ‘nemici’ del popolo da combattere e punire”, canalizzando di conseguenza in forma repressiva, con la creazione di nuovi reati o l’aggravamento di pene, “pulsioni aggressivo-ritorsive derivanti da sentimenti di paura, rabbia, indignazione, rancore e risentimento collettivamente diffusi nei settori più deboli della popolazione specie nei periodi di crisi socio-economica”.

<sup>116</sup> Così AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza” varato con decreto-legge*, cit., pag. 2 e, in precedenza sul d.d.l. sicurezza, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 1; negli stessi termini, V. MANES, *op. cit.*, pag. 2, che parla di “illusione terapeutico-punitiva”.

<sup>117</sup> AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza”*, cit.; G. TONA, *Nuova aggravante se l’azione è commessa in stazioni o metro*, cit.; A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. “Sicurezza”. Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, cit., osserva che dall’esame dell’articolata trama normativa emerge un ricorso variegato all’armamentario penale, che segue, tuttavia, sentieri già tracciati dall’attuale XIX legislatura, nonché dalle precedenti. La ricetta adottata resta invariata: introduzione di nuovi reati, ampliamento di quelli esistenti, inasprimento della pena attraverso una maggiore dosimetria sanzionatoria, rafforzamento delle misure di prevenzione, innovazioni nelle modalità di esecuzione della pena e l’introduzione di nuovi meccanismi coercitivi in ambito investigativo o cautelare”; G. FIANDACA, *op. ult. cit.*, secondo il quale “si illudono le persone meno consapevoli sulla idoneità di una punizione severa a fungere da rimedio efficace: mentre, tra gli esperti, è maturata la consapevolezza che la pena funziona per lo più come temporaneo ansiolitico sociale e che, in non pochi casi, essa può trasformarsi da farmaco in veleno”.

<sup>118</sup> Ancora, AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza”*, loc. ult. cit., ove si censura l’utilizzo del diritto penale “a costo zero”, in assenza di interventi strutturali, declinato sotto “la suggestiva quanto vaga nozione di ‘sicurezza pubblica’; analogamente, sul diritto penale “a costo zero”, V. MANES, *L’ossessione securitaria*, cit., pag. 3.

<sup>119</sup> Così F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, cit., secondo il quale la “gragnuola di inasprimenti sanzionatori cui indulge il decreto legge soprattutto nel Capo I dedicato alla ‘sicurezza urbana’ recherà un ulteriore incremento della popolazione carceraria”; in precedenza, negli stessi termini, rispetto al d.d.l. sicurezza, cfr. F. GIANFILIPPI, *Il Ddl Sicurezza e il carcere*, cit., § 1 e, tra gli auditi, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 4 e G.M. FLICK, *op. cit.*, che ha criticato, tra l’altro, la “pan-carcerizzazione”; cfr., infine, F. GIANFILIPPI, *op. cit.*, § 3, che ha parlato di effetto carcerogeno rispetto alle nuove fattispecie ostative di cui agli artt. 415, comma secondo, e 415-bis cod. pen.

<sup>120</sup> Tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pagg. 7 ss.; cfr. altresì F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione*, cit., secondo il quale “mai un pacchetto sicurezza aveva introdotto nel suo insieme un numero così spropositato di aumenti di pena e di aggravanti, con norme così manifestamente in contrasto con tutti i principi costituzionali che dovrebbero governare il diritto penale: proporzionalità, eguaglianza, offensività e determinatezza”.

<sup>121</sup> AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza”*, cit., pag. 1; in precedenza, sul d.d.l. sicurezza, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 6.

<sup>122</sup> AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza”*, cit., pag. 2.

<sup>123</sup> Così, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pagg. 7 ss.;

<sup>124</sup> Evoca tale principio, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 2.

- principio di **proporzionalità delle pene**<sup>125</sup>, evocato con riferimento alle pene di nuovo conio, considerando che alla luce di questo principio è sempre più spesso condotto il sindacato della Corte costituzionale per valutare la non manifesta **irragionevolezza** delle scelte del legislatore<sup>126</sup> essendo funzionale al rispetto del principio di **uguaglianza** (*ex plurimis* Corte cost. nn. 86 e 46 del 2024; Corte cost. nn. 217, 201, 188, 94 del 2023), poiché pur nella discrezionalità di cui gode il legislatore “nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi ha commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato (*ex multis*, sentenze n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), la “discrezionalità [...] non equivale ad arbitrio” (Corte cost. n. 46 del 2024)<sup>127</sup>;

- generale principio di **eguaglianza-ragionevolezza**, evocato, altresì, con riferimento alle specifiche fattispecie di reato o alle specifiche aggravanti di nuovo conio costruite in ragione “dell’identità delle vittime, [...] della persona dell’autore o addirittura del *locus commissi delicti*”, tendenza, questa, che “se in alcuni casi può essere comprensibile (si pensi alle esigenze di tutela di soggetti particolarmente deboli), in altri casi desta molti dubbi, sia per il profilo della ragionevolezza, sia per il profilo del rispetto del principio di uguaglianza”<sup>128</sup>.

Si sono altresì evocate le fondamentali **libertà di manifestazione del pensiero** (art. 21 Cost.) e **di riunione** (art. 17 Cost.), nonché il **diritto di sciopero** (art. 40) a fronte di molte fattispecie incriminatrici in cui rileva il *locus commissi delicti* e delle molte circostanze aggravanti suggestivamente definite “*di luogo e di contesto*”<sup>129</sup> le quali “vanno deliberatamente a colpire – a scopo evidentemente repressivo – l’area della manifestazione del **dissenso** e le sue modalità di espressione, specie nei **luoghi** e tra le **persone**, ove più acutamente emergono disagio, disuguaglianza, povertà, e dove pertanto è più probabile che tale dissenso deflagri in pubbliche manifestazioni di protesta”<sup>130</sup>.

Ritenendosi da più parti assai dubbio che per ognuna delle nuove ipotesi di reato, per ognuno dei nuovi aumenti di pena, per ognuna delle nuove circostanze aggravanti e per ognuna delle nuove cause ostative all’applicazione di misure alternative alla detenzione tali principi costituzionali siano rispettati, di tali rilievi critici con riguardo ai principi costituzionali

<sup>125</sup> AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza”*, cit.; tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 2; tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, manifesta criticità rispetto a questo principio, tra gli altri, AIGA, *loc. cit.*

<sup>126</sup> Su questo vizio, cfr. in particolare, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 1, che aveva sollecitato il Parlamento, prima ancora che eventualmente la Corte costituzionale, ad “interrogarsi sul fatto se le pene previste per i ‘nuovi’ reati che si vanno a introdurre siano troppo elevate rispetto a quelle stabilite per le fattispecie di illecito di eguale o minore gravità” e se siano “ragionevolmente ‘proporzionate’ rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato” (*ibidem*, pag. 4).

<sup>127</sup> Cfr. tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 3 e E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 3; tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, AIGA, *loc. ult. cit.*

<sup>128</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>129</sup> Così E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 4 (corsivi aggiunti). I luoghi in cui sono ambientati sono quasi sempre quelli ove più frequentemente si consumano situazioni di disagio o di degrado: “dentro un carcere, o in un centro di trattenimento per stranieri, o nelle periferie urbane, o nelle zone prospicienti le stazioni ferroviarie” (*ibidem*).

<sup>130</sup> In termini, E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 4 (enfasi aggiunta); quanto alla libertà di riunione essa è “strettamente funzionale all’esercizio effettivo di altri fondamentali diritti di libertà e principi costituzionalmente protetti (dalla libertà di opinione, al pluralismo politico, sindacale, religioso, e così via). Per tale ragione, le specifiche ‘finalità’ per le quali ci si riunisce non rilevano, e non devono rilevare, per la Costituzione, la quale si limita a richiedere un vincolo di mezzi. La previsione della forma “pacifica” di ogni riunione è funzionale a evitare, quale che sia il fine per il quale di volta in volta ci si riunisce, e quale che sia la forma che tale riunione di volta in volta assuma (il corteo, il picchetto di protesta, l’assemblea pubblica), che la riunione degeneri in disordine violento, ossia che sia concretamente ed effettivamente violato il c.d. “ordine pubblico materiale” (*ibidem*, pag. 6); lo stesso discorso vale “per la libertà di manifestazione del pensiero. Anch’essa è strettamente funzionale alla difesa del pluralismo, della partecipazione, dell’esercizio del metodo democratico, del dissenso. La sua protezione, pertanto, è strettamente connessa a quella della libertà di riunione, che costituisce una delle più efficaci modalità organizzative funzionali alla espressione collettiva e alla pubblica condivisione di opinioni *alternative* a quelle maggioritarie o dominanti. L’una e l’altra, così come la libertà sindacale, la libertà di associarsi in partiti e di *concorrere* in tal modo a determinare le singole scelte politiche, la libertà religiosa, e altre, testimoniano complessivamente di una esplicita ostilità della Costituzione nei confronti di qualsiasi politica di prevenzione e di repressione della mera disobbedienza” (*ibidem*). Cfr. altresì F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione*, cit., secondo cui “mai un pacchetto sicurezza si era orientato in particolare a colpire, criminalizzandoli, proprio i fenomeni del disagio e della marginalità sociale insieme a quelli del dissenso politico”. Sulle varie fattispecie del decreto sicurezza “che mirano, o almeno si prestano ampiamente, alla *repressione delle più svariate forme di dissenso*”, cfr. altresì E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, cit., § 4 (corsivi nell’originale); sul d.d.l. sicurezza, L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il ddl sicurezza*, *loc. cit.*

surrichiamati si darà conto, nel prosieguo, con riguardo a ciascuna delle norme penali in disamina.

**PARTE I:**  
**MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE PENALE E CORRELATI INTERVENTI PROCESSUALI**

**TITOLO I:**  
**MODIFICHE AL CODICE PENALE**

**4. Modifiche al codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l'incolumità pubblica (art. 1).**

L'art. 1 d.l. sicurezza introduce nel codice penale due nuove fattispecie di reato in materia di detenzione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti di terrorismo e di divulgazione di istruzioni sulla preparazione e l'uso di sostanze esplosive o tossiche ai fini del compimento di delitti contro la personalità dello Stato.

L'articolo, nel medesimo testo, era già presente nel testo originario del corrispondente art. 1 Atto Camera n. 1660 e non ha subito modifiche nel corso dell'iter parlamentare di quel provvedimento.

**4.1. Detenzione di materiale con finalità di terrorismo (art. 270-quinquies.3 cod. pen.).**

L'art. 1, comma 1, alla **lett. a)**, introduce nel codice penale l'inedito **art. 270-quinquies.3**, rubricato «**Detenzione di materiale con finalità di terrorismo**» che punisce con la reclusione da due a sei anni:

*«chiunque, fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quinquies, consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale».*

La nuova fattispecie incriminatrice si inserisce nell'ambito di una serie di interventi normativi che negli ultimi anni hanno inteso contrastare, con sempre maggior forza, il fenomeno del terrorismo anche internazionale, in attuazione delle direttive comunitarie<sup>131</sup> succedutesi nel tempo, tenuto conto che le cronache più recenti hanno dimostrato come, in tale ambito, hanno acquisito sempre maggior rilievo le condotte autonome e individuali, che sfuggono alle tradizionali ipotesi associative.

Con l'introduzione della fattispecie in commento, quindi, il legislatore ha voluto costruire una norma di chiusura che, grazie alla **clausola di salvezza** prevista nella prima parte della norma, garantisca la rilevanza penale anche a condotte prodromiche rispetto alla realizzazione di atti concreti di terrorismo.

Per quanto riguarda la *ratio* della norma incriminatrice, come spiega la *Relazione illustrativa* l'introduzione del nuovo art. 270-quinquies.3 cod. pen. risponde alla necessità di "colmare un vuoto normativo sulla detenzione di documentazione propedeutica al compimento di attentati e

---

<sup>131</sup> Cfr. direttiva UE 2017/541 del 15 marzo 2017 «sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio» e, in particolare, l'art. 8, in forza del quale «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di ricevere informazioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i)».

sabotaggi con finalità di terrorismo”<sup>132</sup>. In particolare, si segnala “l’ipotesi della detenzione di materiale informativo concernente l’implementazione di metodi e l’approntamento e l’utilizzo di strumenti terroristici non è agevolmente riconducibile alle fattispecie di cui agli articoli 302 o 414 del codice penale, relativi all’apologia o all’istigazione di reati con finalità di terrorismo, o all’articolo 270-*quinquies*, nella parte in cui punisce l’auto-addestramento ad attività terroristiche<sup>133</sup>”.

Appare evidente, quindi, che attraverso l’introduzione dell’art. 270-*quinquies*.3 cod. pen., il legislatore d’urgenza abbia inteso **anticipare** la tutela penale rispetto alle condotte già punite e sanzionate dall’art. 270-*quinquies* cod. pen., fattispecie introdotta con il d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155, al fine di contrastare il terrorismo a livello nazionale e internazionale. Sul punto va sottolineato che l’attuale formulazione dell’art. 270-*quinquies* cod. pen.<sup>134</sup>, come modificata a seguito del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, ha esteso la punibilità anche al soggetto cd. “**auto-addestrato**”, cioè a colui che autonomamente apprende le tecniche necessarie al compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo; si tratta di una norma che, attraverso la previsione della punibilità di comportamenti non associativi e che risultano essere solo preparatori rispetto alle condotte criminose con finalità di terrorismo, ha inteso garantire una tutela penale anticipata al bene giuridico protetto, tanto da configurarsi come è reato di pericolo **concreto** (Sez. 2, n. 14885 del 29/11/2022, Perotti, Rv. 284348-01).

Ebbene, con l’introduzione della nuova fattispecie qui in commento, descritta dall’art. 270-*quinquies*.3 cod. pen., tale soglia di punibilità sembra essere ulteriormente **anticipata**, considerato che assume rilevanza penale anche il semplice **procurarsi** o la passiva **detenzione** di «materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull’uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo».

La nuova previsione - si legge ancora nella Relazione illustrativa - intende evitare che, “come dimostrato dalla esperienza investigativa e giudiziaria, le persone trovate in possesso di documentazione ascrivibile a gruppi terroristici internazionalmente riconosciuti possano andare esenti da una contestazione penale per la parte relativa alla mera detenzione documentale”; quella appena descritta, secondo il legislatore, costituisce una condotta che merita di avere rilevanza penale, in quanto “il procacciamento di materiale idoneo a facilitare la commissione delle suddette attività sovversive costituisce condotta di per sé allarmante e pericolosa, a livello sociale, indipendentemente dalla effettiva realizzazione di atti terroristici, in quanto sintomatica di una progressione capace di portare repentinamente alla commissione di atti violenza con finalità di terrorismo”<sup>135</sup>.

Dal punto di vista dell’**elemento materiale**, la condotta tipica incrimina la persona che «*si procura o detiene materiale*» - di qualunque tipo, quindi anche informatico - contenente istruzioni sulla preparazione di armi o altre sostanze pericolose o su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali.

La condotta del “procurarsi” il materiale sopra descritto sembra essere strumentale<sup>136</sup> alla successiva condotta di “detenzione” e non sembra poter avere una autonoma rilevanza

<sup>132</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 2.

<sup>133</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 2.

<sup>134</sup> «Art. 270-*quinquies* (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale). Chiunque, al di fuori dei casi di cui all’articolo 270-bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull’uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata, nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all’articolo 270-*sexies*».

<sup>135</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 2.

<sup>136</sup> In termini, A. CISTERNA, *L’evanescenza delle condotte condiziona le norme sul terrorismo*, cit., pag. 82.

incriminatrice, a meno di sostenere che il reato possa ritenersi integrato *in parte qua* anche laddove il reo si sia semplicemente attivato per procurarsi (senza ottenerne la detenzione) il materiale su descritto, con una condotta prodromica la cui rilevanza penale anticiperebbe ulteriormente la punibilità.

La condotta resa punibile dall'art. 270-*quinquies*.3 cod. pen. non pare sovrapponibile a quella integrante le fattispecie descritte all'art. 270-*quinquies* cod. pen. che – come chiarito dalla giurisprudenza della Corte – laddove punisce il soggetto addestrato o auto-addestrato, può assumere rilevanza penale esclusivamente “quando il soggetto agente pone in essere comportamenti significativi sul piano materiale, univocamente diretti alla commissione delle condotte di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen., senza limitarsi a una mera attività di raccolta di dati informativi o a manifestare le proprie scelte ideologiche” (v. Sez. 5, n. 22066 del 06/07/2020, Barhoumi, Rv. 279495-02; Sez. 1, n. 7898 del 12/12/2019, Hamil, Rv. 278499-04<sup>137</sup>). Del resto, il chiaro riferimento, contenuto nell'ultima parte dell'art. 270-*quinquies* cod. pen. ai «*comportamenti univocamente finalizzati*» al compimento di atti di terrorismo ha orientato la Suprema Corte a sottolineare la necessità che, in tale ambito, possano assumere rilevanza esclusivamente condotte, seppur di auto-addestramento, che abbiano una rilevanza sul piano materiale, così da essere idonee a realizzare la finalità terroristica oggetto dell'elemento psicologico (tra le altre, cfr. Sez. 5, n. 22066 del 06/07/2020, Barhounni, Rv. 279495-02<sup>138</sup>; vedi anche Sez. 1, n. 47479 del 16/07/2015, Alberti, Rv. 265405-01).

L'**elemento soggettivo** del reato è costituito è complesso: esso è integrato, anzitutto, dal dolo *generico*, consistente nella coscienza e volontà di procurarsi e/o detenere «*consapevolmente*» il materiale sopra descritto, a cui deve accompagnarsi anche il dolo *specifico* (*di ulteriore offesa*) relativo alla finalità di terrorismo, anche internazionale, come espressamente tipizzato dalla norma («*con finalità di terrorismo*»).

L'avverbio «**consapevolmente**» – tipizzato anche in altre fattispecie codicistiche in funzione selettiva della punibilità (ad es. art. 600-*quater* cod. pen.; cfr. altresì artt. 2621 e 2638 cod. civ.) – vale ad escludere il dolo *eventuale* tra le forme di dolo idonee a integrare la fattispecie incriminatrice, con conseguente rilevanza del solo dolo generico *diretto*. Una conferma in tal senso la si rinviene, sia pure sul terreno dei reati societari, anche a livello massimamente nomofilattico allorché le Sezioni Unite hanno chiarito che «per quel che riguarda l'elemento soggettivo, l'avverbio "consapevolmente" precisa e delimita ulteriormente il dolo, che si atteggia certamente come diretto» (**Sez. U, n. 22474 del 31/03/2016, Passarelli, Rv. 266803-01**; cfr. altresì, sull'art. 2638 cod. civ., v. Sez. 5, n. 21878 del 16/3/2023, De Blasi, Rv. 284753-01; nel senso che la dimostrazione di siffatta consapevolezza, che rileva sul piano dell'elemento psicologico del delitto ex art. 600-*quater*, primo comma, cod. pen., grava sull'organo dell'accusa e di essa deve dare puntualmente conto il giudice nel pronunciare l'eventuale sentenza di condanna, cfr. ad es. Sez. n. 36572 del 4/4/2023, E., non mass. sul punto).

Quanto al dolo *specifico* espresso dalla **finalità di terrorismo** alla quale deve essere orientata la condotta materiale, la stessa *Relazione illustrativa* attribuisce a tale riferimento la capacità

---

<sup>137</sup> Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto insufficiente ad integrare una condotta penalmente rilevante - ancorché dotata di valenza altamente sintomatica della contiguità con ambienti dell'estremismo islamico - l'aver l'imputato, tra l'altro, visionato numerosi video riguardanti tematiche "jihadiste", di cui alcuni strumentali all'auto-addestramento.

<sup>138</sup> Così massimata da questo Ufficio: "Ai fini della configurabilità del reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale, commesso dalla persona che abbia acquisito autonomamente informazioni strumentali al compimento di atti con la suddetta finalità, è comunque necessario che il soggetto agente ponga in essere comportamenti significativi sul piano materiale, univocamente diretti alla commissione delle condotte di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen., senza limitarsi ad una mera attività di raccolta di dati informativi o a manifestare le proprie scelte ideologiche. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto configurabile in sede cautelare il reato di cui all'art. 270-*quinquies* cod. pen. sulla base di molteplici indici fattuali concreti, tra i quali: il possesso da parte dell'imputato di video ed immagini riconducibili alla propaganda terroristica per lo Stato islamico o illustrativi di tecniche per la preparazione di ordigni esplosivi, scaricati con elevata frequenza nell'arco di un significativo periodo di tempo, nonché di appunti manoscritti riproducenti la celebrazione di simboli e delle pratiche terroristiche dell'"Isis" e in cui l'indagato si proclamava "servo di Allah" votato al martirio; la partecipazione a chat di gruppo e canali di propaganda jihadista nei quali venivano manifestati propositi terroristici e di esaltazione del martirio e della guerra santa contro gli infedeli; il rinvenimento all'interno della sua abitazione di materiale destinato alla fabbricazione di un ordigno rudimentale)".

*selettiva* di "circoscrivere l'ambito di punibilità definito dalla norma alla raccolta delle sole informazioni dirette in modo non equivoco alla pianificazione o alla commissione di atti terroristici"<sup>139</sup>. A tal fine, deve farsi riferimento alla norma "definitoria" di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen., introdotta dall'art. 15 d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, con lo scopo di fornire una nozione normativa in linea con le convenzioni internazionali; in tal senso, devono ritenersi connotate dai citati fini eversivi le condotte che «*per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o da altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia*».

Per quanto riguarda le forme di manifestazione del reato, la profonda anticipazione della soglia di punibilità porta ad **escludere** senz'altro la **configurabilità del tentativo** (art. 56 cod. pen.).

In ordine al **rapporto con altre fattispecie di reato**, la norma prevede una espressa clausola di salvezza («*fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quinquies*») e, quindi, la fattispecie di nuova introduzione risulta essere dichiaratamente **sussidiaria** rispetto ai delitti di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico e di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale.

Passando agli **istituti processuali**, il delitto è perseguibile di ufficio (art. 50 cod. proc. pen.).

Considerati i limiti edittali (da due a sei anni di reclusione), sono applicabili la custodia cautelare in carcere e le altre misure coercitive (art. 280, commi 1 e 2, cod. proc. pen.). È ammesso l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 380, comma 2, lett. *i*, cod. proc. pen.) così come è consentito il fermo di indiziato di delitto (art. 384, comma 1, cod. proc. pen.).

Sono sempre consentite le intercettazioni (art. 266, comma 1, lett. *a*, cod. proc. pen.).

In ragione della pena prevista, il reato è di competenza del Tribunale in composizione monocratica (art. 33-*ter*, comma 2, cod. proc. pen.) e richiede la celebrazione dell'udienza preliminare.

#### **4.1.1. Profili problematici.**

In ordine alle possibili criticità connesse all'introduzione nel nostro ordinamento della nuova fattispecie incriminatrice in disamina, i primi interventi hanno rilevato la sussistenza di possibili **profili di incostituzionalità** derivanti dalla rilevante anticipazione della soglia di punibilità, tanto che alcuni commentatori hanno fatto riferimento ad una fattispecie di **reato di sospetto**<sup>140</sup> o a una vera e propria fattispecie *di volontà*<sup>141</sup> che intende incriminare attività remotamente preparatorie rispetto alla vera e propria esposizione a pericolo del bene giuridico protetto, come tale in contrasto col principio di materialità dell'offesa.

Certamente spetterà alla giurisprudenza verificare la "tenuta" della norma in relazione al principio di **offensività del reato**<sup>142</sup>: profilo sul quale, può essere interessante dare conto della

<sup>139</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 2.

<sup>140</sup> Così, L. RISICATO, *op cit.*, pag. 1.

<sup>141</sup> In termini, AIGA, *op. cit.*, pag. 3: "si intende attribuire rilevanza penale al c.d. pericolo del pericolo, costituito dal mero procacciamento o dalla semplice detenzione del materiale contenenti istruzioni per il compimento di atti di terrorismo, a prescindere dalla realizzazione concreta di ulteriori azioni rilevanti ex art 270-*sexies* c.p."

<sup>142</sup> In termini, C.S.M., *Parere*, cit. pag. 11: "Si tratta di una chiara opzione di anticipazione della tutela del bene protetto: a prescindere da eventuali dubbi relativi al rispetto del principio di offensività in materia penale – già da questo Consiglio segnalati in relazione alle modifiche apportate all'art. 270-*quinquies* dal decreto-legge n. 7 del 2015 (cfr. delibera consiliare del 18 marzo 2015, laddove si evidenziava che l'estensione dell'area di punibilità ai terroristi che operano sganciati da sodalizi e da organizzazioni, oltre a comportare un inedito arretramento della soglia della rilevanza penale sino al compimento di atti meramente preparatori, avrebbe interpellato la capacità dell'interprete di assicurare il rispetto del principio di necessaria offensività della condotta").

evoluzione giurisprudenziale offerta dalle decisioni della Suprema Corte che hanno affrontato il tema della offensività in relazione alla fattispecie descritta dall'art. 270-*quinquies* cod. pen.

A tal proposito la Corte ha ripetutamente affermato che, "per ritenere integrata la finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen., non è sufficiente che l'agente abbia intenzione di arrecare un grave danno al Paese, ma è necessario che la sua condotta crei la possibilità concreta, per la natura e il contesto obiettivo dell'azione, nonché degli strumenti di aggressione utilizzati, che esso si verifichi nei termini di un reale impatto intimidatorio sulla popolazione, tale da ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell'intera collettività, posto che solo in presenza di tali condizioni lo Stato potrebbe sentirsi effettivamente coartato nelle sue decisioni" (Sez. 2 , n. 14885 del 29/11/2022, Perotti, Rv. 284348-03<sup>143</sup>; Sez. 1, n. 47479 del 16/07/2015, P.M. in proc. Alberti, Rv. 265405-01). Si è anche chiarito che, nel rispetto del principio di offensività, "per ritenere integrata la finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen., non è sufficiente la direzione dell'atteggiamento psicologico dell'agente, ma è necessario che la condotta posta in essere del medesimo sia concretamente idonea a realizzare uno degli scopi indicati nel predetto articolo (intimidire la popolazione, costringere i poteri pubblici a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali ecc. di un Paese o di un'organizzazione internazionale), determinando un evento di pericolo di portata tale da incidere sugli interessi dell'intero Paese" (Sez. 6, n. 28009 del 15/05/2014, Alberto e altri, Rv. 260076-01).

Quanto sin qui riportato sembra richiedere di approfondire il tema della compatibilità della fattispecie di nuovo conio con il principio di offensività, considerata la rilevante anticipazione della tutela penale realizzata dal legislatore del 2025; in tal senso si era auspicata – tra gli auditi – la necessità di intervenire al fine di "circoscrivere il perimetro della punibilità alla luce del principio di offensività e non rendere punibili quei comportamenti innocui e inidonei a mettere in pericolo il bene giuridico tutelato, in quanto si finirebbe per sanzionare indistintamente qualsiasi comportamento, e soprattutto quelli di lieve entità e inidonei a recare una concreta offesa"<sup>144</sup>.

La prima dottrina ha anche segnalato un possibile contrasto con i principi di **legalità** e **offensività**<sup>145</sup> in ragione della circostanza che la fattispecie incriminatrice risulta essere basata sul finalismo psicologico dichiarato delle azioni illecite poste in essere (procurarsi o detenere materiale recante istruzioni in materia di armi ed esplosivi), le quali difficilmente possono essere ritenute in concreto idonee a determinare, in relazione alla natura e al contesto, un evento di pericolo munito della gravità oggettiva e della portata disastrosa che la finalità di terrorismo esige.

È stato anche sottolineato che la nuova fattispecie intende criminalizzare la "mera detenzione di una tipologia di testi scritti", tanto che nella realtà potrebbe essere difficile discernere le ipotesi in cui tale detenzione sia finalizzata al compimento di azioni di terrorismo rispetto a quelle in cui i testi siano "detenuti per i motivi più disparati di studio, collezionismo, curiosità"<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Così massimata da questo Ufficio: "Per ritenere integrata la finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* cod. pen., non è sufficiente che il soggetto agente abbia intenzione di recare un grave danno al Paese, ma è necessario che la sua condotta crei la possibilità concreta, per la natura e per il contesto obiettivo dell'azione e degli strumenti di aggressione in concreto utilizzati, che esso si verifichi, nei termini di un reale impatto intimidatorio sulla popolazione, tale da ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell'intera collettività, posto, che solo in presenza di tali condizioni, lo Stato potrebbe sentirsi effettivamente coartato nelle sue decisioni. (In motivazione, la Corte ha precisato che l'accertamento dell'idoneità in concreto della condotta deve essere effettuato applicando il paradigma della prognosi postuma e facendo riferimento ai criteri, indicati dalla norma, della "natura e contesto" dell'azione)".

<sup>144</sup> UCPI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>145</sup> Sul punto, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>146</sup> In termini, L. POMPILI, *op. cit.*, pag. 14, il quale aggiunge "l'esistenza in sé di un reato di terrorismo la cui condotta è limitata alla detenzione di materiale informativo pare in contrasto con quanto indicato dalla Corte e presta il fianco al proliferare di numerosi procedimenti aggravati dalla finalità di terrorismo per fatti che non sono capaci di ingenerare quel livello di intimidazione pubblica".

#### **4.2. Fabbricazione o detenzione di materie esplodenti (art. 435, comma secondo, cod. pen.).**

Lo stesso art. 1, comma 1, alla **lett. b)**, modifica l'**art. 435 cod. pen.**<sup>147</sup> aggiungendovi un inedito **secondo comma** incriminante la «**fabbricazione o detenzione di materie esplodenti**» nei seguenti termini:

«*Chiunque con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni*».

In tal modo il legislatore ha previsto l'innesto nel codice una nuova fattispecie **contro l'incolumità pubblica**, integrata dalla «*distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione*», con qualsiasi mezzo, di materiale contenente le istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materie o sostanze esplodenti nonché su ogni altra tecnica o metodo «*per il compimento*» di taluno dei reati non colposi contro la pubblica incolumità previsti nel codice penale.

L'intervento normativo è evidentemente finalizzato, come per il delitto di detenzione di materiale con finalità di terrorismo di cui al nuovo art. 270-*quinquies*.3 cod. pen. (v. *retro* § 4.1), a rendere rilevanti penalmente condotte prodromiche rispetto alla realizzazione di atti di rilevante gravità, posti in essere anche da persone non inserite in circuiti criminali organizzati a tal fine, attraverso l'anticipazione della soglia di punibilità<sup>148</sup>. A tal proposito, è stato affermato, si è costruita una norma di **pericolo indiretto**, come tale idonea a sollevare dei problemi di compatibilità con il principio di offensività del reato<sup>149</sup>.

Sotto il profilo dell'**elemento materiale**, le condotte descritte dalla norma – alternativamente punite – sono la distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione di materiale che illustra le modalità di preparazione di utilizzo di materie esplodenti (attraverso il rinvio al primo comma dell'art. 435 cod. pen.: «*materia esplodenti, asfissianti, accecanti, tossiche o infiammabili ovvero sostanza che servono alla loro composizione o fabbricazione*»); la condotta tipica, quindi, si profila particolarmente ampia, considerato che i termini «*divulgazione*» o «*diffusione*» risultano ricomprendere anche la condotta di mera messa in circolazione, verosimilmente anche attraverso «*piattaforme social*», del materiale indicato nella norma.

Per quanto riguarda l'**elemento soggettivo**, accanto al dolo *generico* consistente nella consapevolezza e volontà di mettere in circolazione il descritto materiale, è richiesto altresì il dolo *specifico*, come chiarisce la *Relazione illustrativa*: «*la condotta dev'essere proiettata verso la finalità della consumazione di taluno dei delitti non colposi puniti nel titolo sesto del libro secondo del codice penale, concernente i reati contro la pubblica incolumità*»<sup>150</sup>.

Per quanto riguarda il **rapporto con gli altri reati**, la nuova incriminazione, per espressa previsione di legge («*fuori dai casi di concorso nel reato di cui al primo comma*»), risulta essere sussidiaria rispetto alla fattispecie disegnata dal legislatore al primo comma dell'art. 435 cod. pen.; si è anche sostenuto, comunque, che le condotte punite attraverso l'introduzione del secondo comma dell'art. 435 cod. pen., laddove contestate ad un singolo individuo non associato, potrebbero rientrare già nell'alveo di punibilità della istigazione a commettere attentati per finalità di terrorismo, ai sensi del combinato disposto degli artt. 302 cod. pen. e 280 cod. pen.<sup>151</sup>.

Passando agli **istituti processuali**, il delitto è perseguibile di ufficio (art. 50 cod. proc. pen.).

<sup>147</sup> «Art. 435 cod. pen. (Fabbricazione o detenzione di materie esplodenti). *Chiunque, al fine di attentare alla pubblica incolumità, fabbrica, acquista o detiene materia esplodenti, asfissianti, accecanti, tossiche o infiammabili ovvero sostanza che servono alla composizione o alla fabbricazione di esse, è punito con la reclusione da uno a cinque anni*».

<sup>148</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 2.

<sup>149</sup> Sul punto, v. L. RISICATO, *op cit.*, pagg. 1 e 2.

<sup>150</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 3.

<sup>151</sup> Cfr. A. SPATARO, *op. cit.*, pag. 12.

Considerati i limiti edittali (da sei mesi a quattro anni di reclusione), non è consentita l'applicazione della custodia cautelare in carcere, mentre sono ammesse le altre misure coercitive (art. 280, commi 1 e 2, cod. proc. pen.). È ammesso l'arresto facoltativo in flagranza, ai sensi dell'art. 381, comma 1, cod. proc. pen., mentre non è consentito il fermo di indiziato di delitto (art. 384, comma 1, cod. proc. pen.).

Non sono consentite le intercettazioni (art. 266, comma 1, lett. a, cod. proc. pen.).

In ragione della pena prevista, il reato è di competenza del Tribunale in composizione monocratica (art. 33-ter, comma 2, cod. proc. pen.) e richiede la emissione del decreto di citazione diretta a giudizio ad opera del pubblico ministero.

#### 4.2.1. Profili problematici.

In relazione alla fattispecie in discorso, al di là della questione che certamente si porrà nelle prime applicazioni giurisprudenziali relativa alla sua **natura giuridica** – se costituente reato autonomo oppure circostanza aggravante, con le conseguenti ricadute sul regime di bilanciabilità (art. 69 cod. pen.) – i primi commenti si sono soffermati più che altro sui possibili problemi di tenuta costituzionale circa il rispetto del **principio di offensività**, dal momento che - è stato detto - la norma "sanziona, con una pena peraltro grave, indistintamente comportamenti meramente prodromici e di carattere divulgativo, senza limitare la punizione a fatti idonei e univoci a ledere o porre in pericolo in concreto l'incolumità pubblica"<sup>152</sup>.

Sempre nell'intento di offrire una lettura della norma maggiormente compatibile con il principio di offensività del reato, si è ritenuto necessario ancorare l'espressione «*per il compimento di taluno dei fatti non colposi...*» alla dimensione **oggettiva** della condotta<sup>153</sup>, nel senso di rendere necessaria la idoneità concreta del materiale oggetto della divulgazione o diffusione ad offrire supporto di tecnica e di metodo alla realizzazione dei reati contro l'incolumità pubblica, come richiesto dalla norma.

### 5. Disposizioni per il contrasto dell'occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui (art. 10).

L'**art. 10** prevede norme volte a contrastare l'occupazione abusiva di immobili, introducendo, sul versante del diritto penale sostanziale, il reato di **occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui** (art. 634-bis cod. pen.) e, sul versante procedurale, un meccanismo d'urgenza per il **rilascio dell'immobile e la conseguente reintegrazione nel possesso** (nuovo art. 321-bis cod. proc. pen.).

L'articolo - che era già presente nel testo dell'originario del d.d.l. sicurezza ed era stato modificato nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera (v. art. 10 A.C. n. 1660) - nel testo d'urgenza, come definitivamente convertito, reca alcune modifiche rispetto a quel testo parlamentare.

#### 5.1. Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui (art. 634-bis cod. pen.).

L'**art. 10**, al **comma 1**, introduce nel codice penale l'inedito **art. 634-bis**, rubricato «**Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui**», del seguente tenore:

«[1]. *Chiunque, mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze, ovvero impedisce il rientro nel medesimo immobile del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente, è punito con la reclusione da due a sette anni. Alla stessa pena soggiace chiunque si appropria di un immobile destinato a domicilio altrui*

<sup>152</sup> Cfr. AIGA, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>153</sup> Cfr. M. PELLISSERO, *op. cit.*, pag. 3.

o di sue pertinenze con artifici o raggiri ovvero cede ad altri l'immobile occupato.

[2] Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque si intromette o coopera nell'occupazione dell'immobile, ovvero riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione medesima, soggiace alla pena prevista dal primo comma.

[3] Non è punibile l'occupante che collabori all'accertamento dei fatti e ottemperi volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile.

[4] Il delitto è punito a querela della persona offesa.

[5] Si procede d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità».

La *ratio* dell'incriminazione di nuovo conio è illustrata nella *Relazione illustrativa* secondo la quale «con tale misura, si potenziano gli strumenti di contrasto delle occupazioni abusive degli immobili previsti dal quadro normativo vigente, secondo il quale, infatti, il fenomeno delle predette occupazioni si configura quale illecito civile (che obbliga l'autore alla restituzione e al risarcimento del danno) oltre che come reato, punibile – ai sensi dell'articolo 633 del codice penale – con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032».<sup>154</sup>

Sotto il profilo dell'**elemento materiale**, occorre distinguere le condotte del primo e del secondo comma.

Il primo comma, nella prima parte, punisce colui che «mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze, ovvero impedisce il rientro del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente».

Trattasi di condotta qualificata dalla «**violenza o minaccia**», elemento che distingue la nuova fattispecie incriminatrice da quella generale prevista dall'art. 633 cod. pen.<sup>155</sup> col dichiarato intento di colmare il (ritenuto) vuoto normativo riguardante la mancata punibilità delle persone che, «mediante violenza o minaccia, occupano o detengono senza titolo un immobile o pertinenza, destinato a domicilio altrui, ovvero impediscono il rientro nel medesimo immobile da parte del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente»<sup>156</sup>.

La condotta materiale è disegnata dal legislatore nel riferimento ai concetti di «**occupazione**» o «**detenzione senza titolo**», comportamenti che distinguono ulteriormente questa fattispecie speciale da quella generale descritta all'art. 633 cod. pen., ove si sanziona solamente la condotta di chi «invade»<sup>157</sup> l'immobile altrui (cfr. Sez. 6, n. 25382 del 17/05/2023, Santucci, Rv. 284886-01, secondo cui la condotta tipica del reato di invasione di terreni o edifici consiste nell'introduzione dall'esterno in un fondo o in un immobile altrui di cui non si abbia il possesso o la detenzione, sicché l'invasione non ricorre laddove il soggetto, entrato legittimamente nella disponibilità del bene, prosegue nell'occupazione contro la sopraggiunta volontà dell'avente diritto).

La nuova fattispecie *in parte qua* affianca al concetto di **occupazione** quello di **detenzione sine titolo**, allargando il campo di rilevanza penale, volendo esemplificare, oltre alla condotta di chi entra nell'abitazione altrui e la occupa usando violenza sulle cose o sulle persone, anche a quella di chi legittimamente abbia locato l'immobile e che, successivamente, richiesto il rilascio dello stesso alla scadenza del contratto, con violenza o minaccia, si opponga alle legittime ragioni del titolare, ovvero a quella di chi abbia occupato illegittimamente un immobile, pur senza porre in essere violenza o minaccia e, in seguito, impedisca al titolare, attraverso condotte violente o minacciose, di rientrare in possesso dell'immobile<sup>158</sup>.

Di rilievo si prospetta anche l'analisi del concetto di «**violenza**» richiesta dalla fattispecie di nuovo conio. Deve ritenersi che spetterà alla giurisprudenza offrire indicazioni circa l'ambito

<sup>154</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 14.

<sup>155</sup> «Art. 633 cod. pen. (Invasione di terreni o edifici). Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 103 a euro 1032».

<sup>156</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 14.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> In termini, G. AMATO, *Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto il reintegro accelerato*, cit., pag. 93.

interpretativo del concetto di violenza, la quale dovrà chiarire – come segnalato dal C.S.M. in sede di parere e da qualche accademico audito – se tale nozione va riferita alla sola violenza sulle cose o anche alla violenza sulle persone<sup>159</sup>.

In secondo luogo, sul piano della definizione della condotta violenta, può essere utile richiamare l'evoluzione giurisprudenziale che ha avuto ad oggetto i delitti di esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose (art. 392 cod. pen.) o con violenza sulle persone (art. 393 cod. pen.), laddove si è ritenuta integrata la violenza anche in comportamenti nei quali non vi era stato l'uso diretto della forza fisica, ma un atteggiamento di significativa pressione psicologica nei confronti della vittima: si pensi, a tal proposito, alle fattispecie in cui si è ritenuto integrato l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni nella condotta del locatore che aveva sottratto gli infissi della abitazione di sua proprietà (v. Sez. 4, n. 21846 del 01/03/2022, Spartà, Rv. 283385-01) o aveva provveduto a cambiare la serratura dell'appartamento per indurre l'inquilino a lasciare l'immobile locato (v. Sez. 6, n. 10066 del 18/01/2005, De Salvo, Rv. 230886-01; Sez. 6, n. 3348 del 14/11/2017, Perrone ed altro, Rv. 272122-01), o nella condotta di mutamento di destinazione d'uso del bene, anche laddove non siano stati realizzati danni materiali (cfr. Sez. 6, n. 35876 del 20/06/2019, Costantino, Rv. 276479-01; Sez. 6, n. 11490 del 28/01/2025, Lai, Rv. 287714-01). Anche in tema di violenza privata, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto integrata la condotta violenta nell'utilizzo di qualsiasi mezzo idoneo a comprimere coattivamente la libertà di autodeterminazione e di azione della persona offesa (Sez. 5, n. 29261 del 24/02/2017, P.C. in proc. S., Rv. 270869-01).

In questo quadro, dovrà valutarsi se il concetto di violenza richiamato dal nuovo art. 634-*bis* cod. pen. possa estendersi fino a ricomprendere un qualsiasi comportamento od atteggiamento, sia verso il soggetto passivo, sia verso altri, idoneo ad incutere timore ed "a privare coattivamente la persona offesa della libertà di azione e di determinazione" (cfr. Sez. 5 n. 3991 del 14/12/2022, C., Rv. 283961-01, secondo cui in tema di violenza privata, l'elemento della violenza si identifica in qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente la persona offesa della libertà di azione e di determinazione<sup>160</sup>).

A tal proposito, decisivo potrà essere anche l'approfondimento del concetto di «**detenzione senza titolo**» al quale fa riferimento la norma di nuova introduzione. Al di là delle ipotesi in cui non esista *ab initio* alcun titolo giuridico che giustifichi la detenzione, bisogna chiedersi – per quel che qui rileva – se la fattispecie possa essere applicata a coloro che continuano a detenere un immobile con titolo scaduto, come accade, ad esempio, al maturarsi della scadenza di un contratto di locazione o di comodato d'uso; potrebbe, nelle ipotesi citate, non essere facile determinare da quale momento il soggetto occupante l'immobile debba essere considerato detentore «*senza titolo*», considerati i necessari e successivi passaggi (di tipo civilistico) delle procedure di sfratto o di rilascio degli immobili. Si tratta di un dato certamente rilevante, considerato che – come è stato sottolineato – in molti casi, nella materia in oggetto, alle legittime rivendicazioni dei proprietari degli immobili, si contrappongono necessità abitative gravi, famiglie con bambini o disabili, anziani o persone in disagio sociale e/o economico<sup>161</sup>. A tale ultimo proposito, deve ritenersi che la condotta di violenza o minaccia che è alla base della integrazione della nuova fattispecie, renderà di difficile configurabilità la scriminante dello stato di necessità,

---

<sup>159</sup> in termini, C.S.M., *Parere*, cit., pag. 12; tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, cfr. M. GAMBARELLA, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>160</sup> Fattispecie relativa a imputato che si era barricato in casa, impedendo al convivente di accedervi.

<sup>161</sup> In tal senso si esprime, tra gli auditi, UNIONE INQUILINI, *op. cit.*, pag. 2, secondo la quale la fattispecie penale potrebbe colpire coloro che, a seguito di sentenza esecutiva di sfratto, pagano una "indennità di occupazione senza titolo", situazione che richiama lo stesso termine usato nel nuovo articolo 634-*bis* cod. pen.; del resto, si aggiunge, "al proprietario con sentenza esecutiva potrebbe bastare dichiarare che l'unità immobiliare è destinata a "domicilio altrui" questo potrebbe essere adito dal proprietario o per altro soggetto, magari un parente o un nuovo conduttore". Si segnala, inoltre, che "le parole «di colui che lo detiene legittimamente» amplia di molto l'area degli interessati dagli effetti dell'articolo 10, che, in questo modo, non si applica solo ai proprietari ai quali viene occupata la prima casa, o all'assegnatario di casa popolare momentaneamente assenti, come fino ad oggi è stato presentato questo intervento legislativo".

già raramente riconosciuta dalla giurisprudenza in relazione alla condotta di invasione di edifici di cui all'art. 633 cod. pen.

Proseguendo l'analisi dell'elemento materiale del comma primo, nel **secondo periodo** si prevede la punibilità di colui che, senza violenza o minaccia (altrimenti si rientrerebbe nella ipotesi di cui alla prima parte del comma 1), «*si appropria dell'immobile*» destinato al domicilio altrui con «**artifici o raggiri**» (su cui cfr. art. 640 cod. pen. e la relativa elaborazione giurisprudenziale), oppure «**cede ad altri l'immobile occupato**». La condotta di appropriazione – tipica di una cosa *mobile* (art. 646 cod. pen.) – qui è stata declinata dal legislatore con riferimento ad un bene *immobile*, il che potrebbe rendere necessaria una sua interpretazione in senso ampio, non necessariamente come equivalente alla condotta di occupazione (tipizzata, invece, nel primo periodo del medesimo comma), ma come qualunque condotta che produce l'effetto (fattuale o giuridico) del trasferimento del bene all'agente.

In relazione a tale fattispecie, è stato sottolineato in dottrina che l'appropriazione di un immobile a mezzo di artifici o raggiri è una condotta che già rientra nella fattispecie del reato di truffa<sup>162</sup> e, pertanto, potrebbe profilarsi una ipotesi di **concorso di reati**.

Al **comma secondo** è invece espressamente punita la condotta di chi, «*fuori dei casi di concorso nel reato, si intromette o coopera nell'occupazione dell'immobile, ovvero riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione medesima*»: la prima delle condotte suindicate risulta essere una esemplificazione di una condotta di concorso nel reato, tenuto conto che la intromissione e/o cooperazione nella occupazione dell'immobile costituiscono tipicamente delle condotte concorsuali di agevolazione dolosa della commissione del reato<sup>163</sup>; la seconda condotta sembra riferirsi a quanti, per fini di lucro, risultando magari coinvolti nella gestione dell'edificio o essendo a conoscenza della situazione delle singole unità immobiliari, abbiano segnalato o consentito la possibilità dell'occupazione, pattuendo a tal fine uno specifico vantaggio economico.

L'**oggetto materiale** – che pare comune alle due fattispecie – su cui ricade la condotta dei due commi è costituito non da un qualsivoglia immobile, bensì da un immobile (e/o relative pertinenze) «**destinato a domicilio altrui**». Si tratta, quest'ultimo, di un riferimento che meriterà certamente un approfondimento, anche perché il tipizzato concetto di domicilio non sembra essere calibrato sulla definizione espressa dall'art. 43 cod. civ., quale «*luogo in cui [la persona] ha stabilito la sede principale dei suoi affari o interessi*», nozione che amplierebbe troppo l'ambito di applicazione della norma incriminatrice, finendo per tutelare in via primaria esigenze di tipo non necessariamente abitativo.

A tal proposito, nei primi commenti dottrinari si è sostenuto che il riferimento al domicilio altrui risulta essere riferito unicamente al concetto di **abitazione** ("non distinguendo tra abitazione principale o secondaria"), e non genericamente a un luogo di privata dimora, come può desumersi dall'art. 614 cod. pen., ove entrambe le nozioni sono presenti, in tal modo risultando più ristretta – si è precisato – rispetto a quella oggetto del delitto di violazione di domicilio, che punisce colui che si introduce «*nell'abitazione altrui o in un altro luogo di privata dimora*»<sup>164</sup>. Si è ritenuto, quindi, che la fattispecie non potrebbe essere applicata nel caso di occupazione di immobili non utilizzati a fini abitativi, ma rientranti nella nozione di "altri luoghi di privata dimora" elaborata dalla giurisprudenza e, quindi, di "luoghi nei quali si svolgono non occasionalmente atti della vita privata, e che non siano aperti al pubblico né accessibili a terzi senza il consenso del titolare, compresi quelli destinati ad attività lavorativa o professionale" (**Sez. U, n. 31345 del 23/03/2017, D'Amico, Rv. 270076-01**); l'occupazione con violenza o minaccia di tali beni, quindi, renderebbe non configurabile l'art. 634-bis cod. pen., considerato

<sup>162</sup> In termini, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>163</sup> Cfr. A. SPATARO, *op. cit.*, pag. 15, secondo il quale la norma, mirando ad incriminare la condotta di chi coopera con la occupazione, "rischia di colpire duramente quella parte dei movimenti sociali che, in assenza di un intervento statale in questo ambito, si fanno carico del bisogno abitativo della parte della popolazione socialmente più vulnerabile".

<sup>165</sup> In termini G. AMATO, *Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto il reintegro accelerato*, cit., pag. 94.

che non si tratta di luoghi destinati al "domicilio" della persona offesa o di altre persone, con la conseguenza che, in questi casi, la tutela penale verrebbe garantita applicando l'articolo 633 cod. pen. (o eventualmente il delitto di violenza privata di cui all'art. 610 cod. pen.), laddove ne ricorrano le condizioni<sup>165</sup>.

In relazione a tali immobili, tuttavia, potrebbe rendersi applicabile il nuovo art. 634-*bis* cod. pen. laddove gli stessi costituissero delle «**pertinenze**» dell'immobile principale, destinato a domicilio altrui. A tal proposito, mutuando la nozione elaborata dalla Suprema Corte in tema di furto in abitazione, potrà ritenersi pertinenza del luogo destinato a «*domicilio altrui*» quel bene "idoneo ad arrecare una diretta utilità economica all'immobile principale o, comunque, funzionalmente ad esso asservito e destinato al suo servizio od ornamento in modo durevole, non necessitando un rapporto di contiguità fisica tra i beni" (Sez. 4, n. 50105 del 05/12/2023, Santin, Rv. 285470-01), quale tipicamente può essere considerato un deposito o un garage posto al servizio dell'immobile destinato a domicilio.

Il concetto di immobile «*destinato a domicilio altrui*», ad ogni modo, risulta avere una certa ampiezza, in quanto riferito non solo alla destinazione del bene alle necessità abitative della persona offesa, ma anche eventualmente di altre persone, quali parenti prossimi di quest'ultima o anche terzi; così come la "destinazione" del bene al domicilio risulta essere un concetto difficile da ancorare a dati oggettivi, potendo dipendere dalla volontà, eventualmente solo dichiarata, del proprietario dell'immobile di (cominciare ad) utilizzare il bene a fini abitativi. A tal proposito, va detto che potrebbero prospettarsi, nella pratica, delle ipotesi di non facile soluzione, quali l'occupazione a fini abitativi posta in essere con violenza sulle cose relativamente ad un immobile utilizzato saltuariamente o di rado come "domicilio" dal proprietario, come case di vacanza o seconde case, temporaneamente sfitte.

In ogni caso, se deve ritenersi che la fattispecie potrà avere ad oggetto anche beni avente carattere pubblico, purché destinati all'uso abitativo, dovrà verosimilmente escludersi, comunque, che la "destinazione a domicilio" possa riguardare immobili abbandonati o in disuso, privi di forniture elettriche o di acqua attive e/o di altri elementi idonei a soddisfare necessità di carattere abitativo.

Sotto il profilo dell'**elemento soggettivo**, le condotte tipizzate nei primi due commi devono essere sorrette dal dolo *generico*.

Le condotte di occupazione e detenzione senza titolo sembrano integrare un **reato permanente**, con la conseguenza che il termine di prescrizione inizierà a decorrere dal momento in cui l'occupazione o la detenzione senza titolo sono cessate (con l'allontanamento – spontaneo o coatto – dell'occupante dall'edificio e l'eventuale sequestro dell'immobile).

In ordine alle forme di manifestazione del reato, deve ritenersi che potrà configurarsi il **tentativo** del reato di nuova introduzione, laddove con violenza o minaccia vengano posti in essere atti diretti in modo non equivoco alla occupazione o alla detenzione senza titolo dell'abitazione altrui.

Per quanto attiene al **rapporto con altri reati**, va sottolineato che con l'introduzione della nuova fattispecie, al primo comma, non è stata prevista una clausola di riserva, circostanza che potrebbe far ritenere la possibilità di un concorso di reati con le fattispecie di cui agli artt. 633, 633-*bis*, 634 e 614 cod. pen.<sup>166</sup>; deve ritenersi, comunque, che la condotta di "invasione" di edifici ex art. 633 cod. pen., nella ipotesi in cui abbia ad oggetto un luogo destinato a domicilio altrui, dovrà ritenersi assorbita in quella di occupazione arbitraria di immobile ex art. 634-*bis* cod. pen., laddove si profili un concorso con quest'ultima fattispecie di reato.

---

<sup>165</sup> G. AMATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>166</sup> Cfr. tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, M. GAMBARELLA, audizione del 22 aprile 2025, cit.

### 5.1.1. Causa di non punibilità.

Al comma **terzo** dell'art. 634-*bis* cod. pen. è prevista una speciale **causa di non punibilità** in favore dell'occupante che «*collabori all'accertamento dei fatti e ottemperi volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile*».

Per potersi integrare la causa di non punibilità – da ritenersi *in senso stretto*, trattandosi di condotta *post factum* cui il legislatore annette, *eccezionalmente*, effetti premiali (anziché normalmente, al più, attenuanti) – sembrerebbero necessarie entrambe le condotte richieste: la collaborazione e il rilascio volontario dell'immobile. Secondo i primi commentatori, però, “mentre la prima ipotesi, rispetto ad un reato permanente, per il quale la prova è autoevidente, sembra di scarsissima potenziale applicazione, l'altra può ricorrere nel caso in cui la polizia giudiziaria si sia attivata *ex art. 321-bis* cod. proc. pen. [...] e l'occupante, verificata l'arbitrarietà dell'occupazione, spontaneamente acceda a rilasciare l'immobile, evitando l'adozione dei provvedimenti coattivi previsti dalla medesima disposizione”<sup>167</sup>.

Deve ritenersi che la speciale causa di non punibilità potrà essere applicata in qualsiasi fase del giudizio e, comunque, fino a quando la procedura di rilascio non si sia definitivamente conclusa.

Potrebbe, eventualmente, residuare qualche possibile dubbio in ordine alla eccessiva **indeterminatezza** della causa di non punibilità in disamina, nella parte in cui si limita ad esigere una condotta di *collaborazione* all'accertamento dei fatti (sia pure da leggersi in uno con la volontaria ottemperanza all'ordine), non altrimenti definita. Il problema potrebbe porsi perché la condotta di collaborazione è prevista genericamente e senza essere altrimenti definita. E ciò diversamente dalle molte ipotesi disseminate nell'ordinamento di attenuanti fondate sul ravvedimento operoso e sulla collaborazione *post delictum* (da ultimo v. ad es. l'art. 518-*septiesdecies*, comma secondo, cod. pen.<sup>168</sup>) formulate in termini molto più puntuali (e alle quali, peraltro, il legislatore annette rilievo meramente circostanziale), rispetto alle quali la sedimentata giurisprudenza di legittimità richiede uno specifico accertamento giudiziale, caso per caso, in ordine all'utilità ed alla proficuità delle dichiarazioni collaborative, prescindendo dalla qualità degli elementi probatori già emersi e dalla spontaneità da parte del collaborante della revisione critica del proprio operato (*ex multis* Sez. 1, n. 48646 del 19/6/2015, Marti e altro Rv. 265851-01) con una valutazione giudiziale insuscettibile di censura in sede di legittimità, ove supportata da motivazione logica ed esaustiva (così, ad es., sull'attenuante dell'art. 73, comma settimo, del d.P.R. n. 309 del 1990, Sez. 4, n. 3946 del 19/1/2021, Hamri, Rv. 280385-01; conf. Sez. 4, n. 7956 del 2015, P.G. in proc. Vitali, Rv. 262438-01; Sez. 4, n. 3853 del 16/2/1996, Maccaferri, Rv. 205189-01). Al riguardo, si esige una concreta e fattiva attività di collaborazione, volta ad evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori e a coadiuvare gli organi inquirenti nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e la cattura degli autori dei delitti, non essendo sufficiente un mero atteggiamento di resipiscenza, la confessione delle proprie responsabilità o la descrizione di circostanze di secondaria importanza (così, rispetto all'attenuante già prevista dall'art. 8 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, da ultimo Sez. 1, n. 52513 del 14/6/2018, L., Rv. 274190-01; conf. Sez. 6, n. 36570 del 26/6/2012, Russo e altri, Rv. 253393-01).

### 5.1.2. Condizioni di procedibilità ed istituti processuali.

Il comma **quarto** dell'art. 634-*bis* cod. pen. disciplina la **procedibilità** del reato di nuovo conio, stabilendo la regola generale della punibilità **a querela** della persona offesa.

È prevista, peraltro, al **comma quinto** la procedibilità **d'ufficio** nei casi in cui il fatto sia commesso ai danni di una persona incapace, per età o per infermità, sul modello delle analoghe

<sup>167</sup> A prima lettura, v. G. AMATO, *op. ult. cit.*, pagg. 94 s.

<sup>168</sup> Su cui v. **Relazione su novità normativa n. 34/2022**, cit., § 2.16.

eccezioni introdotte nell'ordinamento – come noto – col d.lgs. n. 150 del 2022 rispetto a reati contro il patrimonio.

Sempre in tema di procedibilità d'ufficio, il legislatore ha provveduto a modificare anche l'art. 639-*bis* cod. pen., prevedendo che anche per il reato di cui all'art. 634-*bis* cod. pen. (come già per i reati di cui agli artt. 631, 632, 633 e 636 cod. pen.) si proceda d'ufficio nei casi in cui fatto riguardi un bene pubblico o destinato al pubblico.

Passando agli **istituti processuali**, considerati i limiti edittali (da due a sette anni di reclusione), sono applicabili la custodia cautelare in carcere e le altre misure coercitive (art. 280, commi 1 e 2, cod. proc. pen.).

È ammesso l'arresto *obbligatorio* in flagranza (art. 380, comma 2, lett. *i*, cod. proc. pen.).

Il fermo di indiziato di delitto è consentito (art. 384, comma 1, cod. proc. pen.).

Sono sempre consentite le intercettazioni (art. 266, comma 1, lett. *a*, cod. proc. pen.).

In ragione della pena prevista, il reato è di competenza del Tribunale in composizione monocratica (art. 33-*ter*, comma 2, cod. proc. pen.) e richiede la celebrazione dell'udienza preliminare.

### 5.1.3. Profili problematici.

Sulla nuova incriminazione nei primi commenti dottrinari e tra gli auditi sono state sollevate numerose perplessità circa la tenuta costituzionale della norma<sup>169</sup>, anche attraverso il forte richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale il **diritto all'abitazione** "rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione" ed è "incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (Corte Cost. n. 44 del 2020)<sup>170</sup>.

Del pari, non sono mancate voci che hanno parlato apertamente di "doppia violazione di diritti umani" in relazione alla introduzione della nuova fattispecie, in quanto "lo Stato italiano non solo non garantisce il diritto a un alloggio adeguato, sancito dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICESCR), ma commina agli occupanti sanzioni penali, quali la reclusione da due a sette anni, che paiono violare gli elementi fondamentali di ragionevolezza, necessità e proporzionalità"<sup>171</sup>.

### 5.2. Reintegrazione nel possesso dell'immobile (art. 321-*bis* cod. proc. pen.).

Accanto alla figura incriminatrice di nuovo conio, il **comma 3** dell'art. 10 inserisce nel codice di rito l'inedito **art. 321-*bis* cod. proc. pen.** intitolato «**Reintegrazione nel possesso dell'immobile**».

La *Relazione illustrativa* ricollega espressamente la nuova procedura "volta alla reintegrazione nel possesso dell'immobile oggetto di occupazione arbitraria ai sensi dell'articolo 634-*bis* del

<sup>169</sup> Tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, A. ALGOSTINO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>170</sup> Secondo cui "il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso, Corte cost. n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; cfr. le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

<sup>171</sup> In termini, tra gli auditi, ANF, *op. cit.*, pag. 4, secondo cui "desta viva preoccupazione, in particolar modo, l'impatto che la norma *de qua* potrà avere sulle seguenti categorie: occupanti un immobile per necessità; soggetti nei confronti dei quali sono stati emessi provvedimenti esecutivi di sfratto per morosità e/o per finita locazione; soggetti nei confronti dei quali è in corso una procedura esecutiva immobiliare per intervenuta risoluzione del contratto di mutuo fondiario; soggetti che non sono in grado di provare l'esistenza di un contratto di locazione verbale; soggetti che occupano un'abitazione in base ad un contratto di sublocazione non autorizzato o in cambio di prestazioni e/o servizi; soggetti occupanti in virtù di un contratto di comodato, privi di alcun contratto o vittime di un falso contratto di locazione; soggetti senza fissa dimora occupanti immobili abbandonati; soggetti che risiedono in campi e insediamenti non autorizzati".

codice penale".<sup>172</sup>

Il nuovo art. 321-*bis* cod. proc. pen. prevede, innanzitutto, che il giudice competente – espressamente individuato nel secondo periodo nel giudice per le indagini preliminari «*prima dell'esercizio dell'azione penale*» – su richiesta del pubblico ministero disponga con **decreto motivato** la **reintegrazione nel possesso** dell'immobile oggetto di occupazione arbitraria ai sensi dell'art. 634-*bis* cod. pen.

Se l'immobile occupato corrisponde all'**unica abitazione effettiva del «denunciante»**, gli ufficiali di polizia giudiziaria che ricevono la denuncia – *recte*: la querela, visto che si tratta, di regola, di reato procedibile a querela (v. *retro* § 5.1.2), *NdA* – espletati i primi accertamenti tesi a verificare la sussistenza dell'arbitrarietà dell'occupazione, si recano, senza ritardo, presso l'immobile del quale il denunciante dichiara di essere stato spossessato, al fine di svolgere le necessarie attività di polizia giudiziaria. Qualora dovessero sussistere **fondati motivi** per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione, gli ufficiali di polizia giudiziaria **ordinano** all'occupante l'**immediato rilascio** dell'immobile e contestualmente reintegrano il denunciante nel possesso. «*In caso di diniego all'accesso, resistenza, di rifiuto di eseguire l'ordine di rilascio o assenza dell'occupante, i predetti ufficiali di polizia giudiziaria, ove sussistano fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione, dispongono coattivamente il rilascio dell'immobile e reintegrano il denunciante nel possesso, previa autorizzazione del pubblico ministero. Tale autorizzazione deve essere scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, ovvero resa per via telematica*».

Inoltre, ai medesimi ufficiali spetta l'onere di redigere il **verbale** delle attività svolte – dal quale devono risultare i motivi che hanno portato al provvedimento di rilascio – e di consegnarne copia alla persona destinataria dell'ordine di rilascio.

Il verbale deve essere poi trasmesso, nelle quarantotto ore successive, al pubblico ministero del luogo in cui la reintegrazione del possesso è avvenuta. Se il pubblico ministero non dispone la restituzione dell'immobile al destinatario dell'ordine di rilascio, chiede al giudice la **convalida** e l'emissione di un **decreto di reintegrazione nel possesso** entro quarantotto ore dalla ricezione del verbale.

Nel caso di inosservanza dei termini previsti, ovvero nei casi in cui il giudice non emette l'ordinanza di convalida entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta, la reintegrazione nel possesso perde efficacia.

Infine, si prevede che copia dell'ordinanza e del decreto di reintegrazione nel possesso debba essere immediatamente notificata all'occupante.

Alla luce della suesposta disciplina, si è affermato nella prima dottrina che quella descritta costituisce una disciplina nella quale la polizia giudiziaria ha un ampio spazio operativo, specie nella fase di primo accertamento dei fatti e di esecuzione del reintegro del possesso in favore del denunciante<sup>173</sup>.

A tal proposito, va segnalato che una rilevante novità è costituita certamente dalla mancata previsione di un intervento in via di urgenza del P.M.<sup>174</sup>, diversamente da quanto disciplinato per il sequestro preventivo dal comma 3-*bis* dell'art. 321 cod. proc. pen.<sup>175</sup>.

Da una prima lettura, inoltre, emerge che l'intervento del pubblico ministero e del giudice, previsto al primo comma, possa avvenire anche laddove l'immobile non sia l'«*unica abitazione del denunciante*», essendo necessario e sufficiente che si tratti di un **immobile adibito a domicilio**, non distinguendosi tra abitazione principale o secondaria. Si tratta di una modalità

<sup>172</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 15.

<sup>173</sup> Cfr. F. FORZATI, *op. cit.*, pag. 15, il quale afferma che "è agevole cogliere, nelle norme richiamate, il preminente ruolo assegnato alle forze dell'ordine che agiscono in prima battuta – invertendo il normale meccanismo di sottoposizione della P.G. all'organo inquirente ovvero al controllo di legalità del Giudice...".

<sup>174</sup> Sul punto esprime delle perplessità, tra gli auditi, A. SPATARO, *op.cit.*, pag. 16: "desta profonda preoccupazione l'aumento dei poteri della polizia che può intervenire immediatamente, senza autorizzazione scritta dell'Autorità giudiziaria, qualora quella occupata sia l'unica abitazione effettiva del denunciante, potere immediato che diminuisce lo spazio all'Autorità giudiziaria la quale interviene solo successivamente".

<sup>175</sup> In termini, G. AMATO, *Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto il reintegro accelerato*, cit., pag. 95.

di reintegrazione nel possesso (decisione del giudice penale su richiesta del pubblico ministero) che si affianca alle procedure previste in ambito civilistico, in particolare dall'art. 703 cod. proc. civ.; sul punto è stato segnalato che la coesistenza dei due rimedi potrebbe, in concreto, determinare una sorta di attrazione in sede penale di vicende tipicamente oggetto della cognizione e dell'esecuzione civile o, comunque, potrebbe generare delle forme di interferenza (ed eventuali contrasti di decisione) tra le azioni esperite in sede civile e le misure adottate o adottabili in sede penale<sup>176</sup>.

Diversamente, l'attivazione della polizia giudiziaria ai sensi dei commi da 2 a 6 dell'art. 321-*bis* cod. proc. pen., ha quale presupposto la circostanza che l'immobile sia l'«**unica abitazione del denunciante**»; in tal caso la polizia giudiziaria dovrà attivarsi d'iniziativa e «*senza ritardo*» per soddisfare le esigenze della persona offesa (*querelante*) a recuperare la disponibilità dell'immobile. In questa fase quindi - come sottolineato dal C.S.M. in sede di parere - la polizia giudiziaria, per operare il rilascio coattivo di urgenza, dovrà accertare che l'immobile occupato sia effettivamente l'«*unica abitazione del denunciante*» e che l'occupazione sia, altresì, «*arbitraria*», con una delicata attività di indagine, di cui dovrà dettagliatamente essere informato il pubblico ministero al fine di ottenere da questi l'autorizzazione a procedere al rilascio e alla reintegrazione del denunciante nel possesso dell'immobile<sup>177</sup>.

Non molto chiaro è parso riferimento alla «arbitrarietà» della occupazione, concetto richiamato ai commi 2, 3 e 4 del nuovo art. 321-*bis* cod. proc. pen., agli effetti del quale gli ufficiali di polizia giudiziaria, per procedere al rilascio dell'immobile, devono accertare la sussistenza di «*fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà della occupazione*».

Si tratta di accertamenti preliminari, resi in una fase iniziale delle indagini, in cui vengono svolte le prime attività dirette a verificare la fondatezza della notizia di reato; non potrà prescindere, ad ogni modo, dallo svolgere accertamenti circa la sussistenza del *fumus* degli elementi del reato di cui all'art. 634-*bis* cod. pen., il quale costituisce, ai sensi del primo comma del nuovo 321-*bis* cod. proc. pen., il presupposto per poter procedere alla «*reintegrazione nel possesso dell'immobile*»; ne consegue che il richiamato concetto di *arbitrarietà* della occupazione, che costituisce un requisito anche della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 633 cod. pen., in questo ambito procedurale dovrà essere necessariamente parametrato alla sussistenza degli elementi costitutivi dell'art. 634-*bis* cod. pen. e, quindi, *in primis* alla verifica della integrazione di una condotta di violenza e/o minaccia che qualifichi l'occupazione.

Sotto il profilo probatorio, la norma fa riferimento alla sussistenza di «**fondati motivi**», idonei a qualificare come arbitraria l'occupazione, concetto verosimilmente mutuato dall'art. 352 cod. proc. pen. in tema di **perquisizioni**.

Ad ogni modo, trattandosi di una norma inserita stabilmente nel titolo II del libro IV del nostro codice di procedura penale, riguardante le misure cautelari reali, l'accertamento dei «*fondati motivi*», in concreto, non appare essere molto diverso da quello relativo alla verifica della sussistenza del *fumus commissi delicti*, presupposto per disporre il sequestro preventivo; pare opportuno, quindi, richiamare la più recente evoluzione giurisprudenziale secondo la quale tale verifica non è limitata all'astratta verifica della sussumibilità del fatto in un'ipotesi di reato, ma nella "esistenza di concreti e persuasivi elementi di fatto, quantomeno indiziari, indicativi della riconducibilità dell'evento alla condotta dell'indagato, pur se il compendio complessivo non deve necessariamente assurgere alla persuasività richiesta dall'art. 273 cod. proc. pen. per le misure cautelari personali" (Sez. 4, n. 20341 del 03/04/2024, Balint, Rv. 286366-01).

Come anticipato, la procedura di nuova introduzione attribuisce un ruolo ed una responsabilità centrali agli accertamenti della **polizia giudiziaria**, da svolgersi, nell'intento del legislatore, con grande celerità («*senza ritardo*»: espressione identica a quella di cui all'art. 347, comma 1, cod. proc. pen., relativa alla comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero) e, quindi,

---

<sup>176</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 14.

<sup>177</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 15.

necessariamente, sulla base di indagini sommarie; a tal proposito, si è segnalato che il rilascio coattivo dell'immobile, proprio perché da realizzarsi in tempi brevi, potrebbe aprire lo spazio a situazioni di grande disagio sociale, considerato che difficilmente l'occupante obbligato al rilascio potrebbe trovare un nuovo alloggio in poco tempo<sup>178</sup>.

Per quanto riguarda gli **strumenti di tutela**, nel nuovo art. 321-*bis* cod. proc. pen. non vi è nessun riferimento alla possibile forma di **impugnazione** dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nel corso della descritta procedura, né è previsto un esplicito rinvio alle norme in tema di impugnazione delle misure cautelari reali. Sul punto la prima dottrina ha sostenuto che "il nuovo articolo 321-*bis* siccome inserito tra le misure cautelari reali, nel capo II del titolo II del codice di rito, dedicato al sequestro preventivo [...] va inevitabilmente considerato come concettualmente assimilabile al *genus* del sequestro preventivo...ciò che consente di estendere a tale nuova misura gli strumenti di tutela previsti per il sequestro preventivo (riesame, appello, ricorso per cassazione: art. 322 ss. cod. proc. pen.)"<sup>179</sup>.

A conclusioni certamente diverse deve giungersi in ordine alla **impugnabilità** autonoma dei provvedimenti di immediato rilascio (o di rilascio coattivo) dell'immobile e di reintegro del denunciante nel possesso, emanati nel corso della procedura *de qua* dagli ufficiali di polizia giudiziaria ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 321-*bis* cod. proc. pen.: si tratta, infatti, di atti di polizia giudiziaria, privi di natura giurisdizionale, che come tali non possono essere impugnati in via autonoma e che, inoltre, non potendo essere qualificati quali provvedimenti abnormi, non sono impugnabili neppure con il ricorso per cassazione (sulla non impugnabilità degli atti di polizia giudiziaria, cfr. da ultimo, Sez. 2, n. 19548 del 14/03/2024, Caronte, Rv. 286431-01).

## **6. Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di circostanze aggravanti comuni e di truffa (art. 11).**

L'art. 11, composto di tre commi, reca nei primi due interventi novellistici al codice penale e nell'ultimo al codice di rito.

Oltre ad introdurre una nuova **circostanza aggravante comune** (comma 1), apporta modifiche al regime circostanziale dell'art. 640 cod. pen. (comma 2) e un correlato intervento procedurale finalizzato ad includere la nuova fattispecie di truffa aggravata, di cui al nuovo terzo comma dell'art. 640 cod. pen., nel novero dei reati per i quali è previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza** (comma 3).

L'articolo era già presente nel testo originario del d.d.l. sicurezza (art. 9 Atto Camera n. 1660) ed era stato modificato nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera (art. 11 Atto Senato n. 1236); trasfuso nel d.l. sicurezza, ha subito alcune modifiche rispetto a quel testo.

### **6.1. L'art. 61, comma primo, n. 11-*decies*, cod. pen.**

Solo una delle nuove circostanze aggravanti introdotte dal d.l. sicurezza fa parte dell'elenco delle aggravanti comuni di cui all'**art. 61 cod. pen.**: elenco nel quale con l'aggiunta di questo inedito **numero 11-*decies***) ad opera dell'art. 11, comma 1, si giunge quasi al raddoppio di quelle concepite nell'originario impianto del codice penale.

Le tappe di questo progressivo "allungamento" dell'art. 61 cod. pen. all'esito delle numerose novellazioni apportategli anche di recente – "che ne hanno appesantito e alterato profondamente la struttura, affastellando di aggravanti sempre più puntuali e specifiche, distoniche rispetto al

---

<sup>178</sup> In termini, tra gli auditi, ANF, *op. cit.*, pag. 4: "l'intervento normativo riduce le garanzie procedurali volte a proteggere gli occupanti di un'abitazione dal rischio di essere letteralmente messi sulla strada".

<sup>179</sup> G. AMATO, *op. ult. cit.*, pag. 97, il quale aggiunge: "Diversamente, si porrebbe un vuoto di tutela nei confronti degli interessati che volessero dolersi dei provvedimenti adottati: per esempio, l'occupante a fronte del decreto di reintegrazione del possesso da parte del giudice, oppure il denunciante laddove il pubblico ministero abbia disposta la restituzione dell'immobile al destinatario dell'ordine di rilascio o laddove il giudice non abbia convalidato la disposta reintegrazione".

carattere generale e astratto che dovrebbe essere tipico della norma penale<sup>180</sup> – sono state sin qui scandite dalla traduzione di ogni nuovo avvertito allarme sociale in un inasprimento di pena, derivante da interventi normativi che, come nel decreto in esame, riportavano in rubrica il richiamo alla "sicurezza": si è cominciato con il n. 11-*bis*) per il reato commesso da chi si trova illegalmente nel territorio nazionale, aggiunto dal decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008 n. 125, e poi dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte cost. n. 249 del 2010, fino all'odierna introduzione del n. 11-*decies*) per chi ha agito con violenza e minaccia contro il personale scolastico, sancita poco tempo fa, con la legge 4 marzo 2024, n. 25.

L'art. 11 introduce la **nuova circostanza aggravante comune** all'art. 61 cod. pen. nei seguenti termini:

«**11-*decies***) *l'aver, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio[,]* commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri»<sup>181</sup>.

Dunque, la nuova aggravante *ad effetto comune* opera nei confronti di chi commette **il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno di convogli adibiti al trasporto di passeggeri**; pur inserito tra quelli comuni, tale fattispecie circostanziale è però collegata non a tutti i reati, ma solo ai «*delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio*».

La lettera della disposizione richiama le rubriche che nel libro II si ritrovano nel Titolo VI (*delitti contro l'incolumità pubblica*), nel Capo 1 (*delitti contro la vita e l'incolumità individuale*) e nel Capo 3 (*delitti contro la libertà individuale*) del Titolo XII, nel Titolo XIII (*delitti contro il patrimonio*).

Secondo la *Relazione illustrativa*, "la norma indica il catalogo dei delitti rispetto ai quali la nuova circostanza aggravante esprime un grado di maggiore offensività tale da giustificare l'aumento di pena in analogia con quanto già previsto dall'articolo 61 cod. pen. rispetto ad altre circostanze aggravanti ivi contemplate"<sup>182</sup>.

Va sottolineato che la nuova aggravante comune – definibile "*di luogo*" secondo certa dottrina<sup>183</sup> – risulta in parte **sovrapponibile** a quelle, *speciali*, previste in tema di **furto** dall'art. 625, comma primo, n. 6, cod. pen., che è aggravato «*se il fatto è commesso sul bagaglio dei viaggiatori in ogni specie di veicoli, nelle stazioni, negli scali o banchine, negli alberghi o in altri esercizi ove si somministrano cibi o bevande*», e dall'art. 628, comma terzo, n. 3-*ter*, cod. pen. in relazione al delitto di rapina, che risulta aggravata «*se il fatto è commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto*» (cfr. Sez. 7, n. 14290 del 11/01/2023, Lucia, Rv. 284602-01: in tema di furto, sono compatibili e, dunque, possono concorrere tra loro, le aggravanti di cui all'art. 625, comma primo, n. 6, cod. pen. del fatto commesso su bagaglio del viaggiatore, e di cui all'art. 625, comma primo, n. 8-*bis*, del fatto commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto, poiché la prima è diretta alla tutela dei beni trasportati, ritenuti maggiormente vulnerabili come quelli esposti alla pubblica fede, mentre la seconda è diretta a una maggior tutela degli utenti dei mezzi di pubblico trasporto, da ritenersi in una condizione oggettiva di minorata difesa).

La formula che richiama il n. 4) dell'art. 61 cod. pen. («*o che comunque offendono il*

<sup>180</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>181</sup> In senso critico, sull'introduzione di questa aggravante comune rispetto all'originario d.d.l. sicurezza, cfr. AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 1.

<sup>182</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 15.

<sup>183</sup> Parla di aggravanti "di luogo e di contesto", E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 5, a commento delle molte circostanze introdotte dal d.d.l. sicurezza le quali prevedono che "il medesimo fatto sia da considerare più grave se commesso in determinati luoghi, che sono quasi sempre quelli ove più frequentemente si consumano situazioni di disagio o di degrado: dentro un carcere, o in un centro di trattenimento per stranieri, o nelle periferie urbane, o nelle zone prospicienti le stazioni ferroviarie".

*patrimonio*) sembra estendere l'ambito a tutti quegli illeciti dai quali può derivare un danno patrimoniale, nozione nella quale rientra anche la perdita di una seria e consistente possibilità di conseguire un bene o un risultato economicamente valutabile (**Sez. U, n. 30016 del 28/03/2024, Annunziata, Rv. 286656-01**).

### 6.2.1. Profili problematici.

Con riguardo al principio costituzionale di **ragionevolezza**, l'AIPDP ha sollevato "forti dubbi" su tale aggravante, in quanto applicabile a tutti i reati, senza che vi sia "alcun nesso tra un 'qualsiasi' reato e uno degli specifici luoghi indicati"<sup>184</sup>.

Molto critica l'avvocatura, secondo la quale "mai si era escogitata una aggravante così irragionevole come quella 'ferroviaria' che aumenta le pene, per qualsiasi reato, se commesso all'interno o nelle adiacenze di quelle strutture. Resta un mistero la regola criminologica per cui, ad esempio, una omissione di atti d'ufficio sia più grave se commessa sotto una pensilina ferroviaria, piuttosto che in un ministero"<sup>185</sup>.

Con riguardo al principio di **offensività**, autorevole dottrina costituzionalistica ha evidenziato che "non è chiaro affatto dove (a parte casi particolari) sia la maggiore odiosità od offensività del fatto o il maggiore allarme sociale che ne derivi"<sup>186</sup>.

Con riguardo al principio costituzionale di **precisione e determinatezza**, la prima dottrina e il C.S.M. in sede di parere<sup>187</sup> hanno evidenziato che sarà problematica in sede applicativa l'individuazione delle «*immediate adiacenze*» delle stazioni ferroviarie e metropolitane, concetto che deve considerarsi necessariamente più restrittivo rispetto a quello di «*adiacenze*» non ulteriormente aggettivate, che fanno scattare l'aggravante di cui al n. 11-ter) a carico di chi commette il delitto in danno di un soggetto minore per l'appunto «*all'interno o nelle adiacenze di istituti di istruzione o di formazione*»; se anche una frazione della condotta è commessa all'interno della stazione e prosegue in luogo non prossimo, sarà agevole risolvere la questione interpretativa. Altrimenti il rispetto del principio di tassatività [*recte*: determinatezza, *Nda*] imporrà di considerarla applicabile solo se il luogo di commissione del reato, seppure esterno, costituisca diramazione dell'area o della struttura che compone la stazione<sup>188</sup>.

Mette conto sottolineare che lo stesso C.S.M. ha mostrato condivisione per "la scelta del legislatore urgente di interpolare la previsione contenuta nel corrispondente art. 11 del disegno di legge, prevedendo che l'aggravante *de qua* si applichi esclusivamente a determinate categorie di delitti: la precisazione consente di neutralizzare le perplessità, manifestate anche dai primi commentatori, relative alla non immediata intellegibilità delle ragioni del maggior disvalore attribuito alla commissione di *qualsiasi* tipo di reato nei luoghi suddetti"<sup>189</sup>.

Si segnala che in relazione alla novella in discorso, la Procura della Repubblica di Foggia, con memoria depositata nell'ambito di un procedimento avviato sotto il vigore del d.l. sicurezza, ha già eccepito l'**incostituzionalità** della nuova circostanza aggravante (e dell'altra di coeva introduzione ex art. 337 cod. pen.: su cui v. *postea* § 10) in relazione **agli artt. 3, 25, 27 e 77, comma secondo, Cost.**

Il caso oggetto del giudizio riguarda alcuni imputati chiamati a rispondere di resistenza a

<sup>184</sup> In termini, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 1.

<sup>185</sup> F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione*, cit.

<sup>186</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 3, che avverte: "si badi, allarme sociale è cosa diversa dalla semplice visibilità, che è elemento in sé irrilevante, che la proposta di novellazione sembra avere in mente".

<sup>187</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, cit., pag. 5: "A prescindere dal limitato grado di determinatezza della nozione di 'immediata adiacenza', che verosimilmente vedrà una situazione di assestamento interpretativo che nella fase iniziale potrà determinare alcune applicazioni disomogenee".

<sup>188</sup> G. TONA, *Nuova aggravante se l'azione è commessa in stazione o in metro*, cit.; solleva dubbi sotto il profilo del principio di tassatività [*recte*: determinatezza, *Nda*], tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 13, nonché M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 11, secondo il quale la nuova "aggravante non avrebbe alcuna giustificazione ragionevolmente sostenibile in ordine alla necessità di aumentare la pena... non potendosi scorgere un nesso universale tra quei luoghi e condotte solo ivi casualmente poste in essere".

<sup>189</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 6.

pubblico ufficiale e lesioni personali nei confronti di due agenti di p.g. e di p.s. operanti nel compartimento di polizia ferroviaria presso la stazione di Foggia. Il P.M. ha contestato le **due nuove circostanze aggravanti** introdotte dagli artt. 11, comma 1, e 19, comma 1, lett. b), d.l. n. 48 del 2025: in rapporto alle lesioni, la nuova **aggravante comune ex art. 61, n. 11-decies cod. pen.**, per aver «*commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri*»; in rapporto alla resistenza a pubblico ufficiale, la neointrodotta circostanza speciale ex art. 337, comma secondo, cod. pen., prevista per il caso in cui «*la violenza o minaccia è posta in essere per opporsi a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza mentre compie un atto di ufficio*» (su cui v. *postea* § 10). Le fattispecie circostanziali in questione – secondo la Procura foggiana – non risponderebbero, anzitutto, a canoni di **ragionevolezza** e di coerenza, creando **disparità di trattamento** per fatti analoghi.

Viene rappresentato a sostegno del dubbio di (in)costituzionalità, a titolo esemplificativo, il fatto che tra i reati che “comunque” offendono il patrimonio potrebbero rientrare persino illeciti contro la pubblica amministrazione, come il peculato, senza che vi siano ragioni plausibili per punire maggiormente colui che commette tale delitto «*all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri*» e non in un ufficio pubblico, sede naturale di tale delitto.

In secondo luogo, l'introduzione delle aggravanti tramite decreto-legge avrebbe compreso le prerogative del Parlamento nel processo di definizione delle scelte di criminalizzazione compromettendo al contempo la conoscibilità delle norme da parte dei cittadini per l'assenza di un adeguato periodo di *vacatio legis* (profilo su cui v. *funditus retro* § 3.1.4). Non sussisterebbero – secondo la Procura foggiana – i **requisiti di straordinaria necessità ed urgenza** prescritti dalla Costituzione. Il decreto-legge, infatti, si limiterebbe a un'apodittica affermazione della sussistenza dei presupposti richiesti, mentre la sua adozione – dopo oltre un anno di dibattito parlamentare – lascerebbe trasparire il reale intento alla base del ricorso alla decretazione d'urgenza: quello di «*accelerare, se non addirittura vanificare, il procedimento legislativo ordinariamente previsto dagli artt. 72 e seguenti della Costituzione*».

Il giudice del Tribunale di Foggia si è riservato di decidere sulla questione, rinviando all'udienza che si terrà il prossimo 17 giugno 2025.

### **6.3. Modifiche all'art. 640 cpv. cod. pen.**

Lo stesso art. 11 prevede, al **comma 2**, una modifica relativa al reato di truffa (art. 640 cod. pen.) di natura **sostanziale** cui si correla quella di natura procedurale recata dal successivo comma 3<sup>190</sup>.

Con riguardo alla prima, viene prevista l'introduzione di una **nuova aggravante speciale** in seno al **nuovo terzo comma** dell'art. 640 cod. pen., recante una specifica ipotesi di truffa aggravata, con contestuale **abrogazione** del comma secondo-*bis*. Come spiega la *Relazione illustrativa*, con l'introduzione della nuova aggravante si è voluto “reprimere in maniera più incisiva il fenomeno delle truffe nei confronti degli anziani. Dall'esame dei dati relativi alle vittime di truffe commesse ai danni di persone di età pari o superiore a sessantacinque anni forniti dalla Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno emerge, infatti, che, negli ultimi anni, i soggetti passivi di tali condotte hanno subito un decisivo incremento, passando dai 21.480 del 2020, ai 24.338 del 2021, ai 26.630 del 2022.

---

<sup>190</sup> Su cui ha espresso forti perplessità, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, tra gli altri, R. CORNELLI, *op. cit.*, “si opera un ampliamento della cornice editale di fattispecie penali esistenti, nell'illusione che l'aumento della gravità della sanzione determini una riduzione dei reati. Nel caso del delitto di truffa, anche senza considerare l'elevato numero oscuro derivante dalla mancata denuncia, il tasso di svelamento degli autori è talmente basso da risultare di nessuna utilità insistere sulla trasformazione dell'aggravante in reato autonomo di truffa aggravata, con aumento delle pene, garantendone la procedibilità d'ufficio, l'arresto obbligatorio in flagranza e l'applicazione della misura cautelare in carcere”.

Nell'anno in corso, alla data del 31 agosto 2023, gli anziani vittime di tali comportamenti ammontavano a 21.924, con una variazione percentuale in aumento del +28,9 per cento rispetto al dato relativo al medesimo periodo del 2022, quando gli anziani truffati erano stati 17.008<sup>191</sup>.

La modifica normativa – che si ispira, dunque, alla necessità di rafforzare gli strumenti di deterrenza di repressione delle truffe agli anziani<sup>192</sup> – è consistita nell'abrogazione del comma secondo-*bis*) dell'art. 640, che rinviava all'aggravante comune della cd. **minorata difesa** di cui al numero 5 dell'art. 61 cod. pen. e nella **coeva introduzione**, al suo posto, di un **nuovo terzo comma** del seguente tenore:

«Quando ricorre la circostanza di cui all'articolo 61, numero 5), la pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 700 a euro 3.000».

Come spiega la *Relazione illustrativa*, nel nuovo capoverso è stata collocata la medesima "condotta già prevista dal sopracitato comma 2-*bis* che assume **autonomo rilievo**"<sup>193</sup> e in relazione al quale viene previsto un più aspro innalzamento di pena (prima era da uno a cinque anni di reclusione e la multa da euro 309 a euro 1.549<sup>194</sup>).

La prima dottrina, pur condividendo "l'istanza politico-criminale di scoraggiare l'odioso fenomeno delle truffe ai danni degli anziani", ha segnalato un elemento di perplessità perché il "nuovo terzo comma richiama, infatti, ancora una volta la circostanza aggravante della minorata difesa, in rapporto alla quale la giurisprudenza ha più volte precisato che l'età del soggetto passivo non è di per sé sola idonea ad integrare l'aggravante *de qua*, dovendosi poi verificare se l'età avanzata incida in concreto sulla capacità di discernimento"; sarebbe stato dunque "preferibile dare all'età autonomo e specifico rilievo in sede di formulazione della fattispecie"<sup>195</sup> (cfr. ad es. Sez. 2, n. 16017 del 14/03/2023, Leone, Rv. 284523-01, secondo la quale ai fini della configurabilità dell'aggravante di cui all'art. 61, n. 5), cod. pen., l'età avanzata della persona offesa non realizza una presunzione assoluta di minorata difesa per la ridotta capacità di resistenza, dovendosi valutare, invece, la ricorrenza di situazioni che denotano la particolare vulnerabilità della vittima dalla quale l'agente trae consapevolmente vantaggio<sup>196</sup>).

In effetti, le odierne modifiche prendono di mira il fenomeno delle truffe agli anziani, in relazione alle quali era stato già introdotto il comma secondo-*bis*) dell'art. 640 cod. pen. - ora abrogato - dalla legge n. 94 del 2009 (su cui cfr. Sez. 2, n. 35997 del 23/09/2010, Licciardello e altri, Rv. 248163-01: ai fini della configurabilità della circostanza aggravante della minorata difesa, l'età avanzata della vittima del reato, a seguito delle modificazioni legislative introdotte dalla legge n. 94 del 2009, è rilevante nel senso che impone al giudice di verificare, allorché il reato sia commesso in danno di persona anziana, se la condotta criminosa posta in essere sia stata agevolata dalla scarsa lucidità o incapacità di orientarsi da parte della vittima nella comprensione degli eventi secondo criteri di normalità; nel senso che l'età avanzata della persona offesa non realizza una presunzione assoluta di minorata difesa e l'indagine sull'effettivo approfittamento di una particolare condizione di vulnerabilità è rimessa al giudice, v. Sez. 2, n. 16017 del 14/03/2023, Leone, Rv. 284523; Sez. 2, n. 47186 del 22/10/2019, Bona, Rv. 277780-01).

Invero, quando il legislatore ha voluto prevedere l'età della persona offesa, in sé considerata, come un elemento aggravatore della condotta illecita, lo ha fatto espressamente così come avvenuto per il reato di rapina di cui all'art. 628, comma terzo, cod. pen. con l'inserimento nell'elenco delle circostanze aggravanti, a opera del d.l. n. 93 del 2013, convertito in legge n.

<sup>191</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 15.

<sup>192</sup> Cfr. *Analisi tecnico-normativa*, sub art. 11, cit., pag. 3.

<sup>193</sup> In termini *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 16.

<sup>194</sup> Secondo M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 11, "irragionevole appare altresì la sussunzione in autonoma fattispecie penale della truffa commessa con le modalità di cui all'art. 640, comma 2-*bis*, cod. pen., non solo per la sproporzione sanzionatoria [...] ma anche perché espressiva di una fallace logica deterrente attraverso l'aumento delle pene".

<sup>195</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>196</sup> Fattispecie relativa a una tentata truffa in danno di una donna di settantatré anni, in cui la Corte ha ritenuto corretta la decisione con la quale, in ragione della vigile attenzione reattiva prestata dalla persona offesa e della prontezza nel raccogliere elementi utili all'identificazione dell'agente, è stata esclusa la sussistenza dell'aggravante).

119 del 2013, del n. 3-*quinquies*), avente a oggetto il fatto commesso in danno di persona ultrasessantacinquenne. Mentre quando ha introdotto la procedibilità d'ufficio di reati, altrimenti procedibili a querela, consumati in danno di soggetti in età avanzata, ha comunque richiesto che l'età comportasse la sua incapacità (così, ad esempio, nell'ultimo comma dell'art. 635 cod. pen. per le ipotesi di danneggiamento).

Sotto il profilo **intertemporale**, non può prescindere dalla considerazione che alla formale abrogazione del comma secondo-*bis* dell'art. 640 cod. pen. (già punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 309 a 1.549 euro), il legislatore d'urgenza, con l'art. 11, ha contestualmente introdotto un nuovo comma terzo dai **medesimi contenuti normativi** della disposizione abrogata ma **più severamente** punito (reclusione da due a sei anni, oltre alla multa da 700 a 3.000 euro), sicché, nei procedimenti pendenti, continuerà ad applicarsi il vecchio comma secondo-*bis* dell'art. 640 per i fatti commessi **fino all'11 aprile 2025**, recante una disciplina sanzionatoria più favorevole agli effetti dell'art. 2, comma quarto, cod. pen., mentre il nuovo comma terzo sarà applicabile irretroattivamente nei soli procedimenti penali riguardanti fatti-reato commessi a partire dal **12 aprile 2024** (v. già *retro* § 2), fermo il divieto di combinare frammenti di discipline normative differenti, che darebbero altrimenti origine a una *tertia lex* non prevista dal legislatore, con conseguente violazione del principio di legalità (nel senso che in materia di successione di leggi penali, una volta individuata la disposizione complessivamente più favorevole con riferimento al caso concreto, il giudice deve applicarla nella sua interezza, essendo fatto divieto, in ossequio al principio di legalità, di combinare frammenti normativi dell'una e dell'altra, così da delineare una terza disciplina, v. *ex multis*, Sez. 4, n. 13207 del 27/01/2022, Premoli, Rv. 282936-01<sup>197</sup>; da ultimo, Sez. 3, n. 33149 del 07/06/2024, V., Rv. 286751-01).

#### **6.4. Modifiche all'art. 380, comma 2, lett. f.1), cod. proc. pen.**

Sul versante procedurale, infine, come anticipato l'art. 11, al **comma 3**, introduce nell'**art. 380, comma 2, cod. proc. pen.**, dopo la lettera *f*), una **nuova lettera f.1)**, che determina l'inclusione del «*delitto di truffa, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 640, terzo comma, del codice penale*» nel novero dei reati per i quali è previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza**.

Al riguardo, la prima dottrina – che ha rimarcato la “forte valenza simbolica senza che al messaggio corrisponda una maggiore efficacia nella tutela delle vittime vulnerabili” – e lo stesso C.S.M. in sede di parere hanno osservato come la previsione dell'obbligatorietà dell'arresto, in luogo della sua facoltatività, “rischia di non avere concrete ricadute di ordine pratico, giacché a rendere problematica l'adozione della misura precautelare non è tanto la previsione della sua mera facoltatività, quanto piuttosto la circostanza che le modalità di consumazione del reato appaiono difficilmente compatibili con il ricorrere del requisito della flagranza”<sup>198</sup>. “Avrebbe forse presentato maggiori margini di efficacia l'estensione anche alla fattispecie in discorso di strumenti procedurali già sperimentati con successo in ambito penale, quale la possibilità di **arresto in flagranza differita** di cui all'art. 382-*bis* cod. proc. pen., misura che avrebbe eventualmente anche consentito il mantenimento del previgente regime di facoltatività dell'arresto, utile per calibrare il ricorso alla misura precautelare limitativa della libertà personale all'effettiva gravità del caso concreto o, comunque, alla personalità criminale dell'autore del reato”<sup>199</sup>.

<sup>197</sup> Fattispecie in tema di omicidio stradale in cui la Corte ha ritenuto immune da censure la decisione impugnata che, in ragione del bilanciamento con le circostanze attenuanti di cui agli artt. 62 n. 6 e 62-*bis* cod. pen., ha valutato più favorevole la previgente disciplina prevista per il reato di omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme sulla circolazione stradale, rispetto a quella introdotta con la legge 23 marzo 2016, n. 41, anche ove sia stata riconosciuta l'attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 589-*bis*, comma settimo, cod. pen.

<sup>198</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 5; nello stesso senso, tra gli auditi sull'originario d.d.l. sicurezza, M. PELLISSERO, *op. cit.*

<sup>199</sup> In termini, C.S.M., *Parere*, cit., pag. 5.

## 7. Modifica all'art. 635 cod. pen. in materia di danneggiamento in occasione di manifestazioni (art. 12).

L'art. 12 modifica il terzo comma dell'art. 635 cod. pen., aggiungendo, in fine, un **nuovo periodo** che innalza il trattamento sanzionatorio per i fatti di **danneggiamento in occasione di manifestazioni** in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora il fatto sia commesso «*con violenza alla persona o minaccia*».

Tale ipotesi circostanziale era stata introdotta tra le condotte rilevanti ai fini della **perseguibilità d'ufficio** con il d.lgs. n. 7 del 2016, che aveva inserito l'inciso riferito alle manifestazioni in luogo pubblico nel riscritto comma primo dell'art. 635 cod. pen., disposizione nella quale si riprendevano ipotesi già contemplate nel previgente testo come procedibili d'ufficio.

Considerata allora una fattispecie autonoma per la quale non sussisteva alcuna continuità normativa rispetto a quelle precedenti (Sez. 6, n. 39919 del 06/06/2018, Martino, Rv. 273795-01), si caratterizzava per la sua **procedibilità d'ufficio** (anche se i beni danneggiati erano di proprietà di privati). Già allora si affermò che quella formulazione letterale richiedeva la verifica di un nesso di derivazione tra la condotta di danneggiamento e la manifestazione, non limitata alla mera contiguità logistica fra il luogo di consumazione del reato e quello in cui si svolge la manifestazione, ma estesa all'accertamento che le condotte di danneggiamento non si sarebbero verificate se la manifestazione non vi fosse stata (Sez. 2, n. 29588 del 04/04/2019, Berdusco, Rv. 277494-02).

Immutata tale formulazione, con il successivo intervento del d.l. n. 53 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2019, la fattispecie venne estratta dal comma primo dell'art. 635 cod. pen. e inserita in un autonomo **comma terzo** per fissare la specifica e più aspra risposta sanzionatoria della reclusione da uno a cinque anni.

Con la legge n. 6 del 2024, avente a oggetto disposizioni sanzionatorie delle condotte di danneggiamento di beni culturali e paesaggistici<sup>200</sup>, nel riscritto comma terzo dell'art. 635 cod. pen.<sup>201</sup> si è voluta aggiungere alla pena detentiva anche la pena pecuniaria della multa fino a euro 10.000.

L'ulteriore intervento odierno aggiunge al citato comma terzo dell'art. 635 un **altro periodo**, che nelle intenzioni dei proponenti il testo (originariamente contenuto nel d.d.l. sicurezza in discussione al Senato) doveva essere una fattispecie aggravata rispetto a quella già prevista.

Se in occasione di manifestazioni le condotte di danneggiamento sono commesse «*con violenza alla persona o con minaccia*», la pena è divenuta della reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e della multa fino a 15.000 euro (non più della reclusione da uno a cinque anni e della multa fino a 10.000 euro).

Si configurano, dunque, per effetto dell'odierno ulteriore intervento novellistico<sup>202</sup>, **due diverse fattispecie** di danneggiamento (aggravato) in occasione di manifestazioni il luogo pubblico o aperto al pubblico:

- l'una, "semplice", punita con la reclusione da uno a cinque anni;

---

<sup>200</sup> A prima lettura, in dottrina, A. NATALINI, *Spazio a una fattispecie delittuosa tagliata su casi di cronaca giudiziaria*, in *Guida al diritto*, 2024, n. 7, pagg. 40 ss.

<sup>201</sup> Nell'occasione il legislatore del 2024, "pur avendo interamente riscritto il comma terzo dell'art. 635 cod. pen., ne ha riproposto pedissequamente il medesimo contenuto precettivo (dunque in perfetta continuità normativa agli effetti dell'art. 2 cod. pen.), applicabile peraltro ad ogni «*manifestazione*» (non solo sportiva, ma anche politica, ecologista, eccetera). L'odierna innovazione riguarda, in realtà, solo la cornice sanzionatoria, che ora si è arricchita della pena pecuniaria, finora non prevista e solo nel suo importo massimo": in termini, A. NATALINI, *Spazio a una fattispecie delittuosa tagliata su casi di cronaca giudiziaria*, cit., pag. 41.

<sup>202</sup> In senso critico, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, AIGA, *op. cit.*, § 3, ove si critica questo intervento "per l'ennesima volta in pochi anni sulla medesima fattispecie di reato, in via del tutto antitetica al principio di certezza del diritto e creando problemi di coordinamento tra le norme", in piena aderenza, peraltro, "all'ipertrofia normativa che caratterizza la legislazione più recente", con ulteriore "eccessivo aggravamento sanzionatorio, determinato da elementi (violenza sulla persona o minacce) già contemplati dalla fattispecie di danneggiamento di cui al primo comma della norma".

- l'altra, ulteriormente aggravata se il fatto è commesso con violenza alla persona o con minaccia, punita con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e con la multa fino a 15.000 euro<sup>203</sup>.

L'applicazione della fattispecie di nuovo conio comporta l'**assorbimento** in tale nuova fattispecie aggravata di reati di minaccia (art. 612 cod. pen.) e di violenza privata (art. 610 cod. pen.), che sarebbero stati autonomamente perseguibili ed eventualmente sanzionabili ai sensi dell'art. 81 cod. pen. ove avvinte in un medesimo disegno criminoso, mentre potranno concorrervi le altre fattispecie poste a tutela dell'integrità psico-fisica della persona, come quelle di cui agli artt. 582 ss. cod. pen.<sup>204</sup>.

## **8. Modifiche in materia di sospensione condizionale della pena (art. 13, comma 2).**

In linea con gli obiettivi perseguiti dall'intervento riformatore, l'**art. 13, comma 2**, d.l. sicurezza interviene sulla parte generale del codice per introdurre, in fine, all'**art. 165 cod. pen.** – laddove stabilisce che la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata ad alcuni obblighi del condannato – un **nuovo ultimo comma** ai sensi del quale:

*«Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati».*

A tale innesto consegue – come spiega la *Relazione introduttiva* – il fatto che, se il divieto di accesso non è osservato, il giudice deve revocare la sospensione condizionale della pena<sup>205</sup>.

Contestualmente, il comma 1 dello stesso art. 13, alla **lett. b)**, **abroga** il disposto di cui al **comma 5** dell'art. 10 d.l. n. 14 del 2017, che prevedeva – all'interno di tale normativa speciale in materia di DASPO urbano – nei casi di condanna a pena sospesa per reati commessi nei luoghi indicati dall'art. 9 dello stesso decreto la facoltà per il giudice di subordinare il beneficio all'osservanza del divieto di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

Pertanto, con scelta di **maggiore rigore** il legislatore interviene, generalizzando tale previsione, sull'art. 165 cod. pen. aggiungendovi un ulteriore comma che dispone che comunque - e quindi **obbligatoriamente** e non in base ad una valutazione discrezionale - si subordini all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuate la concessione della sospensione condizionale della pena inflitta per reati contro la persona o contro il patrimonio, commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e nelle relative pertinenze. In altri termini, tale ultima modifica – accompagnata all'abrogazione del comma 5 dell'art. 10 del d.l. n. 14 del 2017 – mira a rendere **obbligatoria** (anziché facoltativa) la sottoposizione della concessione della sospensione condizionale al rispetto del divieto di accesso disposto dal giudice nelle sentenze di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree suddette.

Sotto altro aspetto, il contenuto della prescrizione è **condizionato dall'ampiezza dei luoghi e delle aree interessate dal divieto**: il divieto, infatti, potrebbe avere una portata molto ampia considerato il riferimento alle aree interne delle infrastrutture fisse e mobili ferroviarie, aeroportuali, marittime, di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano, e relative pertinenze; il divieto potrebbe essere esteso anche alle aree indicate dai regolamenti di polizia urbana, aree sulle quali insistono presidi sanitari, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o comunque

<sup>203</sup> *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 16; *Analisi tecnico-normativa*, sub art. 12, cit., pag. 28.

<sup>204</sup> G. TONA, *Violenza stadi: fino a 5 anni di carcere se la condotta è contro le persone*, cit.

<sup>205</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 17.

interessati da consistenti flussi turistici aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati pubblici, spettacoli ovvero adibite a verde pubblico.

### **8.1. Profili di diritto intertemporale.**

A livello **intertemporale**, si pone il problema dell'eventuale applicazione **retroattiva** della modifica normativa in commento.

La sospensione condizionale della pena, nonostante le varie modifiche subite nel tempo, con un progressivo ampliamento degli obblighi (anche di carattere afflittivo) al cui adempimento può o deve essere subordinata, si ritiene che conservi tuttora la sua natura e funzione di misura, in senso lato, alternativa alla detenzione, rispondente alla *ratio* di sottrarre alla privazione della libertà e alla restrizione in carcere chi non avesse ancora conosciuto l'esperienza detentiva, orientata a ridurre il fenomeno della detenzione breve o brevissima. Pur risultando uno strumento alternativo al carcere, la sospensione condizionale conserva una sua positiva portata **sanzionatoria** chiarendone la portata e la natura (cfr. **Sez. U, n. 37503 del 23/06/2022, Liguori, Rv. 283577-01**).

Tuttavia, **Sez. U, n. 5352 del 28/09/2023, dep. 2024, P., Rv. 285851-01**, escludono che la sospensione condizionale della pena possa essere ricondotta alla nozione di **"pena"** rilevante ai fini della verifica della sua "legalità", in quanto essa implica la già avvenuta determinazione della sanzione mediante una sentenza di condanna e cioè la traduzione della pretesa punitiva, della punibilità astratta, in concreta; essa si configura, quindi, come una "astensione a tempo" dall'esecuzione della pena, che non implica alcuna limitazione della libertà personale del condannato (si richiamano Corte cost. n. 295 del 1986 e Corte cost. n. 296 del 2005). Anche l'apposizione normativa via via sedimentatasi di obblighi che affiancano, in talune ipotesi, la sospensione condizionale non ne ha mutato il carattere "esterno" alla pena appena ricordato, che presuppone la già avvenuta e completa determinazione della pena con la sentenza di condanna. La mera afflittività dei contenuti degli obblighi non consente di inserirli nel catalogo normativo tassativo delle pene previsto dall'art. 17 cod. pen.: essi sono non sanzioni, ma comportamenti imposti al condannato in funzione special-preventiva, strumentali al conseguimento dell'effetto estintivo verso cui è proiettato l'istituto. Per le Sezioni Unite va confermata, pertanto, l'estraneità della sospensione condizionale alla nozione di pena, pur se subordinata agli obblighi previsti dal quinto comma dell'art. 165 cod. pen.

Sez. 5, n. 40505 del 19/09/2024, Z., Rv. 287226-01, ha precisato che con la sospensione condizionale della pena non viene in risalto una macroscopica ridefinizione *in peius* del volto della pena inflitta in concreto ma, piuttosto, un diverso atteggiarsi di un beneficio cui vengono apposti sì obblighi comportamentali, ma dai quali non deriva un'alternativa tra "dentro" e "fuori" dal carcere con incidenza massima sulla libertà personale, bensì promana una funzione eminentemente rieducativa perseguita dal legislatore con percorsi di recupero improntati ad ideali di partecipazione individuale in contesti di impegno sociale, ammettendo implicitamente l'applicazione retroattiva anche nel caso sia previsti obblighi che incidono negativamente sull'afflittività della sanzione, aggravandola.

La modifica normativa apportata all'art. 165 cod. pen., in quanto relativa a una disciplina che incide sulle condizioni di concedibilità della sospensione - e non esclusivamente sull'"atto" di concessione del beneficio o sulla procedura di concessione o revoca da adottarsi al riguardo - ha **effetti diretti** sulla pena sicché potrebbe considerarsi di natura "sostanziale", con conseguente impossibilità di una sua applicazione a fatti commessi anteriormente, nel rispetto del principio di **irretroattività** della legge penale sfavorevole di cui all'**art. 25, comma secondo, Cost. e 2 cod. pen.**

In tal senso può essere richiamato - per comunanza di *ratio* - l'orientamento espresso, nella giurisprudenza di legittimità, in occasione di precedenti interventi normativi che hanno riguardato l'art. 165 cod. pen. Ci si è espressi in detta direzione a proposito dell'applicazione

della legge n. 28 del 2001, che modificò la disciplina in materia di revoca della sospensione condizionale, in riferimento alla quale si è **negata**, per il carattere **sostanziale** della norma contenuta nel menzionato art. 168, comma terzo, cod. pen. nel testo introdotto da quella legge, l'**applicazione retroattiva** (Sez. 1, n. 29421 del 24/06/2003, Er Rajua, Rv. 225952-01). Allo stesso modo si era orientata la giurisprudenza di legittimità quando venne introdotta, con l'art. 2, comma 1, lett. a), legge 11 giugno 2004, n. 145, la disposizione dell'art. 165, comma secondo, cod. pen. che ha consentito al condannato di beneficiare della sospensione condizionale della pena scegliendo che essa sia subordinata a una condizione da lui ritenuta meno gravosa di ciascuna di quelle che il giudice avrebbe dovuto altrimenti obbligatoriamente applicare a sua scelta, nella previgente disciplina. Si è affermata, infatti, la **retroattività** di quella disciplina, ai sensi dell'art. 2, comma terzo, cod. pen., considerandola applicabile anche in relazione a fatti commessi **anteriamente** all'entrata in vigore della nuova disciplina, siccome previsione più favorevole per l'imputato (Sez. 1, n. 47291 del 30/01/2005, De Filippo, Rv. 234390-01: fattispecie in tema di nuova concessione, ai sensi dell'art. 165, comma secondo, cod. pen., come modificato dall'art. 2, comma primo, lett. a, legge n. 145 del 2004, della sospensione condizionale della pena, già in precedenza applicata, subordinata alla prestazione di attività non retribuita in favore della collettività per un periodo di tempo determinato, per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 145 del 2004).

Ancora, in occasione della introduzione, da parte dell'art. 2 della legge n. 69 del 2015, del comma quarto della stessa disposizione di legge - contenente una disciplina analoga a quella in esame, nel prevedere condotte di riparazione pecuniaria in favore della P.A. lesa dall'illecito del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio - si è affermato che, trattandosi di una condizione per l'accesso alla sospensione condizionale della pena e, quindi, di condotte funzionali all'estinzione del reato ai sensi dell'art. 167 cod. pen., esse configurano una disposizione di diritto sostanziale, che, per tale ragione, non è applicabile ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore (Sez. 6, n. 26873 del 10/05/2017, Pg in proc. Narduzzi, Rv. 270412-01).

## 8.2. Profili problematici.

Anche il neo-introdotto comma secondo dell'art. 165 cod. pen. ha suscitato talune critiche.

Secondo taluna dottrina "il meccanismo di commistione tra divieti amministrativi di accesso e sospensione condizionale della pena solleva dubbi sul rispetto della riserva di legge in materia penale", sicché "sarà necessario interpretare il potere del giudice sganciandolo dal contenuto del provvedimento del questore che impartisce il divieto di accesso, potendo il giudice determinare aree e luoghi in modo difforme da quanto previsto dal questore"<sup>206</sup>.

## 9. Modifiche in tema di impiego di minori nell'accattonaggio (art. 16).

L'**art. 16** apporta tre modificazioni all'**art. 600-octies cod. pen.** incriminante l'impiego di minori nell'accattonaggio:

- interviene sul suo **primo comma**, elevando la soglia d'età (da quattordici anni a **sedici**) e le **pene** (da uno a cinque anni di reclusione in luogo della reclusione fino a tre anni);

- introduce un inedito **secondo comma**, incriminante l'**induzione** e l'**organizzazione** all'accattonaggio nei seguenti termini:

*«Chiunque induca un terzo all'accattonaggio, organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la reclusione da due a sei anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile».*

<sup>206</sup> M. PELISSERO, *op. loc. cit.* L. DELLA RAGIONE, *D.L. Sicurezza: uno sguardo d'insieme alle novità del codice penale*, in <www.altalex.com>; stessi dubbi sono sollevati, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, da M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 23, secondo cui "in questo caso, attese le contaminazioni stratificatesi in materia tra divieti penali e regolamenti urbani, si prospetta il rischio di violazione della riserva di legge in materia penale".

- modifica conseguentemente al comma 3 la **rubrica**, ora reintitolata «*Impiego di minori nell'accattonaggio*). **Organizzazione e favoreggiamento dell'accattonaggio. Induzione e costrizione all'accattonaggio**»

Nella *Relazione illustrativa* si spiega il senso dell'intervento nel dettaglio: "con l'articolo in esame sono apportate modifiche al delitto previsto dall'articolo 600-*octies* del codice penale (impiego di minori nell'accattonaggio, organizzazione dell'accattonaggio). In particolare, si prevede che: al comma 1, lett. a): sia punito l'impiego di minori sino a sedici anni (età sino a cui vige l'obbligo scolastico), anziché sino a quattordici anni, e sia innalzata la pena per tale condotta; al comma 1, lett. b): sia introdotta la condotta di induzione all'accattonaggio, che si aggiunge a quelle già previste di avvalersi, permettere, organizzare o favorire l'accattonaggio. Inoltre, se il fatto è commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile, è prevista un'aggravante ad effetto speciale; al comma 1, lett. c): sia modificata la rubrica dell'articolo, a seguito dell'introduzione della nuova condotta di induzione all'accattonaggio di cui alla lettera b)"<sup>207</sup>.

La punibilità della condotta per l'impiego dei minori **fino a sedici anni** (rispetto ai precedenti quattordici anni) – apprezzata tra gli auditi in dottrina<sup>208</sup> – risponde all'esigenza di rafforzare la tutela del **bene giuridico** protetto dall'art. 600-*octies* cod. pen., il quale, oltre a custodire indirettamente l'ordine pubblico, vuole proteggere la **sana ed equilibrata crescita psicofisica dei minori**, messa a repentaglio da chi intende sfruttarli per fini illeciti, impedendo loro di partecipare alle ordinarie attività (nel senso che l'art. 600-*octies* cod. pen. tutela, nel quadro dei valori costituzione, il rispetto dei diritti umani e dei minori, cfr. Sez. 1, n. 7140 del 14/12/2021, dep. 2022, A., Rv. 282623-01, secondo cui non è necessario, ai fini della configurabilità del reato, che i minori siano sottoposti a sofferenze o mortificazioni, né assume rilevanza scriminante la connotazione culturale della pratica di chiedere l'elemosina). A tal proposito, il C.S.M. in sede di parere ha sottolineato che l'aumento dell'età del minore che può essere vittima del reato, "pur coerente con la *ratio* ispiratrice dell'incriminazione (proteggere la sana ed equilibrata crescita psico-fisica dei minori, messa a repentaglio da chi intende sfruttarli per fini illeciti, impedendo loro di partecipare alle ordinarie attività dei fanciulli: Sez. 1, n. 7140 del 14/12/2021, A., Rv. 282623-01), appare eccentrico rispetto alle altre previsioni del suddetto art. 600-*octies* c.p., per le quali il rilievo penale era collegato alla situazione di non imputabilità del soggetto utilizzato, essendo punito l'impiego nell'accattonaggio, oltre che dei soggetti minori degli anni 14 (ora infrasedicenni), anche di chi fosse, comunque, non imputabile".<sup>209</sup>

L'odierno intervento novellistico, come anticipato, ha poi introdotto nel nuovo comma secondo l'incriminazione dell'**induzione** all'accattonaggio<sup>210</sup>, punita assieme a quelle di **organizzazione** dell'altrui accattonaggio, di **avvalimento** o, con formula di chiusura, comunque di **favoreggiamento** «*fini di profitto*», con annesso significativo **aumento** dei limiti edittali<sup>211</sup>.

<sup>207</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 21.

<sup>208</sup> Apprezza tale modifica, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 3, salve le perplessità espresse in punto di trattamento sanzionatorio.

<sup>209</sup> In termini, C.S.M., *Parere*, cit., pag. 7.

<sup>210</sup> Sul punto, AUTORITÀ GARANTE PER L'ADOLESCENZA, *op. cit.*, pag. 5, nel quale si legge che "Come ribadito dal Comitato antidiscriminazione, diversità ed inclusione del Consiglio d'Europa nel febbraio 2023, in relazione ai minorenni di etnia Rom (ma il ragionamento può assolutamente essere esteso a tutte le persone di minore età), la criminalizzazione non è l'unica risposta. Il rapporto afferma infatti che, sebbene le statistiche siano difficili da stabilire, le ricerche dimostrano che l'accattonaggio di solito non avviene con intento criminale, ma è piuttosto il risultato di estrema povertà. I bambini Rom possono essere spinti a chiedere l'elemosina dai membri della famiglia o da terzi per pagare i debiti".

<sup>211</sup> Sul punto esprimono preoccupazione l'AIPDP, *op. cit.*, pag. 2: "L'inasprimento delle pene nel delitto di accattonaggio finisce per avere effetti pesanti su contesti sociali connotati da povertà: se è ragionevole contrastare le condotte di organizzazione dell'altrui accattonaggio, non si può non considerare che i nuovi limiti edittali andranno a colpire anche le condotte dei genitori che permettono che i figli minori di sedici anni mendichino, ossia condotte che si collocano in contesti nei quali la mendicizia è fonte di sostentamento"; tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, L. RISICATO, *op. cit.*, secondo la quale "il trattamento sanzionatorio – specie nei casi del riformulato secondo comma dell'art. 600-*octies* cod. pen. – risulta estremamente severo, quasi pari a quello dell'associazione per delinquere e superiore – ad es. – a quello dell'omicidio colposo, della calunnia, dell'istigazione a delinquere e dell'istigazione a pratiche di pedofilia o pedopornografia"; UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, *op. cit.*, pag. 9.

Trattandosi di norma a più fattispecie (cumulative), tra loro distinte e costituite da elementi materiali differenti in rapporto alla condotta ed all'evento, tali condotte dovrebbero poter concorrere tra loro (in questo senso, sull'analogo art. 600-bis, comma primo, cod. pen., cfr. Sez. 3, n. 27598 del 14/09/2020, L., Rv. 280088-01<sup>212</sup>; conf. Sez. 3, n. 19539 del 24/02/2015, Rv. 263563-01).

Mutuando le definizioni offerte dalla giurisprudenza della Suprema Corte relativamente alle analoghe figure di reato in tema di lenocinio, l'induzione potrà ritenersi integrata "quando l'agente, con un'opera di persuasione spesso, ma non necessariamente, sottile o subdola, istiga o convince la vittima a svolgere attività di accattonaggio, avvalendosi consapevolmente delle condizioni in cui essa si trova al momento del fatto" (v. ad es. Sez. 3, n. 44171 del 19/09/2023, M., Rv. 285289-02, in tema di violenza sessuale); l'induzione si realizza, in sostanza, quando l'agente determina, persuade o convince il soggetto minorenni a svolgere attività di accattonaggio (v. Sez. 3, n. 5927 del 27/11/2014, S. e altro, Rv. 263468-01, in tema di induzione alla prostituzione).

L'**ultimo periodo** del comma secondo di nuova introduzione prevede, infine, l'**aumento della pena da un terzo alla metà** «*se il fatto è commesso con violenza e minaccia*», ovvero «*nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile*». Trattasi, in parte qua, di aggravante *ad effetto speciale*, la quale, per come collocata (nel secondo periodo del comma secondo e non in un autonomo comma), sembra porre il dubbio della sua riferibilità esclusiva soltanto al secondo comma di nuova introduzione – cui in effetti accede "topograficamente" – oppure anche alla fattispecie-base del comma primo. Quest'ultima ipotesi interpretativa – che pare preferibile in ragione della formulazione testuale, piuttosto ampia («...se il fatto...») – potrebbe ridondare anche sul correlato dubbio circa la **natura giuridica** della stessa fattispecie di nuovo conio del secondo comma, primo periodo. Potrebbe ritenersi che la stessa costituisca reato autonomo e non circostanza aggravante perché, in quest'ultimo caso, si avrebbe a che fare con un'aggravante dell'aggravante (tesi evidentemente impraticabile).

Per quanto riguarda gli **istituti processuali**, l'aumento di pena previsto in relazione ai fatti previsti al primo comma (reclusione da uno a cinque anni) permette l'applicazione degli istituti dell'arresto facoltativo in flagranza e delle misure cautelari personali.

La procedibilità del reato è **di ufficio**; l'autorità giudiziaria competente è il Tribunale monocratico e si procede a seguito di emissione del decreto che dispone il giudizio.

## **10. Modifiche in materia di violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale (art. 19).**

Nell'ambito del corposo il "pacchetto" di norme per le forze dell'ordine e le forze armate l'**art. 19** annovera anzitutto l'introduzione di una nuova **circostanza aggravante speciale** dei delitti di **violenza o minaccia** e di **resistenza a pubblico ufficiale** «*se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza*» con l'aumento di pena **fino alla metà** (invece di un terzo, come originariamente previsto nell'originario testo del d.d.l. sicurezza).

Nel dettaglio l'**art. 19**, alle **lett. a) e b)**, modifica l'**art. 336** (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*) e, rispettivamente, l'**art. 337** (*Resistenza a un pubblico ufficiale*) **cod. pen.** introducendo in calce ad entrambe un **nuovo comma** che prevede l'aumento della pena **fino alla metà** «*se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza*». Per le condotte in parola si introduce un'aggravante *ad effetto speciale* (aumento fino alla metà) le cui ricadute sul trattamento sanzionatorio sono disciplinate, in via generale, dall'**art. 63**, comma terzo, cod. pen., ai sensi del quale quando si tratta di circostanza

<sup>212</sup> Annotata da F. PARIS, *I rapporti fra i reati di induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione minorile. Per la Cassazione l'art. 600-bis c.p. è "disposizione a più norme cumulative" e non già "norma a più fattispecie alternative"*, in *Foro italiano*, 2021, II, coll. 365 ss.

ad effetto speciale, l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non opera sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta.

La previsione aggravatrice in parola mira a garantire – secondo la *Relazione illustrativa* – una particolare “tutela dell'attività espletata dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, al fine di garantire, di conseguenza, un più efficace dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica”<sup>213</sup>: l'obiettivo viene perseguito ritagliando, all'interno della categoria generale dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio, un sottoinsieme più ristretto<sup>214</sup> – costituito, appunto, dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza – rispetto al quale la medesima condotta lesiva acquisisce un più accentuato disvalore, meritevole, in astratto, di più intensa risposta punitiva<sup>215</sup>. In particolare, si precisa nella *Relazione illustrativa* che i delitti in argomento hanno carattere plurioffensivo, posto che da un lato tutelano il pubblico ufficiale che subisce l'offesa e, dall'altro, il prestigio dell'amministrazione d'appartenenza e il regolare esercizio della pubblica funzione svolta in concreto dal pubblico ufficiale. In tale prospettiva, la disposizione assicura una particolare tutela in favore del personale delle forze dell'ordine nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>216</sup>.

Tuttavia, non può escludersi la violazione dell'**art. 3 Cost.** dal momento che la disposizione in commento reca con sé astrattamente il pericolo di una disparità di trattamento che non appare giustificata da un'oggettiva esigenza di differenziazione, né dagli interessi oggetto di tutela desumibili dalla norma stessa e dalla sua *ratio*. Ciò appare rilevabile con riferimento all'aggravante di cui all'art. 337, comma terzo, cod. pen. che finisce per differenziare la condotta di colui che, usando violenza o minaccia, si oppone ad un atto dell'ufficio di un ufficiale/agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, da quella di colui che realizza la medesima condotta nei confronti di altri pubblici ufficiali benché tale nozione, secondo la definizione data dall'art. 357 cod. pen., sia molto ampia, ricomprendendo tutti coloro che esercitano altra pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. In tal modo, nel tentativo dichiarato di tutelare il personale delle Forze di Polizia, si creerebbe una disparità di trattamento non corrispondente ad un'effettiva maggiore o minore offensività della condotta posta in essere dall'autore del reato.

Come ha riconosciuto il C.S.M. in sede di parere, rispetto alla corrispondente disposizione contenuta nel d.d.l. sicurezza, il legislatore d'urgenza ha espunto dal testo dell'art. 19 la previsione del **divieto di prevalenza** delle attenuanti, diverse da quella della minore età di cui all'art. 98 cod. pen., sulla nuova aggravante speciale, “con ciò neutralizzando le perplessità sollevate da alcuni degli auditi<sup>217</sup> in ordine alla compatibilità tra l'irrigidimento del bilanciamento in concreto e l'orientamento della giurisprudenza costituzionale in punto di ammissibilità di deroghe al regime ordinario disciplinato dall'art. 69 cod. pen.”<sup>218</sup> (*ex plurimis*, Corte Cost. n. 197

<sup>213</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 22; *Analisi tecnico-normativa*, sub art. 19, cit., pag. 4, ove si rinvia alla necessità di “rafforzare la tutela dell'attività espletata dal personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”.

<sup>214</sup> M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 14, ha evidenziato che così legiferando si introduce “un aumento di pena selezionando, in violazione dell'art. 3 Cost., a favore degli agenti di polizia tra l'amplessima categoria di cui all'art. 357 cod. pen.”.

<sup>215</sup> E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, cit., § 3, di “ipertutela delle forze dell'ordine realizzata dal decreto-legge sicurezza” (così anche G. GIOSTRA, *Con il Decreto Sicurezza il Governo ignora lo Stato di diritto e maltratta la Costituzione*, cit.), “un esempio emblematico di questa linea politico-criminale è offerto dalle nuove aggravanti speciali introdotte per i delitti di violenza e di resistenza a pubblico ufficiale (artt. 336, comma quarto, 337, comma secondo, e 339, comma quarto, cod. pen.). Le nuove aggravanti di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen. – che riguardano il fatto commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza – suscitano seri dubbi di illegittimità costituzionale. Su una di tali aggravanti – quella prevista dall'art. 337, comma secondo, cod. pen. – si è già fermata l'attenzione della magistratura. Lo scorso 18 aprile la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale, mettendo in evidenza l'irragionevole disparità di trattamento creata dalla disposizione tra colui che, usando violenza o minaccia, si oppone ad un atto dell'ufficio di un ufficiale/agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza e colui che realizza la medesima condotta nei confronti di altri pubblici ufficiali: una disparità di trattamento che non si legittima, in effetti, sul piano dell'offensività delle due condotte. La parola passa, a questo punto, al Tribunale di Foggia: in seguito, eventualmente, alla Corte costituzionale. Osservo inoltre che le aggravanti di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen. prevedono un aumento di pena fino alla metà, un aumento di entità a mio avviso incompatibile con il principio di proporzionalità della pena”.

<sup>216</sup> *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 22.

<sup>217</sup> Cfr., tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 1.

<sup>218</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 6.

del 2023; Corte cost. n. 94 del 2023; Corte Cost. n. 55 del 2021; Corte cost. n. 73 del 2020); nello stesso tempo, tuttavia, il decreto-legge ha innalzato "fino alla metà" l'aumento di pena previsto per tali forme aggravate (che nel d.d.l. avrebbero comportato un aumento, in misura fissa, di un terzo).

Lo stesso art. **19**, infine, alla **lett. c)**, innesta una **nuova circostanza aggravante comune** ai reati di cui agli artt. 336, 337 e 338 cod. pen., realizzata attraverso l'aggiunta di un nuovo **ultimo comma all'art. 339 cod. pen.** del seguente tenore:

*«Le disposizioni del primo comma si applicano anche se la violenza o la minaccia è commessa al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici.»*

Si tratta di un'aggravante integrata in caso di atti violenti commessi al fine di impedire (*dolo specifico*) la realizzazione di un'infrastruttura (per questo ribattezzata tra i primi commentatori norma "anti-Ponte o no-Tav"<sup>219</sup>): rispetto ad essa, il testo d'urgenza definitivamente convertito specifica che le infrastrutture qui rilevanti a fini circostanziali sono quelle *«destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici»*. Tale modifica – si è spiegato – risponde all'esigenza di individuare con un adeguato tasso di chiarezza e determinatezza dei suoi presupposti applicativi, precisandosi che, ai fini della configurabilità della circostanza, la violenza o la minaccia deve essere commessa al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici. Con l'intervento si rimedia, inoltre, al difetto di coerenza interna della norma derivante dal tenore della proposta disposizione, che parrebbe introdurre una aggravante delle aggravanti già previste dalla disposizione su cui si interviene. La modifica deve, dunque, essere effettuata richiamando (nel nuovo ultimo comma dell'art. 339 cod. pen.) le disposizioni di cui al primo comma che già prevedono l'aumento di pena in relazione ai delitti previsti dagli articoli ivi espressamente richiamati<sup>220</sup>.

La previsione di aggravamenti di pena nel caso in cui la violenza o la minaccia ai pubblici ufficiali siano commesse *«al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblica»* stigmatizza in modo più accentuato comportamenti già considerati illeciti dall'ordinamento ove gli stessi siano sorretti da finalità di manifestazione del dissenso. Appare evidente che la norma sia diretta a sanzionare più gravemente le condotte poste in essere in occasione delle manifestazioni aventi ad oggetto le contestazioni alle cd. grandi opere o opere ed infrastrutture strategiche dello Stato.

Tra i primi commentatori si è sottolineato che "ciò che preoccupa gli operatori del diritto, di norma, è l'innalzamento dei minimi edittali più che dei massimi, in quanto i primi impongono al Giudicante maggiore severità in caso di condanna. Tuttavia, non è da ignorare l'effetto che hanno tali previsioni, che stabiliscono pene draconiane per circostanze di non particolare allarme sociale, sulla pena in concreto irrogabile, per mezzo della paralisi di qualsiasi effetto riduttivo derivante delle attenuanti, nonché ai fini della prescrizione e soprattutto in termini di applicabilità delle misure cautelari. Tale innovazione rischia di permettere la differenziazione della sanzione penale non sulla base di una maggiore o minore gravità del fatto materiale e nemmeno sulla base delle ragioni maggiormente riprovevoli che muovono l'agente (come nel caso dei futili motivi), ma solo sulla base delle motivazioni ideologiche poste a fondamento del dissenso, vale a dire l'opposizione alla realizzazione della grande opera, le quali non possono considerarsi di per sé indice di maggiore o minore gravità"<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> In dottrina A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo, cit.*, osserva che "inedita appare l'ulteriore aggravante che opera nel caso di atti violenti commessi al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici (art. 19)".

<sup>220</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355, cit.*, pag. 23.

<sup>221</sup> L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il d.d.l. sicurezza, cit.*

## **11. Modifiche in materia di lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle sue funzioni (artt. 20 e 13, comma 1, lett. c).**

L'art. 20 modifica il **comma primo** dell'art. 583-*quater* cod. pen. estendendone la portata applicativa a tutte le lesioni cagionate agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni<sup>222</sup>.

A questa interpolazione di diritto sostanziale – già presente, nel medesimo testo, nel corrispondente art. 15 d.d.l. sicurezza sin dall'originaria versione (senza subire modifiche nel corso dell'*iter* parlamentare al Senato) – si correla la coeva modifica processuale recata dall'art. 13, comma 1, lett. c), che estende l'istituto dell'arresto in flagranza differita, come disciplinato dalla normativa speciale in tema di "DASPO urbano", all'art. 583-*quater* cod. pen.

### **11.1. Modifiche all'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen.**

Prima dell'odierno intervento novellistico, il previgente testo dell'art. 583-*quater*, **comma primo**, cod. pen., puniva le lesioni personali dolose cagionate «a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive» con la reclusione da quattro a dieci anni, in caso di lesioni **gravi** e con la reclusione da otto a sedici anni, in caso di lesioni **gravissime**.

Dunque, sul versante *oggettivo*, la fattispecie – considerata reato autonomo da Sez. 5, n. 3117 del 29/11/2023, dep. 2024, D., Rv. 285846-01<sup>223</sup> ma la cui **natura giuridica** è discussa nella manualistica<sup>224</sup> – era circoscritta alle lesioni gravi (art. 583, comma primo, cod. pen.) e gravissime (art. 583, comma secondo, cod. pen.), mentre quelle lievi o lievissime<sup>225</sup> ricadevano sotto l'egida della previsione generale di cui all'art. 582 cod. pen., eventualmente aggravato ai sensi dell'art. 61 nn. 10 e n. 11-*septies* cod. pen.

Sul versante del *soggetto passivo*, prima la fattispecie era riferibile ai soli «*pubblici ufficiali in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive*»: ciò in coerenza con l'*occasio legis* che, nel 2007, portò all'introduzione di questo nuovo articolo per contrastare i fatti di violenza sportiva<sup>226</sup> e, successivamente, nel 2020, ha visto l'aggiunta di un secondo comma

---

<sup>222</sup> Sul corrispondente art. 15 d.d.l. sicurezza, cfr. L. Rossi, *op. cit.*, pag. 52.

<sup>223</sup> Così massimata da questo Ufficio: «In tema di delitti contro la persona, la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. è ipotesi autonoma di reato e non circostanza aggravante ad effetto speciale del reato di lesioni personali, in quanto tipizzata per specialità rispetto a quest'ultimo, richiedendo quali elementi costitutivi una particolare qualità della persona offesa (pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico) e un collegamento funzionale e spaziotemporale tra l'azione lesiva e l'esercizio di tale qualifica "in occasione di manifestazioni sportive"».

<sup>224</sup> Cfr. per tutti G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la persona*<sup>5</sup>, vol. II, t. I, Bologna, 2020, pagg. 102 s.: "da un lato, utilizzando un criterio topografico e valorizzandone l'autonoma collocazione, si può propendere per la qualificazione quale figura autonoma di reato, come tale sottratta al giudizio di bilanciamento ex art. 69 cod. pen.; dall'altro, prediligendo l'uso di un criterio discrezionale di tipo strutturale in ossequio al *dictum* delle sezioni unite *Fedi* del 2002, è possibile affermarne la natura circostanziale".

<sup>225</sup> In esito alla riforma Cartabia la tralazia distinzione tra lesioni *lievi* e *lievissime*, a seguito della modifica del regime di procedibilità (art. 2, comma 1, lett. b, d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150), sembra aver perso rilevanza classificatoria, avendo il legislatore delegato sganciato la perseguibilità a querela alla durata della malattia fino a venti giorni (cd. lesioni lievissime) ovvero tra i ventuno e quaranta giorni (cd. lesioni lievi). Dal 30 dicembre 2022 (art. 99 *bis* d.lgs. n. 150 del 2022), la previgente diversità di disciplina basata sulla durata della malattia (inferiore o superiore a venti giorni) rileva solo rispetto ai fatti di lesione commessi contro «*persona incapace, per età o malattia*», ai sensi del novellato art. 582, comma 2, ultimo periodo, cod. pen.

<sup>226</sup> Per effetto dell'art. 7, comma 1, d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, nel testo modificato in sede di conversione dalla legge 4 aprile 2007 n. 41. Nel 2007 l'art. 583-*quater* cod. pen. fu coniato nell'ambito di un ampio e articolato provvedimento normativo (sul quale v. S. CAMPANELLA-D. NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive*, in *Legislazione penale*, 2008, pagg. 215 ss.), volto a prevenire e reprimere fenomeni di violenza connessi a manifestazioni sportive, adottato in via d'urgenza a seguito (e sull'onda emotiva) di un grave fatto di cronaca avvenuto nel febbraio 2007 in occasione di una partita di calcio (in relazione alla vicenda giudiziaria, cfr. Sez. 5, n. 26785 del 14/12/2012, dep. 2013, S.A.F., non mass.).

dedicato alla tutela degli operatori sanitari<sup>227</sup>, poi modificato nel 2023<sup>228</sup> e, nuovamente, nel 2024<sup>229</sup>.

Ora, l'art. 20 d.l. sicurezza ha inteso "potenziare gli strumenti di tutela dei pubblici ufficiali nello svolgimento delle loro funzioni"<sup>230</sup>. A tal fine ha ampliato la portata dell'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen., in due diverse direzioni.

Sul versante dei **soggetti passivi**, la lett. a) estende l'ambito di applicazione della norma incriminatrice che – come visto – prima era circoscritta alle sole lesioni personali cagionate in danno di pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive mentre, d'ora in poi, tutela la ben più ampia categoria:

- degli **ufficiali o agenti di polizia giudiziaria** (da determinarsi ai sensi dell'art. 57 cod. proc. pen. e delle leggi e dei regolamenti ivi richiamati e fatti propri) e

- degli **ufficiali o agenti di pubblica sicurezza** (attribuite in origine a tutto il personale delle forze dell'ordine ai sensi degli artt. 17 e 18 r.d. 31 agosto 1907, n. 690, salvo poi essere disciplinate dai singoli provvedimenti legislativi di organizzazione di ciascun corpo di polizia<sup>231</sup>), **«nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni»** (espressione, quest'ultima, comune all'aggravante di cui all'art. 61, n. 10, cod. pen., che però la riferisce a tutti i pubblici ufficiali o

---

<sup>227</sup> Nel contesto di una disciplina organica occasionata dal ripetersi di atti di violenza ai danni degli esercenti una professione sanitaria, la legge 14 agosto 2020 n. 113, contenente un misure di monitoraggio, prevenzione e educazione e plurimi presidi sanzionatori, ha aggiunto un nuovo comma secondo all'art. 583-*quater* cod. pen. (art. 4), ha coniato la nuova aggravante comune dell'art. 61, n. 11-*octies*, cod. pen. (art. 5), ha modificato il regime di procedibilità per i reati di lesioni di cui agli art. 581 e 582 cod. pen. al ricorrere della suddetta aggravante (art. 6) e ha introdotto una fattispecie di illecito amministrativo nei confronti di chiunque tenga condotte violente, ingiuriose, offensive o moleste nei confronti di personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria. In dottrina, su tale riforma, v. G. AMATO, *Pene aumentate di un terzo e sanzione fino a 5mila euro*, in *Guida al diritto*, 2020, n. 38, pagg. 27 ss.; G. BATTARINO, *Le nuove disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie*, in *Questione giustizia*, 14 settembre 2020; M. CAPUTO, *Nessuno tocchi Ippocrate. Il contrasto penale alle violenze commesse ai danni del personale sanitario*, in *Archivio penale*, 2020, n. 3; G. PAVICH, *La sicurezza del personale sanitario e la tutela contro le aggressioni: un nuovo strumento legislativo*, in <www.ilpenalista.it>, 31 agosto 2020; B. FRAGASSO, *Aggressioni ai danni del personale sanitario: di fronte all'allarme sociale, la l. 113/20 inasprisce le pene*, in *Sistema penale*, 2 febbraio 2021.

<sup>228</sup> Per effetto dell'art. 16 d.l. 30 marzo 2023, n. 23 (cd. decreto "bollette"), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56, che ha interamente sostituito il comma secondo dell'art. 583-*quater* cod. pen., allo scopo di dare continuità all'intervento repressivo attuato nel 2020 «in considerazione degli episodi di violenza più volte verificatisi nelle strutture sanitarie» (così *Relazione al d.d.l. di conversione, sub art. 16*, in *Legislatura XIX*, Camera dei deputati, A.C. 1060, pag. 13). L'intervento è consistito nell'eliminazione dalla rubrica dell'art. 583-*quater* e nella riscrittura del testo del suo comma secondo eliminando l'esclusivo riferimento alla natura grave o gravissima delle lesioni cagionate al personale sanitario o socio-sanitario, mantenendo ferma, per esse, la forbice sanzionatoria della reclusione da quattro a dieci anni mediante il richiamo, nel secondo periodo, al comma primo (non interpolato); per le altre ipotesi di lesioni personali lievi e lievissime commesse ai danni degli stessi soggetti passivi, nella previsione dei limiti edittali della reclusione da due a cinque anni. Nel senso che l'intervento si è risolto "in un'aggiunta di carica intimidatrice finalizzata allo scoraggiamento dell'azione criminosa rispetto alle lesioni semplici — statisticamente le più frequenti — che [...] se commesse in danno degli operatori sanitari erano (pur sempre procedibili d'ufficio ma) punibili meno gravemente ai sensi dell'art. 582 aggravato dall'art. 61, n. 11-*octies*, cod. pen.", cfr., a prima lettura, A. NATALINI, *Manette e scudi: il doppio volto penalistico del decreto "bollette" convertito*, in *Foro italiano*, 2023, pt. V, coll. 251 ss.

<sup>229</sup> Per effetto dell'art. 1 d.l. 1 ottobre 2024, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2024, n. 171, che ha esteso al personale che svolge «servizi di sicurezza complementari» l'ambito di applicazione della fattispecie di cui dall'articolo 583-*quater*, comma secondo, cod. pen., con conseguente previsione della pena della reclusione da due a cinque anni a chiunque cagiona lesioni in danno del personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria, di chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni ed in danno del personale che svolge «servizi di sicurezza complementari in conformità alla legislazione vigente», nell'esercizio o a causa delle funzioni, del servizio o dell'attività. In dottrina, a prima lettura, cfr. A. NATALINI, *Se c'è danneggiamento alle strutture basta solo la citazione diretta del Pm*, in *Guida al diritto*, 2024, nn. 49-50, pagg. 99 ss.

<sup>230</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione A.C. 2355, sub art. 20*, cit., pag. 21.

<sup>231</sup> Segnatamente: l'art. 39 legge 1° aprile 1981, n. 121 per la Polizia di Stato; gli artt. 3 e 13 d.lgs. 12 maggio 1995, n. 198 per l'Arma dei Carabinieri; gli artt. 4 e 76 d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199 per la Guardia di finanza; l'art. 14 legge 15 dicembre 1990, n. 395 per la Polizia penitenziaria; l'art. 5 legge 7 marzo 1986, n. 65, per il personale che svolge servizio di polizia municipale (cui però può essere attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza può essere attribuita a determinate condizioni). Tali qualifiche possono, inoltre, essere attribuite con legge agli appartenenti ad altre strutture dello Stato (v. ad esempio l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale degli Enti parco nazionali, in virtù dell'art. 1, comma 117, legge 27 dicembre 2006, n. 296). Da ultimo, con la coeva modifica apportata dall'art. 31, comma 2, lett. a, d.l. sicurezza, il nuovo comma 1-bis dell'art. 8 d.l. n. 7 del 2015, come convertito, prevede l'attribuibilità della qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione, anche al personale delle Forze armate adibito alla tutela delle strutture e del personale del DIS, dell'AISI e dell'AISE che non ne fosse già in possesso (v. *postea* § 20.2).

incaricati di pubblico servizio<sup>232</sup>; sulla sufficienza di un semplice rapporto di contestualità o di contemporaneità, non rilevando affatto che il reato sia determinato da motivi estranei alle mansioni del soggetto passivo, v. già Sez. 5, n. 8290 del 20/05/1986, Cappone, Rv. 173585-01).

La disposizione in parola – classificata, tra i primi commentatori del d.l. sicurezza, tra quelle in cui l'incremento sanzionatorio è tarato sul *tipo di vittima*<sup>233</sup> – estende dunque il novero dei soggetti passivi "per i quali è previsto il significativo aggravamento di pena in caso di lesioni ad essi cagionate, svincolando l'inasprimento di pena dalla circostanza che dette lesioni vengano riportate da pubblici ufficiali in servizio di ordine pubblico «*in occasione di manifestazioni sportive*» per legarlo, più generalmente, alla circostanza che gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza subiscano lesioni «*nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni*»<sup>234</sup>.

Quanto alle **lesioni personali**, la fattispecie non è più circoscritta alle sole ipotesi lesive gravi e gravissime ma d'ora in poi dà rilievo anche alle lesioni **semplici**, in ciò riallineandosi alla fattispecie del secondo comma dell'art. 583-*quater* cod. pen., come riformata nel 2023, relativa agli esercenti una professione sanitaria<sup>235</sup>, «garantendo, quindi, l'omogeneità di trattamento rispetto agli stessi»<sup>236</sup>.

Complessivamente la riscritta fattispecie di **lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle sue funzioni**, punisce con la reclusione:

- da due a cinque anni nel caso di lesioni semplici (lievi o lievissime);
- da quattro a dieci anni nel caso di lesioni gravi;
- da otto a sedici anni nel caso di lesioni gravissime.

La lett. b) introduce una modifica di coordinamento al secondo comma dell'art. 583-*quater* cod. pen. aggiungendo il riferimento al secondo periodo.

La lett. c), infine, sostituisce la **rubrica** dell'art. 583-*quater* cod. pen. che diviene pertanto la seguente: «*Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché a personale esercente una professione sanitaria o sociosanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali*».

### 11.1.1. Profili problematici.

Una prima criticità segnalata dalla dottrina costituzionalistica attiene, in generale, alla "dubbia impostazione liberale"<sup>237</sup> che la previsione in commento esprimerebbe ed al "contesto operativo" in cui essa è destinata ad essere applicata: "l'ufficiale di pubblica sicurezza nell'adempimento delle sue funzioni, nel corso di manifestazioni pubbliche ove si esercita la libertà di opinione delle minoranze politiche e sociali, è solitamente colui che sta eseguendo un'attività di contenimento di tali pubbliche manifestazioni per conto dell'autorità politica che sovrintende alla gestione dell'ordine pubblico, ossia del governo", sicché – si è denunciato – la più severa punizione di tali condotte offrirebbe "obiettivamente una più incisiva – e **irragionevole** – protezione del medesimo bene giuridico, per il solo fatto che quel bene giuridico sia stato leso in occasione di

<sup>232</sup> Sulla necessità della connessione temporale o causale nell'art. 61, comma primo, n. 10, cod. pen., in dottrina v. T. PADOVANI, voce *Circostanze del reato*, in *Digesto discipline penali*, vol. II, Torino, 1988, pag. 219.

<sup>233</sup> Così F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre*, cit., pagg. 8 ss., sul d.d.l. sicurezza, che ha analizzato la tecnica di tipizzazione polarizzata sul tipo d'autore e sul tipo di vittima, piuttosto che sul tipo di fatto.

<sup>234</sup> In termini, C.S.M., *Parere sul d.l.*, cit., pag. 14.

<sup>235</sup> Come detto, l'interpolazione del 2023 è consistita, tra l'altro, nell'eliminazione dal comma secondo dell'art. 583-*quater* cod. pen. del riferimento alle sole lesioni gravi o gravissime delle lesioni cagionate al personale sanitario o socio-sanitario, mantenendo ferma, per esse, la forbice sanzionatoria della reclusione da quattro a dieci anni mediante il richiamo, nel secondo periodo, al comma primo (allora non interpolato) e nella coeva previsione della reclusione da due a cinque anni per le ipotesi, di nuovo conio, delle lesioni personali lievi e lievissime commesse ai danni degli stessi soggetti passivi.

<sup>236</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione A.C. 2355*, sub art. 20, cit., pag. 21.

<sup>237</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4.

attività di repressione del dissenso<sup>238</sup>. Nella stessa ottica si è soggiunto che "è difficile pensare che la qualifica della vittima e le motivazioni dell'aggressione possano legittimare uno statuto della punibilità così diverso rispetto alle lesioni personali in danno di chiunque"<sup>239</sup>. La norma esprimerebbe, in definitiva, la "solita logica, tipica degli interventi securitari, che inaspriscono la tutela penale delle forze dell'ordine"<sup>240</sup>.

A queste perplessità di tipo assiologico ovvero politico-criminali, si affiancano rilievi più specifici e squisitamente tecnici circa un possibile **conflitto tra norme** che, invero, potrebbe dare adito ad **incertezze applicative**<sup>241</sup>.

Oltre alla ritenuta "ridondanza" della previsione *de qua* in rapporto agli artt. 336 e 337 cod. pen.<sup>242</sup>, se ne è segnalata la **sovrapposizione** con la identica circostanza aggravante di cui all'**art. 576, n. 5-bis, cod. pen. in riferimento all'art. 585, comma primo, cod. pen.**

Come segnalato dalla dottrina penalistica<sup>243</sup>, da taluno degli auditi<sup>244</sup> e dal C.S.M. in sede di parere<sup>245</sup>, l'estensione dell'ambito di applicazione della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. sul versante dei soggetti passivi – fino all'odierno intervento riferibile ad una sotto-categoria di pubblici ufficiali – pone qualche **problema di coordinamento** con la circostanza aggravante dell'art. 585, comma primo, cod. pen., che prevede che la pena per il reato di lesioni (lievi, gravi e gravissime) sia aumentata da un terzo alla metà se concorre, tra le altre, la circostanza speciale di cui all'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen., introdotta nel 2008<sup>246</sup>, relativa alla medesima ipotesi in cui il fatto (omicidiario ma anche lesivo) sia commesso «*contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio*» (sulla natura speciale di questa circostanza, rispetto a quella comune prevista dall'art. 61 n. 10 cod. pen., in quanto avente ambito applicativo più ristretto, sia sotto il profilo soggettivo, in quanto riguarda soltanto gli agenti o gli ufficiali di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, che quello oggettivo, in quanto si riferisce solo ad alcuni reati commessi ai danni dei soggetti predetti, cfr. Sez. 6, n. 4909 del 04/12/2024, dep. 2025, Ghouila, in motiv. § 7.1).

Si tratta, all'evidenza, di un'ipotesi circostanziale perfettamente coincidente con la riformulazione del comma primo dell'art. 583-*quater* cod. pen. il quale, se nel regime antecedente all'odierno intervento novellistico aveva un ambito di applicazione *speciale* (limitato ai soli fatti commessi contro pubblici ufficiali «*in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazione sportive*»), ora "fa venire meno ora il rapporto di specialità e determina una sostanziale sovrapposibilità tra le due diverse ipotesi contemplate nel codice penale"<sup>247</sup>.

---

<sup>238</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>239</sup> Ancora, L. RISICATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>240</sup> M. PELLISSERO, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica*, cit.; negli stessi termini, F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione*, cit., secondo cui "mai si erano attribuiti aggravamenti di pena così sproporzionati per i reati commessi ai danni della polizia giudiziaria, ritenuti inutili dagli stessi sindacati di polizia, consapevoli che non sono gli aumenti di pena a fungere da deterrente".

<sup>241</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, cit., pag. 14.

<sup>242</sup> Su tale ridondanza L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>243</sup> G.L. GATTA, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-*quater*, comma 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-*bis* e le pene più severe per le lesioni gravi o gravissime?*, in *Sistema penale*, 22 aprile 2025.

<sup>244</sup> M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 15.

<sup>245</sup> Cfr. C.S.M., *Parere*, cit., pag. 14.

<sup>246</sup> Numero aggiunto dall'art. 1 d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv., con modif., dalla legge 24 luglio 2008, n. 125. In dottrina, cfr. A. NATALINI, *Le altre modifiche al codice penale: falsità personali, omicidio volontario aggravato ed attenuanti generiche*, in A. SCALFATI (a cura di), *Il decreto sicurezza - D.l. n. 92/2008 convertito con modifiche in legge n. 125/2008*, Torino, 2008, 96 ss.

<sup>247</sup> In termini, G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.*, il quale rileva che l'unico elemento differenziale, del tutto marginale, è rappresentato dal riferimento, non solo all'esercizio delle «funzioni», ma anche, alternativamente, all'esercizio del pubblico «servizio», presente nel testo dell'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen., con la conseguenza che quest'ultima disposizione "sarebbe pertanto l'unica applicabile nel caso, non facilmente individuabile, di lesioni commesse nell'atto o a causa dell'esercizio del servizio, ma non anche delle funzioni. Nel senso, però, la duplice formula utilizzata dal legislatore del 2008, laddove collega il fatto ex art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen., alternativamente, allo «svolgimento delle funzioni o del servizio», debba considerarsi un *lapsus calami* "perché gli ufficiali od agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza

Posto che la giurisprudenza di legittimità ritiene configurabile il concorso tra i delitti di resistenza a pubblico ufficiale ex art. 337 cod. pen. e le lesioni personali aggravate ex art. 576, comma primo, n. 5-*bis*, cod. pen. (cfr. Sez. 6, n. 4909 del 04/12/2024, dep. 2025, Ghouila, Rv. 287598-01; conf. Sez. 6, n. 20053 del 18/04/2024, Berardi, non mass.; Sez. 6, n. 19262 del 20/04/2022, Cevallos Delgado, Rv. 283159-01; Sez. 6, n. 2608 del 12/12/2021, Tomasin, Rv. 282423-01; Sez. 6, n. 57234 del 09/11/2017, De Feo, Rv. 272203-01; *contra*, nel senso dell'assorbimento, Sez. 5, n. 25533 del 03/06/2015, Almi, Rv. 263913-01), si pone quindi un **problema interpretativo** che ragionevolmente potrà possa presentarsi con una certa frequenza in rapporto ai non rari episodi di resistenza a pubblico ufficiale con annesse lesioni personali aggravate; il che – si è fatto notare in dottrina<sup>248</sup> – amplificherebbe "gli effetti sanzionatori prodotti dal decreto-sicurezza che, con l'art. 19, comma 1, lett. b), ha introdotto una nuova aggravante del delitto di resistenza a pubblico ufficiale, configurabile «*se la violenza è posta in essere per opporsi a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza mentre compie un atto di ufficio*» (su cui v. *retro* § 10).

In effetti, forse per effetto di una svista legislativa, "sembrano dunque oggi in vigore due diverse disposizioni che comminano pene **diverse** per le lesioni personali cagionate a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni". A ben vedere, la disposizione già vigente, dal 2008, di cui all'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen. puniva – e punisce tuttora – **più severamente** le lesioni gravi e gravissime nei confronti di ufficiali o agenti di p.g. o di p.s.; il che [...] preannuncia **questioni di diritto intertemporale** da risolvere al metro dell'art. 2 cod. pen., con applicazione della disciplina **in concreto più favorevole**"<sup>249</sup>. Secondo questa lettura dottrinarica, la modifica normativa in discorso sarebbe l'unica a registrare – per un'accidentale svista legislativa dovuta ad un *deficit* di coordinamento – un contenuto **più favorevole**, a dispetto di tutte le altre coeve interpolazioni operate nella legislazione penale di sicuro (e dichiarato) contenuto **aggravatore**.

Per risolvere questo possibile conflitto di norme originato dall'apparente **compresenza**, nel codice penale, di due disposizioni per aggravare, con pene diverse, le lesioni nei confronti di ufficiali o agenti di p.g. o di p.s., la prima dottrina che ha segnalato il problema ha proposto due possibili soluzioni:

- si potrebbe sostenere che, dopo il d.l. n. 48 del 2025, l'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen. non è più applicabile in caso di lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. in quanto l'art. 585, comma primo, cod. pen. (che richiama, tra l'altro, l'art. 576 cod. pen.) non è stato modificato e non fa riferimento all'art. 583-*quater* cod. pen. ma solo agli artt. 582 e 583 cod. pen. "In sostanza, la riformulazione dell'art. 583-*quater* cod. pen., esteso alle stesse categorie di soggetti pubblici considerati dall'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen., avrebbe di fatto sterilizzato questa disposizione, che

---

non sono mai incaricati di un pubblico servizio, ma pubblici ufficiali dotati del cd. potere di imperio", sicché "è tecnicamente errato il collegamento (anche) al *servizio*, unicamente rilevando per essi la (pubblica) funzione esercitata", cfr. A. NATALINI, *Le altre modifiche*, cit., pag. 104.

<sup>248</sup> G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>249</sup> G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.* (enfasi aggiunta) il quale pone a confronto le due disposizioni nei seguenti termini:

«a) le **lesioni semplici**, sulla carta (ma solo sulla carta), sono punite più severamente dall'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. con la reclusione da 2 a 5 anni, mentre sono/erano punite, dal combinato disposto degli artt. 582, 585 e 576, n. 5-*bis* cod. pen., con la reclusione da sei mesi a tre anni, aumentabile da un terzo alla metà: da 8 mesi a 4 anni e 6 mesi. In realtà, considerato che, per quanto si dirà, le lesioni semplici ex art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. sono procedibili a querela e quindi di competenza del giudice di pace, non è applicabile la pena della reclusione da 2 a 5 anni bensì, ai sensi dell'art. 52, comma 2, lett. b), [d.lgs. n. 274 del 2000] la multa da 258 a 2582 euro o la permanenza domiciliare da 6 giorni a 30 giorni o il lavoro di pubblica utilità da 10 giorni a 3 mesi. Davvero singolare, nel contesto del decreto-sicurezza, giustificare una necessità e urgenza di rinunciare alla pena detentiva per le lesioni lievi, considerato che nel preambolo del d.l. si fa riferimento alla "straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure in materia di tutela del personale" delle forze dell'ordine.

b) le **lesioni gravi sono punite meno severamente dall'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen.** con la reclusione da 4 a 10 anni, mentre sono/erano punite, dal combinato disposto degli artt. 583, 585 e 576, n. 5-*bis* cod. pen., con la reclusione da 3 a 7 anni, aumentabile da un terzo alla metà: da 4 anni a 10 anni e mezzo.

c) le **lesioni gravissime sono infine punite meno severamente dall'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen.** con la reclusione da 8 a 16 anni, mentre sono/erano dal combinato disposto degli artt. 583, 585 e 576, n. 5-*bis* cod. pen., con la reclusione da 6 a 12 anni, aumentabile da un terzo alla metà: da 8 a 18 anni» (G.L. GATTA, *ibidem*).

resterebbe applicabile solo all'omicidio e (per via dei rinvii contenuti nell'art. 585 cod. pen.) ai delitti di deformazione o sfregio permanente del viso (art. 583-*quinquies* cod. pen.) e di omicidio preterintenzionale (art. 584 cod. pen.). Non senza fatica, insomma, l'interprete può forse arrivare a una conclusione che non è peraltro coerente con la volontà del legislatore, perché si punirebbero **meno severamente**, rispetto al passato, le lesioni più gravi nei confronti di ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. Non solo [...] tagliare fuori gioco l'art. 585 cod. pen. - alla luce di quanto dispone l'art. 582, comma secondo, cod. pen. - significa anche, per le lesioni semplici a danno di agenti o ufficiali di p.g. o di p.s., aprire le porte alla **procedibilità a querela** e, di conseguenza, alla competenza del **giudice di pace**<sup>250</sup> (cfr. **Sez. U, n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, L., Rv. 286153-01**<sup>251</sup>);

- con un diverso percorso argomentativo, si potrebbe risolvere il problema qualificando l'ipotesi di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. come **figura autonoma di reato complesso** al quale non sarebbe applicabile la circostanza aggravante di cui all'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen. perché rappresenta un elemento costitutivo di quel reato (nel senso della natura autonoma dell'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen., nella precedente versione, v. Sez. 5, n. 3117 del 29/11/2023, dep. 2024, D., cit.). «Senonché contro questa tesi, che comporta notevoli *effetti in malam partem* (impedendo l'elisione degli aumenti di pena per le lesioni attraverso il giudizio di bilanciamento delle circostanze), parla un argomento testuale, che sembra assorbente. L'art. 582, comma secondo, cod. pen., come modificato dal d.lgs. n. 31 del 2024<sup>252</sup> [...], qualifica espressamente la speculare ipotesi di lesioni semplici di cui all'art. 583-*quater*, comma secondo, cod. pen. [...] come circostanza aggravante<sup>253</sup>. Lo fa per sottrarre tale ipotesi al generale regime di procedibilità a querela previsto per le lesioni personali escludendo indirettamente l'ipotesi medesima dalla competenza del giudice di pace<sup>254</sup> (cfr. **Sez. U, n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, L., cit.**). *A fortiori*, allora, tale natura autonoma dovrebbe "essere riconosciuta anche rispetto all'ipotesi di cui al primo comma, primo periodo, dello stesso

<sup>250</sup> G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.* (enfasi aggiunta).

<sup>251</sup> Così massimata da questo Ufficio: «Appartiene al giudice di pace, dopo l'entrata in vigore delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, la competenza per materia ex art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 in ordine al delitto di lesione personale di cui all'art. 582 cod. pen., nei casi procedibili a querela, anche quando comporti una malattia di durata superiore a venti giorni e fino a quaranta giorni, fatte salve le ipotesi espressamente escluse dall'ordinamento. (In motivazione la Corte ha precisato che, relativamente ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, l'applicazione delle pene previste dal d.lgs. n. 274 non è automatica, potendo risultare in concreto più favorevole il trattamento sanzionatorio conminato per i reati di competenza del tribunale in caso di concedibilità della sospensione condizionale della pena e secondo una valutazione da compiere di volta in volta alla luce della singola vicenda processuale)». La sentenza è annotata da C. MINNELLA, *La pena diventa illegale e rilevabile anche se il ricorso è inammissibile*, in *Guida al diritto*, 2024, n. 16, pagg. 95 ss.

<sup>252</sup> Su cui v. Ufficio del massimario, **Relazione su novità normativa n. 15/2024** "Decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134 (cd. "correttivo Cartabia)".

<sup>253</sup> Nel senso che il presupposto giuridico che sembra trovare sistemica conferma dalle modifiche operate dal d.lgs. n. 31 del 2024 "è la **natura circostanziale** dell'ipotesi lesiva di cui all'art. 583-*quater* cod. pen., come espressamente rivendicata dai compilatori", cfr. Ufficio del massimario, **Relazione su novità normativa n. 15/2024**, § 2.1, pag. 6, che ha aggiunto: "se si dovesse accedere alla soluzione che riconosce natura autonoma (e non circostanziale) alla fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma secondo, cod. pen., l'odierno correttivo - di per sé, *in astratto*, avente contenuto *sfavorevole* perché incide sulla punibilità, come tale irretroattivo (artt. 25, comma secondo, Cost. e 7 Cedu) e quindi applicabile solo ai fatti-reato commessi dal 4 aprile 2024 - si limiterebbe a confermare (e non ad introdurre *ex novo*) una perseguibilità *ex officio* già ricavabile dal sistema anche per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 (al riguardo può essere utile il richiamo, da ultimo, a **Sez. U, n. 12759 del 14/12/2023, L., non mass. sul punto, § 14.1**, laddove precisa che "[a]ppartiene alla competenza del tribunale, perché procedibile d'ufficio, il delitto di lesione personale, indipendentemente dalla durata della malattia, se aggravato a norma dell'art. 61, n. 11-octies, 583 e 585 cod. pen."

<sup>254</sup> Nella *Relazione governativa al d.lgs. n. 31 del 2024*, pag. 2, si legge, a proposito dell'art. 582, comma secondo, cod. pen., che "tale richiamo [all'articolo 583-*quater*, secondo comma, primo periodo, cod. pen. concernente l'ipotesi di lesioni né gravi né gravissime, *NdA*] vale, peraltro, a chiarire definitivamente la natura di circostanza - e non, dunque, di autonomo reato - dell'ipotesi di cui all'articolo 583-*quater* c.p.": cfr. Relazione allegata all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 102, recante «*Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*», in XIX Legislatura, Senato della Repubblica, in <www.senato.it>.

articolo, che ora pure concerne l'ipotesi di lesioni, né gravi né gravissime, nei confronti di ufficiali e agenti di p.g. o di p.s."<sup>255</sup>.

### 11.1.2. Ricadute problematiche sul regime di procedibilità e sulla competenza.

Al problema di diritto sostanziale derivante dalla sovrapposizione tra il riscritto art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. e l'art. 576, n. 5-*bis*, cod. pen., si aggiunge quello dell'annesso **regime di procedibilità** (a querela o d'ufficio), che si connette, a sua volta, a quello della **competenza per materia** (giudice di pace vs. tribunale).

Invero, dopo l'entrata in vigore delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lett. *b*), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, è di competenza del giudice di pace ex art. 4, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, il delitto di lesione personale di cui all'art. 582 cod. pen., nei casi procedibili a querela, anche quando comporti una malattia di durata superiore a venti giorni e fino a quaranta giorni, fatte salve le ipotesi espressamente escluse dall'ordinamento (**Sez. U, n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, L., Rv. 286153-01**).

L'individuazione di queste ultime ipotesi è fissata nell'art. 582, comma secondo, cod. pen., che esclude la procedibilità a querela «*se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583-*quater*, secondo comma, primo periodo, e 585, ad eccezione di quelle indicate nel primo comma, numero 1, e nel secondo comma dell'articolo 577. Si procede altresì d'ufficio se la malattia ha una durata superiore a venti giorni quando il fatto è commesso contro persona incapace, per età o per infermità*».

Orbene, poiché nell'art. 582, comma secondo, cod. pen. – non modificato dal d.l. n. 48 del 2025 – il riferimento all'art. 583-*quater* cod. pen. è (rimasto) espressamente limitato al comma secondo, primo periodo:

- le lesioni **semplici** di cui al comma primo, primo periodo, sembrano procedibili **a querela** e, quindi, di competenza del giudice di pace (salva la competenza del tribunale in caso di concorso con delitti di sua competenza: art. 6 d.lgs. n. 274 del 2000)<sup>256</sup>.

- le lesioni gravi e gravissime ex art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. potrebbero essere ritenute **procedibili d'ufficio** «sulla base del carattere speciale della circostanza rispetto a quelle di cui all'art. 583 cod. pen. Una soluzione che può essere fondata, con argomento *a fortiori*, sulla base della previsione della procedibilità d'ufficio per le lesioni lievi nei confronti dei medici»<sup>257</sup>.

### 11.2. Modifiche al d.l. n. 14 del 2017, conv., con modif., dalla legge n. 48 del 2017.

Sul versante **processuale**, l'art. 13, comma 1, lett. *c*), modifica l'art. 10, comma 6-*quater*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48<sup>258</sup>, prevedendo «*[n]el caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche*» la possibilità dell'**arresto in flagranza differita** anche «*nel caso del delitto di cui all'articolo 583-*quater* del codice penale, commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico*».

Il richiamo all'art. 583-*quater* cod. pen. – declinato, peraltro, al singolare («*...delitto di cui...*») quando in realtà due sono le fattispecie ivi racchiuse (e in disparte il problema della loro natura giuridica) – è, all'evidenza, omnicomprensivo, non essendo stato circoscritto, come pure sarebbe stato più corretto, al solo comma primo dell'art. 583-*quater* cod. pen., con l'effetto di rendere (apparentemente) possibile l'arresto «ritardato» anche nel caso di lesioni in danno del personale sanitario (accidentalmente) presente in occasione di manifestazioni pubbliche (art. 583-*quater*, comma secondo, cod. pen.).

<sup>255</sup> G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>256</sup> In termini, G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>257</sup> In termini, ancora, G.L. GATTA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>258</sup> Recante «*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*».

In realtà, per disporre l'arresto in flagranza differita nei casi di aggressioni «*in danno di persone esercenti una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio*» non è affatto necessario attingere alla previsione in commento, giacché l'operatore dispone già dell'art. 382-bis, comma 1-bis, cod. proc. pen., come aggiunto nel 2024<sup>259</sup> (mentre quello obbligatorio in flagranza di reato è previsto dall'art. 380, comma 1, lett. a-ter, cod. proc. pen.).

## **12. Tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche (art. 24).**

Altra nuova **aggravante speciale** viene aggiunta dall'art. 24 all'ipotesi delittuosa di deturpamento e imbrattamento di cose altrui di cui all'art. 639, comma secondo, cod. pen., che trova applicazione fuori dai casi già previsti dall'art. 635 cod. pen.

Secondo i compilatori, la modifica normativa in esame rafforza la tutela di beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, in caso di deturpamento e imbrattamento degli stessi, per finalità lesive dell'onore e del prestigio dell'istituzione cui il bene appartiene<sup>260</sup>.

Il secondo comma dell'art. 639 cod. pen., che originariamente prevedeva solo una circostanza aggravante («*se il fatto è commesso su cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici*»), è già stato riformato – prima dell'intervento del d.l. n. 48 del 2025 – inizialmente dall'art. 3, comma 3, lett. b), legge 15 luglio 2009, n. 94, che ne sostituì il dettato, prevedendo due diverse aggravanti, diversamente sanzionate («*se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati*» e «*se il fatto è commesso su cose di interesse storico o artistico*»); poi dall'art. 5, comma 2, lett. a), legge 9 marzo 2022, n. 22<sup>261</sup>, che abrogò il secondo periodo relativo al fatto commesso su cose di interesse storico o artistico per coniare una nuova autonoma fattispecie nell'art. 518-duodecies cod. pen., ritenuta dalla giurisprudenza in continuità normativa con la disposizione abrogata (Sez. 3, n. 39603 del 03/10/2024, Izzo, Rv. 287024); e ancora più di recente dall'art. 4, comma 1, lett. a) e b), legge 22 gennaio 2024, n. 6, che in quel secondo comma dell'art. 639 cod. pen., dove era rimasto solo un periodo relativo al fatto commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati, ne ha aggiunto un altro diversamente sanzionato, che descrive in sostanza le condotte degli attivisti di "Ultima Generazione"<sup>262</sup>, i quali – com'è noto – per protestare contro i cambiamenti climatici prendono di mira le opere d'arte («*se il fatto è commesso su teche, custodie e altre strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, si applica la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro*»). Con questo stesso intervento normativo era stato anche introdotto un quarto comma nell'art. 639 cit. che prevede il raddoppio delle pene per le ipotesi di deturpamento e imbrattamento poste in essere

---

<sup>259</sup> Per effetto dell'art. 2, comma 1, lett. b), d.l. n. 137 del 2024, conv., con modif., dalla legge n. 171 del 2024. Rispetto all'originaria versione del testo d'urgenza (su cui v. A. NATALINI, «*Utilizzabili i video anche da cellulare per l'adozione della misura*, in *Guida al Diritto*, 2024, n. 39, pag. 31), la legge di conversione n. 171 del 2024 ha "asciugato" la nuova ipotesi di arresto in flagranza differita, nel senso che in luogo dell'integrale riproposizione dello speciale modulo "pre-cautelare" per i delitti non colposi per i quali aveva previsto l'arresto in flagranza, commessi all'interno o nelle pertinenze delle strutture sanitarie o socio-sanitarie, in danno di persone esercenti una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, il comma 1-bis richiama le disposizioni del comma 1, eliminando gran parte dei tratti *specializzanti* inizialmente prefigurati. Cfr. A. NATALINI, *Se c'è danneggiamento*, cit., pag. 100.

<sup>260</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 28.

<sup>261</sup> Su cui v. **Relazione su novità normativa n. 34/2022**.

<sup>262</sup> M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 15, secondo il quale non "si comprende il riferimento al (dolo specifico) di ledere l'onore dell'istituzione cui il bene deturpato o imbrattato appartiene, né appare ragionevole sanzionare penalmente una condotta lesiva di "prestigio o decoro". Così disvelata la fallace indicazione del bene giuridico protetto, con la novella risulta malcelata l'intenzione di criminalizzazione del dissenso [...] che appare affidata alla ondeggiante lettura giurisprudenziale, viepiù ostacolata dalla vaghezza della formulazione, in contrasto la necessaria offensività della condotta".

su cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Ora l'art. 24 aggiunge nel secondo comma dell'art. 639 cod. pen. un **ulteriore periodo** - il **terzo** - con il quale si stabilisce che:

«Se il fatto è commesso su beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene, si applicano la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi e la multa da 1.000 a 3.000 euro».

Si tratta di un'ulteriore circostanza aggravante che si unisce alle altre inserite nello stesso comma; sulla natura circostanziale di tutte le previsioni contenute nell'art. 639, comma secondo, cod. pen. si è già espressa Sez. 3, n. 37482 del 06/06/2019, Baù, Rv. 277012, che ha evidenziato la stretta derivazione delle descrizioni contenute nel comma 2 dal fatto descritto dal comma 1, e questa considerazione vale anche per la nuova integrazione normativa.

Il disvalore dell'aggravante è polarizzato sulla finalità di **contestazione** e di **dissenso**, chiaramente espressa dallo scopo di ledere il prestigio, l'onore o il decoro dell'istituzione, "con la conseguenza - ha avvertito l'AIPDP - che uno stesso fatto sarà o meno riconducibile alla nuova disciplina in ragione della finalità politico-dimostrativa di quel gesto"<sup>263</sup>.

La prima dottrina ha precisato che "l'ampiezza della disposizione che fa riferimento a termini dal significato ambiguo come quello di 'decoro' o non riferibile alle istituzioni (come quello di onore) rendono la disposizione un esempio di reato di opinione etichettato come delitto contro il patrimonio. In una circostanza aggravante così costruita non è nemmeno ipotizzabile la reinterpretazione del dolo specifico in termini di concreta offensività, in quanto la direzione offensiva è espressa dal significato dimostrativo della condotta di imbrattamento o deturpamento, il che espone la norma alla dichiarazione di incostituzionalità. Uno stesso fatto sarà o meno riconducibile alla nuova disciplina in ragione della finalità politico-dimostrativa di quel gesto"<sup>264</sup>.

"Caratteristica peculiare di questa terza ipotesi di aggravante è il dolo specifico dai contorni non decisamente definiti, visto che evoca la finalità di offendere beni giuridici, come l'onore, il prestigio e il decoro di un'istituzione, di certo meno afferrabili dell'oggetto materiale della condotta"<sup>265</sup>.

In relazione alle ipotesi di deturpamento e imbrattamento, quella descritta al terzo comma presenta una difficoltà di **prova** in presenza di una **recidiva**. In relazione a questa ipotesi di deturpamento e imbrattamento, al terzo comma si introduce un inasprimento della risposta sanzionatoria in caso di recidiva; viene in particolare stabilita la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa fino a 12.000 euro.

La lettera della legge richiama la **recidiva** «per l'ipotesi di cui al secondo comma, terzo periodo»: deve quindi trattarsi della reiterazione di analoga condotta di deturpamento e imbrattamento descritta nel terzo periodo, cioè anche sorretta da analogo dolo specifico.

Tale previsione, quindi, potrebbe comportare problemi di **prova**, perché bisognerà dimostrare che anche la successiva condotta aveva finalità di offendere onore, prestigio o decoro di un'istituzione pubblica al pari della precedente, esprimendo rispetto a quella la medesima inclinazione a delinquere; ma porrà gli interpreti dinanzi al problema della specialità di questa disposizione rispetto alla disciplina generale della recidiva di cui all'art. 99 cod. pen.

Ricorrerebbe qui un'ipotesi di **recidiva specifica**, già autonomamente sanzionata con l'aumento della pena che può essere fino alla metà o necessariamente della metà se concorrono altre ipotesi di recidiva contemplate dal comma secondo dell'art. 99 cod. pen. Si tratterebbe quindi dello stesso elemento circostanziale diversamente qualificato e pertanto, per dare ossequio al divieto del *ne bis in idem*, in fase applicativa bisognerà chiedersi se e quando applicare gli aumenti previsti dall'art. 99 o quelli derivanti dal nuovo testo dell'art. 639, comma

<sup>263</sup> In termini critici, cfr. sull'originario d.d.l. sicurezza, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 2.

<sup>264</sup> Così, nel corso della audizione del 20 maggio 2024, M. PELLISSERO, *op. cit.*

<sup>265</sup> In questi precisi termini G. TONA, *Violenza stadi: fino a 5 anni di carcere se la condotta è contro le persone*, cit.

terzo, cod. pen., risultando sin d'ora a prima lettura problematica e lesiva dei principi costituzionali una soluzione che ammetta il concorso tra le due ipotesi di aggravamento della sanzione.

### **13. Rafforzamento della sicurezza negli istituti penitenziari (art. 26).**

L'art. 26, composto di un unico comma suddiviso in due lettere, contiene disposizioni in materia di **sicurezza degli istituti penitenziari**.

Come spiega la *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione, "viene prevista la punibilità di specifiche condotte che minano il mantenimento dell'ordine pubblico all'interno delle strutture detentive con due specifici interventi"<sup>266</sup>:

- 1) l'introduzione di un'aggravante speciale per il reato di istigazione a disobbedire alle leggi (comma 1, lett. a)
- 2) l'introduzione del nuovo reato di rivolta all'interno di un istituto penitenziario (comma 1, lett. b).

L'articolo era già presente nel testo del corrispondente d.d.l. sicurezza all'art. 18 dell'Atto Camera n. 1660, la cui *Relazione* (sul punto modificata da quella del testo d'urgenza) faceva espresso riferimento al rafforzamento della "**tutela dell'ordine pubblico** nel contesto degli istituti di pena"<sup>267</sup>; l'articolo era stato poi modificato nel corso dell'iter parlamentare con riferimento al nuovo reato di rivolta (v. art. 26 A.S. n. 1236) e nel testo d'urgenza ha registrato alcune ulteriori modifiche sul punto.

Tra i primi commentatori, si è osservato che l'*occasio legis* di queste nuove previsioni "rimanda direttamente alle proteste carcerarie verificatesi in occasione dell'emergenza pandemica del 2020 e alla loro discutibile gestione. [...] È dunque in un quadro pervaso da profonde tensioni interne agli istituti penitenziari ed inevitabilmente riflesse in un più ampio dibattito pubblico sulla situazione di oggettiva illegalità determinata dal sovraffollamento carcerario, che si vorrebbe introdurre un'aggravante al delitto di istigazione a disobbedire alle leggi nell'ipotesi in cui la condotta istigatrice sia rivolta ai detenuti"<sup>268</sup>.

#### **13.1. Istigazione a disobbedire alle leggi in carcere (art. 415, comma secondo, cod. pen.).**

L'art. 26, comma 1, alla **lett. a)**, integra l'art. 415 cod. pen. (***Istigazione a disobbedire alle leggi***) introducendovi, in fine, un **nuovo secondo comma** ai sensi del quale:

«La pena è aumentata se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute»<sup>269</sup>.

La previsione non ha subito modifiche rispetto al corrispondente testo dell'originario d.d.l. sicurezza (art. 18, comma 1, Atto Camera n. 1660), a sua volta rimasto invariato contenutisticamente nel corso dei lavori parlamentari (art. 26, comma 1, lett. a, Atto Senato n. 1236).

La nuova circostanza dell'istigazione a disobbedire alle leggi in carcere – la cui funzione apparente è quella di fornire una tutela **preventiva** rispetto ad altri due ulteriori reati: l'art. 415-*bis* cod. pen. (su cui v. *postea* § 13.2) e il nuovo comma 7.1 dell'art. 14 t.u.imm. (su cui v. *postea* § 17)<sup>270</sup> – è definibile come aggravante speciale *ad effetto comune* (art. 63 cod. pen.),

<sup>266</sup> In termini *Relazione illustrativa al d.d.l. A.C. 2355*, cit., pag. 60.

<sup>267</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. A.C. 1660*, sub art. 18, pag. 17.

<sup>268</sup> Così L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il Ddl sicurezza*, cit., pag. 2, il quale ricorda che "in alcune occasioni, le proteste dei detenuti vennero duramente represses da parte della polizia penitenziaria e le relative condotte sono oggi oggetto di accertamento processuale con riferimento a gravi reati, quali la tortura e l'omicidio colposo".

<sup>269</sup> Su tale previsione, nell'originario testo del d.d.l. sicurezza, v. L. ROSSI, *A proposito del nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*, cit., pag. 50; L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie*, loc. cit.

<sup>270</sup> Così L. POMPILI, *op. loc. ult. cit.* (enfasi aggiunta).

in quanto implicante l'aumento fino ad un terzo ed è ordinariamente bilanciabile (art. 69 cod. pen.). Essa accede al fatto tipico descritto al comma primo dell'art. 415, che ruota intorno:

- al concetto di **istigazione** (art. 115 cod. pen.) – da ritenersi penalmente rilevante, secondo la migliore dottrina, solo se *idonea*, secondo un giudizio *ex ante* e in concreto, a provocare delitti<sup>271</sup> – alla disobbedienza delle leggi di ordine pubblico (tali essendo solo quelle che “di polizia” che “tendono a garantire la pubblica tranquillità e la sicurezza pubblica”, in termini di ordine pubblico materiale, escluse le leggi tributarie e fiscali: così già Sez. n. 1, del 16/10/1989, Leghissa, Rv. 182569-01<sup>272</sup>);

- al requisito della **pubblicità** (espresso dall'avverbio «*pubblicamente*»), la cui definizione è fornita dall'art. 266, comma quarto, cod. pen. nei seguenti termini:

«*Agli effetti della legge penale, il reato si considera avvenuto pubblicamente quando il fatto è commesso:*

- 1) *col mezzo della stampa, o con altro mezzo di propaganda;*
- 2) *in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone;*
- 3) *in una riunione che, per il luogo in cui è tenuta, o per il numero degli intervenuti, o per lo scopo od oggetto di essa, abbia carattere di riunione non privata».*

Alla luce di questa norma definitoria, occorre vagliare la compatibilità del requisito della pubblicità – ritenuto dalla manualistica elemento costitutivo del fatto tipico (e non già condizione obiettiva di punibilità, con ogni conseguenza in punto di dolo)<sup>273</sup> – con le due previsioni circostanziali di nuovo conio.

Se la prima delle due modalità commissive («*se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario*») sembra costituire una sotto-specificazione della nozione di cui al n. 2, la seconda modalità («*...a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute*») sembra più problematica, perché sembra porsi rapporto di **ontologica incompatibilità**<sup>274</sup> con la definizione recata dal n. 1, giacché le comunicazioni dirette a persone detenute costituiscono di per sé **corrispondenza privata** (cfr. artt. 15 Cost. in rif. all'art. 18 ord. pen.), sebbene sottoponibile a visto di controllo (art. 18-ter ord. pen.<sup>275</sup>), sicché non sono equiparabili alle «*comunicazioni col mezzo della stampa o con altro mezzo di propaganda*». Per conciliare la norma definitoria generale con quella circostanziale di nuovo conio, anche in ottica costituzionalmente orientata al principio di offensività, sembra preferibile una esegesi **restrittiva in parte qua** tale da rileggere l'istigazione aggravata «*a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute*» come quella comunque veicolata *pubblicamente* attraverso mezzi di propaganda (quali ad es. l'attività di “speakeraggio”<sup>276</sup>).

In punto di elemento soggettivo, trattasi di aggravante esclusivamente dolosa, *sub specie* del dolo istigatorio, tendente cioè a prospettare il fatto delittuoso oggetto di istigazione come un modello o esempio da imitare.

### 13.1.1. Profili problematici.

La nuova fattispecie circostanziale aggravante accede ad una fattispecie-base – da tempo definita “discutibile” da autorevole manualistica<sup>277</sup>, se non addirittura incompatibile con i principi

<sup>271</sup> In dottrina, per tutti, E. MUSCO-G. FIANDACA, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Bologna, 2002, pag. 456.

<sup>272</sup> Annotata da A. GARGANI, *Leggi fiscali e leggi di ordine pubblico nel quadro dell'art. 415 cod. pen.*, in *Cassazione penale*, 1990, pagg. 1044 ss.

<sup>273</sup> Ancora, E. MUSCO-G. FIANDACA, *loc. ult. cit.*

<sup>274</sup> In questo senso, tra gli auditi, M. PASSIONE, *op. cit.*, pagg. 15 s. e G. CAMERA, *op. cit.*, pag. 11, secondo il quale la “contraddizione va eliminata, per non incorrere in una violazione dell'art. 25, comma secondo, Cost.”.

<sup>275</sup> Secondo M. PALMA, *op. cit.*, pag. 4, la nuova aggravante “appare stridere – nella sua possibile attuazione preventiva – con le previsioni dell'art. 18-ter ord. pen.”.

<sup>276</sup> Su cui v. già L. VIOLANTE, *Istigazione di militari a disobbedire le leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Milano, pag. 1018.

<sup>277</sup> E. MUSCO-G. FIANDACA, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 2002, pag. 460.

di libertà politica<sup>278</sup> – oggetto di un risalente intervento manipolatorio di accoglimento del giudice delle leggi che, al fine di rendere il delitto compatibile con la libertà di espressione di cui all'art. 21 Cost., ha sancito che la condotta di istigazione con riferimento all'«odio fra le classi sociali» deve essere “attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità” (Corte cost. n. 108 del 1974; nel senso della conseguente mutazione della struttura della fattispecie legale, da reato di pericolo presunto, in reato di pericolo concreto, v. già Sez. 1 n. 4993 del 22/11/1974, dep. 1975, Bindi, Rv. 130005-01).

In sede di audizione si è proposto che “le medesime considerazioni possano suggerire un’emenda della nuova aggravante, volta ad ancorare l’inasprimento di pena a condotte caratterizzate da offensività concreta rispetto al bene giuridico protetto dalla norma, ovvero l’ordine pubblico materiale all’interno di un istituto penitenziario”<sup>279</sup>.

In senso maggiormente critico, si è osservato che la norma in commento, espressione della già richiamata “logica securitaria e di utilizzo in chiave simbolica del diritto penale”<sup>280</sup>, avrebbe di fatto “riesumata una fattispecie che era ormai scomparsa dai repertori giurisprudenziali”, circostanza della quale “potevamo fare a meno” giacché “valorizza un delitto di opinione, del quale la dottrina da tempo rileva i problemi di **legittimità costituzionale** in relazione non solo alla **libertà di manifestazione del pensiero**, ma anche al principio di **determinatezza** che si stempera nel vago riferimento alle leggi di ordine pubblico”<sup>281</sup>. La volontà di riaccendere, nel contesto carcerario, l’attenzione su una fattispecie desueta costituisce altro tassello a completamento del giudizio nettamente negativo del combinato disposto art. 415 e 415-bis cod. pen.: anche l’aggravante in oggetto finisce per diventare un pericolosissimo strumento di gestione dell’ordine pubblico interno agli istituti, con elevati rischi di arbitrio da parte dei gestori della sicurezza con effetti che vanno in senso opposto alle esigenze di mantenimento dell’ordine pubblico interno”<sup>282</sup>.

Analogamente, altri ritengono l’aggravante in esame “esposta a rischio concreto di una punizione di condotte di pericolo astratto e di **criminalizzazione del dissenso**”<sup>283</sup>.

Altro commentatore ha evidenziato in termini problematici come l’aggravante di nuovo conio venga ad innestarsi su una fattispecie istigatrice riconducibile ai cd. **reati d’opinione**, con ogni conseguente frizione con “la libertà costituzionalmente riconosciuta di manifestare le proprie idee” (su cui si è evocata Corte cost. n. 150 del 2021<sup>284</sup>) e con i principi di **materialità** e di **offensività**: infatti, “le condotte istigatrici, si manifestano per mezzo di opinioni proferite verbalmente o per iscritto, piuttosto che con atti materiali, e, a differenza che in altri reati commessi per mezzo della parola (es. la minaccia), questa non costituisce lo strumento diretto di offesa al bene giuridico, ma solo il possibile tramite fra la diffusione di un’idea e l’eventuale realizzazione di un’offesa. In altre parole, è solo per ‘mezzo’ di un soggetto terzo istigato che il bene giuridico può essere concretamente posto in pericolo”<sup>285</sup>. Si tratta, a ben vedere, di un “notevole arretramento della soglia di punibilità, come avviene abitualmente in tutti i reati di pericolo, ma con la particolarità appunto che il momento consumativo coincide esattamente con la prospettazione di un’idea, la proposta di intenti, il giudizio di valore su fatti accaduti o suscettibili di accadere, anziché con la predisposizione di atti propedeutici alla realizzazione di condotte materiali”<sup>286</sup>.

<sup>278</sup> Per la tesi della sicura incostituzionalità della norma incriminatrice, da ritenersi implicitamente abrogata dopo l’entrata in vigore della Costituzione, cfr. già in dottrina P. NUVOLONE, *Il diritto penale della stampa*, Padova, 1971, pag. 209.

<sup>279</sup> G. CAMERA, *op. cit.*, pag. 11.

<sup>280</sup> In termini, tra gli auditi, UCPI, *op. cit.*, pag. 12, che fanno rilevare come le rivolte in carcere erano già in precedenza punite attraverso il ricorso ad una serie di fattispecie quali violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale, danneggiamento, evasione e nei casi più gravi incendio, sequestro di persona o lesioni.

<sup>281</sup> In termini, M. PELLISSERO, *op. cit.* (enfasi aggiunta).

<sup>282</sup> Ancora, M. PELLISSERO, *op. loc. cit.*

<sup>283</sup> M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 16.

<sup>284</sup> Resa in tema di diffamazione a mezzo stampa ma con argomentazioni ritenute *a fortiori* applicabili all’aggravante di specie, proprio in ragione del diritto di manifestazione del pensiero che ne appare frustrato: così L. POMPILI, *op. cit.*, § 1.

<sup>285</sup> In termini, L. POMPILI, *op. ult. cit.*, § 1.

<sup>286</sup> Ancora, L. POMPILI, *loc. ult. cit.*

In dottrina si è assunta questa nuova previsione aggravatrice (assieme alla successiva incriminazione di cui all'art. 415-*bis* cod. pen.) ad esempio paradigmatico della declinazione "stato-centrica" della sicurezza che il decreto in commento va a presidiare a vario titolo: "una sicurezza-ordine pubblico polarizzata sull'obbedienza e sull'osservanza (normativa)"<sup>287</sup>.

La rimodulazione del delitto di istigazione a disobbedire alle leggi, con l'avvento della nuova aggravante, rileverebbe una "rilevante compromissione del versante materiale dell'offesa, a favore di una responsabilità sintomatologica e/o personologica"<sup>288</sup>, ove è lo *status* di detenuto "a lasciare presumere una pericolosità sociale declinata sul tipo d'autore del disobbediente"<sup>289</sup>.

### 13.2. Rivolta all'interno di un istituto penitenziario (art. 415-*bis* cod. pen.).

L'art. 26, comma 1, alla **lett. b)**, introduce nel codice penale di un inedito **art. 415-*bis*** rubricato «**Rivolta all'interno di un istituto penitenziario**», che punisce con la reclusione da uno a cinque anni chiunque, «*all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, commessi da tre o più persone riunite [...]*».

«*Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni*»<sup>290</sup>.

**Bene giuridico** tutelato dall'incriminazione di nuovo conio sembra essere, anzitutto, l'ordine pubblico *materiale*<sup>291</sup>, unitamente all'incolumità del personale di custodia<sup>292</sup> e alla sicurezza degli istituti penitenziari<sup>293</sup>, donde la natura **plurioffensiva** del reato<sup>294</sup>. In ottica di più ampio respiro, tenuto conto anche dello "spessore" della cornice edittale, potrebbe proporsi una rilettura del (primo) bene giuridico in termini (non già di mero ordine pubblico materiale in ambiente penitenziario bensì) di "ordine pubblico democratico o costituzionale", posto in pericolo dai fatti rivoltosi (realmente offensivi) (arg. **Sez. U, n. 16153 del 18/01/2024, Clemente ed altri, non mass. sul punto, § 6.6.2**, sul bene giuridico protetto dal delitto di cui all'art. 5 legge 20 giugno 1952, n. 645) in modo da meglio supportare la tesi – proposta in dottrina – di selezionare come penalmente rilevanti "solo quelle condotte che si risolvano in una concreta minaccia per la vita collettiva"<sup>295</sup>.

Soggetti attivi del reato sono le persone ristrette all'interno di un istituto penitenziario, a qualunque titolo: trattasi, pertanto, di reato **proprio**<sup>296</sup>.

L'art. 415-*bis* cod. pen. è delitto strutturato come reato **plurisoggettivo necessario**<sup>297</sup>, per la cui commissione è necessario il concorso di **tre o più persone** (detenute) riunite<sup>298</sup>, punibili

<sup>287</sup> In termini F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre*, cit., pag. 10.

<sup>288</sup> Ancora, F. FORZATI, *op. cit.*, pag. 21.

<sup>289</sup> F. FORZATI, *loc. ult. cit.*

<sup>290</sup> Secondo F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 20, si tratta di "pene particolarmente elevate, anche considerando che si rivolgono a soggetti già reclusi e dunque andrebbero cumulate alle pene originarie".

<sup>291</sup> Così AIGA, *op. cit.*, § 3 e C. PASINI, *op. cit.*, pag. 122, la quale preferisce abbinare il concetto di ordine pubblico "materiale" (o empirico) a quello di ordine pubblico in senso "ideale" (o normativo), che sarebbe suscettibili di essere lesa dalla semplice manifestazione di dissenso politico-ideologico.

<sup>292</sup> Come si ricava dall'inclusione dell'art. 26 nel Capo III recante misure in materia di tutela, tra l'altro, del personale delle forze dell'ordine. Cfr., tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, G. CAMERA, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>293</sup> Come si ricava dalla rubrica dell'art. 26. In termini critici, cfr. F. PALAZZO, *op. cit.*, § 4, secondo il quale l'ordine e la sicurezza carceraria assumerebbe a questo titolo di reato "valore preminente dell'istituzione penitenziaria", ponendosi come bene prevalente e maggiore rispetto all'ordinario buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa.

<sup>294</sup> In questo senso anche G. CAMERA, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>295</sup> C. PASINI, *op. cit.*, pag. 122.

<sup>296</sup> Ancora, C. PASINI, *op. cit.*, pag. 122.

<sup>297</sup> C. PASINI, *loc. ult. cit.*; F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 19. In generale, sulla tipicità dei reati a concorso necessario, vedi per tutti: M. ZANOTTI, *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, Milano, 1985, spec. pagg. 37 ss., 137 ss., e più recentemente I. MERENDA, *I reati a concorso necessario tra coautoria e partecipazione*, Roma, 2016, pagg. 55 ss. e 105 ss.

<sup>298</sup> Trattandosi, giustappunto, di persone detenute di cui si presuppone l'imputabilità, rispetto a questo titolo di reato non sembra porsi il problema della computabilità dei soggetti non imputabili sollevato in dottrina – con soluzioni opposte – e in giurisprudenza con riguardo alla fattispecie delittuosa dell'associazione per delinquere ex art. 416 cod. pen. In dottrina

a mero titolo di partecipazione (comma primo), ovvero – più gravemente (a titolo di circostanza aggravante *ad effetto speciale*) – a titolo di promozione, organizzazione o direzione della rivolta (comma secondo).

Questo nuovo titolo di reato, rispetto alla corrispondente previsione contenuta nell'originario d.d.l. sicurezza (art. 18 Atto Camera n. 1660)<sup>299</sup> ha subito modificazioni strutturali che, in gran parte, recepiscono esattamente il testo approvato, con modificazioni, dalle Commissioni riunite I e II del Senato (art. 26 Atto Senato n. 1236<sup>300</sup>) e, in minima parte, sono aggiuntive.

Si segnala, anzitutto, il "ribaltamento" delle condotte incriminate nei primi due commi: nel corrispondente art. 18 d.d.l. A.C. n. 1660 (che traeva dal modello "associativo" dell'art. 416 cod. pen.), era punito con la reclusione da due a otto anni chiunque promuove, organizza o dirige una rivolta (comma primo) e con la reclusione da uno a cinque anni il solo fatto di parteciparvi (comma secondo); nel testo d'urgenza, come convertito senza modificazioni, esattamente come nell'art. 26 A.S. n. 1236, le condotte sono state invertite, sicché è punita la partecipazione come fattispecie-base (comma primo) mentre la promozione, la direzione o l'organizzazione della rivolta hanno rilievo circostanziale (comma secondo).

Anche le **modalità di commissione** della condotta di rivolta sono state rivisitate: nel testo originario dell'A.C. n. 1660, esse erano individuate «*mediante atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti ovvero mediante tentativi di evasione*». Come rivela la (sul punto invariata) *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione, la descrizione delle modalità della condotta tipizza quelle già previste dall'**art. 41 ord. pen.** («*Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti...*»<sup>301</sup>); ciò – spiegano i compilatori – "a giustificazione dell'impiego della forza fisica e dell'uso dei mezzi di coercizione da parte del personale degli istituti penitenziari"<sup>302</sup>.

Ora nel testo d'urgenza, come definitivamente approvato:

- i tentativi di evasione sono stati soppressi (verosimilmente perché sono stati ritenuti già punibili a titolo autonomo: art. 385 cod. pen.), come già nel corrispondente art. 26 A.S. n. 1236;
- gli atti di resistenza penalmente rilevanti sono quelli che concernono l'esecuzione non più di generici «*ordini*» (come nell'art. 26 A.S. n. 1236) bensì – in ciò si differenzia il testo d'urgenza

---

cfr. ad es. G.A. DE FRANCESCO, *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Digesto penale*, vol. I, Torino, 1987, pagg. 304 ss.

<sup>299</sup> «Art. 415-bis. (Rivolta all'interno di un istituto penitenziario) – Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, mediante atti di violenza o minaccia, di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti ovvero mediante tentativi di evasione, commessi in tre o più persone riunite, promuove, organizza o dirige una rivolta è punito con la reclusione da due a otto anni. Per il solo fatto di partecipare alla rivolta, la pena è della reclusione da uno a cinque anni. [...]». In senso critico, tra gli auditi, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>300</sup> «Art. 415-bis. (Rivolta all'interno di un istituto penitenziario) – Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza. Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni. [...]». In senso critico, a prima lettura, cfr. F. GIANFILIPPI, *Il Ddl Sicurezza e il carcere*, cit., § 3.

<sup>301</sup> Cfr. in dottrina, M.G. COPPETTA, *Commento all'art. 38*, in V. GREVI-F. DELLA CASA-G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Padova, 2019, pag. 518, secondo il quale la formulazione «*resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti*» rischia di aprire la strada a un uso discrezionale della forza fisica, anche a fronte di condotte non particolarmente offensive (*ibidem*, pag. 530); cfr. altresì E. LOI-N. MAZZACUVA, *Il sistema disciplinare nel nuovo ordinamento penitenziario*, in F. BRICOLA (a cura di), *Il carcere riformato*, Bologna, 1977, pag. 96.

<sup>302</sup> In termini, *Relazione illustrativa*, cit., pag. 30. Valorizza questo riferimento C. PASINI, *op. cit.*, pag. 123, secondo la quale, pur tenendo conto della distinta finalità delle due norme, tale circostanza consente di richiamare le riflessioni dottrinali e la casistica giurisprudenziale che si è sviluppata intorno all'art. 41 ord. pen. al fine di meglio inquadrare la nuova fattispecie incriminatrice. In senso critico, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 17, secondo il quale "un conto è consentire [...] una reazione" ai sensi dell'art. 41 ord. pen., "altro [è] introdurre una fattispecie penale alla base della stessa, le cui conseguenze (oltre che sanzionatorie) non potranno che costituire, per la sua sola entrata in vigore, una micidiale arma di criminalizzazione del dissenso, anche a fronte di condotte criticabile (e perfino illecite) tenute *intra moenia* dal personale di polizia o da altri operatori penitenziari.

definitivamente approvato – di ordini impartiti «*per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza*», con la conseguenza che “devono essere in gioco l'ordine e la sicurezza dell'istituto”<sup>303</sup>;

- la punibilità anche della resistenza **passiva** – questione particolarmente problematica rispetto a molteplici principi costituzionali (v. *postea* § 13.2) – è “puntellata”, come già nell'art. 26 A.S. n. 1236, dalla seguente specifica:

«*Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza **anche le condotte di resistenza passiva** che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza*» (comma primo, secondo periodo)<sup>304</sup>.

Tanto premesso circa gli assestamenti che fattispecie incriminatrice in discorso ha subito, come tratto generale *l'ubi consistam* del reato di nuovo conio – e di quello “gemello” di cui al novello comma 7.1 dell'art. 14 t.u.imm.: v. *postea* § 17) – pare coincidere con il *locus commissi delicti* in cui avviene *infra moenia* la rivolta<sup>305</sup>.

La resistenza all'ordine evoca un reato di pura condotta, che costituisce l'idealtipo del reato di inosservanza e di disobbedienza: un reato di pericolo astratto e/o omissivo<sup>306</sup>, punito, quanto alla fattispecie-base della rivolta, a titolo esclusivamente doloso.

L'**elemento soggettivo** consiste nel dolo generico.

Passando agli **istituti processuali**, il delitto è perseguibile di ufficio (art. 50 cod. proc. pen.).

Considerati i limiti edittali, già nella fattispecie base (punita con la reclusione da uno a cinque anni), sono applicabili la custodia cautelare in carcere e le altre misure coercitive (art. 280, commi 1 e 2, cod. proc. pen.); è ammesso l'arresto facoltativo in flagranza (art. 381, cod. proc. pen.) e quello obbligatorio nelle fattispecie aggravate; il fermo di indiziato di delitto è possibile nelle fattispecie aggravate (art. 384, comma 1, cod. proc. pen.).

Il reato è di competenza del Tribunale in composizione monocratica (art. 33-ter, comma 2, cod. proc. pen.) nell'ipotesi del primo, del secondo e del terzo comma, previa celebrazione dell'udienza preliminare, e del Tribunale in composizione collegiale nelle ipotesi aggravate del quarto e del quinto comma (art. 33-bis cod. proc. pen.).

### **13.2.1. Il regime circostanziale aggravante; il fatto aggravato dall'evento.**

Il regime aggravatore annesso al nuovo titolo reato è articolato, oltreché al comma secondo quanto ai promotori, organizzatori e direttori della rivolta (v. *supra* § 13.2), negli ultimi **tre commi** per il caso dell'uso di armi e di eventi di lesione o morte quale conseguenza (non voluta) della rivolta.

Nel dettaglio:

---

<sup>303</sup> Così E. DOLCINI, *op. cit.*, § 4, che apprezza questa modifica intervenuta nel passaggio dal d.d.l. al decreto-legge, pur definendo “aberrante” che la rivolta “possa realizzarsi mediante la mera *mancata esecuzione di un ordine*: detto diversamente, che la rivolta possa concretarsi nel *non obbedire*”. A tal fine, l'A. richiama (*ibidem*, nt. 16), il regolamento penitenziario del 1931 (r.d. 18 giugno 1931, n. 787) ove si prevedeva, tra l'altro, che “quando non è obbligatorio il silenzio, i detenuti debbono parlare a bassa voce” (art. 82), che “per rispondere a domande o per dare spiegazioni alle persone incaricate della sorveglianza... i detenuti sono obbligati a parlare a bassa voce” (art. 84) e che “sono assolutamente proibiti i canti, le grida, le parole scorrette, le domande e i reclami collettivi” (art. 86) e conclude nel senso che “il legislatore fascista non aveva avvertito l'esigenza di prevedere delitti di rivolta analoghi a quelli introdotti nel 2025”.

<sup>304</sup> Enfasi aggiunta.

<sup>305</sup> Sui dubbi sotto il profilo della ragionevolezza e del rispetto del principio di uguaglianza rispetto alla scelta di dare rilievo penale nell'incriminazione in commento al *locus commissi delicti*, cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, pagg. 3 s.

<sup>306</sup> Così F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 20.

- se il fatto [della rivolta] «è commesso con l'uso di **armi**, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da tre a dieci anni nei casi previsti dal secondo comma» (comma terzo)<sup>307</sup>;

- se dal fatto [della rivolta] «deriva, quale conseguenza non voluta, una **lesione personale grave o gravissima**, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo comma; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la **morte**, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo comma» (comma quarto);

- nel caso di «**lesioni gravi o gravissime o morte di più persone**, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti» (comma quinto).

Quanto alla circostanza aggravante dell'uso delle armi, avente natura oggettiva, sembra plausibile riferirla – tenuto conto del contesto carcerario in cui è "ambientata" l'incriminazione *de qua* – per lo più alle **armi improprie** (art. 585, comma secondo, cod. pen., alla cui ampia elaborazione giurisprudenziale si fa rinvio, anche in relazione alla legge n. 110 del 1975: da ultimo, sulle armi improprie "nominate", cfr. Sez. 1, n. 45184 del 11/10/2023, Visalli, Rv. 255506-01), quali cocci di bottiglia (ad es. Sez. 2, n. 8324 del 10/03/2022, Keita, Rv. 282785-02), un manico di scopa (ad es. Sez. 5, n. 54148 del 06/06/2016, Vaina, Rv. 268750-01), del liquido infiammabile (ad es. Sez. 5, n. 26059 del 02/05/2019, G., Rv. 276132-01), taglierini o rasoi da barba (ad es. Sez. 1, n. 40207 del 8/06/2016, Pashkaj, Rv. 268102-01) *et similia*. Non può escludersi, naturalmente, l'utilizzo di armi proprie (magari sottratte agli agenti penitenziari).

Quanto alle altre fattispecie recanti gli eventi di lesione o morte quale conseguenza (non voluta) della rivolta, a prima lettura, sull'originario testo dell'art. 18 Atto Camera n. 1660, la dottrina penalistica aveva segnalato, in senso critico, che il nuovo art. 415-*bis* cod. proc. pen. non chiariva "se le aggravanti da esso previste (aver commesso il fatto con uso di armi, aver causato una lesione personale o la morte) siano applicabili solo ai soggetti di cui al comma primo (promotori, organizzatori o direttori) o a tutti coloro che abbiano partecipato alla rivolta"<sup>308</sup>. Per effetto del surriferito "ribaltamento" della fattispecie-base (partecipazione: comma primo) e circostanza speciale (promozione, organizzazione e direzione: comma secondo), come già prefigurata nel corrispondente art. 26 A.S. n. 1236 e definitivamente consolidata nel testo d'urgenza, come convertito senza modificazioni, questa criticità sembra definitivamente superata.

Resta il problema, rispetto a questi fatti **aggravati dall'evento** (lesione o morte), mono-offensivo o pluri-offensivo, del titolo di responsabilità soggettiva ascrivere in capo agli autori<sup>309</sup>.

La questione va risolta in conformità al **principio di colpevolezza** (art. 27 Cost., come interpretato a partire da Corte cost. n. 364 del 1988, da Corte cost. n. 1085 del 1988 e da Corte cost. n. 322 del 2007<sup>310</sup>), dovendosi rifuggire da qualsivoglia lettura in termini di responsabilità oggettiva.

<sup>307</sup> Nel senso che la fattispecie aggravata dall'uso delle armi sarebbe punita con una differenza di pena troppo "esigua" rispetto alla fattispecie-base che, peraltro, punisce anche la mera resistenza passiva, cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>308</sup> Così L. RISCATO, *op. cit.*, pag. 4, che aveva segnalato lo stesso problema "dovuto a sciattezza nella stesura del testo" rispetto alla parallela incriminazione di rivolta nei C.P.R. introdotta in seno all'art. 14 t.u.imm.

<sup>309</sup> Tra gli auditi, sottolinea l'annosa questione dei "reati aggravati dall'evento", con particolare riguardo al problema dell'imputazione soggettiva dell'evento, UCPI, *op. cit.*, pag. 13.

<sup>310</sup> Il principio di colpevolezza postula, invero, un coefficiente di partecipazione psichica del soggetto al fatto ed implica, quindi, che tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie siano soggettivamente collegati all'agente ed a lui rimproverabili, siano cioè investiti dal dolo o dalla colpa. La Corte costituzionale ha chiarito che, nell'ambito delle diverse forme di colpevolezza, il legislatore ben può "graduare" "il coefficiente psicologico di partecipazione dell'autore al fatto, in rapporto alla natura della fattispecie e degli interessi che debbono essere preservati: pretendendo dall'agente un particolare "impegno" nell'evitare la lesione dei valori esposti a rischio da determinate attività". Ciò significa che, qualora si tratti della tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, il legislatore non solo può prevedere che sia sufficiente la sola colpa, invece del dolo, ma può anche richiedere un grado di attenzione ed un obbligo di conoscenza maggiori di quelli normalmente richiesti.

Al fatto-base della rivolta punibile (plurisoggettivamente) esclusivamente a titolo **doloso** accede una responsabilità circa l'evento morte o lesioni che non deve essere sorretto da alcun coefficiente di volontà, nemmeno nel grado minimo del dolo eventuale (arg. Sez. 3, n. 31841 del 2/4/2014, C., Rv. 260291-01, con riferimento all'art. 586 cod. pen.), come denota la logica e la sistematica poiché, se dette conseguenze fossero volute, l'imputazione per questo segmento ulteriore del fatto sarebbe a titolo di **omicidio volontario** (art. 575 cod. pen.) o di **lesioni volontarie** (artt. 582 e 583 cod. pen.), in concorso con la fattispecie-base (dolosa) dell'art. 415-bis, commi primo o secondo cod. pen.

Come nell'analoga previsione incriminatrice di cui all'art. 12-bis t.u.imm. («*Morte o lesioni in conseguenza dei delitti di immigrazione clandestina*»), aggiunta dall'art. 8 d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50<sup>311</sup>, anche in questa complessa figura criminosa di nuovo conio l'imputazione soggettiva degli eventi (non voluti) di morte o lesioni conseguenti al fatto della rivolta potrà ravvisarsi – in conformità alla lettura giurisprudenziale più aderente al principio di colpevolezza maturata sul "reato-matrice" di cui all'art. 586 cod. pen. – quando, da un lato, sia accertata la sussistenza di un nesso di causalità materiale fra il fatto della rivolta e l'evento morte o lesioni, non interrotto da fattori eccezionali sopravvenuti, e quando, dall'altro, l'evento non voluto sia comunque *soggettivamente* collegabile all'agente, ovvero sia a lui rimproverabile a titolo di **colpa in concreto** per violazione di una regola precauzionale (diversa dalla norma che incrimina la rivolta stessa), valutata secondo i normali criteri di valutazione della colpa nei reati colposi, quindi con **prevedibilità** ed **evitabilità** dell'evento (morte o lesioni), da valutarsi alla stregua dell'agente modello razionale, tenuto conto delle circostanze del caso concreto *conosciute* o *conoscibili* dall'agente reale (arg. Sez. 5, n. 8356 del 23/01/2025, Nerbi, Rv. 287636-01; conf. Sez. 6., n. 49573 del 19/09/2018, Bruno, Rv. 274277-01, nel solco di **Sez. U, n. 22676 del 22/01/2009, Ronci, Rv. 243381-01**).

### 13.2.2. Profili problematici.

In disparte le manifestate perplessità politico-criminali circa la "logica securitaria"<sup>312</sup> – anziché "multifattoriale", come era pure stata auspicata<sup>313</sup> – che ispira l'incriminazione in commento (e quella, di identica struttura e contenuto precettivo, introdotta dall'art. 27: v. *postea* § 17) e "che permea l'intero provvedimento"<sup>314</sup>, a livello tecnico la norma incriminatrice in commento – probabilmente tra le più controverse dell'intero decreto (assieme all'omologa introdotta dall'art. 27: v. *postea* § 17.2), come segnalato dal C.S.M., dalla dottrina penalistica e da quella costituzionalistica presenta molteplici **criticità** sin dalla sua primigenia formulazione, senza che la segnalata specificazione delle finalità dell'ordine introdotta nel testo d'urgenza, come definitivamente convertito in legge, le abbia risolte.

In primo luogo, il precetto non fa alcun riferimento alla "legittimità" degli «*ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza*», con ciò determinandosi – come ha rilevato il C.S.M. in sede di parere – "un'asimmetria, potenzialmente foriera di difficoltà interpretative ed applicative, con il disposto dell'**art. 51 cod. pen.**, laddove esclude la punibilità di una condotta

<sup>311</sup> Su cui cfr. **Relazione su novità normativa di questo Ufficio n. 84/2023**, § 17.

<sup>312</sup> In termini, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4; cfr. altresì F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pagg. 4 ss.; L. POMPILI, *op. cit.*, § 1.

<sup>313</sup> Secondo M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 2, il dubbio circa l'inefficacia di una risposta "solo repressiva a fenomeni sociali il cui contrasto richiederebbe probabilmente un'azione congiunta e ispirata a una logica multifattoriale" è "particolarmente serio per quanto riguarda gli artt. 26 e 27" del testo, giacché se "sussiste un interesse pubblico alla repressione delle rivolte nelle carceri o nei centri di accoglienza dei migranti [...] sussiste anche e prima ancora un interesse pubblico alla loro prevenzione. Un intervento preventivo dovrebbe dunque esserci e dovrebbe tenere conto del fatto che una ragione profonda delle rivolte nelle carceri e nei centri di accoglienza sta nelle condizioni di estremo degrado della maggior parte delle une e degli altri, condizioni che sono anche all'origine di gravi problemi giuridici e di immagine che il nostro Paese ha dovuto e deve affrontare in sede internazionale".

<sup>314</sup> In termini, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4, secondo la quale le norme sul rafforzamento della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e nelle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti "evidenziano ulteriormente la logica securitaria che permea l'intero provvedimento normativo".

tenuta nell'adempimento di un dovere imposto da «un ordine **legittimo** della pubblica Autorità»<sup>315</sup>. Analogamente secondo la dottrina tale mancanza all'ordine *legittimo* "apre delicati interrogativi sul piano del raccordo fra tipicità e antiggiuridicità, della condotta inosservante", con una serie di implicazioni, "particolarmente complesse, che il rifiuto ad obbedire all'ordine illegittimo e/o illegale porrebbe sul piano dell'esercizio del diritto di resistenza all'oppressione"<sup>316</sup>.

Più in radice, autorevole dottrina, pur apprezzando l'avvenuta specificazione della tipologia di ordini rilevanti, giudica nondimeno "aberrante" che la rivolta "possa realizzarsi mediante la mera *mancata esecuzione di un ordine*: detto diversamente, che la rivolta possa concretarsi nel *non obbedire*"<sup>317</sup>; nella stessa ottica, si era affermato, già rispetto al d.d.l. sicurezza, che "sanzionare penalmente la disobbedienza ad un ordine – per una persona già privata della libertà personale – significa escludere alternative al rischio del suo ricorso alla violenza da parte sua"<sup>318</sup>.

In secondo luogo – aspetto maggiormente problematico sul piano del disvalore di condotta perché impinge i principi costituzionali di **ragionevolezza**, di **materialità-offensività** se non anche di libertà di **autodeterminazione** individuale<sup>319</sup> – ad essere punita a questo titolo di reato (e, parallelamente, del corrispondente reato introdotto dal successivo **art. 27**: v. *postea* § 17) anche la mera **resistenza passiva**, "non minacciosa e non violenta, dunque di per sé non offensiva"<sup>320</sup>, perché "nei fatti pacifica"<sup>321</sup>, finendosi con l'incriminare, con questa "grave" assimilazione<sup>322</sup>, la mera disobbedienza, ossia "ogni atto di ribellione, non connotato da violenza o minaccia, quali, ad es., il rifiuto del cibo o dell'ora d'aria"<sup>323</sup>.

Come denunciato da molte parti della comunità giuridica, sin dall'originario testo del d.d.l. sicurezza<sup>324</sup>, anche in sede OSCE<sup>325</sup>, nel corso delle audizioni parlamentari svoltesi sul d.d.l. di conversione<sup>326</sup> nonché dal C.S.M. in sede di parere, la tipizzata "passività" nella resistenza costituisce un *novum* senza precedenti nell'ordinamento penale, sin qui solidamente ancorato al principio dell'**irrelevanza penale** delle condotte di mera *inazione* rispetto all'ordine impartito

<sup>315</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, cit., pag. 15.

<sup>316</sup> F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 20, il quale ricorda che il diritto di resistenza all'oppressore rientra fra i diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo, per la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* che all'art. 2 che lo affiancherà proprio ai diritti di sicurezza e libertà; tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, ha segnalato questa "ambiguità" anche P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 20.

<sup>317</sup> In termini, E. DOLCINI, *op. cit.*, § 4, il quale riprende l'audizione di ANTIGONE, *loc. cit.*, nella parte in cui ha richiamato il regolamento penitenziario del 1931 (r.d. 18 giugno 1931, n. 787) - ove si prevedeva, tra l'altro, che "quando non è obbligatorio il silenzio, i detenuti debbono parlare a bassa voce" (art. 82), che "per rispondere a domande o per dare spiegazioni alle persone incaricate della sorveglianza... i detenuti sono obbligati a parlare a bassa voce" (art. 84) e che "sono assolutamente proibiti i canti, le grida, le parole scorrette, le domande e i reclami collettivi" (art. 86) - e conclude nel senso che "il legislatore fascista non aveva avvertito l'esigenza di prevedere delitti di rivolta analoghi a quelli introdotti nel 2025" (*ibidem*, nt. 16).

<sup>318</sup> In termini, tra gli auditi sull'originario d.d.l. sicurezza G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>319</sup> In termini, V. MANES, *op. cit.*, pag. 4; cfr. anche G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 2, secondo il quale attraverso la criminalizzazione delle forme di resistenza passiva "si interviene sulla sfera più intima dell'individuo, nella sua libertà di obbedire o di dissentire, in violazione palese dell'art. 13 Cost. Lo Stato può premiare la collaborazione dell'indagato o del condannato (ad esempio per un reato cd. ostativo) ma non può e non deve punire il suo rifiuto"; tra gli auditi ANTIGONE-ASGI, *loc. cit.*, ritiene che il delitto di rivolta carceraria, così come formulato nel decreto, "sarà un'arma sempre carica di minaccia contro tutta la popolazione detenuta".

<sup>320</sup> F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 21; negli stessi termini, tra gli auditi, M. PALMA, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>321</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, R. CORNELLI, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica*, cit., § 3; A. ALGOSTINO, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>322</sup> Così definita, in termini critici, da L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4; cfr. altresì, in senso critico, L. POMPILI, *op. cit.*, § 1.

<sup>323</sup> In termini, sull'originario d.d.l. sicurezza, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 3; cfr. anche V. MANES, *L'ossessione securitaria*, cit., pag. 4; AIGA, *op. cit.*, § 3.

<sup>324</sup> Aveva sollevato dubbi di costituzionalità in sede di audizione sul d.d.l. sicurezza, con riguardo al profilo della proporzionalità e della ragionevolezza, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 4, rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato; C. PASINI, *op. cit.*, pag. 131 ss.; L. POMPILI, *loc. ult. cit.*; sui profili critici dal punto di vista criminologico, cfr. R. CORNELLI, *op. ult. cit.*; in termini critici anche R. RISICATO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>325</sup> OSCE, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani, *Parere su taluni articoli del disegno di legge numero 1660 in materia di contrasto al terrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento penitenziario*, Varsavia, 27 maggio 2024.

<sup>326</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 19.

dall'autorità<sup>327</sup>: da decenni risulta, infatti, consolidato l'orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Sez. 1, n. 29614 del 31/03/2022, Manusia, Rv. 283376-01; Sez. 5, n. 8379 del 27/09/2013, Rodrigo, Rv. 259043-01; Sez. 6, n. 8997 del 11/02/2010, Palumbo e altro, Rv. 246412-01; Sez. 1, n. 35125 del 26/06/2003, Graziotti, Rv. 226525-01; cfr. altresì, nel senso della richiesta messa in pericolo dell'incolumità degli agenti o degli avventori della strada in caso di fuga, Sez. 1, n. 41408 del 04/07/2019, Foriglio, Rv. 277137-01; Sez. 4, n. 41936 del 14/07/2006, Campicello, Rv. 235535-01; Sez. 6, n. 31716 del 8/04/2003, Laraspata, Rv. 226251-01) che esclude la riconducibilità all'art. 337 cod. pen. delle condotte di resistenza *meramente passiva*<sup>328</sup> le quali, al contrario, per espressa statuizione normativa, ora assumono rilevanza (non più a mero titolo di infrazione disciplinare come finora contestabile: art. 38 ord. pen., in rif. art. 77 reg. es. ord. pen.<sup>329</sup>, bensì) a questo speciale titolo di reato se (ed in quanto) consumate all'interno di un istituto penitenziario (ovvero di un CPR: v. *postea* § 17), cioè di un *luogo* di detenzione ove frequentemente si consumano situazioni di disagio<sup>330</sup> ed i cui protagonisti sono già in condizione di restrizione della libertà personale<sup>331</sup>. Autorevole dottrina penalistica ha spiegato che l'innovazione legislativa *in parte qua* "viene ad assumere il significato di una tutela *speciale* dell'ordine e sicurezza carceraria che si pone come un **bene prevalente** rispetto all'ordinario buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa"<sup>332</sup>.

In sede OSCE si è affermato che questo reato, *in parte qua*, «può essere considerato sproporzionato, soprattutto se utilizzato come mezzo per punire l'espressione pacifica del dissenso»<sup>333</sup>.

Ai sollevati dubbi circa il rispetto dei principi di **materialità e offensività** – essendo difficile immaginare "anche sul piano logico [...] una rivolta pericolosa che consista in atti di mera disubbidienza civile"<sup>334</sup> e stante "la genericità della formulazione che annovera condotte di scarsa gravità, consistenti in atti di mera disobbedienza a un ordine (sia legittimo che illegittimo)

---

<sup>327</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, cit., pagg. 15 s.; cfr. altresì F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione*, cit., secondo cui "mai era accaduto in passato che condotte ritenute tipicamente inoffensive come la resistenza passiva o la disobbedienza venissero criminalizzate, equiparandole ad ogni altra condotta di violenza o di minaccia, tanto da integrare il reato di rivolta punito con pene altissime, sia nelle carceri che nei luoghi di detenzione amministrativa".

<sup>328</sup> Come fatto rilevare AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 3, che ha pure segnalato il contrasto di questa previsione con l'interpretazione costituzionalmente orientata della causa di giustificazione dell'uso legittimo delle armi (art. 53 cod. pen.), che "ha visto una forte compressione della scriminante di fronte a condotte di resistenza *meramente passiva* all'adempimento di atti di un ufficio pubblico"; nello stesso senso, tra gli auditi, M. PALMA, *op. cit.*, pag. 4, pure ricorda che la questione del comportamento passivo è richiamata dall'art. 53 cod. pen., laddove però nel "vincere una resistenza" la giurisprudenza prevalente ha chiarito che questa debba essere intesa come resistenza attiva.

<sup>329</sup> Si sofferma sul rilievo disciplinare di queste condotte prima dell'introduzione dell'odierna previsione, C. PASINI, *op. cit.*, pag. 124 s. la quale cita, a supporto, Corte app. Cagliari, Sez. 1, n. 500 del 09/05/2023, che ha assolto dal reato di cui all'art. 337 cod. pen. due detenuti i quali, per evitare che un agente di polizia penitenziaria allocasse un nuovo detenuto nella loro cella, si erano posizionati fisicamente davanti alla porta della stessa; come si legge nella citata pronuncia, il fatto che tale condotta non sia punibile a titolo di resistenza passiva non significa che l'inosservanza degli ordini impartiti rimanga esente da qualsivoglia conseguenza, alla luce di quanto prevede l'art. 38 ord. pen. che rinvia per la tipizzazione delle infrazioni disciplinari all'art. 77 reg. es. ord. pen. (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230).

<sup>330</sup> Cfr., sulle analoghe aggravanti "di luogo e di contesto" del pari introdotte sin dall'originario testo del d.d.l. sicurezza, nel corso della sua audizione, E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>331</sup> Come rileva A. ALGOSTINI, *op. cit.*, pagg. 3 s., questa incriminazione "reca con sé una doppia eccedenza. Da un lato, in quanto la norma è rivolta a persone, detenuti e migranti, appartenenti a categorie deboli, che hanno pochissime possibilità di far sentire la propria voce, approfondisce il solco delle disuguaglianze, in direzione contraria a quanto prescrive l'art. 3, comma secondo, Cost. Dall'altro lato, il minore allarme democratico che la norma può suscitare, data l'emarginazione dei soggetti alla quale si applica, facilita la sperimentazione e l'"abitudine" ad una restrizione potenzialmente estendibile ad altri soggetti (quali, in primo luogo, gli ecoattivisti che praticano forme di disobbedienza civile) (*ibidem*, pag. 4).

<sup>332</sup> F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, cit., § 3, che si interroga "su quali possano essere le ragioni sostanziali che stanno al fondo di questa esigenza di tutela privilegiata dell'ordine e sicurezza in carcere", forse individuabile in "un atteggiamento ideologico nutrito dal legislatore nei confronti dell'universo carcerario".

<sup>333</sup> OSCE, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani, *Parere su taluni articoli del disegno di legge numero 1660 in materia di contrasto al terrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento penitenziario*, cit.

<sup>334</sup> In termini, L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 5; parla di dubbi "più radicali" anche M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 5, che poi si sofferma "sull'esigua differenza" sanzionatoria della fattispecie-base in confronto con quella aggravata dall'uso delle armi.

impartito<sup>335</sup>, col rischio di puntare il disvalore del reato "più che in una condotta intrinsecamente offensiva" nel suo soggetto attivo "il detenuto 'rivoltoso'<sup>336</sup>, secondo la logica, giustappunto, del "tipo d'autore"<sup>337</sup> ove qui è lo *status* di detenuto (nell'omologo reato di cui all'art. 14, comma 7.1, t.u.imm. quello di immigrante irregolare: v. *postea* § 17.2) "a lasciare presumere una pericolosità sociale declinata sul tipo d'autore del disobbediente", senza che possa parlarsi di "di (reato di) pericolo presunto, ma solo di pericolosità presunta"<sup>338</sup>, derivandone la "costruzione di un **reato di posizione** e di sospetto, che polarizza il disvalore nell'area dell'obbedienza, valorizzando ancora una volta la dimensione personologica dell'illecito"<sup>339</sup>.

Si è aggiunta la censura dell'**irragionevolezza** e dell'illegittimità **ex art. 3, comma secondo, Cost.** "rispetto al principio democratico in sé" trattandosi di ipotesi punitiva "integrante una chiara violazione dei diritti costituzionali che presidiano l'espressione della protesta"<sup>340</sup>, in rilevato difetto di un congruo bilanciamento di interessi "tra l'ordine pubblico [...] e la libertà di manifestazione del pensiero", in quanto "si assisterebbe alla compressione di un diritto fondamentale, già necessariamente limitato dallo *status* detentivo, a fronte di condotte connotate da scarsa offensività e asseritamente lesive di un bene giuridico dai contorni poco definitivi"<sup>341</sup>.

Altri hanno suggerito di interpretare la nuova fattispecie "in senso restrittivo e conforme alla **libertà di manifestazione del pensiero** con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione garantita dall'art. 21 Cost. e dall'art. 10 CEDU, sicché non possono essere punite azioni od omissioni meramente dimostrative (disobbedienza del rifiuto del vitto o dell'ora d'aria, obiezione di coscienza o proteste con urla o striscioni o sbattimento di ferro contro le sbarre) con cui si manifestano opinioni, critiche e satire, come ad es. proteste pacifiche contro condizioni di vita negli istituti penitenziari, allorché tali condizioni concretamente contrastino con la Costituzione, sia con il 'senso di umanità' con la **finalità rieducativa delle pene** per le quali l'Italia è stata già condannata dalla Corte EDU"<sup>342</sup> (cfr. Corte EDU 8/1/2023, *Torreggiani e altri c. Italia*; Corte EDU, 9/11/2023, *Riela c. Italia*; Corte EDU, 16/7/2009, *Sulejmanovic c. Italia*; con riferimento alle condizioni dei C.P.R. Corte EDU 23/11/2023, *A.T. e altri c. Italia*; Corte EDU 31/8/2023, *M.A. c. Italia*; Corte EDU 30/3/2023, *J.A. e altri c. Italia*; Corte EDU 21/7/2022, *Darboe e Camara c. Italia*).

Con riguardo al principio di **precisione-determinatezza** (art. 25, comma secondo, Cost.), la prima dottrina e taluni degli auditi ne hanno messo in dubbio il rispetto rappresentandosi come non sia tutto intellegibile – e quindi foriero di incertezze interpretative – il generico riferimento<sup>343</sup> al «numero delle persone coinvolte» e al «contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati

---

<sup>335</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 21; nello stesso senso, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, AIGA, *op. cit.*, § 3, secondo cui simili condotte risulterebbero "difficilmente in grado di arrecare una lesione o un pericolo al bene giuridico tutelato dalla norma, ovvero l'ordine pubblico".

<sup>336</sup> C. PASINI, *op. cit.*, pag. 132.

<sup>337</sup> F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 4, che evidenzia il "raccordo fra lo *status* di immigrato irregolare/carcerato e la condizione di rivoltoso/ribelle che emerge dal nuovo 415-bis (reato di "rivolta in istituto penitenziario") cui fa da *pendant* il reato di rivolta in Cpr, attraverso la modifica dell'art. 14, comma 7, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286".

<sup>338</sup> F. FORZATI, *op. ult. cit.*, pag. 21.

<sup>339</sup> F. FORZATI, *loc. ult. cit.* (enfasi aggiunta).

<sup>340</sup> In termini, A. ALGOSTINO, *op. cit.*, pag. 3; nel senso che la nuova fattispecie di cui all'art. 415-bis cod. pen. sembrerebbe optare un "non congruo bilanciamento di interessi", in violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità, cfr. anche AIGA, *op. cit.*, § 3.

<sup>341</sup> C. PASINI, *op. cit.*, pag. 133.

<sup>342</sup> Ancora, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 19; M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 2, che pure cita le succitate pronunce della Corte EDU definendole un "florilegio che desta più di qualche imbarazzo nazionale". Con riferimento alla libertà di manifestazione di pensiero, evoca quale possibile conseguenza di questa scelta di criminalizzazione della rivolta il cd. *chilling effect*, nel senso che il nuovo reato potrebbe svolgere "indirettamente una funzione di deterrenza rispetto all'esercizio di condotte riconducibili ad un diritto costituzionale", C. PASINI, *op. cit.*, pag. 133. In generale, per una ricostruzione della teoria del *chilling effect* cfr., per tutti, nel panorama italiano: A. GALLUCCIO, *Chilling Effect*, in C. PIERGALLINI-G. MANNOZZI-C. SOTIS-C. PERINI-M. SCOLETTA-F. CONSULICH (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero. 3: Parole dal lessico di uno studioso*, Milano, 2022, pagg. 1261 ss.; N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale*, Milano, 2020, pagg. 263 ss.

<sup>343</sup> Aggiunto, come visto, a partire dal testo dell'art. 26 A.S. 1236 e poi definitivamente trasfuso nell'art. 26 del decreto.

di un pubblico servizio»<sup>344</sup> quali elementi cui ancorare il giudizio di eventuale rilevanza penale di condotte – quella, appunto, di resistenza passiva – tradizionalmente escluse dall’ambito della rilevanza penale<sup>345</sup>. Come si è affermato in dottrina e tra gli auditi, la parola «*contesto*» lascia “ampi e vaghi margini interpretativi”<sup>346</sup>, “appare difficile riempire di contenuto gli ulteriori requisiti che attribuiscono alla resistenza passiva rilevanza penale in termini di partecipazione a una rivolta”, “con distinguo tecnici difficilmente percepibili dall’utenza”<sup>347</sup>, trattandosi di “criteri troppo generici e opinabili, che rischiano di cagionare disparità di trattamento concreto in base alla sensibilità personale del singolo interprete, e di non consentire all’agente di comprendere adeguatamente il comando contenuto nella norma penale”<sup>348</sup>. Si è altresì richiamata, a riprova del denunciato deficit di specificità in ordine alla delimitazione delle condotte punibili, la giurisprudenza di legittimità (Sez. 1, n. 11308 del 12/10/2017, Lo Piccolo, Rv. 272784-01) che in relazione all’omologa infrazione disciplinare di inosservanza degli ordini impartiti parla di “norma disciplinare in bianco”, in quanto eleva a presupposto della sanzione disciplinare qualunque inosservanza di ordini o prescrizioni (o l’ingiustificato ritardo)<sup>349</sup>.

Ha pure evidenziato il C.S.M. che “l’equiparazione, in termini di astratta risposta sanzionatoria, tra le condotte di mera resistenza passiva e quelle caratterizzate da violenza e minaccia potrebbe prestarsi a rilievi di **irragionevolezza (art. 3 Cost.)** e avere, in ottica **general-preventiva**, effetti contrari a quelli presumibilmente attesi, finendo paradossalmente per incentivare il ricorso a forme di contestazione o disobbedienza dotate di maggiore pericolosità e carica offensiva”<sup>350</sup>. La dottrina penalistica, proprio con riferimento ai possibili effetti **criminogeni** della norma, ha osservato come “la criminalizzazione della resistenza passiva, al pari di quella attiva, con distinguo tecnici difficilmente percepibili dall’utenza, possa creare effetti di paradossale *escalation* e possa rivelarsi un *boomerang*”<sup>351</sup>, segnalandosi altresì “una volta equiparato il disvalore di violenza e minaccia alle forme di resistenza passiva”, la lesione del “principio di **proporzionalità** tra limiti edittali e gravità del reato” oltre alla “conseguente incentivazione a ricorrere a condotte di violenza e minaccia”<sup>352</sup>.

“Ad analoghi rilievi – ha proseguito il C.S.M. – potrebbe prestarsi la previsione di aggravamento di pena pari al doppio del minimo ma solo a un quinto del massimo nel caso in cui il fatto sia commesso con **armi**: potrebbe, in altri termini, dubitarsi della **proporzionalità** di tali aumenti rispetto all’oggettiva diversità tra condotte di resistenza passiva e condotte

---

<sup>344</sup> Definisce tale nozione “decisamente troppo vaga per una previsione penale”, F. GIANFILIPPI, *Il Ddl Sicurezza e il carcere*, cit., § 3; analogamente, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 21; tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, nello stesso senso anche AIGA, *op. cit.*, § 3, secondo cui è ravvisabile un profilo di indeterminatezza della norma incriminatrice; parla di vaghezza, anche M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 16.

<sup>345</sup> Cfr. C. PASINI, *op. cit.*, pag. 131 nt. 31, la quale richiama la dottrina espressasi in riferimento all’art. 41 ord. pen. per affermare il difetto di specificità.

<sup>346</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. PALMA, *op. cit.*, pag. 4; analogamente, F. GIANFILIPPI, *op. cit.*, § 3.

<sup>347</sup> In termini, F. GIANFILIPPI, *loc. ult. cit.*

<sup>348</sup> Cfr. tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 20.

<sup>349</sup> In termini, C. PASINI, *Il disegno di legge sicurezza*, cit., pag. 132 nt. 31.

<sup>350</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica”*, cit., pag. 18 (enfasi aggiunta). Nello stesso senso, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 20, secondo il quale “la differenziazione di trattamento di condotte rilevanti ai fini del delitto di resistenza a pubblico ufficiale – atti di natura palesemente attiva e commissiva – e le condotte di ‘resistenza passiva’ previste dai nuovi delitti di rivolta viola il principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost., perché la differenza di trattamento penale sarebbe derivante unicamente dalle condizioni personali e sociali del detenuto, o migrante trattenuto in un centro di permanenza per il rimpatrio”.

<sup>351</sup> In termini, F. GIANFILIPPI, *op. cit.*, § 3, che aggiunge: “il momento in cui vi è infatti in atto una forma anche collettiva di resistenza passiva è quello del dialogo, quello in cui le migliori forze dell’amministrazione penitenziaria, *in primis* i direttori, possono risolvere tutto senza danni più gravi. Lo scivolamento nell’area della penalità, invece, che nell’ambito già segnato dalle sanzioni disciplinari, è [...] grave dal punto di vista culturale ma anche assai controproducente dal punto di vista operativo.

<sup>352</sup> In termini, AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 3, secondo cui il giudizio negativo “si aggrava quanto più si considera la situazione emergenziale di sovraffollamento nei centri per i migranti e nelle carceri che la legge 8 agosto 2024, n. 112, di conversione del d.l. n. 92 del 2024 [...] non ha affatto contribuito ad allentare” (*ibidem*, pag. 4). Negli stessi termini, F. PALAZZO, *op. cit.*, § 4, secondo il quale di fronte a un diffuso e grave disagio carcerario, che ha le sue cause nel sovraffollamento [...] e che può indubbiamente essere all’origine di episodi di proteste più o meno violente all’interno degli istituti, si reagisce non tanto sulle cause originarie quanto sul piano repressivo, elevando l’ordine e la sicurezza carceraria a valore preminente dell’istituzione penitenziaria”.

caratterizzate non solo da violenza e minaccia, ma anche dall'uso di strumenti dotati di esponenziale capacità offensiva"<sup>353</sup>.

## **Titolo II: MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE PENALE COMPLEMENTARE**

### **14. Prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo (art. 2, comma 1, lett. a, n. 2).**

L'art. 17 d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, al fine di far fronte alle crescenti esigenze di prevenzione del terrorismo, ha previsto la necessaria comunicazione, da parte degli esercenti dell'attività di autonoleggio, dei dati identificativi del soggetto richiedente il servizio, per il successivo raffronto effettuato, a fini di polizia, dal Centro elaborazione dati interforze (CED) di cui all'art. 8 legge 1° aprile 1981, n. 121.

Ciò premesso, l'**art. 2** introduce una serie di «*Modifiche all'articolo 17 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, concernente le prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo*»<sup>354</sup>, talune delle quali di rilievo penale.

Secondo la *Relazione illustrativa*, l'intervento normativo "mira a perfezionare il sistema di prevenzione antiterrorismo, tenuto conto dell'esperienza maturata a seguito degli attacchi verificatisi negli scorsi anni in varie città europee, che hanno evidenziato come una delle tattiche preferite dai gruppi o anche dai cosiddetti "lupi solitari" sia quella di utilizzare veicoli per colpire indiscriminatamente pedoni in luoghi affollati"<sup>355</sup>.

Le modifiche all'art. 17 cit. innanzitutto, ampliano le finalità per le quali è possibile inserire e verificare le predette segnalazioni, comprendendovi anche la prevenzione dei **reati previsti dall'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.**, in modo da agevolare le indagini in materia di

---

<sup>353</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 16.

<sup>354</sup> L'art. 17 d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 («*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 criminalità organizzata*»), come modificato dal decreto in commento, è il seguente: «(Prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per la prevenzione di reati di particolare gravità) - 1. Per le finalità di prevenzione del terrorismo nonché per la prevenzione dei reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, gli esercenti di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 2001, n. 481, comunicano, per il successivo raffronto effettuato dal Centro elaborazione dati, di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, i dati identificativi riportati nel documento di identità esibito dal soggetto che richiede il noleggio di un autoveicolo, di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nonché i dati identificativi del veicolo, con particolare riferimento al numero di targa, al numero di telaio, agli intervenuti mutamenti della proprietà e ai contratti di subnoleggio. La comunicazione è effettuata contestualmente alla stipula del contratto di noleggio e comunque con un congruo anticipo rispetto al momento della consegna del veicolo. Sono esclusi dall'applicazione del presente comma i contratti di noleggio di autoveicoli per servizi di mobilità condivisa, e in particolare il car sharing, al fine di non comprometterne la facilità di utilizzo. Il contravventore è punito con l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a euro 206. 2. Il Centro di cui al comma 1 procede al raffronto automatico dei dati comunicati ai sensi del comma 1 con quelli in esso conservati, concernenti provvedimenti dell'Autorità giudiziaria o dell'Autorità di pubblica sicurezza, ovvero segnalazioni inserite, a norma delle vigenti leggi, dalle Forze di polizia, per finalità di prevenzione e repressione del terrorismo, nonché dei reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale. Nel caso in cui dal raffronto emergano situazioni potenzialmente rilevanti per le finalità di cui al comma 1, il predetto Centro provvede ad inviare una segnalazione di allerta all'ufficio o comando delle Forze di polizia per le conseguenti iniziative di controllo, anche ai fini di cui all'articolo 4, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. 3. I dati comunicati ai sensi del comma 1 sono conservati per un periodo di tempo non superiore a sette giorni. Con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le modalità tecniche dei collegamenti attraverso i quali sono effettuate le comunicazioni previste dal comma 1, nonché di conservazione dei dati. Il predetto decreto è adottato, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale esprime il proprio parere entro quarantacinque giorni dalla richiesta, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato. 4. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno provvede ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

<sup>355</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 3.

criminalità di tipo mafioso e di traffico di sostanze stupefacenti; inoltre, si prevede, a carico dei noleggiatori, l'obbligo di trasmettere, per il successivo raffronto effettuato dal CED, oltre ai dati della persona che noleggia un mezzo, anche una serie di **informazioni** relative al veicolo offerto in noleggio. Si è previsto, infatti, che gli esercenti di attività di autonoleggio<sup>356</sup> abbiano l'obbligo di comunicare al centro di elaborazione dati le seguenti informazioni:

- i dati identificativi riportati nel documento di identità esibito dal soggetto che richiede il noleggio di un autoveicolo;

- i dati identificativi del veicolo, con particolare riferimento al numero di targa, al numero di telaio, agli intervenuti mutamenti della proprietà e ai contratti di subnoleggio.

La comunicazione deve essere effettuata *«contestualmente alla stipula del contratto di noleggio»* e, comunque, *«con un congruo anticipo rispetto al momento della consegna del veicolo»*, con la evidente finalità di accelerare i tempi per poter permettere alla polizia giudiziaria e di prevenzione l'effettuazione dei necessari controlli, relativi ai dati trasmessi al CED.

Passando ai profili di diretto rilievo penalistico, tali adempimenti sono presidiati da una **nuova fattispecie incriminatrice**, di tipo **contravvenzionale**, aggiunta dopo il terzo periodo dell'art. 17, nei seguenti termini:

*«Il contravventore agli obblighi sopra descritti è punito con l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a euro 206».*

Sotto il profilo dell'**elemento materiale**, trattasi di reato **omissivo proprio** la cui condotta incriminata si sostanzia (e si esaurisce) nella **mancata comunicazione** al centro di elaborazione dei dati sopra elencati relativi al noleggio del veicolo.

Si tratta di un reato **proprio**, considerato che la condotta omissiva *de qua* può essere realizzata esclusivamente dagli esercenti l'attività di autonoleggio, unici destinatari degli obblighi di comunicazione sopra descritti.

Deve ritenersi che, per come è strutturata la norma, anche l'omessa comunicazione di una sola delle informazioni sopra descritte sia idonea, sotto il profilo materiale, ad integrare il reato di nuova previsione, avente natura formale.

Un possibile profilo problematico potrebbe essere, per l'interprete, accertare la rilevanza dell'eventuale ritardo posto in essere nella comunicazione dei dati, considerato che la norma prevede che, come anticipato, tali comunicazioni debbano avvenire *«contestualmente alla stipula del contratto di noleggio»* e, comunque, *«congruo anticipo»* rispetto al momento della consegna dell'auto; a tal proposito va sottolineato che, tenuto conto che nella prassi la consegna del veicolo avviene immediatamente dopo la sottoscrizione del contratto di noleggio, potrebbe essere oggettivamente difficile, per l'esercente il servizio, riuscire ad offrire alla P.G. i dati con *«congruo anticipo»* rispetto alla consegna del mezzo.

Ad ogni modo, come espressamente precisato dalla norma, restano fuori dall'ambito di applicazione della nuova disciplina extrapenale i contratti di noleggio di autoveicoli per servizi di mobilità condivisa, e in particolare il "car sharing", "al fine di non comprometterne la facilità di utilizzo"<sup>357</sup>; si tratta, in ogni caso, di un'eccezione alla disciplina generale che lascia ampi spazi alla possibilità di noleggiare un'auto, con finalità illecite ed anche per la commissione di gravi reati, senza subire controlli di nessun tipo.

Sotto il profilo dell'**elemento soggettivo**, trattandosi di contravvenzione, essa potrà essere indifferentemente addebitata a titolo di dolo o di colpa sicché potrebbero avere rilevanza anche eventuali omissioni del noleggiatore derivanti da semplice dimenticanza, colpevole ritardo o imperizia nell'uso del caricamento dei dati sul portale.

Passando agli istituti **processuali**, il reato è procedibile d'ufficio (art. 50 cod. proc. pen.). Ovviamente, trattandosi di reato contravvenzionale, non sono applicabili gli istituti relativi alle misure cautelari, all'arresto in flagranza di reato e alle intercettazioni.

<sup>356</sup> Cfr. art. 1 d.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481.

<sup>357</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 3.

La contravvenzione, punita con pena alternativa, è obblazionabile ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen.

Il reato è di competenza del Tribunale monocratico (art. 33-*ter*, comma 2, cod. proc. pen.), su citazione diretta del pubblico ministero (art. 550, comma 1, cod. proc. pen.).

## 15. Blocco stradale e ferroviario (art. 17).

L'art. 14 reca «[m]odifiche all'articolo 1-bis del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, relativo all'impedimento della libera circolazione su strada», riformulandolo nei seguenti termini:

«Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo, è punito **con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro**. La pena è della **reclusione da sei mesi a due anni** se il fatto è commesso da più persone riunite».

Preliminarmente, appare opportuno ricordare l'evoluzione normativa che le norme riguardanti il c.d. «**blocco stradale e ferroviario**» hanno subito nel tempo a livello di trattamento punitivo.

Con l'art. 1 d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66 (cd. decreto Scelba) venne prevista la punizione, a titolo di delittuoso, di «*Chiunque, al fine di impedire ed ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata ed ordinaria o comunque ostruisce ed ingombra, allo stesso fine, la strada stessa*».

Tale norma ha subito una prima modifica in virtù dell'art. 17 d.lgs. n. 507 del 1999<sup>358</sup>, con il quale si confermava la punibilità del reato di blocco ferroviario, consistente nel deporre o nell'abbandonare congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, ma allo stesso tempo, con l'introduzione dell'**art. 1-bis**, veniva prevista una **sanzione amministrativa** a carico di chi, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, deponeva o abbandonava congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o comunque ostruiva o ingombrava una strada ordinaria o ferrata.

Questa disposizione ha subito poi una ulteriore modifica, più di recente, ad opera dell'art. 23 d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., legge n. 132 del 2018<sup>359</sup>, che ha ampliato la fattispecie di reato alle ipotesi in cui l'ostacolo alla libera circolazione (ma posta in essere non con il proprio corpo) riguardasse (anche) la strada ordinaria, mentre ha contestualmente annesso una **sanzione amministrativa** nei confronti di «*Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo*».

Pertanto, se fino all'odierno decreto l'impedimento della libera circolazione su strada ordinaria realizzata mediante il mero uso del proprio corpo costituiva un illecito amministrativo punito con pena pecuniaria, con l'entrata in vigore delle nuove «*disposizioni in materia di blocco stradale*»

<sup>358</sup> «Art. 17 (Blocco stradale o ferroviario.) - 1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 sono sostituiti dai seguenti: "*Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata, è punito con la reclusione da uno a sei anni. La stessa pena si applica nei confronti di chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra*".

2. Dopo l'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 è inserito il seguente:

«Art. 1-bis. - *Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone od abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a lire otto milioni. Se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinque milioni a lire venti milioni. Nei casi previsti dai commi precedenti non è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689*».

<sup>359</sup> «Art. 23. (Disposizioni in materia di blocco stradale). 1. Al decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, le parole «in una strada ferrata» sono sostituite dalle seguenti: «in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata,

((ad eccezione dei casi previsti dall'articolo 1-bis,);

((b) l'articolo 1-bis è sostituito dal seguente:

"Art. 1-bis. - 1. *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*»).

si è restituita la **rilevanza penale** alle condotte di c.d. "blocco stradale" realizzate con il proprio corpo prevedendo la pena-base (alternativa) – fissata solo nella misura massima – della reclusione [da quindici giorni: art. 23, comma primo, cod. pen.] fino a un mese o la multa [da euro 50: art. 24, comma primo, cod. pen.] fino a 300 euro.

Dal contenuto *Relazione illustrativa* al decreto emerge la volontà di "eleva[vare] a delitto l'attuale illecito amministrativo per blocco stradale, con la pena della reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite".

A seguito della odierna modifica, quindi, assume rilevanza penale la condotta di colui che «**impedisce la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo**», estendendosi l'applicazione della fattispecie incriminatrice anche ai casi di **blocco di strada ferrata**.

Appare evidente che scopo della introduzione della nuova fattispecie penale è il contrasto ai cd. "**blocchi stradali**", utilizzati da più persone principalmente in occasione di scioperi o di manifestazioni di protesta, nonché dagli attivisti climatici, come strumento di "disobbedienza civile".

Sotto il profilo della **condotta materiale**, come anticipato, la nuova fattispecie di reato prevede la punibilità di chiunque «*impedisce la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo*»: il riferimento all'uso del «*proprio corpo*» rende evidente che la condotta può essere commessa anche da una sola persona, conclusione che è confermata dalla previsione di una aggravante nel caso in cui «*il fatto è commesso da più persone riunite*».

La condotta deve essere idonea ad impedire la circolazione su strada ordinaria o ferrata. Ci si dovrà chiedere in sede di prima applicazione se, per realizzare la descritta fattispecie, debba essere necessaria una **turbativa** della circolazione tale da bloccare la stessa per un tempo apprezzabile, o possa essere sufficiente anche una condotta idonea a rendere solo più difficoltoso il passaggio degli automezzi o dei treni; si pensi, a tale ultimo proposito, ad una manifestazione di protesta che rallenti notevolmente il traffico, pur senza impedire il passaggio dei mezzi, creando rallentamenti significativi o incolonnamenti; oppure, ad una singola persona che si ponga al centro di una strada, costringendo gli utenti della stessa a rallentare o anche fermarsi e, quindi, ad operare delle manovre per superare l'ostacolo frapposto. Sul punto, può essere interessante richiamare uno dei pochi interventi della Suprema Corte che hanno avuto ad oggetto il reato di blocco stradale o ferroviario previsto nel testo originario dell'art. 1 d.lgs. n. 66 del 1948, secondo cui ai fini della configurabilità del delitto di blocco stradale, è sufficiente anche il solo ingombro della sede viaria con qualsiasi ostacolo, che può anche essere costituito da un assembramento di persone idoneo a rendere la circolazione apprezzabilmente più difficoltosa rispetto alle condizioni normali e il cui dolo si concretizza e si esaurisce nel fine di impedire o anche soltanto di rendere più difficoltosa la circolazione, a nulla rilevando che l'obiettivo si sia realizzato, o non (così Sez. 1, n. 10151 del 14/10/1997, Carmina, Rv. 208738-01).

Ad ogni modo, anche al fine di rendere la fattispecie compatibile con il principio di **offensività**, si potrebbe ritenere che la condotta di chi "*impedisce la libera circolazione*" non si sia realizzata nel caso di turbative di minima rilevanza, quale quella di porsi davanti ad un'auto tenendo uno striscione per alcuni secondi, oppure quella di realizzare con il proprio corpo un ostacolo al traffico stradale, ma che sia in concreto facilmente superabile o aggirabile con una manovra non pericolosa. Del resto, il riferimento contenuto nella norma ad una condotta di "ostruzione" della strada, idonea ad "impedire" la libera circolazione, impone di considerare rilevanti, ai fini della consumazione del reato, esclusivamente condotte tali da ostacolare in modo significativo la circolazione, così da cagionare una effettiva, rilevante e apprezzabile dal punto di vista temporale, turbativa al traffico stradale e ferroviario.

Per la definizione del concetto di «**strada ordinaria**» si ritiene si debba far riferimento alla corrispondente norma definitoria extrapenale di cui all'art. 2 («*Definizioni e classificazione delle strade*») del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e succ. modif.).

Sotto il profilo dell'**elemento soggettivo** del reato, è necessario che la condotta sia diretta

ad impedire la circolazione e, pertanto, è richiesto il dolo *generico*, consistente nella consapevolezza di ostacolare in modo significativo la viabilità, non potendo rilevare, comunque, che il fine della condotta possa essere stato quello di manifestare o protestare; in concreto, specie nel caso di manifestazioni di protesta alle quali partecipano moltissime persone, 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.

A livello circostanziale, è prevista una circostanza **aggravante ad effetto speciale** per il caso in cui «**il fatto è commesso da più persone riunite**», la quale potrà essere integrata anche laddove la condotta sia realizzata da due persone.

Per quanto riguarda il **rapporto con altri reati**, va detto che, prima della introduzione del "blocco stradale con il proprio corpo", la giurisprudenza della Suprema Corte aveva ritenuto integrato il reato di interruzione di pubblico servizio nella condotta di coloro che, anche attraverso l'uso del proprio corpo, avevano impedito la partenza in orario di un autobus di linea (Sez. 6, n. 1334 del 12/12/2018, Carannante, Rv. 274836-01), oppure nella ipotesi in cui un gruppo di persone avevano occupato, in forma collettiva e per un tempo prolungato, un intero tratto autostradale, determinandone la chiusura (Sez. 6, n. 5463 del 28/10/2020, Batzella, Rv. 280597-02) o, ancora, nella occupazione dei binari di una stazione ferroviaria, con conseguente impedimento della libera circolazione sulla strada ferrata e interruzione del servizio ferroviario (Sez. F., n. 37456 del 01/08/2019, Mirandola, Rv. 277289-01).

A seguito della penalizzazione del cd. "blocco stradale", laddove si profilasse un **concorso** con la fattispecie di **interruzione di pubblico servizio**, dovrebbe applicarsi unicamente la norma di nuova introduzione, tenuto conto che l'art. 340 cod. pen. contiene un'espressa clausola di sussidiarietà («*fuori dai casi preveduti da particolari disposizioni di legge*»).

Deve ritenersi, invece, che il reato di "blocco stradale o ferroviario" possa concorrere con il delitto di **violenza privata**, laddove la condotta sia caratterizzata da violenza o minaccia, che può realizzarsi nel caso in cui l'impedimento alla circolazione avvenga non attraverso condotte di resistenza passiva, ma con modalità aggressive e/o minacciose o, comunque, tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità (Sez. 5, n. 21228 del 07/02/2001, Moschella ed altri, Rv. 219028-01).

In ordine agli **istituti processuali**, i limiti edittali, anche nella descritta ipotesi aggravata, non permettono l'applicazione dell'arresto in flagranza o di misure cautelari personali.

La procedibilità del reato è di ufficio; l'autorità giudiziaria competente è il Tribunale monocratico e si procede a seguito di decreto di citazione a giudizio emesso dal pubblico ministero.

### **15.1. Profili problematici.**

La proposta incriminazione del "blocco stradale", sin dalla sua genesi parlamentare, è stata oggetto di penetranti critiche da parte dei primi commentatori e degli auditi in quanto si porrebbe in contrasto con la possibilità manifestare liberamente il proprio pensiero (e, quindi, anche il dissenso: sui rilievi problematici in tema di possibile violazione degli artt. 17, 21 e 40 Cost. v. *retro* § 3.2).

In effetti, le segnalate perplessità riguardanti la penalizzazione delle descritte condotte hanno riguardato la rilevanza penale che in tal modo viene riconosciuta a comportamenti che molto spesso sono costituiti da riunioni pacifiche e atti di resistenza passiva, con l'effetto di incidere profondamente sull'attività di pubblica manifestazione del dissenso<sup>360</sup>. Si è sostenuto, quindi, che la previsione della punizione di un comportamento di mera resistenza passiva, espressione di disubbidienza civile, impone di approfondire il tema della compatibilità costituzionale della

---

<sup>360</sup> In termini, C.S.M., *Parere*, cit., pag. 20.

norma, considerato che la descritta condotta è priva di offensività<sup>361</sup>. Si è affermato che, prevedendo una forma di repressione penale della mera resistenza passiva, “si pretende di colpire proprio quei comportamenti non violenti, di per sé privi di effettiva offensività nei confronti di beni primari, attraverso i quali si esprime pacificamente il conflitto sociale”.<sup>362</sup> In tal modo, si è detto, “*si incriminano indirettamente forme di protesta che, per quanto possano risultare moleste, sono sempre forme di espressione di dissenso che andrebbero affrontate sul piano del dialogo più che su quella della incriminazione*”<sup>363</sup>.

Si è anche sottolineato che il blocco stradale (o ferroviario) costituisce uno strumento utilizzato in occasione di scioperi o manifestazioni di protesta, e come tale è un mezzo attraverso il quale si esprimono il dissenso, il disagio sociale, il conflitto nel mondo del lavoro: attraverso “il presidio che si trasforma in corteo per le vie di una città, gli operai o i riders in agitazione, ma anche gli studenti in mobilitazione, bloccano la circolazione”, ponendo in essere forme di protesta strettamente correlate all’esercizio di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, come lo sciopero (**art. 40**), la riunione (**art. 17**) e la manifestazione del pensiero (**art. 21**)<sup>364</sup>.

## **16. Disposizioni in materia di coltivazione e filiera agroindustriale della canapa (art. 18).**

L’art. 18 modifica ed integra gli artt. 1, 2 e 4 della **legge 2 dicembre 2016, n. 242**, recante «*disposizioni per la promozione della coltivazione della filiera agroalimentare della canapa*», incidendo così – come ha osservato il C.S.M. in sede di parere sul d.l. sicurezza – “su una materia oggetto di approfondita attenzione da parte della giurisprudenza nazionale (di legittimità e costituzionale) e comunitaria”<sup>365</sup>.

Trattasi di disposizione a contenuto interamente novellistico caratterizzata da una singolare tecnica legislativa compendiata attraverso l’esternazione del **fine** perseguito dal legislatore urgente – normalmente ricostruibile dai lavori parlamentari e, qui, invece, trasfuso direttamente nel testo di legge (come nelle “legge-provvedimento”<sup>366</sup>), con un *incipit* del seguente tenore:

«*Al fine di evitare che l’**assunzione** di prodotti costituiti da **infiorescenze** di canapa (Cannabis sativa L.<sup>367</sup>) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso **alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assunto**, comportamenti che esponano a **rischio la sicurezza o l’incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale**, alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, sono apportate le seguenti modificazioni. [...]*»<sup>368</sup>.

Entro questa espressa *intentio legislatoris* (auto)giustificante l’intervento d’urgenza – che, essendo stata “introiettata” nella norma (indirettamente) incriminatrice, diverrà suscettibile di verifica giudiziale (poiché “i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati” rispetto alle “pur legittime finalità”: Corte cost. n. 46 del 2024) – l’art. 18, alla **lett. a)**, novella l’art. 1 della legge n. 242 del 2016 allo scopo di circoscriverne l’ambito applicativo “senza [più] possibilità di interpretazioni estensive”<sup>369</sup>, attraverso le seguenti quattro modificazioni, l’ultima delle quali (nuovo comma 3-*bis*) di rilievo penalistico:

<sup>361</sup> M. GAMBARELLA, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>362</sup> E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>363</sup> M. PELLISSERO, *op. cit.* pag. 8.

<sup>364</sup> A. ALGOSTINO, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>365</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 19.

<sup>366</sup> Su cui, per tutti, v. E. RINALDI, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell’amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, n. 1, pagg.

<sup>367</sup> È il nome scientifico dalla canapa: trattasi della *Cannabis sativa Linn*, appartenente al genere *Rosales* e alla famiglia delle Cannabaceae, la stessa a cui appartiene anche il luppolo.

<sup>368</sup> Enfasi aggiunta.

<sup>369</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione A.C. 2355, sub art. 18, cit.*, pag. 21.

1) intervenendo sul comma 1, specifica che la promozione della coltivazione della canapa<sup>370</sup> è ammessa soltanto a livello di filiera **industriale**;

2) modificando il comma 3, prevede che le suddette misure di sostegno e promozione si rivolgono «*in via esclusiva*» alla coltura della canapa «*comprovatamente*» finalizzata alle attività ivi previste;

3) modificando il comma 3, lett. b), elimina, tra le finalità dell'incentivazione della canapa, l'«*impiego*» e il «*consumo finale*» di semilavorati, finalizzando la realizzazione degli stessi ai soli «*usi consentiti dalla legge*»;

4) aggiungendo un nuovo **comma 3-bis**, espressamente **esclude**, «*[s]alvo quanto disposto dal successivo articolo 2, comma 2, lettera g-bis*»), l'**applicazione** della legge n. 242 del 2016 «*all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati*» e mantiene «**ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309**»<sup>371</sup>.

La successiva **lett. b)** dell'art. 18 interviene, poi, sull'art. 2 della legge n. 242 (intitolato «*Liceità della coltivazione*») precisando che le colture di canapa consentite destinate al florovivaismo devono presentare carattere **professionale**; al contempo introduce un inedito **comma 3-bis** recante il seguente **divieto**:

«Sono **vietati** l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle **infiorescenze** della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. **Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis) del comma 2**».

Quest'ultimo periodo – costituente un'**eccezione** al (generale) **divieto** di nuovo conio (presidiato penalmente) e, dunque, una (circostritta) previsione *liceizzante* – non era presente nel corrispondente testo dell'art. 18 Atto Senato n. 1236. Esso è stato aggiunto dal legislatore urgente, unitamente al conio, giustappunto, della suddetta **lett. g-bis)**, inserita al **comma 2** dell'art. 2, riguardante la «*produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal decreto del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 5 della presente legge*».

L'ambito di applicazione del divieto di nuovo conio, ferma l'eccezione suindicata, ricade su una *parte* della pianta di canapa coltivata industrialmente rappresentata dalle **infiorescenze**, per tali intendendosi, botanicamente, i (soli) fiori *femminili* della "*Cannabis sativa L.*" disposti in glomeruli<sup>372</sup>, d'ora in poi considerate *ex lege* oggetto delle condotte sanzionabili dal d.P.R. n. 309 del 1990.

<sup>370</sup> «[Q]uale coltura in grado di contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale in agricoltura, alla riduzione del consumo dei suoli e della desertificazione e alla perdita di biodiversità, nonché come coltura da impiegare quale possibile sostituto di colture eccedentarie e come coltura da rotazione» (art. 1, comma 1, legge n. 242 del 2016). Storicamente, la coltura della canapa, in parte esportata e in parte destinata al mercato interno per la trasformazione in vari assortimenti industriali, ha conosciuto ampio sviluppo, nel nostro Paese, almeno fino ai primi anni post bellici, quando la raccolta del materiale grezzo di fibra è stato progressivamente sostituito con altri succedanei della filatura: cfr. già voce *Canapa*, in *Enciclopedia agraria*, vol. II, Roma, 1954, pag. 14. Il settore della canapa industriale – coltura multiuso che fornisce la materia prima per un gran numero di applicazioni industriali (tradizionali e innovative – oggi vale in Italia due miliardi di euro all'anno, occupa 20.000 dipendenti e garantisce un gettito fiscale di 364 milioni di euro: in termini, A. SOLDI, audizione del 23 aprile 2025, cit.

<sup>371</sup> Enfasi aggiunta.

<sup>372</sup> Diversamente i fiori negli esemplari maschili della *cannabis* sono disposti in piccole pannocchie e producono solo sacche di polline che vanno a fecondare gli individui femminili, i cui fiori sono disposti in glomeruli: dalla fecondazione

Per effetto del combinato disposto della clausola di **non applicazione** enunciata all'art. 1, nuovo **comma 3-bis**, e del corrispondente **divieto** stabilito all'art. 2, nuovo **comma 3-bis**, legge n. 242 cit., penalmente presidiato, a far data dal **12 aprile 2025**, è divenuta (alternativamente) vietata, sotto comminatoria di applicazione degli artt. 73 ss. d.P.R. n. 309 del 1990, l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa, in qualsiasi forma (semilavorata, essiccata o triturata) nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze (compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati).

È però consentita, in via *d'eccezione* rispetto al *divieto* generalizzato – e sempre a livello **industriale** (giammai "domestico") – la produzione agricola di **semi** di canapa, a loro volta fonte di reddito<sup>373</sup>. Ma poiché i semi si sviluppano, evidentemente, all'interno delle infiorescenze della canapa (che sono al contempo oggetto di divieto) dalle quali vanno *meccanicamente* estratti, la introdotta clausola di **liceità** sembra porre, già in sede di prima applicazione ed *a regime*, il problema – avente immediate ricadute penal-processuali – di come gli imprenditori della filiera agroindustriale possano provare (se del caso tramite sistemi di tracciabilità negoziale per risalire dalla singola dose/porzione al lotto) la coltivazione delle infiorescenze (*ex se vietate*) finalizzata all'esclusiva produzione dei semi (*ex se licita*).

Invero, detta *liceizzazione* della produzione agricola dei semi – inserita dal legislatore urgente per venire incontro alle esigenze delle associazioni e federazioni di filiera<sup>374</sup>, che tuttavia la giudicano *tecnicamente* impraticabile e comunque molto difficoltosa<sup>375</sup> ed antieconomica<sup>376</sup>, nel

---

vengono sviluppati i frutti che sono gli acheni, comunemente chiamati anche "semi di canapa". Quando una pianta femmina di *cannabis* rimane non impollinata, i suoi fiori producono una quantità maggiore di cannabinoidi. Le infiorescenze si possono sviluppare sia nei rami inferiori, chiamate infiorescenze laterali, ma soprattutto nella cima apicale (chiamata anche cola), generalmente di dimensioni maggiori.

<sup>373</sup> I semi della canapa sono ricchi di proteine, fibre, acidi grassi essenziali omega-3 e omega-6 e antiossidanti naturali. I semi di canapa sono utilizzati per produrre l'olio di semi di canapa ricco di benefici e usato in campo alimentare e cosmetico oltre che farine e proteine vegetali impiegate in prodotti da forno, integratori alimentari e alimenti per animali. Dal latte vegetale alla carne vegetale o come rinforzo del pane senza glutine: nella letteratura internazionale, cfr. J.C., CALLAWAY, *Hempseed as a nutritional resource: An overview*, in *Euphytica*, 2003, vol. 140 (1-2), pagg. 65 ss.; H. YANO-W. FU, *Hemp: A Sustainable Plant with High Industrial Value in Food Processing*, in *Foods*, 2023, 12(3), 651.

<sup>374</sup> Come ricorda E. DOLCINI, *op. cit.*, § 6, quando nel corso dei lavori parlamentari relativi al d.d.l. sicurezza, si affacciò l'introduzione del divieto relativo alla *cannabis*, il Forum sulle droghe, nel *blog* "Fuori luogo" (in <www.fuoriluogo.it>) pubblicò un appello teso a contrastare la normativa in gestazione: nell'appello si denunciava come tale normativa avrebbe comportato l'inclusione della *cannabis light* tra le sostanze stupefacenti, con conseguente applicabilità delle sanzioni penali e amministrative previste agli artt. 73 e 75 d.P.R. n. 309 del 1990, rispettivamente per la produzione o traffico e per il consumo, in barba alle evidenze scientifiche che mostrano l'assenza di effetti droganti quando il principio attivo della *cannabis* si collochi al di sotto di una soglia legale ricavabile dall'art. 4 legge n. 242 del 2016.

<sup>375</sup> "I semi si sviluppano all'interno delle infiorescenze. Vietare le infiorescenze impedirebbe la formazione dei semi, compromettendo la produzione alimentare e la possibilità di riproduzione della pianta" [...] "Inoltre ci sono evidenti difficoltà tecniche nel separare le infiorescenze dalle altre parti della pianta durante la coltivazione e la raccolta": in termini, CSI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA), audita sul d.d.l. A.S. n. 1236, in risposta scritta alle domande dei senatori; analogamente, EHA, *op. cit.*, pag. 1, secondo cui "vietare l'utilizzo delle infiorescenze comporta una serie di limitazioni alle attività del settore della canapa, rendendo estremamente difficoltosa la produzione di altri prodotti industriali finiti".

<sup>376</sup> "La rimozione delle infiorescenze durante la coltivazione è tecnicamente impraticabile e comporterebbe un aumento dei costi operativi, rendendo la coltivazione della canapa industriale non sostenibile economicamente" [...] non è possibile "separare le infiorescenze senza aumentare enormemente i costi operativi e senza danneggiare il raccolto della coltura": così CSI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA), audita sul d.d.l. A.S. n. 1236, in risposta scritta alle domande dei senatori; analogamente, EHA, *op. cit.*, pag. 2, che ha avvertito: "i semi di canapa non potranno più essere raccolti in quanto meccanicamente estratti dalle infiorescenze", aggiungendo che "nell'ambito della produzione di fibre e canapulo, le rotoballe degli steli non potranno essere più spedite per la lavorazione, data la probabile presenza interna di infiorescenze", nel settore cosmetico, il "cannabidiolo non potrà più essere utilizzato per la realizzazione di prodotti cosmetici nonostante nell'ambito dell'Ue esso sia un ingrediente ufficialmente inserito nel Cosing, il database degli ingredienti ammessi nei prodotti cosmetici", analogamente "nel settore alimentare". Successivamente, i vari esponenti delle associazioni e federazioni di filiera della canapa auditi sul d.d.l. di conversione hanno spiegato che il grosso del mercato è costituito dalla vendita delle infiorescenze e che taluni prodotti, quali le resine e gli oli, non sono estraibili dai semi: cfr. ad es. A. SOLDI, audizione del 23 aprile 2025, cit., la quale ha altresì segnalato l'impossibilità, in natura, di impedire la crescita dei fiori della canapa; cfr. altresì COLDIRETTI, *op. cit.*, pag. 2, che sottolinea gli effetti economici negativi "sugli investimenti, l'occupazione e la redditività di tutte le attività del settore che rappresenta, in alcune aree, una valida alternativa alla produzione di piante e fiori da vaso".

contesto di una scelta proibizionista di fondo giudicata "ideologica, antiscientifica e irrazionale"<sup>377</sup> – non sembra affatto ridurre la portata problematica della misura restrittiva in discorso (penalmente presidiata): anzitutto perché permangono – come subito si dirà – possibili profili di **contrasto** del generale divieto di nuovo conio con i **principi costituzionali** (v. *postea* § 16.1) e **unionali** (v. *postea* § 16.2); in secondo luogo, sotto un profilo pratico-operativo, perché senza la prova certa di contratti di conferimento a imprese individuate o autorizzate, ogni generica forma di detenzione delle infiorescenze parrebbe in ogni caso illecita o, comunque, così potrebbe essere interpretata, *prima facie*, dagli organismi preposti ai controlli (ora estesi) «*sulla produzione agricola dei semi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera g-bis*», individuati dalla novella nel Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari Carabinieri (v. art. 18, comma 1, lett. c), di modifica dell'art. 4, comma 1, legge n. 242 del 2016).

### 16.1. Profili problematici rispetto ai principi costituzionali.

Nel settore economico sviluppatosi nel nostro Paese attorno alla coltivazione della canapa agroindustriale all'indomani della legge n. 242 del 2016, le infiorescenze rappresentano la gran parte del mercato di riferimento<sup>378</sup>, sicché l'averne **vietato ex abrupto** sotto comminatoria di applicazione della legge penale la coltivazione industriale finora consentita e sfruttabile ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 242 del 2016 (e, quindi, aver bloccato l'intera filiera in corso d'opera e l'attività di rivendita, a valle, delle infiorescenze a base di CBD e con basse percentuali di THC da parte dei negozi di cd. *cannabis light*<sup>379</sup>), in assenza della dimostrazione scientifica che l'uso dei prodotti derivanti da piante di canapa possa provocare effetti psicotropi o nocivi sulla base dei dati scientifici disponibili e condivisi<sup>380</sup>, potrebbe confliggere con principi di rango costituzionale.

Sarebbe lesivo, anzitutto, il principio di **affidamento** del privato ("specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali": così Corte cost. n. 170 del 2013), la cui copertura costituzionale è garantita dagli **artt. 2 e 3 Cost.**<sup>381</sup> e che – come sintetizzato un costituzionalista in sede di audizione – "impedisce al legislatore di cambiare idea, se non in maniera **ragionevole**"<sup>382</sup> (cfr. altresì Corte cost. n. 236 del 2009); ragionevolezza che sarebbe stata traducibile, se del caso, accompagnando la nuova disciplina proibizionista con meccanismi compensativi e/o di riconversione delle attività agro-industriali legate alle infiorescenze concedendo, quindi, un regime transitorio "molto ampio"<sup>383</sup>; regime che, peraltro, nella specie, non "sarebbe neppure sufficiente" alla luce della (prevalente) disciplina unionale che consente

<sup>377</sup> Così A. SOLDI, audizione del 23 aprile 2025, cit.; cfr. altresì il *position-paper* redatto dall'ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA (CSI), audita sul d.d.l. di conversione il 22 aprile 2025, con il contributo di tutte le associazioni e federazioni di filiera depositato alle Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati il 24 aprile 2025 allo scopo di fornire ai parlamentari "ulteriori evidenze tecniche, economiche e giuridiche sulle conseguenze dell'art. 18 e sulle alternative regolatorie compatibili con il quadro europeo", contenente, tra l'altro, l'allegato tecnico redatto da MPG CONSULTING – CANNABIS LIGHT POLICY (report completo, aprile 2025); secondo COLDIRETTI, *op. cit.*, pag. 3, "un conto è l'uso ricreativo di *cannabis*, che già la precedente legge quadro in materia aveva escluso, altro è la lavorazione di tutte le parti vegetali che compongono le piante della canapa, infiorescenza compresa, per ricavarne prodotti d'uso alimentare, erboristico, farmaceutico, privi di concreti pericoli di induzione di dipendenza fisica o psichica connessi al consumo".

<sup>378</sup> Come emerge anche dai dati offerti in sede di audizioni sul d.d.l. di conversione, l'infiorescenza della canapa domina sia per volumi (col 58% della produzione italiana, al grezzo) sia per *export* (con il 90% della produzione nazionale destinato all'estero, nel cd. canale *wholesale*).

<sup>379</sup> Esistono tre categorie principali di venditori al dettaglio di canapa: "venditore esclusivamente al dettaglio", che opera tramite negozi specializzati vendendo infiorescenze anche tramite distributori automatici o *online*; "negoziante grossista" che vende principalmente al dettaglio ma svolge anche attività per altri rivenditori; "grossista a volume", che non vende al dettaglio. Cfr. MPG CONSULTING, *op. cit.*, pagg. 100 s.

<sup>380</sup> Sul punto, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, COLDIRETTI, *op. cit.*, pagg. 2 s.; EHA, *op. cit.*, pag. 3; ICI, *op. cit.*, pagg. 1 ss.

<sup>381</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>382</sup> In termini, A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit., che cita G. GUARINO, con riferimento alla cd. legge Sila del 1958: "per dieci anni il legislatore darà esenzioni per chi investe in Sila, non può il legislatore cambiare idea dopo cinque anni".

<sup>383</sup> Ancora, A. CELOTTO, *loc. ult. cit.*

(ed anzi incentiva in materia di politica agricola) la coltivazione<sup>384</sup> e la vendita nello spazio UE degli stessi prodotti vietati dal legislatore interno, con conseguente esposizione del nostro Paese alla "procedura di infrazione e alle sanzioni ex artt. 258 e 260 del trattato" (v. *postea* § 16.2).

Per le stesse ragioni, l'improvviso divieto della raccolta delle infiorescenze di una coltura agricola autorizzata per anni, impattando su un mercato persino incentivato dalla Ue, violerebbe il principio di **libertà di iniziativa economica** ex art. **41 Cost.**, provocando gravi danni economici agli imprenditori e agli operatori economici coinvolti<sup>385</sup>.

Quanto all'ulteriore nodo problematico relativo al rispetto del **principio costituzionale di offensività**<sup>386</sup>, occorre premettere che nelle infiorescenze della canapa si concentrano i tricomi, ossia delle ghiandole resinose che contengono **cannabinoidi**, terpeni e flavonoidi<sup>387</sup>. I principali e più abbondanti cannabinoidi presenti nella canapa estraibili dalle infiorescenze (femminili) sono il Δ9-tetraidrocannabinolo (Δ9-THC o semplicemente "**THC**") e il cannabidiolo ("**CBD**")<sup>388</sup>. Orbene, fino all'odierno intervento legislativo - come già chiarito anche a livello ministeriale<sup>389</sup> in attuazione della legge n. 242 del 2016 - le infiorescenze della canapa, pur non essendo citate espressamente dalla citata legge n. 242 né tra le finalità della coltura né tra i suoi possibili usi, rientravano nell'ambito dell'art. 2, comma 2, lett. *g*), ossia nell'ambito delle coltivazioni *lecite* destinate al **florovivaismo**, purché tali prodotti derivassero da una delle varietà ammesse, iscritte nell'apposito Catalogo, con contenuto complessivo di THC non superiore ai livelli stabiliti dalla normativa. Difatti, le varietà di canapa che la legge n. 242 del 2016 consente di coltivare a livello esclusivamente industriale sono quelle iscritte nel **Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole**, ai sensi dell'art. 17 della direttiva (CE) 2002/53 del Consiglio 13 giugno 2002<sup>390</sup>: tali piante (nella loro interezza), non soggette ad alcuna restrizione di commercializzazione<sup>391</sup>, non rientrano neppure nell'ambito di applicazione del d.P.R. n. 309 del

---

<sup>384</sup> Dai dati della Commissione europea, la superficie destinata alla coltivazione della canapa tessile nell'Ue è aumentata del 60% negli ultimi anni, passando da 20.540 ettari nel 2015 a 33.020 ettari nel 2022, con una produzione industriale di canapa passata da 97.130 tonnellate a 179.020 tonnellate. Cfr. Dossier Studi, Atto Senato n. 1236-A, *sub* art. 18, pag. 96.

<sup>385</sup> Secondo FILIERA ITALIA, *op. cit.*, pag. 1, l'introduzione della nuova normativa, "che limita drasticamente la produzione e la commercializzazione dei fiori di canapa industriale, porterebbe quindi a conseguenze devastanti per le imprese del settore, con gravi ricadute economiche e sociali. Interi filiere produttive rischiano di essere distrutte, danneggiando in modo irreparabile non solo le aziende, ma anche i lavoratori"; secondo EIHA, *op. cit.*, pag. 2, le restrizioni "genererebbero un danno irreparabile al settore, lasciando le aziende agricole e le imprese industriali italiane al margine della rapida crescita del mercato europeo e globale, con una grave conseguenza economica e occupazionale per il nostro Paese"; cfr. altresì CONFAGRICOLTURA, *op. cit.*, pagg. 4 s.

<sup>386</sup> Evoca il principio di offensività, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 15.

<sup>387</sup> Dal caratteristico forte odore che fungono da protezione per la pianta contro parassiti, animali e funghi: cfr. A. HAZEKAMP-F. GROTENHERMEN, *Review on clinical studies with cannabis and cannabinoids 2005-2009*, in *Cannabinoids*, 2010, 5, 1-2.

<sup>388</sup> A questi si aggiungono: Δ8-trans-tetraidrocannabinolo (Δ8-THC), il cannabichromene (CBC), cannabigerolo (CBG), cannabindiololo (CBND), cannabinolo (CBN), cannabitriolo (CBT) ecc. Il rapporto tra i diversi cannabinoidi presenti nella canapa è in gran parte determinato dalla sua genetica - quindi dalla varietà della pianta - ma dipende anche da fattori estrinseci, come condizioni ambientali, di coltivazione, lo stato di maturità al momento della raccolta e il metodo di raccolta stesso.

<sup>389</sup> In termini, cfr. circolare MIPAAF n. 5059 del 22 maggio 2018, avente come oggetto «*chiarimenti sull'applicazione della legge 2 dicembre 2016, n. 242*».

<sup>390</sup> *Relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole* (in G.U.C.E. L 193 del 20 luglio 2002). L'art. 17 della direttiva così prevede:

«*Conformemente alle informazioni fornite dagli Stati membri e via via che esse le pervengono, la Commissione provvede a pubblicare nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, serie C, sotto la designazione «Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole», tutte le varietà le cui sementi e materiali di moltiplicazione, ai sensi dell'articolo 16, non sono soggetti ad alcuna restrizione di commercializzazione per quanto concerne la varietà nonché le indicazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, relative al responsabile o ai responsabili della selezione conservatrice. La pubblicazione indica gli Stati membri che hanno beneficiato di un'autorizzazione in base all'articolo 16, paragrafo 2, o in base all'articolo 18. Tale pubblicazione comprende le varietà per le quali si applica un periodo transitorio a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma. Vi si indica inoltre la durata del periodo transitorio e, se del caso, gli Stati membri nei quali quest'ultimo non è previsto. La pubblicazione indica chiaramente le varietà geneticamente modificate*».

<sup>391</sup> Cfr. la Sezione III relativa alle «*Piante oleaginose a fibra*», ove è indicata, al n. **63**, la *Cannabis sativa L.*

1990 se hanno un tenore di **THC inferiore o uguale allo 0,2%**<sup>392</sup>. Inoltre, in forza di una valutazione di opportunità sul piano repressivo affidata alla corrispondenza dei caratteri botanici dei prodotti ottenuti in esito al ciclo biologico della coltivazione<sup>393</sup>, l'art. 4, commi 5 e 7, legge n. 242 del 2016 ha individuato una **tolleranza** fino al limite dello **0,6 per cento** di THC, in grado di escludere l'antigiuridicità della messa a coltura industriale<sup>394</sup> (nel senso che il controllo demandato al CFS, ora CC forestali, in relazione alla coltivazione di *Cannabis sativa L.*, in quanto finalizzato ad accertare il rispetto delle condizioni in presenza delle quali la legge n. 242 del 2016 stabilisce la liceità, ha natura diversa rispetto all'ordinario controllo di polizia, v. Sez. 3 pen., n. 28501 del 08/03/2024, Cavallanti, Rv. 286691-01).

In questo immutato quadro d'insieme, la disciplina restrittiva di nuova introduzione, siccome penalmente presidiata, potrebbe porsi in contrasto, oltretutto che con il principio di **determinatezza** della legge penale "cioè con la componente del principio di legalità che vieta l'incriminazione di fatti che non siano suscettibili di essere accertati e provati nel processo"<sup>395</sup>, soprattutto con quello di **offensività** (in astratto) nella misura in cui le evidenze scientifiche dimostrano l'assenza di effetti droganti quando il principio attivo della *cannabis* si collochi al di sotto delle percentuali di THC indicate dall'art. 4 legge 242 del 2016 che, in effetti, sono sempre servite a valutare, *in via generale e astratta*, la liceità della coltivazione industriale della canapa ("nella sua interezza": v. *postea*) da parte dell'agricoltore che "pur impiegando qualità consentite, nell'ambito della filiera agroalimentare delineata dalla novella del 2016, coltivi canapa che, nel corso del ciclo produttivo, risulti contenere, nella struttura, una percentuale di THC compresa tra lo 0,2 per cento e lo 0,6 per cento, ovvero superiore a tale limite massimo" (così **Sez. U, n. 30475 del 30/05/2019, Castignani, in motiv. § 5.2**). Il problema non riguarderebbe – si badi – la rilevanza penale della *commercializzazione* al pubblico di derivati della coltivazione lecita di canapa (questione ampiamente approfondita giustappunto da Sez. U *Castignani*), né l'esistenza di indici rivelatori della finalità di commercializzazione del prodotto per usi diversi da quelli consentiti (su cui v. Sez. 4, n. 16155 del 17/03/2021, Currenti, Rv. 281150-01) quanto, *in radice*, il sopraggiunto divieto – penalmente sanzionato in termini di reato di **pericolo astratto** o **presunto**<sup>396</sup> – di coltivazione agroindustriale di infiorescenze della canapa che il legislatore all'art. 18, ha (ri)qualificato *ex abrupto* **condotta (astrattamente) pericolosa** punibile ai sensi del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla base di una **presunzione assoluta di dannosità** per lo stato psico-fisico del soggetto assuntore e, in termini ancor più distanti, per

---

<sup>392</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 242 del 2016 – non novellato dall'art. 18 in commento – la coltivazione di tali varietà è consentita senza necessità di autorizzazione, richiesta, invece, per la coltivazione di canapa ad alto contenuto di Δ-9-tetraidronnabinolo (THC) e di Δ8-trans-tetraidrocannabinolo (THC). Gli usi consentiti, senza necessità di autorizzazione, sono i seguenti: a) alimenti e cosmetici prodotti esclusivamente nel rispetto delle discipline dei rispettivi settori; b) semilavorati, quali canapa, canapulo, polveri, cippato, olio carburanti, per forniture alle industrie e alle attività artigianali di diversi settori, compreso quello energetico. L'uso della canapa come biomassa ai fini energetici è consentito esclusivamente per l'autoproduzione energetica aziendale; c) materiale destinato alla pratica del sovescio; d) materiale organico destinato ai lavori di bioingegneria o prodotti utili per la bioedilizia; e) materiale finalizzato alla fitodepurazione per la bonifica di siti inquinati; f) coltivazioni dedicate alle attività didattiche e dimostrative nonché di ricerca da parte di istituti pubblici o privati; g) coltivazioni destinate al florovivaismo. Lo stesso articolo 2 statuisce che l'uso della canapa come biomassa ai fini energetici è consentito esclusivamente per l'autoproduzione energetica aziendale, nei limiti e alle condizioni previste dall'allegato X alla parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni.

<sup>393</sup> Ad es. per l'interferenza di fattori climatici, agronomici o ambientali: così, in prospettiva agrarista, S. MASINI, *Produzione e commercio di cannabis tra libertà economica e tutela della salute*, in *Diritto agroalimentare*, 2019, n. 1, pag. 21.

<sup>394</sup> I meccanismi di controllo dettati dall'art. 4 legge n. 242 del 2016 fanno salvi i criteri europei e nazionali di prelievo e campionamento, individuando, al comma 5, un ambito di tolleranza, esente da responsabilità, tra il tenore di 0,2 e 0,6 di tetraidrocannabinolo (THC); corrispondentemente, ai sensi del comma 7, il sequestro o la distruzione delle coltivazioni di canapa impiantate possono essere disposti dall'autorità giudiziaria solo qualora, a seguito di un accertamento effettuato risulti che il contenuto di THC nella coltivazione è superiore allo 0,6 per cento; anche in tal caso è esclusa la responsabilità dell'agricoltore.

<sup>395</sup> In termini, E. DOLCINI, *op. cit.*, § 6; G.L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, cit.

<sup>396</sup> Da ultimo, in argomento, per tutti G. COCCO, *Il ruolo dell'offesa nelle fattispecie incriminatrici e il diritto vivente*, in *Penale diritto e procedura*, 22 ottobre 2024.

«l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale», qui assunti quali beni giuridici di particolare rilievo.

In alternativa alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, dovrebbe potersi proporre – come taluna dottrina si accinge a sostenere<sup>397</sup> – una (ri)lettura giudiziale dell'art. 18 che possa escludere, sulla base del **principio di concreta offensività della condotta** la penale rilevanza dei fatti relativi alle infiorescenze prodotte dalla coltivazione di *cannabis sativa* “per difetto dell'elemento dell'offesa”, quando il derivato sia, in concreto, privo di efficacia drogante o psicotropa (cfr. sul punto già **Sez. U, n. 30474 del 30/05/2019, Castignani, Rv. 275956-01**<sup>398</sup> e Corte cost. n. 109 del 2016).

## 16.2. Profili problematici rispetto al diritto unionale.

Passando, poi, alla **disciplina unionale**, sebbene l'*Analisi tecnico-normativa* del d.d.l. di conversione giudichi l'intervento recato complessivamente dal d.l. in commento “pienamente compatibile con l'ordinamento comunitario<sup>399</sup>, lo specifico divieto introdotto dall'art. 18 – come segnalato, in sede di audizioni, dagli esponenti della filiera della canapa<sup>400</sup> e da qualche costituzionalista<sup>401</sup> – sembra impedire la **libera circolazione** di una merce all'interno dell'Unione (artt. 34 e 36 TFUE) in maniera **non proporzionale**, in spregio al principio del **mutuo riconoscimento** e in rilevato difetto di esigenze imperative, non essendovi evidenze scientifiche che provino che le infiorescenze di canapa e i derivati di varietà di canapa con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento siano una minaccia per la sicurezza e la salute pubblica<sup>402</sup>.

Per meglio comprendere questo possibile profilo di contrasto, occorre muovere, anzitutto, dall'art. 38 TFUE (a norma del quale l'Unione europea definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca), in virtù del quale, salvo disposizioni contrarie, le norme previste per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli enumerati nell'allegato 1 del TFUE, tra cui sono ricompresi i «*semi, frutti oleosi, semi e sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi*».

Nella disciplina di dettaglio che ha fatto seguito nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (PAC), costituita dapprima dai regolamenti UE nn. 2013/1307 e

<sup>397</sup> Su questa lettura della odierna riforma, G. PIFFER, *sub art. 73 D.P.R. 9 ottobre 1990*, in *Codice penale commentato*, diretto da E. DOLCINI-G.L. GATTA, VI ed., 2025, in corso di pubblicazione, di cui dà conto lo stesso curatore E. DOLCINI, *Un paese meno sicuro*, cit., § 6.

<sup>398</sup> «7. [...] Si tratta di coordinate interpretative di certo rilievo, nella materia in esame, posto che la cessione illecita riguarda infiorescenze e altri derivati ottenuti dalla coltivazione della richiamata varietà di canapa, che si caratterizza per il basso contenuto di THC. Come sopra chiarito, secondo il vigente quadro normativo, l'offerta a qualsiasi titolo, la distribuzione e la messa in vendita dei derivati dalla coltivazione della *cannabis sativa* L., infatti, integrano la fattispecie incriminatrice ex art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990. Ciò nondimeno, si impone l'effettuazione della puntuale verifica della **concreta offensività delle singole condotte**, rispetto all'attitudine delle sostanze a produrre effetti psicotropi. Tanto si afferma, alla luce del canone ermeneutico fondato sul principio di offensività, che, come detto, opera anche sul piano concreto, di talché occorre verificare la rilevanza penale della singola condotta, rispetto alla reale efficacia drogante delle sostanze oggetto di cessione» [...]. Per approfondimenti, in dottrina cfr. M. TORIELLO, *Cannabis light: i principi di diritto affermati dalle Sezioni unite alla prova della quotidiana applicazione pratica*, ne *Il Penalista – Ius*, 4 febbraio 2021.

<sup>399</sup> Cfr. *Analisi tecnico-normativa, sub Parte II – Contesto normativo comunitario e internazionale*, cit., pagg. 20, 33 e 40.

<sup>400</sup> Tra gli auditi, in questo senso, *ex multis*: ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA, audizioni congiunte del 24 aprile 2025; CONFAGRICOLTURA, audizione del 23 aprile 2025; COLDIRETTI, audizione del 23 aprile 2025;

<sup>401</sup> Cfr. A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit.

<sup>402</sup> Nella letteratura nazionale, v. R.A. JACCHIA-M. STILLO, *Organizzazione comune dei mercati del lino e della canapa, libera circolazione delle merci e principi di proporzionalità e precauzione. Gli estratti dei cannabinoidi non sono necessariamente sostanze stupefacenti*, Milano, 2020; S. MARINELLI-M.R. VARI-G. BASILE, *Cannabis e cannabinoidi naturali: focus su aspetti legislativi, clinici e di medicina di laboratori*, in *Biochimica clinica*, 2022, vol. 46, n. 3; P. RANALLI, *La canapa. Miglioramento genetico, sostenibilità, utilizzi, normativa di riferimento*, 2020; M. TROVATO, *Piante officinali impieghi e limiti nel quadro regolatorio europeo*, 2019; C.A. ZAINA-G. BULLERI (a cura di), *Vademecum della Canapa Sativa L. Come comportarsi nelle varie situazioni e perché. Una guida completa del settore*, Milano, 2018.

2013/1308<sup>403</sup>, da ultimo il regolamento UE n. 2021/2115<sup>404</sup> annovera ed **incentiva**, ai fini del diritto all'aiuto finanziario, una serie di coltivazioni, tra cui la pianta di *Cannabis sativa*, stabilendo che le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono considerati *ettari ammissibili* al pagamento del contributo europeo solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo **0,3 per cento**.

Dunque, da questo primo dato ricavabile dalla normativa sovranazionale sulla PAC, si ricava la canapa è una coltura riconosciuta, anche agli effetti dei premi, dal legislatore europeo, il quale introduce delle disposizioni di controllo specifiche per quanto riguarda i metodi di determinazione del tetraidrocannabinolo dopo aver stabilito l'elenco delle varietà botaniche di specie di piante coltivate<sup>405</sup>.

Le piante di canapa, poi, una volta oggetto di coltivazione nel limite di THC ammesso, circolano nello spazio europeo come **prodotti** ottenuti: tema che apre al principio della **libera circolazione** delle merci in ambito UE (**artt. 34 e 36 TFUE**).

A tal fine viene altresì in rilievo il regolamento UE n. 2013/915 della Commissione del 25 aprile 2013, «relativo ai tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari»<sup>406</sup>, con cui il legislatore europeo, per garantire un'efficiente tutela della salute pubblica (*considerando* 3), da un lato ha stabilito che determinati alimenti «non sono immessi sul mercato e non sono essere impiegati come materie prime negli alimenti o come ingredienti di alimenti qualora contengano un contaminante in una quantità superiore al tenore massimo stabilito nel medesimo allegato» (art. 2, comma 1), dall'altro ha ammesso quelli il cui tenore rientra nei limiti stabiliti, tra i quali vi sono anche i residui di canapa, rispetto ai quali il regolamento ha modificato il tenore massimo di THC totale introducendo anche un fattore di conversione di  $\Delta 9$ -THCA in THC. In particolare, l'**allegato I** di detto regolamento<sup>407</sup>, nel fissare i tenori massimi di alcuni contaminanti negli alimenti, al **punto 2.6**, recante «**Equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo ( $\Delta 9$ -THC)**»<sup>408</sup>, reca la seguente tabella di percentuali ammesse per i prodotti alimentari a base di canapa:

<b>2.6.</b>	<b>Equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo (<math>\Delta 9</math>-THC)</b>	Limiti massimi THC totale (mg/kg)
2.6.1	Semi di canapa	3,0

<sup>403</sup> Recanti rispettivamente «norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della politica agricola comune» e l'«organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli» Il Reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante «organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli», all'art. 189, riguardante le importazioni di canapa, disciplinava le condizioni che devono essere soddisfatte per poter importare nell'Unione europea i prodotti della canapa:

- ai fini dell'importazione, fissa allo 0,2 per cento il tenore massimo di THC della canapa greggia, di cui al codice NC 5302 10 00, dei semi di varietà di canapa destinati alla semina di cui al codice NC ex 1207 99 20, nonché dei semi di canapa diversi da quelli destinati alla semina di cui al codice NC 1207 99 91, che possono essere importati solo da importatori riconosciuti dallo Stato membro in modo da assicurare che non siano destinati alla semina;

-ai fini della coltivazione, devono essere rispettati i limiti di THC riportati all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 cit.; qualora all'esito del controllo il contenuto complessivo di THC della coltivazione risulti superiore allo 0,2 per cento ed entro il limite dello 0,6 per cento, nessuna responsabilità è posta a carico dell'agricoltore che ha rispettato le prescrizioni di cui alla legge n. 242 del 2016.

<sup>404</sup> Recante «norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013».

<sup>405</sup> Ciò significa che non tutte le varietà di canapa sono ammissibili di coltivazione ma soltanto quelle contenute in un'apposita comunicazione alla Commissione europea.

<sup>406</sup> Pubblicato nella *G.U.U.E.* L 119/103 del 5 maggio 2013, è entrato in vigore il 25 maggio 2014 ed ha abrogato il precedente regolamento (CE) n. 1881/2016.

<sup>407</sup> L'allegato I del regolamento UE n. 2023/915 è stato modificato e rettificato dal regolamento UE n. 2024/1756 (in *G.U.U.E.* L del 26 giugno 2024), limitatamente ad alcuni punti della tabella, non riguardanti il punto 2.6.

<sup>408</sup> La tabella reca le seguenti osservazioni: «Per gli equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo ( $\Delta 9$ -THC) i tenori massimi si riferiscono alle concentrazioni *lower bound* che sono calcolate ipotizzando che tutti i valori inferiori al limite di quantificazione siano pari a zero. Il tenore massimo si riferisce alla somma di delta-9-tetraidrocannabinolo ( $\Delta 9$ -THC) e di acido delta-9-tetraidrocannabinolico ( $\Delta 9$ -THCA), espressa in  $\Delta 9$ -THC. Un fattore di 0,877 è applicato al tenore di  $\Delta 9$ -THCA e il tenore massimo si riferisce alla somma di  $\Delta 9$ -THC + 0,877 ×  $\Delta 9$ -THCA (nel caso di una determinazione e quantificazione separate di  $\Delta 9$ -THC e  $\Delta 9$ -THCA)».

2.6.2	Semi di canapa macinati, semi di canapa (parzialmente) disoleati e altri prodotti trasformati dei semi di canapa, ad eccezione dei prodotti di cui al punto 2.6.3	3,0
2.6.3	Olio di semi di canapa <sup>409</sup>	7,5

In breve, il regolamento UE n. 2023/915 ha imposto un limite alla quantità massima dei due cannabinoidi contenuti nella canapa – ossia il  $\Delta$ -9- tetraidrocannabinolo ( $\Delta$ 9-THC) che deriva dall'acido  $\Delta$ -9-tetraidrocannabinolico ( $\Delta$ 9-THCA) – sicché, al di sotto di tali limiti, non ha efficacia drogante.

Ancora, sempre nel settore alimentare, con il regolamento UE n. 2022/1393 della Commissione dell'11 agosto 2022 il legislatore europeo ha rivisto i limiti di THC negli alimenti, uniformando le regole all'interno degli Stati membri, fissandoli dal 1° gennaio 2023 in:

- 3,0 mg/kg per i semi di canapa macinati, i semi di canapa (parzialmente) disoleati e altri prodotti derivati/trasformati dai semi di canapa (farina, proteine, semi);
- 7,5 mg/kg per l'olio di semi di canapa.

Nel settore cosmetico, secondo il regolamento UE n. 2009/1223 il CBD può essere impiegato nei prodotti cosmetici sia come composto puro sia in forma di estratti ottenuti da piante o semi di *Cannabis sativa*.

In sintesi, a livello europeo, sul piano della regolamentazione di vari settori merceologici, la canapa è oggetto di normale attività di coltivazione e i prodotti ottenuti dalla stessa circolano liberamente all'interno dell'Unione, in base al superiore principio di **libera produzione e commercializzazione di beni e servizi** (artt. 36 e 36 TFUE) al quale si ricollega l'**incompatibilità** con il diritto unionale di **divieti** concernenti sostanze per le quali manchino comprovati rischi per la salute<sup>410</sup> (su cui v. CGUE 4/10/2024, causa C-793/22, *Biohemp*<sup>411</sup>).

Mette conto segnalare che la Corte di giustizia, nel noto caso *Kanavape* (CGUE 19/11/2020, causa C-663/18, *B.S., C.A*) nell'ambito di domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla messa in commercio, in Francia, da parte della suddetta azienda di una sigaretta elettronica il cui liquido conteneva il cannabidiolo (CDB) estraibile dalla canapa, ha statuito che gli "art. 34 e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione del CBD legalmente prodotto in un altro Stato membro, qualora sia estratto dalla pianta di *Cannabis sativa* **nella sua interezza** e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi semi, a meno che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo della tutela della salute pubblica e non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento" (punto 96). Ma eventuali provvedimenti restrittivi a tutela della **salute pubblica** devono basarsi su "dati scientifici disponibili" e non su "considerazioni puramente ipotetiche".

Per la Corte di Lussemburgo, la decisione di vietare la commercializzazione, "la quale costituisce, l'ostacolo più restrittivo agli scambi aventi ad oggetto prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri, può essere adottata soltanto qualora l'asserito rischio reale per la salute pubblica risulti sufficientemente dimostrato in base ai dati scientifici più recenti disponibili al momento dell'adozione di siffatta decisione" (punto 88) e "nell'esercizio del loro potere discrezionale in materia di tutela della salute pubblica, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità. I mezzi che essi scelgono devono essere pertanto limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della salute pubblica, e devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non avrebbe potuto essere raggiunto con

<sup>409</sup> La voce reca le seguenti osservazioni: «I prodotti trasformati dei semi di canapa sono trasformati esclusivamente a partire da semi di canapa».

<sup>410</sup> Richiama tali principi, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 15.

<sup>411</sup> «Il diritto dell'Unione relativo alla politica agricola comune deve essere interpretato nel senso che non osta ad un divieto, in uno Stato membro, della coltivazione della canapa (*Cannabis sativa*) in sistemi idroponici in ambienti chiusi, purché tale divieto sia idoneo a garantire l'obiettivo di tutela della salute pubblica e che, alla luce degli obiettivi della politica agricola comune nonché del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati, non ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela della salute pubblica».

misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari” (punto 89, ove si richiama CGUE 28/1/2010, *Commissione c. Francia*, C-333/08, punto 90).

Oltre all’esclusione degli effetti psicotropi del cannabidiolo, che non può essere considerato come uno “stupefacente”<sup>412</sup>, questa sentenza rileva ai fini della problematica in disamina proprio per la considerazione *agronomica* della pianta ivi espressa, laddove la Corte ha affermato che l’estrazione di detta sostanza dalla *cannabis* può avvenire direttamente dalla piantagione considerata **nella sua interezza** e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi **semi**.

Sulla base di questo stesso principio di diritto, l’art. 18 d.l. sicurezza, nella parte in cui pone un **divieto generalizzato** (importazione, lavorazione – *eccetto* quella per la produzione agricola dei **semi**, - detenzione, cessione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione, consegna, vendita al pubblico e al consumo) di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (anche in forma semilavorata, essiccata o tritурata) o contenenti tali infiorescenze (compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati), siccome costituente misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni, potrebbe risultare **vietato** dall’art. 34 TFUE (v. già CGUE 18/6/2019, *Austria c. Germania*, C-591/17, punto 120) quindi porsi **in contrasto con la disciplina unionale**, come autoritativamente interpretata dalla Corte di giustizia (CGUE 19/11/2020, causa C-663/18, cit.; CGUE 4/10/2024, causa C-793/22, cit.), la quale consente ai prodotti derivati dalla canapa industriale “nella sua interezza” di circolare liberamente all’interno degli Stati membri ai sensi degli **artt. 34 e 36 TFUE** (in generale, sul potere di disapplicazione della norma interna rispetto a norma di ditto unionale dotata di effetto diretto, qualora risulti impossibile alcuna interpretazione conforme della disposizione medesima v. già CGUE 9/3/1978, causa C-106/77, *Simmenthal*, punto 24; CGUE 21/1987, causa C-249/85, *Albako/BALM*, punti 13 ss.; CGUE 5/3/1998, C-347/96, *Solred*, punto 30; CGUE 27/2/2003, causa C-327/00, *Santex*, punti 62-65; CGUE 18/9/2003, causa C-125/01, *Pflücke*, punto 48).

Ai fini della valutazione di conformità dell’art. 18 con la disciplina unionale, mette conto segnalare che, qualora si dovesse ritenere che tale articolo contenga una nuova “**regola tecnica**” (entrata immediatamente in vigore in quanto inserita in un decreto-legge) idonea a limitare (o diversamente orientare) la produzione e la vendita nel mercato unionale di prodotti agricoli della canapa industriale (aventi THC inferiore allo 0,3%: nella specie, le infiorescenze), allora si porrebbe il dubbio circa la configurabilità quale misura restrittiva ad effetto equivalente che, in quanto tale, avrebbe dovuto essere **notificata preventivamente** alla Commissione.

### **16.2.1. L’annullamento del decreto ministeriale sulla canapa officinale.**

Mette conto segnalare le sentenze “gemelle” del T.A.R. Lazio, Sez. 5, n. 2613 del 14/2/2023 e Sez. 5, n. 2616 del 14/2/2023<sup>413</sup> che, proprio sulla base della disciplina unionale e dei suddetti principi eurounitari di precauzione e di proporzionalità, hanno **annullato** il d.m. n. 29551 del 21/1/2022<sup>414</sup> sulle piante officinali che – con una previsione di rango secondario per certi aspetti analoga a quella ora introdotta con atto avente forza di legge – aveva inserito soltanto alcune **parti** della canapa nell’elenco delle varietà botaniche con regime speciale suscettibili di essere utilizzate come prodotti erboristici – e cioè soltanto i **semi** (e non invece le foglie, le **infiorescenze**, i germogli e le radici), nella parte in cui prevedeva:

«4. La coltura della *Cannabis sativa* L. delle varietà ammesse per la produzione di **semi** e derivati dei semi è condotta ai sensi della legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa. La coltivazione

<sup>412</sup> In termini, cfr. anche Corte di giustizia dell’Unione europea, comunicato stampa n. 141/2020 del 19 novembre 2020.

<sup>413</sup> Leggibili in <[www.mdp.giustizia-amministrativa.it](http://www.mdp.giustizia-amministrativa.it)>.

<sup>414</sup> Trattasi del decreto ministeriale adottato dal ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il ministero della transizione ecologica ed il ministero della salute, del 21 gennaio 2022, recante «*Elenco delle specie di piante officinali coltivate nonché criteri di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee*».

delle piante di Cannabis ai fini della produzione di foglie e **infiorescenze** o di sostanze attive a uso medicinale è disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che ne vieta la coltivazione senza la prescritta autorizzazione da parte del Ministero della salute».

Il T.A.R. laziale, all'esito di una attenta ricostruzione del quadro normativo vigente, facendo altresì propria l'opinione del massimo organo di giustizia amministrativa francese (pronunciatosi sulla legittimità del divieto di vendita di foglie e fiori di cannabis con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento in riferimento all'art. 16 direttiva CE 2002/53<sup>415</sup>), ha chiarito che la disciplina di settore di matrice internazionale e comunitaria sancisce che il criterio discrezionale per stabilire la libera coltivazione della canapa è determinato non dall'uso delle parti della pianta, ma dal *tipo* di pianta e dal rispetto dei limiti di THC imposti dalla normativa primaria; di contro "la limitazione all'industrializzazione e alla commercializzazione della canapa soltanto alle fibre e ai **semi** risulterebbe in contrasto con gli artt. 34 e 36 TFUE [...] In altre parole, la normativa nazionale di ciascuno Stato membro può limitare l'utilizzo delle parti della pianta soltanto se tale limitazione sia strettamente indispensabile a tutelare il diritto alla salute pubblica, purché ciò non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento".

### **17. Sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, nonché semplificazione delle procedure per la loro realizzazione (art. 27).**

L'art. 27, in tema di «**Sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, nonché semplificazione delle procedure per la loro realizzazione**», al comma 1 introduce una nuova fattispecie di reato in seno al nuovo **comma 7.1** all'uopo aggiunto all'art. 14 t.u.imm., la quale punisce con la pena della reclusione **da uno a quattro anni** chiunque, durante il trattenimento in una delle strutture di trattenimento di cui al medesimo art. 14 (centro di permanenza per i rimpatri) e di cui all'art. 10-ter (punti di crisi) t.u.imm., «**partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione di ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, commessi da tre o più persone riunite**».

Anche questa previsione incriminatrice – come il corrispondente art. 415-bis cod. pen. introdotto dal precedente art. 26, lett. b (v. retro § 13), del quale ripete il medesimo contenuto precettivo e regime aggravatore – ha subito talune modifiche nel testo d'urgenza rispetto all'originario d.d.l. governativo. Rispetto all'iniziale art. 19 A.C. n. 1660 licenziato dalla Camera<sup>416</sup> e al corrispondente art. 27 A.S. n. 1236<sup>417</sup> licenziato dalle Commissioni I e II del Senato, il testo

<sup>415</sup> Conseil d'Etat n. 444887 del 29/12/2022, che pronunciandosi sulla legittimità dell'ordinanza del 30 dicembre 2021 che vietava la vendita di foglie e **fiori** di cannabis con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento, sottolinea, anzitutto, che una siffatta misura restrittiva deve essere giustificata alla luce dell'obiettivo di sanità pubblica perseguito e risultare proporzionata ai rischi per la salute connessi alle sostanze vietate, osservando, in proposito, che i suddetti rischi dipendono dalle quantità di THC effettivamente ingerite a seconda dei prodotti consumati e dei modelli di consumo, così da concludere che, allo stato dei dati scientifici, il consumo delle foglie e dei fiori delle varietà di cannabis con un tenore di THC inferiore allo 0,3 per cento non crea rischi per la salute pubblica tali da giustificare un divieto generale e assoluto nella loro commercializzazione. Cfr. Conseil d'Etat, comunicato stampa "CBD: Annullamento dell'ordinanza che vieta la vendita di fiori e foglie di cannabis senza proprietà narcotiche", Parigi, 29 dicembre 2022.

<sup>416</sup> «7.1. Chiunque, durante il trattenimento in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter o in uno dei centri di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero in una delle strutture di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, mediante atti di violenza o minaccia o mediante atti di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti, posti in essere da tre o più persone riunite, promuove, organizza o dirige una rivolta è punito con la reclusione da uno a sei anni. Per il solo fatto di partecipare alla rivolta, la pena è della reclusione da uno a quattro anni. Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da due a otto anni. Se nella rivolta taluno rimane ucciso o riporta lesioni personali gravi o gravissime, la pena è della reclusione da dieci a venti anni. Le pene di cui al quarto periodo si applicano anche se la lesione personale o la morte avvengono immediatamente dopo la rivolta e in conseguenza di essa».

<sup>417</sup> 7.1. Chiunque, durante il trattenimento in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter o in uno dei centri di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero in una delle strutture di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di

d'urgenza definitivamente convertito ha ristretto l'ambito *oggettivo* (ossia i *loci* all'interno dei quali è "ambientata" la fattispecie di rivolta) e, indirettamente, quello *soggettivo* dei possibili autori del reato.

*Ab initio* la proposta di legge puniva chiunque – *recte*: lo straniero o il cittadino dell'Unione europea destinatario di un provvedimento di allontanamento ai sensi degli artt. 20 e 20-ter d.lgs. n. 30 del 2007 – promuovesse, organizzasse, dirigesse una rivolta (primo periodo nell'art. 19 A.C. n. 1660; secondo periodo nell'art. 27 A.S. n. 1236) o per il solo fatto di parteciparvi (secondo periodo nell'art. 19 A.C. n. 1660; primo periodo nell'art. 26 A.S. n. 1236), durante il trattenimento o la permanenza in una delle strutture di cui al medesimo art. 14 (centro di permanenza per i rimpatri), di cui all'art. 10-ter (punti di crisi) t.u.imm. o in uno dei **centri di cui agli artt. 9** (centri governativi di accoglienza) e **11** (strutture temporanee di accoglienza) d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, ovvero in una delle strutture di cui all'art. 1-sexies d.l. 30 dicembre 1989, n. 416<sup>418</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39<sup>419</sup>.

Il testo d'urgenza, oltre a recepire la nuova struttura proposta dall'art. 27 A.S. 1236, "ribaltando" la fattispecie-base (condotta di partecipazione) e l'annessa circostanza soggettiva (aggravante della promozione, direzione e organizzazione) e a riproporre, testualmente, la specifica sugli atti di resistenza (anche passiva) punibili, ha significativamente **espunto** dal novero dei *loca commissi delicti* i centri governativi di accoglienza e le strutture temporanee di accoglienza dei richiedenti asilo; conseguentemente ha **escluso** dal novero dei soggetti attivi del reato i **richiedenti protezione internazionale** ospitati nei predetti centri (altrimenti inizialmente del pari incriminabili) nell'implicito rilievo – non esplicitato nella (invariata) *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione – che detti centri, a differenza dei CPR, non sono gestiti da «*pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio*» che impartiscono «*ordini [...] per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza*»<sup>420</sup>.

Soggetti attivi del reato sono, pertanto, solamente le persone straniere (irregolari, non richiedenti asilo) in fase di trattenimento pre-espulsivo presso i CPR o nei punti di crisi: trattasi, pertanto, di reato **proprio**.

Come l'omologa fattispecie codicistica di cui al novello art. 415-bis cod. proc. pen., è altresì definibile reato **plurisoggettivo**, caratterizzato dal necessario concorso di **tre o più persone** (trattenute) **riunite** e dal fatto che ciascuna di esse è punita – nella fattispecie-base – per il solo fatto della mera partecipazione alla rivolta.

Per il resto, la **struttura** di questo reato è identica a quella del corrispondente art. 415-bis cod. pen., al quale si **rinvia** per la compiuta disamina del precetto (v. *retro* § 13.2), anche con riferimento al regime aggravatore e dei fatti aggravato dall'evento.

---

*resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza. Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da uno a cinque anni nei casi previsti dal primo periodo e da due a sette anni nei casi previsti dal secondo periodo. Se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo periodo e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo periodo; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo periodo e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo periodo. Nel caso di lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti».*

<sup>418</sup> In tema servizi di accoglienza prestati dagli enti locali ai titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati.

<sup>419</sup> Su questo originario assetto, in termini critici, C. PASINI, *op. cit.*, pag. 126; F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pagg. 17 s.; tra gli auditi, M. PELLISSERO, *A proposito*, cit.

<sup>420</sup> Sulla natura migliorativa di questa modifica, pur nella problematicità degli altri aspetti, a prima lettura, cfr. A. NATALINI, *Resistenza "passiva" nei Cpr: norma a rischio incostituzionalità*, cit., pag. 40.

È invece diverso il trattamento sanzionatorio, qui lievemente più basso rispetto all'art. 415-bis cod. pen.: da uno a quattro anni per la partecipazione; da un anno e mezzo a sei anni per chi promuove, organizza o dirige la rivolta nei CPR<sup>421</sup>.

### 17.1. Il regime circostanziale aggravante; il fatto aggravato dall'evento.

Il regime circostanziale aggravante annesso al reato in disamina è identico a quello dell'analogo delitto di cui al novello art. 415-bis cod. pen., alla cui precedente disamina si fa integrale rinvio (v. *retro* § 13.2); è in diverso, tuttavia, il trattamento sanzionatorio.

Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da uno a cinque anni per chi partecipa; da due a sette anni per chi promuove, dirige o organizza la rivolta nei CPR.

Se dal fatto della rivolta nei CPR deriva, come conseguenza non voluta, una **lesione personale grave o gravissima**, la pena è della reclusione da due a sette anni per chi partecipa e da quattro a dodici anni per chi promuove, organizza o dirige la rivolta nei CPR (**quinto periodo, prima parte**; ipotesi qui identica all'art. 415-bis, comma quarto, primo periodo, cod. pen.).

Se dal fatto della rivolta, come conseguenza non voluta, la **morte**, la pena è della reclusione da **sette a quindici anni** per chi partecipa alla rivolta, mentre per chi la promuove, dirige o la organizza, la pena è della reclusione da **dieci a diciotto anni** (**quinto periodo, seconda parte**; ipotesi in entrambi i casi identiche all'art. 415-bis, comma quinto, cod. pen.).

Come nell'art. 415-bis, ultimo comma, cod. pen., nel caso di lesioni gravi o gravissime (non volute) o morte (non voluta) di **più persone**, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la **violazione più grave**, aumentata fino al triplo; la pena della reclusione non può comunque essere superiore a venti anni (**sesto periodo**).

Sull'originario testo, ove il disallineamento sanzionatorio era più evidente, in sede di audizioni la dottrina penalistica aveva criticato questa differenziazione, ritenuta priva di logica nella profilata "disparità di trattamento" ex **art. 3 Cost.**, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza in un'ottica di *tertium comparationis*<sup>422</sup>.

### 17.2. Profili problematici.

Sui denunciati profili problematici con riguardo ai principi **costituzionali di materialità, offensività, autodeterminazione, ragionevolezza e libertà di manifestazione del pensiero** si fa integrale rinvio al commento della corrispondente fattispecie incriminatrice di cui al novello art. 415-bis cod. pen. (v. *retro* § 13.2): rilievi qui esattamente riproducibili stante l'identità del precetto, diverso solo per il *locus commissi delicti* (e, quindi, per il novero dei soggetti attivi del reato). D'altra parte, entrambe le fattispecie – si è osservato in dottrina – evidenzerebbero la eguale volontà del legislatore di punire più che una condotta, un "tipo" di autore: in questo caso il "migrante (irregolare), nell'altra il detenuto"<sup>423</sup>.

A tali nodi problematici, si è aggiunto lo specifico profilo di censura, mosso su questo titolo di reato per le ricadute di "sistema" che sembra porre circa la *qualitas* dei soggetti attivi, riguardante la violazione del **principio di uguaglianza** (art. 3 Cost.) "che non consente in alcun modo di equiparare i centri di trattenimento per stranieri extracomunitari al carcere", "essendo

---

<sup>421</sup> Segnala il diverso trattamento sanzionatorio tra i due omologhi reati, nella dottrina penalistica, E. DOLCINI, *op. cit.*, § 4; nella dottrina costituzionalistica, R. BALDUZZI, *op. loc. cit.*, il quale evidenzia che questo reato, nella fattispecie-base, è punito "con una pena edittale pari, nella misura minima, alla pena prevista nello stesso decreto per la resistenza passiva in un istituto penitenziario ma superiore, sempre nella misura minima, alla resistenza a pubblico ufficiale dell'art. 337 cod. pen. e, nella misura massima, lievemente inferiore a quella comminata per gli istituti penitenziari ma pari alla pena massima per il reato generale dell'art. 337 cod. pen.

<sup>422</sup> M. PELLISERO, *op. cit.*

<sup>423</sup> C. PASINI, *op. cit.*, pagg. 126 s.; F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 8; cfr. altresì, tra gli auditi, M. PALMA, *op. cit.*, pag. 5, per il quale non vale l'equivalenza dei CPR con la situazione carceraria "perché si tratta di una equivalenza soltanto 'in negativo', nel senso che sono applicate in questi Centri tutte le regole d'ordine e repressive previste per il carcere, mentre non sono applicate le pur magre possibilità che il carcere può offrire".

ben diversa la condizione giuridica delle persone che si trovano in quei luoghi<sup>424</sup>, sicché si assisterebbe, quindi, ad una "pericolosa tendenza all'accostamento, già a partire dalla proposta di legge, della figura della persona migrante a quella del detenuto"<sup>425</sup>, specie agli occhi dell'opinione pubblica<sup>426</sup>. Come segnalato anche dal C.S.M. in sede di parere, "la collocazione coatta nelle due strutture riposa su presupposti notoriamente differenti: nel caso degli istituti penitenziari, sull'esecuzione di una pena irrogata con sentenza passata in giudicato o sull'applicazione della più afflittiva tra le misure cautelari; nel caso dei centri di cui agli artt. 10-ter e 14 d.lgs. n. 286 del 1998, su esigenze di gestione amministrativa del fenomeno dell'immigrazione"<sup>427</sup>.

Per la dottrina, proprio "l'equiparazione" - a questi specifici fini sanzionatori (cfr. nuovo art. 415-*bis* cod. pen. e art. 14, nuovo comma 7.1, t.u.imm.) - "fra migranti e detenuti, sotto il profilo della eguale criminalizzazione della resistenza anche passiva", sarebbe un "segnale evidente del fatto che appartenere ad una determinata categoria significa di per sé subire un trattamento deteriore [...] è anche un segnale del disinteresse per le cause del sovraffollamento di carceri e centri e - più in generale - delle criticità del sistema di gestione dei flussi migratori"<sup>428</sup>. In termini molto critici si è affermato che il "nuovo illecito che dovrebbe garantire [...] la sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, in realtà "trasforma il migrante, da (soggetto illegalmente) detenuto in attesa di espulsione, a (soggetto illegalmente) detenuto, indirizzato alla carcerizzazione definitiva"<sup>429</sup>. Si è sottolineato il rischio di una "facile forma di criminalizzazione di persone già private della libertà personale e della tutela dei propri diritti fondamentali" che, il più delle volte, avverrà "a partire dal resoconto degli operatori di società private che gestiscono i C.P.R.", peraltro luoghi "detentivi non accessibili al pubblico"<sup>430</sup>.

Autorevole dottrina costituzionalistica ha altresì rimarcato come il *locus commissi delicti* in cui è "ambientata" questa fattispecie (come pure il "gemello" reato di rivolta: v. *retro* § 13.2) qui si ponga in stretta relazione problematica con la *qualitas* del soggetto autore del reato<sup>431</sup>, identificato nella persona migrante trattenuta nei C.P.R., donde il doveroso richiamo alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale la "condizione giuridica dello straniero non deve essere [...] considerata - per quanto riguarda la tutela di tali diritti [inviolabili] - come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato" (Corte cost. n. 249 del 2010).

## **18. Licenza, detenzione e porto di armi per gli agenti di pubblica sicurezza non in servizio (art. 28).**

L'art. 28, intitolato «*Disposizioni in materia di licenza, porto e detenzione di armi per gli agenti di pubblica sicurezza*», **autorizza** gli agenti di pubblica sicurezza, quando non sono in servizio, a portare senza licenza alcune tipologie di armi<sup>432</sup>.

<sup>424</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>425</sup> C. PASINI, *op. cit.*, pag. 127; cfr. altresì, in termini generali, le riflessioni di A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sistema penale*, 2022, n. 4, pagg. 43 ss.

<sup>426</sup> Ancora C. PASINI, *op. cit.*, pag. 127.

<sup>427</sup> Vale a dire, in ultima analisi, "su esigenze della pubblica amministrazione che prescindono da qualunque addebito a carico del soggetto che patisce la limitazione della libertà": in termini, C.S.M., *Parere*, cit., pag. 17.

<sup>428</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>429</sup> F. FORZATI, *loc. ult. cit.*, pag. 19.

<sup>430</sup> Così, tra gli auditi sull'originario d.d.l. sicurezza, R. CORNELLI, *Il ddl sicurezza*, cit., § 4.

<sup>431</sup> Sul punto, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. LUCIANI, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>432</sup> Il testo dell'art. 28, al comma 1, prevede: «*Gli agenti di pubblica sicurezza di cui agli articoli 17 e 18 del testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 31 agosto 1907, n. 690, sono autorizzati a portare senza licenza le armi previste dall'articolo 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, quando non sono in servizio*».

La norma autorizzatoria (extrapenale) ha un *indiretto* riflesso penalistico perché esclude, evidentemente, l'applicabilità delle diverse fattispecie incriminatrici in materia di porto d'armi in luogo pubblico, altrimenti applicabili.

La *Relazione illustrativa* spiega che "la finalità dell'articolo in esame è di consentire l'impiego di un'arma diversa da quella d'ordinanza a soggetti che, senza licenza, comunque possono detenerla". A tal proposito - si legge nella *Relazione* - "gli agenti di pubblica sicurezza, che possono portare, senza licenza, solamente le armi di ordinanza, hanno spesso evidenziato la necessità di poter acquistare, detenere e portare, senza licenza, un'arma privata in luogo di quella d'ordinanza quando operano in borghese o non sono in servizio". Si precisa, quindi, che "la normativa proposta pertanto prevede che gli agenti di pubblica sicurezza siano autorizzati a portare senza licenza le armi previste dall'**art. 42 t.u.l.p.s.** quando non sono in servizio (comma 1)<sup>433</sup>; pertanto, il comma 2 dell'articolo in esame prevede che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, siano apportate le modifiche necessarie all'art. 73 del regolamento di cui al r.d. n. 635 del 1940, al fine di adeguare le norme da esso recate alle disposizioni del comma 1"<sup>434</sup>.

Le prime reazioni conseguenti all'introduzione nel nostro ordinamento della descritta previsione sono state di grande preoccupazione, in quanto l'intervento normativo costituirebbe - secondo taluno degli auditi - un "incentivo alla diffusione delle armi in circolazione" che "comporta dei rischi collegati a una maggiore diffusione di armi da fuoco, tanto nello spazio pubblico quanto in ambiente domestico"<sup>435</sup>. In senso critico si è obiettato che la disposizione in commento, con la quale si "autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a portare - senza licenza quando non sono in servizio - alcune tipologie di armi (arma lunga da fuoco, rivoltella e pistola di qualsiasi misura, bastoni animati con lama di lunghezza inferiore a 65 cm.), non ha una plausibile *ratio* politico-criminale, non è legata a fattori contingenti di necessità/urgenza e non si spiega neanche nell'ottica di una sicurezza intesa a mantenere l'ordine legale costituito"<sup>436</sup>. Vi sono state anche voci che hanno sostenuto che la previsione in commento, al contrario di quanto promette di fare l'intervento legislativo, mette a repentaglio la sicurezza delle persone, in quanto "si favorisce in tal modo la proliferazione delle armi nelle strade e, più in generale, nei luoghi pubblici, consentendo a circa 300 mila appartenenti alle forze dell'ordine di usare un'altra arma, diversa da quella di servizio, mettendo a rischio la sicurezza delle persone, in una deriva del modello securitario che tenderebbe così ad assomigliare sempre più a quello statunitense"<sup>437</sup>.

---

<sup>433</sup> Segnatamente: arma lunga da fuoco, rivoltella e pistola di qualunque misura, bastoni animati con lama di lunghezza inferiore a 65 cm.: in termini *Analisi tecnico-normativa*, cit., pag. 14.

<sup>434</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 32, ove si spiega che "viene estesa agli agenti di pubblica sicurezza di cui agli articoli 17 e 18 del testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 31 agosto 1907, n. 690, quanto previsto dall'articolo 73, primo comma, del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale stabilisce che « il Capo della polizia, i Prefetti, i vice-prefetti, gli ispettori provinciali amministrativi, gli Ufficiali di pubblica sicurezza, i Pretori e i magistrati addetti al pubblico Ministero o all'ufficio di istruzione, sono autorizzati a portare senza licenza le armi di cui all'articolo 42 » del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e quindi di usare rivoltelle o pistole di qualunque misura".

<sup>435</sup> R. CORNELLI, *op. cit.*, pag. 4, il quale aggiunge anche che "gli agenti, in effetti, essendo già idonei a possedere un'arma di ordinanza, già oggi non hanno alcuna difficoltà a ottenere il porto d'armi (beninteso per difesa personale e non già per proseguire fuori servizio i propri compiti di pubblica sicurezza). L'introduzione di questa norma avrebbe dunque l'unico effetto di incentivare la circolazione non controllata di armi private, con un incremento di rischi per la sicurezza pubblica".

<sup>436</sup> L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 5, la quale aggiunge: "Ferma restando la piena legittimità del porto delle armi da parte degli agenti di pubblica sicurezza quando sono in servizio, l'estensione agli agenti di pubblica sicurezza di porto ed uso di armi e strumenti atti a offendere anche fuori dal servizio e senza nessun tipo di controllo si spiega solo nella logica dello stato di polizia".

<sup>437</sup> A. SPATARO, *op. cit.*, pag. 31.

## 19. Disposizioni per la tutela delle funzioni istituzionali del Corpo della Guardia di finanza svolte in mare e modifiche agli artt. 1099 e 1100 cov. nav. (art. 29).

L'art. 29 d.l. sicurezza, perfettamente coincidente al testo della corrispondente previsione già contenuta nell'art. 21 Atto Camera n. 1660 (che, a sua volta, non aveva subito modifiche nel corso dell'iter parlamentare) reca due interventi in due diverse *sedes materiae*, tra loro connesse:

- al **comma 1**, modifica gli artt. 5 e 6 legge 13 dicembre 1956, n. 1409 (recante «*Norme per la vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi*»<sup>438</sup>), a loro volta applicativi, rispettivamente, delle pene previste dagli artt. 1099 e 1100 cod. nav. per fatti commessi in danno del naviglio della Guardia di Finanza impiegato in attività istituzionali;

- al **comma 2**, novella gli artt. 1099 e 1100 cod. nav., ricompresi tra i «*delitti contro la polizia della navigazione*»<sup>439</sup>, aggiungendovi il riferimento alle navi straniere<sup>440</sup>.

### 19.1. Modifiche alla legge n. 1409 del 1956.

Il **comma 1** dell'art. 29 estende (senza novellarli direttamente, quindi intervenendo in questa stessa *sedes materiae*) l'ambito di applicazione degli **artt. 5 e 6 della legge 13 dicembre 1956, n. 1409** che puniscono rispettivamente:

- con le pene stabilite dall'**art. 1099 cod. nav.**, il capitano della nave nazionale che «*non obbedisce alla intimazione di fermo di una unità del naviglio della Guardia di finanza*» (art. 5);

- con le pene stabilite dall'**art. 1100 cod. nav.**, il capitano della nave che «*commette atti di resistenza o di violenza contro una unità di naviglio della Guardia di finanza*» (art. 6).

Tali fattispecie extracodicistiche – recanti un mero rinvio *quoad poenam* ai suindicati delitti "navigazionisti" contro la polizia della navigazione<sup>441</sup> – offrono una tutela penale specifica alle unità di naviglio della Guardia di finanza, altrimenti non qualificabili, effetti *diretti* degli artt. 1099 e 1100 cod. nav., come *navi da guerra*<sup>442</sup>.

Fino all'odierno intervento legislativo tali speciali figure di reato, in quanto collocate all'interno di un provvedimento normativo delineato al contrasto del **contrabbando dei tabacchi**, risultavano applicabili solo quando le unità navali della Guardia di finanza fossero impiegate in attività di vigilanza in questo specifico settore, sicché eventuali condotte di disobbedienza ai loro ordini piuttosto che di resistenza o di violenza ai loro danni poste in essere da navi mercantili nel contesto, ad es., dell'attività di difesa politico-militare delle frontiere marittime piuttosto di contrasto al traffico illecito di migranti via mare, non sarebbe stata punibile ai sensi degli artt. 5 e 6 legge n. 1409 del 1956 (né direttamente ai sensi degli artt. 1099 e 1100 cod. nav., non essendo "navi da guerra", pena il ricorso all'analogia *in malam partem*, secondo Sez. 6 pen., n. 34028 del 24/06/2003, Veronese e altro, Rv. 226335-01<sup>443</sup>; *contra*, nel senso della qualifica di nave da guerra «in quanto non solo comandata ed equipaggiata da personale militare, ma

<sup>438</sup> Su questa risalente legge e sui suoi rapporti di diritto internazionale v. Corte cost. n. 67 del 1961. In dottrina, su taluni profili problematici di carattere generale, C. DE VINCENZIIS, *Arresto di stranieri eseguito su nave straniera e diritto di inseguimento*, in *Diritto marittimo*, 1957, pagg. 152 ss.

<sup>439</sup> In dottrina cfr. F. CURCUTO, *Polizia di bordo e della navigazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XXIII, Roma, 1990; C. DE VINCENZIIS, voce *Polizia della navigazione (Delitti contro la)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, Torino, 1976, pagg. 228 ss.; A.L. D'OIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, pagg. 829 ss.; P.P. RIVELLO, voce *Polizia di bordo e della navigazione (delitto contro la)*, in *Digesto discipline penali*, Agg., Torino, 1995; L. SCOTTI, voce *Polizia di bordo e della navigazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, 1985, pagg. 179 ss.

<sup>440</sup> A prima lettura, sia consentito il rinvio a A. NATALINI, *Punibile resistenza o disobbedienza del comandante di nave straniera*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 17, pagg. 44 ss.

<sup>441</sup> Per cui non si applicano le pene accessorie previste dall'art. 1103 cod. nav., non espressamente richiamato: in termini, C. DE VINCENZIIS, *Polizia della navigazione*, cit., pag. 229.

<sup>442</sup> Cfr. ancora C. DE VINCENZIIS, *op. loc. ult. cit.*

<sup>443</sup> Fattispecie cautelare relativa a misura personale disposta per atti di violenza commessi, mediante repentine e pericolose manovre, contro un'imbarcazione della Guardia di finanza da due persone sorprese mentre pescavano abusivamente vongole a bordo di un natante nella laguna veneta in cui la Corte ha escluso il *fumus* del delitto di cui all'art. 1100 cod. nav.

soprattutto perché lo stesso legislatore ricomprende il naviglio della Guardia di finanza in questa categoria con l'art. 6 legge n. 1409 del 1956, n. 1409, Sez. 3, n. 31403 del 14/06/2006, Penzo, Rv. 235748-01<sup>444</sup>; conf. Sez. 3 pen., n. 9789 del 17/05/1995, Maglie e altro, Rv. 202878-01<sup>445</sup>).

Per effetto della clausola estensiva della punibilità contenuta nel comma 1 dell'art. 29 in commento – destinata a superare, nei fatti, il suddetto contrasto giurisprudenziale – a decorrere dal 12 aprile 2025 il rifiuto di obbedienza o gli atti di resistenza (o violenza) contro unità di naviglio della Guardia di finanza comunque «*impiegate nell'esercizio delle funzioni istituzionali a esse attribuite dalla normativa vigente*» sono divenute condotte penalmente sanzionabili anche se realizzate nell'ambito delle altre attività istituzionali svolte nel settore marittimo finora non ricomprese, quali, senza carattere di esaustività: vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria e concorso ai servizi di polizia marittima, assistenza e segnalazione; concorso, anche con il proprio naviglio, alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari; sicurezza del mare in via esclusiva ivi compresa l'attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare; polizia economico-finanziari in mare nonché di contrasto ai traffici illeciti.

## 19.2. Modifiche in tema di delitti contro la polizia della navigazione.

Il successivo **comma 2** dell'art. 29 ha esteso, a far data dal 12 aprile 2025, la portata applicativa dei delitti di *rifiuto di obbedienza a nave da guerra* (art. 1099 cod. nav.) e di *resistenza o violenza contro nave da guerra* (art. 1100 cod. nav.).

Giova premettere che si tratta di due reati "navigazionisti" - ricompresi tra i «*delitti contro la polizia della navigazione*» a tutela della sicurezza e dell'ordine del movimento via d'acqua<sup>446</sup> - definibili: anzitutto reati "**propri**" della navigazione, giacché a tali fattispecie incriminatrici, volte a tutelare interessi esclusivi della navigazione<sup>447</sup>, non corrisponde alcuna figura di reato comune<sup>448</sup>; in secondo luogo, reati propri "**esclusivi**" perché sono commissibili solo dal comandante della nave, in ragione della rivestita posizione di garanzia volta ad assicurare lo svolgimento sicuro e ordinato della navigazione via mare nonché del suo assoggettamento agli obblighi di ottemperanza, quale "autorità di bordo", ad eventuali ordini ricevuti.

Con questi due reati contro la polizia della navigazione si appronta tutela penale, in momenti diversi da quelli attinenti alla vita di bordo<sup>449</sup>, al vincolo di soggezione "esterna" imposto al comandante della nave mercantile nei confronti dell'**autorità italiana** che su di essa abbia titolo

---

<sup>444</sup> Fattispecie relativa a speronamento nel corso di operazione di controllo sulla pesca abusiva di molluschi, per opporsi all'inseguimento e all'abbordaggio, in cui la Corte ha precisato che alla motovedetta della Guardia di finanza va riconosciuta la qualifica di nave da guerra in quanto non solo comandata ed equipaggiata da personale militare, ma soprattutto perché lo stesso legislatore ricomprende il naviglio della Guardia di finanza in questa categoria con l'art. 6 della legge 13 dicembre 1956 n. 1409. La sentenza è annotata da M. GRIMALDI, *Sull'applicabilità della nozione di "nave da guerra" alle unità navali della Guardia di finanza*, in *Diritto marittimo*, 2007, pagg. 832 ss.

<sup>445</sup> Fattispecie relativa a rigetto di ricorso accertato in fatto che il mezzo contrabbandiere, per sottrarsi alla cattura, con improvvise virate e accelerate, ponendosi innanzi ai mezzi militari per impedire l'abbordaggio con spericolate manovre a zigzag, aveva persino cagionato una falla ad uno dei natanti della Guardia di finanza, in cui la S.C. ha osservato che non si è trattato di semplice fuga che non costituisce resistenza, come preteso dal ricorrente, ma di comportamento minaccioso per indurre la Guardia di finanza a desistere dall'inseguimento.

<sup>446</sup> L. SCOTTI, *op. ult. cit.*, pag. 179, il quale ricorda che queste norme rispondono alla comune e aggregante finalità di prevenire turbative e pericoli specifici, perciò, comprendono ogni regolamentazione del fenomeno navigazionistico – nel suo esercizio, nei mezzi per attuarlo e nelle circostanze di ambiente – caratterizzata dallo scopo di prevenzione.

<sup>447</sup> C. DE VINCENZIIS, *Polizia della navigazione*, cit., pag. 229.

<sup>448</sup> In ordine alla contrapposizione fra i reati «propri» od «esclusivi» della navigazione, configuranti illeciti riferibili specificamente all'ambito nautico, ed i reati nautici cd. «impropri», concernenti figure delittuose già previste dal codice penale, rispetto alle quali si limitano ad apportare modifiche o dal punto di vista sanzionatorio o da quello della configurazione precettiva, rese necessarie dalle particolari esigenze della navigazione marittima od aerea, v. in dottrina F.M. DOMINÈDÒ, *Principi di diritto della navigazione*, I, Padova, 1957, pag. 74; T. PADOVANI, voce *Reati della navigazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, pagg. 1196 ss.; G. PESCATORE, *Oggetto e limiti del diritto della navigazione*, in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, Bologna, 1952, pag. 215; P.P. RIVELLO, *Ambito e connotazioni del diritto penale della navigazione*, in *Diritto marittimo*, 1985, pag. 295.

<sup>449</sup> In termini, A.L. D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., pag. 829.

per esercitarsi<sup>450</sup> – come rappresentata dalla “nave da guerra” del nostro Paese – che su detta nave mercantile abbia titolo per esercitarsi mediante ordini impartiti agli effetti dell’**art. 200 cod. nav.** Quest’ultima norma (extrapenale), a sua volta, fissa i **poteri di polizia** nei confronti delle navi mercantili nazionali che si concretano nel pieno diritto di inchiesta e comprendono anche poteri di coercizione: in particolare prevede che, in alto mare, nel mare territoriale e nei porti esteri dove non vi sia un’ autorità consolare, la polizia sulle navi mercantili italiane (d’ora in poi anche **straniere**) è esercitata dalle “**navi da guerra**” del nostro Paese<sup>451</sup>, tali essendo quelle che appartengano alle forze armate dello Stato, rechino i segni distintivi esteriori delle navi militari della loro nazionalità e siano poste sotto il comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato italiano ed iscritto nell’apposito ruolo degli ufficiali, il cui equipaggio sia sottoposto alle regole della disciplina militare (così Sez. 3 pen., n. 6626 del 16/01/2020, Rackete, Rv. 278578-03<sup>452</sup>).

I comandanti delle navi da guerra italiane possono richiedere ai mercantili – in persona dei loro comandanti tenuti ad ottemperarvi – informazioni di qualsiasi genere e sono autorizzati a procedere a visite di controllo ed a ispezionare le carte ed i documenti di bordo.

Per rendere concretamente operativo questo potere di “supremazia” delle navi da guerra italiane, lo stesso codice della navigazione ha incriminato i comportamenti volti a **negarlo** (in termini di **disobbedienza**, laddove si espliciti attraverso ordini: art. 1099 cod. nav.) ovvero a **contrastarlo** (mediante esistenza o minaccia: art. 1100 cod. nav.). D’ora in poi tali comportamenti potranno essere puniti anche se commessi da comandanti di navi straniere che risultino inottemperanti a detti ordini ovvero, addirittura, che oppongano atti di violenza o resistenza.

### **19.2.1. Rifiuto di obbedienza a nave da guerra, anche da parte di nave straniera.**

Posto a tutela dell’esercizio dei poteri di polizia della navigazione l’art. 1099 cod. nav. prevede un delitto di **omissione**<sup>453</sup> a soggetto esclusivo (così già Sez. che punisce - con la reclusione fino a due anni e con la pena accessoria dell’interdizione temporanea dai titoli (art. 1103, comma primo, cod. nav.) - il comandante della nave che, nelle ipotesi suindicate di cui all’art. 200 cod. nav., non obbedisce all’ordine della nave da guerra nazionale.

Soggetto passivo della condotta è sempre il comandante della nave da guerra, unico titolare della funzione di polizia.

Il reato si consuma con il non obbedire agli ordini che può impartire il comandante della nave da guerra per esercitare quei poteri descritti dall’art. 200, comma secondo, cod. nav., quali il rifiuto di informazioni o il rifiuto di sottomettersi a visita<sup>454</sup>.

A far data dal 12 aprile 2025, in forza del **nuovo comma** aggiunto all’art. 1099 cod. nav. dall’art. 29, comma 2, lett. a), d.l. in commento, come convertito, «*soggiace alla stessa pena il **comandante della nave straniera** che non obbedisce all’ordine di una nave da guerra nazionale, quando, nei casi consentiti dalle norme internazionali, quest’ultima procede a visita e a ispezione delle carte e dei documenti di bordo*»<sup>455</sup>.

<sup>450</sup> Cfr. T. PADOVANI, *Reati della navigazione*, cit., pag. 1199.

<sup>451</sup> Cfr. P.P. RIVELLO, *Polizia di bordo*, loc. cit.

<sup>452</sup> Fattispecie relativa a motovedetta della Guardia di finanza non ritenuta dalla Corte nave da guerra perché non comandata da un ufficiale. La sentenza è annotata da S. ZIRULIA, *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull’illegittimità dell’arresto di Carola Rackete*, in *Sistema penale*, 24 febbraio 2020.

<sup>453</sup> In termini, C. DE VINCENZIIS, *op. ult. cit.*, pag. 229.

<sup>454</sup> Ancora, C. DE VINCENZIIS, *op. ult. cit.*, pag. 229.

<sup>455</sup> Enfasi aggiunta.

### **19.2.2. Resistenza o violenza contro nave di guerra, anche da parte di nave straniera.**

Più grave è l'ipotesi delittuosa prevista dall'art. 1100, comma primo, cod. nav. che punisce con la reclusione da tre a dieci anni non la semplice disobbedienza, bensì l'opposizione attiva all'esercizio dei poteri previsti dall'art. 200 cod. nav. a titolo di **resistenza o violenza contro nave di guerra**.

Trattasi di reato a soggetto esclusivo proprio non del solo comandante ma anche dell'ufficiale della nave mercantile (nazionale e, d'ora in poi, anche **straniera**: v. *postea*) che si consuma col porre in essere una condotta diretta ad usare resistenza o violenza – nozioni, quest'ultime, da adattare al particolare ambito della navigazione marittima<sup>456</sup> (sulla rilevanza della resistenza anche "impropria", commessa mediante manovre per sottrarsi all'alt intimato da una unità navale della Guardia di finanza senza mettere a repentaglio l'incolumità fisica del suo equipaggio, cfr. Sez. 3 pen., n. 31403 del 14/06/2006, Penzo, cit., non mass. sul punto) – contro la nave da cui proviene l'ordine ovvero contro il suo comandante o il suo equipaggio che a bordo della nave intimata vogliono attuare o stiano attuando i poteri previsti dall'art. 200 cod. nav.<sup>457</sup>.

Il comma secondo dell'art. 1100 cod. nav. disciplina il concorso nel reato in esame, prevedendo per i concorrenti una diminuzione di pena da un terzo alla metà<sup>458</sup>.

A decorrere dal 12 aprile 2025, per effetto dell'inedito **nuovo periodo** aggiunto all'art. 1100, comma primo, cod. nav. dall'art. 29, comma 2, lett. b), d.l. n. 48 del 2025, «*la disposizione di cui al primo periodo si applica anche alle navi **straniere** per gli atti compiuti contro una nave da guerra nazionale impiegata nello svolgimento, in conformità alle norme internazionali, dei relativi compiti*».

Il riferimento alle «*norme internazionali*» sembra una clausola aperta che, ribadendo il rispetto della disciplina sovranazionale (sicché non ha alcuna portata innovativa ma meramente *confermativa* di obblighi preesistenti e immanenti), consente di ricomprendere le più svariate funzioni svolte nel settore marittimo dalle nostre navi da guerra (come definite dall'art. 239, comma 2, cod. ord. mil. di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, che ha recepito la pertinente definizione posta dalla Convenzione di Montego Bay delle Nazioni Unite sul diritto del mare): dalla generica vigilanza in mare alla sicurezza del mare, dal contrasto al terrorismo e alla pirateria in mare, all'attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare.

Più in generale, a ben vedere, l'intera espressione «*...impiegata nello svolgimento, in conformità alle norme internazionali, dei relativi compiti*», riferita alla *nave da guerra nazionale*, si appalesa come una ridondanza legislativa essendo del tutto ovvio, da un lato, il rispetto delle norme sovranazionali come poc'anzi spiegato e, dall'altro, che la nave da guerra nazionale debba essere "attaccata" mentre svolge compiti di istituto. Non a caso, il precedente periodo cui quello di nuovo conio accede non reca alcuna precisazione al riguardo.

## **20. Potenziamento dell'attività di informazione per la sicurezza (art. 31).**

In consonanza col rafforzamento delle competenze, funzioni e tutele riservate a forze di polizia, forze armate e vigili del fuoco, il d.l. sicurezza, all'art. **31**, contiene altresì misure di

---

<sup>456</sup> Così, ad es., potrà parlarsi di resistenza in presenza di una manovra pericolosa posta in atto dalla nave mercantile per sfuggire alla nave da guerra; così potrà parlarsi di violenza nel caso di urto provocato dalla nave mercantile (e potrà concorrere, in questo caso, anche il reato di cui all'art. 253 cod. pen.): in termini, C. DE VINCENTIIS, *op. loc. ult. cit.*; cfr. altresì F. CURCURUTO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>457</sup> Cfr. C. DE VINCENTIIS, *op. loc. ult. cit.*; F. CURCURUTO, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>458</sup> La previsione esplicita del concorso si spiega considerato come nella gran parte dei casi il reato in questione non possa prescindere dalla compartecipazione consapevole e attiva di altri soggetti. La riduzione prestabilita (e non discrezionale come nell'art. 1081 cod. nav.) della pena è ricondotta dalla *Relazione al codice della navigazione del ministro Guardasigilli* presentata il 30 marzo 1942 (in *Codice della Navigazione*, Roma, 1959, n. 700) alla minima responsabilità del membro dell'equipaggio rispetto a quella dell'ufficiale e del comandante. Cfr. F. CURCURUTO, *loc. ult. cit.*

**potenziamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR)<sup>459</sup> e del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)<sup>460</sup>**, la cui disciplina a carattere generale è costituita dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 – titolata «*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*» (cd. "legge sull'intelligence") – che ha riformato la struttura e l'organizzazione dei servizi segreti italiani.

Come esplicitato nella *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione, l'art. 31, sotto la rubrica «*Disposizioni per il potenziamento dell'attività di informazione per la sicurezza*», ha un duplice obiettivo: mettere a regime, perché rivelatesi utili ed efficaci, le disposizioni introdotte, in via transitoria, dall'art. 8, comma 2, d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 (cd. decreto antiterrorismo), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 42, oggetto di numerose proroghe e che sarebbe scaduto il 30 giugno 2025; introdurre altre norme per realizzare l'ulteriore potenziamento dell'attività informativa degli organismi di informazione per la sicurezza per il contrasto del terrorismo internazionale.

L'art. 31 riproduce quasi integralmente il contenuto del corrispondente art. 31 Atto Senato n. 1236: rispetto all'originario art. 23 Atto Camera n. 1660 si segnala la definitiva eliminazione della previsione che obbligava le pubbliche amministrazioni e i soggetti equiparati a prestare agli organismi del sistema di informazione per la sicurezza la collaborazione e l'assistenza richieste necessarie per la tutela della sicurezza nazionale, anche in deroga a vincoli di riservatezza<sup>461</sup>.

Nel dettaglio l'art. 31 rende **permanenti** le disposizioni introdotte, in via transitoria, dal d.l. n. 7 del 2015 - e, per effetto di successive proroghe, vigenti fino al 30 giugno 2025 - in materia di:

- estensione delle **condotte di reato scriminabili**, che possono compiere gli operatori dei servizi di informazione per finalità istituzionali su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, a ulteriori fattispecie concernenti reati associativi per finalità di terrorismo;
- attribuzione della **qualifica di agente di pubblica sicurezza** con funzioni di polizia di prevenzione a personale militare impiegato nella tutela delle strutture edel personale degli organismi di informazione per la sicurezza;
- tutela **processuale** in favore degli operatori degli organismi di informazione per la sicurezza, attraverso l'utilizzo di identità di copertura negli atti dei procedimenti penali e nelle deposizioni;

---

<sup>459</sup> Ai sensi dell'art. 2 legge n. 124 del 2007, il SISR è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), dall'Autorità delegata di cui all'articolo 3 legge cit. – ove istituita –, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), le quali ultime integrano i «servizi di informazione per la sicurezza», ai fini della stessa legge.

<sup>460</sup> Il DIS, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Autorità delegata, che si ne avvalgono per l'esercizio delle loro competenze, onde assicurare piena unitarietà nella programmazione della ricerca informativa del Sistema di informazione per la sicurezza, nonché nelle analisi e nelle attività operative dei servizi di informazione per la sicurezza. Il DIS svolge i compiti specificamente indicati nell'art. 4, comma 3, legge n. 124 del 2007.

<sup>461</sup> Art. 23. (*Disposizioni per il potenziamento dell'attività di informazione per la sicurezza*) - 1. Alla legge 3 agosto 2007, n. 124, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 13:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le pubbliche amministrazioni, le società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico e i soggetti che erogano, in regime di autorizzazione, concessione o convenzione, servizi di pubblica utilità sono tenuti a prestare al DIS, all'AISE e all'AISI la collaborazione e l'assistenza richieste, anche di tipo tecnico e logistico, necessarie per la tutela della sicurezza nazionale. Il DIS, l'AISE e l'AISI possono stipulare convenzioni con i predetti soggetti, nonché con le università e con gli enti di ricerca, per la definizione delle modalità della collaborazione e dell'assistenza suddette. Le convenzioni possono prevedere la comunicazione di informazioni ai predetti organismi anche in deroga alle normative di settore in materia di riservatezza [...]».

Come spiegava la *Relazione illustrativa* al d.d.l. A.C. 1660, l'intervento mirava a definire più "incisivamente il potere già conferito nel 2007 agli organismi di informazione e sicurezza di richiedere la collaborazione delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti che erogano, in regime di autorizzazione, concessione o convenzione, servizi di pubblica utilità, rendendone cogente la collaborazione. Inoltre, viene ampliato il novero dei soggetti tenuti a prestarla, estendendo tale obbligo alle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico. È previsto che le modalità di tale collaborazione siano definite con convenzioni tra i soggetti tenuti a prestarla e gli organismi di informazione per la sicurezza e che tali convenzioni possano prevedere anche la trasmissione agli organismi in deroga a vincoli di riservatezza previsti dalla normativa di settore": Cfr. Atto Camera n. 1660, cit., pag. 20. Su tale previsione, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, cfr. A. SPATARO, *op. cit.*, pag. 33, secondo il quale si trattava "di una disposizione di eccezionale importanza da cui si deduce agevolmente che le Agenzie di Informazione non possono svolgere attività di polizia giudiziaria in senso stretto".

- possibilità di condurre **colloqui con detenuti** e internati, per finalità di acquisizione informativa per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Inoltre, introduce nuove disposizioni, sempre riguardanti l'attività informativa, concernenti la possibilità di richiedere **informazioni e analisi finanziarie** alla Guardia di finanza e alla DIA per il contrasto al terrorismo internazionale.

### **20.1. Tutela funzionale e processuale del personale dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica.**

Nello specifico, l'art. 31, comma 1, d.l. sicurezza riscrive il **comma 4** dell'art. 17 legge n. 124 del 2007 nei seguenti termini:

*«Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'articolo 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270, secondo comma, 270-bis, primo comma, limitatamente alle ipotesi di direzione e organizzazione dell'associazione, nonché secondo comma, 270-ter, 270-quater, 270-quater.1, 270-quinquies, 270-quinquies.1, 270-quinquies.3, 302, 306, secondo comma, 414, quarto comma, 416-bis, primo comma, e 435, primo e secondo comma, del codice penale».*

Con l'aggiunta di nuove fattispecie incriminatrici nell'elenco di quelle che – in via *d'eccezione* – possono essere (permanentemente) autorizzate, il legislatore d'urgenza ha così **ampliato** l'ambito delle "**garanzie funzionali**" riconosciute agli operatori dei servizi di informazione, tramite l'estensione delle fattispecie di reato **scriminabili** che possono essere compiute da costoro per finalità istituzionali, su **autorizzazione** del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ed invero, la versione originaria del comma 4 dell'art. 17 legge n. 124 del 2007 consentiva che venissero autorizzate, solo le *«...fattispecie di cui agli articoli 270-bis, secondo comma, e 416-bis, primo comma, del codice penale».*

In seguito, l'art. 8, comma 2, lett. a), d.l. n. 7 del 2015 – in scadenza, come anticipato, il 30 giugno 2025 – aveva già esteso le condotte scriminabili a quelle integranti i seguenti reati: partecipazione ad associazione sovversiva (art. 270, secondo comma, cod. pen.); assistenza agli associati di cui all'art. 270-ter cod. pen.; arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quater cod. pen.); organizzazione di trasferimento per finalità di terrorismo (art. 270-quater.1 cod. pen.); addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quinquies cod. pen.); finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-quinquies.1 cod. pen.); istigazione a commettere alcuno dei delitti preveduti dai capi primo e secondo del Titolo I del Libro II del codice penale (art. 302 cod. pen.); partecipazione a banda armata (art. 306, secondo comma, cod. pen.); istigazione a delinquere ex art. 414, quarto comma, cod. pen.

L'art. 31 d.l. sicurezza oltre a stabilizzare le previsioni della disposizione suindicata, estende ulteriormente le condotte giustificabili a quelle di **direzione e organizzazione di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico** (art. 270-bis, primo comma, cod. pen.), "nella considerazione che anche tali attività risultano necessarie ai fini intelligence"<sup>462</sup>, nonché alla fattispecie di **detenzione di materiale con finalità di terrorismo** (art. 270-quinquies.3 cod. pen., introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a: v. *retro* § 4.1) e, per identità di *ratio*<sup>463</sup>, a quella di **fabbricazione o detenzione di materie esplodenti** di cui all'art. 435, commi primo e secondo, cod. pen. (su cui v. *retro* § 4.2).

A seguito della riformulazione del comma 4 dell'art. 17 legge n. 124 del 2007, il comma 2 dell'art. 8 d.l. n. 7 del 2015 è stato conseguentemente **abrogato** ad opera dell'art. 31, comma 2, lett. b).

<sup>462</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 34.

<sup>463</sup> *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 35.

L'estensione a ulteriori reati in materia di terrorismo delle garanzie funzionali rappresenta l'intervento più **significativo** e, per certi aspetti, più **controverso** delle modifiche apportate dal d.l. sicurezza in tema di attività di informazione per la sicurezza, sebbene non sia stato debitamente "attenzionato" né dalla prima dottrina e neppure dagli auditi<sup>464</sup>.

Come espressamente riconosciuto dagli artt. 17 e 19 legge n. 124 del 2007 nonché dagli artt. 204, comma 1-*bis*, e 270-*bis*, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., rispettivamente in materia di ambito di operatività del segreto di Stato e disciplina delle intercettazioni che abbiano consentito di apprendere comunicazioni di servizio di appartenenti al DIS o ai Servizi di informazione per la sicurezza, tali garanzie funzionali costituiscono una *speciale* causa di giustificazione, operante, alle condizioni previste dalla legge, in favore del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza.

La scelta – operata dal legislatore con l'art. 17 legge n. 124 del 2007 – di introdurre una **esimente** di tal fatta per l'operatore dei servizi è stata innovativa, posto che la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801 non disponeva in tal senso, così mostrando di dare prevalenza alle esigenze di legalità e di repressione dei fatti criminosi rispetto alle finalità istituzionali degli apparati di sicurezza, che, pertanto, potevano solo invocare l'applicabilità delle scriminanti comuni, soprattutto quelle dell'adempimento del dovere, dell'uso legittimo delle armi e dello stato di necessità, di cui rispettivamente agli artt. 51, 53 e 54 cod. pen.

La qualificazione del meccanismo alla base delle garanzie funzionali come integrante una vera e propria causa di giustificazione comporta che, ricorrendone i presupposti e rispettate le procedure di autorizzazione e documentazione previste dall'art. 18 legge n. 124 del 2007, risulta elisa, conformemente alla disciplina generale relativa alle scriminanti, l'antigiuridicità della condotta, con conseguente esclusione anche della responsabilità civile per i danni causati nell'esercizio dell'attività legittimamente autorizzata<sup>465</sup>.

L'espressa previsione delle garanzie funzionali è, quindi, volta a coniugare "le esigenze della difesa delle istituzioni democratiche con il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e con la tranquillità operativa dell'operatore dei servizi, trovando il punto di equilibrio attraverso la previsione di una puntuale disciplina autorizzatoria che vede come protagonista l'autorità politica e che, tuttavia, attraverso il possibile intervento della Corte costituzionale compone eventuali dissensi interpretativi tra l'autorità politica e quella giudiziaria chiamata a giudicare dei fatti criminosi commessi dall'operatore dei servizi (cfr. artt. 18 e 19 legge n. 124 del 2007)"<sup>466</sup>.

L'operatività della scriminante postula, oltre al rispetto della disciplina autorizzatoria, anche quello dei limiti sostanziali posti dalla legge n. 124 del 2007 con riguardo alle condotte che possono essere legittimamente autorizzate.

La selezione dei reati, per i quali non è consentito procedere con il meccanismo delle garanzie funzionali e che, pertanto, gli appartenenti ai servizi non possono essere autorizzati a compiere, è contenuta nei commi 2, 3 e 4 dell'art. 17 legge n. 124 del 2007, deputati a realizzare quell'adeguato bilanciamento di cui s'è detto tra esigenze operative dei Servizi e rispetto delle garanzie di legalità alla base della repressione dei reati. Rinviando ad altre sedi per l'approfondimento delle previsioni di cui ai commi 2 e 3<sup>467</sup>, è qui doveroso soffermarsi sulle modifiche apportate dal d.l. sicurezza al comma 4 del citato art. 17.

---

<sup>464</sup> Tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, A. SPATARO, *op. cit.*, pagg. 32 ss., secondo il quale, tra le disposizioni dell'art. 31, "non se ne individua certo alcuna particolarmente allarmante, ma ancora una volta si manifesta l'orientamento politico finalizzato ad estendere il ruolo delle Agenzie di Informazione nella direzione di attività che non competono loro, come – in particolare – quelle di indagine giudiziaria".

<sup>465</sup> Nel senso che la qualificazione del meccanismo posto alla base delle "garanzie funzionali" integra una vera e propria *speciale* causa di giustificazione, in dottrina, per tutti, G. AMATO, *Le garanzie funzionali dell'operatore dei servizi di informazione*, in *Sistema penale*, 2024, n. 11, pag. 6: secondo l'A., tale garanzia "vuole significare che la ricorrenza dei relativi presupposti elimina l'**antigiuridicità** della condotta con effetti che vanno al di là dell'ordinamento penale: il fatto, pur formalmente previsto come reato, siccome "giustificato", non è oggettivamente costitutivo del reato stesso, e ciò esclude anche la responsabilità civile per i danni causati nell'esercizio dell'attività legittimamente autorizzata".

<sup>466</sup> G. AMATO, *Potenziare a tutto campo le attività di informazione per la sicurezza*, cit., pag. 100.

<sup>467</sup> Cfr., da ultimo, G. AMATO, *op. cit.*, pagg. 101 e ss.

L'intenzione perseguita è evidentemente quella di estendere gli spazi di manovra dei Servizi nel contrasto del terrorismo. E se tale *ratio* può apparire astrattamente condivisibile, suscitano, però, perplessità e, per certi aspetti, preoccupazione talune modalità attuative<sup>468</sup>.

Con riguardo all'estensione delle garanzie funzionali alle fattispecie di cui all'**art. 435 cod. pen.**, a sua volta innovato dal d.l. in esame con l'introduzione di un nuovo comma secondo (v. *retro* § 4.2), secondo i primi commentatori esse potevano già rientrare, in ragione del bene giuridico tutelato costituito dall'ordine pubblico, nell'ambito di quelle autorizzabili ai sensi del comma 2 dell'art. 17 legge n. 124 del 2007, redendo sostanzialmente inutile un intervento normativo esplicito<sup>469</sup>. D'altra parte, a ritenere che le condotte delittuose di cui agli artt. 270-*quinquies*.3 cod. pen. e 435 cod. pen. – in quanto espressamente richiamate – siano le uniche astrattamente giustificabili in materia di armi ed esplosivi, si realizzerebbe una restrizione delle condotte scriminabili, in netta controtendenza rispetto al generale intento perseguito dal d.l. in esame di ampliarne l'ambito.

Per il resto, quanto all'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico di cui all'art. 270-*bis* cod. pen., pare opportuna – ha ulteriormente precisato la prima dottrina<sup>470</sup> – l'esclusione dalle condotte autorizzabili di quelle di promozione e di finanziamento, poiché evidentemente disfunzionali rispetto all'obiettivo di contrasto del terrorismo. Ciò posto, sembra allora contraddittoria e non meditata la scelta di inserire nel novero delle condotte autorizzabili quella di **finanziamento di condotte con finalità di terrorismo** (art. 270-*quinquies*.1 cod. pen.), sostanzialmente assimilabile a quella di cui s'è detto nel periodo precedente ed ugualmente pericolosa per le ragioni già indicate<sup>471</sup>.

Sembra meritevole di approfondita riflessione l'estensione del meccanismo delle garanzie funzionali anche alle condotte di **direzione e organizzazione di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico** (art. 270-*bis*, primo comma, cod. pen.): tale previsione introduce, infatti, un assoluto *inedito* nel panorama penalistico di riferimento, posto che la direzione e organizzazione delle predette associazioni è fenomeno ben diverso, più grave e più pericoloso rispetto alla già sperimentata possibilità di "infiltrazione" – *id est*: le "ordinarie" operazioni sotto copertura<sup>472</sup> – giustificabile al livello di mera partecipazione. La scriminante potrebbe apparire **sproporzionata** – se non addirittura **disfunzionale** – rispetto alle esigenze da perseguire e potrebbe suscitare dubbi di illegittimità costituzionale, nella misura in cui sembra consentire l'organizzazione e direzione di associazioni vietate ai sensi dell'**art. 18 Cost.**

## 20.2. L'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Il comma 2 dell'art. 31, alla **lett. a)**, modifica l'**art. 8 d.l. n. 7 del 2015**, cit., aggiungendo, dopo il comma 1, i seguenti nuovi commi:

**«1-bis.** *Con le modalità di cui all'articolo 23, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124, la qualifica di **agente di pubblica sicurezza**, con funzione di polizia di prevenzione, può essere attribuita anche al personale delle Forze armate, che non ne sia già in possesso, il quale sia adibito, ai sensi dell'articolo 12 della medesima legge n. 124 del 2007, al concorso alla tutela delle strutture e del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) o dei servizi di informazione per la sicurezza.*

**1-ter.** *Le identità di copertura, di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, possono essere utilizzate negli atti dei procedimenti penali di cui all'articolo 19 della*

<sup>468</sup> In questo senso, G. AMATO, *op. cit.*, pag. 104.

<sup>469</sup> G. AMATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>470</sup> Ancora, G. AMATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>471</sup> G. AMATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>472</sup> Su cui v. G. AMATO, *Le garanzie funzionali dell'operatore dei servizi di informazione*, cit., pagg. 7 ss.

medesima legge n. 124 del 2007, dandone comunicazione con modalità riservate all'autorità giudiziaria procedente contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione.

**1-quater.** Fermo restando quanto previsto dall'articolo 497, comma 2-bis, del codice di procedura penale, l'autorità giudiziaria, su richiesta del direttore generale del DIS o dei direttori dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) o dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), quando sia necessario mantenerne segreta la reale identità nell'interesse della sicurezza della Repubblica o per tutelarne l'incolumità, autorizza gli addetti al DIS, all'AISE e all'AISI, a deporre in ogni stato e grado del procedimento con identità di copertura».

Nel dettaglio, il nuovo **comma 1-bis** prevede l'attribuibilità della qualifica di **ufficiale o di agente di pubblica sicurezza**, con funzioni di polizia di prevenzione, anche al personale delle Forze armate adibito alla tutela delle strutture e del personale del DIS, dell'AISI e dell'AISE che non ne fosse già in possesso.

Per meglio comprendere la portata della norma – che incide, quindi, sul regime giuridico del personale in servizio presso il raggruppamento unità difesa (RUD)<sup>473</sup> – occorre considerare che, ai sensi dell'art. 23, comma 1, legge n. 124 del 2007, il personale dei servizi segreti non riveste, di regola, la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria né di pubblica sicurezza; in via di eccezione, tuttavia, il successivo comma 2 dello stesso art. 23 stabilisce che, «*in relazione allo svolgimento di attività strettamente necessarie a una specifica operazione dei servizi di informazione per la sicurezza o volte alla tutela delle strutture e del personale del DIS o dei servizi di informazione per la sicurezza, la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione, può essere attribuita a taluno dei soggetti appartenenti al contingente speciale di cui all'articolo 21, per non oltre un anno, dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del direttore generale del DIS*».

Tale possibilità è stata ora stabilmente estesa – dopo l'iniziale previsione "a tempo" – al personale delle Forze armate impiegato con compiti di tutela delle strutture e del personale del DIS, dell'AISI e dell'AISE: ciò – come ha spiegato in passato la dottrina – in funzione del miglioramento operativo nell'impiego delle risorse, in maniera tale "da non distogliere il personale dei servizi dai compiti direttamente d'istituto, e da rafforzare il ruolo operativo del suddetto personale delle forze armate, consentendo al medesimo di avvalersi dei poteri propri della qualifica soggettiva di agente di pubblica sicurezza"<sup>474</sup>, tra i quali la possibilità di invocare utilmente la scriminante dell'uso legittimo delle armi, durante l'espletamento del servizio di vigilanza.

Il successivo **comma 1-ter**, aggiunto all'art. 8 d.l. n. 7 del 2015, cit., prevede che, nei procedimenti in cui è legittimamente opponibile da parte dell'operatore dei servizi la causa di giustificazione delle garanzie funzionali, è consentito l'utilizzo delle relative **identità di copertura** (autorizzate dal direttore generale del DIS a norma dell'art. 24 legge n. 124 del 2007), previa **comunicazione** con modalità riservate all'autorità giudiziaria procedente contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione. La norma ha un ambito applicativo circoscritto ai soli procedimenti in cui siano *legittimamente* opponibili le garanzie funzionali e, dunque, ben più limitato rispetto a quello interessato dal comma successivo. D'altro canto, la sua operatività non è subordinata ad alcuna autorizzazione, ma presuppone una mera comunicazione.

Infine, nuovo **comma 1-quater** consente all'autorità giudiziaria – su richiesta dei vertici del DIS, dell'AISI e dell'AISE – di autorizzare gli addetti dei servizi di informazione per la sicurezza a deporre nel processo penale con identità di copertura, ove sia necessario mantenere segrete le loro vere generalità nell'interesse della sicurezza dello Stato o per tutelarne l'incolumità. Non

---

<sup>473</sup> Apparato interforze dello Stato maggiore della Difesa, avente sede a Roma e incaricato della vigilanza delle sedi dei servizi segreti.

<sup>474</sup> A. BALSAMO, *Le nuove disposizioni sulla tutela processuale, sulle garanzie funzionali e sulle attività di informazione del personale dei servizi segreti*, in R. KOSTORIS-F. VIGANÒ (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Torino, 2016, pag. 127.

è chiarito - e non è chiaro - se la reale identità del teste possa o debba essere portata a conoscenza dell'autorità giudiziaria, chiamata ad autorizzare la deposizione sotto identità di copertura.

Resta impregiudicata la disposizione generale – già di per sé problematica – di cui all'art. 497, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.<sup>475</sup>, che, però, ha presupposti e modalità applicative differenti. Essa, infatti, consente agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria, anche appartenenti ad organismi di polizia di Paesi stranieri, ai dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza, agli ausiliari, nonché alle interposte persone, chiamati a deporre, in ogni stato e grado del procedimento, in ordine alle attività svolte sotto copertura di indicare le generalità di copertura utilizzate nel corso delle attività medesime. Il disposto dell'art. 497, comma 2-*bis*, cod. proc. pen. postula, quindi, l'avvenuto utilizzo di generalità di copertura in un'attività di servizio da parte dell'operatore dei servizi – o di altro soggetto menzionato dalla norma –, che sia chiamato a deporre. Esso, inoltre, risulta di automatica applicazione, in quanto l'impiego delle generalità di copertura nel corso della testimonianza non è subordinato a specifica richiesta da parte dei vertici dei servizi né a discrezionale provvedimento di autorizzazione da parte del giudice, mentre è sufficiente la rappresentazione, prima dell'esame, dei relativi presupposti applicativi<sup>476</sup>.

La previsione di cui al comma 1-*quater* dell'art. 8 d.l. n. 7 del 2015, cit., risulta, per quel che concerne l'ambito oggettivo di applicazione, più ampia e generale rispetto a quella di cui all'art. 497, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., giacché consente la testimonianza con identità di copertura dell'operatore dei servizi anche laddove questi non abbia utilizzato tali generalità in un'attività dei servizi o addirittura laddove oggetto della testimonianza non sia neppure un'attività dei servizi. La norma, pertanto, potrebbe operare anche per una testimonianza privata, in presenza delle surrichiamate esigenze connesse all'interesse della sicurezza o alla tutela dell'incolumità dell'operatore<sup>477</sup>. D'altra parte, proprio per bilanciare l'ampiezza dell'ambito oggettivo di operatività, sono necessarie la richiesta dei vertici, motivata dalle ragioni di garanzia di cui s'è detto, e l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Secondo la prima dottrina sembra doversi ritenere che il rilascio di tale autorizzazione richieda una valutazione particolarmente **rigorosa** e vada negato laddove siano ritenuti insussistenti i presupposti di legge o carenti le motivazioni addotte<sup>478</sup>.

Si potrebbe altresì ritenere non trascurabile e meritevole di essere adeguatamente controbilanciato il *vulnus* del **diritto al contraddittorio** che viene a determinarsi in caso di deposizione sotto identità di copertura. In proposito traendo spunto da ciò che in passato ha sostenuto la dottrina, al riguardo dell'art. 497, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., si potrebbe attingere alla giurisprudenza della Corte EDU in tema di deposizioni in forma anonima dei membri delle forze di polizia e dei servizi segreti, al lume della quale, in estrema sintesi, tale *vulnus* è giustificabile solo in situazioni eccezionali – posto che il rendere testimonianza in pubblica udienza rientra tra i compiti istituzionali di tali soggetti – ed a condizione che siano rispettati vincoli procedurali, quali la possibilità per la difesa di contestare la credibilità del teste anonimo e il divieto di fondare la sentenza di condanna, in misura esclusiva o determinante, su dichiarazioni rese da testimoni anonimi<sup>479</sup>.

---

<sup>475</sup> Comma introdotto dall'art. 8 legge 13 agosto 2010, n. 136, e così modificato dall'art. 8, comma 1, d.l. n. 7 del 2015, cit. Per approfondimenti, in dottrina, si rinvia, per tutti, a A. BALSAMO, *op. cit.*, pagg. 105 e ss.

<sup>476</sup> G. AMATO, *Agenti Aisi e Aise: stabili le norme per la testimonianza in giudizio. Servizi segreti*, cit., pag. 107.

<sup>477</sup> G. AMATO, *op. ult. cit.*, pagg. 107.

<sup>478</sup> G. AMATO, *op. ult. cit.*, pagg. 108.

<sup>479</sup> Sul tema, si veda, in dottrina, A. BALSAMO, *op. cit.*, pagg. 107 e ss. Per la giurisprudenza di Strasburgo, cfr.: Corte EDU, 6 febbraio 2024, *Sniders c. Paesi Bassi*; Corte EDU, 28 febbraio 2006, *Krasniki c. Repubblica Ceca*, in *Cass. pen.*, 2006, pagg. 3007 e ss., con nota A. BALSAMO, *Testimonianze anonime ed effettività delle garanzie sul terreno del "diritto vivente" nel processo di integrazione giuridica europea*; Corte EDU, 22 novembre 2005, *Taal c. Estonia*; Corte EDU, 28 marzo 2002, *Birutis c. Lituania*; Corte EDU, 14 febbraio 2002, *Visser c. Paesi Bassi*, in *Cassazione penale*, 2003, pagg. 1696 ss., con nota S. MAFFEI, *Le testimonianze anonime nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*; Corte EDU, 23 aprile 1997, *Van Mechelen ed altri c. Paesi Bassi*; Corte EDU, 20 novembre 1989, *Kostovski c. Paesi Bassi*.

### 20.3. Possibilità di condurre colloqui con detenuti e internati.

Come anticipato, il **comma 3** dell'art. 31 rende permanenti le disposizioni di cui all'**art. 4, commi 2-bis e ss.**, d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, destinate a scadere il 30 giugno 2025, relative alla possibilità per il personale dei servizi di informazione per la sicurezza di effettuare **colloqui personali** con detenuti e internati allo scopo di acquisire informazioni per la prevenzione dei delitti con finalità terroristica di matrice internazionale. Così è ora stabilmente previsto<sup>480</sup> che «*il Presidente del Consiglio dei ministri, anche a mezzo del Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, può richiedere che i direttori dei servizi di informazione per la sicurezza di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124, ovvero personale dipendente espressamente delegato, siano autorizzati a colloqui personali con detenuti e internati, al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale*» (art. 4, comma 2-bis, d.l. 27 luglio 2005, n. 144, cit.).

Dello svolgimento del colloquio è data **comunicazione scritta**, «*entro il termine di cinque giorni decorrenti dalla conclusione del colloquio*», al procuratore generale presso la Corte di appello di Roma, competente, ai sensi dell'invariato comma 2-ter dell'art. 4 d.l. n. 144 del 2005, a rilasciare le autorizzazioni; inoltre, le autorizzazioni ai colloqui e le successive comunicazioni sono annotate in un registro riservato presso l'ufficio del procuratore generale. Devono essere informati dello svolgimento dei colloqui anche il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e, a conclusione delle operazioni, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (art. 4, comma 2-quater, d.l. n. 144 del 2005 come ora modificato dal comma 3, lett. b).

Sono state, poi, effettuate modifiche di coordinamento volte a sostituire i richiami all'art. 226 disp. att. cod. proc. pen. coi riferimenti alla nuova disciplina delle intercettazioni di cui al comma 5 dell'art. 4-bis d.l. n. 144 del 2005, cit.: la norma in commento stabilisce che il termine è comunque di cinque giorni, non richiamandosi più il termine di cui all'art. 226, comma 3, disp. att. cod. proc. pen. (che pure è di cinque giorni) ma, facendosi riferimento a intercettazioni, è prorogabile a dieci se sussistono esigenze di traduzione delle comunicazioni e delle conversazioni.

### 20.4. Richiesta di informazioni finanziarie connesse al terrorismo.

Il **comma 4** dell'art. 31 aggiunge, infine, all'**art. 14 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 186** un inedito **comma 1-bis**, ai sensi del quale «*per le finalità della prevenzione di ogni forma di aggressione terroristica di matrice internazionale, i servizi di informazione per la sicurezza di cui agli articoli 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 124, possono chiedere alle autorità competenti di cui all'articolo 5 del presente decreto, secondo modalità definite d'intesa, le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie connesse al terrorismo*»; al contempo, la rubrica del cit. art. 14 è modificata in senso conseguente (da «*Cooperazione di polizia*» a «*Cooperazione di polizia e scambio informativo con i servizi di informazione per la sicurezza*»).

In sintesi, si prevede che l'AISE e l'AISI possano richiedere al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e alla Direzione investigativa antimafia (DIA) le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie connesse al terrorismo<sup>481</sup>. In base a quanto esposto nella *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione, la novella – che, come anticipato, è mutata rispetto

<sup>480</sup> Tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, giudica "accettabile che sia resa permanente la possibilità di effettuazione colloqui con i detenuti", A. SPATARO, *op. cit.*, pag. 35.

<sup>481</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 186 del 2021, rientra nella nozione di informazioni finanziarie «qualsiasi tipo di informazioni o dati, quali dati su attività finanziarie, movimenti di fondi o relazioni finanziarie commerciali, già detenuti dalle unità di informazione finanziaria (FIU) al fine di prevenire, accertare e contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo»; ai sensi della successiva lett. d) del medesimo articolo, rientrano nella nozione di analisi finanziarie «i risultati delle analisi operative e strategiche già condotte dalle FIU nello svolgimento dei compiti alle stesse attribuiti dalla direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione».

all'iniziale proposta contenuta nell'art. 23 d.d.l. Atto Camera n. 1660 – intende colmare un *deficit* informativo in relazione a esigenze riconducibili a obiettivi selettivi, inserendo l'AISE e l'AISI nel circuito di cooperazione già esistente tra le forze di polizia di cui all'art. 14 d.lgs. n. 186 del 2021, attuativo nell'ordinamento italiano della **direttiva UE n. 2019/1153**, che ha introdotto disposizioni tese ad agevolare, negli Stati membri, l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo per scopi di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati. In particolare, la menzionata direttiva ha riconosciuto alle autorità e agli organismi deputati ad attività di prevenzione di reati gravi, tra cui il terrorismo, la possibilità di essere annoverati, nelle norme di attuazione nazionali, tra le autorità competenti cui è consentito l'accesso alle informazioni o analisi finanziarie detenute dalle *Financial Intelligence Units* (cd. **FIU**) e al registro nazionale centralizzato dei conti bancari.<sup>482</sup>

Ed invero, il comma 1-*bis* dell'art. 14 d.lgs. n. 186 del 2021 parifica, in materia, la posizione dei Servizi a quella delle Forze di polizia, le quali, in virtù del comma 1 del citato art. 14, avevano già la possibilità di condividere tempestivamente, secondo modalità definite d'intesa, le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie utili per soddisfare le finalità di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo.

## **PARTE II: MODIFICHE IN MATERIA DI ESECUZIONE PENALE E DI ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

### **21. Esecuzione penale nei confronti di detenute madri (art. 15).**

L'art. 15 incide su alcuni aspetti dell'**esecuzione penale**.

In particolare, l'art. 15, comma 1, apporta modifiche agli **artt. 146 e 147 cod. pen.** rendendo **facoltativo** - e non più obbligatorio - il rinvio dell'esecuzione della pena per le donne condannate in stato di gravidanza o madri di figli di età inferiore ad un anno, prevedendo che l'esecuzione non sia comunque rinviabile ove sussista il rischio «*di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti*» e disponendo che esse scontino la pena, qualora non sia disposto il rinvio, presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM)<sup>483</sup>.

La modifica normativa si ispira alla dichiarata necessità di rafforzare la sicurezza in ambito urbano<sup>484</sup>.

L'unica differenza tra il trattamento delle donne incinte o madri di figli di età inferiore ad 1 anno e il trattamento delle madri di figli di età compresa tra 1 e 3 anni è il luogo dell'esecuzione della pena nel caso in cui l'esecuzione della stessa non sia differita: mentre per le prime, infatti, è previsto un obbligo di esecuzione presso un ICAM, per le seconde il collocamento presso tali Istituti potrà aversi solo se quelle medesime "esigenze di eccezionale rilevanza" che hanno impedito il rinvio dell'esecuzione della pena consentono che quest'ultima sia eseguita presso un istituto a custodia attenuata<sup>485</sup>.

Nella *Relazione illustrativa*<sup>486</sup> si evidenzia che tra le due fattispecie viene conservata comunque una rilevante differenza: ove infatti l'esecuzione della pena non possa essere in concreto differita dall'autorità giudiziaria competente – fattispecie che può verificarsi solo se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti – per l'ipotesi della madre con figlio tra uno e tre anni viene disposto che l'esecuzione «possa»

<sup>482</sup> In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 36.

<sup>483</sup> Sulla corrispondente previsione contenuta nell'art. 15 d.d.l. sicurezza, cfr. F. GIANFILIPPI, *Il Ddl Sicurezza e il carcere*, cit., § 2, secondo il quale si tratta di una formula sostanzialmente mutuata dalla corrispondente fattispecie cautelare di cui all'art. 274, comma 4, cod. proc. pen.; in senso critico cfr. altresì L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>484</sup> Cfr. *Analisi tecnico-normativa, sub art. 15*, cit., pag. 3.

<sup>485</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, cit., pag. 23.

<sup>486</sup> Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pag. 19.

avvenire, in alternativa rispetto all'istituto penitenziario «ordinario» (come è attualmente previsto), anche presso gli istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM). Si prevede che invece, nell'ipotesi di donne incinte e madri di prole fino a un anno, ove l'esecuzione della pena non possa essere differita per le eccezionali ragioni sopra richiamate, l'esecuzione «*debba*» sempre e comunque avvenire presso gli istituti a custodia attenuata, restando quindi fermo il divieto di esecuzione della pena negli istituti penitenziari (case di arresto e di reclusione).

All'assetto così sinteticamente descritto si perviene mediante:

a) l'**abrogazione** dei numeri 1) e 2) dell'art. 146, comma primo, cod. pen. (che prevede, quali casi di rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena, l'essere la donna incinta o madre di infante di età inferiore a 1 anno) e del secondo comma dell'art. 146 (che prevede che nei casi previsti dai numeri 1 e 2 il differimento non opera o, se concesso, è revocato se la gravidanza si interrompe, se la madre è dichiarata decaduta dalla responsabilità genitoriale sul figlio, se il figlio muore, se viene abbandonato ovvero affidato ad altri, sempreché l'interruzione di gravidanza o il parto siano avvenuti da oltre due mesi);

b) la **sostituzione** del previgente numero 3) del comma 1 dell'art. 147 cod. pen. (che prevede[va] che l'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale possa essere differita se essa «*deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni*») con un **nuovo numero 3)**, che prevede che la pena restrittiva possa essere differita se essa «***deve essere eseguita nei confronti di donna incinta o di madre di prole di età inferiore a un anno***»;

c) l'**aggiunta**, allo stesso comma primo dell'art. 147 cod. pen., di un nuovo **numero 3-bis)**, che prevede che la pena restrittiva possa essere differita se essa «*deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età superiore a un anno e inferiore a tre anni*»;

d) la **modifica** del previgente comma terzo dell'art. 147 (che prevede[va] la revoca del provvedimento di rinvio facoltativo adottato nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni in caso di decadenza di quest'ultima dalla potestà genitoriale, di morte del figlio, di abbandono di esso o di affidamento ad altri) con l'**aggiunta**, quale ulteriore ipotesi di **revoca del rinvio facoltativo** (ricomprensivo anche, come detto, le donne incinte e le madri di prole di età inferiore ad un anno) quella della adozione di «*comportamenti che causano un grave pregiudizio alla crescita del minore*»;

e) l'**aggiunta**, in calce al medesimo art. 147 cod. pen., di un nuovo **quinto comma**, ai sensi del quale «*[n]ei casi indicati nei numeri 3) e 3-bis) del primo comma, l'esecuzione della pena non può essere differita se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. In tale caso, nell'ipotesi di cui al numero 3-bis, l'esecuzione può avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze di eccezionale rilevanza lo consentano; nell'ipotesi di cui al numero 3), l'esecuzione deve comunque avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri*».

In termini generali, giova ricordare che l'**obbligatorietà del rinvio del differimento dell'esecuzione della pena** è stato previsto dal codice Rocco sin dalla sua entrata in vigore<sup>487</sup>.

---

<sup>487</sup> R. CORNELLI, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica*, cit., pagg. 7 ss., ha fatto riferimento ad un "irrigidimento dell'ordinamento penitenziario": "il rinvio della pena per donne incinte e madri di prole fino a un anno, introdotto dal codice Rocco di epoca fascista, viene reso da obbligatorio a facoltativo (art. 12). È una norma di stampo evidentemente mediatico-espressivo, riguardando numeri estremamente ridotti, e che rischia di compromettere in modo irreversibile la crescita psichica e motoria del bambino costringendolo in spazi ridotti e caratterizzati da deprivazione sensoriale. La previsione che la detenzione avverrebbe negli ICAM non allevia la gravità della norma, ben sapendo che queste strutture dedicate alle madri con prole sono presenti solo in 5 istituti in tutta Italia e comunque spesso non sono altro che spazi dedicati all'interno della medesima struttura detentiva"; cfr. altresì ANM, comunicato del 14 aprile 2025, cit., in cui Giunta Esecutiva Centrale ha evidenziato che "nonostante la gravissima situazione carceraria, più volte denunciata, si introducono nuove ipotesi di esclusione delle misure alternative e dei benefici penitenziari, oltre al carcere per le donne incinte. A fronte di ciò, non vengono previste misure per fronteggiare la drammatica situazione degli istituti penitenziari o per potenziare gli strumenti a disposizione della magistratura di sorveglianza, aumentando le dotazioni anche per il finanziamento di strutture alternative. Restano quindi ancora attuali le preoccupazioni che da tempo l'ANM ha manifestato per le condizioni fatiscenti delle carceri italiane, per il loro sovraffollamento e per l'elevato numero di

Su tale previsione ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, la quale, con ord. n. 145 del 2009, ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 146, comma primo, nn. 1) e 2), sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 30 Cost.

Nella richiamata decisione la Consulta ha affermato, tra l'altro: - che la norma impugnata, nello stabilire una presunzione assoluta di incompatibilità con il carcere per la donna incinta o che abbia partorito da meno di un anno, "è mossa dall'esigenza di offrire la massima tutela al nascituro e al bambino di età inferiore ad un anno [...], e mira ad evitare che l'inserimento in un contesto punitivo e normalmente povero di stimoli possa nuocere al fondamentale diritto tanto della donna di portare a compimento serenamente la gravidanza, quanto del minore di vivere la peculiare relazione con la figura materna in un ambiente favorevole per il suo adeguato sviluppo psichico e fisico"; - che "non irragionevolmente il legislatore, il quale gode di ampia discrezionalità al riguardo [...], ha ritenuto, con riferimento al periodo della gravidanza e al primo anno del bambino, che la protezione del rapporto madre-figlio in un ambiente idoneo debba prevalere sull'interesse statale all'esecuzione immediata della pena", intendendosi così "privilegiare esigenze di natura umanitaria ed assistenziale che hanno un sicuro fondamento costituzionale"; - che "il rinvio obbligatorio del momento esecutivo non esclude che la pena irrogata possa svolgere alcuna funzione di intimidazione e dissuasione e non ne vanifica pertanto il profilo retributivo-afflittivo", poiché non ci si trova "di fronte ad una rinuncia *sine die* alla relativa esecuzione, ma solo ad un differimento per un periodo limitato" e "negli stessi casi in cui potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio della esecuzione della pena [...] il tribunale di sorveglianza può - a norma dell'art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 [...] - disporre, anche *ex officio*, l'applicazione della detenzione domiciliare, e così assicurare, anche nell'immediato, le istanze di difesa sociale, sempre che sia compiuta una idonea valutazione della compatibilità di quella misura alternativa con la condizione legittimante il rinvio"; che "comunque, anche nei casi nei quali la misura della detenzione domiciliare non sia in concreto praticabile, deve escludersi che il differimento della pena integri un fattore di compromissione delle contrapposte esigenze di tutela collettiva", giacché "a determinare una situazione di pericolo" non è la pena differita in sé, "ma, semmai, la carenza di adeguati strumenti preventivi volti ad impedire che la condannata, posta in libertà, commetta nuovi reati; tuttavia, se a colmare una simile carenza può provvedere soltanto il legislatore, deve escludersi che la eventuale lacunosità dei presidi di sicurezza possa costituire, in sé e per sé, ragione sufficiente per incrinare, sull'opposto versante, la tutela dei valori primari che la norma impugnata ha inteso salvaguardare [...]".

A conclusioni diverse la Corte costituzionale è giunta, invece, con riferimento all'ulteriore ipotesi di rinvio obbligatorio di cui all'art. 146, comma primo, numero 3, cod. pen. (aggiunto dall'art. 2 d.l. n. 139 del 1993), prevista per il caso in cui la pena debba essere eseguita nei confronti di persona affetta da infezione da HIV nei casi di incompatibilità con lo stato di detenzione ai sensi dell'art. 286-*bis*, comma 1, cod. proc. pen.: Corte cost. n. 438 del 1995, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui prevede che il differimento ha luogo anche quando l'espiazione della pena possa avvenire senza pregiudizio della salute del soggetto e di quella degli altri detenuti.

In sintesi, con la modifica legislativa in esame la **presunzione assoluta**, già ritenuta conforme a Costituzione nella (sola) parte riferita alle donne incinte o madri di figli minori di un anno in ragione della natura "umanitaria ed assistenziale" delle esigenze che la sorreggono, è stata **sostituita** con la devoluzione al **giudice** del compito di valutare, **caso per caso, se**

---

suicidi, tanto tra la popolazione detenuta quanto tra la polizia penitenziaria"; in senso critico cfr. altresì L. RISICATO, *op. cit.*, pag. 3, secondo cui la norma è "priva di ogni giustificazione politico-criminale e insensatamente punitiva [...] La civiltà di un ordinamento si valuta dal modo nel quale vengono trattate le persone più deboli - i detenuti i migranti, i poveri, i vagabondi e tutte le persone vulnerabili - e dalla misura nella quale viene salvaguardata la loro dignità di persone".

**disporre o meno il differimento della pena** e con la connessa previsione dell'obbligo, in caso di ritenuta insussistenza dei presupposti per il rinvio, di collocamento della donna in un Istituto a custodia attenuata (ICAM).

### **21.1. Profili di diritto intertemporale.**

Un problema che si porrà immediatamente in sede di prima applicazione della novella in discorso, in assenza di disciplina transitoria, è se le disposte modifiche normative operino **retroattivamente**, estendendosi a fatti (su cui è intervenuta condanna) commessi **prima** dell'entrata in vigore del d.l. sicurezza (fino all'11 aprile 2025) oppure solo *pro futuro* (dal 12 aprile 2025): problema che suppone, evidentemente, la previa soluzione della natura giuridica (**sostanziale** o **processuale**) da annettere agli istituti oggetto delle operate interpolazioni.

Può essere utile, a tal fine, il richiamo a Corte cost. n. 32 del 2020 che, ravvisando il contrasto con il divieto ex **art. 25, comma secondo, Cost.** di retroattività delle norme incidenti sul "trattamento sanzionatorio" in senso ampio, categoria comprensiva anche della sospensione dell'esecuzione perché incidente sulla libertà del condannato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'**art. 1, comma 6, lett. b), legge 9 gennaio 2019, n. 3** nella parte in cui poneva il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per delitti previsti dalla stessa legge, anche se commessi prima della sua entrata in vigore<sup>488</sup>. Ha spiegato la Corte costituzionale che queste sono misure di **natura sostanziale** che incidono sulla qualità e quantità della pena ossia sul grado di privazione della libertà personale e costituiscono "pene" alternative alla detenzione.

Muovendo dalla constatazione del giudice delle leggi che queste sono misure di natura **sostanziale** che incidono sulla *qualità* e *quantità* della pena, incidendo sul grado di privazione della libertà personale e costituendo "pene" alternative alla detenzione, potrebbe dirsi che anche le odierne modifiche abbiano natura **sostanziale** come tali siano da ritenere **irretroattive** (per riferimenti cfr. ad es. Sez. 1, n. 34492 del 14/07/2020, D'Avanzo, Rv. 280000-01, secondo cui ha statuito che "lo statuto, delineatosi per effetto della successione normativa, in questi casi, se non applicato ai soli fatti di reato posteriori alla sua entrata in vigore, determinerebbe un trattamento che si risolve in un *aliud* rispetto a quanto legalmente stabilito, in sede processuale, al momento della violazione, con frustrazione delle garanzie che stanno alla base del divieto di applicazione retroattiva delle leggi che, comunque, aggravano la pena prevista per il reato. La trasformazione di maggiore afflittività sussiste proprio allorquando il condannato può essere assoggettato a un trattamento "più severo" rispetto a quello che era prevedibile nel momento di commissione del reato. Ciò anche avuto riguardo, sia pur, in termini probabilistici, all'accesso a modalità extramurarie di esecuzione della sanzione, quali quelle previste dalle misure alternative alla detenzione"; cfr. altresì Sez. 1, n. 10373 del 20/01/2021, Vitali, Rv. 280739-01, secondo cui, in tema di sospensione dell'ordine di esecuzione di pene detentive, anche a seguito della modifica dell'art. 572, comma secondo, cod. pen. introdotta dall'art. 9 legge 19 luglio 2019, n. 69, la commissione del reato in epoca antecedente l'entrata in vigore della legge stessa

---

<sup>488</sup> La Corte costituzionale ha spiegato che quando la normativa sopravvenuta non incide sulla modifica delle modalità esecutive della pena, prevista dalla legge al momento del reato, ma ne opera una vera trasformazione che ha effetti non marginali sulla libertà personale del condannato, non v'è spazio per derogare ai principi sottesi all'**art. 25, comma secondo, Cost.** Il diverso statuto, delineatosi per effetto della successione normativa, in questi casi, se non applicato ai soli fatti di reato posteriori, determinerebbe un trattamento che sostanzialmente si risolve in un *aliud* rispetto a quello legalmente stabilito al momento della violazione, con frustrazione delle garanzie che stanno alla base del divieto di applicazione retroattiva delle leggi che aggravano la pena prevista per il reato. La valutazione va operata, in generale, in chiave di prognosi, comparando, nella frazione del *tempus commissi delicti*, la pena che era ragionevole attendersi in base alla legislazione vigente e quella che potrebbe derivare per effetto del mutato quadro normativo. La trasformazione di maggiore afflittività sussiste quando il condannato può essere assoggettato a un trattamento "più severo" rispetto a quello che era ragionevolmente prevedibile nel momento di commissione del reato. Ciò anche avuto riguardo, sia pur in termini probabilistici, all'accesso a modalità extramurarie di esecuzione della sanzione, quali quelle previste dalle misure alternative alla detenzione.

costituisce titolo ostativo alla sospensione, già previsto come tale dall'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen. il cui testo è rimasto sempre immutato).

Tale conclusione, muovendo dalla piena condivisibilità delle affermazioni sui valori costituzionali e sul divieto di applicazione retroattiva di disposizione più severa e sfavorevole per il reo secondo la regola dettata dall'**art. 2 cod. pen.**, muove dalla constatazione che nel caso specifico la regolamentazione della sospensione dell'ordine di carcerazione non ha subito mutamenti quanto all'inserimento tra i delitti ostativi anche della fattispecie di cui all'art. 572, comma secondo, cod. pen. che è sempre stata mantenuta costante nel tempo anche a fronte della considerata successione dei testi normativi, che hanno variamente collocato in senso topografico nel codice l'ipotesi di reato aggravata, riferendola ora alla sola fattispecie di maltrattamenti, ora a tutti i reati non colposi contro la vita, l'incolumità individuale e la libertà personale. Tanto è sufficiente per escludere che il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva inflitta per il delitto di maltrattamenti in danno di infraquattordicenne sia frutto di un trattamento peggiorativo, conseguenza di disciplina introdotta nell'ordinamento soltanto a far data dall'entrata in vigore della **legge n. 69 del 2019** e per i fatti di reato commessi successivamente).

### **21.2. Profili problematici.**

La prima dottrina rispetto alle modifiche in discorso, già sotto la corrispondente previsione del d.d.l. sicurezza, ha denunciato "la presenza di deviazioni da un diritto penale del fatto, inteso come fatto offensivo di un bene giuridico, a favore di un **diritto penale d'autore**, un diritto penale che guarda non a ciò che l'uomo fa, bensì a quel che l'uomo è, dove per 'uomo' deve intendersi una categoria di uomini, ritagliata secondo stereotipi più o meno plausibili. Penso, soprattutto, alle modifiche apportate alla disciplina del **rinvio dell'esecuzione della pena** (artt. 146 e 147 cod. pen.). Il rinvio è ora facoltativo anche nei confronti della donna incinta o madre di prole di età inferiore ad un anno: si è dunque estesa a questa ipotesi la disciplina originariamente prevista per la madre di prole di età compresa tra uno e tre anni. Il decreto sicurezza punta l'indice (o meglio, punta l'arma della pena carceraria) contro le donne di *etnia Rom*, alle quali si imputa – in un coro assordante e ossessivo, largamente alimentato da pubblici proclami – di essere autrici di frequenti borseggi e di sottrarsi sistematicamente al carcere attraverso gravidanze e maternità. In questa scelta operata dal decreto sicurezza scorgo una patente violazione dei principi costituzionali di tutela della maternità e dell'infanzia (**art. 31, comma secondo, Cost.**) e di umanità della pena (**art. 27, comma terzo, Cost.**), tanto più in considerazione delle condizioni in cui versano le carceri italiane e dei pochi posti disponibili nei soli quattro istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM): tre istituti nel nord Italia e uno solo al sud, il che pone anche un problema di distanza dal luogo di residenza del resto della famiglia. Il minore ha un evidente interesse a vivere fuori dal carcere: non è certo necessaria una valutazione discrezionale del giudice per confermare tale interesse nel caso di specie. Oltre che con la Costituzione, la nuova disciplina del rinvio dell'esecuzione pone problemi di compatibilità con le Regole penitenziarie europee, adottate dal Consiglio d'Europa nel 2006 e aggiornate nel 2010, sulla falsariga delle Regole delle Nazioni Unite per il trattamento delle donne detenute e le misure non detentive per le donne autrici di reati (cd. Regole di Bangkok): in particolare, il d.l. sicurezza, riformulando gli artt. 146 e 147 cod. pen., sembra confliggere con la Regola delle Nazioni Unite 34.3, secondo la quale "le donne detenute devono essere autorizzate a partorire fuori dal carcere", essendo evidentemente impossibile prevedere quando avverrà il parto. Si consideri inoltre la Regola 64, secondo la quale, in nome dell'"interesse

superiore del bambino o dei bambini”, “le pene non privative della libertà devono essere privilegiate, quando ciò sia possibile..., per le donne incinte e per le donne con bambini”<sup>489</sup>.

Quanto alle possibili ricadute pratiche, la disposizione potrebbe, da un lato, dar luogo a qualche **incertezza interpretativa** e, d’altro lato, avere esiti più **afflittivi** di quelli presumibilmente voluti.

Sotto il primo profilo deve rilevarsi che a guidare la discrezionalità del giudice nella decisione sul rinvio dell’esecuzione della pena concorreranno due criteri: il primo, stabilito dall’invariato comma 4, secondo cui il differimento non può essere adottato o, se adottato, è revocato «*se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti*»; il secondo, descritto nel nuovo comma 5, a mente del quale, come detto, l’esecuzione della pena non può essere differita «*se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti*». Si tratta evidentemente di due criteri non coincidenti, la cui coesistenza potrebbe ingenerare dubbi in ordine alle ragioni necessarie a giustificare il mancato rinvio, oscillanti tra la sussistenza di un mero (ma “concreto”) pericolo della commissione di delitti – valevole per tutte le ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 147 – e l’esistenza di un pericolo (non concreto ma) di “eccezionale rilevanza” – previsto per le sole ipotesi di cui ai novellati numeri 3 e 3-*bis*).

Sotto il secondo profilo, giova ricordare che gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM) attualmente esistenti si trovano solo a Torino, Milano, Venezia e Lauro, di talché il collocamento **obbligatorio** presso uno di essi, ancorché evidentemente ispirato, in astratto, ad una logica di tutela della condannata – come rilevato dal C.S.M. in sede di parere, dalla AIPDP<sup>490</sup> a dagli auditi<sup>491</sup> – rischia, in concreto, di tradursi in una misura particolarmente afflittiva in ragione della eventuale distanza tra l’istituto di destinazione e il contesto familiare di provenienza della detenuta incinta o madre, con concreta limitazione della funzione rieducativa della pena<sup>492</sup>.

Il principio di territorialità dell’esecuzione della pena (destinazione ad istituti di detenzione prossimi al contesto familiare di riferimento) si fonda sul valore del mantenimento dei legami familiari riconosciuto ai fini del positivo reinserimento sociale del condannato, cui la sanzione deve tendere secondo il paradigma costituzionale. La Corte costituzionale ha tracciato un collegamento diretto tra diritto all’affettività e funzione rieducativa della pena, affermando che il mantenimento dei rapporti affettivi e di cura con partner, figli e familiari è fondamentale per il reinserimento sociale (*ex multis* Corte cost. n. 10 del 2024, par. 4.3; Corte cost. n. 52 del 2025, par. 5.2). Al contrario, l’indebolimento e la dissoluzione delle relazioni affettive – indotti dalla distanza tra l’istituto e il contesto familiare di riferimento o dall’imposizione di eccessive restrizioni alle visite – conducono a quella “desertificazione affettiva” che, nelle parole della Consulta, “è l’esatto opposto della risocializzazione” (Corte cost. n. 10 del 2024).

A tale proposito deve aggiungersi che la disciplina di nuova introduzione potrebbe determinare qualche ulteriore incertezza applicativa sotto il profilo dei rapporti con l’art. 47-*ter* ord. pen., che

---

<sup>489</sup> E. DOLCINI, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, cit.; tra gli auditi, cfr. M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 13, secondo il quale “si tratta, all’evidenza, di una norma manifesto, dimentica del superiore interesse del bambino, di cui alle Regole di Bangkok, che tra l’altro non si misura con il dato – obiettivo – della scarsissima presenza degli ICAM (che restano comunque strutture inadatte al sostegno di madri e bambini) sul nostro territorio, e provocherebbe una ulteriore lesione al principio di territorialità della pena. Non occorre davvero disporre di particolari capacità immaginifiche per preconizzare un intervento apotropaico della Corte costituzionale alla luce del violato interesse preminente del minore, scolorito e protetto dalla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e adolescenza (firmata a New York il 20.1.1989 e ratificata con la legge n. 176 del 1991), essendo già la Corte con plurime sentenze intervenuta sulla disciplina penitenziaria concernente a vario titolo il rapporto tra genitori detenuti e figli (da ultimo, cfr. sent. n. 30/2022 e 52/2025); cfr. altresì F. GIANFILIPPI, *Il Ddl sicurezza e il carcere*, cit., § 2, secondo il quale “a fronte di un sistema normativo che negli anni, anche grazie agli interventi della Corte costituzionale, ha progressivamente costituito un quadro di importate tutele per la detenuta madre, in funzione del *best interests of the child*, secondo la definizione dell’art. 3 Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, l’intervento [...] si pone in decisa controtendenza e segna inevitabilmente un arretramento rispetto al modello normativo sin qui proposto”.

<sup>490</sup> Cfr. AIPDP, *Sul “pacchetto sicurezza” varato con decreto-legge*, cit., pag. 3: “Il carcere, inoltre, rischia di aprire con maggiore frequenza le sue porte alle donne incinte o madri di figli di età inferiore a tre anni, anche in ragione del limitato numero degli ICAM [...], dei quali non si prevede l’incremento”.

<sup>491</sup> Tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, F. GIANFILIPPI, *op. cit.*, § 2.

<sup>492</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica”*, cit., pag. 26.

prevede, al comma 1-ter, che «[q]uando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato»: il C.S.M. in sede di parere aveva auspicato un intervento di coordinamento tra la disposizione da ultimo citata e il nuovo quinto comma dell'art. 147 cod. pen., che stabilisce, appunto, che in caso di mancato differimento della pena, le donne incinte o madri di prole di età inferiore a un anno debbano eseguire la pena presso un Istituto di custodia attenuata<sup>493</sup>. La conversione del d.l. sicurezza senza modifiche non ha risolto questo profilo che, dunque, resterà affidato all'interprete.

### 21.3. Correlate modifiche al codice di rito.

Se l'art. 15, comma 1, ricalca, alla lettera, la corrispondente previsione del d.d.l. sicurezza, i successivi **commi da 2 a 7** apportano **modifiche** a diverse disposizioni del codice di procedura penale. Come afferma la *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione, le modifiche previste dai commi da 2 a 7 dell'art. 15 d.l. n. 48 del 2025 "sono volte a coordinare la disciplina dettata dagli articoli 146 e 147 del codice penale come modificati dal comma 1, con la disciplina in materia di misure cautelari"<sup>494</sup>.

In questa prospettiva viene modificato l'art. 285-bis cod. proc. pen. (***Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri***), che, prima della novella, prevedeva (tra l'altro) che «[n]elle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4<sup>495</sup>, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni, [...] il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano», il d.l. sicurezza ha previsto l'**obbligatorietà** (e non solo la facoltatività) della esecuzione della misura custodiale presso un istituto di custodia attenuata quanto alle madri incinte o di prole inferiore a un anno. La disposizione novellata stabilisce, infatti, che «[n]elle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia madre di prole di età superiore a un anno e non superiore a sei anni, [...] il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano. Se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, la custodia può essere disposta esclusivamente presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri».

Come chiarito dalla *Relazione illustrativa*, infatti, l'effetto del mancato adeguamento della disposizione in parola alle modifiche apportate agli artt. 146 e 147 cod. pen. sarebbe stato quello di riservare alle donne incinte e alle madri di prole di età inferiore a un anno, nei cui confronti sia applicata – in presenza di esigenze di eccezionale rilevanza – la misura cautelare della custodia in carcere, un trattamento deteriore rispetto alle donne incinte o madri di prole di età inferiore a un anno condannate in via definitiva.

Dopo l'art. 276 cod. proc. pen. («*Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte*») è stato aggiunto un **nuovo art. 276-bis cod. proc. pen.** («***Provvedimenti in caso di evasione o di condotte pericolose realizzate da detenuti in istituti a custodia attenuata per detenute madri***»), del seguente tenore:

«[n]el caso in cui la persona sottoposta alla misura della custodia cautelare presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri evada o tenti di evadere oppure ponga in essere atti

<sup>493</sup> C.S.M., *Parere*, cit., pag. 27

<sup>494</sup> Cfr. *Analisi tecnico-normativa*, sub art. 15, cit., pag. 28.

<sup>495</sup> A mente del quale "[q]uando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, [...] non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

*che compromettono l'ordine o la sicurezza pubblica o dell'istituto, il giudice dispone nei suoi confronti la custodia cautelare in carcere e la persona viene condotta in istituto senza la prole, salvo il preminente interesse del minore a seguirla in istituto dotato di reparto attrezzato per la cura e l'assistenza necessarie»;*

*«[n]el caso in cui la prole non sia condotta in carcere, il provvedimento è comunicato ai servizi sociali del comune ove il minore si trova».*

La *Relazione illustrativa* precisa che tale disposizione è strettamente connessa alla predetta modifica dell'art. 285-bis, giacché "mentre per le madri di prole di età superiore ad un anno non vi sarebbe preclusione ad associarle al carcere (visto che l'art. 285-bis cod. proc. pen. è formulato in termini di facoltatività della misura presso l'istituto a custodia attenuata), per le donne incinte o madri di prole di età inferiore ad un anno, l'interpolazione dell'art. 285-bis c.p. [...] precluderebbe, in assenza di una specifica previsione, tale possibilità.

All'art. 293 cod. proc. pen. (**Adempimenti esecutivi**), dopo il comma 1-ter sono inseriti i seguenti commi:

**«1-quater.** *L'ufficiale o l'agente incaricato di eseguire l'ordinanza il quale, nel corso dell'esecuzione, rilevi la sussistenza di una delle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, deve darne atto nel verbale di cui al comma 1-ter del presente articolo. In questo caso il verbale è trasmesso al giudice prima dell'ingresso della persona sottoposta alla misura nell'istituto di pena»;*

**1-quinquies.** *Nei casi di cui al comma 1-quater, il giudice può disporre la sostituzione della misura cautelare con altra meno grave o la sua esecuzione con le modalità di cui all'art. 285-bis anche prima dell'ingresso della persona sottoposta alla misura nell'istituto di pena».*

All'art. 386 cod. proc. pen. (**Doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto o di fermo**):

- al **comma 4**, è aggiunto in fine il seguente **nuovo periodo**:

*«Se l'arrestato o fermato è donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria lo pongono a disposizione del pubblico ministero mediante la conduzione presso un istituto di custodia attenuata per detenute madri»;*

- e al **comma 5** è aggiunto in fine il seguente nuovo periodo:

*«Se l'arrestato o fermato è madre di prole di età superiore a un anno e inferiore a tre anni, il pubblico ministero può disporre che sia custodito presso un istituto di custodia attenuata per detenute madri».*

All'art. 558 cod. proc. pen. al **comma 4-bis** è aggiunto, in fine, il seguente **nuovo periodo**:

*«Nondimeno, se l'arrestato è donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, in caso di mancanza o indisponibilità di uno dei luoghi indicati nel comma 1 dell'articolo 284, o quando essi sono ubicati fuori dal circondario in cui è stato eseguito l'arresto, il pubblico ministero dispone che l'arrestato sia custodito presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri. Quando l'arrestato è madre di prole di età superiore a un anno e inferiore a tre anni e ricorrono le circostanze di cui periodo che precede, il pubblico ministero può disporre che l'arrestato sia custodito presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri»,* mentre al successivo **comma 4-ter** la parola «*Nei*» è sostituita dalle seguenti: «*Fermo quanto previsto dal comma 4-bis, quarto e quinto periodo, nei*».

Infine, il comma 7 dell'art. 15 reca una disposizione di mero coordinamento: a seguito dell'abrogazione, prevista dal comma 1, lett. a), dell'art. 15, dei numeri 1) e 2) dell'art. 146 cod. pen., è stata disposta la soppressione, nell'art. 678, comma 1-bis, cod. proc. pen., del riferimento al differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti, appunto, dal primo comma, numeri 1) e 2), dell'art. 146 cod. pen.

Se nel loro complesso le modifiche sinteticamente richiamate appaiono ispirate ad un condivisibile obiettivo di coerenza sistematica, il C.S.M. in sede di parere ha segnalato come la ricordata limitatezza quantitativa degli istituti di custodia attenuata possa in certi casi sollevare

le medesime criticità segnalate con riferimento all'esecuzione della pena in ambiti territoriali in cui detti istituti non esistono<sup>496</sup>.

La dottrina ha invece segnalato la **sottovalutazione dell'interesse preminente del minore** il quale non solo ha un chiaro fondamento costituzionale, ma è oggetto di specifici obblighi internazionali, a partire da quelli sanciti nella Convenzione delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata con la legge 27 maggio 1991, n. 176<sup>497</sup>, nonché la contrarietà delle previsioni in commento al principio di **umanizzazione della pena**, dovendo il legislatore ricercare sempre la soluzione ottimale "in concreto" che consenta il soddisfacimento dell'interesse del minore, garantendo "la miglior 'cura della persona'" come già affermato dalla Corte costituzionale prima dell'adozione della Convenzione e sulla base dei principi degli artt. 2, 30 e 31 Cost. riguardanti la tutela delle persone minorenni (v. già Corte cost. n. 11 del 1981; Corte cost. n. 239 del 2019; Corte cost. n. 76 del 2017; Corte cost. n. 18 del 2020)<sup>498</sup>.

## 22. Concessione di benefici ai detenuti (art. 34, comma 1).

Con l'**art. 34, comma 1**, viene esteso il (già "ricchissimo"<sup>499</sup>) catalogo dei reati "**ostativi**" di cui all'**art. 4-bis** legge 26 luglio 1975, n. 354 (d'ora in poi, *breviter* "ord. pen."), con l'inserimento, in tema di divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti, al comma 1-*ter* della (sola) nuova ipotesi **aggravata di istigazione a disobbedire alle leggi** (art. 415, **secondo comma**, cod. pen., come introdotto dall'**art. 26**, lett. *a*): v. *retro* § 13.1) e del nuovo reato **rivolta negli istituti penitenziari** (art. 415-*bis* cod. pen., come introdotto dall'**art. 26**, lett. *b*): v. *retro* § 13.2)<sup>500</sup>.

Precisamente, le due nuove fattispecie **ostative** – ossia gli artt. 415, comma secondo<sup>501</sup>, e 415-*bis* cod. pen. – compaiono ora tra quelle, cd. di "seconda fascia"<sup>502</sup>, all'interno del disposto dell'**art. 4-bis**, comma 1-*ter*, ord. pen. tra quelle ipotesi - tra cui già si annoverano delitti quali l'omicidio (art. 575 cod. pen.), gli atti sessuali con minori, la rapina aggravata (art. 628, terzo comma, cod. pen.), l'estorsione aggravata (art. 629, secondo comma, cod. pen.) o l'associazione per delinquere finalizzata alla commissione del reato di favoreggiamento all'ingresso di immigrati clandestini (art. 12, comma 3, t.u.imm.) - per le quali i benefici penitenziari e le misure alternative alla detenzione (lavoro all'esterno, permessi-premio, semilibertà, liberazione condizionale) possono essere concessi al condannato non collaboratore solo a condizione che «*non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva*».

<sup>496</sup> C.S.M., *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, cit., pag. 30.

<sup>497</sup> In termini, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, M. RUOTOLO, *op. cit.*, pag. 6; tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 14.

<sup>498</sup> Ancora, M. RUOTOLO, *loc. ult. cit.*

<sup>499</sup> Così E. DOLCINI, *op. cit.*, § 4.

<sup>500</sup> L. DELLA RAGIONE, *D.L. Sicurezza: uno sguardo d'insieme alle novità del codice penale*, cit., osserva che l'inserimento dell'aggravante del reato di istigazione a disobbedire alle leggi e del delitto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario nel catalogo dei reati per i quali la concessione di benefici penitenziari è subordinata alla mancanza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva si ispira ad un'*ottica securitaria*; M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 16, ha osservato che l'inclusione degli artt. 415 e 415-*bis* c.p. tra quelli di cui all'**art. 4-bis**, comma 1-*ter*, ord. pen. ad opera dell'**art. 34** del d.l., implementa "la norma maggiormente foriera dell'*overcrowding penitenziario*"; cfr. altresì tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, R. CORNELLI, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica*, cit.: "d'altra parte, inserire questa fattispecie così concepita nel catalogo dei reati ostativi ex art. 4-*bis* (art. 25) costituisce una linea di politica penitenziaria volta a smantellare l'eccezionalità legato a reati gravi di mafia e terrorismo e, insieme, a abbattere il sistema dei benefici come ponte tra carcere e territorio in un'*ottica* di risocializzazione foriera di maggiore sicurezza".

<sup>501</sup> L'originaria formulazione dei corrispondenti artt. 25 Atto Camera n. 1660 e 34 Atto Senato n. 1236 - a differenza dell'**art. 34** del decreto d'urgenza, come definitivamente convertito - annoveravano l'**art. 415** cod. pen. all'interno dell'**art. 4-bis** ord. pen. senza alcuna specifica relativa al solo secondo comma di nuova introduzione, con conseguente estensione del regime di ostatività anche all'ipotesi del comma primo. In dottrina, aveva ritenuto opportuno circoscrivere l'ostatività solamente alla nuova fattispecie aggravata del reato di cui all'**art. 415**, comma secondo, cod. pen. "per garantire proporzionalità alla pena", G. CAMERA, *op. cit.*, pag. 12.

<sup>502</sup> Cfr. tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, F. GIANFILIPPI, *op. cit.*, § 3.

Proprio questa "assimilazione" ai suddetti gravi reati (di criminalità organizzata, terrorismo) ha indotto la prima dottrina a dubitare della (ir)**ragionevolezza** della previsione ostativa<sup>503</sup>, calibrata su una fattispecie di reato che consente "di perseguire condotte di scarsa gravità, consistenti in atti di mera disobbedienza a un ordine (sia legittimo, che illegittimo) impartito, le quali però raramente arrecano una lesione o un pericolo al bene giuridico tutelato dalla norma, ovvero l'ordine pubblico"<sup>504</sup>.

Si è altresì segnalato come la denuncia per un reato commesso in costanza di detenzione si rifletterà negativamente sulla possibilità di accedere alla liberazione anticipata (l'eventuale condanna ne importa addirittura la revoca), ai permessi premio e ai benefici extramurari più ampi, oltre a comportare possibili conseguenze sul trattamento penitenziario (quali, ad esempio, il trasferimento del detenuto indicato quale responsabile ad altro istituto di pena)<sup>505</sup>. L'inserimento di tali fattispecie nell'elenco dei reati ostativi, inoltre, aggrava il giudizio di disvalore della condotta e rende più complessi l'istruttoria e il giudizio da parte del giudice di sorveglianza sull'applicazione dei benefici.

La dottrina ha anche evidenziato, da un lato, "l'effetto complessivamente intimidatorio impresso per finalità di ordine pubblico interno agli istituti di pena con l'introduzione delle due fattispecie sopra evocate"<sup>506</sup>, dall'altro l'inevitabile "accesso al carcere, a prescindere dal *quantum* di pena irrogata"<sup>507</sup>, in quanto il giudice della cautela, "nell'applicare la misura, potrebbe disporre [sempre] la custodia inframuraria anche qualora la pena comminabile all'esito del giudizio risultasse inferiore a tre anni di reclusione"<sup>508</sup>, in ragione del disposto di cui all'art. 275, comma 2-*bis* cod. proc. pen.

L'ulteriore conseguenza sarebbe che "l'atavico problema del sovraffollamento [carcerario] e la endemica carenza igienico-sanitaria degli Istituti di pena" verrebbe "risolto attraverso la criminalizzazione dei potenziali rivoltosi"<sup>509</sup>.

### **23. Incremento delle possibilità di impiego lavorativo per i detenuti (artt. 35, 36 e 37).**

Il decreto contiene, in chiusura del **Capo V**, una serie di norme in materia di **lavoro penitenziario**, il cui convergente obiettivo appare quello di favorire l'offerta di possibilità di impiego lavorativo in favore della popolazione detenuta e di accelerare le relative procedure amministrative<sup>510</sup>.

<sup>503</sup> Cfr. tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, G.M. FLICK, *op. cit.*, pag. 2 e tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 21; A. SPATARO, pag. 36, secondo il quale tale equiparazione appare sproporzionata ed ingiustificata.

<sup>504</sup> In termini, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 21.

<sup>505</sup> F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, cit.: "reagire al potenziale violento del carcere con l'inasprimento della violenza istituzionale della repressione penale significherebbe alimentare quel circuito e, soprattutto, precludersi deliberatamente l'unica strada dotata di qualche possibile efficacia, che è quella di agire sulle cause di quel potenziale di violenza e cioè sulle condizioni della vita carceraria. Sotto questo profilo, particolarmente infelice e rivelatrice di una volontà politica di esasperato repressivismo della violenza in carcere è l'inserimento delle nuove fattispecie tra i reati ostativi ex art. 4-*bis* ord. pen. Oltre tutto, si può presumere che la loro ostatività sia difficile da superare, posto che i reati di rivolta carceraria o di istigazione a disobbedire alle leggi ben potranno essere commessi da soggetti privi di qualsiasi collegamento con la criminalità organizzata: così che non sarà facile ipotizzare quella condizione di insussistenza di collegamenti criminosi richiesta per essere ammessi ai benefici penitenziari".

<sup>506</sup> F. FIORENTIN, *Reato commesso in detenzione, effetti negativi su tutti i benefici*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 17, pag. 55.

<sup>507</sup> In termini, tra gli auditi, F. GIANFILIPPI, *op. cit.*, § 3, che parla di "effetto carcerogeno" in senso distonico rispetto agli obiettivi auspicati dalla dottrina di snellimento del catalogo dei reati ostativi.

<sup>508</sup> In termini, L. POMPILI, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato*, cit., § 1.

<sup>509</sup> F. FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza*, cit., pag. 19; nello stesso senso, M. PELLISERO, *op. cit.*, secondo il quale l'ansia securitaria porta a proporre l'inasprimento della disciplina penale "invece di affrontare il problema del sovraffollamento carcerario".

<sup>510</sup> Sulle disposizioni del Capo V, a prima lettura, cfr. F. FIORENTIN, *Reato commesso in detenzione, effetti negativi su tutti i benefici*, cit., pagg. 55 ss.; F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, cit., § 2, che divide le disposizioni di questo gruppo in due categorie: quelle che prevedono l'estensione di alcune specifiche facilitazioni al lavoro (artt. 35 e 36) e quelle che prevedono una più generale revisione dell'organizzazione del lavoro di detenuti e internati (art. 37). Secondo l'A., "il buon successo di queste agevolazioni è sostanzialmente rimesso alla disponibilità delle aziende di offrire

Oggetto di modifica è, anzitutto, la disposizione dell'art. 20 ord. pen., dedicato al **lavoro dei detenuti e internati**: per effetto dell'art. 34, lett. b), viene inserito nel suo comma 8 un **nuovo periodo** finale che - in materia di convenzioni stipulate dagli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria per l'inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati - introduce un termine di 60 giorni dal ricevimento della proposta di convenzione per l'espressione del parere nel merito da parte dell'amministrazione penitenziaria, corredato delle eventuali condizioni e prescrizioni ritenute necessarie affinché la proposta possa essere approvata.

Secondo i primi commentatori, il termine, "dall'evidente finalità acceleratoria della procedura, non ha, tuttavia, natura perentoria e il suo mancato rispetto da parte dell'amministrazione non provoca alcuna conseguenza né la formazione del silenzio-assenso"<sup>511</sup>.

Sempre in materia di attività lavorativa dei detenuti, il successivo art. **35** modifica l'art. 2 della legge 22 giugno 2000, n. 193, prevedendo, nei confronti delle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno delle carceri, l'estensione delle agevolazioni previste dalla legge n. 381 del 1999 a favore delle cooperative sociali che impieghino persone detenute o internate negli istituti penitenziari, ovvero la riduzione delle aliquote dovute per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale secondo una percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali. Per effetto della modifica in esame, le suddette agevolazioni si estendono alle attività lavorative svolte da detenuti e internati all'esterno degli istituti penitenziari e ai detenuti o internati ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 ord. pen.<sup>512</sup>.

L'art. **36**, attraverso un'aggiunta operata in seno all'art. 47, comma 4, primo periodo, d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81, estende la possibilità di assumere in regime di **apprendistato professionalizzante** anche i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e i detenuti assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 ord. pen.<sup>513</sup>.

Infine, l'art. **37** delega il governo ad apportare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, le necessarie modifiche alle norme del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario di cui al d.P.R. 30 giugno 2000,<sup>514</sup> n. 230 che disciplinano l'organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario.

---

soluzioni lavorative e, comunque, le innovazioni legislative non riguardano affatto l'altro più complesso versante costituito dalla massa di detenuti e internati che non possono accedere ai benefici *extra moenia* e che, dunque, potrebbero esercitare un'attività lavorativa solo se organizzata all'interno della struttura penitenziaria".

<sup>511</sup> F. FIORENTIN, *op. ult. cit.*, pagg. 55 s.

<sup>512</sup> Ha accolto con favore la modifica in commento, P. SEVERINO, *op. cit.*, pag. 2, secondo la quale viene colmata la lacuna normativa dell'originaria formulazione producendo per le imprese e per la risocializzazione dei detenuti, con possibile abbattimento del tasso di recidiva; secondo F. FIORENTIN, *op. ult. cit.*, pag. 56, l'intento di agevolare, in tal modo, l'ampliamento dell'offerta lavorativa in favore della popolazione detenuta "rischia, tuttavia, di scontrarsi con l'endemica carenza di risorse, anche alla luce della previsione che all'attuazione della vista modifica si provvederà con le risorse disponibili a legislazione vigente di cui all'art. 6, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 193".

<sup>513</sup> Annota la portata "particolarmente innovativa" della norma, non solo per l'accesso al mercato del lavoro ma anche per il reinserimento sociale del detenuto, P. SEVERINO, *op. cit.*, pag. 4, secondo la quale la misura "è in grado di produrre un impatto significativo in termini di abbattimento in prospettiva del tasso di recidiva, aumento dell'occupazione e incremento della sicurezza sociale.

<sup>514</sup> Secondo F. PALAZZO, *op. cit.*, § 4, questo articolo non prevede nulla di concreto né di immediato, sconfessando *per tabulas* il requisito dell'urgenza che dovrebbe giustificare il ricorso al decreto-legge.

**PARTE III:**  
**MODIFICHE IN MATERIA DI MISURE DI PREVENZIONE**

**24. Documentazione antimafia (art. 3).**

Prima di prendere in esame le modifiche apportate dall'art. 3, occorre premettere che per "documentazione antimafia" – disciplinata dal Libro II agli artt. 62-101 **d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159** (d'ora in poi *breviter*: "cod. antimafia") – quella tipologia di provvedimenti amministrativi la cui funzione è quella di far conoscere preliminarmente alla pubblica amministrazione ed agli altri soggetti normativamente indicati l'esistenza o meno di divieti, impedimenti e altre situazioni indice di permeabilità mafiosa<sup>515</sup>.

Ai sensi dell'art. 83 cod. antimafia, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici devono acquisire la documentazione antimafia, prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti inerenti a lavori, servizi o forniture pubblici ovvero prima di rilasciare o consentire provvedimenti quali concessioni di servizi pubblici o beni demaniali, iscrizioni negli elenchi di appaltatori o fornitori, licenze in materia di armi ed esplosivi.

Ai sensi del successivo art. 84, la predetta documentazione è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia<sup>516</sup>.

La comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una causa di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia – ossia l'applicazione di misure di prevenzione – e può essere sostituita da autocertificazione nei casi di cui all'art. 89 stesso codice, quindi con riferimento a contratti relativi a lavori, servizi o forniture dichiarati urgenti, provvedimenti di rinnovo, attività private che possono essere intraprese previa segnalazione di inizio attività o sottoposte alla disciplina del silenzio-assenso.

L'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una causa di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa, evincibili anche da provvedimenti di condanna non definitivi. L'informazione antimafia è richiesta per contratti o provvedimenti il cui valore sia: pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati; superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali; superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche (art. 91 cod. antimafia).

La documentazione antimafia deve riferirsi ai soggetti puntualmente indicati dall'art. 85 cod. antimafia ed è acquisita mediante consultazione della banca nazionale unica, istituita presso il Ministero dell'interno e consultabile dai soggetti indicati nell'art. 83 cod. antimafia, dalle camere di commercio, dagli ordini professionali e dall'autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

---

<sup>515</sup> Cfr. S. GAMBACURTA, *Art. 82 e ss.*, in G. SPAGHER-A. MARANDOLA (a cura di), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milano, 2024, cui si rinvia anche per una esposizione di sintesi dell'evoluzione normativa in materia.

<sup>516</sup> Per approfondimenti sulla disciplina in materia di interdittive antimafia, in generale, si rinvia a: G. AMARELLI-S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019; R. BORSARI, *Le misure interdittive antimafia*, e A. CORRADO-M. INTERLANDI, *Prevenzione amministrativa e interdittive antimafia. Profili di diritto amministrativo*, in L. DELLA RAGIONE-A. MARANDOLA-A. ZAMPAGLIONE (a cura di), *Misure di prevenzione, interdittive antimafia e procedimento*, Milano, 2022, pagg. 732 ss.; S. GAMBACURTA, *Art. 84*, in G. SPAGHER-A. MARANDOLA (a cura di), *Commentario breve, cit.*; V. SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia*, Roma, 2018.

A norma rispettivamente degli artt. 88 e 92 cod. antimafia, il rilascio della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatorie sono immediatamente conseguenti alla consultazione della banca dati nazionale unica da parte dei soggetti autorizzati; per converso, qualora emerga la sussistenza di cause ostative o il soggetto non sia censito, il prefetto procede alle opportune verifiche entro trenta giorni, prorogabili di altri quarantacinque, nel caso delle informazioni antimafia. Decorso il termine o anche immediatamente, in caso di urgenza, per le comunicazioni antimafia, le amministrazioni possono procedere in assenza della comunicazione delle informazioni, ma, in tal caso, contributi, agevolazioni o erogazioni sono corrisposti sotto condizione risolutiva e le amministrazioni revocano le autorizzazioni e concessioni e recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento delle opere eseguite e il rimborso delle spese sostenute, nei limiti delle utilità conseguite.

Qualora emerga la sussistenza di cause di decadenza, sospensione o divieto o di un tentativo di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate i soggetti cui sono fornite le informazioni antimafia non possono stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

L'art. 94-*bis* cod. antimafia stabilisce che il prefetto, laddove accerti che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici, di misure amministrative di prevenzione collaborativa, quali adozione di misure organizzative volte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale, obbligo di comunicazione di determinati atti od operazioni, utilizzo di un conto corrente dedicato<sup>517</sup>.

La comunicazione e l'informazione antimafia possono essere sostituite dall'iscrizione nella cd. *white list* istituita presso ciascuna prefettura. L'art. 1, comma 52, legge n. 190 del 2012 prevede, infatti, che, per le attività più esposte al rischio di infiltrazione mafiosa – indicate al successivo comma 53 – la comunicazione e l'informazione antimafia, da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice antimafia, siano obbligatoriamente acquisite tramite consultazione di un apposito elenco di operatori economici soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituito presso ciascuna prefettura, la *white list* appunto.

#### **24.1. Contratti di rete.**

Ebbene, la prima modifica in tema di documentazione antimafia consiste nella sostituzione della locuzione, contenuta nell'**art. 85, comma 2, cod. antimafia**, «*consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese*» con quella «*consorzi, raggruppamenti temporanei di imprese e contratti di rete*».

L'intervento introduce nel novero dei soggetti sottoposti a verifica antimafia la figura – sempre più diffusa – del contratto di rete, che nasce dall'esigenza, avvertita nella prassi, di stare al passo con un mercato globalizzato e competere in tema di qualità e innovazione, mediante la condivisione di conoscenze e risorse. Come evidenzia la *Relazione illustrativa*, il contratto di rete "si presta ad essere utile sia per le piccole-medie imprese (PMI) le quali, attraverso la cooperazione e integrazione di ricchezza, hanno la possibilità di raggiungere obiettivi di sviluppo superiori a quelli che riuscirebbero a perseguire agendo *uti singuli*, sia per le grandi imprese, le

---

<sup>517</sup> Sull'istituto in generale, in dottrina cfr.: S. CAVALIERE, *Sub Art. 94-bis*, in G. SPAGHER-A. MARANDOLA, Commentario breve, cit.; F. DE TULLIO, *La prevenzione collaborativa. Potenzialità applicative del nuovo strumento di bonifica aziendale ex art. 94-bis Codice Antimafia*, Napoli, 2023; G. D'ANGELO-G. VARRASO, *Il decreto-legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Sistema penale*, 1 agosto 2022; M. VULCANO, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021; D. ALBANESE, *Le modifiche del d.l. 152/2021 al 'codice antimafia': maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di 'prevenzione collaborativa'*, in *Sistema penale*, 12 gennaio 2022.

quali possono avvalersi della sinergia della rete per rafforzare il proprio *business* o per svilupparne uno nuovo, operando eventualmente anche in contesti internazionali<sup>518</sup>.

Più in dettaglio, il contratto di rete è un modello di collaborazione tra imprese disciplinato dall'art. 3, commi 4-*ter* e ss., d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 ed avente lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la capacità innovativa e la competitività sul mercato delle imprese stesse, senza compromettere l'indipendenza, autonomia e specialità di ciascuna. Per il perseguimento degli obiettivi, i partecipanti si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa. Il contratto può anche prevedere l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso. Il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa ai sensi del comma 4-*quater*, ultima parte, d.l. n. 5 del 2009, cit.

L'art. 3, comma 1, alla **lett. a)**, n. 2), d.l. sicurezza inserisce nell'**art. 85, comma 2, cod. antimafia**, una inedita **lett. h-bis)**, che estende la documentazione antimafia, per i contratti di rete, alle **imprese aderenti al contratto** e, ove presente, all'**organo comune**.

Le modifiche in disamina appaiono opportune per le medesime ragioni esposte nella *Relazione illustrativa*, dove si osserva che "la rete nasce (...) come strumento meramente contrattuale, ma le parti possono decidere di creare un autonomo soggetto giuridico, diverso rispetto alle imprese contraenti, attribuendole la soggettività giuridica. [...] In definitiva, il contratto di rete può dare vita ad un'organizzazione più o meno complessa, che va dalla semplice creazione di rapporti obbligatori fra i partecipanti, alla costituzione di una comunione incidentale su alcune risorse comuni (senza creazione di un nuovo soggetto giuridico), alla costituzione di un nuovo soggetto giuridico, risultando solo parzialmente sovrapponibile alle diverse tipologie di consorzi ovvero ai raggruppamenti temporanei di imprese. Il [...] decreto-legge n. 179 del 2012, oltre a novellare la disciplina dell'istituto [...], ha provveduto altresì a modificare il codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, consentendo la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici anche alle «aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, comma 4-*ter*, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33», e accogliendo in tal modo anche l'auspicio formulato al riguardo dall'Autorità nazionale anticorruzione. Anche il nuovo codice degli appalti, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ha compreso le «reti di imprese» tra gli operatori economici ammessi alle procedure di affidamenti pubblici i quali, pertanto, devono presentare i medesimi requisiti previsti per gli altri partecipanti. Tuttavia, l'articolo 85 del codice antimafia, attualmente vigente, non prevede espressamente tra i soggetti da sottoporre a verifica antimafia le imprese aderenti al «contratto di rete». Per colmare l'evidente lacuna, la disposizione in esame, con una previsione non dissimile da quelle vigenti per i consorzi e i raggruppamenti temporanei di imprese, estende le verifiche antimafia di cui all'articolo 85 citato a tutte le imprese partecipanti al contratto di rete [...]. In questo modo la disposizione realizza un maggiore livello di integrazione tra i due corpi normativi interessati (il codice dei contratti pubblici e il codice antimafia), superando eventuali impasse interpretative, a tutela della legalità e dell'ordine pubblico economico"<sup>519</sup>.

---

<sup>518</sup> In termini, *Relazione illustrativa*, cit., pagg. 4 s. In tema di contratto di rete, in dottrina cfr. L. BULLO, *Profili del contratto di rete: autonomia privata e destinazione patrimoniale*, Milano, 2019.

<sup>519</sup> *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, cit., pagg. 5 ss.

## 24.2. Limitazione degli effetti della informativa prefettizia.

Di particolare importanza è, poi, il nuovo **art. 94.1 cod. antimafia**, introdotto dall'art. 3, al **comma 1**, rubricato «*Limitazione degli effetti delle informazioni del prefetto per le imprese individuali*», la quale prevede che, «*ferma restando la competenza esclusiva del giudice, di cui all'art. 67, comma 5, il prefetto, qualora ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, può escludere uno o più divieti e decadenze previsti dall'art. 67, comma 1, nel caso in cui accerti che, per effetto della medesima informazione antimafia interdittiva verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento al titolare dell'impresa individuale e alla sua famiglia. L'esclusione di cui al presente comma ha durata annuale, prorogabile ove permangano i presupposti accertati*» (comma 1).

Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che la mancanza dei mezzi di sostentamento di cui al comma precedente, è «*accertata, su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale, all'esito di verifiche effettuate dal gruppo interforze istituito presso la prefettura competente ai sensi dell'articolo 90*».

In un'ottica di contemperamento degli interessi, a norma del successivo comma 3, «*il prefetto, quando dispone l'esclusione dei divieti e delle decadenze di cui al comma 1 (...), può prescrivere all'interessato l'osservanza di una o più delle misure di cui all'articolo 94-bis, commi 1 e 2, in quanto compatibili. In tal caso, si applicano i commi 3, primo periodo, e 5 del medesimo articolo 94-bis*».

Le disposizioni di cui al novello art. 94.1 cod. antimafia non si applicano, comunque, «*nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 67, comma 8*» (comma 4).

L'articolo in commento – sia pure coi rilievi critici di cui si darà conto nel prosieguo – costituisce una delle poche innovazioni apportate dal d.l. n. 48 del 2025 salutate con favore dalla prima dottrina<sup>520</sup>, che giudica apprezzabile «la previsione della possibilità di graduare gli effetti giuridici temporaneamente incapacitanti di un'informativa antimafia, che altrimenti scaturiscono in blocco, in via automatica, dalla sua adozione da parte del Prefetto»<sup>521</sup>. Il superamento di quella rigidità della pregressa disciplina, che non consentiva di mitigare le conseguenze inabilitanti – e talora dirompenti per la vita delle imprese – dell'informativa antimafia, e l'attribuzione all'autorità ministeriale di consistenti margini di discrezionalità realizza un'ulteriore convergenza tra la disciplina di prevenzione prefettizia e quella giurisdizionale, nell'ambito della quale era già consentito al giudice di escludere taluni divieti relativi a licenze ed autorizzazioni di polizia, «*nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia*» (art. 67, comma 5, cod. antimafia)<sup>522</sup>.

Per apprezzare la portata innovativa e l'importanza del neo-introdotto art. 94.1 cod. antimafia, occorre partire dal presupposto che il codice antimafia, al ricorrere di determinati presupposti, stabilisce il prodursi di rilevanti effetti interdittivi, suscettibili di incidere in profondità sulle attività economiche ed imprenditoriali dei destinatari. Si tratta di divieti e decadenze che impediscono di ottenere o mantenere erogazioni pubbliche, contratti pubblici, provvedimenti amministrativi funzionali ad esercitare attività imprenditoriali (licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni in elenchi e registri, eccetera). Il puntuale elenco dei provvedimenti che non possono essere ottenuti o mantenuti è contenuto nell'art. 67 cod. antimafia.

<sup>520</sup> Secondo G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, cit., pag. 1, «nell'ambito del decreto-legge n. 48/2025 [...], attualmente al centro di accessissime critiche giuridiche, tanto per i suoi contenuti, caratterizzati in molti punti penalistici da un inusitato e non ragionevole rigore repressivo, quanto per la sua veste formale, tramutatasi all'improvviso da disegno di legge in decreto-legge immediatamente in vigore, con conseguenti problemi di conoscibilità per i consociati delle modifiche *in malam partem*, è prevista una novità meno appariscente e di segno opposto sul versante della prevenzione amministrativa antimafia che, invece, appare di notevole rilevanza e pienamente legittima sotto entrambi i piani, sostanziale e formale».

<sup>521</sup> G. AMARELLI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>522</sup> In questo senso, A. CISTERNA, *L'evanescenza delle condotte condiziona le norme sul terrorismo*, cit., pag. 84.

Tali effetti interdittivi discendono sia dall'applicazione, con provvedimento definitivo del giudice, di una delle misure di prevenzione personali previste dal Libro I, Titolo I, Capo II cod. antimafia (art. 67, comma 1), sia dall'adozione, da parte del prefetto, di una informazione antimafia (artt. 91 e seguenti cod. antimafia), la quale, a sua volta, può basarsi sulla constatazione della mera sussistenza di una delle cause di decadenza previste proprio dall'art. 67 cod. antimafia o dalla attestazione di «*eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa*» (art. 84, comma 3, cod. antimafia).

Tuttavia, prima della odierna modifica introdotta dal d.l. sicurezza, solo quando le decadenze e i divieti discendevano da una misura di prevenzione era data al giudice la facoltà – rimasta inalterata – di escluderne l'applicazione, plasmando la concreta conformazione della misura in considerazione dell'eventuale stato di bisogno dell'interessato (art. 67, comma 5, cod. antimafia). Il prefetto, chiamato a rilasciare informazione antimafia secondo le modalità prescritte dall'art. 92 cod. antimafia, non aveva, invece, il potere di valutare l'impatto dell'informazione interdittiva sulle condizioni economiche del destinatario e, se del caso, di escluderne gli effetti.

Tale diversità di disciplina aveva sollevato **dubbi di legittimità costituzionale** dell'art. 92 cod. antimafia per contrasto coi principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza di cui all'**art. 3 Cost.**, stante la natura cautelare e preventiva che le misure interdittive antimafia condividono con le misure di prevenzione personali, nonché col diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost, per via della sua pervasività nell'inibire tanto i rapporti con la pubblica amministrazione quanto le attività private sottoposte a regime autorizzatorio, e col diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., essendo il contraddittorio inizialmente previsto solo in via eventuale dall'art. 93, comma 7, d.lgs. n. 159 del 2011<sup>523</sup>.

Investita della questione dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria<sup>524</sup>, Corte cost. n. 180 del 2022<sup>525</sup>, pur riconoscendo l'esistenza di "un aspetto realmente critico della disciplina" in relazione all'**art. 3 Cost.**<sup>526</sup>, ha dichiarato la questione **inammissibile** nei termini in cui era

---

<sup>523</sup> L'art. 92, comma 2-bis, cod. antimafia – introdotto dall'art. 48, comma 1, lett. a), n. 2, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 – prevede ora una forma di contraddittorio necessario tra il prefetto e coloro nei cui confronti stia per essere emessa una informazione antimafia. Il prefetto è tenuto, salva l'esistenza di «*particolari esigenze di celerità del procedimento*», a dare tempestiva comunicazione all'interessato, «*indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa*». L'interessato, dal canto suo, può presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, e richiedere di essere ascoltato. La disposizione prevede anche che non possono formare oggetto della comunicazione informazioni la cui rivelazione rischi di pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso oppure l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione di infiltrazioni mafiose. Al termine di questa fase in contraddittorio, a mente dell'art. 92, comma 2-ter, cod. antimafia, il prefetto può rilasciare una informazione liberatoria oppure una informazione interdittiva oppure ancora – qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa «*siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale*» – disporre l'applicazione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa, di cui all'art. 94-bis cod. antimafia, a sua volta inserito dall'art. 49, comma 1, d.l. n. 152 del 2021, cit.

<sup>524</sup> T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, ord. n. 732 del 11/12/2020.

<sup>525</sup> Per commenti alla decisione, si vedano: M. ARMANNO, *L'informativa antimafia dopo Corte cost. n. 180 del 2022: un'indagine in prospettiva costituzionale degli itinerari di riforma e della giurisprudenza amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 2023, n. 1; A. DAVOLA, *La Corte costituzionale apre una fessura nell'interdittiva antimafia e riconosce il rapporto di analogia con le misure di prevenzione*, in *Cassazione penale*, 2023, pagg. 1598 ss.; R. PINARDI, *Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale*, in *Forum costituzionale*, 2022, n. 3; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *www.giurcost.org*, 2023, n. 3; E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale" nello specchio delle interdittive antimafia. Note a margine di Corte cost. 19 luglio 2022, n. 180*, in *Archivio penale*, 2023, n. 3; E. ZUFFADA, *Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa interdittiva*, in *Sistema penale*, 6 settembre 2022.

<sup>526</sup> Per la Corte, non è, infatti, "implausibile il confronto che il giudice rimettente propone tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia. Ben vero che si tratta di contesti normativi non del tutto sovrapponibili: da una parte, una misura di prevenzione, adottata con provvedimento definitivo di un giudice che, nell'ambito di un giudizio, ha accertato la pericolosità sociale della persona; dall'altra, una misura amministrativa, caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa che si sospetta intrattenere (o che, secondo la giurisprudenza amministrativa, addirittura si teme possa intrattenere) rapporti con la criminalità organizzata. Tali elementi di differenziazione non possono tuttavia considerarsi a tal punto significativi da richiedere necessariamente un diverso regime giuridico quanto ad una esigenza di primario rilievo, quale è, nell'un caso e nell'altro, la garanzia di sostentamento

stata proposta ed ha auspicato – come già avvenuto nella sentenza n. 57 del 2020 – una rimediazione da parte del legislatore, dovendo “trovare soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all’attività economica, gli effetti dell’informazione interdittiva”. La declaratoria di inammissibilità è stata, infatti, pronunciata sul rilievo che il suo accoglimento avrebbe richiesto una pronuncia connotata da un “cospicuo tasso di manipolatività”. In primo luogo, sarebbe stato necessario attribuire all’autorità prefettizia, nell’ambito del procedimento che conduce al rilascio dell’informazione antimafia, un potere valutativo affidato dal codice antimafia alla sola autorità giudiziaria, nel contesto del procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio. In secondo luogo, ritagliare la pronuncia di illegittimità costituzionale sul solo caso dell’impresa individuale – considerata dal giudice rimettente e indubbiamente caratterizzata da un rapporto di sostanziale immedesimazione tra imprenditore e impresa – avrebbe implicato la scelta discrezionale, in quanto tale riservata al legislatore, di lasciar fuori altri soggetti economici. In terzo luogo, atteso che le misure interdittive antimafia, a differenza delle misure di prevenzione personali, esauriscono i propri effetti pregiudizievoli nei divieti e nelle decadenze di ordine economico previste dall’art. 67, comma 5, cod. antimafia, sarebbe stato necessario assumere che la citata disposizione non richiede di escludere “in blocco” tutte le decadenze e i divieti in esso richiamati, ma solo quelli essenziali a dare continuità all’attività economica da cui il soggetto e la sua famiglia traggano alimento, interpretazione questa “non impedita dalla lettera della disposizione, e tuttavia nemmeno facilitata dall’inesistenza di una significativa giurisprudenza in materia”. Infine, si sarebbe dovuto far ricorso alla discrezionalità anche per decidere se e come utilizzare alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa, “al fine di meglio temperare l’interesse pubblico alla sicurezza e la generale libertà del mercato, da una parte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall’altra: inserendo esplicitamente, tra le valutazioni che tali misure consentono, la possibilità di decidere selettive deroghe agli effetti interdittivi e alle decadenze di cui all’art. 67 cod. antimafia, proprio in vista di assicurare alle persone coinvolte i necessari mezzi di sostentamento economico”.

Trascorso ormai un tempo significativo dalla decisione della Corte costituzionale – che aveva “rafforzato” l’invito al legislatore ad intervenire, con l’avvertimento che, in caso contrario, nonostante le difficoltà rappresentate, avrebbe provveduto essa stessa – ed apparendo, dunque, assai probabile il rischio di una pronuncia di illegittimità costituzionale, laddove la questione

---

del soggetto colpito dall’una e dall’altra misura, e della sua famiglia. Va anzitutto osservato che in entrambi i casi si è in presenza di misure anticipatorie in funzione di difesa della legalità. (...) In tale contesto, tuttavia, solo nei confronti del soggetto attinto da misura di prevenzione e non in riferimento a quello colpito da interdittiva gli interessi di rilievo pubblicistico in tal modo perseguiti sono destinati a cedere il passo all’insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostenere sé stesso e la propria famiglia. Vien così da rilevare che proprio nell’ambito di un procedimento finalizzato al rilascio dell’informazione interdittiva – fondato sulla rilevazione di elementi di pericolo non necessariamente già passati al vaglio della magistratura, e relativo ad attività economiche operanti spesso in un’area contigua, o addirittura solo potenzialmente contigua, alla criminalità organizzata – il legislatore dovrebbe, a fortiori, consentire la valutazione dell’effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati. La limitata durata temporale dell’interdittiva, prevista dall’art. 86, comma 2, cod. antimafia, non parrebbe, d’altra parte, elemento sufficiente a giustificare la peggiore disciplina riservata a coloro che siano raggiunti da tale provvedimento (analogamente, già sentenza n. 57 del 2020). Non erra, a tal proposito, il rimettente quando osserva che dodici mesi di interruzione dell’attività imprenditoriale potrebbero determinare conseguenze irrimediabili sulla sua sopravvivenza. Ancora, non appare misura idonea a scongiurare un contrasto con il principio di uguaglianza l’applicazione del controllo giudiziario (e, dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 152 del 2021, come convertito, delle richiamate misure di prevenzione amministrativa collaborativa ...), che pure risponde all’ apprezzabile finalità di temperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l’interesse alla continuità aziendale. Infatti, non diversamente da quanto è stato ultimamente previsto ai fini dell’applicazione delle misure di prevenzione amministrativa collaborativa, anche per poter accedere al controllo giudiziario non assume rilievo decisivo la condizione economica dell’interessato, quanto il grado di pericolosità dell’infiltrazione mafiosa, ovvero la «bonificabilità», in termini prognostici, dell’impresa (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 13 maggio-15 giugno 2021, n. 23330 e sezione seconda penale, 28 gennaio-5 marzo 2021, n. 9122)“.

fosse stata riproposta, l'art. 3, comma 1, lett. b) d.l. sicurezza ha raccolto l'invito della Corte, come, peraltro, espressamente riconosciuto nella relazione illustrativa<sup>527</sup>.

Tanto chiarito, può convenirsi con chi, tra la prima dottrina, ritiene che questo intervento si inserisca nel quadro di una progressiva **diversificazione e graduazione** degli strumenti a disposizione dell'autorità amministrativa in questo particolare ambito di contrasto all'infiltrazione mafiosa. Infatti, con l'introduzione, nel 2021, della "misura mite della prevenzione collaborativa" di cui all'art. 94-bis cod. antimafia si è "superata l'originaria impronta monistica" – che faceva dell'interdittiva l'unico strumento utilizzabile dal prefetto tanto nei casi più gravi di condanna in primo grado del destinatario per partecipazione associativa ex art. 416-bis c.p. quanto in quelli più "sfumati" di frequentazioni personali risalenti e statiche o, addirittura, di mancata denuncia di estorsioni da parte della vittima – per trasformarla in *extrema ratio*, cui ricorrere solo in caso di infiltrazioni stabili; ed ora, col nuovo art. 94.1 cod. antimafia si è "innestata nel sistema una terza e nuova intermedia misura per ora, però, valida solo per l'imprenditore individuale, che ibrida i caratteri delle due preesistenti, in quanto consente al Prefetto che si determini ad adottare l'interdittiva di escludere talune delle sue conseguenze incapacitanti se foriere della privazione dei mezzi di sostentamento per il destinatario e la famiglia, nonché, volendo, di prescrivere per quelle attività 'salvate' e non inibite alcune delle misure osservative contemplate per la prevenzione collaborativa"<sup>528</sup>.

È stata, però, criticata, in dottrina, la scelta di consentire al prefetto la modulazione dei provvedimenti antimafia solo per le imprese individuali, nonostante la Corte non avesse escluso la possibilità di prendere in considerazione anche altre categorie di soggetti. Più specificamente, il riferimento alle sole ditte individuali è giudicato stridente con le tendenze dell'economia contemporanea – in cui le imprese individuali con responsabilità illimitata del titolare sono sempre meno, essendo prevista la possibilità di costituire società a responsabilità limitata unipersonali e semplificate con capitale sociale minimo – e con la legislazione di settore, che incentiva l'esercizio delle attività di impresa in forma di società di capitali, per assicurare maggiore trasparenza sul piano contabile e più elevata organizzazione interna<sup>529</sup>. D'altro canto, per una sorta di eterogenesi dei fini, potrebbe determinarsi "un effetto involutivo del tessuto economico-imprenditoriale", portando a prediligere l'esercizio delle attività economiche in veste di impresa individuale, nonostante questa presenti regimi semplificati di gestione suscettibili di ingenerare maggiori rischi di commissione di reati o altri illeciti e non sia sottoposta alla disciplina ex **d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231**, che stimola nelle società commerciali l'adozione di modelli di organizzazione e gestione volti a eliminare o ridurre il rischio di commissione di reati al loro interno<sup>530</sup>. Infine, "la limitazione del nuovo regime temperato degli effetti giuridici delle interdittive a questa circoscritta gamma di destinatari rischierebbe di alimentare dubbi di

---

<sup>527</sup> Rileva G. AMARELLI, *op. cit.*, pag. 9, che, "certo, la via ordinaria per ottemperare ai moniti della Corte avrebbe dovuto essere quella dell'intervento del legislatore ordinario, perché unica in grado di garantire un pieno e penetrante vaglio democratico da parte di tutte le forze politiche della disciplina da varare. Ma avendo il Parlamento resistito in un pervicace immobilismo per un arco temporale così dilatato, lasciando così continuare a vivere nell'ordinamento giuridico una norma ipotecata da evidenti profili di illegittimità costituzionale che continuava a produrre compressioni non necessarie e sproporzionate di diritti fondamentali dei consociati, il Governo è stato legittimato intervenire per cancellarli con necessità ed urgenza ex art. 77 Cost."

<sup>528</sup> Così G. AMARELLI, *op. cit.*, pagg. 7 ss., a parere del quale, "grazie a questa novella, il sistema della prevenzione antimafia amministrativa risulta strutturato in modo ancor più confacente con il principio di proporzionalità e ragionevolezza, prevedendo al suo interno tre diverse misure dall'efficacia incapacitante crescente: la prima e meno invasiva è la prevenzione collaborativa di cui all'art. 94-bis d.lgs. n. 159/2011, destinata a contrastare i casi di infiltrazione occasionale e capace di fare salvi tutti i rapporti del destinatario con la pubblica amministrazione; la seconda e mediana, ad oggi applicabile solo all'impresa individuale, è l'interdittiva 'temperata' di cui al nuovo art. 94.1 d.lgs. n. 159/2011, destinata a prevenire i casi di tentativi di infiltrazione mafiosa stabile, ma, al contempo, in grado di evitare effetti eccessivamente punitivi per i destinatari, non privandoli di tutte le possibili fonti di sostentamento; la terza ed ultima l'interdittiva antimafia integralmente incapacitante di cui al combinato disposto degli artt. 67 e 92 d.lgs. n. 159/2011, diretta a coprire i casi di tentativi di infiltrazione mafiosa stabili e particolarmente allarmanti per le situazioni sintomatiche da cui sono stati desunti, quando non ci siano problemi di sostentamento per i destinatari e i loro nuclei familiari".

<sup>529</sup> G. AMARELLI, *op. cit.*, pag. 10

<sup>530</sup> G. AMARELLI, *op. loc. ult. cit.*

legittimità costituzionale per l'evidente analogia che presentano con realtà societarie a base personale ristretta, in cui l'identificazione tra persona giuridica e imprenditore è sostanzialmente identica come, ad esempio, le menzionate società di capitali unipersonali<sup>531</sup>.

In quest'ottica, era stato auspicato un intervento correttivo in sede di conversione, che eliminasse i riferimenti – contenuti nella disposizione – alle sole imprese individuali, concentrando "la disciplina in parola unicamente sul dato oggettivo della mancanza di mezzi di sostentamento accertato nei termini stringenti indicati dal nuovo art. 94.1, comma 3, d.lgs. n. 159/2011"<sup>532</sup>.

Sul versante **procedurale**, v'è chi ritiene che il potere attribuito al prefetto di limitare gli effetti dell'informazione antimafia, qualora l'interessato e i suoi familiari si trovino privi di mezzi di sostentamento, non sia esercitabile *ex officio*, ma solo su istanza di parte<sup>533</sup>. Tale esegesi – verosimilmente basata sul comma 2 dell'art. 94.1 codice antimafia, laddove si specifica che «la mancanza dei mezzi di sostentamento di cui al comma 1 è accertata, su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale» – sembra confermata da quanto si legge nella *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione<sup>534</sup>.

Si può, però, discutere se tale interpretazione sia obbligata alla luce del dato testuale della disposizione nonché in base a considerazioni di tipo sostanziale e teleologico. Ed invero, la necessità di documentata istanza del titolare dell'impresa individuale è richiesta dal comma 2 del citato art. 94.1 per l'accertamento della mancanza dei mezzi di sostentamento, mentre il comma 1 non specifica espressamente se la decisione del prefetto di escludere uno o più divieti e decadenze previsti all'articolo 67, comma 1 possa essere adottata solo su istanza di parte. Inoltre, lo stesso accertamento della mancanza di mezzi di sostentamento potrebbe risultare ultroneo nel caso in cui il destinatario della misura sia già stato oggetto di capillari indagini, i cui esiti siano nella disponibilità dell'autorità amministrativa e consegnino un quadro chiaro, completo e inequivocabile della situazione economica di questi e della sua famiglia. In tale ipotesi, la ripetizione dell'attività di indagine – sia pure da parte di soggetto specializzato, segnatamente il gruppo interforze istituito presso la prefettura competente ai sensi dell'art. 90 cod. antimafia – si tradurrebbe, da una parte, in un dispendio di tempo e risorse e, dall'altra, in un pregiudizio per l'imprenditore, sottoposto a tutte le limitazioni previste dalla legge, in attesa del pervenimento di esiti investigativi in relazione a una situazione già nota. Potrebbe, quindi, ammettersi un potere di intervento *ex officio* del prefetto almeno nei casi – verosimilmente marginali – in cui sia certa e già acquisita la "prova" del fatto che, per effetto dell'informazione antimafia interdittiva, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento al titolare dell'impresa individuale e alla sua famiglia.

La misura di salvaguardia ora menzionata non può trovare applicazione – contrariamente a quanto previsto per la cosiddetta "prevenzione collaborativa" – in favore di persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art. 67, comma 8, cod. antimafia (uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*,

---

<sup>531</sup> G. AMARELLI, *op. cit.*, pagg. 10 ss., il quale, per esemplificare, fa notare come, "in una società di capitali unipersonale, ma anche a base personale ristretta o a partecipazione sociale allargata, un provvedimento interdittivo possa produrre effetti giuridici tali da privare ugualmente il destinatario dei mezzi di sostentamento necessari per sé e per la famiglia, come, ad esempio, nel caso di un'interdittiva che investa il socio unico ed amministratore di una s.r.l. in cui lavora insieme con la moglie e i due unici figli, inibendogli radicalmente, seppure teoricamente solo in via temporanea, l'esercizio dell'unica attività lecita foriera di redditi per l'intero nucleo familiare a causa dell'automatica revoca della licenza commerciale che ne discende ex artt. 92 e 67, comma 1, cod. antimafia. Anche in una simile situazione l'impossibilità di graduare gli effetti rischia di produrre gli stessi esiti sproporzionati e irragionevoli che l'odierna riforma ha inteso superare, lasciando senza alcun mezzo di sostentamento il proposto e la sua famiglia, con il potenziale effetto indiretto di indurlo a ricercare fonti di approvvigionamento economico completamente illegali".

<sup>532</sup> G. AMARELLI, *op. cit.*, pag. 12.

<sup>533</sup> A.F. VIGNERI, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, cit.

<sup>534</sup> Nella *Relazione*, *loc. cit.*, si legge testualmente che "viene, altresì, esteso ai prefetti il meccanismo – ora riconosciuto al solo giudice – di esclusione delle decadenze, delle sospensioni e dei divieti conseguenti all'applicazione definitiva di una misura di prevenzione personale nell'ambito del procedimento di rilascio dell'informazione antimafia, laddove, su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale e previa attività istruttoria svolta dal Gruppo interforze, si accerti che verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia".

cod. proc. pen. nonché per i reati di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1), cod. pen., commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'art. 640-bis cod. pen.).

## 25. Modifiche all'art. 3 cod. antimafia in materia di avviso orale (art. 4)

L'art. 4 interpola l'art. 3, comma 6-bis, cod. antimafia, dedicato all'avviso orale, inserendo, dopo le parole «il questore può proporre», la locuzione «al tribunale in composizione monocratica, nei casi di cui al comma 1, o» e, dopo le parole «al tribunale per i minorenni», la locuzione «nei casi di cui al comma 3-bis».

Come evidenziato nella *Relazione illustrativa*, la norma è volta a integrare la novella introdotta con il d.l. 15 settembre 2023, n. 123 (cd. "decreto Caivano"), convertito in legge con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, con il quale è stata data attuazione alle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2023, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 15 Cost. – dell'art. 3, comma 4, cod. antimafia, nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il Questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo<sup>535</sup>.

Il decreto Caivano ha, quindi, previsto che sia l'autorità giudiziaria, su proposta del questore, a disporre nei confronti dei destinatari di avviso orale che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno o più delitti contro la persona o il patrimonio ovvero inerenti armi o alle sostanze stupefacenti, il divieto di utilizzare, in tutto o in parte, piattaforme o servizi informatici e telematici specificamente indicati, o di possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce o qualsiasi altro apparato di comunicazione radiotrasmittente, quando il suo utilizzo è servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l'avviso orale.

L'autorità giudiziaria competente era stata individuata dall'art. 5, comma 1, d.l. n. 123 del 2023, cit., nella formulazione precedente alla conversione in legge, nel tribunale in composizione monocratica. In sede di conversione, però, la disposizione è stata modificata con l'attribuzione della competenza all'adozione del divieto *de quo* al tribunale per i minorenni. Il testo così convertito dell'art. 5, comma 1, d.l. n. 123 del 2023 poteva, quindi, indurre a ritenere il provvedimento di cui all'art. 3, comma 6-bis, cod. antimafia applicabile ai soli minorenni ultraquattordicenni, ciò che configgeva, oltre che con la *ratio legis*, anche col fatto che lo stesso comma 6-bis appena citato richiama i «casi di cui ai commi 1 e 3-bis» e cioè rispettivamente l'avviso a maggiorenni e quello a minorenni.

L'odierno intervento attuato dal d.l. sicurezza mira, dunque, a superare eventuali dubbi interpretativi e restituire coerenza al sistema, precisando espressamente che la competenza a decidere sulla proposta del questore di applicare il divieto in questione spetta al **tribunale in composizione monocratica**, se la misura riguarda soggetto maggiorenne, o al **tribunale per i minorenni**, se la misura riguarda minore ultraquattordicenne<sup>536</sup>.

La disposizione così riformulata prevede che la proposta di applicazioni di sanzioni "accessorie" all'avviso orale debba essere presentata dal questore, in caso di maggiorenni, al tribunale di

---

<sup>535</sup> Corte cost. n. 2 del 2022, annotata da: E. CATERINA, *La misura di prevenzione personale del divieto di utilizzo del telefono cellulare tra Corte costituzionale e Legislatore. Osservazioni su Corte cost. n. 2 del 2023 e sulle disposizioni introdotte successivamente dal "decreto Caivano"*, in <[www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)>, 2023, n. 2; P. COSTANZO, *Lo statuto costituzionale della telefonia mobile*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2023, n. 1; E. IANNELLI, *L'illegittimità costituzionale del potere del questore di vietare l'uso del telefono al destinatario dell'avviso orale c.d. rafforzato*, in *Diritto penale e processo*, 2023, n. 7, pagg. 905 ss.; F. LOSURDO, *Nucleo essenziale della libertà di comunicazione e riserva di giurisdizione. Esiste un "diritto al mezzo"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2023, n. 1, pagg. 18 ss.; G. PANEBIANCO, *Sicurezza, criminalità minorile e urgenza a fronte del c.d. decreto "Caivano"*, in *Diritto penale e processo*, 2023, pagg. 1554 ss.; I. PELLIZZONE, *Misure di prevenzione personali e divieto di possesso e uso del telefono cellulare: là dove c'è un limite alla libertà di comunicazione, lì ci deve essere autorizzazione del giudice*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale*, 2023, pagg. 1545 ss.

<sup>536</sup> Si esprime in senso favorevole alla modifica il C.S.M., *Parere*, pagg. 29 ss.

prevenzione in composizione monocratica e, in caso di minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, al tribunale dei minorenni del luogo di residenza.

## **26. Modifiche in materia di impugnazione avverso le misure di prevenzione personali nonché di amministrazione di beni sequestrati e confiscati (art. 7).**

L'art. 7, apportando talune modifiche al cod. antimafia e all'art. 1, comma 53 legge 27 dicembre 2019, n. 160, rettifica e semplifica alcuni adempimenti processuali in materia di procedimento di prevenzione e di amministrazione dei beni soggetti ad ablazione giudiziaria, da esaminare separatamente.

### **26.1. Termini di impugnazione.**

Segnatamente, è stato modificato l'art. 10, comma 2, primo periodo, cod. antimafia, allungando da dieci a **trenta giorni** dalla comunicazione del provvedimento il termine per proporre ricorso in appello avverso la decisione del tribunale di prevenzione.

A fronte di misure spesso molto complesse e considerato che la ragionevole durata del processo ha scarso rilievo in materia di prevenzione, la modifica appare opportuna.

### **26.2. Relazione dell'amministratore giudiziario.**

L'art. 7 in commento contiene disposizioni volte a incidere su alcuni aspetti relativi alla gestione dei beni sequestrati e confiscati, nell'intento di razionalizzare e implementare le disposizioni previste dal codice antimafia in un ambito ancora connotato da gravi criticità.

All'art. 36 cod. antimafia – rubricato «*Relazione dell'amministrazione giudiziario*» – è stato aggiunto un inedito **comma 2-bis**, in forza del quale, l'amministratore giudiziario è tenuto a illustrare in dettaglio, nella sua relazione al giudice delegato dopo la nomina, anche «*le caratteristiche tecnico-urbanistiche dei beni immobili, evidenziando, in particolare, la sussistenza di eventuali abusi nonché i possibili impieghi dei cespiti in rapporto ai vigenti strumenti urbanistici generali, anche ai fini delle valutazioni preordinate alla destinazione dei beni. A tale scopo l'amministratore giudiziario formula, se necessario, apposita istanza ai competenti uffici comunali, che la riscontrano entro quarantacinque giorni dalla richiesta dando comunicazione dell'eventuale sussistenza di abusi e della natura degli stessi. Qualora la verifica risulti di particolare complessità o si renda necessario il coinvolgimento di altre amministrazioni o di enti terzi, i competenti uffici comunali forniscono all'amministratore giudiziario, entro il predetto termine di quarantacinque giorni, le risultanze dei primi accertamenti e le informazioni in merito alle ulteriori attività avviate e, successivamente, sono tenuti a comunicare gli esiti del procedimento*».

Al **comma 3 dello stesso art. 36**, è stato, poi, inserito, dopo il primo periodo, il seguente: «*L'amministratore giudiziario, proseguendo, se necessario, l'interlocuzione con i competenti uffici comunali sino al termine del procedimento di verifica di cui al comma 2-bis, assicura comunque il completamento delle verifiche tecnico-urbanistiche anche dopo l'avvenuto deposito della relazione, provvedendo a comunicare i relativi esiti*».

La *ratio* delle succitate previsioni è esplicitata nella *Relazione illustrativa* al d.d.l. di conversione, laddove si sottolinea che "lo stato di abusività, talora radicalmente insanabile, di alcuni cespiti emerge spesso in un tempo largamente successivo a quello del sequestro, di tale che, nell'intervallo temporale fino alla confisca e alla destinazione, l'Erario sostiene gli oneri conseguenti alla custodia e al mantenimento di un bene per il quale non sussiste alcuna prospettiva di concreto riutilizzo. Appare a questo scopo essenziale il coinvolgimento attivo degli enti locali nell'ambito delle politiche di governo del territorio, avranno così l'occasione di utilizzare anche attraverso l'intervento diretto del giudice nella fase giudiziaria, strumenti di

semplificazione e accelerazione dei provvedimenti di disciplina urbanistica che dovrebbero comunque (o avrebbero dovuto comunque) essere adottati secondo la normativa vigente. Viene dunque in risalto l'assoluta necessità che la "diagnosi" circa l'utilizzabilità del bene – e la conseguente definizione dei possibili ambiti di reimpiego – sia svolta in una fase il più possibile precoce, al fine di attivare, di volta in volta, gli strumenti più idonei per l'efficacia dell'azione giudiziaria".

La disposizione di cui al comma 2-*bis* realizza la codificazione di una **prassi virtuosa**, in base alla quale l'amministratore giudiziario, subito dopo essere stato immesso nel possesso dei beni sottoposti a vincolo, chiedeva al giudice delegato alla procedura la nomina di un tecnico – di regola, un geometra, un ingegnere o un architetto – che individuasse esattamente, a seguito della consultazione della documentazione di interesse presso gli uffici competenti<sup>537</sup>, eventuali difformità catastali rispetto alla documentazione presente agli atti della procedura nonché eventuali irregolarità o abusi di carattere urbanistico-edilizio.

In merito al nuovo comma 2-*bis* dell'art. 36 cod. antimafia è stata manifestata, tra gli auditi, la preoccupazione che lo stesso, per come formulato, possa avere l'effetto di far ricadere unicamente sull'amministratore giudiziario l'onere di dover illustrare, nella relazione ex art. 36 cod. antimafia, "dettagli tecnici, in materia urbanistica ed edile, degli immobili in sequestro" non rientranti nelle specifiche competenze di tale figura professionale. Di conseguenza, era stato auspicata la specifica previsione della possibilità, per il tribunale della prevenzione o il giudice delegato, nei sequestri penali, di nominare, su richiesta dell'amministratore giudiziario, un tecnico, le cui competenze andrebbero a completare appunto quelle dell'amministratore giudiziario<sup>538</sup>. Tale preoccupazione appare, però, eccessiva, se si considera la previsione generale di cui all'art. 35, comma 4, cod. antimafia, ai sensi del quale «*l'amministratore giudiziario chiede al giudice delegato di essere autorizzato, ove necessario, a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati. Ove la complessità della gestione lo richieda, anche successivamente al sequestro, l'amministratore giudiziario organizza, sotto la sua responsabilità, un proprio ufficio di coadiuvazione, la cui composizione e il cui assetto interno devono essere comunicati al giudice delegato indicando altresì se e quali incarichi analoghi abbiano in corso i coadiutori, assicurando la presenza, nel caso in cui si tratti dei beni di cui all'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di uno dei soggetti indicati nell'articolo 9-bis del medesimo codice. Il giudice delegato ne autorizza l'istituzione tenuto conto della natura dei beni e delle aziende in stato di sequestro e degli oneri che ne conseguono*». Nulla osta, quindi, alla possibilità che l'amministratore chieda al giudice l'autorizzazione alla nomina di un coadiutore per la ricognizione, l'esame e la conseguente illustrazione, nella relazione ex art. 36 cod. antimafia, dei profili tecnici specialistici, di cui al comma 2-*bis* dell'art. 36 cod. antimafia, relativi agli immobili in sequestro. È da ritenere che il carattere specialistico e la complessità della materia indurranno il giudice competente ad autorizzare la nomina dell'esperto.

Il neo-introdotta comma 2-*bis* dell'art. 36 cod. antimafia realizza certamente esigenze apprezzabili, ma, secondo la dottrina, avrebbe potuto spingersi ben oltre, prendendo in considerazione – per restare al passo coi tempi – anche altre complessità finanziarie, bancarie e transfrontaliere<sup>539</sup>.

---

<sup>537</sup> Prevalentemente Agenzia delle Entrate-Ufficio del Territorio e uffici comunali deputati alla pianificazione e gestione del territorio.

<sup>538</sup> Istituto nazionale degli amministratori giudiziari, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>539</sup> Caustico, in proposito, A. CISTERNA, *Scatta la liquidazione immediata se l'impresa non ha prospettive. Criminalità organizzata*, cit., pag. 87, per il quale "il dato che desta allarme in questa disposizione, approvata per giunta con un decreto legge, è che essa segna la misura di quanto vetusto e inadeguato sia l'approccio del terzo millennio ai patrimoni di mafia e quanto scarsa, tutto sommato, la consistenza dei beni rintracciati se ancora si debba discutere di immobili abusivi come negli anni '80. Una politica di prevenzione patrimoniale adeguata dovrebbe misurarsi con ben altre complessità finanziarie, bancarie, transfrontaliere, ma tant'è che ancora le gestioni di imbattono in problematiche di abusivismo edilizio proprie di mafie arretrate e quasi folkloristiche ormai".

Quanto all'ulteriore periodo inserito al comma 3 dell'art. 36 cod. antimafia, la norma è stata giudicata "di mero buon senso e, quindi, ultronea in un procedimento in cui la destinazione rapida del bene deve costituire il primo obiettivo gestionale"<sup>540</sup>, ma, tutto sommato, può dirsi che il chiarimento non presenta effetti collaterali ed anzi mette a fuoco in modo ancora più nitido gli impegni gravanti sull'amministratore giudiziario.

### **26.3. Liquidazione dei compensi dei coadiutori dell'ANBSC.**

La **lett. c)** dell'art. 7, comma 1, aggiunge all'**art. 38 cod. antimafia** il nuovo **comma 3-bis**, che prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, contenente un regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi dei coadiutori dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito, *breviter*: "ANBSC"), senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica<sup>541</sup>.

Con tale previsione si è voluta colmare la lacuna intervenuta a seguito dell'approvazione della legge 1 dicembre 2018, n. 132. Infatti, mentre l'originaria formulazione del codice antimafia stabiliva che i coadiutori dell'Agenzia venissero retribuiti con i criteri di calcolo utilizzati per gli amministratori giudiziari e successivamente definiti con d.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177, la novella del 2018 ha eliminato tale aggancio normativo, nulla disponendo in merito, con conseguente venir meno di un riferimento certo per determinare il compenso dei coadiutori dell'ANBSC.

### **26.4. Gestione di beni sequestrati.**

L'attenzione alla problematica dell'abusivismo si ritrova anche nel nuovo **comma 1-bis** dell'**art. 40 cod. antimafia** («*Gestione di beni sequestrati*») – introdotto alla **lett. d)** dall'art. 7, comma 1 –, a mente del quale, «*se nell'ambito dell'accertamento tecnico-urbanistico di cui all'articolo 36, comma 2-bis, è accertata la sussistenza di abusi non sanabili, il giudice delegato, con il provvedimento di confisca, ne ordina la demolizione in danno del soggetto destinatario del provvedimento e il bene non è acquisito al patrimonio dell'Erario. L'area di sedime è acquisita al patrimonio indisponibile del comune territorialmente competente. Si applicano le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia di interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici*».

Va notato che, ai sensi dell'art. 112 cod. antimafia, nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, l'ANBSC, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione. Il d.l. sicurezza ha, dunque, introdotto una forma demolizione realizzata in termini anticipati e su ordine del giudice della prevenzione, esonerando così i Comuni da compiti talvolta particolarmente gravosi e sgraditi e rendendo residuale l'intervento dell'Agenzia.

Un aspetto problematico è, però, rappresentato dalla mancata previsione di un contraddittorio con l'interessato, a fronte di decisioni – quale la demolizione – suscettibili di incidere in modo irrimediabile su un bene la cui ablazione non è ancora definitiva.

<sup>540</sup> A. CISTERNA, *op. ult. cit.* pag. 88.

<sup>541</sup> Scettico A. CISTERNA, *op. loc. ult. cit.*, secondo cui "si tratta, a ogni evidenza, di un regolamento volto a contenere la discrezionalità dei tribunali nella liquidazione dei detti compensi e che, è lecito ritenere, come successo per altri atti di normazione secondaria difficilmente sarà adottato".

## 26.5. Gestione delle aziende sequestrate.

Modificato anche l'**art. 41 cod. antimafia**, che regola la «*Gestione delle aziende sequestrate*», ossia un ambito in cui è stata spesso denunciata, anche dai *media*, l'inadeguatezza dell'intervento statale di prevenzione patrimoniale, con aziende decotte nel giro di poco tempo dall'inizio dell'amministrazione giudiziale.

La successiva **lett. e)** dell'art. 7, comma 1, aggiunge al citato art. 41 il nuovo **comma 1-novies**, secondo cui, «*nei casi di approvazione del programma di prosecuzione ai sensi del comma 1-sexies, il tribunale verifica con cadenza almeno annuale il perdurare delle prospettive di cui al secondo periodo del medesimo comma 1-sexies*».

Si tratta, anche in questo caso, della codificazione delle *best practices* seguite dai tribunali, già soliti – nell'impartire le direttive all'amministratore giudiziario nel decreto di approvazione del programma di prosecuzione (art. 41, comma 1-sexies, cod. antimafia) – porre a carico di questi l'obbligo di relazionare periodicamente, il più delle volte con cadenza trimestrale o semestrale, i risultati conseguiti durante la fase giudiziaria e se questi sono in linea o si discostino sensibilmente dal programma di prosecuzione approvato.

La modifica normativa è, comunque, apprezzabile e non superflua, perché va nel senso di uniformare su tutto il territorio nazionale buone prassi, che consentono all'autorità giudiziaria di essere costantemente aggiornata sui risultati della gestione e potere eventualmente apportare correttivi o finanche disporre la liquidazione delle aziende sequestrate o confiscate.

All'**art. 41 cod. antimafia** è altresì aggiunto il nuovo **comma 5-bis**, a norma del quale, «*nei casi di imprese mancanti di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività e prive di patrimonio utilmente liquidabile, il tribunale ne dà comunicazione all'ufficio del registro delle imprese, che dispone la loro cancellazione entro sessanta giorni dalla comunicazione*».

Si tratta – come è stato icasticamente affermato – di un'operazione di "eutanasia imprenditoriale resa indispensabile, anche, dalla necessità di evitare dispendiose (e talvolta opache) gestioni d'impresa che si protraggono nel tempo senza alcuna speranza di riavviare l'attività imprenditoriale" nonché della dimostrazione del fatto che «le aziende gestite dalla mafia presentano connotati generici di illiceità che non sono in alcun modo emendabili dallo Stato con una amministrazione trasparente e legale e che ne risulta vana la permanenza nel circuito economico»<sup>542</sup>.

Per evidenti ragioni di coordinamento, l'**art. 44, comma 2-ter, cod. antimafia** prevede oggi – per effetto dell'art. 7, comma 1, lett. f), d.l. sicurezza – che «*l'Agenzia, dopo il decreto di confisca della Corte di appello, provvede alla comunicazione di cui all'articolo 41, comma 5-bis, previo nulla osta del giudice delegato*».

Con riferimento a tali disposizioni, è stato osservato che potrebbero avere l'effetto benefico di porre "immediatamente fine ad una rilevante criticità per quelle imprese sottoposte a sequestro e/o confisca (non definitiva) che prive di patrimonio utilmente liquidabile, non possano essere cancellate d'ufficio essendo necessario procedere, secondo disposizioni del codice civile, alla nomina obbligatoria di un liquidatore che si assuma rilevanti responsabilità e segua procedure liquidatorie senza con ciò poter essere adeguatamente ricompensato per le attività professionali svolte, con l'aggiunta di anticipazioni di oneri e spese per addivenire allo scioglimento della società e alla cancellazione dal registro delle imprese. Anche i compensi del liquidatore non troverebbero capienza nelle risorse dell'impresa in liquidazione, con ciò costituendo una criticità rilevante"; inoltre, "la immediata restituzione di tali imprese agli aventi diritto, stante l'antieconomicità del sequestro/confisca e l'assenza di attivo liquidabile, potrebbe risultare quanto meno rischiosa, in quanto potrebbe restituirsi al soggetto proposto lo strumento dell'illecito o del profitto del reato"<sup>543</sup>.

<sup>542</sup> A. CISTERNA, op. loc. ult. cit.

<sup>543</sup> Tra gli auditi, Istituto nazionale degli amministratori giudiziari, op. cit., pag. 6.

Al contempo, è stato suggerito l'impiego della giusta dose di prudenza e di approfondite verifiche prima di proporre la cancellazione d'ufficio dell'impresa. In taluni casi, infatti, la dichiarazione dello stato di insolvenza ha consentito all'amministratore giudiziario di avviare successivamente azioni nei confronti dei responsabili delle azioni distrattive e di recuperare attività inaspettate e non considerate nell'originario decreto di sequestro<sup>544</sup>. Tale indicazione operativa sembra meritevole di essere presa in considerazione.

## 26.6. Rapporti di lavoro.

La successiva **lett. f)** dell'art. 7 d.l. sicurezza aggiunge all'**art. 45-bis cod. antimafia** un inedito **comma 1-bis**, per il quale *«dopo la definitività del provvedimento di confisca non possono prestare lavoro presso l'impresa confiscata i soggetti che sono parenti, coniugi, affini o conviventi del destinatario della confisca né coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per il reato di cui all'articolo 416 -bis del codice penale. I relativi contratti sono risolti di diritto»*.

Ci si trova evidentemente in presenza di un ulteriore strumento di "bonifica" delle imprese confiscate, che supera la normativa generale sui licenziamenti individuali, prevedendo la chiusura *ope legis* di ogni rapporto lavorativo coi soggetti indicati. In questo caso, peraltro, non vengono in rilievo le esigenze di sussistenza di cui all'art. 94.1 cod. antimafia<sup>545</sup>.

## 26.7. Abusi non sanabili.

La successiva **lett. h)** dell'art. 7 inserisce nell'**art. 48 cod. antimafia** un **comma 15-quater.1**, per effetto del quale, *«qualora nel corso del procedimento finalizzato alla destinazione del bene sia accertata la sussistenza di abusi non sanabili, l'Agenzia promuove incidente di esecuzione, ai sensi dell'articolo 666 del codice di procedura penale, innanzi al giudice delegato competente, che avvia il procedimento di cui all'articolo 40, comma 1-bis, del presente codice»*.

## 26.8. Iscrizione nel registro delle imprese.

La successiva **lett. i)** apporta una minima interpolazione all'**art. 51-bis cod. antimafia**, relativo all'iscrizione dei provvedimenti giudiziari nel registro delle imprese. Precisamente, al comma 1, le parole *«al deposito in cancelleria»* sono state sostituite con quelle *«all'esecuzione del provvedimento»*.

Stabilendo che l'iscrizione avvenga entro il giorno successivo all'esecuzione del provvedimento da iscriverne si è inteso evitare che il provvedimento di sequestro possa venire iscritto nei pubblici registri prima della sua esecuzione, con conseguente *disclosure* della misura cautelare.

Inoltre, dopo il comma 1 dello stesso art. 51-bis, è stato aggiunto il **comma 1-bis**, a norma del quale *«il tribunale o l'Agenzia iscrivono nel registro delle imprese, senza oneri, ogni modifica riguardante le imprese sequestrate e confiscate derivante dalla loro amministrazione ai sensi del presente codice, comprese quelle relative alla loro destinazione»*.

---

<sup>544</sup> ISTITUTO NAZIONALE DEGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI, *op. cit.*, pag. 6, a parere del quale le approfondite verifiche cui s'è fatto cenno potrebbero essere condotte per il tramite di un professionista appositamente nominato per fornire un parere *pro veritate* sulla reale inconsistenza degli assets aziendali e sulla impossibilità o antieconomicità di azioni giudiziarie di recupero. Sempre secondo l'INAG, inoltre, l'introduzione del comma 5-bis dell'art. 41 cod. antimafia priverebbe di una ragion d'essere il successivo comma 6-bis - a norma del quale «con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabilite le modalità semplificate di liquidazione o di cessazione dell'impresa, in particolare qualora sia priva di beni aziendali» -, che, pertanto, avrebbe potuto essere abrogato. Non è, affatto scontato, però, che le procedure di cui ai commi 5-bis e 6-bis del citato art. 41 debbano avere necessariamente i medesimi presupposti applicativi, tanto più se si considera che la previsione di cui al comma 6-bis è destinata a trovare applicazione «in particolare» - ma non esclusivamente - qualora l'impresa sia priva di beni aziendali.

<sup>545</sup> In questo senso, A. CISTERNA, *op. ult. cit.*, pag. 89.

## 26.9. Crediti prededucibili.

Per effetto della **lett. I)** dell'art. 7 d.l., all'**art. 54, comma 2, terzo periodo, cod. antimafia**, dopo la parola «*disponibili*» sono inserite le seguenti: «*nel patrimonio aziendale*».

L'intervento mira a far sì che i crediti prededucibili aziendali siano soddisfatti mediante prelievo delle somme disponibili nel relativo patrimonio aziendale.

## 26.10. Determinazione dei contributi agli enti locali.

Infine, il **comma 2** dell'art. 7 aggiunge, alla fine della **lett. c)** del **comma 53 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160**, le seguenti parole: «*, ivi compresi i beni destinati all'ente medesimo con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*».

Ciò vuol dire che, nella determinazione del contributo attribuito annualmente a ciascun ente locale, nell'attività di messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici, viene data priorità, oltre che agli edifici scolastici, anche alle altre strutture di proprietà dell'ente, ivi compresi i beni destinati all'ente medesimo con provvedimento dell'ANBSC.

## 27. Modifiche in materia di divieto di accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze (art. 13, commi 1 e 2).

Sempre nell'ambito di quello che ormai potremmo definire l'"universo in espansione" delle misure di prevenzione, l'**art. 13** introduce un ulteriore provvedimento di **allontanamento deciso dal questore** contestualmente all'intervento sull'art. 165 cod. pen. – già esaminato – in tema di sospensione condizionale della pena (v. *retro* § 8).

Per contestualizzare le nuove disposizioni, è bene rammentare che l'art. 9 d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, sanziona, in via amministrativa, specifiche condotte ostative poste in essere in particolari luoghi. In particolare, chi impedisce l'accessibilità e la fruizione delle aree interne «*delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto*» (art. 9, comma 1, d.l. n. 14 del 2017, cit.).

L'ordine di allontanamento spiega effetti per quarantotto ore dall'accertamento del fatto e la sua violazione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, aumentata del doppio» (art. 10, comma 1, d.l. n. 14 del 2017, cit.).

Il comma 2 dell'art. 10 d.l. n. 14 del 2017, cit. stabilisce, poi, che, «*nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto*».

Chi contravviene al menzionato divieto – noto come **DASPO urbano** o **DACUR** (divieto di Accesso alle aree urbane) – è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (art. 10, comma 2, ultimo periodo, d.l. n. 14 del 2017, cit.).

Ora l'art. 13, comma 1, alla **lett. a)**, d.l. sicurezza **aggiunge**, dopo il primo periodo del comma 2 dell'art. 10 d.l. n. 14 del 2017, cit., il seguente:

«*Il questore può disporre il divieto di accesso di cui al primo periodo anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al*

libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1».

Anche tale divieto è presidiato dalla surrichiamata sanzione penale dell'arresto da sei mesi a un anno.

Alla fine dell'art. 165 cod. pen. è altresì aggiunto – come già esaminato *retro* § 8 – il nuovo comma ai sensi del quale: «*Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati*», con contestuale abrogazione del comma 5 dell'art. 10 d.l. n. 14 del 2017, cit., che, nelle medesime ipotesi, prevedeva la possibilità – anziché l'obbligo – per il giudice di subordinare il beneficio della pena sospesa all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

In base a quanto sostenuto nella *Relazione illustrativa* "a prescindere dalla scarsa dissuasività della sanzione penale prevista, poco afflittiva ma comunque proporzionata alla gravità dei fatti (il reato contravvenzionale per chi non ottempera al suddetto divieto prevede l'arresto da sei mesi ad un anno e, nella forma aggravata da uno a due anni), la disposizione introdotta ha il pregio di consentire alle forze di polizia di intervenire immediatamente per "espellere" dalle suddette aree le persone destinatarie del divieto di accesso, svolgendo così una funzione di prevenzione di possibili reati che costoro potrebbero ivi commettere".

### 27.1. Profili problematici.

La neo-introdotta ipotesi di DACUR ha suscitato perplessità e critiche da più parti e per più ragioni, segnatamente: per il valore simbolico che riveste in senso autoritario-repressivo<sup>546</sup>; per l'"amministrativizzazione della sicurezza, in collisione con il principio di tassatività e legalità in materia penale (**art. 25 Cost.**), le garanzie della libertà personale (**art. 13**), i principi della Convenzione EDU"<sup>547</sup>; per il rischio di violazione dei diritti umani, soprattutto con riferimento al diritto di protesta pacifica e manifestazione del dissenso e al diritto di difesa<sup>548</sup>; per la

---

<sup>546</sup> Ad esempio, E. GROSSO, *op. cit.*, pagg. 1 e s., ha ravvisato anche nelle previsioni di cui all'art. 13 d.l. sicurezza la capacità di "conferire una particolare "cifra simbolica" all'intero pacchetto" sicurezza, nel senso di preconizzare e pretendere di "introdurre nell'ordine sociale una nuova gerarchia dei valori di riferimento", idonea a "mettere in discussione stabilizzati assetti costituzionali e consolidati equilibri che un tempo si ritenevano anche *culturalmente* non più discutibili". Infatti, "lo spirito che sembra animare" la riforma "è la volontà di introdurre nuovi e più vasti spazi di criminalizzazione di comportamenti che si dichiara essere "minacciosi" nei confronti della sicurezza ma che, in larga parte, costituiscono mere forme di manifestazione di dissenso" e ciò nonostante la "divergenza politica e sociale" sia "un valore protetto" dalla Costituzione, poiché funzionale alle dinamiche di una democrazia pluralistica, "che presuppone partecipazione, non mera obbedienza"; per l'A. "resta poi da vedere se a questa enorme carica simbolica, corrisponda anche una effettiva idoneità pratica a perseguire davvero gli obiettivi apparentemente posti alla base della formulazione di tali norme. Si tratta di un problema che a sua volta impatta direttamente sulla loro legittimità costituzionale: il diritto è strumento pratico, che deve servire a offrire risposte effettive a problemi concreti, e se gli specifici strumenti normativi di volta in volta escogitati, oltre a presentare problemi di compatibilità in sé con taluni principi costituzionali, sono anche inadonei a realizzare i fini che individuano, essi sono in ogni caso illegittimi in quanto sacrificano irragionevolmente i suddetti principi costituzionali in nome di un obiettivo che – se anche giustificasse in astratto la compressione di tali principi – non potrebbe essere raggiunto". Sulla stessa linea, R. CORNELLI, *op. cit.*, pagg. 2 s., che ha bollato "il ricorso sempre più frequente a misure di diritto amministrativo punitivo" come "la versione contemporanea" di un "diritto di polizia ottocentesco", che finisce per limitare il diritto alla libertà di circolazione con provvedimento amministrativo per generiche ragioni di prevenzione.

<sup>547</sup> A. ALGOSTINO, *op. cit.* pag. 7.

<sup>548</sup> Così AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, *op. cit.*, pag. 1, secondo cui la prevista estensione del potere del questore di disporre il cd. DASPO urbano anche nei confronti di cittadini che, nei cinque anni precedenti siano stati denunciati o condannati per delitti contro la persona o contro il patrimonio, senza avere ancora ricevuto una sentenza definitiva, "verrebbe ad incidere pesantemente sul diritto di protesta pacifica, soprattutto se consideriamo che i reati contro il patrimonio includono anche l'invasione di terreni o edifici, tutte fattispecie che possono essere tipiche delle manifestazioni e delle proteste pubbliche". Preoccupazioni analoghe sono state espresse dall'ALTO COMMISSARIATO PER I DIRITTI UMANI DELL'ONU, *op. cit.*; ancora, l'ASSEMBLEA OCF del 18 e 19 ottobre 2024, *Documento su d.d.l. sicurezza*, pag. 4, è dell'avviso

marginalizzazione di alcune categorie che potrebbe causare<sup>549</sup>; per l'ampia discrezionalità assicurata al questore nell'applicazione di tali misure e l'insufficiente precisione nell'individuazione delle condotte che possono comportare la restrizione della libertà di circolazione<sup>550</sup>; per l'indeterminatezza contenutistica del provvedimento, soprattutto se declinato nella forma del divieto di soggiorno nelle "immediate vicinanze" di determinati luoghi<sup>551</sup>; per la frizione con l'art. 27 Cost.<sup>552</sup>; in definitiva, perché "mai si erano consentiti *daspo* urbani così estesi e limitativi di libertà fondamentali fondati su dati così incerti"<sup>553</sup>.

In termini più analitici, è stato, poi, segnalato che la nuova disposizione, a differenza di quella contenuta nel comma 1 dello stesso art. 10, non richiede l'accertamento del pericolo per la sicurezza – ovvero del pericolo di commissione di reati –, "che, peraltro, sarebbe ben difficile accertare in caso di mera denuncia, se non in forza di un intuizionismo che tralcia in arbitrio"<sup>554</sup>. Ed è stato altresì evidenziato che "l'effetto abnorme di questo meccanismo di prevenzione ed eventuale criminalizzazione è potenziato dal fatto che la denuncia o la condanna con sentenza anche non definitiva possono retroagire sino a cinque anni precedenti: dunque, anche una denuncia di qualche anno precedente può giustificare il divieto di accesso; una misura irragionevole, in quanto priva della necessaria attualità e concretezza caratteristiche intrinseche della pericolosità di reiterazione dei reati"<sup>555</sup>. In sostanza, ci si troverebbe in presenza di una misura di prevenzione che, oltre ad essere *ante delictum*, prescinde persino dall'accertamento di pericolosità o – detto altrimenti – si fonda su una pericolosità svuotata di contenuto, potendo prescindere dai requisiti di attualità e concretezza.

A tal proposito, invero, viene già prospettato – seppur in termini dubitativi – un possibile percorso interpretativo, che si potrebbe definire "ortopedico", in quanto volto a realizzare, in qualche modo, un riallineamento ai principi generali in tema di misure di prevenzione. In

---

che l'estensione del DASPO urbano prevista dall'art. 13 d.l. sicurezza "determina rischi di applicazione indiscriminata e ingiusta, con l'effetto di disincentivare la partecipazione a manifestazioni legittime di espressione di dissenso da parte di chi non ha alcuna intenzione di commettere reati".

<sup>549</sup> Secondo M. PASSIONE, *op. cit.*, pag. 5, basta la lettura della Relazione illustrativa "per cogliere appieno la *voluntas* di gestire la sicurezza urbana enfatizzando la marginalizzazione sociale, consentendo il divieto di accesso a determinate aree cittadine per un periodo massimo di dodici mesi anche in presenza di una semplice denuncia (perfino risalente ai cinque anni precedenti)". In senso sostanzialmente conforme, M. PELISSERO, *op. cit.*, pag. 6, il quale ravvisa comunque tra l'impianto della disciplina del DASPO urbano, introdotta nel 2017 e successivamente modificata in chiave di inasprimento sanzionatorio, e le attuali disposizioni del d.d.l. poi trasfuso nel d.l. sicurezza una linea di continuità nella "gestione della sicurezza urbana, improntata alla marginalizzazione, attraverso la previsione di misure di prevenzione in funzione escludente, ben lontane dall'idea di sicurezza urbana integrata». Analoghe preoccupazioni di marginalizzazione sociale sono state espresse tra gli auditi da AMNESTY, *op. loc. cit.* e da CGIL, *op. cit.*, pag. 4, secondo cui le nuove norme in tema di divieto di accesso e sospensione condizionale della pena in caso di reati posti in essere presso infrastrutture e pertinenze del trasporto pubblico sono evidentemente pensate per "allontanare i rom dai mezzi pubblici", ma si prestano ad essere applicate anche "ai lavoratori addetti al settore dei trasporti pubblici a seguito di una semplice denuncia da parte dell'Azienda o di un terzo utente".

<sup>550</sup> ANTIGONE-ASGI, *op. cit.*; concorde A. SPATARO, *op. cit.*, pag. 18.

<sup>551</sup> ANTIGONE-ASGI, *op. cit.*; concorde A. SPATARO, *op. loc. cit.*

<sup>552</sup> Si veda G. TONA, *Blocco stradale e ferroviario: arresto anche dopo un divieto amministrativo*, cit., pag. 26, per il quale la nuova norma è destinata "a sperimentare – in sede applicativa – la frizione con la tutela costituzionale della presunzione di innocenza", posto che l'illecito penale punito con l'arresto può scaturire anche da un provvedimento amministrativo di divieto, basato su una mera denuncia o su un accertamento di responsabilità penale non definitivo. Trattasi di ipotesi distinta da quella in cui sia accertata, sia pure in sede amministrativa, una concreta condotta di violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione e risulta evidentemente finalizzata a valorizzare i precedenti giudiziari a carico di un soggetto per delitti contro la persona e il patrimonio per attribuire al questore il potere di applicare una misura di prevenzione personale che impedisca l'accesso ai luoghi in cui i reati denunciati, anche non definitivamente accertati, sarebbero stati commessi. Sostanzialmente nello stesso senso AIPDP, *Documento sul d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 2, critico, in generale sull'ulteriore spostamento delle riforme legislative verso un diritto penale d'autore che si traduce nella repressione di condotte che (...) emergono da contesti di marginalità sociale" (pag. 4). Anche per l'UCPI, *Osservazioni al d.d.l. n. 1236*, cit., pag. 9, e ID., *Osservazioni al d.d.l. n. 1660 del 22 gennaio 2024*, cit., pag. 8, "pur se la Corte Costituzionale ha di recente dichiarato (Sent. n. 47/2024) infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze sull'art. 10 comma 2 DL 14/2017 in relazione agli artt. 3, 16 e 117 Cost., laddove sussista pericolo "concreto" di commissione di reati, la possibilità che il DACUR venga applicato a chi è solo denunciato o condannato con sentenza non definitiva, pone certamente un problema in relazione all'art. 27 della Costituzione. Irragionevole risulta essere in ogni caso la subordinazione alla concessione della sospensione condizionale della pena all'applicazione della misura per durata pari alla stessa sottraendo ogni valutazione al giudice".

<sup>553</sup> F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e Costituzione*, cit.

<sup>554</sup> M. PELISSERO, *op. loc. cit.*

<sup>555</sup> M. PELISSERO, *op. cit.*, pag. 7.

particolare, si è ritenuto che il giudice penale, chiamato ad applicare la sanzione dell'arresto in caso di violazione della nuova ipotesi di DACUR introdotta dal d.l. sicurezza, sia tenuto a valutare la legittimità del divieto di accesso e, in caso di esito negativo della verifica, a disapplicarlo (in questo senso, sull'ordine di allontanamento dello straniero espulso, cfr. ad es. Sez. 1, n. 29465 del 01/03/2019, Sufian, Rv. 277131-01, secondo cui "allorché l'ordine di allontanamento trovi il suo antecedente in un decreto prefettizio di espulsione illegittimo, il giudice può disapplicare il provvedimento amministrativo costituente il presupposto del reato"<sup>556</sup>; conf. Sez. 1, n. 35021 del 02/07/2013, Kane, Rv. 257211-01). Bisogna chiedersi, pertanto, "se sarà ritenuta sufficiente una motivazione che si limiti a richiamare la pendenza dei procedimenti o se invece, come appare più conforme ad esigenze di garanzia, dovrà richiedersi che con essa si dia conto anche di un apprezzamento, da parte dell'autorità di polizia, degli elementi fattuali acquisiti in quei procedimenti per trarne oggettivi profili di pericolo per la sicurezza pubblica"<sup>557</sup>).

Redattori:

Francesco Agnino §§ 6, 7, 8, 10, 12, 21 e 22

Caterina Brignone §§ 20, 24, 25, 26 e 27

Giovanni Gallo §§ 4, 5, 9, 14, 15 e 18

Aldo Natalini §§ 1, 2, 3, 11, 13, 16, 17, 19, 23 e coordinamento generale

Il Vice Direttore  
Angelo Caputo

Il Direttore  
Alberto Giusti

---

<sup>556</sup> Fattispecie in cui il provvedimento di espulsione del prefetto, e il conseguente ordine di allontanamento del questore, erano stati emessi in pendenza della proposizione dell'appello avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di protezione internazionale che, ai sensi dell'art. 19, comma 4, d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, vigente al momento dei fatti e poi abrogato dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv. in legge 13 aprile 2017, n. 46, aveva effetto sospensivo del diniego di *status* di rifugiato, e determinava l'inespellibilità del richiedente fino all'esito della decisione sul ricorso, in linea con l'indirizzo ermeneutico esposto dalla Corte di Giustizia in ordine all'art. 2, par. 1, della direttiva CEE n. 115 del 2008.

<sup>557</sup> G. TONA, *Blocco stradale e ferroviario: arresto anche dopo un divieto amministrativo*, cit., pag. 26.