



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

Servizio Penale

Relazione su novità normativa

Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54)

Rel. 39/2026

Roma, 13 maggio 2026

SOMMARIO

1. Introduzione.

PARTE PRIMA

Modifiche alla legislazione penale sostanziale e correlati interventi processuali

2. Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere (art. 1). - 2.1 Il quadro normativo vigente. - 2.2 Le nuove norme che incidono sull'assetto penale sostanziale. - 2.3 Le nuove norme che incidono sull'assetto amministrativo: cenni. - 3. Disposizioni per il contrasto del furto con destrezza e della rapina commessa da un gruppo organizzato (artt. 3 e 8-*bis*). - 3.1 Furto con destrezza. - 3.2 Rapina commessa da un gruppo organizzato. - 4. Disposizioni in materia di sicurezza urbana (artt. 2, 4, 6, 9 e 10). - 5. Misure per il contrasto allo spaccio di stupefacenti (art. 5). - 5.1 La confisca degli autoveicoli e degli altri beni mobili. - 5.2 Il fatto di lieve entità. - 5.2.1 Segue. Il periodo inserito dal "decreto sicurezza". - 5.2.2 Segue. Fatto lieve occasionale, fatto lieve non occasionale, fatto non lieve perché posto in essere in modo continuativo e abituale: possibili tratti distintivi. - 5.2.3 Segue. Ripercussioni ermeneutiche sulla configurabilità del delitto di cui all'art. 74, comma 6, del Testo Unico. - 6. Disposizioni in materia di sicurezza stradale (art. 8). - 7. Disposizioni relative al delitto di cui all'art. 583-*quater* cod. pen. (art. 11).

PARTE SECONDA – Modifiche alla legislazione penale processuale

8. Disposizioni in tema di sequestro preventivo (art. 2) - 9. Disposizioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Le perquisizioni "sul posto" in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 7, comma 1) - 9.1 Segue. Il controllo del pubblico ministero. - 9.2 Il fermo di prevenzione (art. 7, comma 2). - 9.2.1 Segue. Profili problematici. - 10. Disposizioni in materia di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione: i presupposti (art. 12). - 10.1 La procedura: le garanzie - 10.1.1 Segue. I tempi e gli esiti. - 10.2 Disposizioni sul modello per l'annotazione preliminare del nome della persona cui è attribuito il fatto in presenza di una causa di giustificazione.

PARTE TERZA Disposizioni in materia penitenziaria

11. Operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari (art. 15). - 12. Permessi (art. 16). - 13. Obbligo di cooperazione dello straniero detenuto o internato ai fini dell'accertamento dell'identità (art. 28). - 14 - Espulsione degli stranieri detenuti (art. 30-ter).

1. Introduzione.

È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 95 del 24 aprile 2026, la legge 24 aprile 2026, n. 54, **entrata in vigore il 25 aprile 2026**, che converte il decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (cd. "decreto sicurezza"), recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale», entrato in vigore il 25 febbraio 2026.

Il decreto, suddiviso in **quattro Capi**, era originariamente composto da **33 articoli**: con il **primo capo**, composto dai primi 11 articoli, sono state introdotte «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica»; con il **secondo**, composto da 14 articoli (dall'art. 12 all'art. 25), sono state introdotte «Disposizioni urgenti in materia di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di permessi in ambito penitenziario, nonché di funzionalità delle Forze di polizia»; con il **terzo**, composto dagli artt. 26 e 27, sono state introdotte «Disposizioni per la funzionalità del Ministero dell'interno, nonché in materia di valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata»; infine, con il **quarto**, composto da 6 articoli (dall'art. 28 all'art. 33), sono state introdotte «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale».

In sede di **conversione**, sono state apportate **modifiche** a tutti gli articoli, con la sola eccezione degli artt. 23, 31 e 33, e sono stati inseriti **sette nuovi articoli**: *8-bis, 19-bis, 21-bis, 27-bis, 30-bis e 30-ter*.

Nei paragrafi che seguono verranno esaminate le disposizioni destinate, direttamente o indirettamente, ad incidere sul diritto penale sostanziale e processuale e sull'ordinamento penitenziario, seguendo un ordine di esposizione basato sulla omogeneità sistematica delle norme, al fine di garantire una disamina organica degli istituti ed un'esposizione più efficace ed intellegibile.

Nel presente paragrafo verranno, invece, svolte alcune preliminari **considerazioni di carattere generale** sui contenuti del decreto, che, come si è osservato, interviene in «materie tra loro piuttosto eterogenee, in cui il profilo della "sicurezza" - intesa in senso assai lato - si presenta come unico fattore unificante»¹.

L'**art. 1**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 2**, interviene sulla **disciplina del porto di armi e di strumenti da punta o da taglio** contenuta nella legge 18 aprile 1975, n. 110, rimodulando le sanzioni penali previste per alcune condotte già incriminate, ora puntualmente descritte e più gravemente sanzionate dagli artt. 4, comma ottavo, e 4-*bis*, comma primo, della legge, introducendo sanzioni amministrative a carico dei genitori del minore che commetta uno dei reati previsti dai medesimi articoli 4 o 4-*bis*, ed a carico di colui che venda o ceda a minori strumenti da punta o da taglio atti ad offendere; infine, i delitti di alterazione di armi, fabbricazione di esplosivi non riconosciuti e porto di armi per cui non è ammessa licenza sono stati inseriti nel novero dei reati che, in caso di condanna anche non definitiva, **precludono l'ingresso dello straniero** nel territorio dello Stato.

La prima parte dell'**art. 2**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 4**, modifica alcune disposizioni in materia di **ammonimento di soggetti minori di età da parte del questore**, estendendo l'ambito di applicazione di alcune ipotesi e prevedendo sanzioni amministrative a carico del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale sul minore che tenga determinate condotte (ad esempio, la commissione di un reato dopo e nonostante l'ammonimento già

¹ BERNARDONI, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *Sistema penale*, 3 marzo 2026. Negli stessi termini DELLA RAGIONE, *Le novità del d.l. sicurezza 23/2026*, in *Quotidiano giuridico*, 3 marzo 2026, ad avviso del quale il provvedimento si inserisce «in una produzione legislativa finalisticamente orientata alla tutela della sicurezza, *latu sensu* intesa». SPANGHER, *Il "nuovo" pacchetto sicurezza*, su *Diritto & Giustizia*, 5 maggio 2026, ha rilevato che «Resta un interrogativo di fondo legato a due profili. Il primo riguarda il valore e l'efficacia di questo costante "inseguimento" della sicurezza legate all'emergere di sempre nuove situazioni anche se non necessariamente destinate a reiterarsi che sembrano richiedere periodici interventi sia sulle fattispecie, sia sulle pene che sono significativamente aggravate. In modo più pregnante resta l'interrogativo sul costante ricorso alla sanzione penale per colpire situazioni sia preventive, sia repressive, a dimostrazione nella loro reiterazione delle perplessità che le accompagnano in una spirale senza fine». DEMARTIS, *Sicurezza urbana nelle scuole e nei mezzi di trasporto: più ombre che luci*, in *Diritto & Giustizia*, 7 maggio 2026, nota che «l'intervento è, ancora una volta, dettato dall'errato convincimento che l'introduzione di nuovi reati e l'innalzamento delle relative pene possa accrescere il sentimento di sicurezza all'interno della società. Un senso di sicurezza che, tuttavia, è soltanto apparente, se non viene accompagnato da strumenti efficaci per correggere, in radice, le problematiche sociali che innescano tali condotte».

ricevuto dal questore). Inoltre, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 8**, con una modifica introdotta in sede di conversione è stata introdotta una nuova lettera *e-bis* all'art. 104 d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, prevedendosi la possibilità di eseguire il **sequestro preventivo** «sui contenuti *online* del profilo personale e sui relativi dati, mediante ordine ai prestatori di servizi di *hosting*, ai fornitori di piattaforme *online* o di motori di ricerca o ai prestatori di servizi intermediari della società dell'informazione [...] di rimuovere i contenuti e i dati o disabilitare l'accesso al profilo, garantendo comunque, ove tecnicamente possibile, la fruizione dei contenuti estranei alle condotte illecite».

L'**art. 3**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 3**, introduce la nuova fattispecie di **rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato** di cui all'art. 628-*bis* cod. pen., ed amplia le ipotesi punite dall'art. 624-*bis* cod. pen., ricomprendendovi particolari ipotesi di **furto con destrezza**, quale ad esempio quello commesso su mezzi di pagamento elettronici o su telefoni cellulari e strumenti informatici o telematici; con un emendamento approvato in sede di conversione è stata, infine, elevata (da cinque a sei anni di reclusione; da 1.000 a 1.500 euro di multa) la pena minima prevista per alcune ipotesi aggravate del furto in abitazione.

L'**art. 4**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 4**, modificata la disciplina dell'**ordine di allontanamento e del divieto di accesso** (c.d. DASPO urbano), introdotta con d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, e introduce la possibilità di **arresto in flagranza differita** per il reato di **danneggiamento aggravato** commesso in occasione di manifestazioni pubbliche.

L'**art. 5**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 5**, interviene sul **reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di stupefacenti**, modificando l'art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309: il nuovo comma *7-bis* rende obbligatoria la **confisca** degli autoveicoli e, più in generale, dei beni utilizzati per il compimento del delitto; inoltre, grazie ad un emendamento approvato in sede di conversione, è stato aggiunto un periodo all'interno del comma 5, allo scopo di restringere l'area di applicazione del **fatto di lieve entità**.

L'**art. 6** è dedicato al «**Potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana**»; esso, inoltre, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 4**, ha riscritto, grazie ad un emendamento approvato in sede di conversione, l'art. 7, comma *15-bis*, del codice della strada, prevedendo una sanzione amministrativa per colui che eserciti senza autorizzazione l'attività di parcheggiatore.

L'**art. 7**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 9**, estende l'ambito di applicazione dei **poteri di perquisizione della polizia in occasione di**

manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ed introduce, nelle medesime situazioni, una forma di **accompagnamento coattivo** presso gli uffici della polizia, della durata massima di 12 ore, qualora vi sia fondato motivo di ritenere che i soggetti accompagnati possano costituire un concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione.

L'**art. 8**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 6**, modifica l'art. 192 del codice della strada e l'art. 382-*bis* cod. proc. pen., prevedendo che la condotta di chi, violando gli obblighi connessi ai controlli stradali, **si dia alla fuga mettendo a rischio l'incolumità pubblica**, sia punita ai sensi del nuovo comma 7-*bis* del predetto art. 192, e consentendo, per tale nuova ipotesi di reato, la possibilità di applicare la disciplina dell'arresto in flagranza differita.

L'**art. 8-bis**, introdotto in sede di conversione, modifica, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 3**, l'art. 7, comma 1, lett. d), del codice della strada, consentendo di istituire aree di carico e scarico riservate ai **veicoli adibiti al trasporto valori**, in prossimità di banche, uffici postali o altri obiettivi sensibili.

L'**art. 9**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 4**, **rimodula il regime sanzionatorio** relativo ad alcune condotte previste dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza e dal codice penale in materia di **pubbliche manifestazioni**, trasformando in illeciti amministrativi i reati oggi previsti per i promotori di riunioni in luogo pubblico che non ne diano preavviso all'autorità e che non osservino i divieti e le prescrizioni di tempo e di luogo imposte dal questore, e per coloro che non ottemperino all'ordine di scioglimento di una riunione, prevedendo quali nuovi illeciti amministrativi il mancato rispetto degli itinerari stabiliti o delle limitazioni alla circolazione, qualora ne derivi un pericolo per la sicurezza o l'incolumità pubblica, l'intralcio al regolare funzionamento dei servizi di soccorso pubblico urgente, il turbamento del pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico o del regolare espletamento del relativo servizio di ordine e sicurezza pubblica, ed infine inasprendo le pene per chi tenga la condotta – già depenalizzata – di cui all'art. 654 cod. pen.

L'**art. 10**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 4**, prevede che il giudice, con la sentenza di condanna per alcuni reati commessi in occasione o a causa di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico, possa disporre il **divieto di partecipare a pubbliche riunioni e di prendere parte a pubblici assembramenti** della medesima natura o tipologia di quelli in occasione o a causa dei quali è stato commesso il reato, e possa, altresì, irrogare la pena accessoria dell'obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità; nei confronti dei medesimi soggetti il questore, laddove sussistano specifiche ragioni di pericolosità, può imporre al condannato l'obbligo di comparizione personale presso un ufficio di

polizia nel corso della giornata in cui si svolgono le riunioni per le quali opera il divieto, con provvedimento motivato soggetto alla medesima disciplina prevista per il cd. DASPO sportivo.

L'**art. 11**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 7**, modifica rubrica e testo dell'**art. 583-quater cod. pen.**, estendendo la già prevista disciplina (ivi compresa l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza) ai casi di lesioni personale cagionate al **personale scolastico** ed a quello **ferroviario**, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni.

Gli **artt. 12, 13 e 14**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 10**, prevedono una nuova disciplina dell'**iscrizione della notizia di reato e dello svolgimento delle indagini preliminari** «quando appare evidente che il fatto è stato compiuto in presenza di una **causa di giustificazione**» (così il nuovo art. 335, comma 1-bis.1, cod. proc. pen.): l'iscrizione avverrà mediante annotazione preliminare in un istituendo separato modello, ed anche in tal caso troveranno applicazione le già vigenti disposizioni in tema di assistenza legale per il personale delle forze di polizia, delle forze armate e dei vigili del fuoco; quanto alle investigazioni ed alle determinazioni del pubblico ministero, si prevedono tempi ristretti tanto per la formulazione della richiesta di archiviazione «quando non è necessario procedere al compimento di ulteriori accertamenti», quanto per lo svolgimento degli ulteriori accertamenti che si ritengano necessari, ivi compreso l'incidente probatorio, che comporta l'iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335, comma 1-bis, cod. proc. pen.

L'**art. 15**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 11**, consente di applicare la disciplina delle **operazioni sotto copertura** agli ufficiali di polizia giudiziaria, appartenenti ai nuclei investigativi del Corpo di **polizia penitenziaria**, che acquisiscono elementi di prova in ordine a determinate fattispecie criminose nell'ambito delle operazioni di polizia di loro competenza.

L'**art. 16**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 12**, reca modifiche alla disciplina concernente i c.d. **permessi di necessità**, sia con riferimento ai detenuti soggetti al regime differenziato di cui all'art. 41-bis ord. pen., sia con riferimento ai detenuti collaboratori di giustizia.

Gli **artt. 17, 18, 19, 19-bis, 20, 21, 21-bis, 22, 23, 24, 25 e 26, commi 1 e 2**, introducono disposizioni in materia di accesso ai ruoli e alle carriere e di concorsi interni della Polizia di Stato, in materia di remunerazione del lavoro straordinario del personale della Polizia di Stato, in materia di accesso al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato ed in materia di reclutamento e carriera del personale dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, del Corpo di Polizia penitenziaria e del Ministero dell'Interno.

L'**art. 26, commi 3, 4 e 5**, prevede l'incremento delle risorse destinate al Fondo per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.

L'**art. 27** prevede la possibilità di assumere presso amministrazioni pubbliche, se affetti da invalidità pari o superiore all'80%, le vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata ed il personale sanitario contagiato da Covid-19, e riconosce alle vittime del dovere ed ai loro familiari, anche superstiti, il diritto di assentarsi dal posto di lavoro - fino a ventiquattro ore annue - per partecipare a iniziative pubbliche volte a diffondere la cultura della legalità e la memoria delle vittime della criminalità organizzata e del terrorismo.

L'**art. 27-bis**, introdotto in sede di conversione, riconosce al personale impegnato nella lotta alla criminalità organizzata la facoltà di riscattare gli immobili di edilizia residenziale condotti in locazione o in godimento ai sensi dell'art. 18, comma 1, d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 103.

L'**art. 28**, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 13**, introduce l'obbligo per detenuti ed internati stranieri di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire gli elementi in loro possesso in ordine ad età, identità e cittadinanza nonché in ordine ai Paesi in cui hanno soggiornato o sono transitati, prevedendo che l'inosservanza rilevi ai fini della liberazione anticipata ed ai fini del giudizio di pericolosità sociale funzionale all'espulsione dello straniero condannato per reati che prevedano l'arresto in flagranza.

L'**art. 29** prevede che l'ufficio di polizia di frontiera - ovvero il questore, quando abbia le attribuzioni di polizia di frontiera - curi le attività di trasferimento nello Stato membro di arrivo delle persone rintracciate nelle zone di frontiera interna all'Unione europea e prive del diritto di soggiorno; prevede, altresì, che in caso di violazione di un secondo ordine di espulsione non occorre l'adozione di un ulteriore ordine di espulsione ma, salvo che sopraggiungano situazioni personali diverse, possa direttamente disporsi il trattenimento presso un centro di permanenza per i rimpatri ovvero, quando possibile, all'espulsione amministrativa; dispone, infine, l'abrogazione della disposizione del Testo unico sulle spese di giustizia che prevede la concessione del patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dai limiti reddituali, per i ricorsi degli stranieri extra UE avverso i provvedimenti di espulsione.

L'**art. 30** autorizza il Ministero dell'interno a derogare, fino al 31 dicembre 2028, alle disposizioni di legge - ad eccezione di quelle penali, antimafia e dell'Unione europea - per la realizzazione e la ristrutturazione dei centri per l'accoglienza, l'assistenza e al trattenimento dei cittadini stranieri, e prevede, altresì, che le notificazioni degli atti ai richiedenti asilo possano essere effettuate, in alternativa al servizio postale ordinario, mediante posta elettronica certificata.

L'**art. 30-bis**, introdotto in sede di conversione, ha apportato modifiche alla disciplina dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, di cui all'art. 14-ter d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, prevedendo il coinvolgimento del Consiglio nazionale forense e il riconoscimento di un compenso al rappresentante che assiste il cittadino straniero nel procedimento. La norma ha sollevato immediate censure di incostituzionalità, provenienti sia dal mondo istituzionale che da quello accademico, con particolare riferimento al previsto ruolo collaborativo del difensore, sul quale si era posta un'inedita obbligazione di risultato, con un compenso subordinato alla partenza dello straniero dal territorio dello Stato². Preso atto di tali rilievi, e stante l'impossibilità, per mancanza dei tempi tecnici, di emendare il testo in sede parlamentare, lo stesso 24 aprile 2006, è stato adottato il d.l. 24 aprile 2026, n. 55, pubblicato ed entrato in vigore nella stessa data della legge di conversione del "decreto sicurezza", che ha diversamente definito i soggetti coinvolti nella procedura, i criteri di remunerazione e la copertura finanziaria³.

L'**art. 30-ter**, introdotto in sede di conversione, come meglio si illustrerà nel **paragrafo 14**, prescrive che, in tema di **espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione** (art. 16 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), la decisione del magistrato di sorveglianza intervenga nel termine di quindici giorni, con precedenza rispetto ad altre istanze proposte o pendenti relative al detenuto.

L'**art. 31** autorizza il versamento da parte delle Autorità svizzere del contributo per il sostegno di misure nel settore della migrazione, nel quadro dell'Accordo quadro tra Italia e Svizzera sottoscritto il 17 maggio 2024, per le spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento, l'adeguamento e la ristrutturazione di immobili destinati a sedi di centri di accoglienza e di centri di trattenimento di cittadini stranieri.

L'**art. 32** stabilisce che il Ministero dell'interno può, in deroga alla normativa vigente, affidare direttamente alla Croce Rossa Italiana, fino al 31 dicembre 2028, la gestione delle attività umanitarie presso i centri di permanenza per i rimpatri.

L'**art. 33** riguarda, infine, l'entrata in vigore del decreto.

In relazione ai presupposti che hanno portato all'adozione del decreto poi convertito in legge, si rimanda alle considerazioni che verranno sviluppate in relazione alle singole disposizioni; in linea generale va rilevato che, in sede

² Cfr., tra gli altri, SERIO, *Un "premio" per i rimpatri. Ma l'avvocato è il garante dei diritti del cliente, non un ausiliario del governo*, su *Questione Giustizia*, 21 aprile 2026; GATTA, *Un'abnormità da sopprimere*, ne *La Repubblica*, 21 aprile 2026.

³ Per un commento alle modifiche introdotte da decreto-legge n. 55 del 2026, cfr. CISTERNA, *Rimpatri assistiti: si torna nell'alveo della necessaria costituzionalità*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 91.

parlamentare, il decreto-legge è stato oggetto di vivaci discussioni, nell'ambito delle quali sono stati adombrati profili di illegittimità costituzionale con riguardo ai presupposti di straordinaria necessità e urgenza, ma anche sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto del provvedimento⁴.

⁴ Il **parere** approvato nel corso della seduta dell'11 marzo 2026 dal **Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica**, consultabile sul sito istituzionale del Senato, rileva in proposito quanto segue: «con riguardo ai **presupposti di straordinaria necessità e urgenza**, ferme restando le valutazioni di competenza della Commissione affari costituzionali, nel preambolo si fa riferimento a quattro principali finalità dell'intervento normativo, senza fornire argomentazioni specifiche sulla sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza costituzionalmente prescritto per l'adozione da parte del Governo di un provvedimento provvisorio con forza di legge, argomentazioni che dovrebbero essere indicate con riferimento a ogni singolo articolo o misura del decreto-legge; in proposito, si ricorda che, anche secondo il consolidato indirizzo della Corte costituzionale, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione dell'atto e che la mancanza del presupposto in questione configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, che risulterebbe adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione. Come chiaramente affermato dalla Corte, «i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione così delineati non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto» (sentenza n. 146 del 2024); sotto il **profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto**, il decreto-legge prevede misure specifiche, che riguardano ambiti anche molto differenti tra loro; sebbene né l'articolo 77 né l'articolo 25 della Costituzione vietino espressamente di disciplinare con decreto-legge la materia penale, l'introduzione mediante decretazione d'urgenza di nuove fattispecie di reato, nuove circostanze aggravanti e disposizioni di procedura penale confligge con quelle esigenze di ponderazione che sono più efficacemente salvaguardate dall'ordinario *iter* parlamentare e rende più probabili ripetuti interventi normativi sul medesimo oggetto anche in un breve arco temporale».

PARTE PRIMA
MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE PENALE SOSTANZIALE
E CORRELATI INTERVENTI PROCESSUALI

2. Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere (art. 1).

L'art. 1 del "decreto sicurezza" interviene sulla legge 18 aprile 1975, n. 110, recante *Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi*, **modificandone gli artt. 4 e 4-bis ed introducendo gli artt. 4-ter e 4-quater**, al fine di contrastare con maggiore efficacia la diffusione di armi e strumenti atti a offendere - in coerenza con uno degli scopi principali indicati nel preambolo del decreto-legge: la «necessità e urgenza di prevedere misure volte a potenziare le attività di prevenzione e contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere» - attraverso l'introduzione di nuove limitazioni al porto di oggetti da taglio, l'irrigidimento dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e la previsione del divieto di vendita di armi bianche ai minori.

Nella *Relazione illustrativa* che accompagna il disegno di legge di conversione⁵ si rappresenta che l'intervento intende contrastare «il fenomeno dell'utilizzo sempre più diffuso e indebito di strumenti atti ad offendere da parte di fasce giovanili della popolazione, anche intervenendo sull'ampia possibilità di acquisire sul mercato tali strumenti. L'obiettivo, in particolare, è quello di rafforzare l'efficacia dell'attività di prevenzione e di controllo di condotte potenzialmente criminose, al fine di intercettare e di interrompere il cosiddetto ciclo della violenza, evitando conseguenze anche letali, per le vittime di tali condotte. In questa prospettiva, si inserisce l'esigenza sempre più pressante - proprio in ragione dell'ampliamento del fenomeno - di affinare la normativa vigente attesa la crescente preoccupazione per l'aumento di episodi di violenza tra i giovani, spesso legati all'uso di strumenti atti ad offendere durante scontri fra bande giovanili o semplici diverbi che si consumano ovunque, nelle scuole, nei locali notturni e persino nei parchi pubblici, divenuti scenari di violenza. L'uso, sempre più diffuso tra i giovanissimi, di coltelli o altri oggetti che possono diventare particolarmente offensivi, se usati in maniera difforme rispetto alle loro finalità, richiede di approntare un insieme di interventi di prevenzione e contrasto in materia di armi o di strumenti atti ad offendere».

La linea di intervento prescelta privilegia, come si sta per illustrare, un modello di disciplina integrato, nel quale l'inasprimento del trattamento sanzionatorio e la puntuale tipizzazione delle fattispecie incriminatrici si

⁵ Consultabile sul sito istituzionale del Senato.

accompagnano all'introduzione o al rafforzamento di strumenti amministrativi di prevenzione, destinati ad incidere sulle condizioni soggettive e oggettive che possono favorire la reiterazione di condotte pericolose per la sicurezza collettiva⁶.

2.1. Il quadro normativo vigente.

In via di premessa e di inquadramento generale, occorre ricordare che l'art. 4 legge 18 aprile 1975, n. 110 fa parte del **sistema sanzionatorio previsto per chi porti in luogo pubblico armi ed altri strumenti di offesa**, sistema che può essere così schematizzato:

* l'art. 12 legge 14 ottobre 1974, n. 497 punisce il porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di un'**arma da guerra**, o di parti di essa;

* l'art. 14 legge 14 ottobre 1974, n. 497 punisce il porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di un'**arma comune da sparo**, o di parti di essa atte all'impiego;

* l'art. 4, comma primo, legge 18 aprile 1975, n. 110 punisce con l'arresto da uno a tre anni e con l'ammenda da 1.000 a 10.000 euro colui che porti fuori della propria abitazione o delle relative pertinenze le cosiddette **armi proprie bianche** («mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione»), salvo che non sia stato autorizzato ai sensi dell'art. 42 TULPS⁷: si tratta di oggetti che hanno quale propria destinazione naturale l'offesa alla persona, sicché, salvi i casi di autorizzazione, ne è sempre vietato il porto;

* l'art. 4, comma secondo, legge 18 aprile 1975, n. 110 punisce con la medesima pena⁸ il porto fuori della propria abitazione o delle relative pertinenze, senza giustificato motivo, delle **armi improprie**, ovvero di quegli oggetti che, pur se non naturalmente destinati all'offesa alla persona, sono suscettibili di un tale impiego: «bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche, nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona, gli strumenti di cui all'articolo 5, quarto comma⁹,

⁶ In tal senso il *Parere* reso dal Consiglio Superiore della Magistratura ai sensi dell'art. 2, comma decimo, legge 24 marzo 1958, n. 195, approvato dal Plenum il 15 aprile 2025, pag. 3.

⁷ Si rammenta che, ai sensi dell'art. 42 R.D. 18 giugno 1931, n. 773, «Il questore ha facoltà di dare licenza per porto d'armi lunghe da fuoco e il prefetto ha facoltà di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65. La licenza, la cui durata non sia diversamente stabilita dalla legge, ha validità annuale».

⁸ Nei casi di lieve entità riferibili al porto dei soli oggetti atti ad offendere può essere irrogata la sola pena dell'ammenda.

⁹ «Gli strumenti riproducenti armi non possono essere fabbricati con l'impiego di tecniche e di materiali che ne consentano la trasformazione in armi da guerra o comuni da sparo o che consentano l'utilizzo del relativo munizionamento o il lancio di oggetti idonei all'offesa della persona. I predetti strumenti se realizzati in metallo devono avere la canna completamente ostruita, non in grado di

nonché i puntatori laser o oggetti con funzione di puntatori laser, di classe pari o superiore a 3b»: qualora si tratti non degli oggetti analiticamente elencati nella prima parte della disposizione, ma di quelli indicati in modo generico nella sua parte finale («qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio»), la rilevanza penale del porto presuppone, oltre alla mancanza di un giustificato motivo, che ricorrano circostanze di tempo e di luogo tali da rendere evidente la possibilità di utilizzarli per l'offesa alla persona¹⁰;

* l'art. 4-*bis* legge 18 aprile 1975, n. 110, introdotto - con contestuale abrogazione dell'art. 699, comma secondo, cod. pen. - dal d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159 (cd. "decreto Caivano"), punisce con la reclusione da uno a tre anni il porto fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa di «**un'arma per cui non è ammessa licenza**»¹¹, salvo che il fatto costituisca più grave reato; la norma, che deroga alla disciplina generale dell'art. 4 in relazione ad oggetti la cui natura intrinsecamente pericolosa preclude *a priori* l'ottenimento di un titolo autorizzatorio, non trova, dunque, applicazione quando il possesso dell'arma, o il suo utilizzo, sono già previsti quali elementi costitutivi di una più grave fattispecie incriminatrice o aggravante.

Come ha in più occasioni chiarito la giurisprudenza di legittimità, «Sono da qualificare come armi tutti gli strumenti atti ad offendere e che sono, naturalmente, destinati a recare un'offesa o un danno ad altro soggetto.

camerare cartucce ed avere la canna occlusa da un tappo rosso inamovibile. Quelli da segnalazione acustica, destinati a produrre un rumore tramite l'accensione di una cartuccia a salve, devono avere la canna occlusa da un inserto di metallo ed un tappo rosso inamovibile all'estremità della canna».

¹⁰ Dunque, «Gli oggetti indicati specificamente nella prima parte dell'art. 4, comma 2, legge 18 aprile 1975, n. 110, sono equiparabili alle armi improprie, sicché il loro porto costituisce reato alla sola condizione che avvenga "senza giustificato motivo", mentre per gli altri oggetti, non indicati in dettaglio, cui si riferisce l'ultima parte della citata disposizione occorre altresì che appaiano "chiaramente utilizzabili, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona"» (Sez. 1, n. 45184 del 11/10/2023, Visalli, Rv. 285506-01). Come ha osservato in motivazione Sez. 1, n. 13037 del 03/03/2026, Jridi, non mass., «ne consegue che l'accertamento della concreta utilizzabilità offensiva è richiesto esclusivamente con riferimento agli strumenti innominati, mentre non è necessario quando l'oggetto, per le sue caratteristiche intrinseche, rientri tra quelli tipizzati nella prima parte del secondo comma, in relazione ai quali il legislatore ha già operato una valutazione *ex ante* di pericolosità. Tale assetto normativo è stato ritenuto conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale, che, con sentenza n. 139 del 22/03/2023, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, prima parte, della legge n. 110 del 1975, nella parte in cui non richiede, ai fini della punibilità del fatto, la sussistenza di circostanze di tempo e di luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona, sul rilievo che la distinzione rispetto agli strumenti innominati non è priva di *ratio*, avendo il legislatore incluso tra gli strumenti nominati quelli che, per le loro caratteristiche, si presentano oggettivamente più pericolosi e strutturalmente prossimi alle armi proprie "bianche", nonché quelli che, in base all'esperienza, si prestano ad essere impiegati più facilmente e con maggiore frequenza per l'offesa alla persona. In coerenza con tale ricostruzione, la giurisprudenza di legittimità è ferma nel ritenere che anche il porto di una mazza da baseball integri il reato di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 110 del 1975, quando avvenga senza giustificato motivo, indipendentemente dalla concreta prospettabilità di una sua utilizzazione offensiva (*ex multis*, Sez. 1, n. 32269 del 03/07/2003, Porcu, Rv. 225116). Ai fini, quindi, della configurabilità del reato previsto dall'art. 4, comma 2 prima parte, della legge 18 aprile 1975, n. 110, con riferimento agli strumenti ivi espressamente enumerati, è sufficiente la loro oggettiva adeguatezza all'impiego offensivo, quando il porto avvenga senza giustificato motivo fuori dell'abitazione o delle sue appartenenze, prescindendosi sia dalla pregressa consumazione di offese alla persona, sia dalla necessità che l'agente inserisca la condotta in una concreta ed effettiva prospettiva di aggressione».

¹¹ La norma di riferimento è l'art. 42 TULPS, già innanzi richiamato.

All'interno della categoria si suole distinguere le armi bianche dalle armi da fuoco. Le prime comprendono tutti gli strumenti atti ad offendere che possono provocare ferite per mezzo di punte (come pugnali e baionette), forme contundenti (manganelli) o lame di metallo (sciabole, spade, katane, ecc.). Nella categoria rientrano, altresì, quelle che permettono di scagliare altri oggetti (archi, balestre, cerbottane, o cdd. armi da lancio). In generale, le armi bianche sfruttano solo la forza di chi le impugna e la potenzialità lesiva dell'oggetto. Le armi da fuoco sono strumenti atti ad offendere che sfruttano il particolare meccanismo costruttivo, basato sull'esplosione o sulla deflagrazione. Esse integrano la categoria delle classiche armi da sparo e utilizzano, dunque, una peculiarità di tipo esplosivo (pistole, bombe, fucili, ecc.). Le armi da fuoco si contraddistinguono, allora, per un utilizzo ben diverso dalle armi bianche. Queste ultime richiedono la forza e l'abilità dell'utilizzatore; quelle da fuoco, sfruttano, per recare offesa, il semplice risultato del meccanismo esplosivo. Le armi improprie, a differenza di quelle proprie, possono essere qualificate come strumenti idonei a offendere, ma non hanno, in via esclusiva e per destinazione naturale, quello scopo, né sono state ideate e realizzate per quella finalità. Si possono definire improprie, allora, le armi che, per loro natura, non sono destinate all'offesa della persona, pur potendo, tuttavia, nuocere, se utilizzate in maniera pericolosa (cacciaviti, martelli, asce, trapani, catene, tubi di ferro e qualsiasi strumento che, pur non avendo come naturale destinazione l'offesa, può essere utilizzato anche con quel fine). La distinzione indicata è stata tracciata dalla giurisprudenza di legittimità che ha spiegato che in tema di reati concernenti le armi, per arma in senso proprio deve intendersi quella la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona; rientrano in tale categoria, secondo l'art. 30 T.U.L.P.S. e l'art. 45 comma primo, del relativo regolamento, sia le armi da sparo che quelle cosiddette bianche. Sono invece armi improprie quelle che, pur avendo una specifica diversa destinazione, possono tuttavia servire all'offesa personale, secondo le indicazioni date dall'art. 4 legge 18 aprile 1975 n. 110. Delle armi proprie in genere è vietata la detenzione non previamente denunciata all'autorità di pubblica sicurezza; delle armi improprie è vietato solo il porto, non anche la detenzione»¹².

2.2. Le nuove norme che incidono sull'assetto penale sostanziale.

Svolta questa necessaria premessa, tesa a ricostruire il già articolato quadro normativo vigente, possono essere analizzate nel dettaglio le innovazioni introdotte dal "decreto sicurezza", che interviene tanto sull'**art. 4**, che, come si è visto, disciplina il porto al di fuori dell'abitazione di armi e di oggetti atti ad

¹² Così, in motivazione, la già citata Sez. 1, n. 23840 del 13/01/2021, Brassi, Rv. 281398-01.

offendere, quanto sull'**art. 4-bis**, che, come si è visto, disciplina il porto al di fuori dell'abitazione di armi per le quali non è ammessa licenza; il decreto introduce, altresì, l'**art. 4-ter**, che prevede sanzioni amministrative connesse al porto di armi o di strumenti atti ad offendere da parte di minorenni, e l'**art. 4-quater**, che vieta la vendita ai minori di strumenti atti ad offendere, prevedendo, in caso di violazioni, sanzioni di natura amministrativa.

Più nel dettaglio, l'art. 1, comma 1, lett. a), del "decreto sicurezza" prevede che all'**art. 4** legge 18 aprile 1975, n. 110 (Porto di armi od oggetti atti ad offendere), dopo i primi sette commi, siano aggiunti i seguenti tre commi (in corsivo le parti introdotte o modificate in sede di conversione):

«Chiunque, senza giustificato motivo, porta fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa strumenti dotati di lama affilata o appuntita eccedente in lunghezza i centimetri otto, *nonché strumenti con lama pieghevole di lunghezza pari o superiore a centimetri cinque, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo di blocco della lama oppure apribili con una sola mano*, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Si applica il comma 2 dell'articolo 4-bis.

Accertati i fatti di cui all'ottavo comma, gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria trasmettono i relativi atti al prefetto del luogo della commessa violazione, il quale può applicare, per un periodo fino ad un anno, una o più delle seguenti sanzioni amministrative accessorie, dandone comunicazione all'autorità giudiziaria competente: a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli; b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla.

In relazione alle sanzioni di cui al comma precedente, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 75, commi 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 12, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

L'art. 1, comma 1, lett. b), del "decreto sicurezza" prevede la riscrittura dell'**art. 4-bis** legge 18 aprile 1975, n. 110, nel modo che segue (in sottolineato le parti introdotte dal decreto; in corsivo le parti introdotte o modificate in sede di conversione):

(Porto di armi per cui non è ammessa licenza e di particolari strumenti da punta e da taglio)

«1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, porta un'arma per cui non è ammessa licenza, compresi gli strumenti con lama a due tagli e a punta acuta, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La medesima pena si applica a chiunque porta, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa,

strumenti con lama pieghevole di lunghezza pari o superiore a centimetri cinque, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo a scatto, indipendentemente dalla presenza del blocco della lama, nonché strumenti dotati di lama affilata o appuntita del tipo "a farfalla" oppure camuffati da altri strumenti od occultati in altri oggetti.

2. Salvo che il porto di armi o di strumenti atti ad offendere sia previsto come elemento costitutivo o circostanza aggravante specifica per il reato commesso, la pena prevista dal comma 1 è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso:

- a) da persone travisate o da più persone riunite;
- b) nei luoghi di cui all'articolo 61, numero 11-ter), del codice penale;
- c) nelle immediate vicinanze di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro, parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico, stazioni ferroviarie, anche metropolitane, e luoghi destinati alla sosta o alla fermata di mezzi di pubblico trasporto, nonché all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri o dei mezzi di pubblico trasporto;
- d) in un luogo in cui vi sia concorso o adunanza di persone ovvero una riunione pubblica.

2-bis. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, nono e decimo comma, in materia di sanzioni amministrative accessorie.

2-ter. Con la condanna deve essere disposta la confisca degli strumenti di cui al comma 1».

Per effetto delle modifiche in commento, dunque:

* il porto ingiustificato di strumenti dotati di lama affilata o appuntita lunga più di otto centimetri ed il porto di strumenti dotati di lama pieghevole, lunghi almeno cinque centimetri, a un solo taglio e con punta acuta, muniti di meccanismo di blocco della lama ovvero apribili con una sola mano, non rientrano più tra le condotte incriminate dalla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 4, comma primo, della legge n. 110 del 1975, ma integrano il nuovo delitto punito dall'art. 4, comma ottavo, della stessa legge con la reclusione da sei mesi a tre anni;

* il porto di strumenti con lama a due tagli e a punta acuta, di strumenti con lama pieghevole lunga almeno cinque centimetri, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo a scatto, indipendentemente dalla presenza del blocco della lama, ed infine il porto di strumenti dotati di lama affilata o appuntita del tipo "a farfalla" oppure camuffati da altri strumenti od occultati in altri oggetti¹³ integrano (al pari del porto di armi per le quali non è ammessa licenza, e salvo

¹³ Come può leggersi nel *Dossier* realizzato dal Servizio Studi del Senato, pag. 12, gli strumenti appena elencati, «pur non essendo armi in senso stretto, presentano caratteristiche costruttive tali da renderli particolarmente insidiosi per la sicurezza pubblica».

che il fatto non costituisca un più grave reato) il delitto di cui all'art. 4-*bis*, comma primo, della legge n. 110 del 1975, punito con la reclusione da uno a tre anni¹⁴.

Per tutte le nuove ipotesi delittuose sono previste l'applicazione delle **circostanze aggravanti** a effetto speciale di cui all'art. 4-*bis*, comma secondo, della legge n. 110 del 1975 (che, prima del "decreto sicurezza", erano applicabili solo nelle ipotesi di «porto d'arma»), ivi compresa quella di nuova introduzione relativa ai fatti commessi all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri o dei mezzi di pubblico trasporto¹⁵, e, in caso di condanna per il delitto di cui all'art. 4-*bis*, la **confisca obbligatoria** degli strumenti da punta e da taglio; ad esse possono, inoltre, conseguire **sanzioni di carattere amministrativo**, essendosi previsto che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, «accertati i fatti»¹⁶, ne diano notizia al prefetto territorialmente competente, che, seguendo il modello procedimentale di cui all'art. 75 del Testo Unico sugli stupefacenti, può

¹⁴ Come ha notato TONA, *Vendita on line delle armi bianche, maggiore età sotto controllo dell'Agcom - La disciplina delle armi*, in *Guida al diritto*, n. 10 del 21 marzo 2026, 41, la nuova previsione relativa agli strumenti con lama a due tagli e a punta acuta «recepisce la prassi applicativa formatasi quando la condotta era tipizzata come contravvenzione», in quanto la giurisprudenza aveva già considerato dirimente la presenza della punta acuta e della lama a due tagli ai fini dell'applicazione non dell'art. 4 della legge n. 110 del 1975, ma dell'art. 699, comma secondo, cod. pen., poi confluito - a seguito di quanto previsto dal "decreto Caivano" - nell'art. 4-*bis* della legge n. 110 del 1975 (cfr., in termini, Sez. 1, n. 17255 del 01/04/2019, Naccarato, Rv. 275252-01, secondo cui «Ai fini della qualificazione di un "coltello" quale arma propria od impropria, deve farsi riferimento, rispettivamente, alla presenza o alla assenza della punta acuta e della lama a due tagli, tipica delle armi bianche corte, mentre sono irrilevanti le particolarità di costruzione dello strumento». L'A. rileva, altresì, che «I giudici di legittimità avevano inquadrato tra le armi proprie "bianche" anche "il coltello che, pur non essendo a scatto, presenta una lama che diventa fissa alla fine del percorso manuale d'estrazione, con le caratteristiche proprie del pugnale, tanto che la successiva chiusura necessita di un meccanismo di disincaglio" (Cassazione n. 16685/2008), il coltello a scatto (cosiddetta "molletta") (Cassazione n. 45548/2015), il coltello a farfalla o "butterfly" tipo "balisong" (Cassazione n. 20705/2014), la baionetta, come elemento autonomo non innestato nel fucile (Cassazione n. 21303/2016), la "katana", tipica spada utilizzata dai samurai giapponesi (Cassazione n. 19198/2012); gran parte cioè degli strumenti descritti nel periodo aggiunto dal decreto legge n. 23 del 2026 al comma dell'articolo 4-*bis* della legge n. 110 del 1975».

¹⁵ La precedente formulazione della norma aggravava unicamente le condotte perpetrate nelle stazioni ferroviarie e metropolitane, e nei luoghi destinati alla sosta o alla fermata di mezzi di pubblico trasporto: la novella consente di applicare la circostanza anche a quelle perpetrate all'interno dei mezzi in viaggio, al pari di quanto accade, per effetto dell'art. 62, comma primo, n. 11-*decies*, cod. pen., in relazione 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».

¹⁶ Esprime ragionevoli critiche circa questo inciso TONA, *op. cit.*, 43, a meno che non si ritenga che «i fatti» possano ritenersi «accertati» solo all'esito della sentenza definitiva di condanna: a ragionare diversamente, e, dunque, a ritenere che l'accertamento a tali fini rilevante sia quello operato nell'immediatezza dei fatti dalla polizia giudiziaria, potrebbe addivenirsi alla irrogazione di una sanzione amministrativa a prescindere dagli esiti del procedimento penale, nel cui ambito potrebbero, tuttavia, essere acquisiti elementi idonei ad escludere la sussistenza dei fatti, o la loro ascrivibilità o rimproverabilità all'incolpato. Proprio per evitare frizioni sistematiche, è stata proposta una lettura "interinale", che qualifica le misure amministrative come temporanee e anticipatorie, destinate a seguire l'esito dell'accertamento penale, soprattutto quando il procedimento si definisca in senso favorevole al destinatario: come rileva FARRUGGIO, *Il porto di strumenti da taglio*, su *Giustizia insieme*, 7 aprile 2026, «In questa stessa prospettiva, il nuovo art. 4, comma 9, prevede che dell'applicazione della misura sia data comunicazione all'autorità giudiziaria, senza però chiarire quale funzione tale adempimento debba assolvere nel procedimento penale; tale comunicazione può allora essere letta come strumento di coordinamento, volto a rendere conoscibile al giudice l'avvenuta adozione della misura amministrativa, così da consentire una gestione non irragionevole del cumulo. Il punto è decisivo, perché la tenuta del doppio binario non dipende soltanto dalla coesistenza di strumenti diversi, ma anche dal loro effettivo coordinamento e dalla capacità del sistema di scongiurare duplicazioni afflittive prive di adeguata giustificazione».

irrogare, per una durata non eccedente l'anno, una o più sanzioni amministrative accessorie incidenti sui titoli abilitativi del trasgressore (patente di guida, certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli, certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, licenza di porto d'armi)¹⁷.

Per effetto delle norme introdotte dal "decreto sicurezza", si è, dunque, venuto a creare un **disallineamento** tra il trattamento sanzionatorio riservato a colui che porti un coltello avente lama lunga più di otto centimetri, e quello riservato a chi porti un coltello con lama più corta, ma dotato di un meccanismo di apertura facilitata; ed invero:

* la prima condotta è punita con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni, mentre la seconda è punita con una pena minima doppia (un anno di reclusione), invariata la pena massima di tre anni di reclusione, «con la conseguenza che strumenti dimensionalmente minori, sol perché tecnicamente più complessi, potrebbero ricevere un trattamento sanzionatorio minimo raddoppiato rispetto a strumenti potenzialmente più offensivi ma a lama fissa»¹⁸;

* la prima condotta è punita solo qualora sia stata tenuta «senza giustificato motivo», mentre per la seconda non è prevista alcuna clausola di salvaguardia: il citato *Dossier* osserva, in proposito, che «ciò potrebbe indurre a interpretare il porto di tali oggetti come assoluto e sempre vietato fuori dall'abitazione, al pari delle armi proprie non licenziabili, privando il cittadino della possibilità di giustificare il possesso dello strumento per ragioni lavorative o ricreative, con un evidente irrigidimento che mal si concilia con la natura di "strumenti" e non di "armi" degli oggetti in questione»¹⁹. In realtà l'uso del condizionale è improprio: dal testo delle nuove disposizioni si evince nitidamente che il porto degli strumenti ai quali fa riferimento l'art. 4-*bis*, comma primo, della legge n. 110 del 1975 è senz'altro sempre vietato e non giustificabile, sicché coloro che utilizzano i coltelli per ragioni lavorative o ricreative dovranno necessariamente utilizzare,

¹⁷ Nota BERNARDONI, *op. cit.*, che il generico richiamo all'art. 75 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 («si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 75, commi 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 12, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309») può essere fonte di incertezze interpretative: «a mero titolo esemplificativo, ci si potrebbe chiedere se operi la disposizione – contenuta nel quarto comma dell'art. 75 – che consente agli organi di polizia, "ove, al momento dell'accertamento, l'interessato abbia la diretta e immediata disponibilità di veicoli a motore" di procedere al ritiro immediato della patente, che appare strettamente connessa ai rischi derivanti dalla guida in stato di alterazione dovuta all'uso di stupefacenti e assai meno correlata al porto di armi da punta o taglio».

¹⁸ Così il citato *Dossier*, pag. 13. Parla di «vistosa asimmetria» che «incrina la progressione sanzionatoria che dovrebbe sorreggere il rapporto tra fattispecie generale e figura speciale» FARRUGGIO, *op. cit.*

¹⁹ Così il citato *Dossier*, pag. 13. Cfr. in argomento le riflessioni di CALVI, *Giusto vietare il porto di coltelli nelle città ma in montagna l'aria che si respira è diversa*, su *Avvenire* del 3 aprile 2026: «In montagna un coltello è come il bastone o gli scarponi. Probabilmente non c'è un escursionista tra le migliaia che battono i 40mila chilometri di sentieri italiani che non abbia un coltello con sé. Serve a tagliare il pane, il salame, il formaggio d'alpe, a recidere una corda in caso di emergenza, a pulire i funghi, aiuta con la legna se si deve accendere un fuoco. A chi vive veramente in modo avventuroso e alpino un coltello serve a liberare un animale in trappolato o a salvarsi nel caso del morso di una vipera, a chi invece resta sul tracciato serve a immaginare di poterlo fare, utile anche solo per attendere la sera al rifugio, su un sasso, intagliando un ramo secco».

per evitare le sanzioni previste dalla appena citata norma incriminatrice, o gli strumenti descritti dall'art. 4, secondo comma (ossia quelli da punta e da taglio che non abbiano le caratteristiche previste dal successivo ottavo comma o dall'art. 4-*bis* della legge n. 110 del 1975), o gli strumenti descritti dall'art. 4, ottavo comma (ossia quelli dotati di lama fissa a un solo taglio più lunga di 8 centimetri, e quelli con lama pieghevole lunga almeno 5 centimetri, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo di blocco della lama oppure apribili con una sola mano²⁰), o gli strumenti descritti dalla seconda parte dell'art. 4-*bis*, ma di misura inferiore a quella indicata (ossia quelli muniti di meccanismo a scatto, con lama pieghevole a un taglio e a punta acuta lunga non più di quattro centimetri).

Ed invero, attraverso le modifiche apportate in sede di conversione il legislatore ha stabilito che il divieto assoluto del porto non si correla alla lunghezza della lama, ma al meccanismo di funzionamento a scatto, che, rendendola di più immediata efficacia lesiva, ne illustra la destinazione a un pronto e assai poco controllabile utilizzo illecito, potenzialmente e gravemente pregiudizievole: se ne reprime, dunque, con norma speciale rispetto a quella contenuta nell'articolo 4, comma ottavo, della legge n. 110 del 1975, la disponibilità materiale in contesti pubblici, a prescindere dall'effettivo utilizzo offensivo²¹.

In conclusione, il quadro normativo venutosi a ricomporre a seguito della conversione in legge del "decreto sicurezza", le cui modifiche hanno di fatto ridotto l'elasticità applicativa di una disciplina tradizionalmente basata su categorie aperte ("oggetti atti ad offendere"), pur senza eliminare la componente valutativa affidata al "giustificato motivo" e alle circostanze del caso concreto²², prevede che:

* il porto di **qualsiasi strumento con lama a due tagli e a punta acuta** è punito ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma primo, della legge n. 110 del 1975 con la pena della reclusione da uno a tre anni; non è invocabile il giustificato motivo;

* il porto degli **strumenti con lama pieghevole lunga almeno 5 centimetri, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo a scatto, indipendentemente dalla presenza del blocco della lama**, e quello degli

²⁰ Proprio al fine di favorire chi utilizza i coltelli a scopo lavorativo o ricreativo, quest'ultima categoria di strumenti (tra i quali senz'altro rientrano, ad esempio, il classico coltello nautico con scioglinodi e lama bloccabile, ed il coltello svizzero utilizzato dagli escursionisti) è stata "spostata", in sede di conversione del decreto, dal primo comma dell'art. 4-*bis* all'ottavo comma dell'art. 4 della legge n. 110 del 1975, con conseguente possibilità di invocare il giustificato motivo.

²¹ TONA, *Coltelli: per la responsabilità è rilevante il meccanismo a scatto*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 41.

²² Così FARRUGGIO, *op. cit.*, che evidenzia, altresì, che «la clausola del "giustificato motivo" resta il vero baricentro applicativo, destinato a governare i casi limite e a evitare automatismi incompatibili con una lettura ragionevole della fattispecie», consentendo di bilanciare le esigenze di tutela della sicurezza pubblica con quelle di chi, per scopo ricreativo o lavorativo, faccia legittimamente uso di uno strumento da taglio. In tema, cfr. LOMBARDI, *Giustificato motivo nel porto di arma: possibili temperamenti nella prassi giudiziaria?* in *Penale Diritto e Procedura*, 4 ottobre 2021.

strumenti dotati di lama affilata o appuntita del tipo "a farfalla" oppure camuffati da altri strumenti od occultati in altri oggetti è punito ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma primo, della legge n. 110 del 1975 con la pena della reclusione da uno a tre anni; non è invocabile il giustificato motivo;

* il porto degli **strumenti con lama pieghevole lunga almeno 5 centimetri, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo di blocco della lama oppure apribili con una sola mano**, e il porto degli **strumenti dotati di lama affilata o appuntita più lunga di 8 centimetri**, sono puniti ai sensi dell'art. 4, comma ottavo, della legge n. 110 del 1975, se avvenuto senza giustificato motivo²³, con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni;

* il porto di **ogni altra arma da punta o da taglio**, esulando dalla disciplina dell'art. 4, comma secondo, della legge n. 110 del 1975 (che, invero, fa riferimento a «qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio»), è punito ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma primo, della legge n. 110 del 1975 con la pena della reclusione da uno a tre anni; non è invocabile il giustificato motivo;

* il porto di **ogni altro strumento da punta o da taglio atto a offendere** che non rientri nelle categorie fin qui descritte è, in via generale, punito ai sensi dell'art. 4, comma secondo, della legge n. 110 del 1975, se avvenuto senza giustificato motivo, con la pena dell'arresto da uno a tre anni e con l'ammenda da 1.000 a 10.000 euro; nei casi di lieve entità, riferibili al porto dei soli oggetti atti ad offendere, può essere irrogata la sola pena dell'ammenda.

2.3. Le nuove norme che incidono sull'assetto amministrativo: cenni.

Le due ulteriori modifiche, entrambe introdotte dall'art. 1, comma 1, lett. c), del "decreto sicurezza", investono aspetti non attinenti con la sfera penale sostanziale o processuale.

Il primo intervento, non modificato in sede di conversione, prevede l'introduzione del nuovo **art. 4-ter** legge 18 aprile 1975, n. 110 (Sanzioni amministrative connesse al porto di armi o di strumenti atti ad offendere da parte di minori di anni diciotto), a mente del quale:

«1. Se alcuno dei reati di cui agli articoli 4 e 4-bis è commesso da un minore di anni diciotto, nei confronti del soggetto che esercita la responsabilità

²³ Come ha sottolineato la Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 139 del 2023, in relazione a questi strumenti, che non hanno una destinazione di per sé illecita, «il riferimento al giustificato motivo, da un lato, attenua significativamente la probabilità che lo strumento sia destinato ad essere utilizzato per l'offesa; dall'altro, vale a circoscrivere la punibilità ai soli comportamenti che creano la situazione di pericolo senza avere alcuna utilità apprezzabile nella vita sociale». Resta naturalmente fermo che, come univocamente statuito dalla giurisprudenza di legittimità, «Il "giustificato motivo" rilevante ai sensi dell'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, non è quello dedotto a posteriori dall'imputato o dalla sua difesa, ma quello espresso immediatamente, in quanto riferibile all'attualità e suscettibile di una immediata verifica da parte dei verbalizzanti» (Sez. 1, n. 19307 del 30/01/2019, Naimi, Rv. 276187-01).

genitoriale sul minore è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1.000 euro.

2. L'autorità competente all'irrogazione della sanzione di cui al comma 1 è il prefetto. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

3. Le entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, nel medesimo esercizio finanziario, allo stato di previsione del Ministero dell'interno e per essere utilizzate, nel medesimo esercizio finanziario, per la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale contrattualizzato non dirigenziale dell'Amministrazione civile».

È stata, dunque, prevista una **responsabilità da posizione dei soggetti esercenti la potestà sul minore**, che, naturalmente, troverà spazio parallelamente alle norme destinate a sanzionare il minore; a tal proposito, nel citato *Dossier* si evidenzia come «mentre la responsabilità del minore debba essere accertata nelle forme del processo penale minorile, la sanzione per il genitore sia invece irrogata dal Prefetto secondo il rito della legge n. 689/1981. Tale "sdoppiamento" potrebbe generare **incertezze** nel caso in cui i due procedimenti dovessero giungere a conclusioni diverse sulla sussistenza del fatto o sulla legittimità del porto (ad esempio, riguardo al "giustificato motivo)". Inoltre, la disposizione **non distingue** tra le diverse gravità dei reati commessi dal minore (che possono variare da una contravvenzione a un delitto punito con tre anni di reclusione), prevedendo per il genitore la medesima cornice edittale pecuniaria in ogni caso»²⁴.

In dottrina sono state, a prima lettura, prospettate alcune **possibili criticità** insite nello strumento, introdotto al fine di responsabilizzare i titolari della potestà genitoriale: la sanzione parrebbe, invero, prescindere dall'accertamento di una condotta omissiva riconducibile alla *culpa in vigilando* o *in educando* e dalla prova di un nesso causale tra il comportamento del genitore e l'illecito di soggetti che, benché minorenni, godono, di fatto e di diritto, di ampia libertà di movimento e di autodeterminazione, sicché, si è rilevato, «la tensione con i principi fondamentali dell'ordinamento sanzionatorio è di immediata evidenza. L'art. 3 della l. 24 novembre 1981, n. 689 – il cui impianto costituisce la "parte generale" del diritto sanzionatorio amministrativo – stabilisce che ciascuno possa essere ritenuto responsabile in via amministrativa esclusivamente "della propria azione od omissione, cosciente e volontaria", escludendo così, anche in questo settore, ogni forma di responsabilità per fatto

²⁴ Cfr. pag. 14.

altrui. Significativamente, lo stesso art. 4-ter richiama le disposizioni della l. 689/1981 "in quanto compatibili": ma si tratta di una clausola di salvezza che, lungi dal risolvere il problema, ne accentua la portata, poiché esplicita la consapevolezza del legislatore di muoversi in un ambito governato da quei principi, salvo poi derogarvi senza fornire alcun temperamento effettivo che valga a salvaguardarne l'operatività»²⁵; pare, tuttavia, certamente prospettabile una diversa ricostruzione interpretativa, più aderente ai principi generali dettati dalla legge di depenalizzazione, e, in particolare, a quello appena citato di cui all'art. 3: ed invero, pur essendo consolidato nella giurisprudenza di legittimità il principio in base al quale l'art. 3 della legge n. 689 del 1981 postula una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, sicché è l'agente a dover dimostrare di aver agito senza colpa²⁶, dal tenore testuale della disposizione in oggetto si ricava che **sono pur sempre necessarie la coscienza e la volontà della condotta attiva od omissiva**, sia essa dolosa o colposa, poiché, come ha rilevato autorevole dottrina, l'imputazione dell'illecito amministrativo trova «il suo fondamento soggettivo sulla colpevolezza del trasgressore. Infatti, pur al netto di un espresso ed esplicito riconoscimento costituzionale, il principio di colpevolezza dell'illecito amministrativo è stato chiaramente sancito, *in primis*, dall'art. 3 co. 1 della l. 689/1981 e quindi ampiamente confermato e specificato in ulteriori disposizioni disseminate nella "parte generale" del "codice" dell'illecito amministrativo che ne formalizzavano i corollari tipici e indispensabili. Alludo alla necessaria conoscibilità del precetto, garantita dall'art. 1; all'imputabilità dell'agente come presupposto del rimprovero sanzionabile, di cui all'art. 2; alla rilevanza scusante dell'errore, prevista dall'art. 3 co. 2; alla responsabilità diretta dei partecipi disciplinata dall'art. 5. Conferma *a contrario*: ogni qual volta il legislatore dell'81 ha voluto derogare da questo generale principio "di sistema" lo ha fatto espressamente e dando alla correlata disciplina carattere di eccezione»²⁷.

²⁵ Così RIVERDITI, *op. cit.*, che, evidenziato che il codice civile attribuisce ai genitori la potestà di educazione e di indirizzo, ma non un potere di controllo fisico continuativo sul minore adolescente, sicché la sanzione finisce per colpire un soggetto che non ha né la possibilità né la ragionevole aspettativa di impedire il fatto del figlio, ricorda che «la Corte costituzionale ha costantemente affermato, a partire dalla sentenza 30 ottobre 1987, n. 364, che il principio di personalità della responsabilità punitiva, sancito dall'art. 27, comma 1, Cost., esprime un nucleo essenziale di colpevolezza personale che non ammette deroghe nemmeno nel settore del diritto amministrativo punitivo, ogni qual volta la sanzione presenti caratteri di afflittività tali da avvicinarla alla sanzione penale in senso sostanziale», ed evidenzia che «il meccanismo applicativo – automatico, senza accertamento di colpa e senza possibilità per il genitore di provare la propria diligenza – avvicina la fattispecie ai paradigmi di responsabilità oggettiva che la giurisprudenza di Strasburgo ha costantemente ritenuto incompatibili con il diritto a un equo processo sancito dall'art. 6, § 2, CEDU».

²⁶ Cfr., da ultimo, Sez. 2 civ., n. 11568 del 02/05/2025, Rv. 675281-01.

²⁷ PALIERO, *Nascita ed evoluzione del sistema sanzionatorio amministrativo in Italia*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative*, Quaderno n. 29 della Scuola Superiore della Magistratura, 32. A proposito della disposizione in commento rileva TONA, *Vendita on line cit.*, 44, che «in virtù dell'articolo 1, che prevede l'irretroattività della disposizione, i genitori potranno essere sanzionati per le condotte dei figli solo se commesse a decorrere dal 25 febbraio 2026, e in virtù dell'articolo 3, che stabilisce che "ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o

Il secondo intervento prevede, invece, l'introduzione del nuovo **art. 4-*quater*** legge 18 aprile 1975, n. 110 (Divieto di vendita ai minori di strumenti atti ad offendere), secondo cui (in corsivo le parti introdotte o modificate in sede di conversione):

«1. È vietato vendere o in qualsiasi altro modo cedere a minori di anni diciotto *gli strumenti di cui agli articoli 4, ottavo comma, e 4-bis, comma 1*²⁸.

2. Ai fini dell'osservanza del divieto, chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale, vende gli strumenti di cui al *comma 1*, ha l'obbligo di chiedere all'acquirente, all'atto dell'acquisto, l'esibizione di un documento di identità, *tranne che nei* casi in cui la maggiore età dell'acquirente sia manifesta.

3. Ai medesimi fini *di cui al comma 2*, i gestori di siti web e i fornitori di piattaforme per la vendita elettronica degli strumenti *di cui al comma 1* adottano efficaci sistemi di verifica della maggiore età prima della conclusione dell'acquisto.

4. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vigila sulla corretta implementazione dei sistemi di verifica di cui al comma 3 e, in caso di inadempimento, procede, anche d'ufficio, ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, alla contestazione della violazione nei confronti dei soggetti di cui al *medesimo* comma 3, diffidandoli contestualmente a conformarsi entro trenta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida, l'Autorità adotta ogni provvedimento utile per il blocco del sito o della piattaforma fino al ripristino, da parte dei soggetti di cui al comma 3, di condizioni di vendita conformi ai contenuti della diffida.

5. Il divieto di cui al comma 1 opera anche nella vendita non commerciale o nella cessione tra privati.

6. La violazione del divieto di cui al comma 1 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro. *Nei casi in cui la violazione è commessa nell'esercizio di un'attività commerciale, ai sensi del comma 2*, può essere disposta la chiusura dell'esercizio per un periodo non superiore a quindici giorni.

7. Nell'ipotesi di reiterazione della violazione *di cui al comma 6*, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 6.000 euro e, *nei casi in cui la*

colposa», varrà il principio della presunzione di colpa, «non essendo necessaria la concreta dimostrazione del dolo o della colpa in capo all'agente, sul quale grava, per tanto, l'onere della dimostrazione di aver agito senza colpa» (Cassazione civile n. 11568/2025; così anche ad esempio n. 6625/2020) [...] Tale inquadramento sopperisce all'assenza di una clausola espressa di salvezza per non aver potuto impedire l'evento, come quella che l'articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 123 del 2023 aveva inserito nel prevedere la sanzione amministrativa a carico dei soggetti tenuti alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi nel caso in cui il minore a loro affidato commetta degli illeciti dopo essere stato ammonito («salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto»): cfr. in proposito, quanto si illustrerà nel successivo quarto paragrafo, commentando l'art. 2 del «decreto sicurezza».

²⁸ L'originario testo del decreto estendeva il divieto, indistintamente, a tutti gli «strumenti da punta o da taglio atti ad offendere».

violazione è commessa nell'esercizio di un'attività commerciale, ai sensi del comma 2, è disposta la chiusura dell'esercizio per un periodo tra quindici e quarantacinque giorni. In caso di ulteriore violazione, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 12.000 euro e, nei *casi in cui la violazione è commessa nell'esercizio di un'attività commerciale, ai sensi del comma 2*, è disposta la revoca della licenza all'esercizio dell'attività.

8. Le sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del divieto di cui al comma 1 sono irrogate dal prefetto con l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, e quelle accessorie dall'autorità competente per il rilascio della licenza all'esercizio dell'attività. Le entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, nel medesimo esercizio finanziario, allo stato di previsione del Ministero dell'interno per essere utilizzate, nel medesimo esercizio finanziario, per la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale contrattualizzato non dirigenziale dell'Amministrazione civile».

Le norme in tema di vendita *on line* di cui al terzo ed al quarto comma dell'appena illustrato art. 4-*quater* troveranno applicazione, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 1, comma 3, del "decreto sicurezza", così come modificato in sede di conversione, «decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione»²⁹.

Dunque, agli esercenti attività commerciale viene imposto l'**obbligo di chiedere al cliente, all'atto dell'acquisto, l'esibizione di un documento di identità, salvo che la maggiore età sia manifesta**, al pari di quanto già accade in tema di vendita di prodotti del tabacco o sigarette elettroniche (cfr. l'art. 25 R.D. 24 dicembre 1934, n. 2316): «È facile prevedere che per gli esercenti non sarà agevole dare applicazione a questa disposizione soprattutto al fine di documentare, in caso di contestazione della violazione del divieto, di avere venduto lo strumento a un maggiorenne; e, difatti, se in caso di porto o utilizzo illecito dello strumento da parte del minorenni sarà ben possibile per gli investigatori individuare l'esercizio dove è stato acquistato, non altrettanto facile sarà dimostrare la correttezza del suo comportamento per l'esercente che lo avesse venduto, senza documentare l'operazione, non a quel minorenni ma a un maggiorenne di cui gli fosse stata evidente l'età, il quale poi, a sua volta (ignaro essendo l'esercente), al minorenni lo avesse ceduto»³⁰.

Analogo obbligo viene imposto ai **gestori di siti web** ed ai **fornitori di piattaforme per la vendita elettronica**; sulla corretta implementazione dei

²⁹ L'originario testo del decreto ne prevedeva l'entrata in vigore «decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto».

³⁰ TONA, *Vendita on line cit.*, 46.

sistemi di verifica della maggiore età prima della conclusione dell'acquisto vigilerà l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che, in caso di inadempimento, procederà, anche d'ufficio, alla contestazione della violazione diffidando i gestori e i fornitori inottemperanti a conformarsi entro trenta giorni; scaduto il termine, se la diffida non ha seguito, l'Autorità garante potrà disporre il blocco del sito o della piattaforma fino al ripristino di condizioni di vendita conformi alla diffida.

3. Disposizioni per il contrasto del furto con destrezza e della rapina commessa da un gruppo organizzato (artt. 3 e 8-bis).

L'art. 3 del "decreto sicurezza" modifica l'art. 624-bis cod. pen., introduce l'art. 628-bis cod. pen. e rimodella ulteriori previsioni di carattere sostanziale, processuale ed amministrativo collegate alle nuove incriminazioni.

Nella citata *Relazione illustrativa* si rappresenta che «L'intervento normativo si inserisce nell'azione di potenziamento della sicurezza pubblica mediante l'introduzione nel codice penale, tramite le previsioni di cui all'articolo 3, comma 1, di disposizioni incriminatrici atte a cogliere la specificità di fatti delittuosi di nuova e preoccupante emersione. Ci si riferisce in particolare all'incremento dei casi di furto con destrezza su mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità, strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari, denaro o beni di valore significativo e all'allarmante fenomeno delle rapine commesse da gruppi organizzati e con modalità militarizzate»³¹.

3.1. Furto con destrezza.

L'art. 3, comma 1, lett. c), del "decreto sicurezza" interviene sull'**art. 624-bis cod. pen.** (Furto in abitazione e furto con strappo), modificandone la rubrica, il secondo ed il terzo comma, nel modo che segue (in sottolineato le parti introdotte dal decreto; in corsivo le parti introdotte o modificate in sede di conversione):

Art. 624-bis cod. pen. (Furto in abitazione, furto con strappo e furto con destrezza in casi particolari)

(1) *Invariato*

(2) «Alla stessa pena di cui al primo comma soggiace chi si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, strappandola di mano o di dosso alla persona. *La medesima pena si applica altresì a chi, per lo stesso fine, agendo con destrezza direttamente su mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità, strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari o su somme di denaro o beni di valore*

³¹ Cfr. pag. 4.

tali da determinare un danno patrimoniale di rilevante gravità, si impossessa di detti beni, sottraendoli a chi li detiene.

(3) La pena è della reclusione da sei a dieci anni e della multa da euro 1.500 a euro 2.500 se il reato di cui al primo comma è aggravato da una o più delle circostanze previste nel primo comma dell'articolo 625 ovvero se ricorre una o più delle circostanze indicate all'articolo 61. Nel caso di cui al secondo comma, si applica la pena della reclusione da cinque a dieci anni e della multa da euro 1.000 a euro 2.500».

(4) *Invariato*

Viene, dunque, prevista un'**ulteriore fattispecie autonoma di reato**³², che ritaglia dall'area della previgente incriminazione di cui agli artt. 624 e 625, comma primo, n. 4), cod. pen. **alcune ipotesi di furto con destrezza** ritenute meritevoli di una risposta sanzionatoria più incisiva³³: quelle commesse da chi ha agito su **beni che ineriscono strettamente alla persona** (mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità) e su **oggetti che ne costituiscono la proiezione digitale** (strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari), indipendentemente dal valore di detti beni ed oggetti, ed altresì quelle commesse da chi ha agito su **beni di valore significativo o somme di denaro ingenti dalla cui sottrazione derivi un danno patrimoniale di rilevante gravità**³⁴.

L'intervento normativo comporta l'estensione a tale nuova fattispecie del regime di procedibilità di ufficio già previsto per le ipotesi disciplinate dall'art. 624-bis cod. pen.³⁵, e, per ciò che attiene al trattamento sanzionatorio, consente

³² Non vi è mai stato dubbio, nella giurisprudenza di legittimità, circa la natura delle ipotesi previste dall'art. 624-bis cod. pen.: «L'art. 624-bis cod. pen. (furto in abitazione e furto con strappo) prevede autonome figure di reato e non circostanze aggravanti del furto semplice» ha, tra le altre, statuito Sez. 4, n. 43542 del 14/10/2009, Cormano, Rv. 245470-01.

³³ Analogo *modus operandi* aveva portato - con l'art. 2 legge 26 marzo 2001, n. 128 - a trasformare l'ipotesi aggravata del furto commesso da chi si era introdotto o si era trattenuto in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione (artt. 624 e 625, comma primo, n. 1, cod. pen.) e quella del furto commesso «strappando la cosa di mano, o di dosso alla persona» (artt. 624 e 625, comma primo, n. 4, cod. pen.) nelle ipotesi autonome di reato di cui all'art. 624-bis cod. pen.

³⁴ Si rammenta, in proposito, che la giurisprudenza di legittimità ritiene che «Ai fini della configurabilità della circostanza aggravante del danno patrimoniale di rilevante gravità, l'entità oggettiva assume valore preminente, mentre la capacità economica del danneggiato costituisce parametro sussidiario di valutazione cui è possibile ricorrere soltanto nei casi in cui il danno sia di entità tale da rendere dubbia la sua oggettiva rilevanza» (Sez. 4, n. 5908 del 08/01/2013, Spada, Rv. 255101-01); in termini anche Sez. 2, n. 48734 del 06/10/2016, Puricelli, Rv. 268446-01, secondo cui «Nel valutare l'applicabilità della circostanza aggravante del danno patrimoniale di rilevante gravità, può farsi riferimento alle condizioni economico-finanziarie della persona offesa solo qualora il danno sofferto, pur non essendo di entità oggettiva notevole, può essere qualificato tale in relazione alle particolari condizioni della vittima, che sono invece irrilevanti quando l'entità oggettiva del danno è tale da integrare di per sé un danno patrimoniale di rilevante gravità. (Nella fattispecie, la S.C. ha ritenuto sussistente l'aggravante con riferimento ad un danno indicato nel capo di imputazione per il reato di truffa nell'importo di euro 71.000, a prescindere dalle condizioni economiche della parte offesa)». È superfluo sottolineare che la nuova disposizione richiede un'elaborazione rigorosa, onde evitare applicazioni disomogenee e tensioni con il principio di legalità di cui all'art. 25, comma secondo, Cost.

³⁵ In proposito DELLA RAGIONE, *Decreto sicurezza convertito in legge: furto con destrezza, rapina e nuova procedibilità d'ufficio*, in *Ius penale*, 5 maggio 2026, parla di un «contesto di ripensamento della politica criminale successiva alla riforma Cartabia, che aveva esteso l'area della procedibilità a

tanto di applicare una pena detentiva più elevata (reclusione da quattro a sette anni, piuttosto che da due a sei anni³⁶; rimane, invece, invariata la pena della multa, prevista tanto dall'art. 624-*bis* quanto dall'art. 625 cod. pen. in un *range* compreso tra 927 e 1.500 euro), quanto di impedire che la destrezza e la rilevante gravità, divenute elementi costitutivi del reato e non più circostanziali³⁷, possano essere neutralizzate dal bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti³⁸.

La nuova fattispecie, teleologicamente orientata alla tutela di quei beni di uso comune e quotidiano che contengono dati sensibili³⁹, risponde, come si legge nella citata *Relazione illustrativa*, alla finalità di «offrire tutela privilegiata a strumenti che rappresentano l'espressione digitale della persona e della sua vita privata o che contengono dati digitali personali (anche idonei a identificare o rendere identificabile la stessa), nonché nel caso di furti con destrezza che realizzino una compromissione patrimoniale significativa (preziosi e orologi di valore, somme di denaro rilevanti)», poiché il furto con destrezza che colpisce carte di credito, *smartphone* o documenti di identità quasi mai si esaurisce nella mera sottrazione patrimoniale, esponendo la vittima a conseguenze ulteriori, spesso più gravi e difficilmente controllabili, come l'accesso abusivo a dati personali, l'utilizzo fraudolento di strumenti di pagamento, la commissione di truffe o la sostituzione di persona⁴⁰; è, tuttavia, opportuno sottolineare **che tale**

querela per finalità prevalentemente deflattive e di razionalizzazione del sistema». Va ricordato che Sez. 5, n. 22018 del 13/05/2025, Poli, Rv. 288312-02 ha dichiarato «manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 1, comma 15, legge n. 134 del 2021 e 624-*bis* cod. pen. in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, diversamente da quanto previsto per i delitti di furto semplice e di violazione di domicilio, stabilisce la procedibilità d'ufficio per il delitto di furto in abitazione. (In motivazione, la Corte ha precisato che il delitto di furto in abitazione non rappresenta la mera sommatoria degli altri due delitti, ma costituisce un'autonoma fattispecie di reato caratterizzata da una spiccata aggressione del patrimonio e dell'intimità della persona nella proiezione spaziale dell'abitazione)».

³⁶ Sicché, in ossequio all'art. 2, comma quarto, cod. pen., il quadro normativo previgente continuerà senz'altro a trovare applicazione in relazione alle condotte perpetrate prima del 25 febbraio 2026.

³⁷ Come si è innanzi precisato, la rilevante gravità è elemento costitutivo del reato solo in relazione alla terza categoria di beni di cui all'art. 624-*bis*, comma secondo, secondo periodo, cod. pen., ossia nei casi in cui la condotta furtiva abbia avuto ad oggetto «somme di denaro o beni di valore tali da determinare un danno patrimoniale di rilevante gravità».

³⁸ In relazione alla cornice edittale della fattispecie in commento, il Consiglio Superiore della Magistratura, nel citato *Parere*, ha rilevato che «l'inserimento della nuova fattispecie nel *corpus* dell'art. 624-*bis* c.p. potrebbe sollevare dubbi di proporzionalità del trattamento sanzionatorio in relazione alla gravità dei fatti disciplinati. Ed, infatti, con riferimento all'interpolazione operata sull'art. 624-*bis* c.p. si deve ricordare che nelle prime due fattispecie ivi contemplate il più gravoso trattamento sanzionatorio si giustifica in quanto in quei casi all'offesa patrimoniale si aggiunge anche un *vulnus* ad interessi di natura più eminentemente personale (nel caso di furto in abitazione il fatto avviene nel domicilio e nel furto con strappo la sottrazione si realizza per il tramite di una violenza che, seppure indirettamente, finisce per coinvolgere la persona vittima dell'aggressione patrimoniale). Non analogamente sembrerebbe potersi dire nelle ipotesi "particolari" di furto con destrezza, in cui - quantomeno nell'ipotesi residuale - l'oggetto della tutela penale rimane unicamente la sfera patrimoniale della vittima, attinta in misura più grave esclusivamente in relazione alla tipologia dei beni sottratti, ma senza che il fatto-reato presenti profili di peculiarità ulteriori rispetto al più ampio *genus* dei furti con destrezza» (pag. 13).

³⁹ CUSIMANO, *La straordinaria necessità ed urgenza delle (nuove) forme di tutela penale del patrimonio*, in *Giustizia insieme*, 14 aprile 2026.

⁴⁰ Il cui effettivo verificarsi è, evidentemente, del tutto irrilevanti ai fini del perfezionamento della fattispecie in commento: evidenzia, in proposito, CISTERNA, *Rapine ai portavalori: l'incognita della nozione di gruppo organizzato*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 46, che «La nuova

«tutela privilegiata» non pare apprestata in relazione a qualunque ipotesi di sottrazione di quella particolare categoria di beni, riguardando solo le condotte delittuose che aggrediscano quei beni e che siano caratterizzate dalla destrezza, sicché, ad esempio, potrà essere incriminato ai sensi dell'art. 624-*bis* cod. pen. il borseggio di un telefono cellulare, o di un *personal computer*, o di un orologio di valore, ma **non anche la sottrazione dei medesimi beni realizzata mediante l'approfittamento della momentanea distrazione della persona offesa.**

Ed invero, la formulazione letterale della nuova fattispecie non fornisce alcun argomento che consenta di discostarsi dall'oramai consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che, dando continuità al *dictum* del massimo consesso nomofilattico - a mente del quale «In tema di furto, la circostanza aggravante della destrezza sussiste qualora l'agente abbia posto in essere, prima o durante l'impossessamento del bene mobile altrui, una condotta caratterizzata da particolari abilità, astuzia o avvedutezza ed idonea a sorprendere, attenuare o eludere la sorveglianza del detentore sulla *res*, non essendo invece sufficiente che egli si limiti ad approfittare di situazioni, non provocate, di disattenzione o di momentaneo allontanamento del detentore medesimo»⁴¹ - univocamente statuisce che «sussiste la circostanza aggravante della destrezza nel caso in cui l'agente abbia posto in essere **accorgimenti ulteriori** rispetto a quanto essenziale al compimento dell'azione predatoria e idonei a sorprendere la vigilanza della persona offesa»⁴², e, conseguentemente, che «**Non sussiste** l'aggravante della destrezza nell'ipotesi di furto commesso dall'agente approfittando della situazione di **assenza di vigilanza** sulla *res* da parte del possessore. (Fattispecie in cui la Corte ha escluso la configurabilità dell'aggravante in relazione alla condotta dell'imputato di sottrazione di un telefono cellulare momentaneamente abbandonato dalla vittima)»⁴³, fermo restando, peraltro, che «la circostanza aggravante della destrezza sussiste nel caso in cui, ove la parte offesa sia momentaneamente distratta, l'agente abbia posto in essere, prima o durante l'impossessamento del bene mobile altrui, una condotta caratterizzata da particolari abilità, astuzia o avvedutezza ed idonea a sorprendere, attenuare o eludere la sorveglianza del detentore sulla *res*. (Fattispecie in tema di furto tentato di oggetti e valori custoditi in una borsa con

ipotesi di "destrezza informatica", per così dire, si caratterizza per la circostanza che l'azione delittuosa del reo si connota per essere spiegata "direttamente su mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità, strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari", ossia ponendo in essere un'attività di apprensione materiale dell'oggetto, indipendentemente dal fatto che l'impossessamento consenta o meno al reo di agire in luogo del titolare del mezzo, del documento o dello strumento».

⁴¹ Sez. U, n. 34090 del 27/04/2017, Quarticelli, Rv. 270088-01.

⁴² Sez. 5, n. 2236 del 17/11/2022, dep. 2023, R., Rv. 284116-01.

⁴³ Sez. 5, n. 534 del 14/10/2016, dep. 2017, Bevilacqua, Rv. 268899-01.

inserimento celere della mano all'interno della borsa, mentre la parte offesa era distratta dall'acquisto di prodotti farmaceutici)»⁴⁴.

Va, ancora, segnalato che l'ipotesi aggravata già prevista dall'art. 624-*bis*, comma terzo, cod. pen., per il caso in cui sussistano una o più delle circostanze previste dall'art. 625, comma primo, cod. pen. o dall'art. 61 cod. pen., comporta, per il reato di nuova introduzione che qui si commenta, così come per l'altra ipotesi di furto con destrezza disciplinata dall'art. 624-*bis*, comma secondo, cod. pen., l'applicazione della cornice edittale della reclusione da cinque a dieci anni e della multa da € 1.000 a € 2.500.

Invece, qualora dette circostanze accedano all'ipotesi disciplinata dall'art. 624-*bis*, comma primo, cod. pen. (**furto in abitazione**) l'identica **cornice edittale** prevista prima del "decreto sicurezza" (reclusione da cinque a dieci anni e multa da € 1.000 a € 2.500) **è stata ulteriormente elevata nel minimo** (non cinque, ma sei anni di reclusione; non 1.000, ma 1.500 euro di multa), grazie ad un emendamento approvato in sede di conversione.

3.2. Rapina commessa da un gruppo organizzato.

L'art. 3, comma 1, lett. d), del "decreto sicurezza" introduce il nuovo **art. 628-*bis* cod. pen.**, dal seguente contenuto⁴⁵:

«Art. 628-*bis* (Rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato).

La pena è della reclusione da dieci a venticinque anni e della multa da euro 6.000 a euro 9.000 se il fatto di cui all'articolo 628, primo comma, è commesso in danno di istituti di credito, uffici postali, sportelli automatici, veicoli adibiti al trasporto di valori o locali attrezzati per il deposito e la custodia di valori, da un gruppo organizzato che scorre in armi le campagne o le pubbliche vie ovvero fa uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali, armi, sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, o impiega ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio.

Se l'aggravante di cui al primo comma concorre con una o più delle circostanze di cui al terzo comma dell'articolo 628 o con altra fra quelle indicate nell'articolo 61, la pena è della reclusione da dodici a venticinque anni e della multa da euro 7.000 a euro 9.000.

Si applica il quinto comma dell'articolo 628.

Nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o nel recupero dei

⁴⁴ Sez. 5, n. 48915 del 01/10/2018, S., Rv. 274018-01.

⁴⁵ L'unica modifica apportata in sede di conversione è di carattere stilistico: l'attuale secondo comma («Se l'aggravante ...») costituiva, nel testo del decreto-legge, l'ultimo periodo del primo comma.

proventi del delitto o degli strumenti utilizzati per la commissione dello stesso, la pena è diminuita da un terzo a due terzi.».

Sono state contestualmente modificate ulteriori disposizioni del codice penale, del codice di rito e di alcune leggi speciali, onde consentire di applicare alla nuova fattispecie incriminatrice:

* l'art. 240-*bis*, comma primo, cod. pen., in tema di **confisca in casi particolari**: l'art. 3, comma 1, lett. a), del "decreto sicurezza" include nel catalogo dei reati per i quali, «nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale», «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica», non solo la nuova ipotesi di cui all'art. 628-*bis* cod. pen., ma anche quella di cui all'art. 628, comma terzo, cod. pen.;

* la **circostanza aggravante di cui all'art. 518-*quater*, comma secondo, cod. pen.**, che, in tema di ricettazione di beni culturali, dispone ora che «La pena è aumentata quando il fatto riguarda beni culturali provenienti dai delitti di rapina aggravata ai sensi degli articoli 628, terzo comma, o 628-*bis*, e di estorsione aggravata ai sensi dell'articolo 629, secondo comma» (art. 3, comma 1, lett. b, del "decreto sicurezza");

* la **circostanza aggravante di cui all'art. 648, comma primo, ultima parte, cod. pen.**, che, in tema di ricettazione, dispone ora che «La pena è aumentata quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da delitti di rapina aggravata ai sensi degli articoli 628, terzo comma, o 628-*bis*, di estorsione aggravata ai sensi dell'articolo 629, secondo comma, ovvero di furto aggravato ai sensi dell'articolo 625, primo comma, n. 7-*bis*» (art. 3, comma 1, lett. e, del "decreto sicurezza");

* le norme in tema di **competenza della procura distrettuale** di cui all'art. 51, comma 3-*quinquies*, cod. proc. pen. (art. 3, comma 2, lett. a, del "decreto sicurezza"): dunque, anche in relazione al delitto in commento le funzioni inquirenti nelle indagini preliminari sono attribuite «all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente»;

* le norme in tema di **durata massima delle indagini preliminari**: il delitto in commento si affianca a quelli già elencati dall'art. 407, comma 2, lett. a), n. 2), cod. proc. pen. (omicidio, rapina aggravata di cui all'art. 628, comma terzo, cod. pen., estorsione aggravata di cui all'art. 629, comma secondo, cod. pen., sequestro di persona a scopo di estorsione), per i quali il termine di durata

massima delle indagini preliminari è di due anni (art. 3, comma 2, lett. b, del "decreto sicurezza")⁴⁶;

* le norme in tema di **intercettazioni** previste per i delitti di criminalità organizzata dall'art. 13 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 (art. 3, comma 3, del "decreto sicurezza")⁴⁷;

* le norme in tema di **divieto di concessione dei benefici** e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti previste dall'art. 4 *bis* ord. pen.: ai sensi dell'art. 3, comma 4, del "decreto sicurezza" il delitto in commento **viene inserito tra i reati ostativi**, per i quali i benefici penitenziari, come l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, possono essere concessi purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

Infine, l'art. 8-*bis* del "decreto sicurezza", inserito in sede di conversione, ha modificato le norme del **codice della strada** in tema di regolamentazione della circolazione nei centri abitati ed in tema di divieto e fermata e sosta dei veicoli, prevedendo che i comuni possano, con ordinanza del sindaco, riservare limitati spazi alla sosta, a carattere permanente o temporaneo, ovvero anche solo per determinati periodi, giorni e orari, anche in favore «dei veicoli adibiti al trasporto valori, in prossimità di banche, uffici postali o altri obiettivi sensibili» (così l'art. 7, comma 1, lett. d, n. 7-*bis*, del codice della strada), e prevedendo, altresì, che la sosta dei veicoli sia sempre vietata «nelle aree riservate per il carico e lo scarico dei veicoli adibiti al trasporto valori» (così l'art. 158, comma 2, lett. o-*ter*, del codice della strada).

Viene, dunque, prevista **una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale**⁴⁸ per il caso in cui la rapina propria (nella quale, come è noto, la violenza precede l'impossessamento della cosa altrui) sia commessa con modalità operative particolarmente gravi, sintomatiche di una capillare e puntuale organizzazione che, tuttavia, non affondi le sue radici nell'attività di una associazione per delinquere, originando, piuttosto, da «strutture "occasionalì", derivanti dalla momentanea convergenza di soggetti provenienti da diverse

⁴⁶ Con la conseguenza che, in relazione ad esso, il giudice per le indagini preliminari che debba applicare una misura cautelare non dovrà procedere ad interrogatorio preventivo, ex art. 291, comma 1-*quater*, cod. proc. pen., qualora sia ritenuta sussistente l'esigenza cautelare di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.

⁴⁷ Previsione, forse, superflua, ove si consideri che viene qui in rilievo il reato commesso da un «gruppo criminale organizzato», sulla cui riconducibilità alla generale categoria dei delitti di criminalità organizzata non pare potervi essere dubbio.

⁴⁸ La natura della nuova ipotesi è resa evidente non solo dallo stesso testo dell'art. 628-*bis*, comma secondo, cod. pen., nella quale si parla della «circostanza aggravante di cui al primo comma», ma anche dalla tecnica di formulazione della norma, che non descrive la condotta incriminata, limitandosi ad indicare il trattamento sanzionatorio riservato ad una particolare categoria di fatti che integrano quello descritto dall'art. 628, comma primo, cod. pen.

realtà criminali (anche transnazionali) in relazione alle quali il mero concorso di persone appare inidoneo a punire la gravità delle condotte e il delitto associativo mostra cedimenti sul piano probatorio della stabilità del *pactum sceleris*⁴⁹.

La nuova ipotesi richiede la contestuale ricorrenza di due elementi: il primo riguarda il **destinatario passivo della condotta**, che deve essere stata realizzata in danno di istituti di credito, uffici postali, sportelli automatici, veicoli portavalori o locali attrezzati per il deposito e la custodia di valori; poiché l'art. 628, comma terzo, n. 3-*quater*, cod. pen. già prevede una circostanza aggravante per il caso in cui la rapina sia commessa «nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro», potrebbe ritenersi che, nel caso di contestuale integrazione di entrambe le ipotesi - ad esempio, nel caso in cui il gruppo organizzato irrompa in un istituto di credito svuotandone le casse ed altresì impossessandosi dei portafogli dei clienti della banca in quel momento presenti nei locali -, il disvalore di quest'ultima condotta debba rimanere assorbito nel più ampio disvalore di quella più severamente punita dall'art. 628-*bis* cod. pen.⁵⁰, anche in considerazione del fatto che quest'ultima disposizione, come si è già accennato, disciplina espressamente - prevedendo un incremento della pena - il caso in cui la fattispecie aggravata di nuova introduzione concorra con una o più delle circostanze di cui all'art. 628, comma terzo, cod. pen.

Il secondo, di maggiore complessità semantica, riguarda gli autori del delitto.

Deve, innanzitutto, venire in rilievo «un **gruppo organizzato**».

Può, in proposito, richiamarsi l'elaborazione giurisprudenziale sviluppatasi a proposito dell'analoga locuzione utilizzata dall'art. 61-*bis* cod. pen., introdotto dall'art. 5, comma 1, lett. a), d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, che prevede un'aggravante comune «per i reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni nella commissione dei quali abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato» (si tratta dell'ipotesi già prevista dagli artt. 3, comma 1, lett. c), e 4 legge 16 aprile 2006, n. 146, recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), elaborazione culminata con la pronuncia delle **Sezioni Unite** che, dopo aver evidenziato che il gruppo criminale organizzato è un *quid pluris* rispetto al mero concorso di persone, ma si diversifica anche dall'associazione a

⁴⁹ CISTERNA, *Su destrezza e gruppo organizzato interventi mirati con punizioni severe*, in *Guida al diritto*, n. 9 del 14 marzo 2026, 65.

⁵⁰ In tal senso CUSIMANO, *op. cit.*

delinquere di cui all'art. 416 cod. pen., che richiede un'articolata organizzazione strutturale, seppure in forma minima od elementare, tendenzialmente stabile e permanente, una precisa ripartizione di ruoli e la pianificazione di una serie indeterminata di reati, ha statuito che di gruppo criminale organizzato possa parlarsi solo in presenza dei seguenti elementi: «a) **stabilità di rapporti** fra gli adepti; b) minimo di **organizzazione** senza formale definizione di ruoli; c) **non occasionalità** o estemporaneità della stessa; d) costituzione in vista **anche di un solo reato** e per il conseguimento di un vantaggio finanziario o di altro vantaggio materiale»⁵¹; nella successiva giurisprudenza delle Sezioni semplici il principio è stato più volte ribadito in maniera sostanzialmente sovrapponibile, essendosi da ultimo statuito che il gruppo criminale organizzato «sussiste in presenza della stabilità dei rapporti fra gli adepti, di un'organizzazione seppur minimale, della non occasionalità o estemporaneità della stessa e della finalizzazione alla realizzazione anche di un solo reato e al conseguimento di un vantaggio finanziario o comunque materiale»⁵².

Il «gruppo organizzato» pare, dunque, essere un *tertium genus*⁵³, che ha **qualcosa in meno rispetto all'associazione per delinquere** (non vi è il legame stabile e duraturo dell'*affectio societatis*; le condotte dei correi non si saldano intorno ad un programma che prevede la commissione di una serie indeterminata di delitti⁵⁴), e **qualcosa in più del concorso di persone nel reato**, essendo caratterizzato da rapporti stabili, da una organizzazione, anche rudimentale, funzionale alla perpetrazione anche di un unico episodio delittuoso, nonché, sulla scorta della definizione fornita dall'art. 2 della predetta Convenzione, dalla partecipazione di **almeno tre soggetti**⁵⁵.

Il «gruppo organizzato» tipizzato dall'art. 628-*bis* cod. pen. deve essere, altresì, connotato da almeno uno degli ulteriori caratteri idonei ad illustrarne la spiccata pericolosità: si tratta degli elementi che fanno assumere al disvalore del

⁵¹ Sez. U, n. 18374 del 31/01/2013, Adami, Rv. 255034-01.

⁵² Sez. 4, n. 3398 del 14/12/2023, dep. 2024, Abbattista, Rv. 285702-02.

⁵³ CUSIMANO, *op. cit.*

⁵⁴ Cfr., tra le più recenti, Sez. 6, n. 28651 del 30/10/2024, dep. 2025, Montante, Rv. 288500-01: «L'elemento distintivo fra il delitto di associazione per delinquere e il concorso di persone nel reato continuato è rappresentato dal carattere dell'accordo criminioso, che, ai fini della configurabilità della fattispecie di cui all'art. 416 cod. pen., deve essere stabile e finalizzato alla costituzione o al sostegno di una struttura collettiva idonea alla realizzazione di un programma delittuoso indeterminato, condiviso tra i partecipi, con permanenza del vincolo associativo anche dopo la commissione dei singoli reati».

⁵⁵ Come nota PALMIERI, *Il gruppo criminale organizzato*, in *Giurisprudenza penale web*, 2020, 12, «in ambito internazionale, già negli anni antecedenti la Convenzione di Palermo, la preoccupazione per la pervadente attività delle organizzazioni criminali transfrontaliere aveva dato luogo all'elaborazione pattizia della nozione di "organizzazione criminale", recepita dall'art. 1 dell'Azione comune 98/733/GAI adottata il 21 dicembre 1998 dal Consiglio dell'U.E., sulla base dell'art. K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati Membri». A mente dell'appena citato art. 1, «Ai fini della presente azione comune, per organizzazione criminale si intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza provativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità».

fatto una dimensione non limitata alla sola aggressione al patrimonio, ma incidente anche sulla sicurezza pubblica e sull'ordine pubblico.

Il primo è costituito dallo «**scorre[re] in armi le campagne o le pubbliche vie**», riferendosi tale espressione - evidentemente mutuata dall'art. 416, comma quarto, cod. pen. - ad un gruppo che si muove sul territorio col proposito di realizzare le condotte criminose che si riveleranno possibili, con correlate azioni di violenza e depredazione⁵⁶.

La giurisprudenza di legittimità, a proposito dell'associazione per delinquere comune, ha statuito che «l'aggravante della scorreria in armi richiede il trasferimento da luogo a luogo di associati che, avendo programmato solo genericamente dei delitti, scelgono secondo occasionali circostanze gli oggetti delle loro azioni criminose, avendo la disponibilità di armi più o meno numerose e dotate di potenzialità offensiva. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto condivisibile la motivazione del giudice di merito fondata su intercettazioni da cui risultava che i correi non solo avevano eseguito attentati premeditati, ma, nelle loro incursioni notturne, avevano individuato ulteriori obiettivi in base a decisioni estemporanee)»⁵⁷, chiarendo, altresì, che «L'aggravante della scorreria in armi, prevista dall'art. 416, comma quarto, cod. pen., si differenzia da quella dell'essere l'associazione di tipo mafioso armata, di cui all'art. 416-bis, comma quarto, cod. pen., in quanto richiede il trasferimento di associati armati da un luogo ad un altro, sicché non è sufficiente, ai fini della sua configurabilità, la semplice disponibilità di armi»⁵⁸.

Gli altri due elementi sono costituiti dal «**fa[re] uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali**⁵⁹, **armi, sostanze chimiche o**

⁵⁶ I primi commentatori della norma hanno rilevato che l'impiego di una clausola che richiama in modo pressoché letterale la storica fattispecie del brigantaggio, già conosciuta dal codice Zanardelli del 1889 e successivamente confluita nel codice Rocco, appare anacronistico e difficilmente raccordabile con le concrete fenomenologie criminali contemplate dall'art. 628-bis cod. pen., che sembrano piuttosto orientate verso forme di criminalità organizzata ad alta tecnologia operativa, rispetto alle quali l'immagine evocata dalla clausola dello «scorrere in armi» per le vie pubbliche sembra del tutto incongrua: cfr. RIVERDITI, *op. cit.*, e DELLA RAGIONE, *Le novità cit.*

⁵⁷ Sez. 2, n. 44153 del 19/09/2014, Ambrosini, Rv. 260857-01.

⁵⁸ Sez. 2, n. 31535 del 12/09/2025, Pietrangelo, Rv. 288559-01. Cfr. anche Sez. 5, n. 32439 del 03/05/2001, Madonna, Rv. 219677-01, secondo cui «perché sussista la circostanza aggravante della "della scorreria in armi" è necessario che la condotta si connoti per un aumentato pericolo dell'ordine pubblico e per un particolare allarme sociale; tali caratteristiche sussistono allorché gli associati "scorrono" in armi le campagne e le pubbliche vie col proposito di realizzare le condotte criminose che si riveleranno possibili, con correlate azioni di depredazione, grassazione e soverchierie, mentre non è sufficiente che essi possiedano stabilmente delle armi, debitamente occultate, e che per la commissione dei singoli reati fine effettuino con esse spostamenti da luogo a luogo».

⁵⁹ Si rammenta che la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che «Nella categoria delle "materie esplosive" indicata nell'art. 678 cod. pen. rientrano le sostanze prive di potenzialità micidiale sia per la struttura chimica, sia per le modalità di fabbricazione, dovendo invece essere annoverate nella diversa categoria degli "esplosivi" - la cui illegale detenzione è sanzionata dall'art. 10 legge 14 ottobre 1974, n. 497 - le sostanze caratterizzate da elevata potenzialità, le quali, per la loro micidialità, sono idonee a provocare un'esplosione con rilevante effetto distruttivo. (Fattispecie relativa alla detenzione ed al porto di più "marmotte", manufatti realizzati artigianalmente e utilizzati per realizzare furti agli sportelli *bancomat* degli istituti bancari, la cui potenzialità distruttiva era stata rivelata dagli effetti del loro utilizzo sui dispositivi colpiti)» (Sez. 1, n. 35603 del 21/10/2025, Baratto, Rv. 288775-01), ed ha, ad esempio, annoverato tra i dispositivi micidiali le bottiglie *molotov* (Sez. 1, n. 34853 del 12/05/2021, Braz, Rv. 281892-01: «Le bottiglie incendiarie cosiddette *molotov*

batteriologiche nocive o pericolose», e dall'«impiega[re] ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio⁶⁰».

Anche in questo caso si tratta di espressioni già note al nostro ordinamento, essendo contenute nell'art. 280-*bis* cod. pen. (Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi), che incrimina «chiunque per finalità di terrorismo compie qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali», nell'art. 270-*quinquies* cod. pen. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), che incrimina chiunque «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», e nell'art. 270-*quinquies*.3 cod. pen. (Detenzione di materiale con finalità di terrorismo), che incrimina «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».

La nuova fattispecie si mostra, dunque «come una sorta di ibridazione tra le fattispecie associative di cui all'art. 416 c.p. e quelle terroristiche di cui agli artt. 270, 270-*bis* e 306 c.p. Un'ibridazione che vorrebbe, forse, cogliere quel substrato criminale sì organizzato ma più blandamente rispetto alle forme associative già conosciute dal nostro ordinamento. Un'organizzazione, quindi, scevra dall'(onere dell'accertamento dell')*affectio societatis* e le cui modalità criminose rispecchiano sia quelle di un'associazione criminale tipica dell'art. 416 c.p., sia quelle di un'associazione politica, priva però di ulteriori finalità eversivo-terroristica. Un gruppo che non agisce né contro la personalità dello Stato né contro l'ordine pubblico, bensì contro il patrimonio, ma le cui modalità della

devono considerarsi comprese tra i "congegni micidiali" ed equiparate, agli effetti della legge penale, alle armi da guerra», ovvero «manufatti, realizzati artigianalmente, contenenti ciascuno materiale esplosivo, muniti di stoppino pirotecnico e dotati di elevato effetto distruttivo», uno dei quali, a seguito di prova di accensione da parte degli artificieri, aveva provocato la creazione di un cratere di 11 centimetri (Sez. 1, n. 12767 del 16/02/2021, Salvi, Rv. 280857-01).

⁶⁰ Il «sabotaggio» è indicato nella rubrica dell'art. 508 cod. pen., come la condotta di chi «danneggia gli edifici adibiti ad azienda agricola o industriale, ovvero un'altra delle cose indicate nella disposizione precedente» (ovvero macchine, scorte, apparecchi o strumenti destinati alla produzione agricola o industriale); per un'applicazione pratica della norma, cfr. Sez. 5, n. 27949 del 18/09/2020, Di Gisi, Rv. 279591-01.

condotta criminosa vengono costruite, per il loro particolare disvalore sociale, in ragione della tutela della sicurezza pubblica»⁶¹.

La formulazione letterale pare lasciar intendere che lo scorrere in armi le campagne o le pubbliche vie, ovvero l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali, di armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, ovvero infine l'impiego di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio **devono necessariamente caratterizzare il gruppo criminale organizzato, ma non anche la singola rapina della quale si discuta**: ed invero, si tratta di elementi che la fattispecie di nuova introduzione riferisce non all'azione delittuosa, ma, per l'appunto, al gruppo criminale organizzato, venendo, per il resto, in rilievo «il fatto di cui all'articolo 628, primo comma», che può, dunque, manifestarsi anche senza alcuna ulteriore particolare connotazione⁶².

La **cornice edittale** della fattispecie aggravata in oggetto è **particolarmente elevata** (da dieci a venticinque anni di reclusione; da 6.000 a 9.000 euro di multa), e rende evidente l'intenzione di collocare tali condotte in una fascia di gravità prossima ai delitti contro la vita o contro la sicurezza collettiva, valorizzando la dimensione di pericolo diffuso⁶³; qualora il fatto sia **ulteriormente aggravato** ai sensi dell'art. 628, comma terzo, cod. pen., ovvero ai sensi dell'art. 61 cod. pen., è stato previsto un lieve incremento della pena edittale minima (da dieci a dodici anni di reclusione; da 6.000 a 7.000 euro di multa), invariata quella massima (venticinque anni di reclusione e 9.000 euro di multa).

Qualora, invece, concorrano **circostanze attenuanti**, dovrebbe trovare applicazione il meccanismo di "blindatura" previsto dall'art. 628, comma quinto, cod. pen., a mente del quale «Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-bis), 3-ter) e 3-quater), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti»: un

⁶¹ CUSIMANO, *op. cit.*

⁶² Rileva in proposito BERNARDONI, *op. cit.*, che «La norma richiede che il gruppo presenti almeno una tra le caratteristiche elencate, che sembrerebbero poter sussistere a prescindere dalle modalità con cui è commesso il singolo reato di rapina». Ad avviso di CISTERNA, *Su destrezza e gruppo organizzato cit.*, «la questione che potrebbe assumere rilievo è se, facendo riferimento a una comunque sottostante struttura organizzativa, il gruppo debba aver utilizzato le armi in questione per consumare la specifica rapina ovvero debba averne la mera disponibilità avendone fatto uso dei congegni in circostanze precedenti; altrimenti detto: la locuzione "fa uso" equivale ad "aver adoperato" o indica una generica attitudine operativa dei partecipi al gruppo a ricorrere alle armi in parola; la prima opzione potrebbe essere coerente con il successivo termine "impiega" anch'esso, comunque, di non univoca portata».

⁶³ DELLA RAGIONE, *Le novità cit.: l'A.*, evidenziato che, ad esempio, «l'omicidio preterintenzionale è punito meno severamente, con una pena da 10 a 18 anni», rappresenta che, «in assenza di evento lesivo (come la morte o gravi lesioni), la scelta punitiva potrebbe sollevare interrogativi in relazione all'art. 27 Cost., sotto il profilo della proporzione tra fatto e sanzione e della coerenza complessiva del sistema penale».

meccanismo che rischia di condurre a trattamenti individuali sproporzionati rispetto al disvalore personale della condotta, nel caso in cui il contributo del singolo concorrente sia stato modesto o meramente ancillare rispetto all'esecuzione della rapina, tale rigidità sanzionatoria⁶⁴.

Si è, tuttavia, utilizzato il condizionale, poiché il terzo comma dell'art. 628-*bis* cod. pen. si limita a stabilire che «Si applica il quinto comma dell'articolo 628»: ma, come si è appena visto, l'art. 628, comma quinto, cod. pen. "blinda" le sole circostanze aggravanti previste dell'art. 628, comma terzo, numeri 3), 3-*bis*), 3-*ter*) e 3-*quater*), cod. pen., sicché, privilegiando l'interpretazione letterale della nuova disposizione, **potrebbe legittimamente ritenersi, al di là della chiara intenzione del legislatore, che il divieto di bilanciamento investa unicamente dette circostanze aggravanti, e non anche quella che lo stesso art. 628-*bis*, comma secondo, cod. pen. definisce come «l'aggravante di cui al primo comma»⁶⁵.**

Alla fattispecie in commento viene, infine, estesa la circostanza attenuante della **dissociazione**, prevista in diverse disposizioni del codice penale (ad esempio l'art. 416-*bis*.1, comma terzo, cod. pen., che, tuttavia, comporta una riduzione di pena minore), in favore del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero apporti un concreto ausilio all'autorità di polizia o all'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o nel recupero dei proventi del delitto o degli strumenti utilizzati per la commissione dello stesso⁶⁶.

⁶⁴ RIVERDITI, *op. cit.* Si rammenta che Corte cost., sentenza n. 113 del 18 luglio 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'art. 628, comma quinto, cod. pen., nella parte in cui non consente di ritenere la circostanza attenuante del vizio parziale di mente, di cui all'art. 89 cod. pen., prevalente o equivalente rispetto alla circostanza aggravante di cui all'art. 628, comma terzo, n. 3-*bis*), cod. pen.

⁶⁵ L'aspetto è stato evidenziato dall'UCPI, nella memoria depositata nel corso dell'audizione del 10 marzo 2026 svoltasi dinanzi alla Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica: «Un rilievo deve essere fatto in ordine all'applicabilità dell'art. 628, comma quinto, c.p., a proposito della quale sembrerebbe essersi verificata una "svista". Mediante la previsione "si applica il quinto comma dell'art. 628", probabilmente, il legislatore avrebbe voluto stabilire l'esclusione dell'art. 628-*bis* c.p. dal giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti. Eppure, dal momento che l'art. 628, comma quinto, c.p. menziona espressamente le circostanze aggravanti alle quali si riferisce, tale effetto non sembrerebbe possibile. Per pervenire a detto esito, invece, si sarebbe dovuto modificare espressamente l'art. 628, comma quinto, c.p. inserendo il richiamo dell'art. 628-*bis* c.p. ovvero ricorrere a una disposizione espressa contenente un meccanismo di blindatura nell'art. 628-*bis* c.p. in luogo del rinvio all'art. 628, comma quinto, c.p. Al momento, allora, per paradosso, la previsione di cui all'art. 628-*bis* c.p. non è sottratta al giudizio di bilanciamento con circostanze attenuanti, che quindi potrebbero essere ritenute prevalenti o equivalenti».

⁶⁶ In relazione alla circostanza attenuante in oggetto, il Consiglio Superiore della Magistratura, nel citato *Parere*, ha rilevato che «non compare nella nuova attenuante il riferimento al contributo apportato "per la ricostruzione dei fatti", con una esclusione che –a confronto con l'ulteriore analogia ipotesi codicistica – non pare sorretta da specifica *ratio* in relazione alla peculiarità della fattispecie cui si riferisce, nella misura in cui anche in relazione alle ipotesi di rapina aggravata ex art. 628-*bis* c.p. l'aiuto apportato alle investigazioni da parte del concorrente dissociatosi potrebbe concernere la "ricostruzione dei fatti". Al contrario, l'esclusione di tale contributo dall'ambito di applicazione della circostanza attenuante rischia di tradursi in una irragionevole disparità di trattamento rispetto all'omologa ipotesi di cui all'art. 416-*bis*.1 c.p.» (pag. 16).

4. Disposizioni in materia di sicurezza urbana (artt. 2, 4, 6, 9 e 10).

Alcune disposizioni introdotte dal "decreto sicurezza" intervengono sul codice penale, sul codice di procedura penale o su leggi speciali al fine di introdurre misure a tutela della sicurezza urbana.

L'art. 2 modifica le disposizioni introdotte nel 2023 con il cd. "decreto Caivano"⁶⁷, prevedendo che il **minore di età compresa fra i dodici e i quattordici anni** possa essere **ammonito** non solo - come già prescritto dall'appena indicato decreto - quando abbia commesso un delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, ma anche quando abbia commesso uno dei «reati di cui agli articoli 544-*bis*, 544-*ter*, 582, 588, primo comma, 610, 612, secondo comma, 614, 624 e 635 del codice penale»⁶⁸.

Viene, altresì, introdotto, nel testo dell'art. 5 del "decreto Caivano", un nuovo comma 4-*bis*, a mente del quale, quando il **minore di età compresa tra quattordici e diciotto anni, già ammonito** per aver commesso taluno dei reati di cui agli art. 581, 582, 610, 612 e 635 cod. pen. nei confronti di altro minore, commetta un **ulteriore reato** tra quelli appena indicati, **il prefetto può irrogare «nei confronti del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale sul minore» la sanzione amministrativa pecuniaria da € 200 a € 1.000**: si è, così, inteso responsabilizzare l'esercente la responsabilità educativa su un soggetto nei cui confronti vi è già stato un intervento preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza, senza, peraltro, prevedere alcuna clausola di salvaguardia⁶⁹.

Analoghe modifiche interessano l'art. 7 legge 29 maggio 2017, n. 71, recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo: si prevede, dunque, che quando il **minore ultraquattordicenne, già ammonito** per aver commesso nei confronti di altro minore taluno dei reati di cui agli art. 594, 595, 612, 612-*ter* cod.

⁶⁷ D.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159.

⁶⁸ Così il secondo periodo dell'art. 5, comma 5, del "decreto Caivano", nel testo risultante dalla conversione in legge del decreto che qui si commenta; il testo originario del decreto-legge n. 23 del 2026, poi modificato durante l'esame parlamentare, prevedeva l'ammonimento del minore di età compresa tra i dodici ed i quattordici anni che avesse commesso uno dei «reati di cui agli articoli 582, 588, primo comma, 610 e 612 del codice penale, quando il fatto è commesso con l'uso di armi o di strumenti atti ad offendere dei quali è vietato il porto in modo assoluto ovvero senza giustificato motivo»: in sede di conversione è stato ampliato il novero dei reati, includendo l'uccisione ed il maltrattamento di animali, la violazione di domicilio, il furto ed il danneggiamento, ed è stato eliminato l'ultimo inciso della disposizione, così che viene ora in rilievo qualsivoglia condotta idonea ad integrare gli estremi delle indicate fattispecie incriminatrici, e non solo quella commessa a mezzo di armi o di strumenti atti ad offendere dei quali è vietato il porto in modo assoluto ovvero senza giustificato motivo.

⁶⁹ Vi è, invero, una rilevante differenza tra questa ipotesi, disciplinata dall'art. 5, comma 4-*bis*, del "decreto Caivano" e quella - non modificata dal decreto che qui si commenta - già prevista dall'art. 5, comma 8, del medesimo decreto, riguardante il «soggetto che era tenuto alla sorveglianza del minore» di età compresa tra i dodici ed i quattordici anni destinatario di ammonimento, ovvero «all'assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti»: in questa seconda ipotesi, infatti, la sanzione amministrativa viene applicata salvo che il destinatario della stessa «non provi di non aver potuto impedire il fatto».

pen. e 167 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, commetta un **ulteriore reato** tra quelli appena indicati, **il prefetto possa irrogare «nei confronti del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale sul minore» la sanzione amministrativa pecuniaria da € 200 a € 1.000**⁷⁰.

Il "decreto sicurezza" ha, dunque, ridisegnato il sistema previsto per l'ammonimento dei minorenni che si rendano responsabili di episodi delittuosi⁷¹, per un verso ampliando l'ambito applicativo dell'istituto, onde contenere i più allarmanti fenomeni di devianza, e, per altro verso, irrobustendo il sistema sanzionatorio già previsto a carico degli esercenti la potestà genitoriale: innovazioni, queste ultime, che, ad avviso dei primi commentatori, non paiono poter realizzare una particolare deterrenza⁷², e, soprattutto, ripropongono i problemi interpretativi che già si sono posti con riferimento agli strumenti introdotti dalle precedenti legislazioni emergenziali⁷³, venendosi a configurare ipotesi di responsabilità per fatto altrui in un ambito - quello del diritto amministrativo "punitivo" - in cui dovrebbero comunque trovare applicazione le garanzie penalistiche fondamentali.

L'art. 4 del "decreto sicurezza" interviene sugli artt. 9 e 10 del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, introducendo **ulteriori misure in tema di ordine di allontanamento e di divieto di accesso**, prevedendo, tra l'altro:

* che l'ordine di allontanamento di cui all'art. 9, comma 2, del citato decreto-legge possa essere applicato anche a chi, nelle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, tiene

⁷⁰ Neppure in questo caso è prevista la possibilità per il destinatario della sanzione di provare «di non aver potuto impedire il fatto», come, invece, è previsto per il destinatario della sanzione di cui all'art. 5, comma 8, del "decreto Caivano".

⁷¹ Si rammenta che le disposizioni appena citate prevedono, tra l'altro: che prima dell'ammonimento il minore sia convocato dal questore, unitamente ad almeno un genitore o altra persona esercente la responsabilità genitoriale; che il provvedimento che dispone l'ammonimento sia comunicato al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore; che l'ammonimento cessi di avere effetto al compimento della maggiore età del destinatario.

⁷² Di questo avviso PICCIONI, *Decreto sicurezza 2026: ammonimenti ai minori e sanzioni ai genitori*, in *Diritto & Giustizia*, 4 marzo 2026: l'Autore rileva che «Le disposizioni concernenti l'assetto sanzionatorio sui genitori, al di là del protocollo di responsabilità civile, riguardo ai profili di *culpa in vigilando* e *in educando* di cui all'art. 2048 c.c., configurano ameni - e, forse, incostituzionali - illeciti amministrativi connessi alla commissione di delitti, dove la responsabilità è personale, peraltro nemmeno punibili, se commessi da infraquattordicenni, perché non imputabili».

⁷³ Nota TONA, *Violenza giovanile: rebus sanzioni per i genitori dei minori ammoniti*, in *Guida al diritto*, n. 10 del 21 marzo 2026, 49, che «Si pone, quindi, anche per questo intervento riformatore la questione di come interpretare il riferimento alla commissione del reato da parte del minore, quale presupposto per l'irrogazione della sanzione all'esercente la potestà genitoriale: se deve trattarsi di un accertamento incidentale del Prefetto a fini amministrativi o se sia richiesto che si giunga ad un accertamento giudiziale di una condotta qualificabile come reato. Il problema emerge poiché la procedura di ammonimento è di competenza del Questore e si svolge ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 11 del 2009, che si riferisce a «fatti» e non a reati e ne disciplina l'accertamento da parte dell'autorità di polizia con modalità non giurisdizionali, cioè (testualmente) "assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti"; infine tale procedura non comporta di per sé l'applicazione di una sanzione ma di una misura di prevenzione».

«comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, da cui derivi un concreto pericolo per la sicurezza»⁷⁴: la misura non pare entrare in frizione con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 Cost., poiché consegue non a ragioni di mero sospetto, ma a condotte violente, intimidatorie o moleste poste in essere dal soggetto allontanato;

* che, ai sensi del neo introdotto art. 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 14 del 2017 il prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, possa individuare ulteriori zone urbane caratterizzate da situazioni di particolare criticità («gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità»), in relazione alle quali la polizia giudiziaria può disporre - con provvedimento motivato la cui efficacia viene meno trascorse 48 ore dall'accertamento dei fatti - l'allontanamento di coloro che, già denunciati negli ultimi cinque anni per alcuni delitti analiticamente elencati⁷⁵, tengano, nelle predette zone, comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, che impediscono la libera e piena fruibilità delle stesse e determinano una situazione di concreto pericolo per la sicurezza; la violazione dell'ordine di allontanamento è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 200 a euro 600; per effetto della modifica dell'art. 10, comma 4, del citato decreto-legge questa nuova tipologia di divieto di accesso può essere irrogata anche nei confronti di un minore ultraquattordicenne;

* che all'art. 10, comma 2, del citato decreto-legge - a mente del quale il questore, in ipotesi di reiterazione delle condotte e qualora sussista un pericolo per la sicurezza, può disporre con provvedimento motivato il divieto di accesso ad aree specificamente individuate (la cui violazione è penalmente sanzionata) per un periodo non superiore a dodici mesi (cd. DASPO urbano), modulando le modalità applicative affinché restino compatibili con le esigenze di salute, lavoro e mobilità del destinatario - sia aggiunto il seguente periodo, relativo alle zone a vigilanza rafforzata delle quali si è detto nel capoverso precedente: «Nelle ipotesi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9, comma 3-*bis*, il divieto di

⁷⁴ Come rileva DEMARTIS, *op. cit.*, «si tratta di una formula chiaramente ispirata ad una pronuncia della Corte costituzionale del 2024 in materia di D.A.SPO. urbano, secondo la quale "affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare <oziosi e vagabondi>" (Corte cost. 24 gennaio 2024, n. 47)».

⁷⁵ Si tratta dei «delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale», dei «delitti di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309», e dei «reati di cui agli articoli 4 e 4-bis della legge 18 aprile 1975, n. 110», in relazione ai quali la disposizione in commento non pretende che sia intervenuta una condanna irrevocabile, e neppure una condanna, o l'adozione di una misura cautelare, essendo sufficiente che il soggetto sia stato «denunciato», con conseguente anticipazione dell'intervento limitativo della libertà di circolazione «a un momento ampiamente anteriore a qualsiasi accertamento giudiziale della responsabilità penale»: così RIVERDITI, *I profili penali del «pacchetto sicurezza» 2026: prime osservazioni sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23*, in *Giurisprudenza penale web*, 20 aprile 2026, che, pertanto, evidenzia «il rischio di una torsione della misura in senso marcatamente afflittivo», sollecitando «un vaglio di compatibilità con il principio di presunzione di innocenza sancito dall'art. 27, comma 2, Cost. e dall'art. 6, par. 2, CEDU».

accesso di cui al primo periodo, nel rispetto delle condizioni e delle modalità applicative previste dallo stesso periodo, può essere disposto in relazione ad una o più delle zone specificamente individuate ai sensi del medesimo comma 3-bis e la sua durata non può essere superiore a quella dei provvedimenti adottati dal prefetto ai sensi dei commi 3-bis e 3-ter del predetto articolo 9»⁷⁶;

* che, ai sensi del neo introdotto art. 10, comma 3-*bis*, del citato decreto-legge «Nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei reati di cui al comma 6-quater, commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, per i reati di cui agli articoli 5, terzo comma, e 5-bis della legge 22 maggio 1975, n. 152 ovvero per i reati di cui agli articoli 4 e 4-bis della legge 18 aprile 1975, n. 110, commessi in uno dei luoghi di cui al predetto articolo 4-bis, comma 2, lettere c) e d)⁷⁷, qualora dalla condotta tenuta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il questore può disporre, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ai luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze dei luoghi medesimi, anche limitato a specifiche fasce orarie, ferma restando l'espressa specificazione degli stessi nel provvedimento e l'individuazione di modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario. Il contravventore al divieto di cui al primo periodo è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. Qualora le condotte di cui al presente comma risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni, per taluno dei reati di cui al primo periodo, si applicano, per la durata del divieto e per la sanzione in caso di contravvenzione allo stesso, le disposizioni di cui al comma 3, primo e terzo periodo».

L'art. 4, comma 1, lett. b), n. 6) interviene, invece, sull'art. 10, comma 6-*quater*, del decreto-legge n. 14 del 2017, aggiungendo il riferimento all'«art. 635, terzo comma» cod. pen., sicché la disposizione così recita: «Nel caso di

⁷⁶ Il riferimento alle «zone specificamente individuate» pare tenere conto delle indicazioni recentemente fornite dalla Corte costituzionale (sentenza n. 20 del 24 febbraio 2026) a proposito del cd. DASPO anti-rissa (art. 13 *bis*, commi 1 e 1-*bis*, del decreto-legge n. 14 del 2017): la Corte ha escluso che la misura "base" contrasti con l'art. 13 Cost., imponendo un divieto di accesso circoscritto a pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento specificamente individuati in ragione di un collegamento oggettivo con le condotte contestate o con la presenza abituale dell'interessato; ha, invece, ritenuto che la versione "aggravata" prevista dal comma 1-*bis*, estesa all'insieme dei pubblici esercizi e locali di pubblico intrattenimento dell'intero territorio provinciale, integri per la sua ampiezza una significativa restrizione della libertà personale, tale da incidere in profondità sulla vita di relazione del destinatario e da collocarsi, per intensità dell'ingerenza, sull'area di confine con la libertà personale, sicché è necessario che la misura sia presidiata da adeguate garanzie giurisdizionali: la disposizione è stata, dunque, dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede l'applicazione, in quanto compatibili, delle garanzie di convalida da parte dell'autorità giudiziaria stabilite in tema di DASPO sportivo (art. 6, commi 3 e 4, della legge n. 401 del 1989).

⁷⁷ Ovvero «nelle immediate vicinanze di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro, parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico, stazioni ferroviarie, anche metropolitane, e luoghi destinati alla sosta o alla fermata di mezzi di pubblico trasporto» e «in un luogo in cui vi sia concorso o adunanza di persone ovvero una riunione pubblica».

reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché nel caso dei delitti di cui agli articoli 583-quater e 635, terzo comma del codice penale, commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto».

Dunque, l'**arresto in flagranza differita**⁷⁸, consentito solo quando non sia stato possibile procedere immediatamente alla misura precautelare per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale, è oggi possibile anche in relazione al delitto di **danneggiamento aggravato commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**.

L'**art. 6** del "decreto sicurezza" è dedicato al «Potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana», quali, ad esempio, il rifinanziamento del fondo per favorire l'installazione, da parte dei comuni, di sistemi di videosorveglianza, l'incremento del fondo per la sicurezza urbana e la previsione di incentivi per la polizia locale, per l'assunzione a tempo determinato di nuove unità e per la corresponsione dei compensi per il lavoro straordinario.

In sede di conversione è stata, altresì, prevista la riformulazione dell'art. 7, comma 15-*bis*, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), che oggi così recita: «Salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano senza autorizzazione, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare senza autorizzazione l'**attività di parcheggiatore o guardiamacchine** sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 769 ad euro 3.095. Se il soggetto è già stato sanzionato per la medesima violazione con provvedimento definitivo, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, se nell'attività sono impiegati minori ovvero se il soggetto già sanzionato con provvedimento definitivo ai sensi del secondo periodo pone ulteriormente in essere le medesime condotte, si applica la pena dell'arresto da otto mesi a un anno e sei mesi e dell'ammenda da 3.000 a 8.000 euro. È sempre disposta la confisca delle somme percepite, secondo le modalità indicate al titolo VI, capo I, sezione II».

⁷⁸ Si rimanda a quanto si illustrerà, in generale, sull'arresto in flagranza differita nella parte finale del successivo sesto paragrafo.

Dunque, ferme restando la natura di illecito amministrativo dell'ipotesi base, e la obbligatorietà della confisca delle somme percepite, già previste nel previgente testo della norma, si rimodula la progressione sanzionatoria per le ipotesi aggravate: in caso di recidiva accertata con provvedimento definitivo, la sanzione pecuniaria prevista è raddoppiata; nei casi di impiego di minori o di ulteriore reiterazione, si applica la pena dell'arresto da otto mesi a un anno e sei mesi e dell'ammenda da 3.000 a 8.000 euro (la precedente cornice editale prevedeva la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro).

Occorre, in proposito, rammentare che il carattere abusivo della condotta in oggetto non è legato né alla corresponsione di una utilità, né al suo carattere molesto o violento⁷⁹, ma unicamente all'assenza del provvedimento autorizzatorio, in occasione del cui rilascio l'ente preposto verifica l'esistenza dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività: «Il reato di cui all'art. 7, comma 15-*bis*, cod. strada, punisce infatti la condotta di chi esercita, senza autorizzazione, l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine, e quindi nulla rileva la ricezione o meno di una somma di denaro (o di altra utilità) in cambio dell'attività svolta, la quale non è un elemento costitutivo della fattispecie. Il perfezionamento della fattispecie richiede che il soggetto già sanzionato in via amministrativa con provvedimento definitivo venga nuovamente colto nell'atto di esercitare l'attività non autorizzata di parcheggiatore»⁸⁰.

L'art. 9 del "decreto sicurezza" rimodula il regime sanzionatorio relativo ad alcune condotte previste dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza e dal codice penale in materia di pubbliche manifestazioni, sostituendo alle attuali sanzioni penali strumenti di natura amministrativa, onde rafforzare i poteri di gestione preventiva dell'ordine pubblico da parte dell'autorità di pubblica sicurezza⁸¹, «in un'ottica di accelerazione del processo sanzionatorio e di inasprimento delle sanzioni pecuniarie applicabili», come può leggersi nella *Relazione illustrativa*⁸².

⁷⁹ Elementi la cui ricorrenza può rendere configurabile il delitto di estorsione: «Integra il delitto di tentata estorsione la condotta del parcheggiatore abusivo che, a fronte del rifiuto dell'automobilista di corrispondergli un compenso non dovuto per il parcheggio dell'autoveicolo, con violenza o minaccia cerchi di costringerlo a spostare la propria vettura dall'area al fine di realizzare un ingiusto vantaggio patrimoniale dalla successiva occupazione del posto auto da parte di terzi, non riuscendo nel suo intento a causa della condotta oppositiva della vittima» (Sez. 2, n. 16030 del 12/02/2020, Collura, Rv. 279227-01).

⁸⁰ Così in motivazione, nel vigore della precedente formulazione della norma, Sez. 4, n. 24285 del 08/05/2025, Gagliano, Rv. 288441-01.

⁸¹ In tal senso si esprimono il citato *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura (pag. 34) e NATALINI, *Depenalizzato il mancato preavviso al questore in riunioni in pubblico*, in *Guida al diritto*, n. 10 del 21 marzo 2026, 55.

⁸² Dunque, nota RIVERDITI, *op. cit.*, «pur muovendosi sul terreno della depenalizzazione formale, l'intervento non comporta affatto una "mitigazione" del trattamento sanzionatorio», poiché «le sanzioni amministrative introdotte in sostituzione delle previgenti di natura penale presentano un marcato contenuto affittivo, tanto per la soglia editale quanto per la preclusione della definizione

Si interviene, innanzitutto, sull'art. 18, comma terzo, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, che onera i promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico di darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore, ponendo il medesimo onere a chi organizza una riunione in luogo pubblico «tramite reti, piattaforme e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico o privato, ovvero tramite gruppi chiusi di utenti», e prevedendosi che il mancato preavviso, già punito con la pena dell'arresto e dell'ammenda, sia punito con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 1.000 e 10.000 euro, estendendo

Viene, poi, modificato il quinto comma del medesimo art. 18, prevedendosi che coloro che non osservino le prescrizioni che il questore abbia ritenuto di impartire per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica siano puniti non più con la pena dell'ammenda, ma con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 1.000 e 12.000 euro.

Vengono, inoltre, introdotti ulteriori cinque commi al termine dei cinque che attualmente compongono il predetto art. 18, al fine di rafforzare la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica durante lo svolgimento delle riunioni, prevedendosi che il prefetto possa irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti di chi, in occasione di una riunione in luogo pubblico: non rispetti le limitazioni poste alla circolazione o l'itinerario previsto per la riunione, ove da ciò possa derivare un pericolo per la sicurezza o l'incolumità pubblica (art. 18, comma quinto; sanzione da 1.000 a 10.000 euro); intralcia od ostacola il regolare funzionamento dei servizi di soccorso pubblico urgente, salvo che il fatto costituisca reato (art. 18, comma sesto; sanzione da 1.000 a 10.000 euro); turba il pacifico svolgimento di una riunione o il regolare espletamento del relativo servizio di ordine e sicurezza, salvo che il fatto costituisca reato (art. 18, comma settimo; sanzione da 5.000 a 3.000 euro, ovvero da 2.000 a 10.000 euro se la turbativa è posta in essere da soggetti travisati o in possesso degli strumenti atti ad offendere di cui all'art. 5-bis legge 22 maggio 1975, n. 152); infine, si prevede che, nell'ipotesi di reiterazione nel biennio di una delle violazioni di cui all'art. 18 TULPS, ovvero di contestazione di tre violazioni, anche diverse, nell'arco di un quinquennio, le sanzioni siano «ulteriormente aumentate da un terzo alla metà».

Si interviene, poi, sull'art. 24, comma terzo, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, depenalizzando la condotta di chi non ottemperi all'«ordine di discioglimento» di una riunione, oggi punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro.

agevolata, e sono idonee a incidere in modo molto gravoso sulla situazione economica dei destinatari».

L'art. 9 del "decreto sicurezza" modifica, infine, al suo secondo comma, l'art. 654 cod. pen., inasprendo la sanzione amministrativa pecuniaria (ora compresa tra 400 e 2.400 euro) irrogabile nei confronti di chi, nel corso di una riunione in luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico, «compie manifestazioni o emette grida sediziose» (condotta già depenalizzata dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507).

L'art. 10 del "decreto sicurezza" introduce una **nuova pena accessoria facoltativa**, volta a prevenire la reiterazione di condotte illecite in contesti di aggregazione collettiva, a carico di chi commetta determinati reati «in occasione o a causa di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico»: si prevede, infatti, che «Con la sentenza di condanna per uno dei delitti di cui agli articoli 280, 280-bis, 285, 336, 337, 338, se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 339, 419, 422, 423, 424, aggravato ai sensi dell'articolo 425, 432, 575, anche nella forma tentata⁸³, 582, se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 o se il fatto è commesso con armi o con sostanze corrosive ovvero da persona travisata o da più persone riunite ai sensi dell'articolo 585, 583-quater, 584 e 635, terzo comma, del codice penale, commessi in occasione o a causa di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico, il giudice può disporre il **divieto di partecipare a pubbliche riunioni e di prendere parte a pubblici assembramenti della medesima natura o tipologia di quelli in occasione o a causa dei quali è stato commesso il reato**, per un periodo da uno a tre anni ovvero, se la pena applicata è superiore a tre anni, per un periodo equivalente a quello della pena stessa, fino a un massimo di dieci anni»⁸⁴.

Si tratta di misura che incide sul diritto di riunione garantito dall'art. 17 Cost., che riconosce a tutti la libertà di riunirsi pacificamente e senz'armi, ammettendo tuttavia limitazioni quando ricorrano comprovate esigenze di sicurezza o di incolumità pubblica: l'istituto in commento pare realizzare una limitazione a quel diritto che non entra in tensione con l'art. 17 Cost., in quanto sorretta da presupposti normativi sufficientemente determinati (ancorati,

⁸³ L'esplicito riferimento alla forma tentata solo in relazione al delitto di omicidio fornisce un elemento testuale difficilmente superabile per ritenere che la pena accessoria in commento possa essere applicata alle altre ipotesi delittuose indicate dall'art. 10 solo qualora si manifestino nella forma consumata, non potendo qui trovare applicazione il principio da sempre affermato dalla giurisprudenza di legittimità che, ai fini dell'applicazione di una pena accessoria, postula l'indifferenza della forma di manifestazione del reato (cfr., ad esempio, Sez. 3, n. 26479 del 05/04/2022, F., Rv. 283301-01, in relazione alle pene accessorie di cui all'art. 600-septies.2 cod. pen.; Sez. 3, n. 52637 del 11/07/2017, Z., Rv. 271858-01, in relazione alle pene accessorie di cui all'art. 609-nonies cod. pen.).

⁸⁴ Quanto alla natura della nuova misura, rileva NATALINI, *Divieto di partecipazione a riunioni o ad assembramenti pubblici*, in *Guida al diritto*, n. 10 del 21 marzo 2026, 58, che «Pur perseguendo finalità di contenimento del rischio di reiterazione, essa opera quale effetto giuridico che l'ordinamento ricollega alla pronuncia di condanna e si colloca pertanto nell'area delle conseguenze sanzionatorie derivanti dal giudicato, presentando tratti che la avvicinano alla categoria delle pene accessorie più che a quella delle misure di prevenzione in senso stretto».

peraltro, non a mere denunce o a precedenti di polizia, ma a una sentenza di condanna per reati che il legislatore ha ritenuto particolarmente significativi), da finalità effettive di prevenzione e da adeguate garanzie giurisdizionali; «resta tuttavia centrale, nella fase applicativa, la verifica della **proporzionalità** della misura rispetto alla gravità del fatto e alla concreta pericolosità del soggetto, affinché l'interdizione non si traduca in una compressione indifferenziata del diritto di riunione, ma mantenga un rapporto di adeguatezza con le finalità preventive perseguite dal legislatore. In tal senso, il carattere facoltativo della misura e il collegamento con l'accertamento giudiziale di responsabilità rappresentano elementi idonei a ricondurre l'istituto entro i parametri di ragionevolezza e personalizzazione della risposta sanzionatoria elaborati dalla giurisprudenza costituzionale»⁸⁵.

Nei confronti dei medesimi soggetti, inoltre:

* il giudice può irrogare la pena accessoria dell'**obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità**, di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, lett. a), d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205;

* il questore, laddove sussistano specifiche ragioni di pericolosità, può imporre con provvedimento motivato l'**obbligo di comparizione personale** presso un ufficio di polizia nel corso della giornata in cui si svolgono le riunioni per le quali opera il divieto;

* il provvedimento del questore è soggetto alla medesima **disciplina prevista per il cd. DASPO sportivo**: dunque, la notifica del provvedimento del questore deve necessariamente contenere l'avviso formale che l'interessato ha la facoltà di presentare memorie o deduzioni scritte al giudice competente per la convalida; il provvedimento deve essere «immediatamente comunicato» al Procuratore della Repubblica, il quale - ove ne ritenga sussistenti i presupposti - deve chiederne la convalida al giudice per le indagini preliminari: la convalida deve essere richiesta entro quarantotto ore, e deve intervenire (all'esito di un sindacato pieno, e non limitato a un controllo di legittimità formale, potendo il giudice modificare o modulare le prescrizioni per adeguarle alle esigenze di sicurezza o per garantirne la compatibilità con i diritti fondamentali del soggetto, quali la salute, il lavoro e la mobilità) entro le successive quarantotto ore, a pena di inefficacia automatica e immediata delle prescrizioni imposte; il provvedimento di convalida è impugnabile in cassazione, ma il ricorso non

⁸⁵ Così il citato *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura (pag. 35).

sospende l'esecuzione della misura, al fine di non vanificare la finalità preventiva del presidio di pubblica sicurezza⁸⁶.

L'ultimo comma dell'art. 10 in commento, infine, dispone che le pene previste dall'art. 389 cod. pen. in caso di inosservanza di una pena accessoria⁸⁷ siano raddoppiate «in caso di violazione del divieto o dell'obbligo di cui al presente articolo».

5. Misure per il contrasto allo spaccio di stupefacenti (art. 5).

L'art. 5 del "decreto sicurezza" introduce due rilevanti modifiche al Testo Unico sugli stupefacenti, l'una in tema di confisca, e l'altra, introdotta in sede di conversione, in tema di fatto di lieve entità.

5.1. La confisca degli autoveicoli e degli altri beni mobili.

Come è noto, all'esito di un procedimento penale per il delitto di cui all'art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309:

* **quanto allo stupefacente**, deve esserne comunque disposta, anche in caso di assoluzione o di archiviazione, la misura di sicurezza della confisca, ai sensi dell'art. 240, comma secondo, n. 2), cod. pen., con contestuale distruzione⁸⁸; trattandosi di bene soggetto a confisca obbligatoria, ne è in ogni caso preclusa la restituzione all'avente diritto, in ossequio a quanto espressamente prescritto dal settimo comma dell'art. 324 cod. proc. pen.;

* **quanto al denaro, e, più in generale, al profitto ed al prodotto del reato**, l'art. 4 d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 202, aggiungendo il comma 7-bis all'art. 73 del Testo Unico, ha previsto una nuova ipotesi di confisca obbligatoria, prescrivendo che «Nel caso di condanna o di applicazione di pena su richiesta delle parti, a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, è ordinata la confisca delle cose che ne sono il profitto o il prodotto, salvo che appartengano a

⁸⁶ Nota BERNARDONI, *op. cit.*, che il sistema che si è sinteticamente illustrato appare «singolare»: «obblighi accessori rispetto ad una pena applicata in via definitiva, dopo essere stati disposti in via amministrativa, vengono convalidati da un giudice diverso da quello che ha emesso la condanna. La soluzione appare inutilmente macchinosa, e le prescrizioni previste dal comma 3 avrebbero potuto essere configurate come obblighi collaterali alla pena accessoria, applicabili discrezionalmente dal giudice quali modalità esecutive fin dalla sentenza di condanna». Parla di «meccanismo tortuoso e spurio» NATALINI, *Con danneggiamento e resistenza stop a riunioni in luogo pubblico*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 70: «una pena accessoria di nuovo conio è applicabile dal giudice penale della cognizione, ma a essa si può aggiungere una misura di prevenzione atipica disposta dal questore in particolari situazioni di pericolosità, soggetta a sua volta a convalida giudiziaria innanzi al giudice per le indagini preliminari secondo le scansioni procedurali e giurisdizionali in tema di Daspo».

⁸⁷ «Chiunque, avendo riportato una condanna, da cui consegue una pena accessoria, trasgredisce agli obblighi o ai divieti inerenti a tale pena, è punito con la reclusione da due a sei mesi».

⁸⁸ Per la distruzione delle sostanze stupefacenti si osservano le modalità operative descritte dall'art. 87, commi 5 e 6, del Testo Unico, norma che, in considerazione delle difficoltà di custodia e dei rischi connessi alla possibile sottrazione ed alla nuova circolazione della sostanza, al secondo comma consente - in deroga alla generale regola secondo cui le cose sequestrate, se destinate alla confisca, devono essere custodite sino al termine del procedimento - di distruggere gli stupefacenti, previo prelievo di campioni, fin dal momento in cui il decreto di sequestro non è più assoggettabile a riesame.

persona estranea al reato, ovvero quando essa non è possibile, fatta eccezione per il delitto di cui al comma 5, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto»; la novella, che ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, n. 42, relativa al congelamento ed alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, replica nella materia degli stupefacenti le analoghe previsioni in tema di confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, già previste in relazione ad altri illeciti, rendendo così possibile non solo la confisca del profitto e del prodotto di ogni reato previsto dall'art. 73 del Testo Unico, ma anche - limitatamente alle fattispecie "ordinarie" del primo e del quarto comma - la confisca del denaro e dei beni dei quali l'imputato abbia la disponibilità, per un valore corrispondente al profitto o al prodotto del reato, quando non sia possibile procedere alla confisca diretta. Il giudice deve, dunque, con adeguata motivazione, sottoporre a confisca il denaro che l'imputato ha ricavato dalla cessione della droga, essendo tuttora ineludibile la necessità di dimostrare il collegamento tra il denaro o il bene ed il reato in relazione al quale è intervenuta condanna o applicazione della pena: non è, invece, possibile, in un procedimento nel quale l'imputato sia chiamato a rispondere della sola detenzione a fini di spaccio di sostanza stupefacente, disporre la confisca del denaro rinvenuto nella sua disponibilità, poiché lo stesso non può dirsi in alcun modo derivato dall'attività illecita che ha formato oggetto di contestazione; in tali casi, ricorrendone i presupposti, potrà, tuttavia, trovare applicazione l'art. 240 *bis* cod. pen., poiché l'**art. 85 bis del Testo Unico**, introdotto dall'art. 6 d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21⁸⁹, consente per l'appunto di disporre la **confisca cd. allargata** del denaro, dei beni e di ogni altra utilità di cui il condannato non riesca a giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito⁹⁰, in relazione ad ogni ipotesi delittuosa incriminata dall'art. 73 del Testo Unico, e, dunque, anche per i fatti di lieve entità⁹¹;

⁸⁹ «Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dall'articolo 73, si applica l'articolo 240 *bis* del codice penale».

⁹⁰ Cfr. Sez. 4, n. 20130 del 19/04/2022, Donato, Rv. 283248-01: «In relazione al reato di illecita detenzione di sostanze stupefacenti, il denaro rinvenuto nella disponibilità dell'imputato può essere sottoposto a confisca solo nel caso in cui ricorrano le condizioni previste all'art. 240-*bis* cod. pen., applicabile in ragione del rinvio operato dall'art. 85-*bis* d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. (In motivazione, la Corte ha chiarito che in relazione a tale reato non è consentita la confisca del denaro né ai sensi dell'art. 240 cod. pen., né ai sensi dell'art. 73, comma 7-*bis*, d.P.R. cit., applicabili invece all'ipotesi di cessione di sostanza stupefacente, non sussistendo il necessario nesso tra il denaro oggetto di ablazione e il reato di mera detenzione per cui è affermata la responsabilità)».

⁹¹ Corte cost., sentenza n. 166 del 7 novembre 2025 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 85-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo i fatti di lieve entità, rilevando che «le non peregrine preoccupazioni del

* **quanto alle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato** (ad esempio: l'autovettura utilizzata per trasportare la droga; gli apparecchi telefonici adoperati per contattare clienti e fornitori; il bilancino di precisione utilizzato per pesare la sostanza), il citato art. 4 d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 202 ne aveva previsto la confisca obbligatoria solo nel caso di condanna per il delitto associativo di cui all'art. 74 del Testo Unico⁹²: dunque, **per le ipotesi di reato previste dall'art. 73 del Testo Unico, la confisca di questi beni era facoltativa, ai sensi della generale previsione del primo comma dell'art. 240 cod. pen.**, soggiacendo alle regole di giudizio tradizionalmente elaborate dalla giurisprudenza di legittimità, in punto di **necessaria strumentalità**, di **stabile asservimento** del bene al reato, non essendo sufficiente un rapporto di mera occasionalità⁹³, ma occorrendo provare «l'esistenza di uno stretto nesso funzionale del veicolo con l'attività criminosa, tale da dimostrare effettivamente che l'uso del veicolo avrebbe caratterizzato il ripetersi dell'attività incriminata: ciò che era desumibile essenzialmente dall'impiego di manipolazioni, di particolari accorgimenti insidiosi o di modifiche strutturali al mezzo, oltre che dall'uso reiterato del veicolo nell'attività incriminata»⁹⁴.

In tale contesto si inserisce la novella introdotta dall'art. 5 del "decreto sicurezza", che ha aggiunto un ulteriore periodo in fine dell'art. 73, comma 7-bis, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, del seguente tenore: «Nei casi di cui al periodo precedente, **è ordinata la confisca, altresì, degli autoveicoli o altri beni**

rimettente circa i rischi di un'applicazione eccessivamente lata – e come tale foriera di risultati irragionevoli, oltre che incidente in maniera sproporzionata sul diritto di proprietà degli interessati – della confisca allargata nei casi di condanna per i reati di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti possono e debbono essere affrontate mediante la corretta applicazione di principi già da tempo affermati dalla giurisprudenza di legittimità, e ampiamente ripresi dalla più volte citata sentenza n. 33 del 2018 di questa Corte [...], trovando altresì conferma nelle indicazioni fornite dal diritto dell'Unione [...] e dal diritto comparato [...]. Principi che valgono, del resto, in ogni ipotesi in cui il giudice sia chiamato a fare applicazione della confisca allargata, e non solo con riferimento alla specifica figura delittuosa ora all'esame»: dunque, ha evidenziato il giudice delle leggi, occorre accertare uno «squilibrio incongruo e significativo» tra il reddito dichiarato e i beni posseduti, e verificare che i beni dei quali si discute siano stati acquistati in un momento non eccessivamente lontano da quello in cui il reato è stato commesso (cd. ragionevolezza temporale), ed all'imputato deve essere assicurata l'effettiva possibilità di giustificare la legittima provenienza dei cespiti.

⁹² Prescrive, infatti, l'art. 74, comma 7-bis, del Testo Unico, introdotto dal d.lgs. n. 202 del 2016, che «Nei confronti del condannato è ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e dei beni che ne sono il profitto o il prodotto, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero quando essa non è possibile, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto».

⁹³ Cfr., tra le più recenti, Sez. 3, n. 9919 del 29/01/2026, Velez, non mass., nelle cui motivazioni si illustra che «in materia di stupefacenti, con riferimento al veicolo utilizzato dall'autore del reato nel corso dell'attività criminosa, sussiste il nesso di pertinenzialità, che ne giustifica la sottoposizione al vincolo cautelare reale, ogni qualvolta sia dimostrata la relazione di asservimento tra cosa e reato, nel senso che la prima deve essere oggettivamente collegata al secondo non da un rapporto di mera occasionalità, ma da uno stretto nesso strumentale, che si configura in presenza di stabile inserimento di esso nell'organizzazione esecutiva del reato, inteso quale uso reiterato e funzionale del veicolo per il perseguimento della finalità illecita; il collegamento stabile del veicolo con l'attività criminosa va inteso, dunque, non in senso esclusivo ma come utilizzo reiterato dello stesso nelle fasi connesse all'esecuzione dell'attività illecita».

⁹⁴ AMATO, *Droga: per la confisca basta anche l'uso saltuario del veicolo*, in *Guida al diritto*, n. 9 del 14 marzo 2026, 73.

mobili registrati e non registrati che risultino essere stati utilizzati per la commissione di uno dei fatti previsti dal presente articolo, ovvero che abbiano agevolato la commissione degli stessi fatti, salvo che appartengano a persona estranea al reato».

Nella *Relazione illustrativa* si chiarisce che «La finalità dell'intervento, in linea con l'orientamento più rigoroso di una parte della giurisprudenza, è quella di evitare che il mezzo di trasporto con il quale è stato commesso il reato in materia di stupefacenti, o che ne ha facilitato la commissione, possa essere utilizzato dal reo per reiterare la stessa o una connessa attività delittuosa»: finalità che, come espressamente previsto, non può comunque essere perseguita quando il bene appartenga a persona estranea al reato.

La disposizione in commento rende, dunque, **obbligatoria** la confisca del mezzo e, più in generale, del bene che sia stato utilizzato, anche solo episodicamente, per il compimento della condotta incriminata.

I primi commentatori di questa novella non hanno mancato di evidenziare la potenziale **pervasività** di tale nuova ipotesi di confisca obbligatoria, che può avere ad oggetto qualsiasi bene che sia stato utilizzato o che abbia anche solo agevolato la commissione del reato, e, dunque, la possibile frizione «con il principio di **proporzionalità** della misura rispetto alla gravità dei fatti⁹⁵: per come configurata, infatti, la stessa sembra dover trovare applicazione anche rispetto ad ipotesi assai lievi di reato, rispetto alle quali la confisca finirebbe per rappresentare, più che uno strumento di ablazione di cose che, ove restassero nella disponibilità del reo potrebbero favorire la commissione di ulteriori reati, **una sanzione ulteriore** rispetto a quelle già non esigue previste dallo stesso art. 73. Si pensi al caso dell'autore di uno spaccio di lieve entità che, dopo essere stato contattato dall'acquirente tramite il proprio telefono cellulare, si rechi sul luogo dell'incontro utilizzando la propria autovettura: a fronte di un reato di modestissima entità (una singola cessione di poche dosi di stupefacente), il giudice potrebbe trovarsi costretto ad operare la confisca tanto del veicolo quanto del cellulare, con un risultato *lato sensu* sanzionatorio del tutto sproporzionato rispetto alla gravità del fatto stesso e alla pericolosità del suo autore»⁹⁶.

⁹⁵ In relazione al quale possono richiamarsi le riflessioni di Corte cost., sentenza n. 7 del 4 febbraio 2025, che, in tema di confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere reati societari ex art. 2641 cod. civ., ha ribadito che la confisca dei beni strumentali alla commissione del reato «ha natura di vera e propria pena di carattere patrimoniale» e, in quanto tale, deve sottostare al principio di proporzionalità, che impone di evitare pene patrimoniali sproporzionate rispetto alla gravità del fatto e alle condizioni economiche dell'interessato.

⁹⁶ BERNARDONI, *op. cit.* Nello stesso senso AMATO, *op. cit.*, che auspica «una lettura interpretativa equilibrata, che, valorizzato il giudizio di pericolosità che deve pur sempre giustificare la confisca, almeno imponga di soffermare l'attenzione sulla concreta utilità [e sulla non facile sostituibilità] del veicolo rispetto alla commissione del fatto: così da legittimare la confisca solo se ed in quanto, nello specifico contesto, l'uso del veicolo ha concretamente agevolato la condotta incriminata. Ciò che potrebbe sostenersi allorché il veicolo sia stato lo strumento per trasportare importanti

Quanto alla **possibilità di sottoporre a confisca beni funzionali a reati perpetrati prima del 25 febbraio 2026**, essa dovrebbe essere **esclusa**, poiché, come ritiene la più recente giurisprudenza costituzionale⁹⁷, la confisca ha natura di pena, con conseguente operatività del divieto di retroattività sfavorevole di cui agli artt. 7 CEDU e art. 25, comma 2, Cost.

Si deve, infine, rammentare, che ai sensi dell'art. 100 del Testo Unico:

* i beni mobili iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria antidroga possono essere **affidati** dall'autorità giudiziaria procedente in custodia giudiziale agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia antidroga (comma 1): il provvedimento di assegnazione è ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità insuscettibile di impugnazione, avendo l'esclusivo effetto di individuare il soggetto cui è rimesso l'ufficio di custode giudiziario del bene⁹⁸;

* i beni acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca possono essere **assegnati**, a richiesta, all'Amministrazione di appartenenza degli organi di polizia che ne abbiano avuto l'uso ai sensi dei commi 1, 2 e 3. Possono altresì essere assegnati, a richiesta, anche ad associazioni, comunità, od enti che si occupino del recupero dei tossicodipendenti (comma 4).

5.2. Il fatto di lieve entità.

La seconda novità, **introdotta in sede di conversione**, riguarda, come si è accennato, il fatto di lieve entità⁹⁹.

Introdotta nel 1990, quasi come un "diversivo" reso necessario per compensare la fragilità di un sistema non sempre capace di distinguere il lecito dall'illecito, come una valvola di sfogo indispensabile per riequilibrare la risposta sanzionatoria, sottraendo dall'applicazione di pene draconiane «quella cifra di criminalità minore di cui si è persa – o, come è stato paventato, non è mai

quantitativi di droga o quantitativi comunque non altrimenti celabili ovvero allorché si sia trattato del mezzo che ha consentito al trasgressore di raggiungere un luogo lontano, in un orario in cui difficile sarebbe stato l'utilizzo di altri mezzi di trasporto. Mentre sarebbe difficile fondare la misura ablativa in contesti in cui il veicolo e il relativo uso potevano essere facilmente surrogati con altre metodiche di trasporto egualmente efficienti: in questo caso, l'applicazione della confisca sembrerebbe avere solo una ingiustificata finalità punitiva, pur in assenza di quella pericolosità sottostante [qui, connessa all'uso del veicolo] che è alla base della misura di sicurezza».

⁹⁷ Oltre alla già citata sentenza n. 7 del 4 febbraio 2025, cfr. anche la sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019.

⁹⁸ Cfr. Sez. 6, n. 9727 del 21/02/2013, Nocerino, Rv. 255723-01: «Il provvedimento di affidamento agli organi di polizia che ne facciano richiesta, dei beni mobili iscritti in pubblico registro, automobilistico appartenenti all'imputato e sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria antidroga, non è suscettibile di impugnazione, in quanto ha l'esclusivo effetto di individuare il soggetto cui è rimesso l'ufficio di custode giudiziario dei veicoli sequestrati, fatta salva la necessità di garantire il contraddittorio qualora i beni appartengano a terzi».

⁹⁹ I caratteri del fatto di lieve entità sono stati oggetto della relazione tematica n. 19/23 di questo Ufficio, pubblicata il 14 aprile 2023, alla quale si rinvia per una disamina più esaustiva dell'istituto. In dottrina, AA.VV., *I reati in materia di stupefacenti*, a cura di INSOLERA, SPANGHER e DELLA RAGIONE, Milano, 2019, MIAZZI, *Diritto degli stupefacenti*, Pisa, 2022, e, volendo, TORIELLO, *Produzione e traffico di sostanze stupefacenti, II edizione*, Milano, 2021.

esistita – traccia nel diritto penale positivo»¹⁰⁰ -, il fatto di lieve entità, previsto dall'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, è stato trasformato dal d.l. 24 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, da circostanza attenuante ad effetto speciale ad **ipotesi autonoma di reato**, divenendo fondamentale «strumento di "riequilibrio" e "riproporzionamento" del sistema sanzionatorio in materia di stupefacenti in relazione a casi concreti nei quali, per la complessiva non gravità della condotta, il principio di offensività verrebbe sostanzialmente "tradito" applicando le più severe pene previste per le ipotesi diverse dal comma 5 dello stesso art. 73 T.U. stup.»¹⁰¹.

La norma, come ridisegnata dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, prevede per tutti i fatti di lieve entità un'**unica cornice edittale**, indifferente al tipo di sostanza stupefacente prodotta o trafficata, senza riproporre la dicotomia tra le diverse droghe che connota le ipotesi-base che essa stessa richiama¹⁰²: dunque, un fatto di lieve entità manifestatosi in un'unica azione che abbia avuto contestualmente ad oggetto droghe "leggere" e droghe "pesanti", integra un unico reato, e non una pluralità di reati in concorso tra loro, essendosi in presenza di condotta che ha offeso beni tutelati in maniera omogenea dalla norma incriminatrice¹⁰³; il principio ha, da ultimo, trovato conferma nella nota sentenza *Murolo*, con la quale le Sezioni unite hanno statuito il seguente principio di diritto: «L'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 - così come riformulato dal decreto-legge 20/03/2014, n. 36 (conv. con modificazioni dalla legge 16/05/2014, n. 79) - prevede un'unica figura di reato, alternativamente integrata dalla consumazione di una delle condotte tipizzate, quale che sia la classificazione tabellare dello stupefacente che ne costituisce l'oggetto, sicché la

¹⁰⁰ DONELLI, *Circostanze del reato e "tipicità negata" nella recente riforma del diritto penale degli stupefacenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 1898.

¹⁰¹ Così, in motivazione, Sez. U, n. 51063 del 27/09/2018, *Murolo*, Rv. 274076-01.

¹⁰² La norma ha resistito agli incidenti di costituzionalità sollevati proprio in relazione all'apparato sanzionatorio, ritenuto anomalo e tacciato di irragionevolezza, poiché inserito in un sistema che, all'indomani della nota sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, era tornato a distinguere le pene a seconda del tipo di sostanza stupefacente compravenduta, prevedendo percorsi sanzionatori distinti non solo in relazione ai fatti "ordinari", ma finanche in relazione agli illeciti amministrativi: la Consulta, con sentenza n. 23 del 13 gennaio 2016, ha dichiarato inammissibile la questione, ritenendo di non poter pronunciare una sentenza manipolativa, rimodulando il trattamento sanzionatorio di una fattispecie incriminatrice sulla base di parametri costituzionalmente non necessitati, poiché ciò avrebbe, di fatto, comportato l'esercizio di un potere discrezionale che la Costituzione assegna al solo legislatore. Peraltro, nel loro più recente intervento in relazione al fatto lieve, le Sezioni unite, nella motivazioni della già citata sentenza *Murolo*, hanno conferito **dignità sistematica** alla denunciata aporia normativa, ascrivendola alla ben precisa e ragionevole scelta del legislatore di non assegnare alcun rilievo al tipo di stupefacente, in presenza di specifiche modalità del fatto criminoso rivelatrici della sua ridotta offensività, ritenendo, evidentemente, sufficiente parametro della dosimetria sanzionatoria l'analisi peculiari caratteri della sola condotta oggetto di contestazione. In termini MIAZZI, *Il "nuovo" V comma T.U. n. 309/1990: dal reato di quantità al reato di condotta?*, in *www.questionegiustizia.it*, 18 gennaio 2016, ad avviso del quale «il fatto di lieve entità è [...] un reato di condotta e non di quantità e qualità (nel senso di tipo di sostanza)».

¹⁰³ BERNARDONI, *Stupefacenti di qualità diversa e lieve entità: un passo avanti delle Sezioni Unite nel chiarimento dei rapporti tra le varie ipotesi di narcotraffico*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 novembre 2018.

detenzione nel medesimo contesto di sostanze stupefacenti tabellarmente eterogenee, qualora sia qualificabile nel suo complesso come fatto di lieve entità, integra un unico reato e non una pluralità di reati in concorso tra loro»¹⁰⁴.

Il d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159 (cd. "decreto Caivano"), con un emendamento approvato in sede di conversione, **ha innalzato di un anno la pena massima**, già pari a quattro anni di reclusione¹⁰⁵, ed ha introdotto **una nuova circostanza aggravante** che, quando il fatto di lieve entità si inserisce nel contesto di una condotta **non occasionale**, accorcia sensibilmente il *range* edittale¹⁰⁶.

I caratteri del fatto di lieve entità sono rimasti del tutto indifferenti all'evoluzione del quadro normativo, non essendo **mai variati** dopo l'introduzione della disposizione, avvenuta con il Testo Unico del 1990; i criteri considerati sintomatici di un'offesa attenuata all'interesse protetto, di quella più limitata incisione dei beni giuridici della salute collettiva e dell'ordine e della sicurezza pubblici su cui si fonda la *ratio* della previsione legislativa, riguardano sia **l'azione** (mezzi, modalità e circostanze della stessa) che **l'oggetto materiale del reato** (quantità e qualità delle sostanze): l'indagine deve, dunque, valorizzare ogni aspetto della condotta delittuosa che possa essere significativo della sua ridotta offensività.

I primi tre parametri individuati dalla norma riguardano l'azione: i **mezzi** (ciò che è servito al soggetto per commettere il reato: ad esempio, sostanze da taglio, mezzi di trasporto, sistemi di videosorveglianza installati per prevenire l'irruzione delle forze dell'ordine, immobili utilizzati per stoccare o per lavorare lo stupefacente), le **modalità** (il modo rudimentale, ingenuo o comunque poco scaltro, o, al contrario, accorto, organizzato e professionale, in cui il reato è stato commesso) e le **altre circostanze dell'azione** (tra le quali, secondo il preferibile orientamento dei giudici di legittimità, dovrebbero ricomprendersi «anche le "circostanze soggettive" tutte, e quindi anche le finalità della condotta

¹⁰⁴ Sez. U, n. 51063 del 27/09/2018, Murolo, Rv. 274076-02.

¹⁰⁵ Con la conseguenza che, in relazione al delitto in oggetto, non poteva essere più chiesta la sospensione del procedimento con **messa alla prova**, riservata, ai sensi dell'art. 168 *bis* c.p. ai «reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria», ovvero ai reati di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.: su questo aspetto, come è noto, è successivamente intervenuta **Corte cost., sentenza n. 90 dell'1 luglio 2025**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 168-*bis*, comma primo, cod. pen., nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato previsto dall'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. Sia consentito rinviare, sul punto, a TORIELLO, *Ripristinata la messa alla prova per i fatti di spaccio di lieve entità*, su *Ius penale*, 7 luglio 2025.

¹⁰⁶ Ferma la pena massima di 5 anni di reclusione ed € 10.329 di multa, la pena minima, pari a sei mesi di reclusione ed € 1.032 di multa per i fatti "ordinariamente" lievi, è invece pari ad un anno e sei mesi di reclusione ed € 2.500 di multa per i fatti lievi aggravati. Sia consentito rinviare, sul punto, a TORIELLO, *La non occasionalità della condotta di spaccio di lieve entità*, su *Ius penale*, 22 maggio 2025.

tenuta dall'agente»¹⁰⁷); ad essi può essere riconosciuta significativa gravidanza - indipendentemente dal fatto che abbiano formato oggetto di analitica contestazione¹⁰⁸ - ogni volta che consentano di ritenere, o, per converso, di escludere, che l'episodio per il quale è processo presenti minor disvalore perché sintomatico di un'attività rudimentale, o comunque non svolta con caratteristiche di allarmante professionalità.

Gli ultimi due parametri indicati dalla norma in oggetto riguardano l'oggetto materiale del reato: la **qualità** della sostanza stupefacente è illustrata dalla maggiore o minore percentuale di purezza del suo principio attivo¹⁰⁹, alla quale è direttamente ricollegata la maggiore o minore idoneità della condotta incriminata ad offendere il principale (ovvero, secondo alcuni, l'unico) bene giuridico protetto, quello della salute pubblica¹¹⁰.

¹⁰⁷ Così, in motivazione, Sez. U, n. 35737 del 24/06/2010, Rico, Rv. 247911.

¹⁰⁸ Sez. 6, n. 7501 del 24/01/2013, Cantarella, Rv. 255147-01: «In tema di reati concernenti gli stupefacenti, ai fini della concedibilità della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, il giudice può tenere conto anche di dati informativi offerti dal processo e non formalizzati nella contestazione al medesimo imputato di specifici ulteriori reati o di altre circostanze aggravanti, in quanto ciò non determina violazione del principio di correlazione tra accusa e decisione».

¹⁰⁹ Occorre, in proposito, rammentare che le sostanze stupefacenti assumono rilievo penale non per la loro sola caratteristica astratta, non per la loro semplice corrispondenza al "tipo" descritto nelle tabelle ministeriali, quanto piuttosto ed unicamente per la qualità, quantità ed efficacia del **principio attivo** che esse contengono e che sono effettivamente in grado di veicolare nell'organismo, determinando in tal modo l'effetto lesivo del bene giuridico della salute che la legge intende proteggere: al di sotto di questa soglia, che è in concreto diversa da sostanza a sostanza, non è possibile parlare di sostanza stupefacente o psicotropa nel senso tipicamente e tassativamente definito dalla norma incriminatrice, trattandosi, piuttosto, di **sostanza inerte**, o comunque non in grado di cagionare nell'assuntore gli effetti di assuefazione, dipendenza e di stimolo ovvero di depressione del sistema nervoso centrale tipici delle diverse droghe in commercio.

¹¹⁰ I delitti di cui all'art. 73 del Testo Unico sono stati tradizionalmente considerati **plurioffensivi**, in quanto lesivi della salute pubblica (poiché il consumo di ogni tipo di sostanza avente effetti psicoattivi, sia essa "leggera" o "pesante", naturale o sintetica, è dannoso e nocivo per la salute dei consociati), dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (poiché ogni attività illecita rientrante nel c.d. ciclo della droga è potenzialmente idonea a turbare la tranquillità e la pacifica convivenza dei consociati, l'ordinato assetto del vivere civile cui corrisponde il senso di sicurezza della collettività), costituendo altresì possibile «fonte di profitti finanziari e di patrimoni considerevoli che permettono alle organizzazioni criminali transnazionali di penetrare, contaminare e corrompere le strutture dello Stato, le attività commerciali e finanziarie legittime e le società a tutti i livelli»: così, nelle premesse, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 20 dicembre 1988). Secondo Corte cost., sentenza n. 11 luglio 1991, n. 333, «dalla lettura del testo della legge risulta chiaramente che scopo immediato e diretto dell'incriminazione è quello di combattere il mercato della droga, limitando - con il divieto di accumulo - la quantità di sostanza che giornalmente il soggetto agente può detenere anche per uso personale senza incorrere nella sanzione penale, con il duplice, concorrente effetto, per un verso, di ridurre il pericolo che una parte della sostanza detenuta possa essere venduta o ceduta a terzi, e, per altro verso, di indurre la domanda, e di riflesso l'offerta, a modellarsi su quantitativi minimi in guisa da costringere lo spaccio a parcellizzarsi al massimo e da renderne così più difficile la pratica. Tutto ciò al fine ultimo di espellere la droga dal mercato, anzi di espellere il mercato della droga dal circuito nazionale, per la tutela sia della salute pubblica [...], sempre più compromessa da tale diffusione, sia - con non minore rilievo - della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico [...] negativamente incisi vuoi dalle pulsioni criminogene indotte dalla tossicodipendenza [...] vuoi dal prosperare intorno a tale fenomeno della criminalità organizzata [...], nonché a fini di tutela delle giovani generazioni» **Sez. U, n. 12348 del 19/12/2019, dep. 2020, Caruso, Rv. 278624-01**, trattando della rilevanza penale della condotta di coltivazione di piante da stupefacenti, ha invece ritenuto **sufficiente il riferimento al bene giuridico della salute pubblica**, l'unico dotato di copertura costituzionale (art. 32) e convenzionale (artt. 3 e 35 CDFUE), recependo le corpose elaborazioni dottrinali circa la necessità di espungere dal nucleo del bene giuridico qualsiasi concetto o categoria che, in quanto connotato da assoluta vaghezza, non sia in grado di consentire la selezione, ai fini dell'incriminazione, delle condotte autenticamente lesive di beni meritevoli di tutela penale: «l'utilizzazione dello schema del reato di pericolo presunto - può leggersi nelle motivazioni della pronuncia - rende superfluo [...] il richiamo a concetti come la sicurezza, l'ordine pubblico o il mercato clandestino, che, con riferimento alla fattispecie in esame, appaiono declinati in forma eccessivamente generica perché privi di un

L'elemento quantitativo, in quanto più direttamente collegato all'oggettività del reato, svolge spesso un ruolo decisivo nella valutazione relativa alla lieve entità dei fatti¹¹¹: ed invero, la detenzione di un rilevante quantitativo di droga evidenzia di per sé la maggiore pericolosità dell'azione, in relazione a tutti i profili che attengono ai beni giuridici protetti dalla norma. Può convenirsi, in linea di principio, sulla considerazione che un dato ponderale esorbitante è certamente in grado di manifestare quella «assorbente pregnanza negativa» alla quale si fa riferimento in numerose pronunce di legittimità, neutralizzando eventuali indicazioni favorevoli che sarebbe possibile trarre da altri parametri: il problema, come è facilmente intuibile, nasce nel momento in cui si è chiamati a trasformare in numeri la lievità o l'esorbitanza, a dare concreto contenuto ad un elemento di valutazione che il legislatore ha delineato in termini troppo vaghi¹¹²; rimandando, per una più ampia riflessione sul punto, alla già citata relazione n. 19/2023 di questo Ufficio, ci si può qui limitare a considerare che, mentre in relazione alla circostanza aggravante dell'ingente quantità di cui all'art. 80, comma 2, del Testo Unico la giurisprudenza ha potuto sviluppare criteri interpretativi puntuali e precisi, poiché quella norma fa esclusivo riferimento al parametro ponderale («se il fatto riguarda quantità ingenti»)¹¹³, nel caso di specie il dato ponderale può essere considerato e

collegamento sufficientemente diretto con quello della salute, il quale trova un solido ancoraggio costituzionale nell'art. 32, che lo qualifica addirittura come diritto soggettivo. Del pari, nessuna autonomia semantica può essere riconosciuta alla "salvaguardia delle giovani generazioni"; locuzione che, per evitare impropri sconfinamenti nel terreno dell'etica, deve intendersi ricompresa nel più generale concetto di salute, non potendo che essere interpretata come "salvaguardia della salute delle giovani generazioni". Al fine di individuare l'oggetto giuridico della tutela, è sufficiente, dunque, riferirsi alla salute, individuale e collettiva, proprio perché la particolare pregnanza di tale valore costituzionale consente che la sua protezione sia anticipata ad un momento precedente a quello dell'effettiva lesione».

¹¹¹ Una «dominante culturale», secondo la definizione di MANES, *Il nuovo art. 73 del d.P.R. n. 309/1990: nodi risolti e questioni ancora aperte. Può il principio di offensività vincolare, se non il legislatore, almeno l'interprete?*, Relazione tenuta nell'incontro di studi *Il punto sulla disciplina delle sostanze stupefacenti e psicotrope a due anni dalla legge 49 del 2006*, tenutosi il 20 maggio 2008 presso la Corte Suprema di Cassazione: pur se, come correttamente nota PENCO, *Stupefacenti e fatto di lieve entità: la rilevanza dell'elemento quali-quantitativo nella pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Giur. it.*, 2019, 3, 667, la sentenza *Murolo*, affermando «il dogma della valutazione complessiva», ha comportato, o comunque avrebbe dovuto comportare «un deciso ridimensionamento del ruolo dell'elemento quantitativo nell'ambito della prassi applicativa della fattispecie di lieve entità».

¹¹² Il *maquillage* che, a cavallo tra il 2013 ed il 2014, ha interessato l'art. 73, comma 5, del Testo Unico ha perpetuato quel *deficit* di precisione che era stato ritenuto trascurabile quando il fatto di lieve entità costituiva una circostanza attenuante, generando una norma incriminatrice in tensione con il principio di legalità, attesa l'indeterminatezza dei contorni di una fattispecie che non definisce il concreto significato da attribuire ai generici parametri che elenca. Si è, peraltro, condivisibilmente rilevato che la dichiarazione di incostituzionalità della norma in oggetto non è in alcun modo auspicabile da un punto di vista politico-criminale, data la sua salvifica ed insostituibile funzione deflattiva e di valvola di sfogo di un sistema sanzionatorio altrimenti draconiano: sul punto cfr., più diffusamente, BERNARDONI, *op. ult. cit.*

¹¹³ Si è, dunque, potuto statuire che «In tema di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, l'aggravante della ingente quantità, di cui all'art. 80, comma secondo, d.P.R. n. 309 del 1990, non è di norma ravvisabile quando la quantità sia inferiore a 2.000 volte il valore massimo, in milligrammi (valore - soglia), determinato per ogni sostanza nella tabella allegata al d.m. 11 aprile 2006, ferma restando la discrezionale valutazione del giudice di merito, quando tale quantità sia superata» (Sez. U, n. 36258 del 24/05/2012, Biondi, Rv. 253150-01), e che «In tema di stupefacenti, per l'individuazione della soglia oltre la quale è configurabile la circostanza aggravante dell'ingente quantità, continuano ad essere validi, anche successivamente alla riforma operata dal d.l. 20 marzo 2014, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, i criteri

valorizzato solo unitamente agli altri parametri (qualità della sostanza, mezzi, modalità e altre circostanze dell'azione)¹¹⁴, sicché rimane ben poco spazio per l'elaborazione di griglie predefinite¹¹⁵.

L'oramai univoca giurisprudenza di legittimità ritiene necessario procedere ad una **valutazione unitaria, combinata e sistematica dei diversi parametri fin qui illustrati**: in assenza di indicazioni di segno contrario desumibili dalla formulazione della norma incriminatrice, quei parametri - che il legislatore ha elencato indistintamente, senza assegnare ad alcuno di essi valore determinante, preminente ovvero ostativo - devono ritenersi **paritetici**, con la conseguenza che il giudizio sulla lievità del fatto non può che fondarsi sulla loro **reciproca interazione**. Si è, dunque, precisato che è in ogni caso necessario procedere ad una valutazione attenta e ponderata dell'intero compendio probatorio, di tutti gli elementi che caratterizzano il fatto oggetto di contestazione, rifuggendo l'acritica perpetuazione di formule stereotipate: «il giudice - ha con sempre più frequenza ammonito la Suprema Corte - è tenuto a valutare, secondo una visione unitaria e globale, tutti gli elementi normativamente indicati, quindi, sia quelli concernenti l'azione (mezzi, modalità e circostanze della stessa), sia quelli attinenti all'oggetto materiale del reato (quantità e qualità delle sostanze stupefacenti oggetto dell'illecito) come manifestatisi nel peculiare caso di specie, senza nessun automatismo o preclusione, potendo escludere il riconoscimento della fattispecie in ragione del dato quantitativo della sostanza ovvero dei connotati dell'azione soltanto qualora essi possano ritenersi dimostrativi di una significativa potenzialità offensiva e, dunque, di un elevato pericolo di diffusività della sostanza, inconciliabili con la fattispecie incriminatrice in parola»¹¹⁶.

basati sul rapporto tra quantità di principio attivo e valore massimo tabellarmente detenibile fissati dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 36258 del 24 maggio 2012, Biondi. (In applicazione dei predetti criteri la Corte ha precisato che, con riferimento alle c.d. droghe leggere, l'aggravante non è di norma ravvisabile quando la quantità di principio attivo è inferiore a 2 chilogrammi di principio attivo pari a 4000 volte il valore - soglia di 500 milligrammi)» (Sez. U, n. 14722 del 30/01/2020, Polito, Rv. 279005-01).

¹¹⁴ Ed invero, nella formulazione della norma, i parametri sono separati da una **coniunzione disgiuntiva**: dunque, è certamente sufficiente la valorizzazione anche solo di **uno di essi**, in assenza di significativi elementi che depongano in senso contrario, per il riconoscimento dell'ipotesi lieve.

¹¹⁵ Si è, dunque, ineccepibilmente statuito che «In tema di stupefacenti, ai fini del riconoscimento del reato di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, la valutazione dell'offensività della condotta non può essere ancorata solo al quantitativo singolarmente spacciato o detenuto, ma alle concrete capacità di azione del soggetto ed alle sue relazioni con il mercato di riferimento, avuto riguardo all'entità della droga movimentata in un determinato lasso di tempo, al numero di assuntori riforniti, alla rete organizzativa e/o alle peculiari modalità adottate per porre in essere le condotte illecite al riparo da controlli e azioni repressive delle forze dell'ordine»: così Sez. 6, n. 13982 del 20/02/2018, Lombino, Rv. 272529-01, che ha conseguenzialmente concluso per la non riconducibilità all'ipotesi lieve dei fatti commessi da chi gestisca una «piazza di spaccio», indipendentemente dai quantitativi che si accerti essere stati oggetto delle singole cessioni.

¹¹⁶ Così, in motivazione, Sez. 6, n. 39374 del 03/07/2017, El Batouchi, Rv. 270849-01. Sul punto la già più volte citata sentenza *Murolo* ha rilevato che «la giurisprudenza di legittimità ha maturato e consolidato nel tempo un percorso interpretativo per cui» il giudizio sulla lievità dei fatti «è il frutto di una valutazione complessiva degli elementi fattuali selezionati dalla norma»: soluzione che la Corte ha ritenuto «aderente al dettato normativo, posto che il comma 5 dell'art. 73 elenca in maniera

5.2.1. Segue. Il periodo inserito dal "decreto sicurezza".

È in questo consolidato contesto ermeneutico che va ad inserirsi la novella introdotta in sede di conversione del "decreto sicurezza", che ha aggiunto nell'art. 73, comma 5, del Testo Unico un nuovo periodo dopo il primo, al fine di espungere dall'area del fatto lieve le condotte che risultino poste in essere in modo continuativo e abituale.

Questo l'**attuale testo della norma** (in sottolineato il periodo introdotto dal "decreto sicurezza" che qui si commenta): «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da sei mesi a cinque anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329. Il fatto non si considera di lieve entità quando, per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione, le condotte di cui al comma 1 risultano poste in essere in modo continuativo e abituale. Chiunque commette uno dei fatti previsti dal primo periodo è punito con la pena della reclusione da diciotto mesi a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 10.329, quando la condotta assume caratteri di non occasionalità»

Si tratta di un ulteriore e relevantissimo elemento che va ad innestarsi su una delle più travagliate disposizioni del nostro ordinamento, a conferma che la disciplina penale degli stupefacenti è materia inevitabilmente impregnata di una carica ideologica talmente forte che, guardando al succedersi degli interventi normativi degli ultimi decenni, se ne ricava l'immagine di un assetto tutt'altro che stabile, esposto a ripensamenti continui, ciclicamente fluttuante tra istanze

indistinta i diversi indicatori selezionati (limitandosi a raggrupparli a seconda che essi si riferiscano alla condotta od all'oggetto materiale del reato), astenendosi dallo stabilire un ordine gerarchico tra gli stessi o anche solo dall'attribuire ad alcuni un maggiore valore sintomatico», nonché meglio rispettosa dell'intenzione perseguita dal legislatore, che è quella di «rendere la risposta repressiva in materia di stupefacenti compatibile con i principi di offensività e proporzionalità, nella consapevolezza del carattere variegato e mutante del fenomeno criminale cui si rivolge». Dunque, hanno concluso le Sezioni unite, è «escluso che una singola circostanza possa assumere *a priori* ed in astratto carattere ostativo alla qualificazione del fatto come di lieve entità»: «ritenere che la valutazione degli indici [...] debba essere complessiva, significa certamente abbandonare l'idea che gli stessi possano essere utilizzati dal giudice alternativamente, riconoscendo od escludendo, cioè, la lieve entità del fatto anche in presenza di un solo indicatore di segno positivo o negativo, a prescindere dalla considerazione degli altri. Ma allo stesso tempo anche che tali indici non debbano tutti indistintamente avere segno positivo o negativo. Il percorso tracciato dal legislatore impone di considerare, infatti, anche la possibilità che tra gli stessi si instaurino rapporti di compensazione e neutralizzazione in grado di consentire un giudizio unitario sulla concreta offensività del fatto anche quando le circostanze che lo caratterizzano risultano *prima facie* contraddittorie in tal senso, come del resto già era stato in passato sostenuto in alcuni arresti delle Sezioni semplici [...] All'esito della valutazione globale di tutti gli indici che determinano il profilo tipico del fatto di lieve entità, è poi possibile che uno di essi assuma in concreto valore assorbente e cioè che la sua intrinseca espressività sia tale da non poter essere compensata da quella di segno eventualmente opposto di uno o più degli altri, come per l'appunto affermato nei precedenti arresti delle Sezioni Unite. Ma è per l'appunto necessario che una tale statuizione costituisca l'approdo della valutazione complessiva di tutte le circostanze del fatto rilevanti per stabilire la sua entità alla luce dei criteri normativizzati e non già il suo presupposto».

repressive e pulsioni antiproibizioniste, nel quale la disordinata stratificazione di atti normativi, esiti referendari e declaratorie di illegittimità costituzionale, venutisi a sovrapporre in maniera spesso distonica, ha finito per comporre un quadro in più punti confuso e contraddittorio.

La novella è destinata ad incidere in maniera molto significativa sulla concreta applicazione della norma, poiché, «pur dovendosi confermare la necessità della valutazione congiunta dei diversi parametri, la ricorrenza di elementi dimostrativi della continuità e abitudine della condotta finisce con il neutralizzare - nel gioco di compensazione complessiva - le eventuale presenza di altri parametri astrattamente conducenti a ritenere il fatto di lieve entità»¹¹⁷.

La complessiva disamina delle norme che possono trovare applicazione in un procedimento per il delitto di cui all'art. 73 del Testo Unico illustra che, in ossequio ad una concezione gradualistica del reato¹¹⁸, l'offesa ai beni giuridici tutelati, *in primis* quello della salute pubblica, è stata delineata dal legislatore lungo un percorso progressivo nel quale, al di là del fatto che non è tipico, perché ha avuto ad oggetto una sostanza inerte, e di quello che non è offensivo, perché ha avuto ad oggetto una sostanza il cui minimo principio attivo non era in grado di produrre alcuna alterazione dell'assetto neuropsichico dell'assuntore¹¹⁹, vi sono:

* il fatto di lieve entità particolarmente tenue (artt. 73, comma 5, del Testo Unico e 131-*bis* cod. pen.)¹²⁰;

¹¹⁷ AMATO, *Droga: sul fatto di lieve entità intervento di maggior rigore*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 54. L'A. rileva che «la limitazione del potere discrezionale del giudice, nella considerazione "complessiva" di tutti i parametri normativi fondanti il fatto lieve, può portare a risultati irragionevoli, soprattutto per la svalutazione che ne discende per gli altri parametri normativi indicati nel comma 5 dell'articolo 73, primo fra tutti quello del dato quantitativo della sostanza stupefacente. A ben vedere, a seguire alla lettera l'indicazione del *novum*, la ritenuta "continuità" o "abitudine" delle condotte dovrebbe sempre e comunque escludere il fatto lieve, pur in presenza di quantitativi di sostanze stupefacenti minimali, senza che sia consentito al giudice di valorizzare tutti gli altri parametri, magari compensandoli in modo da poter formulare il giudizio sull'offensività/non offensività della condotta più aderente alle specificità del caso concreto»; adombra, dunque, «possibili profili di incostituzionalità», evidenziando che «l'automatismo applicativo che ne discende, basato su dati francamente generici (le modalità dell'azione significano tutto e niente), ma senza alcuna considerazione sulla pericolosità concreta della condotta (quantità e qualità della droga, rudimentalità della condotta), sembra potere condurre a conseguenze irragionevoli dal punto di vista sanzionatorio, soprattutto avendo riguardo agli elevati limiti edittali dell'ipotesi base dell'articolo 73 del dpr n. 309 del 1990, anche perché si risolve in una sostanziale limitazione del potere discrezionale del giudice nella considerazione "complessiva" di tutti i parametri normativi fondanti il fatto lieve».

¹¹⁸ SPENA A., *Gradualismo nella tripartizione del reato. Una analisi critica* in AA. VV., *Studi in onore di M. Romano cit.*; PELLISSERO M., *Fatto tipico e offensività*, in GROSSO C. F., PELLISSERO M., PETRINI D., PISA P., *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Milano, 2013, 263.

¹¹⁹ Sulla dibattuta questione relativa alla necessità, in ossequio al principio di offensività, di accertare la concreta efficacia drogante della sostanza, cfr. DE AMICIS, *La soglia drogante al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Cass. pen.*, 2008, 5, 1755, DAVID, *La dose drogante: concetto scientifico o normativo?*, in *giustiziainsieme.it*, 14 ottobre 2019, GHIZZONI, *Cannabis da droga: identificazione, somministrazione e punibilità*, in *Ilpenalista.it*, 23 novembre 2015, nonché, volendo, TORIELLO, *Cessione di piccoli quantitativi di droga, su Ius penale*, 31 agosto 2023.

¹²⁰ Ad esempio, in tema di coltivazione, Sez. 4, n. 27524 del 10/05/2017, Zappaterra, Rv. 270493-01: «La causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., può essere applicata al reato di coltivazione di piante idonee a produrre sostanze stupefacenti o psicotrope quando, sulla base di una valutazione in concreto dei quantitativi da esse ricavabili, delle caratteristiche della coltivazione, della destinazione del prodotto e, più in generale, dei parametri

* il fatto di lieve entità, ma non particolarmente tenue (art. 73, comma 5, primo periodo, del Testo Unico)¹²¹;

* il fatto di lieve entità aggravato perché «la condotta assume caratteri di non occasionalità» (art. 73, comma 5, ultimo periodo, del Testo Unico)¹²²;

* «il fatto» integrato da «condotte» che, «per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione», «risultano poste in essere in modo continuativo e abituale» (art. 73, comma 5, secondo periodo, del Testo Unico): tale fatto «non si considera di lieve entità», sicché troveranno applicazione il primo e/o il quarto comma della norma incriminatrice.

Questa, dunque, la progressione che si evince dal sistema: fatto lieve tenue, fatto lieve occasionale, fatto lieve aggravato perché non occasionale, fatto non lieve (e, dunque, "ordinario") perché continuativo e abituale¹²³.

Il quadro, per quanto qui di interesse, è completato dall'art. 74 del Testo Unico, a mente del quale «(1) Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti [...] dall'articolo 73 chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione è punito per ciò solo con la reclusione non inferiore a venti anni. (2) Chi partecipa all'associazione è punito con la reclusione non inferiore a dieci anni. [...] (6) Se **l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73**, si applicano il primo e il secondo comma dell'articolo 416 del codice penale».

soggettivi ed oggettivi previsti dall'art. 133 cod. pen., la condotta illecita sia sussumibile nel paradigma della particolare tenuità dell'offesa».

¹²¹ Sui rapporti tra lieve entità e tenuità cfr. Sez. 3, n. 18155 del 16/04/2021, Diop, Rv. 281572-01: «In tema di stupefacenti, la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 e la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis cod. pen. sono fattispecie strutturalmente e teleologicamente non coincidenti, atteso che, mentre ai fini della concedibilità della prima il giudice è tenuto a valutare i mezzi, le modalità e le circostanze dell'azione nonché la quantità e la qualità delle sostanze stupefacenti oggetto della condotta criminosa, ai fini del riconoscimento della causa di non punibilità devono invece essere considerate le modalità della condotta, il grado di colpevolezza da esse desumibile, l'entità del danno o del pericolo, nonché il carattere non abituale della condotta. (In applicazione del principio, la Corte ha escluso la contraddittorietà della sentenza impugnata che, a fronte del rinvenimento nella disponibilità dell'imputato di gr. 23,00 di *marijuana*, pari a 47 dosi complessive, aveva giudicato il fatto di lieve entità, negando la ricorrenza della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen.)».

¹²² Per una delle prime applicazioni della norma, Sez. 6, n. 149 del 30/10/2025, Merlino, Rv. 289120-01: «In tema di stupefacenti, l'elemento specializzante della non occasionalità della condotta, integrante l'aggravante di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, introdotta dall'art. 4, comma 3, d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, non coincide con la mera sussistenza di almeno un precedente specifico, potendo essere desunto anche da **elementi fattuali indicativi della reiterazione dell'attività illecita**. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto correttamente affermata la non occasionalità della condotta sulla base della presenza di un libro-mastro, recante annotazioni di cifre e di quantitativi di sostanza stupefacente)».

¹²³ La progressione si conclude con il fatto "ordinario" aggravato perché «riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope» (art. 80, comma 2, del Testo Unico).

5.2.2. Segue. Fatto lieve occasionale, fatto lieve non occasionale, fatto non lieve perché posto in essere in modo continuativo e abituale: possibili tratti distintivi.

La novella introdotta con il "decreto sicurezza" in commento impone di **rimodulare gli approdi interpretativi** che si erano andati consolidando negli ultimi anni.

Occorre, in particolare, tracciare una **riconoscibile linea di confine** che consenta di distinguere i casi nei quali «la condotta assume caratteri di non occasionalità» da quelli nei quali «per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione, le condotte [...] risultano poste in essere in modo continuativo e abituale»: ed invero, mentre la «non occasionalità» non osta alla configurabilità del fatto lieve, una tale qualificazione giuridica è preclusa quando il fatto sia stato integrato da condotte continuative e abituali; senza trascurare di considerare, infine, che lo stesso legislatore ammette che fatti di lieve entità possano essere commessi dall'associazione per delinquere di cui all'art. 74 del Testo Unico, un'associazione che vede, tra i principali indici di riconoscibilità, elementi che, di regola, sono sintomatici della abitudine e continuatività delle condotte: l'accordo avente ad oggetto la commissione di una serie indeterminata di delitti, la stabilità e la permanenza del vincolo, la predisposizione di mezzi organizzativi e strutturali che renda possibile l'attuazione del programma criminoso¹²⁴.

Occorre, in sostanza, ripristinare per via interpretativa quella precisione che la stratificazione degli interventi legislativi pare aver sottratto alla fattispecie¹²⁵.

¹²⁴ Cfr., *ex plurimis*, Sez. 6, n. 17467 del 21/11/2018, dep. 2019, Noure, Rv. 275550-01: «L'elemento aggiuntivo e distintivo del delitto di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309 del 1990, rispetto alla fattispecie del concorso di persone nel reato continuato di detenzione e spaccio di stupefacenti, va individuato non solo nel carattere dell'accordo criminoso, avente ad oggetto la commissione di una serie non preventivamente determinata di delitti e nella permanenza del vincolo associativo, ma anche nell'esistenza di una organizzazione che consenta la realizzazione concreta del programma criminoso. (In motivazione, la Corte ha precisato che il reato associativo richiede la predisposizione di mezzi concretamente finalizzati alla commissione dei delitti ed il contributo effettivo da parte dei singoli per il raggiungimento dello scopo, poiché, solo nel momento in cui diviene operativa e permanente la struttura organizzativa, si realizza la situazione antiggiuridica che giustifica le gravi sanzioni previste per tale fattispecie)».

¹²⁵ La crisi della legalità penale è fenomeno che non interessa certo solo la normativa degli stupefacenti: come è stato recentemente e mirabilmente illustrato da ZACCARIA, *Una "nuova" legalità penale tra testo e interpretazione*, in *Sistema Penale*, 12/2022, 13, «da molto tempo ormai l'illusione che il linguaggio legislativo denoti con precisione le fattispecie incriminatrici è svanita; e con essa è caduta anche l'ingenua convinzione che il diritto penale potesse restare immune da ogni valutazione di tipo discrezionale o, peggio, da strumentalizzazioni politiche contingenti. L'immagine idealtipica del diritto penale, per cui il legislatore storico conosceva e predeterminava in anticipo tutti i casi da lui regolati, era nata attorno a situazioni semplici, contraddistinte da un nucleo evidente di disvalore, da reati singoli e circoscritti e da un consenso sociale univoco. Ma quel mondo ha cessato da tempo di esistere. Ben altra è la complessità del diritto penale del nostro tempo, composto da un profluvio caotico di leggi e spesso caratterizzato da funzioni preventive e interventistiche più che sanzionatorie, tali da mettere in crisi l'idea classica del diritto penale dell'inesistenza di lacune nel diritto penale stesso, giacché ogni comportamento non espressamente qualificato come reato dovrebbe considerarsi come lecito [...] Inoltre, quasi a realizzare la "svolta linguistica" prodottasi nell'analisi del linguaggio, la disposizione, spesso costruita in modo generico, vago e confuso, non essendo in grado di denotare comportamenti precisamente individuabili, si rende effettiva solo nel contesto degli enunciati, cosicché il mitico omaggio al principio illuministico di legalità rischia di

Consultando un vocabolario della **lingua italiana**¹²⁶, ne possiamo ricavare che:

* è **occasionale** quello «Che dipende da un'occasione, che nasce dalle particolari circostanze, e quindi non voluto o cercato appositamente, casuale, fortuito: *un incontro occasionale; clienti, conoscenti occasionali*. In biologia, *specie occasionale*, specie che si ritrova solo temporaneamente e casualmente in un dato ambiente o area geografica». Sono indicati quali sinonimi «accidentale, casuale, fortuito, imprevisto, inaspettato», e quali contrari «abituale, calcolato, consueto, prestabilito, previsto»;

* è **continuativo** quello «che ha durata, che ha carattere di continuità: *impiego, incarico continuativo, rapporto di lavoro continuativo*». Sono indicati quali sinonimi «fisso, duraturo, ininterrotto, stabile», e quali contrari «occasionale, saltuario, temporaneo»;

* è **abituale** quello che è «Consueto, solito, conforme all'abitudine: *seguire il ritmo abituale di lavoro; riprendere le proprie abituali occupazioni*», e quello «Che è tale per abito, per abitudine: *cliente abituale*». Sono indicati quali sinonimi «comune, consueto, corrente, normale, ordinario, quotidiano, regolare, solito, tipico, usuale», e quali contrari «anomalo, atipico, fuori dell'ordinario, inconsueto, insolito, occasionale, raro, singolare».

Il **codice penale** non utilizza mai né l'aggettivo «occasionale», né l'aggettivo «continuativo». Utilizza, invece, l'aggettivo «abituale», negli artt. 102 ss. cod. pen. a proposito del delinquente abituale¹²⁷ e del contravventore abituale¹²⁸, nell'art. 94 cod. pen. a proposito dell'ubriachezza abituale¹²⁹, e, in

divenire sempre più rituale e teoricamente vuoto. Fermo restando, naturalmente, che non è giustificabile un sistema basato sul predominio arbitrario del magistrato e che nel diritto penale i principi debbono passare attraverso la mediazione legislativa, è evidente che l'esigenza di determinatezza e di precisione della formulazione legale delle regole non è oggi soddisfatta dal legislatore, più che essere violata dal giudice, che si trova sovente di fronte ad enunciati formulati in modo indeterminato, talché la linea di demarcazione tra lecito e illecito penale diviene labile; e diviene problematico lo stesso fatto di agire all'interno del perimetro sintattico e semantico dato dal legislatore. Una disposizione formulata in modo impreciso, indeterminato o oscuro si presta più facilmente ad essere interpretata e applicata in modi diversi [...] La proliferazione incontrollata e la cattiva qualità della legislazione penale, frammentaria, disorganica e pletorica minano dall'interno il principio di legalità, così come inteso dal paradigma moderno; delegittimano la stessa figura del legislatore e accentuano la discrezionalità giudiziale».

¹²⁶ Le definizioni che si stanno per illustrare sono tratte dal *vocabolario on line Treccani*, consultabile su www.treccani.it/vocabolario.

¹²⁷ Art. 102, primo comma, cod. pen.: «È dichiarato delinquente abituale chi, dopo essere stato condannato alla reclusione in misura superiore complessivamente a cinque anni per tre delitti non colposi, della stessa indole, commessi entro dieci anni, e non contestualmente, riporta un'altra condanna per un delitto, non colposo, della stessa indole, e commesso entro i dieci anni successivi all'ultimo dei delitti precedenti». Art. 103 cod. pen.: »Fuori del caso indicato nell'articolo precedente, la dichiarazione di abitualità nel delitto è pronunciata anche contro chi, dopo essere stato condannato per due delitti non colposi, riporta un'altra condanna per delitto non colposo, se il giudice, tenuto conto della specie e gravità dei reati, del tempo entro il quale sono stati commessi, della condotta e del genere di vita del colpevole e delle altre circostanze indicate nel capoverso dell'articolo 133, ritiene che il colpevole sia dedito al delitto».

¹²⁸ Art. 104 cod. pen.: «Chi, dopo essere stato condannato alla pena dell'arresto per tre contravvenzioni della stessa indole, riporta condanna per un'altra contravvenzione, anche della stessa indole, è dichiarato contravventore abituale, se il giudice, tenuto conto della specie e gravità dei reati, del tempo entro il quale sono stati commessi, della condotta e del genere di vita del

negativo, nell'art. 131-*bis* cod. pen., in tema di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, statuendo, al primo comma, che la punibilità dei reati per i quali sono previste cornici edittali contenute è esclusa quando «l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale», e, al quarto comma, che «Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate».

È senz'altro quest'ultimo il riferimento normativo più rilevante, e, in relazione ad esso, l'interprete può giovare delle riflessioni sviluppate dalle **Sezioni Unite Tushaj**, che nel 2016 furono chiamate a pronunciarsi proprio in merito al concetto di abitudine.

Si ritiene, pertanto, utile riportare le argomentazioni sviluppate in quella occasione dal massimo consesso nomofilattico (§ 14): «Sebbene la relazione al decreto legislativo ritenga esemplificative le indicazioni offerte dalla norma, è condivisibile l'opinione diffusa ed autorevole che si sia in presenza di norma tassativa, di **tipizzazione dell'abitudine**. Tale interpretazione è confermata dal fatto che il progetto originario aveva deliberatamente ommesso di definire l'abitudine al fine di lasciare al giudice spazi di manovra che, invece, il legislatore ha evidentemente ritenuto di dover eliminare. Il testo della legge lascia subito intendere che il nuovo istituto dell'abitudine è frutto del sottosistema generato dalla riforma ed al suo interno deve essere letto. Sarebbe dunque fuorviante riferirsi esclusivamente alle categorie tradizionali, come quelle della condanna e della recidiva. In breve, secondo opinione comune e condivisa, la norma intende escludere dall'ambito della particolare tenuità del fatto comportamenti "**seriali**". Alcune indicazioni della nuova normativa sono chiare, atteso il riferimento ad istituti codicistici: delinquente abituale, professionale, per tendenza. Parimenti non oscuro è il riferimento alla commissione di «più reati della stessa indole». In primo luogo, non si parla di condanne ma di reati. Inoltre, il tenore letterale lascia intendere che l'abitudine si concretizza in presenza di una pluralità di illeciti della stessa indole (dunque almeno due) diversi da quello oggetto del procedimento nel quale si pone la questione dell'applicabilità dell'art. 131-*bis*. In breve, il terzo illecito della medesima indole dà legalmente luogo alla serialità che osta all'applicazione dell'istituto. Tale interpretazione è in linea con l'idea di serialità delle condotte

colpevole e delle altre circostanze indicate nel capoverso dell'articolo 133, ritiene che il colpevole sia dedito al reato».

¹²⁹ «Quando il reato è commesso in stato di ubriachezza, e questa è abituale, la pena è aumentata. Agli effetti della legge penale, è considerato ubriaco abituale chi è dedito all'uso di bevande alcoliche e in stato frequente di ubriachezza».

che, come si è accennato, ha dall'inizio accompagnato l'*iter* del decreto, ma è controversa. Esiste, tuttavia un dato testuale che risulta dirimente. La Commissione Giustizia, nel vagliare lo schema di decreto legislativo, ne ha richiesto l'adeguamento con l'introduzione di un comma dedicato alla definizione dell'abitudine del comportamento recante la previsione che «Il comportamento risulta abituale nel caso in cui il suo autore [...] abbia commesso altri reati della stessa indole». Tale formula è stata in effetti riportata nell'atto normativo con una piccola e sicuramente accidentale variazione: l'espressione "altri reati" è divenuta "più reati". Dunque tenendo a base il testo indicato dalla Camera e la sua *ratio*, emerge che l'alterità al plurale dei reati diversi da quello oggetto del processo non lascia dubbio che la serialità ostativa si realizza quando l'autore faccia seguire a due reati della stessa indole un'ulteriore, analoga condotta illecita. I reati possono ben essere successivi a quello in esame, perché si verte in un ambito diverso da quello della disciplina legale della recidiva; ed è in questione un distinto apprezzamento in ordine, appunto, alla serialità dei comportamenti. La pluralità dei reati può concretarsi non solo in presenza di condanne irrevocabili, ma anche nel caso in cui gli illeciti si trovino al cospetto del giudice che, dunque, è in grado di valutarne l'esistenza; come ad esempio nel caso in cui il procedimento riguardi distinti reati della stessa indole, anche se tenui. [...] Infine è da considerare l'ultima categoria di reati indicati dalla norma: quelli che hanno ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate. Il legislatore evoca senz'altro, in primo luogo, reati che presentano l'abitudine come tratto tipico: il pensiero corre subito, esemplificativamente, al reato di maltrattamenti in famiglia. Analogamente per ciò che riguarda i reati che presentano nel tipo condotte reiterate. Anche qui un esempio si rinviene agevolmente nel reato di atti persecutori. In tali ambiti, può dirsi, la serialità è un elemento della fattispecie ed è quindi sufficiente a configurare l'abitudine che esclude l'applicazione della disciplina; senza che occorra verificare la presenza di distinti reati. Meno agevole è intendere il riferimento alle condotte plurime. Non è tuttavia inevitabile liberarsi del problema interpretativo ritenendo che si sia in presenza di una mera, sciatta ripetizione di ciò che è stato denominato abituale o reiterato; ed occorre piuttosto cercare di dare un distinto senso all'espressione. Orbene, l'unica praticabile soluzione interpretativa è quella di ritenere che si sia fatto riferimento a fattispecie concrete nelle quali si sia in presenza di ripetute, distinte condotte implicate nello sviluppo degli accadimenti. Anche qui un esempio: un reato di lesioni colpose commesso con violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, generato dalla mancata adozione di distinte misure di prevenzione, da un consolidato regime di disinteresse per la sicurezza. In una situazione di tale genere la pluralità e

magari la protrazione dei comportamenti colposi imprime al reato un carattere seriale, *id est abituale*»¹³⁰.

Sulla base di questa sintetica ricognizione etimologica e giuridica, **possono tracciarsi alcune possibili coordinate ermeneutiche in grado di meglio caratterizzare la progressione criminosa delle condotte delittuose in tema di stupefacenti.**

Il **fatto lieve occasionale** non è programmato, è estemporaneo, poiché origina, per l'appunto, da un'occasione, dalle particolari circostanze del caso concreto: è evidente che non può ritenersi occasionale ciò che si ripete in un numero apprezzabile di volte, ma pare altrettanto evidente che **non possa radicalmente e per ciò solo escludersi la occasionalità di ciò che si verifica due sole volte**; non appare, in proposito, irrilevante notare, volgendo lo sguardo ad altri rami dell'ordinamento, che il legislatore ha, ad esempio, previsto che le «prestazioni occasionali», forma di lavoro che consente di svolgere attività saltuarie e limitate nel tempo senza essere dipendenti e senza la necessità di possedere una partita IVA¹³¹, possano essere rese più volte in un anno, senza tuttavia perdere il loro carattere di occasionalità. **Non pare, dunque, opportuno affidarsi esclusivamente a criteri di carattere numerico**, poiché non sembrerebbe potersi escludere l'occasionalità di una condotta di spaccio perpetrata da un soggetto che annoveri già un precedente specifico, quando, ad esempio, vengano in rilievo una condotta esauritasi nella cessione di una singola dose "da strada" ad un singolo acquirente, ed un precedente molto risalente nel tempo e perpetrato in diverso contesto spazio-temporale.

Il **fatto lieve non occasionale** è ricorrente, frequente, e comunque non episodico né estemporaneo; attesa la generica formula della norma incriminatrice (che si limita a parlare di una condotta che «assume caratteri di non occasionalità»), **possono valorizzarsi sia le modalità della condotta, che i precedenti dell'imputato**: quanto al primo aspetto possono venire in rilievo tutti quegli elementi idonei ad illustrare che l'illecito si inquadra nel contesto di una attività svolta con apprezzabile regolarità (ad esempio, Sez. 3, n. 14993 del 12/02/2026, D'Urso, non mass., ha ritenuto corretto, da parte della corte d'appello, aver valorizzato la circostanza che l'imputato si fosse

¹³⁰ Sez. U, n. 13681 del 25/02/2016, Tushaj, Rv. 266591-01, che è stata così massimata: «Ai fini del presupposto ostativo alla configurabilità della causa di non punibilità prevista dall'art. 131 bis cod. pen., il comportamento è abituale quando l'autore, anche successivamente al reato per cui si procede, ha commesso almeno due illeciti, oltre quello preso in esame. (In motivazione, la Corte ha chiarito che, ai fini della valutazione del presupposto indicato, il giudice può fare riferimento non solo alle condanne irrevocabili ed agli illeciti sottoposti alla sua cognizione - nel caso in cui il procedimento riguardi distinti reati della stessa indole, anche se tenui- ma anche ai reati in precedenza ritenuti non punibili ex art. 131 bis cod. pen.)».

¹³¹ Cfr. l'art. 54-bis d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

servito di una «struttura operativa articolata e funzionale allo spaccio», ed in particolare che «l'imputato si è avvalso di intermediari per la gestione dei contatti e delle consegne, ha utilizzato la propria attività commerciale quale stabile punto di riferimento logistico e ha curato personalmente le modalità di riscossione del credito, dimostrando piena consapevolezza e controllo dell'operazione illecita»; Sez. 3, n. 5768 del 17/12/2025, dep. 2026, Unniemi, non mass., ha condiviso le conclusioni della corte territoriale, che «ha ritenuto che la "non occasionalità" sia desumibile dalle concrete modalità dell'azione delittuosa, avendo il ricorrente effettuato in un ristretto arco temporale ben sei cessioni di sostanza stupefacente e detenuto a fini di spaccio 16 dosi della medesima sostanza»); quanto al secondo aspetto può valorizzarsi la biografia criminale dell'imputato (in armonia con Sez. 3, n. 5842 del 22/01/2025, Amendola, Rv. 287441-01: «In tema di stupefacenti, l'elemento specializzante della non occasionalità della condotta, integrante l'aggravante speciale di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, introdotta dall'art. 4, comma 3, d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, ricorre nel caso in cui l'agente, al momento del fatto, abbia già riportato almeno un precedente specifico, sicché la circostanza deve ritenersi ascritta in fatto ove sia contestata la recidiva specifica»), pur se con le puntualizzazioni che si sono già svolte nel precedente capoverso.

Dunque, come statuito da Sez. 6, n. 149 del 30/10/2025, dep. 2026, Merlino, Rv. 289120-01, «In tema di stupefacenti, l'elemento specializzante della non occasionalità della condotta, integrante l'aggravante di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, introdotta dall'art. 4, comma 3, d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, non coincide con la mera sussistenza di almeno un precedente specifico, potendo essere desunto anche da elementi fattuali indicativi della reiterazione dell'attività illecita. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto correttamente affermata la non occasionalità della condotta sulla base della presenza di un libro-mastro, recante annotazioni di cifre e di quantitativi di sostanza stupefacente)»¹³².

¹³² Questo il più significativo brano della motivazione della sentenza: «La non occasionalità della condotta sussiste se l'agente, al momento del fatto, presenta almeno un precedente specifico, come può desumersi dal significato letterale della espressione "non occasionalità": se è occasionale la condotta che si è verificata una sola volta, per converso non occasionale è la condotta che si è realizzata più di una volta, e, quindi, almeno due. La non occasionalità è un *minus* rispetto alla "abitudine", per integrare la quale, come affermato dalle Sezioni Unite con riferimento al riconoscimento del presupposto ostativo alla configurabilità della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis cod. pen., è necessario che l'agente abbia già commesso, in precedenza, almeno due illeciti, Sez. U, n. 13681 del 25/02/2016, Tushaj, Rv. 266591; Sez. 3 n. 5842 del 22/01/2025). Tuttavia, occorre precisare che la non occasionalità della condotta non si risolve nella mera mancanza di recidiva specifica o di comportamento abituale o radicato nel tempo, perché anche altri elementi di valutazione possono indicare che la condotta non è stata isolata, anche se le condotte ulteriori

Il **fatto non lieve perché posto in essere in modo continuativo e abituale** è quello che si ripete più o meno stabilmente nel tempo, quello che si verifica con frequenza o comunque con ordinaria regolarità, quello connotato dalla serialità delle condotte.

La formulazione letterale della norma - che fa riferimento ad un «fatto» che non può considerarsi lieve perché «**le condotte**» risultano continuative e abituali - induce ad ipotizzare che **il singolo episodio** di spaccio o di detenzione a fini di spaccio possa non essere investito dalle nuove regole di giudizio introdotte con il "decreto sicurezza"¹³³; non pare, tuttavia, del tutto preclusa un' esegesi più rigorosa, che non ritenga indispensabile l'accertamento di una pluralità di condotte effettivamente poste in essere ed accertate, reputando sufficiente un giudizio retrospettivo o prognostico in merito alla abitualità delle condotte fondato su elementi indiziari (ad esempio: il sequestro, unitamente ad un modesto quantitativo di stupefacente, di un registro nel quale l'indagato ha annotato il relevantissimo numero di cessioni effettuate nei giorni precedenti; o, ancora, il sequestro di un quantitativo di stupefacente già suddiviso in molte decine di dosi singole, confezionate ai fini della successiva cessione al dettaglio).

Quanto ai parametri sui quali calibrare il giudizio, l'inciso inserito dal "decreto sicurezza" in commento fa espresso ed esclusivo riferimento al«l'allestimento di mezzi o di strumenti» ed al«le modalità dell'azione», sicché **la valutazione dovrebbe, a rigore, compiersi guardando unicamente alle caratteristiche dell'azione, e non anche a quelle del suo autore**, valorizzando **i mezzi e gli strumenti allestiti** (ossia, come si è già detto, ciò che è servito al soggetto per commettere il reato: ad esempio, natura, qualità, pericolosità delle sostanze da taglio; mezzi di trasporto impiegati; sistemi di videosorveglianza installati per prevenire l'irruzione delle forze dell'ordine; immobili utilizzati per stoccare o per lavorare lo stupefacente) ovvero le **modalità dell'azione** (ossia, come si è già detto, il modo rudimentale, ingenuo o comunque poco scaltro, o, al contrario, accorto, organizzato e professionale, in cui il reato è stato commesso), mentre, quanto ai **precedenti penali dell'imputato**, che, a rigore, non afferiscono all'azione la cui lievità si intende apprezzare¹³⁴, se ne potrebbe ipotizzare la valorizzazione nel caso in cui si riesca

rispetto a quella per la quale si procede non sono comprovate dall'esito di uno specifico giudizio. Nel caso in esame, la Corte d'appello, senza incorrere in manifeste illogicità, ha non irragionevolmente argomentato che dalla presenza di un libro-mastro con annotazioni di cifre e di quantitativi di sostanza stupefacente è ragionevole desumere che la cessione di sostanze stupefacenti non è stata occasionale».

¹³³ AMATO, *Droga: sul fatto di lieve entità cit.*, sollecita una tale lettura «costituzionalmente orientata» della norma, nel senso che «le condotte, per essere continuative e abituali, devono essere (sotto il profilo della modalità dell'azione) dimostrativamente caratterizzate dalla reiterazione», che deve, naturalmente, manifestarsi in maniera «più significativa di quella che integra (solo) l'aggravante della "non occasionalità"».

¹³⁴ Sez. 3, n. 13120 del 06/02/2020, Ilardi, Rv. 279233-01: «In materia di stupefacenti, ai fini della configurabilità del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma quinto, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n.

a stabilire un collegamento oggettivo tra i fatti oggetto dei precedenti procedimenti e quelli oggetto del nuovo giudizio, ad esempio per inferire che, già da tempo, l'imputato controllava sistematicamente una piazza di spaccio, avendo in passato riportato condanne per cessioni di droga avvenute con le stesse modalità negli stessi luoghi, di modo che il più recente illecito possa essere ritenuto solo l'ultimo tassello di una ben più ampia – e, dunque, sistematica ed abituale – attività delittuosa¹³⁵.

Vi è solo da precisare ulteriormente – cercando di trovare nella giurisprudenza degli ultimi anni spunti di interesse ai fini che qui rilevano - che **mezzi, strumenti e modalità dell'azione dovrebbero essere valorizzati solo se e solo in quanto capaci di consentire fondate valutazioni in merito alla abitualità dell'illecito.**

Sarebbe, ad esempio, incongrua la valorizzazione di elementi che naturalmente connotano qualsivoglia ipotesi delittuosa, come il ricorso ad **accorgimenti al fine di evitare il rinvenimento dello stupefacente**¹³⁶, ovvero la circostanza che il reo, resosi conto della presenza delle forze dell'ordine, **abbia tentato la fuga o abbia cercato di disfarsi della droga**, poiché «come noto, già la sola detenzione per consumo personale espone il detenuto a conseguenze personali rilevanti sia pure sotto il profilo di mera illiceità amministrativa»¹³⁷, di modo che il nascondimento e la fuga non dovrebbero essere valorizzati per escludere la lievità del fatto, e neppure, a rigore, per provare la destinazione allo spaccio della sostanza detenuta, e, dunque, la stessa sussistenza del reato¹³⁸, salvo il caso in cui non siano

309, non hanno alcun valore preclusivo i precedenti penali specifici del soggetto attivo, risultando gli stessi estranei agli indici sintomatici previsti dalla disposizione, da valutare complessivamente. (Fattispecie di precedenti penali specifici assunti come rivelatori della stabilità e abitualità nello spaccio)».

¹³⁵ Ad avviso di AMATO, *Droga: sul fatto di lieve entità cit.*, «il carattere di continuità / abitualità è costruito, nella norma, avendo riguardo solo a profili squisitamente "oggettivi" della condotta (allestimento di mezzi e di strumenti, modalità dell'azione), non certo sui precedenti, penali o di polizia, del trasgressore: questi, anche laddove sussistenti, sono irrilevanti per fondare il giudizio di ostatività al riconoscimento del fatto lieve. Si tratta di una differenza significativa rispetto all'aggravante della "non occasionalità", che, invece, è costruita proprio sulle precedenti condotte del trasgressore».

¹³⁶ Sez. 6, n. 10898 del 05/03/2013, Guarino, Rv. 254597-01: «In tema di detenzione di sostanze stupefacenti, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità non può essere esclusa sulla base delle modalità di occultamento e trasporto della droga ispirate ad ordinarie esigenze di prudenza (nella specie, negli indumenti intimi) [...]». In termini, Sez. 4, n. 50842 del 18/09/2014, Biazzo, n. m., che ha ritenuto irrilevanti le «modalità di occultamento della droga all'interno della bocca», e Sez. 3, n. 24848 del 08/04/2014, Totaro, n. m., secondo cui «è manifestamente illogica l'affermazione che il fatto di avere detenuto lo stupefacente in un nascondiglio poco distante dalla propria abitazione indicherebbe un *modus operandi* collaudato significativo di una ripetitiva condotta illecita, dal momento che non è spiegato per quale motivo un siffatto accorgimento non avrebbe potuto essere adottato anche da uno spacciatore occasionale».

¹³⁷ Sez 3, n. 43262 del 19/09/2019, Chillari, n. m.

¹³⁸ Cfr. Sez. 6, n. 11900 del 14/11/2013, dep. 2014, Papalia, non mass., che ha ritenuto che non potesse essere sintomatica della sussistenza del delitto di cui all'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309 del 1990, la circostanza che l'imputato, accortosi della presenza delle forze dell'ordine, avesse ingoiato un involucro contenente gr. 9,5 di cocaina: circostanza ritenuta neutra e comunque non significativa, posto che «anche la detenzione di stupefacente per uso personale è condotta considerata illecita dalla legge, tanto è vero che viene punita con sanzioni di carattere amministrativo, anche

realmente significativi (non solo della destinazione alla illecita cessione a terzi, ma anche) della professionalità, e dunque della abitudine, della condotta¹³⁹.

Per converso, potrebbero essere ritenuti significativi della abitudine dell'attività illecita, della sua idoneità a diffondere droga in maniera capillare, così da incidere in maniera ben più marcata i beni giuridici protetti dall'incriminazione, delineando i contorni di un fatto non valutabile in termini di lieve entità, elementi quali l'accertata **contiguità a gruppi criminali organizzati** (nella misura in cui consenta al reo di fruire di stabili fonti di approvvigionamento e di smerciare, senza soluzione di continuità, considerevoli quantitativi di droga), la comprovata **capacità di rifornire con stabilità una «vastissima platea» di acquirenti**¹⁴⁰, la disponibilità di luoghi protetti da **sistemi di videosorveglianza** all'interno dei quali effettuare continuativamente le cessioni, la predisposizione di **accorgimenti tipici di un'attività svolta professionalmente** (ad esempio, il trasporto dal luogo di acquisto dello stupefacente a quello di custodia in ovuli ingeriti o su autovetture appositamente modificate), **la accertata sistematicità di una condotta posta in essere su ampia scala**¹⁴¹, la gestione di una vera e propria **"piazza di spaccio"** che il reo diuturnamente controlla, così divenendo stabile punto di riferimento di numerosi soggetti tossicodipendenti¹⁴², **il complessivo smercio di rilevanti quantitativi di droga** (indipendentemente da quelli oggetto della specifica, singola, contestazione, essendo il frazionamento dello stupefacente di volta in volta detenuto per la vendita l'usuale accorgimento utilizzato da ogni

particolarmente afflittive, sicché la "reazione" cui si riferisce la sentenza impugnata non può assurgere a indizio significativo circa la finalità della detenzione».

¹³⁹ Come, ad esempio, nel caso oggetto di Sez. 3, n. 27201 del 19/05/2022, Ali Shahbaz, n. m., relativa alla detenzione a fini di spaccio di gr. 110 lordi di eroina, che ha valorizzato - oltre all'elevato dato ponderale ed alla particolare purezza della sostanza, che «ne faceva prevedere un ulteriore taglio, con quantitativi, dunque, ancora superiori» - le «modalità del trasporto (in ampolla rettale), da Napoli alle Marche», ritenute di per sé significative di «un'attività svolta in modo professionale e con organico inserimento in significativi ambienti criminali».

¹⁴⁰ Elemento ritenuto decisivo da Sez. 4, n. 26582 del 15/04/2016, Marignati, n. m.

¹⁴¹ Come nel caso oggetto di Sez. 4, n. 10895 del 08/11/2018, dep. 2019, Sanna, n. m., che, in relazione ad una continuativa attività di spaccio di droghe "leggere", ha valorizzato «l'intensità e le modalità delle condotte di cessione - attuate sulla pubblica via - l'esistenza di un circuito organizzato per diffondere la droga, la diversificazione dei quantitativi e della qualità delle sostanze spacciate», confermando l'esclusione dell'ipotesi lieve decisa dai giudici di merito.

¹⁴² Ha, di recente, statuito Sez. 6, n. 37077 del 30/06/2021, Atafah, Rv. 282111-01, che «In tema di stupefacenti, per l'individuazione di una cosiddetta "piazza di spaccio" non è sufficiente l'abitudine del luogo di smercio, noto ai clienti, o la compresenza di più soggetti che si occupano della cessione con specifica ripartizione dei ruoli, ma è necessaria anche la presenza di un'articolata organizzazione di vedette e controllo, posta a supporto e difesa della zona, nonché la turnazione dei soggetti dediti allo spaccio, così da garantire lo smercio senza soluzione di continuità». In termini anche Sez. 6, n. 11994 del 15/12/2017, dep. 2018, Louati, n. m., nelle cui motivazioni può leggersi che «in rapporto all'offensività della condotta, viene ad assumere specifico rilievo l'entità della droga movimentata in un determinato lasso di tempo e il numero di assuntori che sono stati riforniti, in quanto rientranti nella ordinaria capacità di azione del soggetto», e che, pertanto, «non par dubbio che non possa ravvisarsi di lieve entità il fatto compiuto nel quadro della gestione di una c.d. piazza di spaccio, che fa leva su un'articolata organizzazione di supporto e difesa e assicura uno stabile commercio di sostanza stupefacente».

spacciatore per frustrare i controlli delle forze dell'ordine¹⁴³), la circostanza che l'attività di spaccio sia stata **stabilmente realizzata in zone controllate dalla criminalità organizzata**¹⁴⁴, gli **ingenti profitti** illeciti conseguenzialmente realizzati, rivelati, ad esempio, dall'intervenuto sequestro di somme di denaro cospicue ed ingiustificate, pur se non direttamente attinenti all'attività di spaccio oggetto di contestazione¹⁴⁵.

5.2.3. Segue. Ripercussioni ermeneutiche sulla configurabilità del delitto di cui all'art. 74, comma 6, del Testo Unico.

Così ricostruiti i nuovi confini del fatto di lieve entità, rimane da comprendere come il nuovo inciso inserito nell'art. 73, comma 5, del Testo Unico impatti sulla fattispecie autonoma di cui all'art. 74, comma 6, del Testo Unico.

Orbene, pare evidente che **non vi sia tanto un problema di carattere interpretativo, quanto un più generale problema di effettiva "sopravvivenza" della ipotesi delittuosa da ultimo indicata.**

Ed invero, l'art. 74, comma 6, del Testo Unico non contiene alcuna definizione dell'associazione per delinquere costituita per commettere fatti di lieve entità, ma si limita a prevedere, per riempire di concreto contenuto la condotta dei sodali, l'ipotesi che questi ultimi si siano associati per commettere «i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73».

Dunque, prima della novella che qui si commenta, la giurisprudenza di legittimità statuiva, a proposito del delitto associativo, che «In tema di stupefacenti, la fattispecie associativa prevista dall'art. 74, comma 6, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, è configurabile a condizione che i sodali abbiano programmato esclusivamente la commissione di fatti di lieve entità,

¹⁴³ Cfr., in termini, Sez. 4, n. 44551 del 28/10/2022, Cioffi, n. m., che, nonostante si contestasse all'imputato la cessione di tre sole dosi di cocaina del peso complessivo di gr. 1,15, ha escluso la configurabilità del fatto lieve valorizzando altri elementi, ritenuti sintomatici «dell'inserimento dell'imputato in un circuito di spaccio» e «della diffusività dell'attività di spaccio [...] effettuata in modo organizzato».

¹⁴⁴ Elemento valorizzato, tra le più recenti sentenze di legittimità, da Sez. 7, ord. n. 24682 del 18/03/2022, Pizzo, non mass., che ha condiviso la valutazione dei giudici di merito, fondata anche sulla circostanza che l'attività illecita fosse stata realizzata dagli imputati in una zona «ad alto indice di criminalità e notoriamente destinata allo spaccio da potenti consorterie criminali organizzate, che ne hanno il controllo».

¹⁴⁵ Cfr., ad esempio, Sez. 3, n. 3556 del 22/09/2021, dep. 2022, Orlacchio, n. m., che, giudicando due imputati ai quali si contestavano 24 episodi di micro-spaccio e la detenzione a fini di cessione di gr. 46 lordi di cocaina, ha ritenuto decisivo il rinvenimento nell'abitazione dei prevenuti, unitamente allo stupefacente, di denaro contante per complessivi € 13.070. Cfr. anche Sez. 4, n. 30500 del 06/07/2015, Piacente, n. m., che ha ritenuto decisive, nonostante il modesto quantitativo di *marijuana* caduto in sequestro al momento dell'arresto in flagranza (idoneo al confezionamento di 31 dosi medie singole), le circostanze dell'azione: l'indagato «operava in una zona abitualmente frequentata da spacciatori», «il personale operante aveva avuto modo di verificare il continuo andirivieni di autovetture, indicativo del fatto che il prevenuto costituiva un punto di riferimento, nella zona, per i soggetti interessati all'acquisto di droga», «in pochissimo tempo, aveva avuto modo di ricavare la somma di € 130 dall'attività di spaccio», ed «aveva agito con spregiudicatezza, avendo esercitato l'attività di spaccio mentre si trovava con una ragazza minorenni, la quale custodiva nella borsetta dosi di *marijuana* identiche a quelle sequestrate».

predisponendo modalità strutturali e operative incompatibili con fatti di maggiore gravità e che, in concreto, l'attività associativa si sia manifestata con condotte tutte rientranti nella previsione dell'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990. (Fattispecie in cui la Corte ha confermato la condanna per l'associazione minore, evidenziando che il sodalizio si riforniva di eroina, sempre presso gli stessi fornitori, per quantitativi non eccedenti i 100 gr. per volta, in quanto non aveva capacità finanziaria per acquisti maggiori, che non spacciava sostanze di tipo diverso, che non aveva, sul territorio di riferimento, una posizione di controllo del mercato, che presentava un organigramma estremamente ridotto e che gli associati erano già stati condannati in primo grado per fatti di droga di lieve entità)»¹⁴⁶.

Correlativamente, sul versante del reato di cui all'art. 73 del Testo Unico, si usava affermare che la reiterazione delle condotte, la predisposizione di una minima organizzazione, la circostanza che l'imputato avesse agito in collegamento più o meno stabile con altri soggetti, non fossero di per sé sufficienti ad escludere la lieve entità del fatto: se era astrattamente possibile ritenere di lieve entità i reati posti in essere dai membri di un'associazione per delinquere appositamente creata per realizzare un programma criminoso avente ad oggetto la perpetrazione di una serie indefinita di delitti in materia di stupefacenti, si riteneva che non potesse assegnarsi dirimente pregnanza, nell'indagine relativa alla configurabilità dell'ipotesi meno grave, all'aspetto organizzativo ovvero alla semplice ripetizione degli illeciti¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Così, *ex plurimis*, Sez. 6, n. 1642 del 09/10/2019, dep. 2020, Degli Angioli, Rv. 278098-01.

¹⁴⁷ Secondo Sez. 6, n. 29132 del 09/05/2017, Canevelli, Rv. 270562-01, ««In tema di stupefacenti, ai fini dell'accertamento del fatto di lieve entità, il giudice è tenuto a valutare tutti gli elementi indicati dalla norma, sia quelli concernenti l'azione (mezzi, modalità e circostanze della stessa), sia quelli che attengono all'oggetto materiale del reato (quantità e qualità delle sostanze stupefacenti oggetto della condotta criminosa), dovendosi escludere qualsivoglia preclusione derivante dalla eterogeneità delle sostanze o dalle modalità organizzate della condotta, essendo quest'ultimi elementi idonei ad escludere l'ipotesi del fatto lieve soltanto qualora siano dimostrativi di una significativa potenzialità offensiva. (In motivazione, la Corte ha annullato la sentenza che aveva escluso l'ipotesi di cui all'art.73, comma quinto, d.P.R. n.309 del 1990, valorizzando esclusivamente la reiterazione nel tempo delle cessioni ed omettendo di compiere una valutazione globale ed unitaria dei diversi indicatori della lieve entità del fatto)». In termini, tra le numerosissime sentenze non massimate degli ultimi anni, meritano di essere citate Sez. 6, n. 33019 del 14/12/2017, dep. 2018, Santoro, non mass., nelle cui motivazioni può leggersi che «la cessione continuativa a terzi di sostanze stupefacenti può integrare il fatto di lieve entità di cui al quinto comma, dell'art. 73 d.P.R. cit., avuto riguardo alla quantità e qualità della sostanza detenuta e spacciata, da accertarsi con riguardo al principio attivo, alla complessità ed all'ampiezza della organizzazione, al numero ed alla qualità dei soggetti coinvolti; [...] il reato di cui al comma 5 non è di per sé incompatibile con lo svolgimento di attività di spaccio di stupefacenti non occasionale, ma inserita in un'attività criminale organizzata o professionale, ciò in quanto l'art. 74, comma sesto, d.P.R. n. 309 del 1990, prevede l'autonoma ipotesi di associazione finalizzata alla commissione di fatti di detenzione e cessione di lieve entità, cioè riferiti al c.d. piccolo spaccio, ancorché organizzato», e Sez. 3, n. 23930 dell'11/04/2014, Castelli, non mass., che - enunciando il principio secondo cui «la mera reiterazione nel tempo di più condotte di cessione di modiche quantità sostanze stupefacenti non osta al [...] riconoscimento» dell'ipotesi lieve - ha annullato con rinvio la sentenza di condanna che aveva escluso la minore offensività dei fatti osservando che «le modalità dello spaccio (su strada e con ripartizione dei compiti fra i correi) denotavano come gli stessi avessero costituito una sorta di "punto vendita" di *marijuana* noto ai consumatori che li avvicinavano in autovettura per rifornirsi»: la Corte ha rilevato che «se appare normativamente sancita la compatibilità dell'attenuante speciale addirittura con la partecipazione ad un'associazione finalizzata al traffico (continuativo) di modiche quantità sostanze

Sarà necessario verificare se ed in quali termini questi consolidati orientamenti possano conciliarsi con la nuova formulazione dell'art. 73, comma 5, del Testo Unico, poiché il nuovo tenore testuale di tale norma induce a dubitare della stessa possibilità di configurare un'associazione per delinquere costituita per commettere «i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73»: ed invero, essendo state espunte dall'area del fatto di lieve entità le condotte che - per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione - si presentano come abituali e continuative, ben difficilmente potranno essere ritenuti di lieve entità i fatti realizzati da un sodalizio stabilmente costituito per commettere una serie indeterminata di delitti in materia di stupefacenti, poiché la condotta associativa finalizzata al traffico di stupefacenti consiste «in un *quid pluris* rispetto al mero accordo di volontà, sostanziandosi nella predisposizione di una struttura organizzata stabile che consenta la realizzazione concreta del programma criminoso»¹⁴⁸, e poiché proprio **la stabilità del vincolo e la predisposizione di una sia pur rudimentale organizzazione** funzionale alla concreta attuazione del programma delittuoso appaiono **indici di quella abitudine e continuità delle condotte** che il più recente intervento normativo ha reso incompatibile con il fatto lieve.

6. Disposizioni in materia di sicurezza stradale (art. 8).

L'art. 8 del "decreto sicurezza" introduce una nuova fattispecie incriminatrice in relazione alla condotta di chi, violando gli obblighi connessi ai controlli stradali, si dia alla fuga mettendo a rischio l'incolumità pubblica, e consente, in relazione ad essa, l'arresto in flagranza differita.

Ed invero, il primo comma del suddetto art. 8 prevede che «All'**articolo 192 del codice della strada**, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: «**7-bis**. Chiunque, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1¹⁴⁹ o 4¹⁵⁰, **si dia alla fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità**, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Si applicano la sanzione amministrativa accessoria della

stupefacenti, appare evidente come la mera ripartizione di compiti tra i concorrenti nel reato che caratterizza la fattispecie non possa assurgere a ragione ostativa al riconoscimento della ipotesi della lieve entità».

¹⁴⁸ Così Sez. 4, n. 27517 del 12/04/2024, Deda, Rv. 286738-01.

¹⁴⁹ «Coloro che circolano sulle strade sono tenuti a fermarsi all'invito dei funzionari, ufficiali ed agenti ai quali spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale, quando siano in uniforme o muniti dell'apposito segnale distintivo».

¹⁵⁰ «Gli organi di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza possono, per controlli necessari ai fini dell'espletamento del loro servizio, formare posti di blocco e, in tal caso, usare mezzi atti ad assicurare, senza pericolo di incidenti, il graduale arresto dei veicoli che non si fermano nonostante l'ordine intimato con idonei segnali. Le caratteristiche di detti mezzi, nonché le condizioni e le modalità del loro impiego, sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e della giustizia».

sospensione della patente di guida da uno a due anni e la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, salvo che appartenga a persona estranea al reato. Si applicano le disposizioni di cui al Titolo VI, Capo II, Sezione II¹⁵¹».

La costruzione della nuova fattispecie induce a ritenere che si tratti di un **reato di pericolo concreto**, introdotto dal legislatore con il fine di rafforzare la sicurezza stradale, tutelare gli operatori di polizia e creare un deterrente più forte contro le fughe dai controlli; rimangono, invece, fuori dal fuoco dell'incriminazione, mantenendo rilevanza esclusivamente amministrativa, le violazioni delle prescrizioni dell'art. 192 del codice della strada diverse da quelle di cui al primo ed al quarto comma, e le condotte di fuga perpetrate senza pericolo per la circolazione¹⁵².

L'aspetto di maggior interesse in relazione alla nuova incriminazione pare essere quello dei suoi **rapporti con il delitto di resistenza a pubblico ufficiale**: ed invero, il reato di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, del codice della strada ha occupato «uno spazio applicativo già "coperto" nella legislazione penale vigente»¹⁵³, dal momento che la fuga spericolata dell'automobilista, tale da mettere in pericolo gli utenti della strada, **ricadeva pacificamente nel fuoco dell'incriminazione ai sensi dell'art. 337 cod. pen.**¹⁵⁴.

Il tema della possibile sovrapposizione tra le violazioni dell'art. 192, commi 1 e 4, e il delitto di cui all'art. 337 cod. pen. è stato già affrontato non solo e non tanto dal precedente "decreto sicurezza" (l'art. 25 d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, ha, tra l'altro, introdotto i commi 6-*bis* e 7 dell'art. 192 del codice della strada, che prevedono sanzioni amministrative a carico di chi violi le disposizioni di cui all'art. 192, commi 1 e 4, del codice della strada, «ove il fatto non costituisca reato»), quanto soprattutto dalla giurisprudenza di legittimità, nella quale è consolidato ed univoco l'orientamento in base al quale «Integra il reato di resistenza a pubblico ufficiale la condotta di colui che, per sottrarsi alle forze di polizia, non si limiti alla fuga alla guida di un'autovettura, ma proceda ad una serie di manovre finalizzate ad impedire l'inseguimento, così ostacolando concretamente l'esercizio della funzione pubblica e inducendo negli inseguitori una percezione di pericolo per la propria incolumità»¹⁵⁵.

¹⁵¹ Si tratta delle disposizioni che prevedono la possibilità di irrogare le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente di guida, del lavoro di pubblica utilità, del fermo amministrativo o della confisca del veicolo.

¹⁵² In tal senso il citato *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura (pag. 30).

¹⁵³ NATALINI, *Reato stradale per l'automobilista che non si ferma all'alt della polizia*, in *Guida al diritto*, n. 10 del 21 marzo 2026, 51.

¹⁵⁴ Sicché ci si potrebbe interrogare circa la effettiva sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza che hanno portato alla incriminazione, mediante decreto-legge, di una condotta che il nostro ordinamento già sottoponeva a sanzione penale.

¹⁵⁵ Sez. 2, n. 44860 del 17/10/2019, Besana, Rv. 277765-01.

Prima dell'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice in commento era, dunque, pacifico che l'inottemperanza all'invito a fermarsi formulato dalle forze dell'ordine impegnate in un servizio di polizia stradale integrasse il delitto di cui all'art. 337 cod. pen., in presenza di un comportamento oppositivo violento dell'agente, dandosi alla fuga in modo tale da porre in pericolo l'incolumità personale degli accertatori e degli altri utenti della strada¹⁵⁶, o anche solo ponendo in essere «manovre di guida azzardate e anche in violazione delle norme del Codice della strada»¹⁵⁷: ed invero, aveva osservato la Suprema Corte, «in tali casi l'agente non si limita a tentare un *commodus discessus* a bordo di un'autovettura, ma tiene un comportamento di guida che, in considerazione della pericolosità delle manovre attuate per seminare gli inseguitori e della messa a repentaglio dell'incolumità di essi e degli altri utenti della strada, integra gli estremi della "violenza" o della minaccia rilevanti ai fini della configurabilità della fattispecie incriminatrice in parola»¹⁵⁸.

Pare evidente che, all'indomani della nuova incriminazione, i rapporti tra il delitto di cui all'art. 337 cod. pen. e quello di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, del codice della strada debbano essere risolti facendo applicazione del **principio di specialità**, essendosi in presenza di una chiara ipotesi di concorso apparente di norme¹⁵⁹, istituto che viene in rilievo quando il confluire di più disposizioni - incriminatrici o circostanziali, ma anche giustificanti, esimenti o estintive - nei confronti di un medesimo fatto è, per l'appunto, solo apparente, poiché, in realtà, è solo una la norma concretamente applicabile al caso di specie; non deve trattarsi di norme antitetiche, nel qual caso si avrebbe un conflitto di disposizioni, ma soltanto di norme diverse, che vietino, comandino o consentano un medesimo fatto.

Categoria dogmatica che costituisce l'antitesi del concorso formale di reati, che di fatto esclude, il concorso apparente ha, dunque, il suo presupposto costitutivo nell'esistenza di una situazione di fatto potenzialmente suscumbibile in più norme, ed il suo effetto operativo nell'applicazione di una sola di esse.

Quanto alla sua concreta dimensione applicativa, il nostro codice, come è noto, prevede espressamente un unico criterio risolutore dei possibili casi di concorso apparente di norme: si tratta del criterio di specialità di cui all'**art. 15**

¹⁵⁶ Cfr., nella più recente giurisprudenza di legittimità, Sez. 6, n. 13505 del 12/03/2026, Scappatura, non mass. («I giudici di merito hanno, inoltre, correttamente ritenuto integrato il reato di resistenza a pubblico ufficiale dalla condotta dell'imputato, che, alla guida della propria autovettura e sprovvisto, di patente di guida, perché revocata, per opporsi ai carabinieri che avevano tentato di fermarlo, intimandogli l'alt e sottoporlo a controllo, si è dato alla fuga a velocità sostenuta, in modo pericoloso per gli agenti che lo inseguivano e per gli utenti della strada pubblica»).

¹⁵⁷ Sez. 2, n. 4579 del 18/12/2025, dep. 2026, Filia, non mass.

¹⁵⁸ Sez. 6, n. 11356 del 19/02/2026, Rusu, non mass.

¹⁵⁹ In argomento, MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme cit.*; ANTOLISEI, *Concorso formale di reati e conflitto apparente di norme*, Giust. Pen., 194, II, 209; PAGLIARO, *Concorso di norme*, Enciclopedia del diritto, VIII, Milano, 1961, 545.

cod. pen.¹⁶⁰, in forza del quale deve essere riconosciuta prevalenza alla norma speciale rispetto a quella generale, salvo che sia diversamente stabilito.

Il principio, sintetizzato dal brocardo *lex specialis derogat generali*, ha una natura logico-formale che riflette uno schema di ascendenza aristotelica e prescinde da giudizi di valore, tendenzialmente estranei alla sua operatività; corollario di esso è che, in assenza della norma speciale, tutti i relativi casi verrebbero disciplinati dalla norma generale, che già li ricomprende, espressamente o tacitamente.

Il criterio di specialità, come codificato dall'art. 15 cod. pen., deve intendersi, ed applicarsi, **in senso logico-formale**: il presupposto della convergenza di più norme atte a disciplinare la «stessa materia», necessario perché risulti applicabile la regola sulla individuazione della disposizione prevalente posta dall'art. 15 cod. pen., può ritenersi integrato solo in presenza di un **rapporto di continenza tra fattispecie astratte**, alla cui verifica deve procedersi attraverso il confronto strutturale tra le norme e la comparazione degli elementi costitutivi dei reati.

All'esito di questa disamina, può parlarsi di "identità del fatto" nel solo caso in cui intercorra tra le fattispecie una relazione di specialità unilaterale, quando cioè una norma (speciale) presenti tutti gli elementi di un'altra norma (generale) con almeno un elemento in più (situazione figurativamente rappresentata da due cerchi concentrici di diametro diverso), sicché tutte le ipotesi criminose contenute nella fattispecie speciale rientrano necessariamente anche nella fattispecie generale, ma non viceversa¹⁶¹.

¹⁶⁰ «Quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito».

¹⁶¹ Ad avviso di una parte della dottrina, vi sarebbe spazio per la configurabilità di una specialità reciproca o bilaterale, che ricorre quando ogni norma è, al contempo, speciale e generale rispetto all'altra, perché entrambe disciplinano due fattispecie di reato che, accanto ad un nucleo costitutivo comune, evidenziano elementi speciali ed elementi generali rispetto ai corrispondenti elementi dell'altra (graficamente la situazione viene rappresentata da due cerchi intersecanti). Si tratta di ricostruzione da sempre avversata dalla giurisprudenza di legittimità: in uno dei suoi più recenti arresti, il massimo consesso nomofilattico ha, invero, ribadito che «In tema di concorso apparente di norme, l'art. 15 cod. pen. si riferisce alla sola specialità unilaterale, poiché le altre tipologie di relazioni tra norme, quali la specialità reciproca o bilaterale, non evidenziano alcun rapporto di *genus a speciem*» (Sez. U, n. 27727 del 14/12/2023, dep. 2024, Gambacurta, Rv. 286581-02), chiarendo in motivazione (§ 7) che «La norma speciale è concordemente individuata in "quella che contiene tutti gli elementi costitutivi della norma generale e che presenta uno o più requisiti propri e caratteristici, che hanno appunto funzione specializzante, sicché l'ipotesi di cui alla norma speciale, qualora la stessa mancasse, ricadrebbe nell'ambito operativo della norma generale" (Sez. U, n. 22225 del 19/01/2012, Micheli, Rv. 252453-05; Sez. U, n. 1235 del 28/10/2010, dep. 2011, Giordano, Rv. 24886401)», e che «il criterio di specialità è da intendersi in senso logico formale: il presupposto della convergenza di norme, necessario perché risulti applicabile la regola relativa alla individuazione della disposizione prevalente, può ritenersi integrato "solo in presenza di un rapporto di continenza tra le stesse alla cui verifica deve procedersi attraverso il confronto strutturale tra le fattispecie astratte rispettivamente configurate mediante la comparazione degli elementi costitutivi che concorrono a definire le fattispecie stesse" (Sez. U. n. 20664 del 23/02/2017, Stalla, Rv. 269668-01; Sez. U, n. 1235 del 28/10/2010, dep. 2011, Giordano; Sez. 5, n. 2121 del 17/11/2023, Sioli, Rv. 285843-01; Sez. 1, n. 12340 del 15/11/2022, dep. 2023, Baldassarre, Rv. 284504-01)».

Nell'ambito della specialità unilaterale, cui fa riferimento l'art. 15 cod. pen., si sono poi individuate la specialità per coincidenza tra fattispecie e sottofattispecie (c.d. per specificazione), che si verifica quando il *quid pluris* costituisce una *species* di un corrispondente elemento generico della fattispecie generale, e la specialità per coincidenza fra fattispecie ed elemento costitutivo (c.d. per aggiunta), che si ha quando il *quid pluris* costituisce un elemento aggiuntivo estraneo alla fattispecie generale.

Dunque, per «stessa materia» deve intendersi la stessa situazione di fatto, la stessa condotta materiale sotto il profilo storico-naturalistico, così come descritta dalla fattispecie astratta, indipendentemente da qualsiasi considerazione relativa all'interesse tutelato dalle diverse norme¹⁶²; in applicazione di questi consolidati principi, la Corte regolatrice ha rilevato che «l'identità di materia si ha sempre nel caso di specialità unilaterale per specificazione perché l'ipotesi speciale è ricompresa in quella generale; ciò si verifica anche nel caso di specialità reciproca per specificazione (si veda per es. il rapporto tra 581 e 572 cod. pen.) ed è compatibile anche con la specialità unilaterale per aggiunta (per es. 605 e 630) e con la specialità reciproca parte per specificazione e parte per aggiunta (641 cod. pen. e 218 legge fall.). L'identità di materia è invece da escludere nella specialità reciproca bilaterale per aggiunta nei casi in cui ciascuna delle fattispecie presenti, rispetto all'altra, un elemento aggiuntivo eterogeneo (per es. violenza sessuale e incesto: violenza e minaccia nel primo caso; rapporto di parentela o affinità nel secondo)»¹⁶³.

Ciò premesso, appare evidente che, nel caso di specie, **l'art. 192, comma 7-bis, del codice della strada**, punendo con la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni «Chiunque, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 o 4, si dia alla fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità», **descrive una particolare categoria di condotte che, ove quella norma non**

¹⁶² Cfr., *ex plurimis*, le motivazioni di Sez. U, n. 16568 del 19/04/2007, Carchivi, Rv. 235962 - 01, laddove si chiarisce (§ 5) che «una volta riconosciuto un rapporto di parziale identità tra le fattispecie, il riferimento anche all'interesse tutelato dalle norme incriminatrici non ha immediata rilevanza ai fini dell'applicazione del principio di specialità, perché si può avere identità di interesse tutelato tra fattispecie del tutto diverse, come il furto e la truffa, offensive entrambe del patrimonio, e diversità di interesse tutelato tra fattispecie in evidente rapporto di specialità, come l'ingiuria, offensiva dell'onore, e l'oltraggio a magistrato in udienza, offensivo del prestigio dell'amministrazione della giustizia». In dottrina si è osservato che il vizio logico nel quale si ricadrebbe valorizzando l'interesse tutelato dalle norme è la contaminazione dell'unico criterio certo della specialità con giudizi di valore che, secondo la lettera della legge, dovrebbero essergli estranei, giudizi che, peraltro, lasciano ampio spazio al soggettivismo dell'interprete, e, paradossalmente, finiscono con il ridurre l'ambito applicativo del principio di specialità, facendo proliferare le ipotesi di concorso di reati; ad avviso di FIANDACA-MUSCO, *op. cit.*, 682, «il rapporto di specialità ha - come già chiarito - natura "logico-formale" e, pertanto, sono ad esso estranei apprezzamenti di valore del tipo di quelli che è invece necessario emettere in sede di individuazione dell'oggettività giuridica». Occorre, peraltro, evidenziare che non può, in senso contrario, valorizzarsi la circostanza che l'art. 15 cod. pen. parli non di "stesso fatto", ma di "stessa materia", poiché dalla Relazione ministeriale si evince che si privilegiò la scelta di quel sintagma al solo fine di poter far rientrare nel fuoco della disposizione anche il concorso di norme non incriminatrici.

¹⁶³ Così, in motivazione (§ 1.3), Sez. U, n. 1963 del 28/10/2010, dep. 2011, Di Lorenzo, Rv. 248722 - 01.

vi fosse, sarebbero punibili (e sono, in effetti, state fino ad oggi punite) con la stessa pena dall'art. 337 cod. pen.: ed invero, come spiegato dalla univoca giurisprudenza di legittimità, la fuga "pericolosa", ossia quella che crea una situazione di fatto idonea a mettere concretamente in pericolo l'incolumità altrui, è una particolare forma della violenza ovvero della minaccia descritte in via generale dall'art. 337 cod. pen.

La nuova incriminazione della condotta ai sensi dell'art. 192, comma 7-*bis*, del codice della strada consentirà, tuttavia, di applicare al reo anche le **sanzioni amministrative** della sospensione della patente di guida (da uno a due anni) e della **confisca** del veicolo di proprietà del conducente, non applicabili nel sistema previgente in relazione alle condanne inflitte ex art. 337 cod. pen., e, per altro verso, di procedere non solo al "classico" arresto in flagranza (al pari di quanto è previsto in relazione all'art. 337 cod. pen.), ma anche all'**arresto in flagranza differita**.

Ed invero, il secondo comma dell'art. 8 del "decreto sicurezza" prescrive che «All'articolo 382-*bis* del codice di procedura penale, dopo il comma 1-*bis*, è aggiunto il seguente: «1-*ter*. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano altresì nei casi di cui all'articolo 192, comma 7-*bis*, del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale».

L'arresto in flagranza richiede, come è noto, l'immediata ed autonoma percezione, da parte di chi vi procede, del fatto o, quanto meno, delle tracce dello stesso e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato.

Per tale ragione il massimo consesso nomofilattico, affrontando il tema dei poteri della polizia giudiziaria di procedere all'arresto sulla base di informazioni della vittima o di terzi nella immediatezza del fatto, aveva ritenuto illegittima tale forma di arresto, poiché, in tale ipotesi, non sussiste la condizione di "quasi flagranza", la quale presuppone, appunto, la immediata e autonoma percezione delle tracce del reato e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato¹⁶⁴: la misura precautelare, infatti, trova giustificazione nella altissima probabilità (e, praticamente, nella certezza) della colpevolezza dell'arrestato, che può essere indotta solo, nei termini sopra indicati, dalla diretta percezione e constatazione della condotta delittuosa da parte degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, o del privato che procede all'arresto.

¹⁶⁴ Sez. U, n. 39131 del 24/11/2015, dep. 2016, Ventrice, Rv. 267591-01: «È illegittimo l'arresto in flagranza operato dalla polizia giudiziaria sulla base delle informazioni fornite dalla vittima o da terzi nell'immediatezza del fatto, poiché, in tale ipotesi, non sussiste la condizione di "quasi flagranza", la quale presuppone la immediata ed autonoma percezione, da parte di chi proceda all'arresto, delle tracce del reato e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato. (Nella specie l'arresto era stato eseguito sulla base delle sole indicazioni della persona offesa, riguardanti le generalità dell'aggressore)».

L'art. 382-*bis* cod. proc. pen., introdotto con l'art. 10 legge 24 novembre 2023, n. 168, ha previsto l'arresto in flagranza differita¹⁶⁵ in relazione ai reati di cui agli artt. 387-*bis*, 572 e 612-*bis* cod. pen., disponendo che «si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione videofotografica o di altra documentazione legittimamente ottenuta da dispositivi di comunicazione informatica o telematica, dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto».

L'ambito operativo dell'istituto è stato progressivamente ampliato nel corso degli ultimi due anni: l'art. 2, comma 2, d.l. 1 ottobre 2024, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2024, n. 171 ne aveva previsto l'applicazione ai «delitti non colposi per i quali è previsto l'arresto in flagranza, commessi all'interno o nelle pertinenze delle strutture sanitarie o socio-sanitarie residenziali o semiresidenziali, pubbliche o private, in danno di persone esercenti una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio nonché di chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni, nell'esercizio o a causa di tali attività, ovvero commessi su cose ivi esistenti o comunque destinate al servizio sanitario o socio-sanitario», per i casi in cui «non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale ovvero per ragioni inerenti alla regolare erogazione del servizio»; l'art. 3, comma 1, d.l. 8 agosto 2025, n. 116, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2025, n. 147 aveva incluso nel novero dei reati per i quali è possibile l'arresto in flagranza differita quelli di cui agli artt. 452 *bis*, 452 *ter*, 452 *quater*, 452 *sexies* e 452 *quaterdecies* cod. pen., e quelli di cui agli artt. 255 *bis*, 255 *ter*, 256, commi 1, secondo periodo, 1-*bis*, 3 e 3-*bis*, 256 *bis* e 259 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; infine, la disposizione oggi in commento ha previsto che si possa procedere all'arresto in flagranza differita anche dell'autore del delitto di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, del codice della strada, «quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale».

E', dunque, possibile, nei casi appena illustrati, procedere all'arresto anche quando l'agente non venga colto nell'atto di commettere un reato, né venga inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da terzi subito dopo la sua commissione, né venga sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia evidente che egli aveva commesso il reato immediatamente prima, a condizione

¹⁶⁵ Un «ossimoro ontologico», secondo PICCIONI, *Decreto sicurezza: le novità riguardanti il codice della strada*, su *Ius penale*, 26 febbraio 2026.

che la commissione di tale reato risulti da un documento "autoevidente" e sempre che venga rispettato il termine di quarantotto ore dal fatto; inoltre, nel caso del delitto di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, del codice della strada è richiesto l'ulteriore presupposto costituito dalla sussistenza di «ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale» che non hanno consentito l'arresto in flagranza.

Le critiche che, a prima lettura, la dottrina ha rivolto alla nuova disposizione, evidenziando che la flagranza differita comporta «una sorta di "evaporazione" delle condizioni di contestualità che consentono alla polizia giudiziaria di riconoscere il soggetto sulla base di una mera ripresa videofotografica (flagranza tecnologica), che implica la rappresentazione di un evento passato e che sconta la mancanza di un'evidenza epistemologica sufficiente a giustificare la sicura riconducibilità del reato al suo autore»¹⁶⁶, paiono potersi forse ridimensionare alla luce dei rigorosi presupposti in presenza dei quali è possibile procedere all'arresto (presenza di documentazione videofotografica dalla quale si evinca che il soggetto è l'autore del reato; sussistenza di ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale che non hanno consentito di procedere nell'immediatezza dei fatti; termine temporale di 48 ore dal fatto), dovendosi, in proposito, rammentare che la giurisprudenza di legittimità ha rilevato che l'art. 382-*bis* cod. proc. pen. «equipara alla diretta percezione del reato da parte di chi procede all'arresto l'acquisizione di "documentazione videofotografica o di altra documentazione legittimamente ottenuta da dispositivi di comunicazione informatica o telematica", ritenuti prova evidente della commissione del fatto. La compatibilità costituzionale, in relazione all'art. 13, comma 3 Cost., dell'arresto in flagranza differita, con riferimento alla misura prevista per episodi di violenze negli stadi di cui dell'art. 8, comma 1 -ter, della l. 13 dicembre 1989 n. 401, è stata esaminata, e la questione è stata ritenuta manifestamente infondata, in una risalente sentenza di questa Corte, ove si è valorizzata la ragionevolezza della previsione che, per effetto di fenomeni eccezionali, giustifica la possibilità di eseguire l'arresto, entro limiti spazio temporali ben definiti, di persone identificate come autori di un reato sulla base di elementi documentali pur sempre raccolti e acquisiti fin dal momento dell'oggettiva realizzazione del reato (Sez. 6, n. 17178 del 18/04/2007, Dinoi, Rv. 236451)»¹⁶⁷.

¹⁶⁶ PICCIONI, *op. cit.*

¹⁶⁷ Così, in motivazione, Sez. 6, n. 5465 del 08/01/2026, L., Rv. 289391-01.

7. Disposizioni relative al delitto di cui all'art. 583-*quater* cod. pen. (art. 11).

L'art. 11 del "decreto sicurezza" **amplia la platea delle persone offese** del delitto di cui all'art. 583-*quater* cod. pen.¹⁶⁸, estendendo, altresì, alle nuove ipotesi delittuose il già previsto regime processuale in tema di procedibilità e di arresto in flagranza.

In particolare, viene modificata la rubrica dell'art. 583-*quater* cod. pen., nel modo che segue (in corsivo le parti di nuova introduzione; in sottolineato le parti modificate in sede di conversione): «Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, a personale scolastico o educativo, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali, *nonché a personale che svolge attività di prevenzione o accertamento delle infrazioni nell'ambito dei servizi di trasporto pubblico* o agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive»¹⁶⁹.

Viene, poi, modificato il secondo comma dell'art. 583-*quater* cod. pen., nel modo che segue (in corsivo le parti di nuova introduzione; in sottolineato le parti aggiunte in sede di conversione): «Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate *a un dirigente scolastico o a un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola*, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, *nonché a chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni e servizi di sicurezza complementare in conformità alla legislazione vigente, nell'esercizio o a causa di tali attività*, si applica la reclusione da due a cinque anni. In caso di lesioni personali gravi o gravissime si applicano le pene di cui al comma primo, secondo periodo».

Viene, inoltre, introdotto un nuovo terzo comma nell'art. 583-*quater* cod. pen., il cui contenuto è il seguente: «Nelle ipotesi di lesioni cagionate al

¹⁶⁸ Si tratta della norma attraverso la quale il legislatore ha di recente rafforzato la tutela penale apprestata in favore di soggetti che svolgono funzioni pubblicistiche: l'incriminazione, inizialmente limitata ai casi di lesioni gravi o gravissime subite da un pubblico ufficiale addetto al servizio di ordine pubblico durante manifestazioni sportive (d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41), ha successivamente riguardato le lesioni non gravi cagionate ai medesimi soggetti (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80), quelle cagionate al personale delle professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle funzioni (legge 14 agosto 2020, n. 113; d.l. 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56; d.l. 1 ottobre 2024, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2024, n. 171) e quelle cagionate agli arbitri ed al personale che assicura la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive (d.l. 30 giugno 2025, n. 96, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 119).

¹⁶⁹ Parla di «assurda lunghezza casistica della nuova rubrica della norma, che rischia di perdere efficacia sul piano della funzione descrittiva dei comportamenti puniti» TORTORELLI, *Decreto sicurezza 2026: le disposizioni di natura penale*, in *Penale diritto e procedura*, 24 aprile 2026.

personale che svolge, a bordo dei mezzi adibiti al trasporto di passeggeri ovvero nelle aree delle infrastrutture destinate al medesimo servizio, attività di prevenzione o accertamento delle infrazioni alle norme relative alla regolarità e alla sicurezza dei servizi di trasporto pubblico, nell'esercizio o a causa di tali attività, si applicano le pene di cui al primo comma».

Vengono, infine, modificati l'art. 582, comma secondo, cod. pen., così da rendere procedibile di ufficio anche la nuova ipotesi delittuosa prevista dall'art. 583-*quater*, comma terzo, cod. pen., e l'articolo 380, comma 2, lett. a-*ter*), cod. proc. pen., prevedendo per tutte le ipotesi incriminate dall'art. 583-*quater*, commi secondo e terzo, cod. pen. l'arresto obbligatorio in flagranza.

Come può leggersi nella *Relazione illustrativa*, si tratta di modifiche che rispondono all'esigenza di **contrastare il fenomeno delle aggressioni sul luogo di lavoro a danno del personale scolastico¹⁷⁰ e del personale addetto ai servizi di trasporto pubblico¹⁷¹**, «per garantire a tali figure professionali di poter svolgere la propria attività in condizioni di maggiore sicurezza e controllo. Soprattutto di recente si è registrato, infatti, sia nell'ambito scolastico che in quello ferroviario, un notevole incremento degli episodi di violenza verbale o fisica esercitata dagli studenti, ma anche dai loro familiari e tutori, nei confronti dei dirigenti scolastici e del personale docente della scuola, ma analoghe condotte si sono registrate in danno di personale che svolge, a bordo dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri, attività di prevenzione e accertamento delle infrazioni alle norme relative alla regolarità e alla sicurezza dei servizi di trasporto ferroviario».

¹⁷⁰ Si rammenta che la tutela del personale scolastico era stata già oggetto di recenti interventi legislativi: la legge 4 marzo 2024, n. 25 ha introdotto l'ulteriore circostanza aggravante comune per il caso in cui, nei delitti commessi con violenza o minaccia, si è agito «in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni» (**art. 61, n. 11-*novies*, cod. pen.**), nonché le circostanze aggravanti dell'art. 336, comma secondo, cod. pen. (che comporta un aumento di pena fino alla metà, qualora le condotte di violenza o minaccia volte a costringere il pubblico ufficiale a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio ovvero ad omettere un atto proprio dell'ufficio o del servizio, siano commesse «dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola») e dell'art. 341-*bis*, comma secondo, cod. pen. (che comporta un aumento di pena «fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo o amministrativo della scuola»). L'art. 3 legge 1 ottobre 2024, n. 150 ha, altresì, previsto che «Con la sentenza di condanna per i reati commessi in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio del suo ufficio o delle sue funzioni, è sempre ordinato, oltre all'eventuale risarcimento dei danni, il pagamento di una somma da euro 500 a euro 10.000 a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'istituzione scolastica di appartenenza della persona offesa».

¹⁷¹ La generica formula dell'art. 583-*quater*, comma terzo, cod. pen. («mezzi adibiti al trasporto dei passeggeri») ne consente l'applicazione non solo al trasporto ferroviario, ma anche a quello su ruota: vengono, a tal proposito, in rilievo non solo gli autobus di linea, ma anche i taxi, dovendo, in proposito, rammentarsi che Sez. 2, n. 37919 del 26/11/2020, *Rematore*, Rv. 280510-01, ha statuito che «Sussiste l'aggravante di cui all'art. 628, comma terzo, 3-*ter*), cod. pen. nell'ipotesi di rapina commessa all'interno di un taxi, da considerarsi mezzo di trasporto pubblico, atteso che il servizio si rivolge ad un'utenza indifferenziata previo stazionamento in luogo pubblico, è regolamentato con tariffe amministrativamente predeterminate e sussiste obbligo a contrarre in caso di richiesta».

L'esigenza è stata perseguita inserendo il personale scolastico¹⁷² e quello addetto ai servizi di trasporto ferroviario, se aggrediti «nell'esercizio o a causa» delle funzioni o del servizio¹⁷³, tra le persone offese di quella che **la giurisprudenza di legittimità ha fino ad oggi considerato una ipotesi autonoma di reato, e non una fattispecie aggravata del delitto di lesioni personali**: ed invero, nonostante l'art. 582, comma secondo, cod. pen. faccia riferimento all'art. 583-*quater* cod. pen. come ad una circostanza aggravante («Si procede tuttavia d'ufficio se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583, 583 *quater*, secondo comma, primo periodo, [...]), Sez. 5, n. 3117 del 29/11/2023, D., Rv. 285846-01, ha statuito che «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 spazio-temporale tra l'azione lesiva e l'esercizio di tale qualifica "in occasione di manifestazioni sportive"»; analogo principio è stato affermato in relazione all'ipotesi di cui al capoverso della norma incriminatrice da Sez. 5, n. 39438 del 11/09/2025, B., Rv. 289034-01: «In tema di delitti contro la persona, la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma secondo, cod. pen. configura un'ipotesi autonoma di reato e non una circostanza aggravante a effetto speciale del delitto di lesioni personali, in quanto tipizzata per specialità rispetto a quest'ultimo, richiedendo quali elementi costitutivi una particolare qualità della persona offesa (esercitante attività sanitaria o sociosanitaria o attività

¹⁷² La categoria, sulla base dell'orientamento di legittimità sviluppatosi in relazione ad altre ipotesi delittuose (in tema di falso, o di reati contro la pubblica amministrazione), dovrebbe ricomprendere anche i docenti delle scuole paritarie ed i relativi coordinatori didattici: cfr., ad esempio, Sez. 5, n. 38466 del 22/07/2015, Todaro, Rv. 264921-01, secondo cui «Il direttore di un istituto scolastico legalmente riconosciuto riveste la qualità di pubblico ufficiale, atteso che l'insegnamento è pubblica funzione e che le scuole secondarie private sono equiparate alle scuole pubbliche dalla legge 19 gennaio 1942, n. 86. (In applicazione del suddetto principio, la Suprema Corte ha ritenuto immune da censure l'attribuzione della qualifica al direttore di un centro studi riconosciuto dalla Regione Sicilia, ove venivano rilasciati diplomi ideologicamente falsi a soggetti che mai avevano sostenuto l'esame di Stato)», e Sez. 5, n. 3004 del 13/01/1999, Thaler, Rv. 212937-01, secondo cui «Il professore presso un istituto legalmente riconosciuto riveste la qualità di pubblico ufficiale, atteso che l'insegnamento è pubblica funzione e che le scuole secondarie private sono equiparate alle scuole pubbliche dalla legge 19 gennaio 1942, n.86; tale qualifica non ha, invece, l'assistente tecnico, figura istituita dall'art. 68 del r.d. 30 aprile 1924, n.965 con compiti meramente esecutivi necessari per coadiuvare l'insegnante di materie tecniche nell'uso del laboratorio».

¹⁷³ La previsione delle due ipotesi lascia intendere che è sufficiente che ricorra «un semplice rapporto di contestualità o di contemporaneità, non rilevando che il reato sia determinato da motivi estranei alle mansioni del soggetto passivo»: così, commentando le novelle apportate dal "decreto sicurezza" del 2025, POTETTI, *Il primo comma dell'art. 583 quater c.p.: una nuova fattispecie di incerta qualificazione*, in *Riv. Pen.*, 2026, 3. Nello stesso senso si è espressa la giurisprudenza di legittimità che si sta per citare (le sentenze n. 3117 del 2023 e n. 39438 del 2025 della Quinta Sezione penale), che ha ritenuto imprescindibile la sussistenza di un «collegamento funzionale tra l'azione lesiva e l'esercizio di tale qualifica»: pare, dunque, necessario, anche in vista del necessario rispetto del principio di offensività in concreto, che «la condotta lesiva sia eziologicamente connessa all'esercizio della funzione qualificata, nel senso che la qualità pubblica della vittima deve costituire la causa efficiente o il movente determinante dell'aggressione», come ritenuto da FIORE, *La (nuova) tutela penale del personale scolastico*, su *Giustizia Insieme*, 15 aprile 2026.

ausiliarie di cura, assistenza o soccorso) e un collegamento funzionale tra l'azione lesiva e l'esercizio di tale qualifica».

Entrambe le pronunce hanno in proposito messo in evidenza plurimi elementi sintomatici della natura non circostanziale ma autonomamente incriminatrice della disposizione in commento: la collocazione sistematica dell'art. 583-*quater* cod. pen.; la sua rubrica, che assegna un autonomo *nomen iuris* alla fattispecie e rivela la chiara volontà del legislatore di creare una nuova figura incriminatrice enucleando dal più ampio e generale ambito delle lesioni dolose, gravi o gravissime, un fatto tipico e autonomo, fortemente caratterizzato in ragione della qualifica soggettiva della vittima e del nesso causale / funzionale di questa con l'azione lesiva; la *ratio* dell'intervento legislativo, da individuarsi nella volontà di sottrarre l'aumento di pena al giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 cod. pen.; la tipizzazione per specialità del più ampio *genus* delle lesioni personali volontarie, quale forma di repressione specifica nei confronti di una peculiare espressione modale dell'illecito, che non si limita a ledere, gravemente, il bene giuridico dell'integrità fisica, ma che incide sulla sicurezza collettiva in relazione alle diverse ipotesi ed ai diversi contesti indicati dalla norma, potendosi, così, individuare un autonomo disvalore nella qualifica soggettiva della vittima.

Ritenere l'art. 583-*quater* cod. pen. ipotesi autonoma di reato consentirebbe di risolvere senza particolari incertezze il problema interpretativo derivante dall'attuale coesistenza della disposizione in commento e di quella, che si è innanzi richiamata, introdotta dalla legge 4 marzo 2024, n. 25, a mente della quale «Aggravano il reato, quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali [...] l'aver agito, nei delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 61 n. 11-*novies* cod. pen.): ed invero, per effetto della nuova incriminazione, caratterizzata dalle medesime elevatissime cornici edittali già previste dal precedente testo della norma (reclusione da 2 a 5 anni; da 4 a 10 anni in caso di lesioni gravi, da 8 a 16 anni in caso di lesioni gravissime¹⁷⁴), non pare potersi dubitare circa il fatto che l'aggressione al personale scolastico dalla quale scaturiscano lesioni personali debba essere contestata ai sensi dell'art. 583-*quater*, comma secondo, cod. pen., e non ai sensi degli artt. 582 e 61, n. 11-*novies*, cod. pen.

¹⁷⁴ Per un'ampia analisi dei dubbi di costituzionalità in merito alla proporzionalità del trattamento sanzionatorio (straordinariamente più grave di quello previsto per le medesime condotte lesive perpetrate in danno di un comune cittadino) ed alla ragionevolezza dell'equiparazione tra le forze dell'ordine ed il personale scolastico («l'agente di polizia si trova strutturalmente esposto a situazioni di conflitto fisico nell'esercizio delle funzioni di ordine pubblico, mentre il docente opera in un contesto istituzionale educativo che non include ex se situazioni di rischio fisico sistematico»), cfr. FIORE, *op. cit.*

Occorre tuttavia dare atto che **larga parte della dottrina si attesta su posizioni diverse.**

Un autore¹⁷⁵ propende senza incertezze per la **natura circostanziale** della fattispecie in commento, evidenziando che, «se non si vuole sacrificare l'aspetto dogmatico sull'altare della *ratio* securitaria della novella», occorre valorizzare, per un verso, l'argomento testuale («difficilmente superabile») fornito dall'art. 582, comma secondo, cod. pen., e, per altro verso, il «criterio strutturale» già autorevolmente fatto proprio da Sez. U, n. 26351 del 26/06/2002, Fedi, Rv. 221663-01, che impone di ritenere che «quando la fattispecie è descritta dalla norma incriminatrice attraverso un mero rinvio al fatto - reato tipizzato in altra disposizione normativa, ci si trova in presenza di una circostanza aggravante. Più precisamente, il criterio strutturale (adottato dalle Sezioni unite) opera quando la fattispecie è descritta attraverso il rinvio al reato - base, seppure con l'integrazione di un elemento specifico aggiuntivo. Una siffatta struttura della norma incriminatrice indica, secondo la Corte, la volontà di configurare soltanto una circostanza aggravante del reato - base (salvo nei casi, indicati dalla Corte, in cui al rinvio *per relationem* al reato base si accompagni il mutamento dell'essenziale, anch'esso, elemento soggettivo del reato, da doloso a colposo). Tra reato-base e reato circostanziato intercorre quindi un rapporto di specialità unilaterale per specificazione o per aggiunta, nel senso che il secondo (quello circostanziato) include tutti gli elementi essenziali del primo con la specificazione o l'aggiunta di elementi circostanziali. È proprio quello che avviene nel nostro caso, nel quale il primo comma dell'art. 583 *quater* c.p. non adotta una descrizione autonoma del fatto tipico, ma si limita (di conseguenza) a recepire quella fornita dal primo comma dell'art. 582 c.p.».

Si tratta, naturalmente, di una **soluzione enormemente favorevole per l'imputato**, che ne ricaverebbe la possibilità di far rientrare quanto previsto dall'art. 583-*quater* cod. pen. nel giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti, con conseguente approdo ad un trattamento sanzionatorio senz'altro più contenuto.

All'indomani della pubblicazione della legge di conversione, la Sesta Sezione penale ha rimesso all'esame delle Sezioni Unite la questione relativa alla natura dell'ipotesi disciplinata dall'art. 583-*quater* cod.

¹⁷⁵ POTETTI, *op. cit.* Nello stesso senso, sempre in relazione alla fattispecie introdotta dal "decreto sicurezza" del 2025, le riflessioni di GATTA, *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?*, in *Sistema penale*, 22 aprile 2025. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la persona*, Bologna, 2020, 102, rilevano, invece, che «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».

pen., ovviamente in relazione alle fattispecie già oggetto di incriminazione prima dell'ulteriore novella introdotta dal "decreto sicurezza" che qui si commenta: allo stato è nota solo la *Notizia di decisione* diffusa dopo l'udienza del 28 aprile 2026, nella quale si dà, per l'appunto, atto della rimessione al massimo consesso nomofilattico della questione «se, in tema di lesioni personali a un pubblico ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. integri un'ipotesi autonoma di reato o una circostanza aggravante ad effetto speciale del delitto di lesione personale di cui all'art. 582 cod. pen.»; saranno, dunque, le Sezioni Unite a chiarire se possa considerarsi ipotesi autonoma di reato quella che, in effetti, parrebbe distinguersi dalla fattispecie ordinaria unicamente per elementi secondari ed accidentali, che stanno intorno (*circum stat*) al reato, ma non ne definiscono la struttura.

Infine, come si è già accennato, il "decreto sicurezza" ha espressamente previsto che anche in relazione alle ipotesi di nuova incriminazione trovino applicazione le norme in tema di **procedibilità di ufficio** (così impedendo che il delitto in questione, quanto meno nelle sue più lievi forme di manifestazione, possa essere attratto nell'area di competenza del giudice di pace) e di **arresto obbligatorio in flagranza**¹⁷⁶, a prescindere dalla maggiore o minore gravità della lesione¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Arresto già reso possibile dal previgente testo dell'art. 380, comma 2, lett. a-*ter*), cod. proc. pen., in relazione al «delitto di lesioni personali a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali previsto dall'articolo 583-*quater*, secondo comma, del codice penale».

¹⁷⁷ Come notato da FIORE, *op. cit.*, la scelta riflette l'esigenza di apprestare massima tutela alla funzione educativa (così come a quella sanitaria): «residua, tuttavia, la preoccupazione per l'applicazione meccanica dell'arresto in casi di lesioni di minima gravità. La misura scatta per definizione, senza che sia possibile fermarsi a valutare chi si ha davanti: gli elementi inerenti al *curriculum vitae* del reo e le specificità del contesto situazionale, il grado reale di colpevolezza. Il rischio non è teorico: un'applicazione meccanica e indifferenziata può condurre a esiti applicativi potenzialmente distonici rispetto alla funzione rieducativa della pena».

PARTE SECONDA
MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE PENALE PROCESSUALE

8. Disposizioni in tema di sequestro preventivo (art. 2).

L'art. 2, comma 2-*bis*, del "decreto sicurezza", introdotto in sede di conversione, modifica l'art. 104, comma 1, disp. att. cod. proc. pen., al fine di disciplinare le modalità esecutive del sequestro preventivo «**sui contenuti online del profilo personale e sui relativi dati**». Si prevede, in particolare, che il provvedimento ablativo sia eseguito tramite l'«ordine di **rimuovere** i contenuti e i dati» ovvero «di **disabilitare** l'accesso al profilo» rivolto ai «prestatori di servizi di hosting, ai fornitori di piattaforme online o di motori di ricerca o ai prestatori di servizi intermediari della società dell'informazione», questi ultimi intesi come «qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi», secondo la definizione contenuta nella direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015.

Infine, si prevede che deve essere comunque garantita, ove tecnicamente possibile, la fruizione dei contenuti estranei alle condotte illecite.

Il riferimento è, senz'altro, al sequestro preventivo cd. "impeditivo", con il quale, ex art. 321, comma 1, cod. proc. pen., il vincolo di indisponibilità sulla cosa viene disposto al fine di scongiurare il pericolo della *perpetuatio criminis* ovvero della commissione di altri reati, pericoli che l'utilizzo della rete, come noto, rende viepiù insidiosi e amplificati.

Pur collocata topograficamente all'interno dell'art. 2, che regolamenta l'ammonimento di soggetti minori di età da parte del questore, la disposizione si colloca in diversa area tematica e assume valenza generale, tale essendo la portata della norma incisa.

L'art. 104 disp. att. cod. proc. pen., così come sostituito dall'art. 2, comma 9, legge 15 luglio 2009, n. 94¹⁷⁸, prevede le più adeguate modalità di attuazione del sequestro preventivo, ex art. 321 cod. proc. pen., in ragione della specificità ontologica dei beni che ne costituiscono l'oggetto, raggruppati in classi omogenee (beni mobili, beni immobili, beni mobili registrati, crediti, beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, azioni, quote sociali e strumenti finanziari dematerializzati). La norma contiene, inoltre, un richiamo – già presente nella versione originaria e non modificato dalla riforma del 2009 – all'art. 92 disp. att. cod. proc. pen., per effetto del quale, anche in relazione al sequestro preventivo, vale la regola per cui il provvedimento che dispone la

¹⁷⁸ La versione originaria della disposizione si limitava a prevedere l'applicazione, per l'esecuzione del sequestro preventivo, delle previsioni vigenti per quello probatorio.

misura deve essere immediatamente trasmesso, a cura della cancelleria del giudice che lo ha emesso, all'organo che deve provvedere all'esecuzione o, nel corso delle indagini preliminari, al pubblico ministero che ne ha fatto richiesta, il quale ne cura l'esecuzione.

Ferme rimanendo le sopra indicate procedure e competenze, la novità introdotta dal "decreto sicurezza" si limita a fornire un referente normativo a una modalità esecutiva già, invero, praticata in relazione al sequestro preventivo di contenuti digitali, misura anch'essa già scrutinata dalla giurisprudenza.

Infatti, come chiarito da Sez. U, n. 31022 del 29/01/2015, Fazzo, Rv. 264089-01, nella moderna società digitale, di fronte a illeciti penali commessi in uno spazio caratterizzato da nuovi modelli comunicativi e da innovative modalità di fruizione dei beni immateriali, il sequestro preventivo non può essere inteso come limitato alla sola *adprehensio* in senso fisico della "cosa", potendosi anche concretizzare «in una vera e propria **inibitoria** rivolta al fornitore di connettività, che deve impedire agli utenti l'accesso al sito o alla singola pagina web incriminati ovvero rimuovere il file che viene in rilievo, con l'effetto di arrestare l'attività criminosa in atto o scongiurare la commissione di ulteriori condotte illecite».

Infine, l'inciso, presente nell'ultima parte della nuova disposizione, teso a salvaguardare, nell'esecuzione del sequestro preventivo dei dati del profilo digitale della persona, la fruizione dei contenuti estranei alle condotte illecite, si pone in linea con la giurisprudenza di legittimità, secondo la quale anche il sequestro preventivo deve essere governato dai medesimi principi di proporzionalità, adeguatezza e gradualità, dettati dall'art. 275 cod. proc. pen. per le misure cautelari personali (cfr. Sez. 3, n. 21271 del 07/05/2014, Konovalov, Rv. 261509-01; Sez. 5, n. 11895 del 30/10/2013, Belviso, Rv. 258333-01).

9. Disposizioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Le perquisizioni "sul posto" in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 7, comma 1).

L'art. 7 del "decreto sicurezza", sotto la rubrica «Disposizioni a tutela dell'ordine e sicurezza pubblica», introduce alcune norme atte a **rafforzare i poteri di polizia nel corso delle manifestazioni pubbliche** e nei luoghi caratterizzati dalla massiccia affluenza di persone.

L'intervento è volto a «meglio calibrare i controlli di polizia sulle esigenze operative e tutelari più attuali, connesse a manifestazioni pubbliche e a luoghi ad alta concentrazione sociale, rispetto alle quali un'azione preventiva, mirata, necessitata e proporzionata, può riuscire ad impedire che un pericolo effettivo si

traduca in un danno significativo per beni giuridici di primaria importanza, ovvero può consentire di attenuarne le conseguenze dannose» (in questi termini, la Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione).

Solo lievi modifiche di carattere formale sono state introdotte in sede di conversione, fatta salva la nuova disposizione aggiunta a regolare il fermo preventivo nei confronti dei minori (su cui *infra*).

L'art. 7 incide su due strumenti di polizia già contemplati dall'ordinamento, ampliandone o comunque rimodulandone l'ambito di operatività.

Con il primo comma è stato interpolato l'art. 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152 («Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico»), norma, quest'ultima, che rappresenta la base legale **delle perquisizioni "sul posto"** finalizzate ad accertare l'eventuale **possesso di armi**. Lo strumento si iscrive fra quelli, previsti da diverse disposizioni speciali risalenti ad epoca sia antecedente che susseguente al codice di rito¹⁷⁹, che attribuiscono alla polizia il potere di compiere perquisizioni d'iniziativa in casi diversi e ulteriori rispetto a quelli disciplinati dagli artt. 352 cod. proc. pen.; a prescindere, cioè, dai casi di flagranza di reato o di evasione e, in molte ipotesi, a prescindere dalla stessa commissione di un reato.

Tali attività, pur contraddistinte dall'analogia *ratio* tesa al rafforzamento dei poteri di intervento di polizia, sono diversamente declinate, potendo essere esclusivamente dirette alla prevenzione del crimine ovvero assolvere anche a uno scopo repressivo: nel primo caso, l'esercizio del potere perquirente rientra nell'attività di pubblica sicurezza mentre, nel secondo, si riconduce alle operazioni che la polizia giudiziaria può svolgere in autonomia¹⁸⁰.

Fra le perquisizioni in parola, quella di cui all'art. 4 legge n. 152 del 1975 si inquadra pacificamente nell'ambito delle **attività preventive di polizia**¹⁸¹, introdotta, in un momento storico di massima emergenza terroristica, al fine di potenziare gli strumenti di controllo del territorio da parte della Forza pubblica.

¹⁷⁹ Fra le altre, le perquisizioni previste dagli artt. 33 legge 7 gennaio 1929, n. 4 e 41 r.d. 18 giugno 1931, n. 773, rispettivamente, in materia di violazioni finanziarie e per la ricerca di armi, disposizioni tuttora vigenti per espressa previsione dell'art. 225 norme coord. cod. proc. pen.; dall'art. 27 legge 19 marzo 1990, n. 55, con riferimento alle operazioni per la prevenzione e repressione dei delitti di cui agli artt. 416-*bis*, 648-*bis*, e 648-*ter* cod. pen.; dall'art. 103, commi 3 e 4, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, che disciplina la perquisizione alla ricerca di sostanze stupefacenti o psicotrope.

¹⁸⁰ FELICIONI, *Le Ispezioni e le perquisizioni*, Milano 2012, in *Trattato di procedura penale* diretto da UBERTIS e VOENA, 367; in tal senso, anche Corte cost., sent. n. 252 del 2020.

¹⁸¹ In questi termini, Corte cost., sent. n. 261 del 1983. La questione relativa alla conservazione della vigenza, successivamente all'emanazione del Codice di procedura penale del 1988, della disposizione in parola è stata affrontata e risolta affermativamente in dottrina e giurisprudenza (Sez. 2, n. 34615 del 26/06/2008, Amariutei, non mass.; Sez. 6, n. 1808 del 09/12/2002, Pellegrino, Rv. 223586-01), sul rilievo che proprio la natura amministrativa, e non "processuale", dello strumento non imponeva l'espressa previsione della sua ultra-vigenza, dubbi in seguito del tutto fugati in virtù del richiamo allo stesso art. 4 legge n. 152 del 1975 da leggi speciali successive (art. 27 legge 19 marzo 1990, n. 55 cit; art. 1, comma 2, d.l. 25 luglio 1992, n. 349, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 settembre, n. 386; art. 19 legge 26 marzo 2001, n. 128).

La norma – nella sua versione originaria così come anche a seguito delle modifiche ora introdotte – legittima gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria e della forza pubblica¹⁸² a procedere «nel corso delle operazioni di polizia», oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione «sul posto» delle persone o dei mezzi di trasporto dalle stesse utilizzati per giungere sul luogo, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione. L'attività di polizia, ancorata ai presupposti eccezionali di necessità e di urgenza che non consentono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, può essere eseguita solo se sussistono le "ragioni di sospetto", dotate di un riscontro oggettivo, meglio descritte dalla stessa disposizione.

In giurisprudenza, già da tempo risalente, si è posto in rilievo che, visto che la perquisizione ex art. 4 legge n. 152 del 1975 non presuppone l'esistenza di una notizia di reato, **non occorre né la preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria né che la persona sottoposta a perquisizione sia avvisata del diritto all'assistenza di un difensore** (Sez. 3, n. 8097 del 09/02/2011, Canu, Rv. 249545-01; negli stessi termini, anche Corte cost., sent. n. 261 del 1983).

Il decreto in disamina ha modificato l'art. 4 legge n. 152 del 1975 in una triplice direzione, incidendo:

- 1) sulla situazione di contesto in cui lo strumento perquirente può essere attivato;
- 2) sulla tipologia dei beni ricercandi;
- 3) sulle menzionate "ragioni di sospetto".

Quanto al primo profilo, a seguito della riforma, la perquisizione *de qua* può avere luogo, non solo, come già previsto, nel corso delle «operazioni di polizia», ma anche durante i «**servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**», essendosi altresì precisato che le operazioni di polizia sopradette possono essere «**anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone**».

Quest'ultima specificazione, pure in linea con le finalità dell'intervento emergenziale esplicitate nella Relazione illustrativa (ove altresì si puntualizza che i luoghi caratterizzati da consistente afflusso di persone s'intendono, principalmente, quelli in cui si svolge la cd. "movida" cittadina), non pare

¹⁸² La Polizia, come noto, può assumere funzioni di polizia amministrativa (diretta a far osservare i limiti imposti dalla legge o dai regolamenti per le attività private), di polizia giudiziaria (che mira a prendere cognizione di fatti di reato e a svolgere le attività di indagini conseguenti) e di polizia di sicurezza, quest'ultima deputata al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Mentre le Forze di Polizia si identificano nella Polizia di Stato, nell'Arma dei Carabinieri, nella Guardia di Finanza e nella Polizia Penitenziaria, la "Forza pubblica" evoca una nozione unitaria che si compone di tutti gli appartenenti ad organismi pubblici quando a questi sono riconosciuti poteri coercitivi su persone o cose (DELLA RAGIONE, SCALI, ZARRA, *Manuale di Pubblica Sicurezza*, Padova, 2025, 26).

determinare concreti effetti espansivi dell'istituto. Infatti, l'attività destinata alla prevenzione dei reati che turbano l'ordine e la sicurezza nei luoghi affollati deve ritenersi comunque ricompresa nel più ampio *genus* delle "operazioni di polizia", queste ultime, peraltro, già latamente intese in giurisprudenza¹⁸³.

Ad analoghe conclusioni si deve giungere quanto alla possibilità, solo ora introdotta, di azionare lo strumento perquirente anche nel corso dei "servizi espletati durante le manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico", essendo chiara, comunque, la volontà del legislatore di scongiurare qualsiasi dubbio sulla praticabilità dello strumento anche nel corso di **servizi ordinari** e non solo nel contesto di operazioni straordinarie di polizia organizzate in occasione dell'evento.

In ogni caso, dovrebbe restare **estranea dall'ambito di operatività dello strumento l'attività estemporanea dell'ufficiale o dell'agente**, ossia al di fuori del servizio o delle mansioni.

Quanto al secondo aspetto, a seguito delle modifiche introdotte dalla novella, la perquisizione sul posto può essere ora volta ad accertare anche il **possesso di «strumenti atti a offendere»** e non solo, come previsto in precedenza, di armi, di esplosivi e di strumenti di effrazione. In questo modo, «il formante normativo si adegua alle concrete forme di aggressività e violenza che si manifestano nelle moderne dinamiche di piazza e di aggregazione, spesso con uso di strumenti comunemente in commercio, ma di fatto spiccatamente offensivi»¹⁸⁴. Nondimeno, l'indeterminatezza e l'intrinseca natura relazionale degli strumenti atti a offendere potrebbero generare incertezze applicative.

Quanto all'ultimo profilo, la formula adottata dal legislatore dell'emergenza pare, invece, più restrittiva.

Mentre, in precedenza, la perquisizione poteva essere eseguita solo nei confronti di persone «il cui atteggiamento o la cui presenza», in relazione a «specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo», non apparivano «giustificabili», oggi è invece necessario che gli stessi elementi depongano per la sussistenza di un **«pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale»**.

Si richiede, pertanto, che gli operanti, prima di procedere alla perquisizione, apprezzino un peculiare atteggiamento del soggetto che, posto in relazione alle

¹⁸³ Secondo Sez. 3, n. 46233 del 30/10/2013, Zito, Rv. 257864-01, «le "operazioni di polizia" nel corso delle quali, a norma dell'art. 4 legge 22 maggio 1975, n. 152, è possibile procedere ad immediata perquisizione sul posto, ricomprende ogni attività della polizia giudiziaria effettuata nell'ambito di specifiche attribuzioni della stessa e può coincidere con l'ordinaria attività di istituto, non richiedendo, invece, una preventiva organizzazione né l'espletamento di attività coordinate e complesse per il raggiungimento di uno scopo predeterminato. (In applicazione del principio, la Corte ha affermato la legittimità di un sequestro di fatture false eseguito dalla polizia nell'ambito di un ordinario controllo stradale e del successivo utilizzo, ai fini della condanna per evasione fiscale, delle prove così acquisite)».

¹⁸⁴ Così il citato *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura.

condizioni di spazio e di tempo del caso, fondi un pericolo per la sicurezza o per l'incolumità, qualificato in termini di attualità.

Nondimeno, è doveroso segnalare che la giurisprudenza di legittimità, già nella vigenza della precedente formula normativa, si era attestata su posizioni di garanzia, affermando che l'attività di perquisizione in esame **non può basarsi sul mero sospetto** che il soggetto sia, in quel momento, in possesso di armi, ma deve fondarsi su dati oggettivi certi, anche solo a livello indiziario, risultando altrimenti l'esercizio di un potere del tutto pretestuoso, tale da integrare i presupposti – oggettivamente per offensività e soggettivamente per vessatorietà – dell'atto arbitrario del pubblico ufficiale (Sez. 6, n. 40952 del 15/06/2017, P.M. in proc. Privitera, Rv. 271104-01; Sez. 6, n. 14567 del 06/03/2014, Tavecchio, Rv. 260890-01; Sez. 6, n. 18841 del 14/04/2011, PG in proc. Mantovani, Rv. 250095-01).

9.1. Segue. Il controllo del pubblico ministero.

Il terzo comma dell'art. 4 legge n. 152 del 1975 è rimasto invariato.

Lo stesso prevede l'obbligo per gli operanti di redigere, su apposito modello, il verbale delle operazioni compiute e di trasmetterlo, entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica nonché, nel caso di perquisizione personale (a differenza di quella eseguita sui mezzi di trasporto utilizzati per raggiungere il sito), di consegnarlo anche all'interessato.

La legge ordinaria continua a prevedere, pertanto, solo un **obbligo di comunicazione all'autorità giudiziaria**, senza imporre, almeno stando al tenore testuale della norma, alcuna convalida da parte del pubblico ministero. Quest'ultima, invece, dovrà avere senz'altro luogo nel caso in cui siano state reperite delle armi e sia inoltrata una notizia di reato¹⁸⁵.

Invero, parte della dottrina¹⁸⁶ assume che il pubblico ministero sia tenuto comunque alla **convalida**.

L'obbligo di trasmissione del verbale al procuratore della Repubblica, previsto *ex lege*, comporterebbe infatti, quale corollario necessitato, il dovere di quest'ultima autorità di controllare, entro le successive quarantotto ore, che la ricerca coattiva esercitata sulla persona sia stata eseguita dalla Forza pubblica nel rispetto dei limiti di legge e di censurare altrimenti, attraverso l'omessa convalida, l'eventuale attività arbitraria. Infatti, il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile dal novero di atti ivi espressamente

¹⁸⁵ AMATO, *Fermo di prevenzione: sì al ritocco all'attività di verbalizzazione. Il contrasto nelle manifestazioni*, in *Guida al diritto*, n. 9 del 14 marzo 2026, 82; VALORI, *Relazione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23*, 10 marzo 2026, reperibile in www.senato.it, 3.

¹⁸⁶ Cfr. FELICIONI, *op. cit.*, 388; GUERINI, *La perquisizione sul posto: ambito di operatività e profili problematici*, in *Processo penale e Giustizia*, 2014, 3, 63; PADUA, *Perquisizioni "speciali" e necessità della convalida*, in *Processo penale e Giustizia*, 2021, 4, 817.

menzionati (detenzione, ispezione o perquisizione personale), comporterebbe l'impossibilità di assoggettare a coercizione fisica una persona se non in forza di un atto motivato dell'autorità giudiziaria o dalla stessa convalidato, qualora alla coercizione abbia provveduto in via d'urgenza l'autorità di pubblica sicurezza.

Mette conto segnalare che, in linea con tale assunto, Corte cost., sent. n. 252 del 2020, pronunciandosi in ordine a uno strumento affine a quello in argomento, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 13, secondo comma, e 14, secondo comma, Cost., l'art. 103, comma 3, d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate.

La Consulta, nell'occasione, ha rimarcato che tale disciplina, laddove consente al pubblico ministero di autorizzare oralmente l'esecuzione di perquisizioni, senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per le quali l'autorizzazione è stata rilasciata, è incompatibile con i parametri evocati, secondo cui le perquisizioni personali – al pari delle ispezioni personali e di ogni altra restrizione della libertà personale – possono essere disposte solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. Pertanto, la mera autorizzazione telefonica, che, di per sé, non lascia traccia accessibile dei motivi per i quali è stata consentita, non tutela il diritto della persona che subisce la perquisizione a conoscere le ragioni per quali è stata disposta siffatta limitazione del suo diritto fondamentale alla libertà personale, così da poterle, all'occorrenza, anche contestare.

La problematica che porta ad interrogarsi sulla necessità dell'adozione, da parte del pubblico ministero, di un formale provvedimento di convalida in sede di controllo sulla perquisizione ex art. 4 legge n. 152 del 1975 – così come estesa, nei suoi presupposti applicativi, dalla novella in esame – assume rilievo anche alla luce della recente giurisprudenza di legittimità, che ha esteso alla **perquisizione preventiva**, l'istituto dell'**opposizione** di cui all'art. 352, comma 4-*bis*, cod. proc. pen.

Quest'ultima norma – si ricorda in estrema sintesi – è stata introdotta dalla c.d. Riforma Cartabia, a mente di quanto evidenziato dalla sentenza della Corte EDU del 27 settembre 2018, Brazzi c. Italia, che ha ritenuto il nostro Paese responsabile della violazione dell'art. 8 § 2 CEDU in ragione del vuoto di tutela giurisdizionale riscontrato in materia di "perquisizione negativa". La disposizione di cui all'art. 352, comma 4-*bis*, cod. proc. pen., dettata con riferimento alla perquisizione svolta dalla polizia giudiziaria, prevede che, salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, entro dieci giorni dalla data in cui hanno avuto conoscenza del decreto di convalida, la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o

eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127 cod. proc. pen. Tramite il rinvio al disposto dell'art. 252-*bis* cod. proc. pen., che regola l'analogo rimedio nel caso in cui il decreto di perquisizione sia stato emesso dal pubblico ministero, il giudice accoglie l'opposizione quando accerta che la perquisizione è stata disposta fuori dei casi previsti dalla legge.

Ebbene, secondo Sez. 6, n. 40969 del 29/10/2025, Diallo, Rv. 288969-01¹⁸⁷, il sistema di garanzia ad oggi apprestato dall'art. 352, comma 4-*bis*, cod. proc. pen. deve essere esteso anche ai casi di "perquisizioni preventive" non seguite da sequestro.

Infatti – si afferma – escludere dal rimedio coloro nei cui confronti è stata eseguita una perquisizione di carattere preventivo implicherebbe una evidente «frizione con gli artt. 24 Cost. e 8 CEDU, oltre che una disparità di trattamento e una irragionevolezza della disposizione processuale che, di fatto, a fronte della esecuzione di un atto di perquisizione connotato da pari invasività nella sfera privata di chi lo subisce, verrebbe a differenziare la possibilità di accesso o meno al rimedio impugnatorio in ragione del solo dato dell'avvenuta acquisizione della notizia di reato».

Ne consegue che la formalizzazione del controllo del pubblico ministero, da più parti propugnata anche per la perquisizione in disamina, è in grado di incidere anche sugli strumenti di controllo riservati al soggetto che ha subito l'attività di polizia, sempre che la stessa non sia esitata in alcun sequestro dei beni ricercandi.

9.2. Il fermo di prevenzione (art. 7, comma 2).

L'art. 7, comma 2, del "decreto sicurezza", inserendo nel corpo del d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191 («Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati»), il nuovo art. 11-*bis*, introduce nell'ordinamento un innovativo strumento che consente alla polizia, alle condizioni dettate dalla stessa norma istitutiva, di praticare una temporanea privazione della libertà personale, al fine di prevenire fenomeni di violenza durante le manifestazioni pubbliche.

La tutela della sicurezza pubblica nel corso degli eventi collettivi che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è dunque realizzata in forma anticipata, tramite la "neutralizzazione" della fonte del pericolo per il pacifico svolgimento della stessa manifestazione.

¹⁸⁷ Così massimata: «Avverso il decreto di convalida della perquisizione preventiva, ossia eseguita d'iniziativa della polizia giudiziaria a prescindere dall'avvenuta iscrizione della notizia di reato, è ammissibile l'opposizione, ex art. 352, comma 4-*bis*, cod. proc. pen., ad opera delle persone nei cui confronti la perquisizione stessa è stata disposta o eseguita, a condizione che ad essa non abbia fatto seguito un provvedimento di sequestro, anche ai soli fini amministrativi, di quanto rinvenuto».

La nuova norma è stata collocata a seguire quella già originariamente prevista dal d.l. n. 59 del 1978 cit. per regolare altra misura coercitiva di polizia, il c.d. "fermo di identificazione", la cui applicazione il nuovo art. 11-*bis* (attraverso l'*incipit* «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11») fa espressamente salva.

Si rammenta che, in base all'art. 11 d.l. n. 59 del 1978 cit., gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici chiunque, richiestone, rifiuti di dichiarare le proprie generalità e, parimenti, nel caso in cui ricorrano sufficienti indizi per ritenere che la persona richiesta abbia reso false generalità o abbia esibito documenti falsi. La persona può essere trattenuta per il tempo strettamente necessario all'identificazione e comunque non oltre ventiquattro ore. Al procuratore della Repubblica, che può ordinare il rilascio immediato del soggetto accompagnato, deve essere data immediata notizia del fermo nonché del rilascio eseguito dagli operanti, con indicazione dell'ora in cui lo stesso è avvenuto¹⁸⁸.

Entrambi gli strumenti sopra menzionati, sia il già vigente fermo di identificazione che quello introdotto con la novella in commento, appartengono al *genus* delle **misure di prevenzione atipiche**¹⁸⁹, ma, mentre il primo è funzionale all'esigenza identificativa del soggetto riottoso o artatamente oppositivo¹⁹⁰, quello di nuovo conio è connotato da finalità che rimangono – come meglio si vedrà – non precisamente definite dal testo di legge.

Nel dettaglio, secondo l'art. 11-*bis* d.l. n. 59 del 1978, gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici e trattenere per il **tempo**

¹⁸⁸ Sez. 6, n. 22529 del 18/03/2015, Vieider, Rv. 263690-01 afferma che «il rifiuto opposto da taluno alla richiesta, da parte di un ufficiale o agente di polizia, di dichiarare le proprie generalità legittima l'accompagnamento coattivo del soggetto negli uffici di polizia e giustifica l'uso di un mezzo di coazione fisica, come la forza muscolare, ove a tale accompagnamento venga opposta resistenza, anche meramente passiva; l'uso della forza deve però essere rigorosamente proporzionato al tipo ed al grado della resistenza opposta. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto corretta la condotta di agenti di Polizia, i quali avevano accompagnato coattivamente presso i propri uffici il soggetto richiesto di declinare le proprie generalità, dopo che lo stesso, in un contesto di persone in atteggiamento ostile alle Forze dell'Ordine, si era limitato alla "fugace" esibizione di un documento di identità)».

Opportuno altresì ricordare che, con sentenza Corte EDU, Sez. 2, 05/12/2011, Sarigiannis c. Italia, la Corte ha esaminato un caso nel quale era stata fatta applicazione del fermo di identificazione ex art. 11 cit. La Corte, nell'occasione, ha ritenuto che la privazione della libertà personale fosse giustificata ai sensi dell'art. 5 § 1 lett. b) CEDU, nella parte in cui consente la detenzione «per garantire l'esecuzione di una obbligazione prescritta dalla legge». Si è osservato che, da un canto, l'obbligo di dichiarare la propria identità agli ufficiali di polizia è sufficientemente specifico e concreto e che, dall'altro, nel caso di specie, i ricorrenti erano stati privati della loro libertà in modo proporzionato rispetto all'esigenza di identificazione sottesa alla stessa misura (trattenuti per due ore e mezza). L'Italia è stata però condannata, in quell'occasione, per violazione dell'art. 3 CEDU.

¹⁸⁹ *Parere del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit. 24; in tal senso anche PERRELLA, *Il nuovo fermo preventivo di polizia: sicurezza pubblica, diritti fondamentali e prospettive di riforma*, in *Sistema Penale*, 30 marzo 2026.

¹⁹⁰ Le stesse esigenze identificative sono alla base anche della possibilità dell'autorità di pubblica sicurezza di ordinare, ex art. 4 r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.), che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi segnaletici nonché della possibilità, quest'ultima riservata agli agenti e agli ufficiali di polizia giudiziaria, di procedere all'identificazione della persona indagata con le modalità indicate all'art. 349 cod. proc. pen.

strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di polizia e, comunque, **non oltre le dodici ore**, persone rispetto alle quali, in presenza di un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica correlato a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di specifici elementi di fatto, sussiste un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione.

Scomponendo l'articolata previsione normativa, i **presupposti** della misura preventiva in disamina possono essere identificati come segue:

- la condizione di contesto rappresentata dalla presenza di **operazioni di polizia disposte nel corso di manifestazioni pubbliche** («specifiche operazioni di polizia svolte nell'ambito dei servizi di ordine e sicurezza pubblica disposti in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico»¹⁹¹);
- l'elemento oggettivo rappresentato dalla sussistenza di un **pericolo attuale per l'ordine e la sicurezza pubblica**;
- il giudizio di pericolosità della persona, necessariamente basato su **specifiche e concrete circostanze spazio-temporali**, da valutare unitamente (come si desume dall'utilizzo della congiunzione copulativa "e") a **elementi di fatto**, questi ultimi, a loro volta, "anche desunti" (pertanto, non necessariamente desunti) da:
 - ❖ possesso di taluno degli strumenti, degli oggetti e dei materiali indicati dagli artt. 4 e 4-*bis* legge 18 aprile 1975, n. 110 (**armi od oggetti atti ad offendere, armi per cui non è ammessa licenza e particolari strumenti da punta e taglio**), dall'art. 5 legge 22 maggio 1975, n. 152 (**caschi protettivi** o altri mezzi atti a rendere **difficoltoso il riconoscimento** della persona) e dall'art. 5-*bis* della medesima legge (**razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile** o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi **urticanti**, ovvero **bastoni, mazze, oggetti contundenti** o, comunque, atti a offendere);
 - ❖ ovvero, alternativamente rispetto al possesso degli strumenti indicati al punto che precede, dalla rilevanza di **precedenti penali** o di **segnalazioni di polizia per reati commessi con**

¹⁹¹ A differenza di quanto previsto dall'art. 4 legge n. 152 del 1975, per la perquisizione "sul posto" di cui sopra si è trattato, nella norma in esame non sono contemplati anche i meri "servizi espletati in occasione" delle manifestazioni pubbliche, parendo pertanto che, per l'accompagnamento coattivo, sia prevista una più stringente situazione di contesto, riferita alle sole operazioni di polizia mirate ed organizzate in occasione dell'evento.

violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni nel corso degli **ultimi cinque anni**.

I **controlli** sull'operato della polizia sono affidati al **pubblico ministero**, al quale devono essere immediatamente comunicate le condizioni che hanno determinato l'accompagnamento coattivo e l'ora in cui lo stesso è stato eseguito.

Quindi, se ritiene che non sussistano le condizioni di legge, il pubblico ministero ordina il **rilascio** della persona accompagnata, dovendo essere data immediata notizia alla medesima autorità giudiziaria, da parte della polizia, anche del rilascio medesimo e dell'ora in cui questo è avvenuto.

In sede di conversione, è stato aggiunto il comma 3-*bis* dell'art. 11-*bis*, al fine di regolamentare l'ipotesi in cui la persona accompagnata sia un **minore di diciotto anni**.

In tal caso, le sopra menzionate comunicazioni circa l'avvenuto accompagnamento e il rilascio da parte della polizia devono essere date al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e dell'accompagnamento devono essere altresì informati, senza ritardo, gli esercenti la responsabilità genitoriale, i quali sono altresì invitati a presentarsi presso gli uffici di polizia al fine di prendere in consegna il minorente al momento del rilascio.

9.2.1. Segue. Profili problematici.

Il neo-introdotta "fermo di prevenzione" rappresenta uno degli strumenti più controversi del decreto in commento, non fosse altro per la sua diretta incidenza su diritti costituzionalmente tutelati, primo fra tutti, quello alla libertà personale, che costituisce il nucleo essenziale e la matrice primaria di ogni altro diritto dell'individuo.

Deve premettersi che la giurisprudenza costituzionale, fin da epoca risalente, afferma che il **legislatore** gode di **discrezionalità** nel configurare le **misure di prevenzione**, le quali trovano fondamento nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione (Corte cost., sent. n. 23 del 1964; Corte cost., sent. n. 27 del 1959).

Il principio è stato ripreso anche in tempi più recenti, ribadendosi che, a fronte di nuove sfide mosse al bene primario della sicurezza pubblica, il legislatore è legittimato a diversificare gli strumenti di contrasto, anche

prevedendo, nel rispetto del principio di proporzionalità, nuove forme di avanzamento della soglia di tutela, nel contempo, però, rimarcandosi che quest'ultima eventualità «qualora comporti un superamento di una certa soglia di afflittività, impone il rafforzamento delle garanzie applicative grazie all'intervento ineliminabile dell'autorità giudiziaria, che si rende necessario ogni qual volta la misura si presti potenzialmente a determinare restrizioni quantitativamente apprezzabili al lecito agire dell'individuo che ne è colpito» (Corte cost., sent. n. 20 del 2026).

Ancora, il Giudice delle leggi non ha mancato di precisare che, nel caso in cui l'esigenza securitaria incide sul diritto alla libertà personale, le «restrizioni alla stessa che, nei casi e modi previsti dalla legge, non siano state disposte con atto motivato dell'autorità giudiziaria sono senza eccezione lesive della garanzia fondamentale dell'*habeas corpus* e originano, innanzi al giudice competente, un'azione volta all'accertamento di simile lesione e all'immediato ripristino dello stato di libertà» (Corte cost., sent. n. 212 del 2023).

Per quanto riguarda la definizione dei confini della nozione stessa di "libertà personale" e, per converso, delle forme e dei modi in cui la stessa è compromessa, non è revocabile in dubbio che la **coercizione fisica dell'individuo** all'interno di uno **spazio ristretto**, per un **tempo apprezzabile** e **senza il suo consenso** rappresenti la primaria forma di limitazione della libertà personale. Sulla stessa incide, infatti, «ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile» (Corte cost., sent. n. 76 del 2025).

Ha luogo cioè, in questi casi, «quella mortificazione della dignità o del prestigio della persona» che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale, viepiù tenendo a mente che quest'ultimo criterio è utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale per allargare lo scudo protettivo dell'art. 13 Cost. e non, invece, per ridimensionarlo, sicché «ove la restrizione sia ottenuta mediante coercizione fisica, essa continua ad afferire alla libertà personale, quand'anche non rechi degradazione giuridica» (Corte cost., sent. n. 127 del 2022 e giurisprudenza ivi citata).

Sul fronte della giurisprudenza sovranazionale, la **Corte europea dei diritti dell'uomo** individua, in argomento, tre direttrici fondamentali: il carattere tassativo delle eccezioni alla libertà personale previste dall'art. 5 § 1 della CEDU¹⁹²; la reiterata enfasi posta sulla liceità della detenzione, tanto sotto il

¹⁹² Nell'ambito del catalogo delle legittime eccezioni al divieto di privazione della libertà personale, di cui all'art. 5 § 1, quella determinata dal neo-introdotta "fermo preventivo" potrebbe essere ricondotta

profilo procedurale quanto sotto quello sostanziale, che impone un rigoroso rispetto del principio dello Stato di diritto; l'importanza della tempestività o celerità dei necessari controlli giudiziari (Corte EDU, Grande Camera, 22/10/2018, V. e A. c. Danimarca § 73; Corte EDU, Grande Camera, 05/07/2016, Buzadji c. Repubblica di Moldova, § 84).

Particolare rilievo assume la necessità che le condizioni per la privazione della libertà previste dal diritto interno siano chiaramente definite e che la legge sia prevedibile nella sua applicazione, così da soddisfare lo standard di "liceità" imposto dalla Convenzione.

L'articolo 5 § 1 della Convenzione non si limita, infatti, a rinviare al diritto interno, ma concerne anche la "**qualità della legge**", sicché, qualora una normativa nazionale autorizzi una privazione della libertà, essa deve essere sufficientemente **accessibile, precisa e prevedibile nella sua applicazione**. I fattori rilevanti ai fini della valutazione della "qualità della legge" – talvolta indicati nella giurisprudenza come "garanzie contro l'arbitrarietà" – comprendono l'esistenza di disposizioni giuridiche chiare relative all'adozione del provvedimento di detenzione, alla proroga della detenzione e alla fissazione dei limiti temporali della stessa, nonché l'esistenza di un rimedio effettivo che consenta all'interessato di contestare la liceità e la durata della detenzione in corso (fra le altre, Corte EDU, Grande Camera, 15/12/2016, Khlaifia e altri c. Italia, § 92).

Tanto premesso quanto alle direttrici di contesto, qualche Autore ha osservato che la nuova misura, incidendo sulla libertà personale per un tempo apprezzabile senza un **provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria**, si porrebbe in attrito con l'**art. 13 Cost.**: per un verso, la mera comunicazione al pubblico ministero, prevista dell'art. 11-*bis* comma 2, non potrebbe intendersi sostitutiva del controllo di legalità riservato a un "giudice terzo"; per l'altro, in ogni caso, neppure per il pubblico ministero è prevista la necessità di adottare un provvedimento motivato, contemplando la norma solo un obbligo di comunicazione da parte della polizia alla predetta autorità, unitamente al potere di quest'ultima di ordinare il rilascio della persona¹⁹³.

Sono stati prospettati altresì problemi di compatibilità del nuovo istituto con i diritti di riunione e di manifestazione del pensiero, tutelati dagli **artt. 17 e 21 Cost.**, stigmatizzandosi che la misura in parola, a dispetto delle sue legittime finalità di tutela dell'ordine pubblico, visti gli ampi margini di discrezionalità concessi all'operatore e l'indeterminatezza del suo stesso scopo (non definito, ma

alla norma cardine rappresentata dall'art. 5, § 1, lett. c), parte seconda, secondo la quale la persona può essere arrestata o detenuta «quando si ha fondato motivo [...] di credere che è necessario impedire che commetta un reato».

¹⁹³ VALORI, *op. cit.*, 4.

sostanzialmente rappresentato dall'allontanamento del soggetto presunto pericoloso dal luogo della manifestazione), potrebbe tradursi, qualora non ben governata, in una forma di indebita compressione del dissenso¹⁹⁴.

È stato altresì denunciato un **deficit di tassatività della base legale**, che pare porsi su più fronti.

Sotto un primo profilo, i presupposti del giudizio di pericolosità soggettiva sono, in effetti, connotati da un elevato tasso di genericità, considerato che gli "elementi di fatto" fondanti il giudizio possono essere desunti "anche" dal porto di armi, travisamento etc., sicché la norma non esclude che gli stessi siano individuati in dati circostanziali diversi da quelli nominati, questi ultimi, però, niente affatto predeterminati.

La disposizione, inoltre, non chiarisce il rapporto sussistente fra la condizione oggettiva di pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica e il giudizio di pericolosità della persona, essendo legittimo chiedersi se quest'ultima rilevi solo in presenza di uno stato di pericolosità oggettiva della manifestazione già palesatosi ovvero sia la stessa condizione personale del soggetto a determinarlo.

Non senza rilevare il rischio di una declinazione in chiave soggettivista del nuovo strumento di polizia, che può essere adottato (come l'utilizzo della disgiuntiva "o" autorizza a ritenere) anche sulla base delle sole condizioni personali del soggetto, quali i precedenti penali dallo stesso annoverati per reati violenti commessi nel quinquennio nel corso delle manifestazioni, nonché – dato, quest'ultimo, più preoccupante – anche (e sole) segnalazioni di polizia¹⁹⁵.

Un ancora più marcato *vulnus* al principio di tassatività si riscontra in punto di finalità del trattenimento.

Come anticipato, la disposizione, pur indicando la strumentalità fra l'accompagnamento coattivo e lo svolgimento di "accertamenti di polizia", non chiarisce in cosa questi ultimi consistano.

¹⁹⁴ Profili evidenziati da BERNARDONI, *Decreto sicurezza cit.*; SFALANGA *Il "nuovo" fermo preventivo di polizia. La sicurezza come grammatica di governo del rischio*, in *Giustizia Insieme*, 16 aprile 2026.

¹⁹⁵ BERNARDONI, *op. ult. cit.*, propone una interpretazione restrittiva della norma, ritenendo necessario che, al momento dell'accompagnamento, sussista già un "attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica", che non può coincidere con la mera presenza, all'interno della manifestazione, di soggetti qualificabili come pericolosi. Pertanto, la mera sussistenza dei criteri indicati, specialmente di quelli legati ai precedenti penali o di polizia dell'individuo, non potrebbe essere considerata di per sé sufficiente a giustificare la misura. Parimenti, si è posta in evidenza la difficoltà pratica, per l'operatore, di desumere l'esistenza di situazioni di pericolo sulla base dei precedenti penali o delle segnalazioni, che normalmente emergono solo dopo l'identificazione e l'interrogazione della banca dati e non direttamente dall'attività di osservazione sul posto (PERRELLA, *op. cit.*). D'altro canto, AMATO, *Manifestazioni: sul fermo polizia sprecata l'occasione del termine*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 64, evidenzia il collegamento sistematico tra la perquisizione di cui all'articolo 4 legge n. 152 del 1975 – come qui innovata – e il nuovo fermo di prevenzione, avendo a mente che la perquisizione "sul posto" ben può legittimamente essere continuata e completata nella sede dell'ufficio di polizia (in tal senso, si rimanda a Sez. 2, n. 5579 del 17/01/1983, Morganti, Rv. 159497-01). Potrebbe pertanto verificarsi che, proprio a seguito della perquisizione sul posto, emergano situazioni, quali il possesso di oggetti pericolosi per la sicurezza della manifestazione, che legittimano il successivo trattenimento del soggetto.

Gli stessi non potranno essere volti all'identificazione della persona, essendo a tal fine esistente il diverso strumento del fermo di identificazione, previsto dall'articolo che precede la norma in commento; né all'accertamento e alla disamina dei precedenti penali o di polizia, previsti, essi stessi, come presupposto dell'accompagnamento e non quale sua finalità; né, infine, al di fuori dalla commissione di un reato, potrebbe ipotizzarsi alcuna necessità investigativa¹⁹⁶. Verosimilmente, un caso in cui potrebbe palesarsi, invece, l'esigenza di svolgere accertamenti potrebbe riguardare quello in cui, all'esito della perquisizione di iniziativa, svolta ex art. 4 legge n. 152 del 1975, vengano reperiti nella disponibilità del soggetto perquisito oggetti la cui esatta qualificazione o provenienza implichi la necessità di compiere approfondimenti istruttori.

Perplexità sono state espresse, inoltre, sulla **mancata previsione e disciplina** dei poteri di **difesa del soggetto passivo**, nei cui riguardi non è stato definito il quadro di tutele per il caso in cui lo stesso ritenga di aver subito un atto arbitrario.

Mentre le misure di prevenzione regolate dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 sono applicate dalla autorità giudiziaria a seguito di contraddittorio e sono soggette a verifica nel successivo grado di giudizio e quelle disposte dal questore sono comunque impugnabili in via amministrativa, nulla è previsto, invece, per il nuovo strumento; né è stato contemplato l'intervento del difensore¹⁹⁷.

Se, per un verso, il controllo di legalità è rimesso al pubblico ministero, per l'altro, non sono stati specificamente indicati quali **obblighi di motivazione e di verbalizzazione** incombono sulla polizia, così da rendere effettivo, e non meramente formale, il controllo di legalità demandato a quella autorità.

Neppure è stato previsto il **rilascio di copia del verbale** in favore del soggetto accompagnato (adempimento, quest'ultimo, invece contemplato nel caso di perquisizione personale sul posto, ex art. 4, comma 3, legge n. 152 del 1975, sebbene quest'ultima dotata di una carica invasiva di minore entità)¹⁹⁸.

Solo alcune delle segnalate lacune potranno essere colmate tramite virtuose prassi applicative o attraverso protocolli operativi condivisi fra Procure e corpi di polizia.

L'adozione di questi ultimi pare, in ogni caso, auspicabile, anche al fine di regolare la gestione dei notevoli flussi informativi e le difficoltà logistiche per la

¹⁹⁶ Al riguardo, nel *Dossier*, cit., 68, era stata espressa la necessità di un chiarimento sulle finalità della misura («si valuti l'opportunità di chiarire, nell'ottica di evitare dubbi e difficoltà applicative, caratteristiche e finalità degli accertamenti conseguenti al fermo»).

¹⁹⁷ VALORI, *op. cit.*, 4.

¹⁹⁸ Per AMATO, *Manifestazioni: sul fermo polizia sprecata l'occasione*, *op. cit.*, «ovvie ragioni di garanzia sembrano condurre a ritenere che il soggetto abbia diritto ad ottenere il rilascio di copia del verbale, anche laddove il controllo non abbia portato al sequestro di oggetti indebitamente portati».

collocazione dei soggetti fermati, criticità ipotizzabili almeno in occasione delle manifestazioni pubbliche più partecipate¹⁹⁹.

In ultimo, il principio di *extrema ratio* o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale impone un cenno al **principio di proporzionalità**.

Quest'ultimo, come noto, è principio trasversale al sistema e ha genesi ed espressione nei vari contesti, distinti ma sovrapposti, del diritto dell'Unione europea (ove trova riferimento negli artt. 5 § 3 e 4 TUE, 49 § 3 e 52 § 1 della Carta dei diritti fondamentali, elevata, in forza dell'art. 6 TUE, a fonte primaria dell'Unione, al pari dei Trattati²⁰⁰), della giurisprudenza di Strasburgo, di cui costituisce canone "implicitamente inerente"²⁰¹ ancorché non espressamente codificato e dell'ordinamento interno.

Secondo la dottrina largamente accreditata, una volta accertata la compressione di un diritto fondamentale e la legittimità dello scopo perseguito, il "test di proporzionalità" si snoda attraverso i seguenti passaggi: a) l'esame del carattere appropriato dei mezzi scelti secondo una logica che guarda all'utilità dell'intervento; b) il controllo della necessità della restrizione volto a verificare se esistano soluzioni alternative dotate della medesima capacità di conseguimento del fine legittimo ma al contempo connotate da una minore incidenza sul diritto fondamentale; c) l'apprezzamento della proporzionalità in senso stretto, atto cioè a verificare la non eccessività della compressione del diritto fondamentale rispetto agli scopi dell'intervento ed alla luce di tutti gli interessi coinvolti; quest'ultimo, il cuore del giudizio di bilanciamento

Tradizionalmente si evoca così uno schema di giudizio tripartito in idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto.

Tanto sinteticamente premesso, ci si è domandato, in particolare, se lo scopo – senz'altro legittimo – che il nuovo "fermo di prevenzione" mira a

¹⁹⁹ In tal senso, *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura, *cit.*, 29.

²⁰⁰ Art. 5 TUE «[...] 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità»; art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «[...] 3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»; art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui [...]».

²⁰¹ DINISI, *Il principio di proporzionalità, Il Diritto europeo e il giudice nazionale II.I*, Milano, 2023, 50.

perseguire (sicurezza pubblica nel corso delle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico) non possa essere raggiunto con misure alternative, analogamente efficaci ma meno severamente incidenti sul fondamentale diritto inciso²⁰².

10. Disposizioni in materia di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione: i presupposti (art. 12).

L'art. 12 del "decreto sicurezza" introduce nel codice di rito un inedito **subprocedimento** investigativo per i fatti commessi in presenza di una **causa di giustificazione**, definendone i presupposti e regolandone le garanzie, le scansioni e gli epiloghi.

Nella Relazione al disegno di legge si illustra la *ratio* dell'intervento, che «risponde all'esigenza generale di evitare, rispetto a situazioni caratterizzate dalla presenza di una causa di giustificazione supportata dall'evidenza, l'effetto stigmatizzante che oggi è riconnesso all'iscrizione nel registro degli indagati, ma anche di escludere ogni residuo effetto giuridico negativo che è ancora riconnesso a quella iscrizione, malgrado il disposto dell'art. 335-*bis* c.p.p.»²⁰³.

L'art. 12, comma 1, modifica l'art. 335 cod. proc. pen., introducendo al suo interno il nuovo comma 1-*bis*.1, in forza del quale «**quando appare evidente**»

²⁰² Ad esempio, si è ipotizzata (DUBOLINO, *Fermo preventivo anti-violenza nel D.L. "sicurezza bis": dubbi e ipotesi alternative*, in www.centrostudilivativo.it, 25 marzo 2026) la possibilità di adottare un formale obbligo di allontanamento dalla manifestazione delle persone oggetto di attenzione degli operanti, presidiato dall'irrogazione di una sanzione in caso di inosservanza, ovvero ancora, analogamente a quanto già previsto dall'art. 8 legge 3 dicembre 1989, n. 401, anche dalla possibilità di operare l'arresto in flagranza differita.

²⁰³ Nel *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura, cit., 40, si esprime perplessità circa l'effettiva sussistenza di una tale esigenza nell'attuale sistema codicistico, che, attraverso le disposizioni contenute agli artt. 335-*bis* e 115-*bis* cod. proc. pen., risulta «espressamente orientato a presidiare, sin dalla fase delle indagini preliminari, il principio di presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost., escludendo che l'iscrizione possa assumere valenza pregiudizievole per l'indagato». Sull'argomento, mette conto segnalare che Corte cost., sent. n. 41 del 2024, nel dichiarare non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo e terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per l'archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, ha rimarcato la "**neutralità**" della **iscrizione nel registro delle notizie di reato**, che non implica alcun vaglio, neppure provvisorio, sulla fondatezza dell'accusa. Pertinenti al tema sono anche le osservazioni di GIANQUINTO e VIGNERI, *L'incognita della nuova annotazione preliminare. Tra diritto e processo penale*, in *Giustizia Insieme*, 15 aprile 2026, 11, che evidenziano come la novella, a fronte di un uguale presupposto rappresentato dalla mera pendenza di accertamenti in ordine a un fatto, viene a determinare differenti procedure contrassegnate da diversi livelli di tutela, con il rischio di trasformare la presunzione di innocenza in un principio "**a geometrie variabili**", con un soggetto, l'annotato, più garantito dell'indagato. Portando ad ulteriori conseguenze tali osservazioni potrebbe, in effetti, prospettarsi il pericolo che, per eterogeneità dei fini, l'indagato, in quanto non meramente annotato, possa apparire all'esterno in una posizione di maggior pregiudizio, in contrasto con la presunzione di innocenza. D'altro canto, DEMARTIS, *Nuova "annotazione" nel registro delle notizie di reato in caso di evidenti cause di giustificazione: modifiche "di forma" o "di sostanza"?*, in *Diritto e Giustizia*, 26 marzo 2026, invita a riflettere sugli effetti negativi che l'indagine, di per sé, comunque determina sulla vita personale e professionale del soggetto il quale, nonostante abbia agito in presenza di una causa di giustificazione, subisce l'attenzione mediatica che solitamente si crea attorno alla sua iscrizione nel registro degli indagati.

che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione, il nome della persona alla quale lo stesso è attribuito è oggetto, non già di iscrizione in uno dei registri a disposizione del pubblico ministero, ma di mera «**annotazione preliminare**»²⁰⁴ in un separato istituendo modello.

L'art. 335 cod. proc. pen., recante la rubrica «Registro delle notizie di reato», come noto, è stato interessato dalle modifiche introdotte dalla c.d. Riforma Cartabia.

Da un canto, al fine di assicurare le «esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni»²⁰⁵, sono stati definiti i requisiti che devono contraddistinguere la *notitia criminis* affinché la stessa possa formare oggetto di "iscrizione oggettiva" nell'apposito registro, individuandoli nella determinatezza, nella non inverosimiglianza e nella riconducibilità, sia pure in ipotesi, a una determinata fattispecie incriminatrice (art. 335, comma 1, così come modificato dall'art. 15, comma 1, lett. a), n. 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150). Dall'altro, sul fronte della "iscrizione soggettiva", mutuando per coerenza sistematica lo stesso termine che figura all'art. 63 cod. proc. pen., si è previsto che il pubblico ministero debba procedere ad iscrivere il nome della persona alla quale il reato è attribuito all'insorgenza di "indizi" a suo carico (art. 335, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotto dall'art. 15, comma 1, lett. a), n. 2, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150)²⁰⁶.

La disposizione di cui al comma 1-*bis*.1 dell'art. 335 cod. proc. pen. è stata inserita dalla novella immediatamente dopo quella che regola i presupposti per l'iscrizione soggettiva, ponendosi con quest'ultima norma in un **rapporto di regola-eccezione**.

²⁰⁴ La locuzione "annotazione preliminare" figura già presente nell'ordinamento nell'ambito della procedura che regola la responsabilità amministrativa degli enti, all'art. 55 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, secondo il quale il pubblico ministero che acquisisce la notizia dell'illecito amministrativo dipendente da reato commesso dall'ente annota immediatamente, nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen., gli elementi identificativi dell'ente unitamente, ove possibile, alle generalità del suo legale rappresentante nonché il reato da cui dipende l'illecito; si prevede poi che detta annotazione sia comunicata all'ente o al suo difensore che ne faccia richiesta negli stessi limiti in cui è consentita la comunicazione delle iscrizioni della notizia di reato alla persona alla quale il reato è attribuito.

²⁰⁵ Come previsto dall'art. 1, comma 9, lett. p), della legge delega 27 settembre 2021, n. 134.

²⁰⁶ Della problematica si era già occupata la giurisprudenza di legittimità, che, nel suo più autorevole consesso, aveva posto in rilievo la natura di "**atto a struttura complessa**" dell'iscrizione, in cui "simbioticamente convivono" una componente oggettiva, quale la configurazione di un determinato fatto come sussumibile nell'ambito di una determinata fattispecie criminosa, e una componente soggettiva, rappresentata dal nominativo dell'indagato, per la cui individuazione occorre fare riferimento a specifici elementi indiziari. Questi ultimi, senza attestarsi al livello della gravità indiziaria, neppure possono risolversi in meri sospetti (Sez. U, n. 40538 del 24/09/2009, Lattanzi, Rv. 244378-01; Sez. U, n. 16 del 21/06/2000, Tammaro, Rv. 216248-01). Nell'attuale quadro normativo, Sez. 1, n. 36918 del 11/07/2024, L, Rv. 287130-01 ha precisato che «l'obbligo del pubblico ministero di iscrivere nel registro delle notizie di reato il nome della persona alla quale lo stesso è attribuito sussiste, ai sensi dell'art. 335, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., solo qualora siano stati acquisiti indizi, i quali, pur non dovendo avere lo spessore di quelli che legittimano l'emissione di provvedimenti restrittivi, devono possedere una significativa capacità di individuare un nucleo di condotta attribuita a quella persona, sicché non può riconoscersi rilievo a meri sospetti di coinvolgimento nel reato» (negli stessi termini, Sez. 6, n. 6184 del 15/12/2025, dep. 2026, Savelli, non mass.).

Infatti, il nuovo comma esordisce con la congiunzione avversativa "tuttavia" (all'evidenza, da correlare con la disposizione inserita al comma che lo precede) e, all'ultimo periodo, espressamente stabilisce che, nei casi di evidenza della causa di giustificazione, «non si applica la disposizione di cui al comma 1-*bis*».

L'operatività dell'annotazione preliminare pare dunque subordinata ai seguenti presupposti:

- la presenza di una notizia di reato che, superando i crismi dettati dall'art. 335, comma 1, cod. proc. pen., dovrebbe essere iscritta nell'apposito registro delle notizie di reato;
- la sussistenza di indizi che militano per l'attribuzione del fatto a un determinato autore, altrimenti la notizia essendo destinata ad essere iscritta nel registro a carico di ignoti (mod. 44);
- la presenza di una "causa di giustificazione", quest'ultima apprezzata *ictu oculi* dall'autorità procedente, in ossequio al parametro valutativo della "apparente evidenza".

Un primo elemento di incertezza si incentra sulla nozione stessa di "cause di giustificazione", che, in disparte le questioni dogmatiche che investono la collocazione sistematica delle predette nella struttura del reato²⁰⁷, non sono definite, in termini generali, dalla legge penale. Né le norme che, all'interno del Codice penale, le contemplano fanno riferimento testuale a tale categoria, solitamente evocando, invece, una generale condizione di non punibilità dell'autore²⁰⁸.

Nondimeno, la neo-introdotta norma procedurale richiama testualmente tale classe di esimenti, peraltro con portata generale, essendo **venuto meno il progetto originario** del decreto-legge in commento, che intendeva **limitare la nuova "prerogativa procedimentale" ai soli soggetti appartenenti ai**

²⁰⁷ Valga solo sommariamente ricordare, compatibilmente all'economia del presente lavoro, che, nell'attuale sistematica del reato, mentre una prima e più risalente impostazione qualifica le cause di giustificazione come "elementi negativi della fattispecie", secondo la prevalente scienza penalistica, che aderisce alla c.d. "teoria ripartita del reato" analiticamente scomposto in un fatto, antiggiuridico e colpevole, le cause di giustificazione sono annoverate fra gli "elementi di esclusione della antiggiuridicità", quest'ultima intesa come valutazione di un fatto tipico «alla stregua dell'ordinamento nel suo complesso e come espressione della sua unità» (ROMANO, *Cause di giustificazione, cause scusanti, cause di non punibilità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1990, p. 56). Le cause di giustificazione sono dunque quelle particolari situazioni in presenza delle quali un fatto conforme a quello previsto dalla fattispecie incriminatrice non è reato perché la legge lo impone o lo consente, sicché, venendo meno l'antigiuridicità della condotta, esso deve considerarsi lecito per l'ordinamento giuridico intero, sia penale che extrapenale (cfr., fra le numerose voci in materia, MANTOVANI e FLORA, *Diritto penale, Parte Generale, XIII edizione*, Padova 2025, 215; VIGANÒ, *Sub art. 59*, in DOLCINI e GATTA, *Codice penale Commentato, VI Ed., Vol. I*, 2025, Milano, 976).

²⁰⁸ Nonostante ciò, nel Codice di rito, invece, plurimi sono i richiami alle cause di giustificazione (fra gli altri, in tema di condizioni generali di applicabilità delle misure cautelari ex art. 273 cod. proc. pen.; di giudizio conseguente all'opposizione al decreto penale di condanna, ex art. 464 cod. proc. pen.; di sentenza di assoluzione, ex art. 530 cod. proc. pen.), sicché la problematica posta dalla novella non è nuova ed è, invero, replicabile per l'operatività di altri istituti procedurali.

corpi di polizia, soluzione che si sarebbe posta, all'evidenza, in conflitto, con il principio di uguaglianza tutelato dall'art. 3 Cost.²⁰⁹.

In ogni caso, stante la natura derogatoria del nuovo istituto procedimentale rispetto all'*iter* investigativo ordinario, pare necessario fare ricorso ad una interpretazione strettamente attinente alla lettera della norma, così da ritenere che l'annotazione preliminare "scatti" solo qualora l'apparente evidenza investa una causa di giustificazione tecnicamente intesa.

Il riferimento è, anzitutto, alle **scriminanti comuni** previste dagli artt. 50 (consenso dell'aveute diritto), 51 (esercizio di un diritto o adempimento di un dovere) 52 (legittima difesa), 53 (uso legittimo delle armi) e 54 (stato di necessità) cod. pen.

Nondimeno, alla medesima nozione possono ricondursi ulteriori ipotesi previste per specifici reati, fra le quali si menzionano le **attività sotto copertura** svolte dalla polizia giudiziaria per il contrasto dei reati indicati e alle condizioni previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001») nonché la speciale causa di giustificazione prevista, per gli **agenti dei Servizi di informazione**, dall'art. 17 legge 3 agosto 2007, n. 124 («Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto»).

In relazione ad entrambe le scriminanti da ultimo citate, peraltro, il legislatore dell'emergenza è intervenuto: sulla prima, con lo stesso decreto qui in commento, estendendone l'efficacia ai corpi specializzati della Polizia penitenziaria²¹⁰; sulla seconda, con l'art. 31 del "decreto sicurezza" dello scorso anno, estendendo le condotte che gli operatori dei servizi di informazione possono compiere per finalità istituzionali, se autorizzati dal Presidente del Consiglio, a ulteriori fattispecie concernenti reati associativi per finalità di terrorismo²¹¹.

Restano **fuori dai casi** che impongono al pubblico ministero di procedere con l'annotazione preliminare, invece, l'evidenza della sussistenza di **scusanti**,

²⁰⁹ Un riferimento all'intenzione originaria del legislatore di far valere l'istituto per gli operanti di polizia può leggersi nell'**art. 14, comma 1**, "decreto sicurezza" in commento, con il quale è stato esteso al personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, che siano stati fatti oggetto della nuova annotazione ex art. 335, comma 1-*bis*.1, cod. proc. pen., la disciplina in materia di tutela legale prevista dagli artt. 22 e 23 d.l. 11 aprile 2025 n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025 n. 80, che prevede, a sua volta, la corresponsione di somme per le spese legali, in misura non superiore a 10.000 euro per ciascuna fase del procedimento, con esclusione della rivalsa in caso di pronuncia liberatoria, salvo che, al termine del procedimento, sia accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo ovvero che per i fatti contestati in sede penale sia accertata, in sede disciplinare, la responsabilità per grave negligenza.

²¹⁰ Cfr. sotto, *sub* art. 15.

²¹¹ Relazione Massimario n. 33 del 2025, 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, 93.

che, senza incidere, sul fatto oggettivo, escludono la colpevolezza per mancanza di rimproverabilità dell'agente (ad esempio, quella prevista dall'art. 384, comma primo, cod. pen.).

Stessa conclusione s'impone per la ricorrenza di **cause di esclusione della pena**, che esprimono la scelta politico-criminale del legislatore di rinunciare, per ragioni di opportunità, alla sanzione, pur a fronte di un fatto tipico, antiggiuridico e colpevole.

Fra queste ultime, si possono citare, ad esempio, quella prevista, per i reati contro il patrimonio commessi dai prossimi congiunti, dall'art. 649 cod. pen., la particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen. e le immunità, ipotesi che, pertanto, che continueranno ad essere istruite a seguito di iscrizione dell'indagato nel registro delle notizie di reato.

Parimenti, considerato che il nuovo art. 335, comma 1-*bis*.1, prevede espressamente che, per procedere all'annotazione preliminare, il fatto sia compiuto "in presenza" di una causa di giustificazione, non pare possa assumere rilievo, al fine di escludere l'obbligo di iscrizione soggettiva, l'emergenza di mere **scriminanti putative** (art. 59, comma quarto, cod. pen.)²¹².

Più complessa la questione che si pone sull'altro fronte, ossia quello che attiene al parametro della "**apparente evidenza**" della causa di giustificazione, cui il legislatore ha subordinato l'attivazione del nuovo "preambolo investigativo"²¹³ con il palesato intento – come visto – di preservare colui che è indiziato di avere commesso un fatto apparentemente scriminato dallo "stigma" connesso all'iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Nella Relazione illustrativa si specifica che siffatta formula rimanda a un «livello di accertamento di rango analogo a quello indiziario, espresso dall'utilizzo di una espressione aperta come la forma verbale "appare", non accompagnata da alcuna aggettivazione».

Tuttavia, la scelta di accostare la categoria dell'"evidenza" alla sua "apparenza" è stata tacciata di ambiguità semantica, considerato che il verbo "apparire" (da intendersi quale sinonimo di "sembrare") evoca una percezione provvisoria e approssimativa che collide con il concetto di "evidenza", quest'ultima significativa, invece, di manifesta chiarezza della sussistenza della situazione apprezzata. L'evidenza necessiterebbe dunque di un accertamento più approfondito di quello che si manifesta al pubblico ministero nello stato

²¹² A diverse conclusioni giunge ALVINO, *Dal "codice rosso" al "codice bianco": note a margine dell'attività di indagine relativa a fatti di reato assistiti da causa di giustificazione*, in *Sistema penale*, 22 aprile 2026.

²¹³ Così definito da PAULESU, *Preamboli investigativi, cause di giustificazione e annotazioni preliminari. Brevi note sul recente "pacchetto sicurezza"*, in *Indice penale online*, 2 aprile 2026.

embrionale delle indagini in cui lo stesso è tenuto ad assumere le proprie determinazioni sul modello investigativo da adottare²¹⁴.

In ogni caso, anche superando la sopra esposta antinomia, residuerebbero altre **criticità operative**.

Infatti, si è affermato che, all'indomani della riforma Cartabia, la riscontrata sussistenza di una causa di giustificazione dovrebbe rappresentare, già di per sé, un elemento ostativo all'iscrizione del soggetto agente nel registro delle notizie di reato (mod. 21).

Trattandosi di un fatto scriminato e, in quanto tale, lecito, lo stesso non potrebbe essere ricondotto ad alcuna "fattispecie incriminatrice" – come, invece, imposto dall'art. 335, comma 1, cod. proc. pen. – sicché il pubblico ministero, rilevata la sussistenza della causa di giustificazione, dovrebbe avvalersi del registro destinato a raccogliere le "pseudo-notizie" di reato, ossia quelle che enunciano fatti che non sono idonei ad integrare alcuna fattispecie di reato (mod. 45). Del resto, anche quest'ultima opzione dovrebbe ritenersi idonea a scongiurare quei rischi dello "stigma" investigativo che ha mosso il legislatore dell'emergenza all'introduzione del nuovo istituto procedurale²¹⁵.

In base a tale assunto, pertanto, lo spazio applicativo riservato al nuovo istituto parrebbe confinato in un ambito piuttosto angusto: se la manifesta sussistenza della causa di giustificazione già impediva – anche prima della riforma – l'assunzione della qualifica di indagato, l'incertezza circa la sua ricorrenza, escludendo quella "apparente evidenza" richiesta ai fini dell'annotazione preliminare, impone tuttora al pubblico ministero di procedere con l'iscrizione dell'indagato nel registro delle notizie di reato.

Stesso esito dovrebbero mantenere le notizie di reato in cui, a fronte di una causa di giustificazione, pur evidente, sussista la necessità di svolgere accertamenti al fine di verificare se l'autore del fatto abbia colposamente ecceduto i limiti entro i quali la stessa poteva operare, così da residuare una sua responsabilità per **eccesso colposo ex art. 55 cod. pen.** In tali casi, infatti,

²¹⁴ GIANQUINTO e VIGNERI, *op. cit.*, 3, che rilevano altresì, a conferma dell'assunto, come il concetto di "evidenza", ove richiamato da altre norme del Codice di rito (quale l'art. 453 cod. proc. pen., che fa riferimento all'evidenza della prova come presupposto per l'accesso al giudizio immediato ovvero l'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., nell'ambito del quale il concetto rileva ai fini dell'immediata declaratoria di non punibilità), è sempre caratterizzato da un quadro di elementi a corredo assai più definito.

²¹⁵ Così come evidenziato nel *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura, *cit.*, 41. Analogamente si è espressa l'Unione delle Camere Penali Italiane, nel *Parere* sul decreto-legge reso in vista dell'audizione del 10 marzo 2026, 21, reperibile sul sito www.senato.it. In tal senso, anche le osservazioni di DUBOLINO, "Scudo penale"? *Si, ma non così*, in www.centrostudilivativo.it, 3 marzo 2026 e di AMATO, *Fermo di prevenzione, op. cit.*, 85, il quale non trascura però di evidenziare come tale piana lettura sia stata sovente trascurata nella prassi applicativa, nella quale si registra il frequente ricorso a iscrizioni soggettive impropriamente assunte quali "atti dovuti", in particolare, a fronte della necessità di compiere atti irripetibili. Diversamente, secondo PAULESU, *op. cit.*, 11, il fenomeno dell'antigiuridicità non costituisce requisito necessario della notizia di reato, sicché l'iscrizione resterebbe un "atto dovuto" anche qualora una determinata condotta appaia, pur con elevata probabilità, riconducibile ad una determinata scriminante.

l'indagine sull'eventuale responsabilità dell'agente pare sovrapponibile a quella che muove da qualsiasi altra notizia di reato per responsabilità colposa²¹⁶.

Infine, non è revocabile in dubbio che, qualora emerga l'evidenza di una scriminante nel corso di indagini scaturite da una notizia di reato già regolarmente iscritta, il pubblico ministero non debba "passare" dal registro degli indagati al nuovo registro degli annotati, prima di chiedere l'archiviazione, considerato che la già avvenuta iscrizione a mod. 21 priverebbe comunque l'annotazione della sua finalità di scongiurarla.

Tanto premesso, alla prassi applicativa sarà demandato il compito di definire l'area riservata alla nuova annotazione preliminare, da ritagliare fra i casi di iscrizione a mod. 45 e quelli di iscrizione soggettiva a mod. 21, essendo la stessa destinata ad appropriarsi «sia di una fetta di notizie di reato che nel passato venivano iscritte nel registro degli atti non costituenti notizia di reato, sia di una fetta di notizie di reato che nel passato venivano iscritte nel registro degli indagati»²¹⁷. L'inedita procedura dunque si misurerà, per un verso, con quei fatti *ictu oculi* scriminati, la cui annotazione nel nuovo registro, anziché a mod. 45, potrebbe comunque restituire diritti e garanzie alla persona a cui gli stessi sono attribuiti, offrendole la possibilità di far sentire la propria voce nel procedimento, nel contempo sottraendo al pubblico ministero il potere disporre direttamente l'archiviazione (la cd. "cestinazione"²¹⁸). Sull'altro fronte, assumerà rilievo l'inevitabile mobilità dei confini fra le situazioni di "evidente apparenza" e di "incertezza" in ordine alla sussistenza della scriminante, sulla quale si gioca l'esercizio della discrezionalità tecnica demandata al pubblico ministero nella gestione dei registri.

10.1. La procedura: le garanzie.

Il nuovo art. 335-*quinquies* cod. proc. pen., inserito dall'art. 12, comma 2, del "decreto sicurezza", sotto la rubrica «Attività di indagine in presenza di una causa di giustificazione», stabilisce le garanzie della persona annotata, regolando altresì i tempi e i modi del relativo subprocedimento.

Quanto al primo aspetto, l'art. 335-*quinquies*, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce che **la persona annotata gode dello stesso status dell'indagato**, quest'ultimo, a sua volta, titolare di diritti e di garanzie suoi propri nonché, ex art. 61 cod. proc. pen., di quelli attribuiti all'imputato. Testualmente: «Nei casi di cui all'articolo 335, comma 1-*bis*.1, alla persona cui è attribuito il fatto in presenza di una causa di giustificazione si applicano le disposizioni sui diritti e

²¹⁶ Così i primi commentatori (cfr. fra gli altri, BERNARDONI, *op. ult. cit.*).

²¹⁷ *Parere* del Consiglio Superiore della Magistratura, *cit.*, 41.

²¹⁸ Il potere di auto-archiviazione, da parte del pubblico ministero, dei procedimenti iscritti a mod. 45, è stato affermato in giurisprudenza fin da Sez. U., 34 del 22/11/2000, Rv. 217473-01.

sulle garanzie della persona sottoposta alle indagini preliminari e ogni altra disposizione ad essa relativa».

Per quanto maggiormente rileva in rapporto alla peculiarità della procedura che riguarda la persona annotata, vengono dunque in rilievo il diritto al silenzio (artt. 63 e 64 cod. proc. pen.), il diritto di intervento e di assistenza difensiva nel procedimento alle stesse condizioni previste per l'indagato, il diritto di essere ammesso, se ne ricorrono le condizioni, al patrocinio a spese dello Stato, il diritto di ricevere l'informazione sul diritto di difesa e l'avviso di garanzia, ex artt. 369 e 369-bis cod. proc. pen.²¹⁹.

A fortiori, rileva certamente anche per l'annotato il disposto dell'art. 335-bis cod. proc. pen., secondo il quale la mera iscrizione non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito.

Sebbene non sia stato modificato l'art. 335, comma 3, cod. proc. pen., il cui tenore continua a riferire la comunicazione alla persona alla quale il reato è attribuito, alla persona offesa e ai rispettivi difensori che ne facciano richiesta delle sole «iscrizioni previste dai commi 1 e 2» e non anche della neo-introdotta annotazione preliminare, pare doversi intendere che anche l'annotazione sia sottoposta al medesimo regime comunicativo, alle stesse condizioni previste per l'iscrizione nel registro degli indagati²²⁰.

10.1.1. Segue. I tempi e gli esiti.

L'art. 335-*quinquies*, comma 2, cod. proc. pen. si occupa, invece, del regime procedurale che consegue all'annotazione preliminare, prospettando percorsi fra loro alternativi ovvero conseguenti, ciascuno comunque scandito da tempi contratti «nell'intento di minimizzare il più possibile i costi – umani, psicologici e anche finanziari – implicati nella mera sottoposizione a procedimento penale di una persona»²²¹.

L'epilogo in un certo qual modo naturale dell'annotazione preliminare è la richiesta di archiviazione del soggetto annotato.

Si prevede così che il pubblico ministero, nel caso in cui non ritenga necessario procedere al compimento di ulteriori accertamenti, **senza ritardo** e comunque nel termine di **trenta giorni**, debba assumere le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di **archiviazione**.

²¹⁹ Questi ultimi, invero, «veicolo [...] della riprovazione e stigma sociale che proprio si intenderebbe evitare» (*Parere dell'Unione delle Camere Penali Italiane, cit.*, 22).

²²⁰ In tal senso, CRIPPA, *La nuova «annotazione preliminare» per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, in *Sistema Penale*, 18 marzo 2026; GIANQUINTO e VIGNERI, *op. cit.*, 7.

²²¹ Secondo le parole di DI BITONTO, *Le indagini in presenza di una causa di giustificazione: contenuti e limiti di una novella concepita per le forze di polizia e divenuta di applicazione generale*, in *Indice penale online*, 3 aprile 2026, 4.

Nella Relazione illustrativa si chiarisce che l'utilizzo della locuzione "ulteriori accertamenti" deve essere intesa con riferimento a quanto già rappresentato nella notizia di reato che ha dato luogo all'annotazione. Pare dunque doversi intendere che, nonostante la qualificazione comparativa che esprime l'aggettivo "ulteriori", il pubblico ministero non sia legittimato a compiere anche accertamenti preliminari alla stessa annotazione e finalizzati proprio a verificare la sussistenza dei presupposti per procedere con tale forma procedurale "più mite", piuttosto che con quella ordinaria²²².

Ancora, nonostante il riferimento all'obbligo del pubblico ministero di "assumere le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione" evochi un'alternativa decisoria rispetto a quest'ultima, invero, la norma indica solo la strada della richiesta di archiviazione all'ipotesi in cui difetti la necessità di approfondimenti istruttori (diversamente, invece, il pubblico ministero procederà delle forme e nei modi di cui sotto si dirà).

Il titolo posto a fondamento della richiesta di archiviazione riposa nel disposto dell'art. 408 cod. proc. pen., in quanto, nell'evidente presenza di una scriminante, non è possibile formulare una «ragionevole previsione di condanna».

D'altro canto, nel caso in cui, in questo breve lasso temporale concesso all'organo inquirente per le sue prime determinazioni, si verifichi altra causa che impone di procedere con la richiesta di archiviazione (si pensi alla remissione di querela ovvero alla morte del reo), si è propensi a pensare che il pubblico ministero possa ugualmente avanzare una richiesta di archiviazione per tali ultime ragioni, richiamando, questa volta, il disposto dell'art. 411 cod. proc. pen., senza essere tenuto al previo "mutamento" *in peius* della registrazione dell'annotato.

Qualora, invece, il pubblico ministero intenda svolgere ulteriori accertamenti, ha **centoventi giorni**, anch'essi decorrenti dall'annotazione preliminare, per il loro compimento, scaduti i quali, deve determinarsi, alternativamente, per l'iscrizione dell'annotato nel registro delle notizie di reato ovvero, entro il termine di ulteriori trenta giorni, per la richiesta di archiviazione.

La disposizione precisa che, mentre gli accertamenti tecnici non ripetibili da svolgere nelle forme dell'**art. 360 cod. proc. pen.** (quali, solitamente, gli **accertamenti autoptici**) possono essere compiuti anche nei confronti del mero annotato, qualora si proceda a **incidente probatorio**, la persona deve essere necessariamente iscritta nel registro delle notizie di reato.

A giustificare quest'ultima differenza di trattamento fra i due istituti – pure analoghi – degli accertamenti ex art. 360 cod. proc. pen. e dell'incidente

²²² In quest'ultimo senso pare, invece, orientato CRIPPA, *op cit.*

probatorio, nella Relazione illustrativa si evidenzia la natura di vera e propria anticipazione della fase dibattimentale propria di quest'ultimo incombente, sì da imporsi, solo in quel caso, la formalizzazione della qualità di "indagato" del soggetto nei cui confronti lo stesso è svolto.

Sul punto, si è altresì evidenziato che i tempi per lo svolgimento dell'incidente probatorio, a differenza di quelli richiesti per gli accertamenti tecnici irripetibili, si sottraggono al governo del pubblico ministero, sicché quest'ultimo, nel caso in cui l'incidente probatorio non si concluda nel breve termine concesso dalla legge per gli accertamenti conseguenti all'annotazione, potrebbe trovarsi nell'incolpevole impossibilità di proseguire l'investigazione²²³.

Infine, il disposto dell'ultimo comma dell'art. 335-*quinquies* cod. proc. pen. stabilisce che, se il pubblico ministero procede all'iscrizione soggettiva, i termini per la conclusione delle indagini, di cui all'art. 405 cod. proc. pen., decorrono, non dalla data di quest'ultima iscrizione, ma da quella precedente in cui è avvenuta l'annotazione preliminare.

Opera pertanto una **retrodatazione ex lege**, finalizzata a evitare che la nuova fase preliminare introdotta a garanzia del soggetto che ha agito nell'apparente presenza di una causa di giustificazione possa ritorcersi contro di lui, determinando la dilatazione dei termini complessivamente a disposizione del pubblico ministero per lo svolgimento delle indagini.

Non è pertanto necessario alcun vaglio ufficioso del pubblico ministero (come previsto, per l'iscrizione nel registro degli indagati, dall'art. 335, comma 1-*ter*, cod. proc. pen.²²⁴); né alcuna istanza, come previsto per l'istituto dell'accertamento della tempestività dell'iscrizione nel registro degli indagati, introdotto, all'art. 335-*quater* cod. proc. pen., dalla Riforma Cartabia.

D'altro canto, non pare potersi escludere che il soggetto in un primo tempo meramente annotato nel separato modello ex art. 335, comma 1-*bis*.1. e poi, a seguito degli accertamenti previsti dall'art. 335-*quinquies*, comma 2, cod. proc. pen., iscritto nel registro degli indagati, possa promuovere l'incidente volto alla retrodatazione della sua iscrizione soggettiva, nelle forme e nei modi dettati dal menzionato **art. 335-*quater* cod. proc. pen.** e, in quella sede, anche denunciare eventuali ritardi verificatisi nella fase preliminare, poi riverberatisi sulla sua iscrizione nel registro degli indagati.

Complessivamente, a seguito dell'annotazione preliminare, si delinea un procedimento accelerato, garantito e orientato su un **circoscritto tema di**

²²³ ALVINO, *op. cit.*

²²⁴ A norma del quale «Quando non ha provveduto tempestivamente ai sensi dei commi 1 e 1-*bis*, all'atto di disporre l'iscrizione il pubblico ministero può altresì indicare la data anteriore a partire dalla quale essa deve intendersi effettuata».

prova costituito dal riscontro, in termini di effettività, di una scriminante che la notizia di reato si è limitata a rappresentare in forma di "apparente evidenza".

Quindi, qualora gli estremi della causa di giustificazione siano adeguatamente riscontrati, sia che ciò consegua alla disamina del compendio esistente *ab origine* sia che ciò si renda possibile, invece, solo all'esito degli accertamenti svolti, il pubblico ministero deve avanzare tempestiva richiesta di archiviazione dell'annotato; diversamente, è tenuto a provvedere all'iscrizione soggettiva, compiendo, nel prosieguo, gli atti investigativi dei quali residua necessità ed assumendo quindi le determinazioni del caso.

La novella detta, a ben guardare, anche una **regola di priorità investigativa**, imponendo all'autorità inquirente, a fronte di un fatto *prima facie* giustificato, di istruire preliminarmente e speditamente proprio gli estremi dell'apparente scriminante, rimandando ad altro (eventuale) momento gli approfondimenti istruttori sugli elementi del fatto che, una volta esclusa la scriminante, devono essere comunque scrutinati²²⁵.

Ciò non senza considerare che l'impegno investigativo tutto orientato su tale fronte preliminare potrebbe consumare una parte cospicua dei termini di indagine complessivi a disposizione dell'autorità inquirente, decorrenti, anche in caso di successiva modifica *in peius* del modello procedurale di riferimento, come visto, dall'annotazione iniziale.

Non vi è alcuna disposizione che disciplina la proroga dei **termini** concessi per svolgere gli accertamenti nei confronti dell'annotato, sicché deve ritenersi che gli stessi **non siano prorogabili**.

Nondimeno, a fronte di una tempistica stringente e per la quale, appunto, non è contemplata alcuna possibilità di proroga, **non è prevista alcuna sanzione a presidio**.

Neppure è stata introdotta alcuna forma di controllo sull'inazione del pubblico ministero.

Non è stata, infatti, estesa alla procedura in parola la disciplina dettata per la risoluzione della **stasi delle indagini** (art. 415-ter cod. proc. pen.), né quella relativa alle **comunicazioni sulle iscrizioni al Procuratore generale presso la Corte d'appello** (127 disp. att. cod. proc. pen.), adempimento che rende praticabile la possibilità di **avocazione** ad opera di quest'ultimo.

Va da sé che, nel caso in cui il pubblico ministero, all'esito degli accertamenti preliminari, non proceda né alla richiesta di archiviazione né alla iscrizione dell'annotato a mod. 21, neppure potrà operare il meccanismo di

²²⁵ GIANQUINTO e VIGNERI, *op. cit.*, 14, si soffermano sulla dinamica processuale scaturente dalla riforma, che, pur chiaramente improntata a salvaguardare la celerità, detta un percorso distonico rispetto alla dogmatica tradizionale, che vorrebbe l'accertamento del reato scandito dalla verifica in successione ordinata, prima, del fatto tipico, quindi, della sua antigiuridicità e, in ultimo, della colpevolezza dell'autore.

garanzia, previsto dall'art. 335-*quinquies*, comma 2, ultimo periodo, cod. proc. pen., che impone la retrodazione del termine delle indagini di cui all'art. 405 cod. proc. pen.

Sul punto, nel Parere del Consiglio Superiore della Magistratura, si è evidenziato che, in mancanza di espressa interpolazione normativa, la natura tassativa delle disposizioni sopra citate dovrebbe comportare l'impossibilità di estenderne la portata al neo-introdotto modello procedimentale²²⁶.

A diversa conclusione si potrebbe giungere, invece, ipotizzando l'operatività della clausola di garanzia dettata dall'art. 335-*quinquies*, comma 1, cod. proc. pen., forti del fatto che la stessa estende all'annotato i diritti e le garanzie che spettano alla persona indagata e "ogni altra disposizione ad essa relativa"²²⁷.

Ancora, altra impostazione, muovendo da una prospettiva più generale, assume che il legislatore, nel disciplinare esclusivamente gli aspetti soggettivi e le scansioni temporali del nuovo modello investigativo, abbia fatto implicito riferimento, per quanto non espressamente derogato, alle disposizioni del codice di rito che regolamentano, in via ordinaria, le indagini preliminari, che dovrebbero pertanto applicarsi anche alla procedura di nuovo conio, del resto, anch'essa conseguente al pervenimento di una notizia di reato²²⁸.

Qualora il pubblico ministero si determini alla **richiesta di archiviazione**, dovrebbero valere, invece, le norme che regolano, in via ordinaria, siffatto epilogo procedurale, richiamato espressamente dall'art. 335-*quinquies*, comma 2, cod. proc. pen., senza altra specificazione, sì da potersi intendere che il rinvio riguardi l'istituto nella sua integralità.

Dovrebbero pertanto operare, anche quanto alla richiesta di archiviazione dell'annotato, le disposizioni che disciplinano i **diritti informativi e partecipativi della persona offesa**, le cui prerogative non sembra possano essere frustrate dall'opzione procedurale che assicura al soggetto agente una registrazione "di garanzia" rispetto ad un fatto che la vede, comunque, vittima.

D'altro canto, sono state espresse perplessità circa la possibilità per il **giudice per le indagini preliminari dissenziente** rispetto alla richiesta di archiviazione di disporre un supplemento investigativo, ovvero di ordinare al pubblico ministero di provvedere all'iscrizione dell'annotato nel registro degli indagati, ovvero di disporre, addirittura, l'imputazione coatta (art. 409 cod. proc. pen.).

Se, da un canto, non può sottrarsi al giudice per le indagini preliminari il suo ruolo di controllo di legalità sull'inazione dell'organo dell'accusa, dall'altro, rimane da comprendere se lo stesso possa esercitare i suoi poteri nell'ambito del

²²⁶ Parere del Consiglio Superiore della Magistratura, *cit.*, 43.

²²⁷ In tal senso si esprime DI BITONTO, *op. cit.*, 6.

²²⁸ In tal senso pare orientato ALVINO, *op. cit.*

subprocedimento preliminare ovvero questo implichi l'iscrizione dell'annotato nel registro degli indagati.

A tal proposito, ci si limita a ricordare che l'ordine del giudice al pubblico ministero di provvedere all'iscrizione dell'indagato nel registro delle notizie di reato è espressione di un generale potere officioso dell'organo giudicante, oggi previsto, a seguito della Riforma Cartabia, dall'art. 335-*ter* cod. proc. pen.²²⁹. Mette conto altresì segnalare che simile ordine si trovava già nell'ordinamento, anche prima dell'introduzione dell'art. 335-*ter* cod. proc. pen., in un caso analogo al presente, qualora cioè fosse stata avanzata richiesta di archiviazione in un procedimento a carico di ignoti, ex art. 415, comma 2, secondo periodo, e comma 2-*bis*, cod. proc. pen., disposizione abrogata dalla stessa Riforma Cartabia in quanto trattasi di potere oramai ricompreso nella norma più generale introdotta dalla stessa legge. Un simile epilogo pare, pertanto, sostenibile, anche nel caso in cui il giudice per le indagini preliminari non condivida la richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero nei confronti dell'annotato.

10.2. Disposizioni sul modello per l'annotazione preliminare del nome della persona cui è attribuito il fatto in presenza di una causa di giustificazione.

L'art. 13 prevede che il Ministro della Giustizia debba adottare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, un decreto per "adeguare" il registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335 cod. proc. pen. con l'introduzione di un apposito modello per le annotazioni preliminari.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 206, comma 1, disp. att. cod. proc. pen., sono regolate con decreto del Ministro della Giustizia le disposizioni che concernono, per quanto qui di interesse: a) la tenuta, anche in forma automatizzata, dei registri e degli altri strumenti di registrazione in materia penale; b) le modalità di formazione e di tenuta dei fascicoli degli uffici giudiziari penali. Alla disposizione è stata data attuazione con d.m. 30 settembre 1989, n. 334 «Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale» e successive modifiche.

A seguito della riforma, pertanto, il Ministero dovrà dettare la normativa secondaria relativa al nuovo modello investigativo, che dovrà trovare collocazione nel vigente applicativo telematico, avendo a mente che, in forza dell'art. 3 d.m. 29 dicembre 2023, n. 27, così come modificato dall'art. 1 d.m. 27

²²⁹ In virtù del quale: «1. Quando deve compiere un atto del procedimento, il giudice per le indagini preliminari, se ritiene che il reato per cui si procede debba essere attribuito a una persona che non è stata ancora iscritta nel registro delle notizie di reato, sentito il pubblico ministero, gli ordina con decreto motivato di provvedere all'iscrizione. 2. Il pubblico ministero provvede all'iscrizione, indicando la data a partire dalla quale decorrono i termini delle indagini. Resta salva la facoltà di proporre la richiesta di cui all'articolo 335-*quater*».

dicembre 2024, n. 206, l'obbligo di iscrizione delle notizie di reato, ex art. 335 cod. proc. pen., può avere luogo, per i soggetti abilitati interni, solo con modalità telematiche.

Si segnala che, nel Bollettino Ufficiale n. 8 del Ministero della Giustizia del 30 aprile 2026, è stato pubblicato il **Decreto Ministeriale del 22 aprile 2026** «Registro per le annotazioni preliminari del nome delle persone cui è attribuito il fatto compiuto in presenza di una causa di giustificazione», con il quale, in applicazione dell'art. 13 del d.l. in commento, **è stato istituito il registro in argomento**. Lo stesso prende la dizione di "**modello 45-bis**". Nel decreto si rimanda, per quanto non ivi previsto, alle disposizioni del decreto ministeriale 30 settembre 1989, n. 334 e successive modificazioni, prevedendo altresì che, sino alla predisposizione dei relativi modelli informatizzati, il registro, allo stato, sia redatto in forma cartacea.

PARTE TERZA
DISPOSIZIONI IN MATERIA PENITENZIARIA

11. Operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari (art. 15).

Con l'art. 15 del "decreto sicurezza", rubricato «Operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari», è esteso agli ufficiali di polizia giudiziaria, appartenenti ai **nuclei investigativi del Corpo di polizia penitenziaria**, la disciplina delle **operazioni sotto copertura** prevista dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001»).

La Relazione al disegno di legge di conversione illustra la *ratio* di tale estensione, suggerita – si afferma – dal consolidamento dei compiti istituzionali del Corpo di polizia penitenziaria, che, a seguito della riforma del relativo ordinamento, introdotta con legge 15 dicembre 1990, n. 395, e della creazione dei "nuclei investigativi centrali"²³⁰, ha assunto pienamente il ruolo di «**polizia dell'esecuzione penale**».

Le operazioni sotto copertura rappresentano uno strumento investigativo particolarmente efficace per la lotta alle forme più strutturate e insidiose di criminalità, quali il terrorismo, il narcotraffico, la corruzione nonché i fenomeni criminali che fanno dell'omertà il loro tratto caratterizzante. Tuttavia, come agevolmente intuibile, le stesse possono prestarsi a sfuggire al controllo di legalità, ovvero addirittura sconfinare dall'area del contenimento a quella finitima della provocazione all'altrui agire illecito. Di qui la necessità di una specifica regolamentazione normativa, che indichi i soggetti legittimati, i settori di azione, le condotte scriminate e le stesse modalità operative.

²³⁰ Gli operanti della Polizia penitenziaria rivestono le qualifiche di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria ex art. 57 cod. proc. pen. nonché di agenti di pubblica sicurezza, nei limiti previsti dalla legge, ex art. 16 legge 1 aprile 1981, n. 121. Con d.m. del 14 giugno 2007, emanato ex art. 12 disp. att. cod. proc. pen., sono stati istituiti i "nuclei investigativi centrali", corpi specializzati che svolgono in via continuativa e prioritaria le funzioni indicate all'art. 55 cod. proc. pen., alle dipendenze funzionali e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria. In particolare, ai sensi dell'art. 6 del citato d.m., detti nuclei operano, su iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi, in tutto o in parte, in ambito penitenziario o comunque direttamente connessi all'ambito penitenziario, quando si tratta di delitti di criminalità organizzata o di terrorismo interno o internazionale ovvero di eversione dell'ordine costituzionale, di indagini per fatti che riguardano più istituti penitenziari o che comunque interessano ambiti territoriali eccedenti la provincia in cui è situato l'istituto, di indagini che, in ragione della particolare riservatezza o del coinvolgimento di personale operante presso un istituto, non possono essere svolte dalla Polizia penitenziaria in servizio nel medesimo istituto. Con d.m. 28 luglio 2017, dette strutture sono state riorganizzate.

La base legale delle attività sotto copertura è rappresentata dall'art. 9 della legge n. 146 del 2006²³¹, che, in attuazione di precisi obblighi internazionali, ha dettato un vero e proprio "statuto generale" delle cd. *undercover operations*.

Ai sensi del primo comma del citato art. 9, «fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale», non sono punibili gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle specifiche strutture e organi ivi indicati che, nell'ambito delle proprie competenze, commettono le condotte elencate dalla norma (consegne simulate, gestione di identità fittizie, attivazione di "siti internet civetta", etc.), al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine a un catalogo di reati presupposto via via, nel tempo, implementato.

Ai fini dell'operatività della causa di giustificazione in parola, come previsto ai commi seguenti del medesimo articolo, deve sussistere la necessaria copertura costituita dall'autorizzazione, debitamente documentata, rilasciata dagli organi competenti specificatamente indicati e comunicata all'autorità giudiziaria competente per le indagini, che può richiedere l'indicazione del nominativo dell'ufficiale di polizia giudiziaria responsabile, nonché quelli degli eventuali ausiliari e delle interposte persone impiegati, ai quali, pure, può essere estesa la scriminante.

In giurisprudenza si è chiarito che all'agente sotto copertura non è consentito commettere azioni illecite diverse da quelle dichiarate non punibili e di quelle strettamente e strumentalmente connesse (Sez. 3, n. 37805 del 09/05/2013, Jendoubi, Rv. 257675-01; Sez. 2, n. 38488 del 28/05/2008, Cuzzucoli, Rv. 241442-01).

Di qui l'affermazione secondo la quale non è punibile l'operante che si limiti a disvelare un'intenzione criminale altrui già esistente, ma allo stato latente, e che perciò fornisca soltanto l'occasione perché questa si concretizzi, senza determinarla in modo essenziale (Sez. 3, n. 20238 del 07/02/2014, Rv. 260081-01), mentre comportano la responsabilità penale dell'agente infiltrato, e la conseguente inutilizzabilità della prova acquisita, le operazioni consistenti nell'incitamento o nell'induzione alla commissione di un reato da parte del soggetto indagato (in tal senso, anche Sez. 6, n. 51678 del 30/10/2014, Ursino, Rv. 261449-01; Sez. 6, n. 12204 del 04/02/2020, Giannone, Rv. 278730-01).

Dunque, con la novella in disamina è stata introdotta, all'art. 9, comma 1, cit., la nuova lett. b)-*quater*, che estende la causa di non punibilità in parola agli ufficiali di polizia giudiziaria, appartenenti ai nuclei investigativi del Corpo di

²³¹ In tale articolo sono state attratte le discipline già separatamente previste in materia, sicché lo stesso funge oggi da collettore unitario. Nondimeno, rimangono tuttora vigenti altre norme dedicate a regolare tali attività in diversi settori: in tema di stupefacenti, l'art. 97 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309; in tema di contrasto alla pedofilia, l'art. 14 legge 3 agosto 1998, n. 269; in tema di servizi segreti, l'art. 17 legge 3 agosto 2007, n. 124; in tema di contrasto al gioco illecito, l'art. 29 d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157.

polizia penitenziaria, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia svolte nell'ambito delle attività di loro competenza, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti sotto indicati, anche per interposta persona: **acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano** denaro o altra utilità, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto, prezzo o mezzo per commettere il reato; accettano l'offerta o la promessa o altrimenti **ostacolano l'individuazione della provenienza** dei beni sopra indicati ovvero ne consentono l'impiego; corrispondono denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri; **promettono o danno denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale** o da un incaricato di un pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o per remunerarlo; compiono **attività prodromiche e strumentali** a quelle di cui sopra.

Le indagini devono essere strumentali all'accertamento dei delitti specificamente sotto indicati: delitti compiuti avvalendosi della forza di **intimidazione** o della condizione di **assoggettamento** da più persone riunite **in occasione di rivolte** all'interno di uno o più istituti penitenziari; delitti **contro la personalità internazionale dello Stato** di cui agli artt. 270-*bis* («Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico»), 270-*quater* («Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale»), 270-*quinquies* («Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale») e 270-*quinquies*.1 cod. pen. («Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo»); delitti **contro la pubblica amministrazione** di cui agli artt. 317 («Concussione»), 318 («Corruzione per l'esercizio della funzione»)²³², 319-*ter* («Corruzione in atti giudiziari»), 320 («Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio») e 322-*bis* cod. pen. («Peculato, indebita destinazione di denaro o cose mobili, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri»); delitti **contro l'autorità delle decisioni giudiziarie** di cui agli artt. 391 («Procurata inosservanza di misure di sicurezza detentive»), 391-*bis* cod. pen. («Agevolazione delle comunicazioni dei detenuti sottoposti alle restrizioni di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354. Comunicazioni in elusione delle prescrizioni») e

²³² VIGNERI, *L'inedita disciplina delle operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari. Prime notazioni critiche*, in *Giustizia Insieme*, 13 aprile 2026, segnala l'anomalia della mancata inclusione, nel catalogo, del delitto di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, di cui all'art. 319 cod. pen.

391-ter cod. pen. («Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti»); delitti **contro la libertà personale e morale** di cui agli artt. 609-bis, 609-quater, 609-octies, cod. pen. (rispettivamente, «Violenza sessuale», «Atti sessuali con minorenne» e «Violenza sessuale di gruppo») e art. 613-bis cod. pen. («Tortura»); delitto di cui all'art. 414 cod. pen. commesso per le finalità previste dall'articolo 270-sexies cod. pen. («Istigazione a delinquere» commessa con finalità di terrorismo) e delitti di cui agli artt. 73 e 74 d.P.R. n. 309 del 1990 (reati in materia di **stupefacenti**).

La prima ipotesi enunciata nell'elenco segna il terreno di elezione applicativo dell'attività *undercover* della Polizia penitenziaria, la cui azione è principalmente diretta proprio al mantenimento della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari.

La stessa richiama alla mente, sebbene non espressamente citata, la fattispecie penale introdotta dall'art. 26, comma 1, lett. b), d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito in legge 9 giugno 2025, n. 80, all'art. 415-bis cod. pen., che punisce chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipa a 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.

Infine, nell'ultimo periodo, la disposizione in commento stabilisce che restano ferme le competenze delle strutture specializzate della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, in materia di criminalità organizzata, terrorismo ed eversione, nonché le esigenze di reciproco raccordo, a fini informativi e operativi, con le strutture anzidette, qualora i reati per cui si procede coinvolgano soggetti all'esterno o all'interno dell'ambito penitenziario, nel rispetto delle disposizioni del Codice di rito e delle prerogative dell'autorità giudiziaria. Trattasi di indicazione, quest'ultima, che ulteriormente avalla l'assunto per cui la novità normativa sarà destinata a trovare il proprio spazio applicativo, in massima parte, all'interno degli istituti di detenzione²³³.

12. Permessi (art. 16).

Con l'art. 16, il legislatore dell'emergenza è intervenuto sulla materia dei permessi per i condannati, imputati o internati, i quali, in base alla normativa sull'ordinamento penitenziario, come noto, possono fruire di "permessi di necessità" ex art. 30 ovvero di "permessi premio" ex art. 30-ter legge 26 luglio 1975, n. 354 («Ordinamento penitenziario»).

²³³ CISTERNA, *Undercover, estesa la non punibilità alle azioni della polizia penitenziaria. Sicurezza e istituti penitenziari*, in *Guida al diritto*, n. 9 del 14 marzo 2026, 94; DEGLI INNOCENTI, *Decreto sicurezza: le novità in materia penitenziaria*, in *Ius penale*, 9 aprile 2026.

Di interesse in questa sede è l'art. 30-*bis* Ord. Pen., introdotto dalla legge 20 luglio 1977, n. 450 («Modifiche al regime dei permessi ai detenuti ed agli internati previsto dall'art. 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354»), che disciplina il procedimento applicativo del **permesso di necessità**²³⁴ e quello del reclamo avverso il provvedimento (positivo o negativo) che decide sulla relativa istanza.

Con la novella, in primo luogo, si è inteso rendere **più incisivo il ruolo del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo** in ordine alla concessione del permesso di necessità ai detenuti sottoposti al regime carcerario differenziato di cui all'art. 41-*bis* Ord. Pen.

Secondo il tenore del già vigente art. 30-*bis*, comma 1, Ord. Pen. l'autorità competente, prima di pronunciarsi sull'istanza di permesso, deve assumere informazioni, tramite le autorità di pubblica sicurezza, sulla sussistenza dei motivi addotti e sul luogo in cui l'istante chiede di recarsi. Nel caso di detenuti per uno dei delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, cod. proc. pen., deve richiedere altresì il parere del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di condanna o ove ha sede il giudice che procede e, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, anche quello del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, in ordine all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto. Si prevede inoltre che, salvo che ricorrano esigenze di motivata eccezionale urgenza, il permesso non può essere concesso prima di ventiquattro ore dalla richiesta dei predetti pareri.

Con l'art. 16, comma 1, lett. a), la legge in esame ha introdotto, subito a seguire le disposizioni sopra ricordate, un nuovo comma secondo il quale, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* Ord. Pen., il permesso è eseguito «**tenendo conto delle cautele**» eventualmente indicate dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Pare intendersi pertanto che, se il permesso viene concesso, le modalità esecutive sono indicate o comunque integrate dall'organo inquirente, senza residuare, limitatamente a queste ultime, piena discrezionalità del giudicante.

Più specificamente, si è affermato che, nei casi in cui il parere del procuratore antimafia non si limiti a indicare i profili utili alla decisione sull'*an* di concessione del beneficio, ma si soffermi anche sul *quomodo*, cioè sulle modalità esecutive con le quali il permesso potrà essere concretamente fruito per salvaguardare le esigenze preventive individuate dall'organo inquirente, dovrebbe ritenersi che le indicazioni, pur sempre, come tutti gli altri pareri della

²³⁴ Ai sensi dell'art. 30 Ord. Pen., i permessi di necessità possono essere concessi nei casi di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente del detenuto per recarsi a visitare l'infermo nonché – in via eccezionale – per altri eventi di particolare gravità. La competenza è del magistrato di sorveglianza per i condannati e gli internati e, per gli imputati, dell'autorità giudiziaria competente a disporre il trasferimento in luoghi esterni di cura per gli imputati.

procedura, non vincolanti, **non potranno essere del tutto trascurate dal giudice**²³⁵.

La lett. b) dell'art. 16, comma 1, incide, invece, sul terzo comma dell'art. 30-*bis* Ord. Pen. con due disposizioni:

- in primo luogo, disponendo che il provvedimento di adozione del permesso debba essere comunicato senza formalità anche al procuratore nazionale antimafia, oltre che, come già previsto, al pubblico ministero e all'interessato;
- quindi incidendo sui termini entro i quali gli interessati e il pubblico ministero possono proporre reclamo²³⁶.

A quest'ultimo riguardo, si segnala che la disposizione del decreto-legge, che aveva interpolato la norma dell'Ordinamento penitenziario, sostituendo al termine "ventiquattro" ore dalla comunicazione del provvedimento per proporre reclamo quello di "quarantotto", ha subito modifica in sede di conversione. In base alla versione infine approvata, i termini per il reclamo sono dunque di **«quarantotto ore per il pubblico ministero e di quindici giorni il detenuto»**.

La modifica ha risentito dei rilievi mossi da tutti i commentatori, fin da subito, al testo originario, che pareva non avere tenuto conto della sentenza con la quale la Corte costituzionale, con sentenza n. 78 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione in commento, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost, «nella parte in cui prevede che il provvedimento relativo ai permessi di cui all'art. 30 è soggetto a reclamo, da parte del detenuto, entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché entro quindici giorni».

La Corte costituzionale, nella sentenza citata, ha evidenziato il *vulnus* al diritto di difesa che il breve termine di ventiquattro ore generava, richiamando altresì, in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost., la parallela

²³⁵ In questi termini si esprime FIORENTIN, *Limitazioni e presupposti specifici valgono anche per i collaboratori. Le disposizioni sui permessi*, in *Guida al diritto*, n. 9 del 14 marzo 2026, 98. Secondo l'Autore, pertanto, dovrebbe intendersi in contrasto con la norma un permesso con cui il giudice consentisse al beneficiario la presenza in luoghi o il contatto con persone che il procuratore antimafia abbia segnalato come fonti di pericolo, diversamente dal caso in cui, ad esempio, il giudice autorizzasse il detenuto a far visita al familiare morente, nonostante la rappresentata inopportunità che lo stesso acceda nel quartiere in cui si trova il congiunto, non potendosi intendere il parere del procuratore antimafia come integrato alle "cautele" in esame, quale "potere di veto" sulle decisioni dell'organo giudicante.

²³⁶ Giova ricordare che, ai sensi dell'art. 30-*bis* Ord. Pen., i provvedimenti di concessione o di diniego dei permessi devono essere motivati, sono comunicati immediatamente, senza formalità, anche a mezzo del telegrafo o del telefono, al pubblico ministero e all'interessato e sono reclamabili avanti alla sezione di sorveglianza, se il provvedimento è stato adottato dal magistrato di sorveglianza, mentre, se il provvedimento è stato emesso da altro organo giudiziario, il reclamo deve essere indirizzato alla corte di appello. L'autorità giudiziaria investita del gravame (sulla natura di impugnazione del reclamo, cfr. Sez. 1, n. 23559 del 30/03/2023, Montanino, Rv. 284721-01) deve decidere nei dieci giorni successivi e, *medio tempore* l'esecuzione del provvedimento autorizzativo è sospesa. Il reclamo non trova applicazione con riferimento ai permessi concessi ai sensi dell'art. 30, comma 1, Ord. Pen., che riguarda il caso del permesso concesso al detenuto per far visita ad un familiare o al convivente che versino in una situazione di imminente pericolo di vita, sicché, in tal caso, l'esecuzione del permesso deve avere obbligatoriamente luogo, sia pure con la presenza della scorta.

disciplina attestatasi per il reclamo contro il provvedimento in materia di permessi premio, che, a seguito dell'intervento di Corte cost., sent. n. 113 del 2020, deve ritenersi, appunto, di quindici giorni²³⁷.

Nondimeno, nella stessa sentenza, la Consulta ha osservato che non muta, invece, l'attuale termine di ventiquattro ore per il reclamo da parte del pubblico ministero previsto dal terzo comma dell'art. 30-*bis* Ord. Pen., rilevando che l'estensione del termine di quindici giorni anche per il reclamo del pubblico ministero, nel caso opposto in cui l'istanza del detenuto sia stata accolta, determinerebbe la sospensione dell'esecuzione del provvedimento in pendenza dell'intero nuovo termine per l'impugnazione, ai sensi dell'art. 30-*bis* comma 7, Ord. Pen., quanto meno con riferimento ai permessi per eventi familiari di particolare gravità. Ciò comporterebbe, dunque, un effetto pregiudizievole per lo stesso detenuto, frustrando le ragioni di urgenza poste alla base del permesso. Infine, la Corte ha rimesso al legislatore l'opportunità di riconsiderare la complessiva normativa in esame, «eventualmente ricalibrando per entrambe le parti i termini per l'impugnazione e la complessiva disciplina relativa alla sospensione dell'esecuzione del permesso in pendenza di tali termini, in modo comunque idoneo a consentire il pieno esplicarsi del diritto di difesa».

Con il testo infine varato, il legislatore, pur senza intervenire in modo organico sulla materia e rimeditare sulle sue criticità, come da esortazione del Giudice delle leggi, ha comunque posto rimedio all'incongruenza del decreto-legge.

L'art. 16, comma 2, interviene, invece, sulla disciplina per la concessione dei benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia, di cui all'art.16-*nonies* d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 («Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia»).

Interpolando i commi 1 e 8 dell'art. 16-*nonies* cit. attraverso la sostituzione, in entrambi i casi, della dizione «permessi premio» con quella di «permessi e permessi premio», è stata estesa la necessità di acquisire il **parere del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo** anche ai fini della concessione dei **permessi di necessità** (per i casi previsti dal comma 1) e, quanto al comma 8, si è stabilito che la **competenza** a decidere sulle istanze di

²³⁷ Con la sentenza n. 113 del 2020, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 30-*ter*, comma 7, Ord. Pen., nella parte in cui prevedeva – mediante rinvio al terzo comma dell'art. 30-*bis* – che il provvedimento relativo ai permessi premio era soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché entro quindici giorni (termine, quest'ultimo, a sua volta assicurato dalla disciplina di cui all'art. 35-*bis* Ord. Pen., relativa al reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto). La soluzione, già esistente nel sistema, è stata quindi estesa al reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza, che era censurato in quella sede.

permesso di necessità formulate da detenuti sottoposti alle speciali misure di protezione (al pari della competenza a decidere sulle istanze di liberazione condizionale, di assegnazione al lavoro all'esterno, di permessi premio e di ammissione ad una misura alternativa alla detenzione) è attribuita al **tribunale o al magistrato di sorveglianza di Roma**. Si rammenta che quest'ultimo rappresenta il luogo in cui il collaboratore di giustizia elegge il domicilio ai sensi dell'art. 12, comma 3-*bis*, stesso d.l. n. 8 del 1991, ossia il luogo in cui ha sede la commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione adottate a favore dei collaboratori di giustizia²³⁸.

In dottrina sono stati svolti rilievi critici circa il metodo emendativo prescelto, sul punto, dal legislatore dell'emergenza.

Si è evidenziato, in particolare, un difetto di coordinamento normativo, là dove, essendo stati inseriti i permessi di necessità tra i benefici penitenziari assoggettati alla speciale disciplina prevista per i collaboratori di giustizia, dovrebbero anche per questi valere le limitazioni relative alle quote di pena e ai presupposti specifici necessari per accedere ai benefici, previsti, per i collaboratori di giustizia, dall'art. 16-*nonies*, comma 4, d.l. n. 8 del 1991 cit²³⁹.

Ne conseguirebbe una disciplina deteriore, quanto ai permessi di necessità richiesti dai collaboranti, rispetto a quella vigente in tutti gli altri casi, prospettandosi un contrasto con il parametro costituzionale dettato dall'art. 3 della Carta fondamentale, al quale potrebbe ovviarsi – si suggerisce – interpretando la novella nel senso che il richiamo ai "permessi", inserito nel corpo dell'art. 16-*nonies* cit., valga solo per l'acquisizione del parere del Procuratore

²³⁸ L'attuale tenore delle due norme è, pertanto, il seguente: «1. Nei confronti delle persone condannate per un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale o per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, o all'articolo 371-*bis*, comma 4-*bis*, del codice di procedura penale, che abbiano prestato, anche dopo la condanna, taluna delle condotte di collaborazione che consentono la concessione delle circostanze attenuanti previste dal codice penale o da disposizioni speciali, la liberazione condizionale, la concessione dei permessi e permessi premio e l'ammissione alla misura della detenzione domiciliare prevista dall'articolo 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono disposte su proposta ovvero sentito il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; [...] 8. Quando i provvedimenti di liberazione condizionale, di assegnazione al lavoro all'esterno, di concessione dei permessi e permessi premio e di ammissione a taluna delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono adottati nei confronti di persona sottoposta a speciali misure di protezione, la competenza appartiene al tribunale o al magistrato di sorveglianza del luogo in cui la persona medesima ha eletto il domicilio a norma dell'articolo 12, comma 3-*bis*, del presente decreto».

²³⁹ Secondo il quale «acquisiti la proposta o il parere indicati nei commi 2 e 3, il tribunale o il magistrato di sorveglianza, se ritiene che sussistano i presupposti di cui al comma 1, avuto riguardo all'importanza della collaborazione e sempre che sussista il ravvedimento e non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva, adotta il provvedimento indicato nel comma 1 anche in deroga alle vigenti disposizioni, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena di cui all'articolo 176 del codice penale e agli articoli 30-*ter* e 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Il provvedimento è specificamente motivato nei casi in cui le autorità indicate nel comma 2 del presente articolo hanno espresso parere sfavorevole. I provvedimenti che derogano ai limiti di pena possono essere adottati soltanto se, entro il termine prescritto dall'articolo 16-*quater* è stato redatto il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dal medesimo articolo 16-*quater* e, salvo che non si tratti di permesso premio, soltanto dopo la espiazione di almeno un quarto della pena inflitta ovvero, se si tratta di condannato all'ergastolo, dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena».

antimafia e non invece quanto alla restante disciplina dettata dallo stesso articolo²⁴⁰.

13. Obbligo di cooperazione dello straniero detenuto o internato ai fini dell'accertamento dell'identità (art. 28).

L'art. 28, comma 1, del "decreto sicurezza" introduce un "**obbligo di cooperazione**" per i detenuti e gli internati stranieri, funzionale ad agevolare l'accertamento della loro identità e di altri dati di rilievo, prevedendo che il mancato rispetto di detto obbligo possa influire sulla concessione del beneficio della liberazione anticipata ed incidere altresì, aggravandolo, sul giudizio di pericolosità sociale che funge da presupposto per l'emissione dell'espulsione a titolo di misura di sicurezza²⁴¹.

Nel dettaglio, attraverso l'introduzione nel testo dell'art. 32 Ord. Pen. di un nuovo comma sesto, si prevede che i «detenuti e gli internati stranieri» devono «cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità» nonché «esibire o produrre gli elementi in loro possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui hanno soggiornato o sono transitati»²⁴².

Le informazioni sopra richiamate su identità, età e cittadinanza nonché sui Paesi di soggiorno o di transito degli stranieri sono inserite nella cartella personale del detenuto o dell'internato, prevista dall'articolo 26 d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 («Regolamento di esecuzione della legge sull'ordinamento penitenziario»), ove devono essere altresì annotate le informazioni relative al rispetto o meno dell'obbligo in parola²⁴³.

Come detto, il mancato adempimento influisce, in primo luogo, sulla concessione della liberazione anticipata di cui all'art. 54 Ord. Pen., costituendo elemento negativo di valutazione circa la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione, presupposto che fonda la concessione stessa del beneficio.

La formulazione normativa è articolata come segue.

Secondo il nuovo art. 32, comma 6, Ord. Pen., l'inadempimento costituisce «elemento di valutazione ai fini del giudizio espresso ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 26». Quest'ultima disposizione fa riferimento all'annotazione,

²⁴⁰ FIORENTIN, *Limitazioni e presupposti specifici*, 99.

²⁴¹ Nella *Relazione illustrativa*, 44, si precisa che tale novità ha lo scopo di introdurre, anche nell'ambito degli istituti penitenziari, l'analogo obbligo di cooperazione già richiesto allo straniero trattenuto presso un centro di permanenza per i rimpatri dall'art. 14, comma 1.2, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, comma, quest'ultimo, introdotto dall'art. 12, comma 2, lett. b), d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187.

²⁴² Nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati del 17 aprile 2026, 186, si evidenzia che la norma non specifica ulteriormente quali "elementi" i detenuti o internati dovrebbero fornire in ordine ai Paesi in cui hanno soggiornato o sono transitati, dato che potrebbe generare incertezza applicativa, viepiù considerate le conseguenze che l'inosservanza dell'obbligo di cooperazione può comportare per lo straniero.

²⁴³ Nella stessa cartella sono inserite anche le informazioni sull'identità dello straniero, acquisite ai fini della sua espulsione a titolo di misura alternativa alla detenzione, ex art. 16, comma 5-*bis* e 5-*ter*, d.lgs. n. 286 del 1998.

nella medesima cartella personale del detenuto, del giudizio espresso ai sensi dell'art. 103, comma 2, dello stesso d.P.R. n. 230 del 2000, che, in tema di liberazione anticipata, a sua volta, prevede che «la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione è valutata con particolare riferimento all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna».

Alcune criticità sono state evidenziate²⁴⁴ quanto alla mancata indicazione di alcun effetto, al contrario, nel caso di osservanza dell'obbligo cooperativo e al diverso trattamento penitenziario che la norma viene a generare fra detenuti stranieri ed italiani.

Infatti, qualora l'atteggiamento ostruzionistico in ordine all'identificazione personale sia ascrivibile a **cittadini italiani**, non si determina alcun riflesso negativo sui benefici penitenziari, trovando applicazione la norma generale che prevede che, in tal caso, segua unicamente un **rapporto all'autorità giudiziaria**²⁴⁵.

Ancora, la nuova disciplina si applica esclusivamente ai detenuti condannati in espiazione di una pena detentiva e **non agli internati**, per i quali non è applicabile la liberazione anticipata (che opera sulla pena e non sulla misura di sicurezza)²⁴⁶.

Inoltre, «nell'ottica di garantire maggiore organicità e coerenza sistematica» (Relazione illustrativa cit.), l'art. 28, comma 2, modifica l'art. 15, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che, alla rubrica «Espulsione a titolo di misura di sicurezza e disposizioni per l'esecuzione dell'espulsione», stabilisce che «fuori dai casi previsti dal codice penale, il giudice ordina²⁴⁷ l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, sempre che risulti socialmente pericoloso».

Pertanto, ad oggi, al fine del giudizio di pericolosità sociale del soggetto, imprescindibile presupposto per l'applicazione dell'espulsione quale misura di sicurezza, può essere valorizzato anche il contegno non collaborativo dello straniero in ordine alla sua identificazione personale, nonché ai dati, questi ultimi, come sopra visto, non meglio identificati, di provenienza e di transito del medesimo.

²⁴⁴ *Dossier cit.*, 188.

²⁴⁵ Il riferimento è all'art. 23, comma 6, d.P.R. n. 230 del 2000, secondo il quale «Qualora il detenuto o l'internato si rifiuti di fornire le sue generalità o quando vi siano fondati motivi per ritenere che le generalità fornite siano false, e sempre che non si riesca a conoscere altrimenti le esatte generalità, il soggetto è identificato sotto la provvisoria denominazione di "sconosciuto" a mezzo di fotografia e di riferimenti a connotati e contrassegni fisici e ne è fatto rapporto all'autorità giudiziaria».

²⁴⁶ FIORENTIN, *Magistrato sorveglianza: le espulsioni conquistano la corsia preferenziale*, in *Guida al diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, 85.

²⁴⁷ Comma così modificato dalla legge 1 dicembre 2023, n. 176, di conversione del d.l. 5 ottobre 2023, n. 133, che ha sostituito le parole "può ordinare" con la parola "ordina".

14. Espulsione degli stranieri detenuti (art. 30-ter).

Con l'art. 30-ter, introdotto in sede di conversione, è stata inserita una modifica tesa a rendere più spedita la fase di adozione del provvedimento di espulsione dello straniero a titolo di misura alternativa alla detenzione, quest'ultima prevista dall'art. 16, comma 5, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 («Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»)²⁴⁸.

In particolare, l'art. 16, comma 6, del d.lgs. citato, secondo il quale, una volta che il magistrato di sorveglianza ha ricevuto dalla direzione dell'istituto penitenziario gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione, in presenza delle condizioni di cui al comma 5 della stessa disposizione, «decide con decreto motivato, senza formalità», è stato modificato inserendo, prima di quest'ultima proposizione, la locuzione «nel **termine di quindici giorni, con precedenza rispetto ad altre istanze proposte o pendenti relative al detenuto**».

Secondo i consolidati principi della giurisprudenza di legittimità, l'espulsione dello straniero non appartenente all'Unione europea, identificato e irregolare, di cui all'art. 16, comma 5, d.lgs. n. 286 del 1998, ha natura sostanzialmente **amministrativa** e costituisce un'**atipica misura alternativa alla detenzione**, finalizzata ad evitare il sovraffollamento carcerario.

Il Giudice delle leggi ne ha evidenziato la "natura ibrida", in quanto si tratta di un istituto che, comportando la sospensione dell'esecuzione della pena, deve essere adottato dal magistrato di sorveglianza, ma che, nel contempo, anticipa l'espulsione amministrativa dovuta alla irregolarità del soggiorno, che in ogni caso colpirebbe l'interessato al termine dell'esecuzione (Corte cost., sent. n. 73 del 2025).

La misura è obbligatoria, ferme restando le situazioni che ostano all'espulsione previste dall'art. 19 d.lgs. n. 286 del 1998, quest'ultimo

²⁴⁸ Che recita: «Nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è disposta l'espulsione. Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del presente testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale. In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono». Sotto il profilo procedurale, si prevede, ai commi 6 e 7 del medesimo art. 16 d.lgs. n. 286 del 1998, che la misura è ordinata dal magistrato di sorveglianza, che procede senza formalità con decreto motivato. Il soggetto espulso ha facoltà di presentare opposizione avanti al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni e, fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o della decisione del tribunale di sorveglianza, l'esecuzione del provvedimento di espulsione è sospesa. Lo stato di detenzione permane e l'espulsione non è eseguita sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio. Secondo quanto poi previsto dall'art. 16, comma 8, d.lgs. cit., se il cittadino straniero non rientra irregolarmente nel territorio italiano entro il termine di dieci anni, la pena si estingue; in caso contrario, lo stato di detenzione è ripristinato e l'esecuzione della pena riprende il suo corso.

espressamente richiamato dall'art. 16, comma 9, le cui ipotesi preclusive sono considerate dalla giurisprudenza non tassative, ma suscettibili d'interpretazione estensiva (cfr. Sez. 1, n. 43082 del 07/11/2024, Grami, Rv. 287150-01).

In questo modo, come rilevato da Corte cost. n. 73 del 2025 cit., viene garantito sia il rispetto dei diritti costituzionali dei quali lo stesso Giudice delle leggi ha imposto l'osservanza in relazione a provvedimenti espulsivi, quali, ad esempio, il diritto alla salute e alla protezione dei legami familiari, in particolare con soggetti minori, sia il rispetto delle norme dell'Unione europea e dell'art. 8 della CEDU, in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Permane, pertanto, la discrezionalità del magistrato di sorveglianza, **non sussistendo alcun automatismo** in ordine alla emissione della misura dell'espulsione alternativa alla detenzione.

Quanto al rapporto con gli altri istituti, la giurisprudenza di legittimità ha altresì chiarito che l'espulsione in parola, in quanto volta a ridurre la popolazione carceraria, non è applicabile ai soggetti che già si trovino ad espiare la pena con altra misura alternativa come, ad esempio, la **detenzione domiciliare** (Sez. 1, n. 43855 del 25/09/2019, De La Cruz Gonzales Santa Marilyn, Rv. 277328-01).

Viceversa, i benefici premiali del **lavoro esterno** e dei **permessi premio**, non comportando la fuoriuscita del condannato dal circuito carcerario, non sono di ostacolo all'applicazione del decreto di espulsione (fra le altre, Sez. 1, n. 44143 del 16/02/2016, Ben Fraj Zouhair, Rv. 268290-01). Neppure l'ammissione alla misura alternativa della **semilibertà** osta all'emissione del decreto di espulsione a titolo di sanzione alternativa, dal momento che la semilibertà è misura che comunque comporta la permanenza del condannato in un istituto penitenziario, sebbene limitatamente a determinati orari (Sez. 1, n. 9781 del 13/10/2005, Iselaci, Rv. 232514-01). Analogamente, la pregressa concessione al condannato della **liberazione anticipata**, che incide solo sulla durata della pena, ma non ne comporta la fuoriuscita dal circuito carcerario, non osta all'assunzione, nei suoi confronti, del provvedimento di espulsione a titolo di misura alternativa (Sez. 1, n. 17255 del 17/03/2008, Lagji, Rv. 239623-01).

Sotto diversa prospettiva, si è affermato che **l'espulsione dello straniero** a titolo di misura alternativa alla detenzione è **preclusiva** della valutazione nel merito di istanze di applicazione di altre misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, quali la **detenzione domiciliare** (Sez. 1, n. 20949 del 07/05/2008, Mani, Rv. 240130-01; Sez. 1, n. 36082 del 25/09/2020, Zeqiri, Rv. 280208-01), mentre la pendenza del ricorso per cassazione avverso il provvedimento di diniego della richiesta di misure alternative non è ostativa all'adozione del medesimo provvedimento di espulsione ex art. 16, comma 5,

d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Sez. 1, n. 33153 del 15/05/2019, Curri, Rv. 276495-01). Ancora, Sez. 1, n. 4752 del 08/01/2014, Zyba, Rv. 259166-01 ha affermato che la disposta espulsione preclude altresì la richiesta del condannato espulso di beneficiare della **liberazione anticipata**, posto che, per effetto della misura alternativa, la sanzione penale è riversata in quella amministrativa e perde la sua autonomia.

Nel quadro sopra tratteggiato si inserisce la novella, che, introducendo un **termine acceleratorio** unitamente a un **criterio di priorità** della decisione dell'espulsione su tutte le altre questioni relative alla posizione del detenuto, ha la chiara finalità di creare una corsia preferenziale per l'allontanamento del soggetto irregolare identificato dal territorio dello Stato.

Di particolare rilievo appare la novità introdotta in punto di criterio di priorità che, d'ora in avanti, comporterà l'obbligo per il giudice di definire il procedimento di espulsione del detenuto irregolare prima di assumere una eventuale decisione sulla misura alternativa extramuraria del predetto, che, nell'ottica della sua risocializzazione, potrebbe invece precluderne l'allontanamento coatto dal territorio italiano.

Si è criticamente osservato che, da un canto, quanto al termine acceleratorio, la novella pare assumere scarso rilievo operativo, visto che la decisione del magistrato di sorveglianza è comunque soggetta a reclamo con effetto sospensivo e che il legislatore non ha previsto un analogo stringente termine per la decisione sull'impugnazione dell'organo collegiale. Sul versante attinente al criterio di priorità, si è rimarcato che l'effetto che la nuova regola determina, sterilizzando i benefici extramurari che potrebbero comportare la fuoriuscita del detenuto dal carcere con finalità risocializzante, ne impone una lettura costituzionalmente orientata, così da circoscrivere il suo portato «ai soli procedimenti di competenza del magistrato di sorveglianza che non hanno natura di misura alternativa alla detenzione»²⁴⁹. Una interpretazione, quest'ultima, che potrebbe però trovare ostacolo nel riferimento normativo al dovere di priorità della decisione sull'espulsione rispetto alle altre istanze relative al detenuto qualificate solo dalla condizione di essere le stesse "proposte ovvero pendenti" senz'altra specificazione, così da cogliersene una accezione onnicomprensiva.

I Redattori: Michele Toriello e Francesca Zavaglia

Il Vice Direttore
Antonio Corbo

Il Direttore
Alberto Giusti

²⁴⁹ FIORENTIN, *Magistrato sorveglianza: le espulsioni conquistano la corsia preferenziale*, op. cit., 90.