

COMMISSIONE DIRITTO E PROCEDURA PENALE

Presidente: Chiara Valori

Coordinatori: Domenico Canosa, Giulio Caprarola

*Relazione Commissione ANM Penale e procedura penale
sul disegno di legge*

di conversione del Decreto legge 24 febbraio 2026, n. 23

*(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)*

24 marzo 2026

Premessa

Il Decreto legge 24 febbraio 2026 n. 23, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24.2.2026 (n. 45) e in vigore dal 25.2.2026, comprende disposizioni eterogenee per oggetto e obiettivi.

La Commissione ha inteso esprimere un proprio parere sulle parti destinate ad impattare maggiormente sulle materie di propria competenza, concentrate nei Capi I e II.

Parte prima – Nuove figure di reato e circostanze aggravanti

1. Reati e sanzioni in materia di armi ed oggetti atti ad offendere

L'art. 1 interviene sull'art. 4, l. 110/1975, inserendo al **comma 8** il seguente delitto:

*“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**, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni”.*

La **condotta** tipica punita è quella del porto d'armi bianche, invero già punito con la contravvenzione prevista dall'art. 4, con la precisazione del tipo di arma, che in tal caso viene descritta in *“strumenti dotati di lama affilata o appuntita eccedente in lunghezza i centimetri otto”*, mentre la contravvenzione punisce il porto fuori della propria abitazione di armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuisione e quello, senza giustificato motivo, di 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.

La novella, pertanto, delinea un nuovo delitto e punisce più gravemente il porto, fuori della propria abitazione, di armi con lama di lunghezza superiore a otto centimetri.

La norma, in continuità con quanto già previsto, mantiene il riferimento a quel “senza giustificato motivo” che integra l'elemento soggettivo, nei suoi contenuti volitivi e rappresentativi.

L'avere inserito un ulteriore comma (comma 8), senza avere nel contempo ed esplicitamente abrogato la fattispecie contravvenzionale indicata nei precedenti commi, pone la necessità di

definire il rapporto esistente tra quest'ultima ed il nuovo delitto, con ricadute in termini di elemento soggettivo, posto che mentre i fatti ascrivibili alla contravvenzione - erano - e sono puniti indifferentemente a titolo di dolo o colpa, il nuovo delitto richiede il **dolo generico**.

La maggiore tipizzazione dell'arma il cui porto viene punito ai sensi dell'art. 4, tramite la configurabilità di un delitto, restringe necessariamente l'ambito di applicazione dell'ipotesi di **lieve entità** di cui all'art. 4, comma 3, punita con la sola pena dell'ammenda, rispetto alla quale già la giurisprudenza si era espressa richiedendo, a tal fine, una valutazione non soltanto delle **dimensioni dello strumento atto ad offendere**, ma di tutte le **modalità del fatto** e della **personalità del reo** che possono dare un particolare significato al fatto obiettivo del porto ingiustificato¹.

In riferimento alla nuova ipotesi delittuosa, nella quale viene esplicitata una chiara descrizione dell'arma e delle sue caratteristiche dimensionali, legittimanti - nell'ottica del legislatore - quel passaggio da una contravvenzione ad un delitto, non sembra più possibile prevedere l'**ipotesi della lieve entità**, non previsto peraltro neppure dall'art. 4 bis.

La riforma appare conforme alla giurisprudenza di legittimità che ha in più occasioni escluso l'ipotesi della lieve entità per il porto di un **coltello a serramanico, con lama di 8 centimetri**, definito uno strumento concretamente idoneo a ledere, anche in modo grave².

Il delitto presenta una **cornice edittale** da 6 mesi a 3 anni, proporzionata ed equiparabile a quella della contravvenzione punita con l'arresto da uno a tre anni e con l'ammenda da 1.000 euro a 10.000 euro nella forma non aggravata, nonché a quello del delitto di cui all'art. 4 bis.

In caso di accertamento del delitto è previsto, inoltre, l'obbligo di comunicazione 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.*

L'art. 1 interviene, poi, sull'art. **4-bis, l.110/1975**, inserendo al comma 1, dopo la parola "licenza", anche gli **"strumenti con lama a due tagli e a punta acuta"** e prevedendo un ulteriore delitto, punito con la medesima pena della reclusione da uno a tre anni:

*"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 di blocco della lama o a scatto oppure apribili con una sola mano, nonché strumenti dotati di lama affilata o appuntita del tipo «a farfalla» oppure camuffati da altri strumenti od occultati in altri oggetti".*

La novella si pone in linea di continuità con la giurisprudenza di legittimità e di merito, incidendo sulla tipizzazione dell'oggetto del delitto.

L'inserimento di un delitto, accanto alle ipotesi contravvenzionali, era già stato previsto, sempre in materia di armi, dal D.L. 15 settembre 2023, n.123, convertito con modificazioni dalla Legge 13 novembre 2023, n.159, con l'inserimento della fattispecie di cui all'art. 4 bis.

Al secondo comma, relativo all'**ipotesi aggravata**, si è eliminato il riferimento "d'arma" al porto aggravato. Tale modifica rende applicabile le relative aggravanti sia al porto d'armi che al porto di particolari strumenti da punta e taglio, tipizzati e puniti dal primo comma.

In tal senso si pone anche la modifica della rubrica dell'art. 4 bis, sostituita con **porto di armi per cui non è ammessa licenza e di particolari strumenti da punta e taglio**.

Estremamente articolata diviene così la disciplina in materia di armi bianche (art. 4 co. 1, art. 4 co. 8, art. 4bis l. n. 110/1975, art. 699 c.p.), con il rischio di sovrapposizioni ed incertezze applicative.

¹ cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez. 1, 19 marzo 2019, n. 26636

² Cfr. Cass. Pen., Sez. 1, 8 novembre 2024 n. 5038

Anche a questi delitti sono applicabili le disposizioni previste all'art.4, **in materia di sanzioni amministrative accessorie**.

Viene inoltre inserita, in caso di condanna, la **confisca obbligatoria** degli strumenti descritti al comma 1.

Il decreto ha poi introdotto numerose sanzioni amministrative, connesse alla commissione di reati in materia di armi, ampliando i poteri del prefetto in materia penale.

Viene introdotta una **sanzione pecuniaria (art. 4ter l. 110/1975)**, da 200 a 1.000 euro, per chi esercita la responsabilità genitoriale sul minore di anni diciotto che commette uno dei reati di cui agli artt. 4 e 4 bis. Il riferimento generale ai reati e non ai soli delitti determina l'applicazione della sanzione anche nel caso in cui il minore commetta la contravvenzione di lieve entità.

Competente per la sua irrogazione è il Prefetto.

Il decreto inserisce poi una serie di nuove sanzioni amministrative pecuniarie in caso di **vendita o cessione a minori di anni diciotto di strumenti da punta o da taglio atti ad offendere**, prevedendo altresì una serie di obblighi di registrazione (**artt. 4-quater e 4-quinquies l. 110/1975**).

Vengono poi previste **sanzioni amministrative pecuniarie** per i **genitori**, in caso di reati commessi da minori con l'uso di armi e non, introducendo così una ipotesi di responsabilità amministrativa per fatto altrui che si somma a quella civile ex art. 2048 cod. civ.³.

In particolare, l'art.2 del decreto inserisce il comma 4 bis all'articolo 5 del decreto-legge 5 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, che prevede che: *Nel caso in cui taluno dei reati di cui al comma 2 è commesso successivamente all'ammonimento adottato ai sensi del predetto comma, nei confronti del soggetto che esercita la **responsabilità genitoriale** sul minore è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1.000 euro.*

Si tratta dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612 e 635 del codice penale, commessi da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne.

Il decreto poi prevede la **procedura di ammonimento** anche per i 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**.

E' prevista, infine, la medesima sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1000 euro per chi esercita la responsabilità genitoriale sul minore nel caso in cui taluno dei reati previsti dalla legge 29 maggio 2017 n. 71, disposizioni a tutela dei minori per la **prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo**, (articoli 594, 595, 612 e 612-ter del codice penale e all'articolo 167 del codice per la protezione dei dati personali) venga commesso successivamente all'ammonimento.

Perché le sanzioni amministrative possano essere applicate, saranno indispensabili una costante interlocuzione ed uno **scambio informativo** con gli **Uffici Minorili**, anche perché le suindicate sanzioni amministrative presuppongono non già una mera "denuncia ma la commissione di reati, vale a dire un accertamento giurisdizionale della loro commissione.

2. Furto con destrezza in casi particolari

L'**art. 3 c. 1 lett. c)** modifica l'art. 624-bis c.p., aggiungendo in rubrica e nel corpo della fattispecie il riferimento al «**furto con destrezza in casi particolari**». L'incriminazione viene estesa a chi si impossessi della *res* altrui «*agendo con destrezza su mezzi di pagamento anche elettronici*,

³ Può ricordarsi che all'art. 3 l. n. 689/1981 è invece previsto in via generale il principio di responsabilità personale anche per le violazioni amministrative

documenti di identità, strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari o su denaro o beni di valore tale da determinare un danno patrimoniale di rilevante gravità».

La disposizione deroga, per specialità, all'art. 625 c. 1 n. 4 c.p., elevando il furto con destrezza a fattispecie autonoma di reato negli specifici casi sopra indicati. Deve peraltro applicarsi il diritto vivente già formatosi sull'art. 625 c. 1 n. 4 c.p., secondo cui la nozione di destrezza non è integrata dal mero approfittamento della distrazione della persona offesa (Cass., sez. un., sent. 12 luglio 2017, n. 34090).

L'estensione alla destrezza dell'art. 624-bis c.p. – sia pure non generalizzata – desta gravi perplessità sotto il profilo della concreta proporzionalità della risposta sanzionatoria (art. 3 e 27 c. 3 Cost.).

Per una consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, la peculiare afflittività dell'art. 624-bis c.p. si giustifica per il particolare rango dei beni offesi dal furto in abitazione o con strappo. Sotto il primo profilo, viene infatti in rilievo l'inviolabilità del domicilio. Sul secondo versante, per contro, si registra l'esercizio di violenza che coinvolge – sia pur solo indirettamente – la persona, con conseguente pericolo di degenerazione in rapina, lesioni e financo nell'ipotesi *ex art.* 586 c.p.

Su queste basi, la Consulta ha rigettato – sia con riguardo al furto in abitazione, sia con riferimento al furto con strappo – le questioni di costituzionalità dell'art. 624-bis c.p., nella parte in cui non prevede una circostanza attenuante speciale laddove il fatto sia di lieve entità (Corte cost., sent. 22 dicembre 2025, n. 193; Corte cost., sent. 27 novembre 2025, n. 171).

La medesima *ratio* è sottesa alla ritenuta costituzionalità dell'art. 624-bis c. 4 c.p., nella parte in cui ascrive natura privilegiata alle circostanze aggravanti *ex art.* 625 c.p. (Corte cost., sent. 7 giugno 2021, n. 117).

Identiche valutazioni, infine, sono sottese al rigetto della questione di costituzionalità dell'art. 656 c. 9 lett. a) c.p.p., nella parte in cui preclude la sospensione dell'ordine di esecuzione in caso di condanna per furto in abitazione (Corte cost., sent. 27 settembre 2019, n. 216).

Orbene, l'ipotesi di furto con destrezza, inclusa dal decreto nell'art. 624-bis c.p., non attenta al domicilio né tantomeno si connota per un coefficiente di violenza. La dimensione dell'offesa è, pertanto, esclusivamente patrimoniale. Il che può suggerire una rimeditazione, limitatamente all'ipotesi di nuovo conio, degli orientamenti sopra citati della giurisprudenza costituzionale.

Particolarmente irragionevole, sul punto, appare la non sospensibilità dell'ordine di esecuzione, consentita invece per la più grave ipotesi di rapina *ex art.* 628 c. 1 c.p., il che lascia preconizzare un intervento ablatorio della Consulta, già registratosi con riguardo al furto con strappo (Corte cost., sent. 1° giugno 2016, n. 125).

3. L'introduzione dell'art. 628-bis c.p..

3.1 Contenuto essenziale della proposta.

L'art. 3, comma 1, lett. d) introduce nel codice penale **un nuovo art. 628-bis c.p.**, che il legislatore ha espressamente qualificato quale **circostanza aggravante “qualificata”**, che ricorre ogniqualevolta il fatto di cui all'art. 628, primo comma, c.p. sia 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 scorra in armi le campagne o le pubbliche vie, ovvero faccia uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali, armi, sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, **o impieghi ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio**.

La cornice edittale prevista per l'aggravante in commento risulta caratterizzata da particolare rigore: la pena, in particolare, è quella della reclusione da dieci a venticinque anni e multa da 6.000 a 9.000 euro; inoltre, se l'aggravante del primo comma del nuovo 628-bis c.p. concorre con una o più circostanze del terzo comma dell'art. 628 c.p. o con altra tra quelle indicate nell'art. 61 c.p., la pena è della reclusione da dodici a venticinque anni e multa da 7.000 a 9.000 euro.

È inoltre previsto un richiamo al quinto comma dell'art. 628 c.p. (c.d. “*blindatura forte*” in relazione al giudizio di bilanciamento *ex art.* 69 c.p.) nonché una circostanza attenuante premiale

(diminuzione da un terzo a due terzi) per il concorrente che si dissocia e impedisca ulteriori conseguenze o offra cooperazione probatoria/collaborativa qualificata (prove decisive per identificazione/cattura, recupero dei proventi o degli strumenti).

3.2 *Ratio* implicita, bene giuridico e “salto di qualità” rispetto all’art. 628 c.p.

La selezione degli “obiettivi” (banche, poste, ATM, trasporto valori, depositi) e delle modalità d’azione (armi, esplosivi, mezzi micidiali, sostanze chimiche/batteriologiche, sabotaggio) sembrerebbe determinare l’ingresso, all’interno dell’oggettività giuridica della rapina, di beni giuridici protetti che travalicano quelli strettamente patrimoniali e di autodeterminazione della vittima: **la norma mira a presidiare, ora, anche la sicurezza pubblica, accentuando la tradizionale qualificazione della rapina quale reato plurioffensivo.**

Gli elementi di più spiccata **specialità** rispetto alla fattispecie già prevista dall’art. 628 c.p., a ben vedere, devono rinvenirsi non già nella sola “pluriaggravazione” della fattispecie base, già variamente disciplinata dall’art. 628, terzo comma, c.p. (uso di armi, più persone riunite, ecc.), bensì in un’**inedita combinazione** tra: **(a)** *target* ad “elevata esposizione strategica” e **(b)** organizzazione e militarizzazione del *modus operandi*, idonee a generare un’accentuazione di pericolo diffuso (anche per i terzi) unitamente ad una maggiore difficoltà investigativa.

Come si è già avuto modo di anticipare e a dispetto della collocazione della nuova fattispecie all’interno di un articolo autonomo, si versa - pacificamente - al cospetto di una **circostanza aggravante ad effetto speciale**: tale scelta non risulta tuttavia distonica rispetto al “salto di qualità” del tipo criminoso sotteso alla nuova previsione normativa, posto che, per effetto del richiamo all’art. 628, quinto comma, c.p., **la pena minima destinata ad essere irrogata in concreto all’esito del giudizio si prefigura, come già segnalato, di indubitabile rigore.** L’espressa qualificazione del *novum* normativo in termini di circostanza aggravante, ancora, determina ricadute significative anche con riguardo al **regime di imputabilità soggettiva del fatto**: se è pur vero, infatti, che dalla riforma del 1990 le circostanze aggravanti non sono più imputate obiettivamente, cionondimeno la colpa richiesta per la loro ascrivibilità al soggetto agente ha una struttura *significativamente diversa* rispetto a quella che caratterizza l’evento di danno nell’ambito, ad esempio, di un delitto colposo d’evento. Mutano, del resto, gli stessi indici normativi di riferimento: art. 42, secondo comma, c.p. in presenza di un elemento costitutivo del fatto, art. 59 c.p. in presenza di circostanze aggravanti.

3.3 Tipicità e determinatezza: “gruppo organizzato”, “*scorre in armi*” e clausole di chiusura

Con riferimento al sintagma “**gruppo organizzato**”, esso costituisce l’**asse portante della nuova incriminazione**: a differenza di altre fattispecie già conosciute nell’ambito dell’ordinamento penale (associazione per delinquere *ex* art. 416 c.p.; associazione mafiosa *ex* art. 416-*bis* c.p., ecc.), **la nuova previsione non sembra affatto reclamare la stabilità del vincolo, il carattere aperto del programma criminoso perseguito, i caratteri minimi della struttura organizzativa dell’associazione e neppure la stessa esistenza di un vincolo associativo tra gli appartenenti al gruppo.** Ne consegue un rischio concreto che l’aggettivo “*organizzato*” degradi a mera etichetta valutativa, capace di attrarre nel 628-*bis* c.p. ipotesi di mera “coautoria coordinata”, con conseguente dilatazione dei regimi processuali speciali collegati alla nuova fattispecie ed altrove analizzati.

Il *deficit* di determinatezza risulta suscettibile solo in parte di “recupero postumo” attraverso un’interpretazione tassativizzante che passi attraverso la valorizzazione di indici oggettivi di preordinazione e ripartizione di compiti (ruoli, logistica, disponibilità di mezzi/armi, pianificazione, ripetitività); ciò risulterà tuttavia inevitabile al fine di scongiurare il rischio che la *vis attractiva* del “nuovo circuito speciale” si attivi, in modo sproporzionato, in relazione ad alcune “classi di eventi” difficilmente apparentabili con quelle - di obiettiva gravità - che l’intervento normativo mirava a selezionare.

Anche il riferimento al gruppo organizzato che “*scorre in armi*” si presta a qualche considerazione critica. La locuzione, infatti, appare di matrice storica e potenzialmente disallineata rispetto alla

criminologia contemporanea delle rapine “professionali” (colpi mirati e brevi, logistica, uso di veicoli e tecniche di intrusione). **La previsione può generare effetti selettivi poco razionali:** condotte altamente organizzate ma “silenti” potrebbero non ricadere nel 628-bis c.p., mentre condotte meno sofisticate ma più “visibili” potrebbero esservi attratte.

La clausola caratterizzata da maggior deficit di determinatezza, tuttavia, è quella posta in chiusura al primo comma del neointrodotta 628-bis c.p. (“ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio”). La formulazione, se interpretata estensivamente, rischia di trasformare la fattispecie in un contenitore elastico ed indefinito, con indiscutibili tensioni rispetto ai principi costituzionali e sovranazionali di legalità e prevedibilità. Per evitare un’espansione indeterminata del nuovo tipo criminoso appare imprescindibile la riconduzione al concetto di “sabotaggio” di tutte - **e soltanto** - le condotte caratterizzate dalla contestuale neutralizzazione di sistemi di sicurezza/trasporto/telecomunicazioni strettamente funzionali all’impossessamento o alla fuga e a modalità connotate da pericolo diffuso.

3.4 Trattamento sanzionatorio e proporzionalità: cornici edittali elevate e compressione della discrezionalità

La cornice edittale della nuova fattispecie (10–25 anni di reclusione), caratterizzata da un minimo particolarmente rigoroso ed affiancata, come visto, da stringenti limiti al giudizio di bilanciamento finisce con il decretare la riconduzione della fattispecie di nuova introduzione nell’alveo di quelle caratterizzate dal maggior carico sanzionatorio previste dall’intero codice penale, con un tetto massimo che supera perfino quello previsto in via generale per le pene detentive temporanee dall’art. 23 c.p..

Tuttavia, un trattamento sanzionatorio a tal punto elevato (pari al **doppio del minimo edittale della rapina base e a due volte e mezzo rispetto al massimo edittale di essa**) in tanto può risultare costituzionalmente giustificabile, a patto che la selezione del fatto tipico avvenga - dapprima da parte del legislatore e, in seconda battuta, da parte del giudice - in modo rigoroso, con esclusione, in particolare, di tutte le condotte **non** connotate da elevato rischio per la collettività (esplosivi, micidiali, chimico/batteriologico) e da un’organizzazione strutturata, nel senso precedentemente chiarito.

Laddove, all’opposto, il perimetro oggettivo di operatività della nuova fattispecie dovesse essere tracciato in modo scarsamente qualificato sul fronte dell’offensività (ad es. “gruppo organizzato” in senso debole; “armi” in senso ampio; clausola di chiusura indifferenziata, ecc.), il rischio sarebbe quello di un **appiattimento sanzionatorio “verso l’alto” rispetto ad una casistica concreta estremamente differenziata e tuttavia accomunata da un minimo edittale inderogabilmente alto**; ciò che finirebbe con il determinare, al contempo, la compromissione del potere/dovere di graduazione/personalizzazione della pena da parte del giudice, con **possibili tensioni rispetto ai principi costituzionali di ragionevolezza, proporzionalità e di finalismo rieducativo della pena**, nel senso già ripetutamente chiarito da parte della Corte costituzionale al ricorrere di “automatismi sanzionatori” di analoga tipologia.

Le considerazioni critiche sin qui espresse sono destinate ad aggravarsi ulteriormente con riferimento alla disciplina dettata dal secondo comma della nuova previsione normativa: la previsione di un minimo edittale pari a 12 anni in caso di concorso con una o più circostanze del terzo comma dell’art. 628 o con taluna delle aggravanti ex art. 61 c.p. produce un **effetto “cumulativo” potenzialmente sproporzionato**, specie se l’aggravante concorrente è “comune” e non esprime, dunque, un ulteriore e qualificato “salto” di pericolo. Un correttivo tecnicamente più coerente potrebbe passare per la distinzione tra aggravanti realmente qualificanti (armi da guerra/esplosivi, lesioni gravi, sequestro, ecc.) rispetto a quelle generiche, evitando automatismi severi e potenzialmente forieri di risposte sanzionatorie sperequate per eccesso.

Tale conclusione risulterebbe ulteriormente avvalorata anche dai principi recentemente ribaditi dalla Corte costituzionale con la pronuncia 113 del 2025 con la quale si è ribadito che la *ratio* garantistica del principio di legalità dei reati e delle pene - posto a tutela, in primis, della libertà della persona e

della sicurezza delle sue libere scelte di azione - non si oppone “*a che il giudice possa (e talvolta debba) interpretare restrittivamente una disposizione incriminatrice, escludendone l'applicazione allorché sia chiaro che il suo testo plus dixit quam voluit: ogniqualvolta, cioè, la sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta sia preclusa dall'interpretazione corretta di quest'ultima, imposta dal suo rapporto con la pena prevista dal testo normativo, alla luce del principio costituzionale di proporzionalità della pena*”.

3.5 Attenuante premiale: dissociazione/collaborazione e profili applicativi

La diminuzione da un terzo a due terzi per il concorrente che si dissocia e impedisca conseguenze ulteriori ovvero fornisca cooperazione qualificata (prove decisive, cattura, recupero proventi/strumenti) è coerente con la logica di contrasto a gruppi organizzati. Essa può favorire defezioni e recupero del profitto illecito.

La clausola delle “prove decisive”, tuttavia, può alimentare un contenzioso sull'intensità richiesta per la rilevanza del contributo: un correttivo che valorizzi tempestività ed effettività della collaborazione appare, in tal senso, estremamente auspicabile al fine di evitare disparità di trattamento inconciliabili con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

3.6 Rapporti con altre fattispecie incriminatrici e concorso apparente

La nuova fattispecie di cui all'art. 628-*bis* c.p. interseca il perimetro di operatività delle aggravanti della rapina (art. 628, terzo comma, c.p.), dei reati in materia di armi/esplosivi, delle fattispecie associative (art. 416 e 416-*bis* c.p.) e, in casi estremi, persino dei reati contro la pubblica incolumità o eversivi qualora il “sabotaggio” trascenda la stretta funzionalità rispetto alla sottrazione.

A tal proposito una chiara presa di posizione sul punto da parte del legislatore in sede di conversione consentirebbe di scongiurare il rischio di un controproducente incremento delle incertezze sulla qualificazione giuridica e, con esse, del contenzioso giudiziario.

3.7 Le modifiche accessorie all'introduzione dell'art. 628-*bis* c.p.

L'introduzione dell'art. 628-*bis* c.p. ha imposto una serie di interventi di coordinamento. La più parte di essi riposa sul presupposto della parificabilità della fattispecie di nuovo conio – anche in punto di esigenze processuali – alla rapina aggravata *ex* art. 628 c. 3 c.p.

L'**art. 3 c. 1 lett. e)** modifica l'art. 648 c. 1 c.p., prevedendo un inasprimento di pena per la ricettazione allorché la *res* derivi non più soltanto dal delitto di rapina aggravata, ma anche dalla fattispecie *ex* art. 628-*bis* c.p. Un identico intervento viene operato, per la ricettazione di beni culturali *ex* art. 518-*quater* c.p., dall'**art. 3 c. 1 lett. b)**.

La rapina *ex* art. 628-*bis* c.p. viene poi affiancata alla rapina aggravata *ex* art. 628 c. 3 c.p. nell'art. 407 c. 2 lett. a) n. 2 c.p.p., in punto di termini di durata delle indagini (**art. 3 c. 2 lett. b)**).

Lo stesso dicasi per l'inserimento nel catalogo *ex* art. 4-*bis* c. 1-*ter* o.p. (**art. 3 c. 4**) Ne consegue la preclusione all'applicazione di pene sostitutive (art. 59 l. 24 novembre 1981, n. 689), astrattamente accessibili *quoad poenam* quantomeno in caso di applicazione della circostanza attenuante a effetto speciale *ex* art. 628-*bis* c. 4 c.p. Trattasi di scelta non costituzionalmente censurabile, rientrando nella discrezionalità legislativa la sottrazione alle pene sostitutive di reati connotati da una gravità astratta particolarmente marcata⁴.

Non mancano peraltro interventi volti alla creazione di un regime speciale per l'art. 628-*bis* c.p., stante la sua maggiore gravità astratta rispetto alla rapina *ex* art. 628 c. 3 c.p.

In questa direzione muove l'inclusione dell'art. 628-*bis* c.p. nel catalogo dei reati distrettuali *ex* art. 51 c. 3-*quinq*ues c.p. (**art. 3 c. 2 lett. a)**), cui è estranea la rapina *ex* art. 628 c. 3 c.p. La scelta pare giustificarsi in ragione della natura organizzata della nuova fattispecie di rapina, che suggerisce un collegamento, quantomeno criminologico, con l'area della criminalità associativa. L'estraneità all'area della pedopornografia e della criminalità informatica – cui ha riguardo l'art. 51 c. 3-

⁴ cfr. Corte cost., sent. 29 luglio 2025, n. 139

quinqüies c.p.p. – avrebbe peraltro reso sistematicamente più opportuna l’inclusione nell’art. 51 c. 3-*bis* c.p.p.

L’inclusione della nuova fattispecie all’interno del catalogo dei reati distrettuali ha radicalmente omesso di confrontarsi, tuttavia, con il conseguente e significativo aggravio di lavoro che tale previsione sarà destinata ad innescare sugli Uffici Giudiziari distrettuali: con il rischio, oltremodo evidente, di una vanificazione dell’efficacia e tempestività della risposta giurisdizionale sottesa alla previsione di cui si discute.

L’assimilazione all’area della criminalità organizzata giustifica pure l’inclusione dell’art. 628-*bis* c.p. nel regime speciale dettato, in materia di intercettazioni telefoniche, dall’art. 13 c. 3-*bis* d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. con modif. in l. 12 luglio 1991, n. 203 (**art. 3 c. 3**).

4. Le disposizioni in tema di confisca

Gli artt. 3 c. 1 lett. a) e 5 del decreto-legge incidono, in senso estensivo, sulla materia della confisca. L’**art. 3 c. 1 lett. a)** inserisce nel catalogo dei reati legittimanti la confisca allargata (art. 240-*bis* c.p.) la rapina aggravata *ex art.* 628 c. 3 c.p., nonché la nuova fattispecie di rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato (art. 628-*bis* c.p.).

La scelta pare conforme ai *dicta* della Consulta, che hanno tracciato i limiti di compatibilità costituzionale della confisca per sproporzione⁵.

Invero, la rapina aggravata *ex art.* 628 c. 3 c.p. e la rapina organizzata *ex art.* 628-*bis* c.p. sono delitti dall’intrinseca natura lucro-genetica, al pari dell’estorsione, inclusa da tempo nel catalogo dei reati-matrice dell’ablazione.

In quest’ottica, parrebbe anzi opportuna l’inclusione generalizzata della rapina nell’art. 240-*bis* c.p. Il reato in esame – inclusa la nuova ipotesi *ex art.* 628-*bis* c.p. – non contempla infatti la confisca per equivalente. Ne conseguono stringenti limiti probatori alla confisca di denaro, che, all’esito di un recente intervento delle Sezioni Unite della Cassazione, ha perso l’attributo di confisca immancabilmente diretta⁶.

Il Giudice sarà in ogni caso chiamato a verificare, ai fini dell’ablazione *ex art.* 240-*bis* c.p., la sussistenza di un rapporto di ragionevolezza temporale tra la commissione del delitto di rapina e l’acquisto del cespite confiscando. Come già chiarito dalla Consulta, resta poi ferma la possibilità di non applicare la confisca allorquando il fatto di rapina appaia del tutto episodico o produttivo di modestissimo arricchimento, sì da non far sorgere una ragionevole presunzione di illecita accumulazione di ricchezza.

L’**art. 5** dello schema di decreto dilata viceversa la confisca speciale *ex art.* 73 c. 7-*bis* DPR n. 309/1990. La confisca obbligatoria ivi prevista è condivisibilmente estesa agli autoveicoli e agli altri beni mobili (registrati e non registrati), utilizzati per la commissione di uno dei fatti di reato *ex art.* 73 t.u. stup., o che abbiano comunque agevolato la commissione degli stessi. Esulano viceversa dalla confisca speciale i beni immobili.

La disposizione in esame si applica anche all’art. 73 c. 5 t.u. stup. Per converso, irragionevolmente, non è stata prevista un’analogia estensione per l’identica fattispecie di confisca prevista dall’art. 74 c. 7-*bis* t.u. stup.

In difetto di una espressa specificazione – presente invece nel primo periodo dell’art. 73 c. 7-*bis* t.u. stup. – non pare consentita la confisca per equivalente.

La confisca degli *instrumenta sceleris* perde, dunque, il carattere di facoltatività previsto dall’art. 240 c. 1 c.p. Il richiamo alla mera agevolazione del reato pare altresì determinare un alleggerimento dell’onere probatorio imposto al pubblico ministero. Diversamente da quanto affermato dalla

⁵ Cfr. Corte cost., sent. 7 novembre 2025, n. 166; Corte cost., sent. 21 febbraio 2018, n. 33

⁶ Cass., sez. un., sent. 8 aprile 2025, n. 13783

giurisprudenza di legittimità con riferimento all'art. 240 c. 1 c.p., non è cioè necessario l'apprezzamento di un legame di destinazione esclusiva della *res* al reato⁷.

Resta ferma la non confiscabilità dei beni appartenenti a terzo estraneo al reato, sulla scorta di un principio generale. Il che presuppone peraltro la buona fede del terzo, intesa come sussistenza di una condizione di affidamento incolpevole⁸.

In punto di diritto intertemporale, la confisca in esame, avendo ad oggetto beni strumentali non intrinsecamente pericolosi, assume natura punitiva, come di recente chiarito dalla Consulta sia pure in ambito penale societario⁹. Ne segue l'irretroattività della sua applicazione, ferma la confiscabilità in via facoltativa del cespite *ex art.* 240 c. 1 c.p.

5. Il nuovo reato del Codice della Strada

L'art. 8 del Decreto legge prevede l'inserimento del comma 7 bis all'interno dell'art. 192 d. lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Codice della Strada), così introducendo una nuova fattispecie penale volta a punire chi non si ferma all'alt delle Forze di polizia dandosi alla fuga.

In particolare, l'obbligo di fermarsi era già dettagliato ai commi 1 e 4 dell'art. 192 CdS e viene in rilievo allorquando i funzionari, ufficiali ed agenti ai quali spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale, quando siano in uniforme o muniti dell'apposito segnale distintivo intimano l'alt o nel caso dei posti di blocco.

Il legislatore aveva già disciplinato le conseguenze in caso di violazione a tale obbligo, intervenendo anche di recente con il Decreto legge 11 aprile 2025 nr. 48 e prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria e la sanzione accessoria della sospensione della patente.

L'intento, quindi, del legislatore del 2026 è quello di dare una veste penale alla fattispecie in commento, prevedendo una nuova ipotesi di illecito penale che viene in rilievo quando il soggetto che si ferma all'alt degli organi di polizia si dà alla fuga con modalità pericolose per la pubblica e privata incolumità.

La **pena** prevista è quella della reclusione da 6 mesi a 5 anni; oltre alla pena principale è anche disposta la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni e la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, salvo che non appartenga a persona estranea al reato.

Per questa nuova ipotesi di reato è prevista la possibilità anche di eseguire l'**arresto in flagranza differita**, allorquando non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica. In questo caso è applicabile, in via cautelativa e provvisoria, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente.

L'intervento normativo è dunque volto a trasformare in reato il previgente illecito amministrativo.

Va detto, tuttavia, che per giurisprudenza consolidata la condotta del conducente che non ottempera all'obbligo di fermarsi imposto dagli agenti di polizia stradale ed anzi aumenta la velocità del veicolo dandosi alla fuga e tenendo una condotta di guida che crei pericolo per l'incolumità pubblica, viene sussunta nel reato p. e p. dall'art. 337 c.p., punito con la reclusione da 6 mesi a 5 anni, cornice edittale identica a quella prevista dal nuovo reato introdotto nel comma 7 bis dell'art. 192 CdS.

La nuova fattispecie appare delineata tenendo a mente i requisiti indicati dalla giurisprudenza perché possa dirsi integrata la resistenza a pubblico ufficiale (ovvero che la fuga avvenga con modalità pericolose per la pubblica e privata incolumità, ad esempio con manovre spericolate), sicché non dovrebbero porsi particolari problemi in ordine al rapporto di specialità che lega le due fattispecie di reato. Valutando l'analogia nella struttura del reato, nella condotta contestata, nel bene giuridico tutelato, appare evidente la sussistenza di una sostanziale continuità normativa tra le due ipotesi

⁷ Cfr. Cass., sez. III, sent. 3 luglio 2023, n. 33432

⁸ Cfr. Cass., sez. un., sent. 17 marzo 2015, n. 11170; Cass., sez. un., sent. 8 giugno 1999, n. 9

⁹ Cfr. Corte cost., sent. 4 febbraio 2025, n. 7

criminosi. Invero, la nuova fattispecie incriminatrice copre la stessa condotta precedentemente collocata all'interno dell'art. 337 c.p. con una operazione interpretatrice ad opera della giurisprudenza: permane, quindi l'illiceità della condotta e la sua conseguente punizione, peraltro perfettamente sovrapponibile sul versante della pena principale (reclusione da 6 mesi a 5 anni). La novella legislativa ha altresì disposto la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni e la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, in ciò differenziandosi rispetto alla normativa previgente sia penale che amministrativa. L'art. 337 c.p., come noto, non prende in esame questo aspetto, mentre il Codice della Strada ha disciplinato tale illecito amministrativo punendolo con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 a 600 euro e la decurtazione di 5 punti dalla patente di guida, mentre nell'ipotesi di recidiva nel biennio la decurtazione è aumentata a 10 punti e, solo in questo caso, viene applicata anche la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da 15 a 30 giorni.

6. Estensione dell'art. 583-quater c.p.

L'art. 11 prevede una ulteriore integrazione del testo dell'art. 583-quater c.p., introducendo tra le persone offese della fattispecie anche i **dirigenti scolastici** e il **personale docente** della scuola nonché il 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.

Il Legislatore, oltre a integrare in tal senso il **comma 2** dell'art. 583-quater e a introdurre un nuovo **comma 3**, modifica la **rubrica dell'articolo**, così riformulata: *“Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, a un dirigente scolastico o a un membro del personale docente della scuola, 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 e accertamento delle infrazioni nell'ambito dei servizi di trasporto ferroviario o agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive”*.

Si tratta dell'ennesimo intervento che si registra con riferimento all'art. 583-quater c.p.: introdotta nel 2007¹⁰ in relazione alle *Lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive*, la disposizione è stata dapprima modificata nel 2020¹¹, estendendo la più intensa tutela al *personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali*; con un successivo intervento del 2023¹² ha quindi esteso la fattispecie ad ogni forma di lesione, differenziando la pena a seconda della gravità delle stesse; quindi, con cadenza annuale, il legislatore è tornato a intervenire sul testo dell'art. 583-quater c.p., dapprima nel 2024¹³, prevedendo che della più intensa tutela accordata dalla norma potessero beneficiare anche i *servizi di sicurezza complementare in conformità alla legislazione vigente* in relazione all'esercizio di professioni sanitarie; quindi, per ben due volte, nel 2025¹⁴, dapprima elevando la cornice editale di riferimento e successivamente introducendo tra le persone offese altresì *gli arbitri e gli altri soggetti che*

¹⁰ Il D.L. 8 febbraio 2007, n. 8 (in G.U. 08/02/2007, n.32), convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2007, n. 41 (in G.U. 05/04/2007, n. 80), ha disposto (con l'art. 7, comma 1) l'introduzione dell'art. 583-quater c.p.

¹¹ La L. 14 agosto 2020, n. 113 (in G.U. 09/09/2020, n.224) ha disposto (con l'art. 4, comma 1) l'introduzione di un comma in fine all'art. 583-quater; (con l'art. 4, comma 2) la modifica dell'art. 583-quater, rubrica.

¹² Il D.L. marzo 2023, n. 34 (in G.U. 30/03/2023, n.76), convertito con modificazioni dalla L. 26 maggio 2023, n. 56 (in G.U. 29/05/2023, n. 124), ha disposto (con l'art. 16, comma 1, lettera a)) la modifica della rubrica dell'art. 583-quater; (con l'art. 16, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 583-quater, comma 2.

¹³ Il D.L. 1° ottobre 2024, n. 137 (in G.U. 01/10/2024, n.230), convertito con modificazioni dalla L. 18 novembre 2024, n. 171 (in G.U. 25/11/2024, n. 276) ha disposto (con l'art. 1, comma 01) la modifica dell'art. 583-quater, comma 2.

¹⁴ Il D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (in G.U. 11/04/2025, n.85) ha disposto (con l'art. 20, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 583-quater, comma 1; (con l'art. 20, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 583-quater, comma 2; (con l'art. 20, comma 1, lettera c)) la modifica dell'art. 583-quater, rubrica.

assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, in occasione delle quali fosse stato commesso il fatto a loro danno¹⁵.

Questo innesto ha comportato la contestuale riformulazione della rubrica e coordinamento con l'art. 380, comma 2, c.p.p. in tema di **arresto obbligatorio in flagranza**, intervento che si inserisce in una linea di progressiva espansione delle aggravanti fondate sulla qualità della persona offesa e che, pur rispondendo a finalità di rafforzamento della tutela in contesti caratterizzati da elevata esposizione al rischio, ripropone criticità di ordine sistematico già emerse nei precedenti interventi succedutisi con cadenza ravvicinata dal 2007 ad oggi, spesso mediante decretazione d'urgenza, determinando una stratificazione normativa che incide sulla coerenza complessiva del sistema e, per l'effetto, rischia di alimentare incertezze interpretative.

In tale prospettiva, la scelta di estendere selettivamente la tutela a specifiche categorie, quali il personale docente e dirigente, espone a possibili profili di irragionevolezza ex art. 3 Cost., ove non accompagnata da un'adeguata giustificazione in termini di maggiore offensività del fatto, soprattutto alla luce dell'esclusione di figure operanti nel medesimo contesto, quali il personale amministrativo e ausiliario della scuola, nonché, con riferimento al settore ferroviario, di ulteriori operatori non direttamente coinvolti nelle attività di accertamento delle infrazioni, come il personale ausiliario, i macchinisti o gli addetti operanti nelle stazioni, con conseguente disallineamento tra ratio di tutela e delimitazione soggettiva della norma; analoghe criticità emergono sotto il profilo della delimitazione oggettiva della fattispecie, in quanto il riferimento alle attività svolte "*a bordo dei convogli*" e alle sole funzioni di prevenzione e accertamento delle infrazioni rischia di restringere irragionevolmente l'ambito applicativo, escludendo situazioni sostanzialmente omogenee sotto il profilo del rischio e della funzione esercitata, con effetti rilevanti sul piano sanzionatorio e applicativo.

La reiterazione degli interventi legislativi, inoltre, non ha risolto il persistente contrasto in ordine alla **natura giuridica della fattispecie** di cui all'art. 583-quater c.p., qualificata alternativamente come circostanza aggravante o come autonoma fattispecie di reato, con la giurisprudenza di legittimità orientata, sia pure non in modo consolidato, verso la seconda opzione in ragione della tipizzazione per specialità, della centralità della qualifica della persona offesa e del nesso funzionale tra condotta ed esercizio delle funzioni, con conseguenze significative in tema di procedibilità e di esclusione del bilanciamento con attenuanti, profilo sul quale il legislatore non è intervenuto neppure in occasione dell'ultima riforma, lasciando irrisolte le ricadute applicative connesse al mancato coordinamento con l'art. 582, comma 2, c.p..

Nel complesso, l'intervento del 2026, pur coerente con la finalità di rafforzare la tutela in ambiti sensibili quali quello scolastico e dei trasporti, conferma la tendenza a un'espansione disorganica delle **aggravanti "di categoria"**, con conseguente rischio di frammentazione del sistema penale e di sovrapposizione con discipline già esistenti, rendendo preferibile, sotto il profilo tecnico-legislativo, una formulazione più generale ancorata alla funzione esercitata nell'ambito del pubblico servizio piuttosto che all'individuazione nominativa di singole categorie, in modo da garantire maggiore coerenza, proporzionalità e tenuta sistematica dell'intervento normativo. Quanto osservato, peraltro, deve essere valorizzato anche alla luce della decisione di non recepire la previsione contenuta all'art. 1 del DDL che proponeva, con l'introduzione dell'art. 61, n. 11-duodecies c.p., la previsione di un'aggravante comune applicabile ai delitti non colposi contro la vita, l'incolumità individuale e la libertà morale, quando il fatto sia commesso contro soggetti iscritti all'albo dei giornalisti, ovvero contro direttori di quotidiani o pubblicazioni periodiche, nell'atto o a causa dell'attività giornalistica o dell'incarico di direzione. In altri termini, se si giustifica una tecnica normativa come quella finora descritta, non si comprendono le ragioni del mancato recepimento di quest'ultima aggravante.

¹⁵ Il D.L. 30 giugno 2025, n. 96 (in G.U. 30/06/2025, n.149), convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2025, n. 119 (in G.U. 09/08/2025, n. 184) ha disposto (con l'art. 15, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 583-quater, ultimo comma.

Parte Seconda – Ordine e sicurezza pubblici

1. Zone rosse e allontanamento

L'art. 4 del d.l. tende ad estendere la disciplina delle *Zone a vigilanza rafforzata* e del *divieto di accesso ai centri urbani*, introducendo anche una ipotesi di flagranza differita per i danneggiamenti compiuti in occasione di manifestazioni pubbliche.

E' anzitutto prevista l'estensione della disciplina già introdotta con d.l. 20 febbraio 2017 n. 14 (conv. con modif. in l. 18 aprile 2017 n.48), ovvero l'allontanamento dalle c.d. *zone rosse* e il c.d. *Daspo Urbano*.

L'art. 9 del d.l. n. 14/2017 prevede infatti che sia applicata una sanzione amministrativa a coloro che impediscono ad altri l'accesso e la fruibilità di **zone specifiche** quali aeroporti, stazioni ferroviarie ecc. in violazione del divieto di stazionamento ed occupazione; contestualmente all'accertamento della condotta illecita viene **ordinato l'allontanamento** dal luogo in cui è commesso il fatto (con un provvedimento necessariamente motivato e scritto, con efficacia di 48 ore, disciplinato dal successivo art.10).

L'art. 4 del nuovo decreto sicurezza estende l'allontanamento al soggetto che, nelle stesse aree, *“tiene comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti da cui derivi un concreto pericolo per la sicurezza”*.

La stessa disciplina è poi estesa dall'art. 9 co. 3 d.l. 14/2017 anche ad **altre aree di interesse** sotto il profilo della sicurezza, individuate dai regolamenti di polizia urbana (presidi sanitari, plessi scolastici e universitari, zone archeologiche, zone con flussi di turisti ecc.); dal richiamo che il comma 3 fa ai co. 1 e 2 si desume che la nuova disciplina dell'allontanamento in caso di condotte pericolose si applica anche in riferimento a tali luoghi.

Il nuovo decreto legge *sicurezza* introduce poi un **comma 3 bis**, che consente al Prefetto (di concerto con altre autorità) di individuare (con effetto della indicazione/classificazione per 6 mesi, rinnovabili fino a 18 mesi) specifiche zone urbane caratterizzate da gravi e ripetuti episodi di criminalità o di illegalità *“nelle quali è disposto l'allontanamento di soggetti denunciati, condannati e cc....che nelle predette zone tengono comportamenti violenti, minacciosi ...che impediscono la fruibilità e sono un pericolo per la sicurezza”*; all'interno di tale aree, le Forze dell'Ordine (organo accertatore) potranno dunque coattivamente ordinare l'allontanamento con le forme di cui all'art.10, ovvero con atto scritto motivato, la cui efficacia cessa dopo 48 ore dall'accertamento.

La violazione dell'ordine di allontanamento costituisce illecito amministrativo ed è autonomamente sanzionata.

L'art.10 d.l. 14/2017 viene inoltre modificato con l'introduzione di un comma 3 bis, che estende il divieto di accesso anche nei confronti di coloro che risultino anche solo **denunciati o condannati**, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei reati di cui al comma 6 quater (*violenza a persone o cose alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche in cui vi è obbligo di arresto ex art.380 cpp e nel caso di delitto ex art.583 quater c.p. commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico od aperto al pubblico*) se *“commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico od aperto al pubblico (...) qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza”*).

Si registra dunque una ulteriore estensione dei reati che fungono da presupposto per la definizione di pericolosità dei destinatari dell'ordine di allontanamento (anche a seguito di semplice denuncia, non è chiaro se anche contestuale al provvedimento di allontanamento).

Va allora rilevato come:

- le aree (cc.dd. *zone rosse*) sono individuate in quanto luoghi di *“gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità”*; non sempre tali circostanze sono però conosciute dal Prefetto e non sempre le relative notizie sono ostensibili da parte di coloro che partecipano al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica o da parte del Procuratore della Repubblica; l'individuazione

delle aree potrebbe dunque rispondere più ad un malessere diffuso fra la popolazione che non ad effettive esigenze di sicurezza;

- nei piccoli centri, di fatto, può accadere che zone di illiceità si estendano a tutto il territorio comunale (es. luoghi di spaccio in più punti della città); l'effetto limitativo della libertà personale sarà allora particolarmente consistente;

- la conoscenza delle zone a rischio da parte di soggetti dediti al crimine determinerà il continuo spostamento sul territorio, proprio al fine di evitare l'ordine di allontanamento, ottenendo così un effetto paradosso rispetto alle intenzioni del legislatore;

- non è chiaro il nesso tra le zone a rischio criminalità, come individuate dalle varie autorità, ed il divieto di accesso nelle stesse zone per coloro che hanno commesso violenze in occasione di manifestazioni pubbliche; il divieto di accesso dovrebbe infatti servire ad evitare determinati reati commessi in una determinata zona, ove non necessariamente si svolgono manifestazioni pubbliche con violenze; il riferimento alle violenze nelle manifestazioni pubbliche è quindi meramente sintomatico di una presunta capacità criminale sotto il profilo soggettivo, con il rischio di disegnare una sorta di *colpa d'autore*;

- l'estensione del *Daspo Urbano* anche ai soggetti solo denunciati (o condannati con sentenza non definitiva) collide con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost., senza neppure compensare tale previsione con l'estensione delle garanzie previste per il procedimento di prevenzione.

Va poi sottolineato che, con sentenza n.20 del 12 gennaio 2026 (dep. il 24 febbraio 2026), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art.13 del d.l. 14/2017 (c.d. *Daspo antirissa*), per contrasto con l'art. 13 Cost., nella parte in cui non prevede che il provvedimento limitativo del Questore (nel caso di specie il divieto di accesso ai bar ecc.) abbia una estensione così ampia da finire per limitare in modo consistente la libertà personale (ad es. quando prevede il divieto generale di frequentare tutti i bar e i locali della provincia); secondo la Corte, in casi siffatti è necessario che il provvedimento del Questore venga convalidato dal Giudice per le indagini preliminari, come accade per il Daspo Sportivo accompagnato dall'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (estendendo dunque le previsioni dell'art. 6 co. 3 e 4 l. n. 401/1989).

Mentre il nuovo decreto legge estende il divieto di accesso, dunque, la Corte Costituzionale richiama il legislatore al necessario rispetto dei limiti alla libertà di movimento. I medesimi rilievi operati in quella sede dalla Corte possono essere richiamati anche in relazione alla nuova figura di divieto di accesso alle aree indicate dal Prefetto.

2. Arresto differito per danneggiamento

Viene infine estesa dall'art. 4 del decreto la possibilità di **arresto differito** anche per gli autori di danneggiamento in occasione di pubbliche manifestazioni (misura già prevista dall'art. 10 co. 6 quater d.l. n. 14/2017 per gli autori di reati commessi con violenza alle persone o alle cose compiuti in presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, ma allora limitato ai soli casi di arresto obbligatorio in flagranza o al delitto di cui all'art. 583 quater c.p.). La dilatazione della nozione di *flagranza* viene dunque oggi a colpire anche un semplice reato contro il patrimonio per cui è previsto solo l'arresto facoltativo.

3. Perquisizione d'urgenza

L'art. 7 del nuovo decreto è dedicato alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

E' anzitutto prevista una estensione della possibilità per la polizia giudiziaria di operare una **perquisizione sul posto** quando sospetti che la persona possa detenere armi, esplosivi o strumenti di effrazione, già prevista dall'art. 4 l. 152/1975, dandone comunicazione al PM entro 48 ore. Tale possibilità viene ora estesa anche ai “*servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico*” e, soprattutto, in occasione di operazioni “*destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente*

afflusso di persone”, laddove ... “*appaiono costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l’incolumità pubblica o individuale*”.

Cambia anche il presupposto perché possa essere operata la perquisizione, possibile non più quando l’*atteggiamento* o la *presenza* non appaia *giustificabile* in relazione a *specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo*, ma quanto atteggiamento e presenza *appaiono costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l’incolumità pubblica o individuale*, introducendo nozioni assai vaghe ed indeterminate proprio laddove vengono delineati i presupposti per una azione tanto invasiva da parte della p.g..

Muta infine l’oggetto da ricercare, comprensivo ora anche di “*strumenti atti ad offendere*”, nozione parimenti molto ampia e potenzialmente adatta a ricomprendere anche oggetti che normalmente hanno una diversa destinazione ma che, se utilizzati in modo improprio, possono anche servire per l’offesa alla persona.

Può essere in questa sede evidenziato come l’art. 13 Cost. richieda per ogni caso di ispezione o perquisizione personale un atto motivato dell’autorità giudiziaria o convalidato da quest’ultima entro 48 ore, qualora – per i casi di urgenza – vi abbia provveduto l’autorità di pubblica sicurezza¹⁶; il nuovo decreto legge, invece, prevede un semplice obbligo di comunicazione al PM, ma non la convalida dell’operato della p.g..

4. Fermo per accertamenti

Viene poi introdotta nel testo del d.l. n. 59/1978¹⁷ anche una nuova ipotesi di **fermo di polizia** per *accertamenti* e per un massimo di 12 ore (art.11 bis), che si aggiunge a quello già previsto dall’art. 11 per identificazione per chi rifiuti di dichiarare le proprie generalità o le dichiari false, con possibilità di trattenimento per un massimo di 24 ore, con immediata comunicazione al PM, che può ordinare il rilascio se non ne ravvisa i presupposti¹⁸.

Il nuovo decreto introduce uno strumento analogo per operazioni di polizia svolte in occasione di manifestazioni; in tali casi, è possibile l’accompagnamento in ufficio di persone sospettate di mettere in pericolo il pacifico svolgimento della manifestazione, con trattenimento per accertamenti fino a 12 ore. Sono ‘sospettabili’ tutti quelli che sono in possesso di oggetti atti ad offendere o sono gravati da precedenti penali o segnalazioni di polizia. Il Pm può ordinare l’immediato rilascio se, avvisato, ritiene che non ci siano le condizioni per il trattenimento.

La disposizione ha chiare finalità preventive, diverse da quelle proprie dell’art. 349 c.p.p. (identificazione dell’autore del reato - identificazione di PG); va peraltro evidenziato che il difensore non ha diritto di assistervi (art. 356 c.p.p.).

Poiché una parte essenziale della attività di identificazione si sostanzia in rilievi segnaletici, l’art.11 va correlato con quanto disposto dall’art 4 TULPS (r.d. 18 giugno 1931 n. 773) che prevede: “*l’autorità di pubblica sicurezza ha la facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la propria identità sono sottoposte a rilievi segnaletici; hanno inoltre la facoltà di ordinare alle persone pericolose o sospette di munirsi entro*

¹⁶ V. Corte Cost. sentenza n. 127 del 2022; in applicazione di tale criterio, sentenze n. 203 del 2024, n. 22 del 2022, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004, n. 105 del 2001, n. 238, n. 194, n. 193 e n. 143 del 1996, n. 23 del 1975, n. 45 del 1960 e n. 2 del 1956

¹⁷ d.l. 21 marzo 1978 n.59 intitolato “*norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*” (conv. in L.18 maggio 1978 n. 191)

¹⁸ Art. 11: “*gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici chiunque, richiestone, rifiuta di dichiarare le proprie generalità ed ivi trattenerlo per il tempo strettamente necessario al solo fine della identificazione e comunque non oltre le 24 ore. La disposizione del comma precedente si applica anche quando ricorrono sufficienti indizi per ritenere la falsità delle dichiarazioni della persona richiesta sulla propria identità personale o dei documenti d’identità da essa esibiti. Dell’accompagnamento e dell’ora in cui è stato compiuto è data immediata notizia al procuratore della Repubblica il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni di cui ai commi precedenti, ordina il rilascio delle persone accompagnate. Al procuratore della Repubblica è data altresì notizia del rilascio della persona accompagnata e dell’ora in cui è avvenuto*”.

un dato termine della carta di identità e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali o degli agenti di pubblica sicurezza”.

La norma – che risale al 1931 - era vigente al momento della entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che all’art.13 ha previsto che *“non è ammessa forma alcuna di detenzione, ispezione o perquisizione personale né qualsiasi altra restrizione della libertà personale se non per atto motivato della autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l’autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori che devono essere comunicati entro 48 ore all’autorità giudiziaria e se questa non li convalida nelle successive 48 ore si intendono revocati e restano privi di ogni effetto”.*

Si è posta quindi la questione della compatibilità di tale previsione (art. 4 TULPS) con la norma costituzionale poiché la *“sottoposizione a rilievi segnaletici”* potrebbe assumere forme concrete di limitazione della libertà personale o sostanzarsi in una *“ispezione”*.

La Corte Costituzionale, con sentenza n.30 del 1962, ha chiarito che *“l’art.13 non si riferisce a qualsiasi limitazione della libertà personale ma a quelle limitazioni che violano il principio tradizionale dell’habeas corpus; tuttavia, come risulta in particolare dalla sentenza 19.6.1956 n.11, che dichiarò illegittima le disposizioni concernenti l’ammonizione, la garanzia dell’habeas corpus non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica delle persone ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all’altrui potere; il problema da risolvere è dunque questo: se l’esecuzione dei rilievi segnaletici importi l’assoggettamento fisico o morale di una persona al potere dell’organo di polizia tale da costituire una restrizione della libertà personale equiparabile all’arresto”.*

Quali esempi di rilievi equiparabili alle ispezioni, la Corte indica quelli compiuti in parti del corpo non esposte normalmente alla vista altrui; quali esempi di rilievi consentiti, indica i descrittivi, i fotografici, gli antropometrici ed i dattiloscopici eseguiti secondo criteri scientifici ordinari, che possono richiedere anche una momentanea immobilizzazione della persona per descriverne, fotografarne o misurarne gli aspetti nelle parti normalmente esposte alla altrui vista.

La Corte ha, quindi, dichiarato, in riferimento all’art.13 della Costituzione, la illegittimità costituzionale dell’art.4 TULPS nella parte in cui consente rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali ai sensi della stessa norma costituzionale.

La sentenza traccia i limiti del fermo di identificazione di cui all’art.11 – correlato sempre ad un servizio di prevenzione - che si sostanzia nelle seguenti operazioni:

- 1) ricerche in archivi presso varie autorità (se la persona ha il passaporto, la carta di identità, la patente, se è stata già fotosegnalata, ecc.);
- 2) sottoposizione ai sensi dell’art.4 Tulps a rilievi fotografici, dattiloscopici ed antropometrici.

La finalità preventiva consente il trattenimento negli uffici di P.S. fino a 24 ore; le attività dirette alla identificazione (ricerca dati di identità, fotosegnalamento ecc.) poste in essere nel corso delle 24 ore non possono tradursi in forme di ispezione o di limitazione della libertà personale oltre i limiti specificati dalla Corte Costituzionale; l’intervento del P.M. – al quale è data immediata notizia dell’accompagnamento e dell’ora - garantisce il rispetto della norma, tenuto altresì conto della assenza del difensore; il P.M. ha un ruolo di garanzia e di controllo sulla attività riservata alla autorità di pubblica sicurezza.

Orbene, il nuovo art.11 bis estende di fatto la previsione di cui all’art.11 e – sempre per finalità preventiva - consente il trattenimento di un soggetto fino a 12 ore:

- quando siano in corso specifiche operazioni di polizia svolte nell’ambito di servizi di ordine e di sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ed *“in presenza di un attuale pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica”*;

- il presupposto fattuale (base indiziaria) è che vi siano specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo ed elementi di fatto che consentano di ritenere un *“fondato motivo di ritenere che (persone) pongono in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione”*;

- tra gli elementi di fatto che costituiscono la base del giudizio sulla pericolosità sono specificati: il possesso di strumenti, materiali e oggetti di cui agli artt. 4 e 4 bis L110 1975 (coltelli, mazze ecc.) e art. 5 e 5 bis L.152/75 (caschi, passamontagna ecc.), i precedenti penali, le segnalazioni di polizia per reati di violenza già commessi in occasione di altre manifestazioni nel corso degli ultimi 5 anni; in tali ultimi casi il giudizio di rilevanza fattuale è predeterminato;

- la restrizione è strumentale agli “**accertamenti di polizia**”. Si tratta dunque di una misura limitativa della libertà personale che ha come presupposto circostanze di tempo/luogo ed elementi di fatto che consentano una prognosi di pericolosità per il pacifico svolgimento della manifestazione, la cui individuazione è rimessa alla autorità di pubblica sicurezza e come finalità un generico accertamento non meglio determinato.

Numerose sembrano essere le criticità del nuovo strumento.

Con riferimento ai presupposti elencati, appare anzitutto irragionevole l’equiparazione tra precedenti penali e precedenti di polizia, in spregio alla presunzione di non colpevolezza.

Non è chiaro poi cosa debba intendersi per *luogo aperto al pubblico* e se in tale categoria debbano essere ricompresi anche università, scuole, teatri, palazzetti, luoghi di culto ecc..

Il trattenimento, inoltre, viene eseguito “*per il tempo strettamente necessario al compimento dei conseguenti accertamenti di polizia*”, ma non è indicato di quali accertamenti possa trattarsi, con evidente indeterminatezza della casistica.

Anche il riferimento ad un generico e ampio “*attuale pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica*” appare in contrasto con la successiva – specifica e correlata alla condotta di un soggetto determinato – previsione di “*pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione*”.

In via generale, può poi osservarsi che si tratta di una sostanziale misura restrittiva della libertà personale fondata su elementi generici (attuale pericolo per l’ordine... /fondato motivo) che hanno come unico parametro non una condotta descritta da una norma incriminatrice, di cui sussistono già gravi indizi di colpevolezza, ma (generiche) condotte “pericolose” per il pacifico svolgimento di manifestazioni.

Non è infine previsto alcun controllo della Autorità Giudiziaria, così potendosi configurare una violazione dell’art.13 Cost.; l’intervento del P.M. – al quale viene di fatto affidato un generico potere di controllo su una attività amministrativa di pubblica sicurezza - non può infatti dirsi sostitutivo del controllo di legalità del G.i.p.; sul punto la Corte di Giustizia UE ha valutato che, per l’acquisizione dei tabulati telefonici e dei dati di traffico (misura che impatta senz’altro in modo minore sulle libertà fondamentali) è necessaria la autorizzazione della autorità giudiziaria, specificando che deve trattarsi di un soggetto terzo e indipendente e non ritenendo sufficiente quindi il decreto del PM, richiedendo invece il provvedimento del Gip; in questo caso, peraltro, al PM non è attribuito neppure un dovere di convalidare l’operato dell’autorità di P.S.. Non è peraltro neppure previsto l’intervento del difensore, dunque difficilmente potrà essere sollecitato in modo efficace l’intervento del Pubblico Ministero (che può disporre l’immediata liberazione del fermato); per contro, la contestazione dei presupposti per il fermo da parte del diretto interessato potrà di fatto sostanzarsi in condotte di resistenza a p.u..

La norma interviene, con la sostanziale efficacia di un divieto di natura penale, sull’esercizio delle libertà di cui agli **artt.17 e 21 della Costituzione e all’art. 11 Convenzione EDU**, così imponendo una riflessione di legittimità anche sotto tale profilo: di fatto, la libertà di riunione e di manifestazione del proprio pensiero vengono infatti concretamente inibite mediante il trattenimento per un tempo sufficiente ad impedire al cittadino di partecipare alle iniziative pubbliche previste.

Conclusivamente, la finalità preventiva sottesa alle nuove previsioni richiama l’idea delle misure di prevenzione, regolate dal D. l.vo 159/2011, che però vengono disposte dalla autorità giudiziaria, a seguito di contraddittorio e che sono impugnabili; quelle di competenza del Questore (avviso orale, foglio di via, ammonimento, Daspo) sono disposte all’esito delle verifiche dei presupposti indicati nel D. l.vo 159/2011 e sono impugnabili in via amministrativa; il fermo di cui all’art.11 bis – per il

quale appare possibile solo un sollecito dei poteri del P.M. (contestuale alla permanenza negli uffici) in caso di mancanza dei presupposti o una eventuale segnalazione successiva (es. per superamento orario ecc.) - non appare quindi equiparabile a tali provvedimenti.

Va infine evidenziata la difficile praticabilità della misura per carenza di indicazioni in merito ai luoghi e alle modalità di trattenimento delle persone “fermate”, specie quando siano più di una (com’è naturale che sia se le misure vengono adottate in concomitanza con pubbliche manifestazioni), con il concreto rischio di ineseguibilità delle nuove disposizioni.

Se, dunque, lo scopo della norma è “colpire” coloro che hanno già dimostrato in precedenti occasioni di non avere responsabilmente esercitato i diritti e le libertà di cui all’art. 18 e 21 Cost. commettendo reati (es. art. 635 c.p., 583 quinquies c.p., ecc.), appaiono preferibili altre soluzioni, come una più diffusa applicazione del c.d. DASPO penale ex art. 6 c. 7 L. 401/1989 quale pena accessoria, inflitta dopo una congrua valutazione dell’autorità giudiziaria. D’altro canto, il divieto di partecipare a pubbliche riunioni è prevista proprio come pena accessoria dallo stesso art. 10, applicabile dal Giudice per un ampio catalogo di reati.

5. Sanzioni in materia di pubbliche manifestazioni

Il nuovo decreto interviene anche (**art. 9**) sul regime di comunicazioni per l’organizzazione di **pubbliche manifestazioni**, innalzando le sanzioni amministrative previste per chi le organizza.

Sono previste sanzioni anche per chi, senza darne avviso all’Autorità, promuova “*una riunione in luogo pubblico tramite reti, piattaforme e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico o privato, ovvero tramite gruppi chiusi di utenti*”. Si vuole sostanzialmente reprimere l’organizzazione di *flash mob*.

I successivi commi dell’art. 9 prevedono sanzioni amministrative (in luogo di quelle penali) per le condotte di chi non rispetta le “*limitazioni poste alla circolazione o dell’itinerario previsto per la predetta riunione, da cui possa derivare un pericolo per la sicurezza o l’incolumità pubblica*” o per chi “*intralcia od ostacola il regolare funzionamento dei servizi di soccorso pubblico urgente*” o per “*chiunque turba il pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico o il regolare espletamento del relativo servizio di ordine e sicurezza pubblica*”.

Tutte le condotte descritte vengono sanzionate dunque solo in via amministrativa, con una inedita scelta di depenalizzazione che a prima vista appare incoerente rispetto alla logica repressiva che ispira il decreto.

Colpisce dunque l’espressa attribuzione della competenza al Prefetto, con conseguente sottrazione della competenza dell’Autorità giudiziaria ed ai suoi più penetranti poteri di controllo. Nella relazione che accompagna la divulgazione dello schema di testo del nuovo d.l. è espressamente chiarito che tale scelta è dovuta ad una volontà di *accelerazione del processo sanzionatorio e di inasprimento delle sanzioni pecuniarie irrogabili*; per contro, non può che rilevarsi che a ciò corrisponde un abbassamento delle garanzie per il cittadino. La previsione di un folto apparato sanzionatorio rischia poi in via generale di collidere con il rispetto del diritto di riunione e di manifestazione previsto dagli art.18 e 21 della Costituzione e all’art. 11 Convenzione EDU.

6. Nuova pena accessoria

L’**art. 10** introduce una nuova **pena accessoria** per un folto catalogo di reati, consistente nel divieto di partecipare a pubbliche riunioni e prendere parte a ‘*pubblici assembramenti*’.

Il co. 3 introduce invece una ulteriore **misura di prevenzione** di competenza del Questore, con prescrizione di presentazione alla p.g. in concomitanza con le manifestazioni stesse; è in questo caso espressamente esteso il meccanismo previsto dall’art. 6 co. 2 bis, 3 e 4 della l. n. 401/1989 (ovvero la possibilità di contraddittorio differito, il controllo del PM e la convalida del G.i.p.).

Va però sottolineato che tale adempimento è demandato al giudice per le indagini preliminari, le cui competenze si sovrappongono così a quelle del giudice dell’esecuzione, con il rischio di interferenze poco governabili.

Parte terza – Ulteriori disposizioni

1. Disposizioni in materia di attività d'indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione (art. 12)

Gli artt. 12 e 13 del decreto introducono il nuovo sistema di annotazione preliminare, che si affianca alla tradizionale iscrizione ai sensi dell'art. 335 c.p.p., valevole per le indagini inerenti fatti di reato realizzati in presenza di cause di giustificazione.

Rilevanza centrale, nel sistema, assume la disciplina posta dall'art. 12, in quanto l'art. 13 si limita a rinviare l'organizzazione del registro di cui all'art. 335 c.p.p. con l'introduzione di un nuovo modello per le annotazioni preliminari ad un successivo decreto del Ministro della Giustizia, da adottarsi entro sessanta giorni.

L'art. 12 introduce un nuovo comma 1-bis.1 nel corpo dell'art. 335 c.p.p., che prevede che il nome dell'autore di un fatto che "appare evidente" essere stato commesso in presenza di una causa di giustificazione non sia più iscritto nel registro relativo alle indagini nei confronti di soggetti noti (il c.d. modello 21) né in uno degli altri attualmente in uso alle Procure della Repubblica (mod. 44, 45, mod. 21 bis), ma che si istituisca uno nuovo, all'interno del quale il fatto è oggetto di "annotazione preliminare", da ritenersi, quindi, alternativa all'iscrizione nel registro del modello noti.

Trattasi di una previsione (quella istitutiva dell'annotazione preliminare), valevole nei confronti del soggetto che appaia evidente avere commesso il fatto in presenza di una scriminante, derogante il regime ordinario stabilito nei confronti di tutte le persone nei confronti delle quali sia stata acquisita una *notitia criminis*, per le quali è prevista la iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Tale opzione si realizza mediante l'introduzione di una previsione di nuovo conio (art. 335-*quinquies* c.p.p.), in ragione della quale alla persona il cui nominativo è inserito nel nuovo registro (che non può più ritenersi "*persona sottoposta ad indagini preliminari*") si applicano "*le disposizioni sui diritti e sulle garanzie della persona sottoposta alle indagini preliminari e ogni altra disposizione ad essa relativa*".

Di tal che, appare evidente come si tratti unicamente di distinzione di natura terminologica, atteso che l'estensione di cui si è appena dato atto equipara alla figura dell' "annotato", sotto il profilo dei diritti e delle garanzie, quella della persona sottoposta ad indagini preliminari.

Significativa è la scansione procedurale tratteggiata **nel secondo comma del nuovo art. 335-quinquies c.p.p.**, avuto riguardo alla previsione di termini acceleratori per la definizione del procedimento conseguente all'annotazione nel nuovo registro di cui all'art. 335, comma 1-bis.1, c.p.p., a seconda che sia o meno necessario procedere al compimento di ulteriori accertamenti.

In tale ultima ipotesi, infatti, "*il pubblico ministero assume le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'annotazione preliminare ai sensi dell'articolo 335, comma 1-bis*".

Di contro, nel caso in cui il pubblico ministero ritenga necessario procedere al compimento di ulteriori accertamenti, compresi quelli da svolgere con le forme di cui all'articolo 360 c.p.p., deve provvedere senza ritardo e, comunque, entro centoventi giorni dall'annotazione stessa, all'esito dei quali, salvo che proceda con l'iscrizione del nome della persona nel "tradizionale" registro noti, ha ulteriori trenta giorni per procedere alla richiesta di archiviazione.

Il passaggio di registro, poi, è previsto espressamente che sia effettuato in una sola ipotesi: "*quando si procede ad incidente probatorio*" (comma 3).

Tuttavia, come anche da alcuni osservato, dalla lettura del comma 4, anche alla luce del richiamo contenuto nell'ultimo inciso del primo comma ove si prevede che il p.m., effettuati gli accertamenti, procede alla richiesta di archiviazione "*ove non abbia provveduto ai sensi dei commi 3 e 4*", sembra ricavarsi che il PM possa procedere all'iscrizione nel registro noti anche al di fuori dalle ipotesi di richiesta di incidente probatorio.

In ogni caso, l'unico aspetto disciplinato riguarda il *dies a quo* del termine di conclusione delle indagini preliminari, che è in ogni caso individuato nel giorno in cui è avvenuta l'annotazione preliminare.

La disciplina appena delineata presenta numerosi problemi interpretativi, ai quali si può fare cenno.

Innanzitutto, la disposizione prevede che debba ricorrersi all'annotazione preliminare solo in presenza di una situazione di **evidenza** circa la ricorrenza di una causa di giustificazione; se ne ricava, a contrario, che il p.m. dovrà procedere a normale iscrizione nel registro di cui all'art. 335, comma 1-bis, c.p. anche ove ricorrano in modo evidente **cause di non punibilità** diverse dalle cause di giustificazione stabilite dagli artt. 50, 51, 52, 53 e 54 c.p. (si pensi all'ipotesi di cui all'art. 384 c.p., come anche a quella di cui all'art. 131 bis c.p.) o di cause di non punibilità in senso stretto (ad esempio, la non punibilità per l'ipotesi di cui all'art. 15 d.l. cit., sulla quale si tornerà).

Al netto di tale prima precisazione, la cui portata – pur forse non del tutto ragionevole – appare chiara, i profili maggiormente problematici della nuova disciplina sono due: il primo riguarda la perimetrazione del “*evidenza*” della sussistenza della causa di giustificazione; il secondo, la sorte di quelle ipotesi in cui ricorra con evidenza una causa di giustificazione, ma vi sia il dubbio se possa operare una forma di **eccesso doloso o colposo** nella stessa, anche avuto riguardo alle **ipotesi cc.dd. putative**.

Avuto riguardo al primo, può ritenersi che il pubblico ministero, all'atto dell'acquisizione della notizia di reato, debba effettuare una delibazione sulla possibilità di procedere speditamente alla richiesta di archiviazione in assenza di accertamenti o di altri di rapida soluzione, nelle ipotesi nelle quali sia ragionevole effettuarsi una prognosi positiva per colui che si ritiene abbia agito in presenza di una causa di giustificazione.

Se così è, può ritenersi come si tratti di un modello destinato ad applicazione assai limitata, ricollegabile a quelle scarse ipotesi in cui, fin dal momento dell'acquisizione della notizia di reato, tutti gli elementi disponibili appaiano *ictu oculi* deponenti nel senso della ravvisabilità della causa di giustificazione.

Con riferimento al secondo, l'annotazione nel nuovo registro si scontrerebbe con la ragione posta a fondamento della sua istituzione: la disciplina, infatti, è stata congegnata in modo che, secondo una valutazione prognostica, per quanto si è detto sopra, l'annotazione appaia immediatamente funzionale all'adozione di un'istanza abdicativa, situazione che non sembra configurabile con riferimento alle ipotesi di eccesso di eccesso, sia esso doloso o colposo, con possibilità di ritenere, avuto riguardo alla configurabilità di situazioni integratrici anche in astratto di queste ultime, sostanzialmente inutile procedere inizialmente ad un'annotazione, nella parte in cui può ritenersi che gli accertamenti necessari propendano per un passaggio successivo nella notizia di reato al modello 21.

Infine, con riferimento alla causa di giustificazione putativa, la soluzione a favore dell'iscrizione nel tradizionale registro di cui all'art. 335, comma 1-bis, c.p.p. appare imposta dalla formulazione del nuovo comma 1-bis.1. La norma, infatti, prevede l'annotazione quando vi sia evidenza “*che il fatto è stato commesso in presenza di una causa di giustificazione*”.

Di contro, la disciplina di cui all'art. 59, comma quarto, c.p., opera proprio ove una causa di giustificazione non sussista, ma il soggetto agente l'abbia per errore ritenuta sussistente.

2. Tutela legale per il personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 14)

In tema di tutela legale delle forze di polizia, l'intervento in esame si limita ad apportare alcune marginali modifiche alla disciplina di riferimento contenuta nel d.l. 11.04.2025, n. 48 (noto come “decreto sicurezza 2025”), convertito dalla l. 09.06.2025, n. 80.

Tali ritocchi sono consequenziali all'introduzione del nuovo sistema di registrazione penale dei fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione. Come già esposto nel paragrafo a ciò dedicato,

l'art. 12 prevede che, quando appare evidente che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione, l'ordinaria iscrizione nel registro delle notizie di reato, previsto dall'art. 335 c.p.p., sia sostituita dall'annotazione in un separato modello, da istituirsi con la procedura prevista dall'art. 13, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto. Fermo restando che la disciplina in parola è applicabile ai fatti commessi da chiunque, sia o meno appartenente alle forze di polizia, in caso di annotazione preliminare ai sensi dell'art. 335, co. 1 – bis.1 c.p.p., la tutela legale apprestata dal primo decreto sicurezza è prevista esclusivamente per il personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco: l'art. 14 prevede, infatti, che le disposizioni di cui agli artt. 22 e 23, d.l. 11.04.2025, n. 48, rispettivamente concernenti la tutela legale delle Forze di polizia e le Forze armate, trovino applicazione anche nel caso di procedimento scaturito da preliminare annotazione nel nuovo registro.

Sul piano sistematico, l'applicazione della tutela legale in caso di annotazione preliminare è un ulteriore argomento per ritenere che, al netto della nuova etichetta rispondente ad esigenze prevalentemente simboliche, la condizione dell'annotato sia sostanzialmente equiparabile a quella della persona sottoposta alle indagini, in tal senso deponendo del resto l'art. 335 – quinquies, co. 1, c.p.p., il quale prevede che all'annotato siano applicabili le disposizioni sui diritti e sulle garanzie della persona sottoposta alle indagini preliminari e ogni altra disposizione ad essa relativa.

3. Spese delle forze di polizia

Nel testo entrato in vigore, l'**art. 14** al comma 2, prevede altresì che i rimborsi delle spese per missioni di lavoro del personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco siano esenti da tassazione, anche se effettuati con mezzi di pagamento non tracciabili, in tal modo derogandosi alla disciplina generale di cui all'art. 51, d.p.r. 22.12.1986, nr. 917 (testo unico delle imposte sui redditi), in tema di tassazione dei rimborsi spese. Con tale deroga si riconosce che nei confronti del personale delle Forze di polizia l'uso di mezzi di pagamento non tracciabili può essere giustificato da esigenze di riservatezza. La disposizione ha efficacia retroattiva, essendo applicabile ai pagamenti effettuati dal 1° gennaio 2025.

4. Operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari

L'**art. 15** del D.l. 24 febbraio 2026 n. 23 introduce la possibilità di svolgere attività di indagine sotto copertura anche per gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti al Nucleo investigativo della Polizia Penitenziaria.

L'effetto deriva dall'aggiunta di altra lettera, "*b-quater*", all'art 9 della L. 16 marzo 2006, n. 146, il quale generalmente disciplina l'attività sotto copertura della polizia giudiziaria appartenente ai principali Corpi istituiti.

La norma elenca un elevato numero di delitti per cui è possibile compiere attività sotto copertura, sempre nell'ambito delle attività di competenza del Corpo di Polizia Penitenziaria.

I compiti istituzionali di tale Corpo sono enunciati dall'art. 5 della L. 15 dicembre 1990, n. 395. Verosimilmente lo scopo più frequente per cui saranno disposte attività sotto copertura sarà quello di "*garantire l'ordine e tutela la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture del Ministero della giustizia*". In tal senso si comprende la ratio della previsione dei reati di cui agli artt. "*391, 391-bis, 391-ter, 609-bis, 609-quater, 609-octies, 613-bis, del codice penale*". La norma elenca, inoltre, altri gravi delitti suscettibili di autorizzazione per lo svolgimento di indagini sotto-copertura: artt. "*270-bis, 270-quater, 270-quinquies, 270-quinquies.1, ... 414, commessi per le finalità previste dall'articolo 270-sexies del medesimo codice*".

Tali delitti, accomunati dalla finalità di terrorismo, come declinata dall'art. 270-sexies c.p., sono previsti, seppur con un richiamo più generico, anche dalla lett. b) dell'art. 9 della L. 16 marzo 2006, n. 146 e attribuiti, in quel caso, alla esclusiva competenza del Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza.

Per il resto, la disposizione di recente introduzione richiama anche alcuni delitti contro la P.A. - artt. 317, 318, 319-ter, 320, 322 bis c.p. - e i delitti inerenti le sostanze stupefacenti, anche in forma associata.

5. Permessi ai detenuti (art. 16)

Oltre all'opportuna previsione di adeguate cautele da seguire nella concessione di permessi (previsti dagli artt. 30 e 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354) ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41bis O.P., come indicate dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ed all'autonomo potere di impugnazione riconosciuto a quest'ultimo, il co. 1 lett. b) prevede che, per la stessa categoria di ristretti, il termine previsto per il reclamo sia fissato in 48 ore.

La disposizione estende dunque il termine originariamente previsto in 24 ore, ma non pare tenere in conto le indicazioni ricavabili da due diverse sentenze della Corte Costituzionale (n. 113/2020 in materia di permessi premio e n. 78/2025 in materia di permessi di necessità) che hanno statuito l'irragionevolezza della previsione del medesimo termine per proporre impugnazione tanto per il PM quanto per il detenuto.

Con sentenza n. 113/2020, la Corte ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 30-ter, comma 7, O.P., nella parte in cui prevedeva un termine per il reclamo avverso il provvedimento in materia di permessi premio al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché entro quindici giorni, pregiudicando così l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. Con la sentenza n. 78/2025 lo stesso profilo di illegittimità è stato rilevato anche con riferimento ai permessi di necessità di cui all'art. 30ter O.P.

In entrambi i casi, la Corte ha individuato il rimedio al *vulnus* riscontrato nella disciplina di cui all'art. 35-bis O.P. (sul reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto), ritenendo applicabile per il detenuto il termine di 15 giorni ivi previsto.

E' stato invece mantenuto il termine di 24 ore per il reclamo da parte del PM stabilito dall'art. 30-bis co. 3 O.P.; l'estensione dello stesso, infatti, determinerebbe la sospensione dell'esecuzione del provvedimento concessorio. Va infatti evidenziato che il permesso non può avere esecuzione in pendenza del termine per il reclamo; se, dunque, la previsione di un termine più esteso può apparire compatibile con la fruizione dei permessi premio, in materia di permessi di necessità la previsione potrebbe di fatto risolversi in una dilazione incompatibile con le finalità proprie dell'istituto (specie per eventi familiari di particolare gravità), frustrando le stesse ragioni di urgenza poste alla base del permesso.

La Corte aveva dunque rimesso al legislatore la possibilità di ricalibrare il termine di impugnazione per entrambe le parti, nonché la previsione della sospensione dell'esecuzione del permesso in pendenza di tali termini, in modo da rispettare il diritto di difesa.

L'art. 16 del decreto in esame, invece, si limita – sia pure con riferimento ai detenuti per reati più gravi – a fissare per entrambe le parti un termine di 48 ore per il reclamo, con l'effetto dunque di raddoppiare quello previsto per il PM e di ridurre invece grandemente quello riconosciuto oggi per il detenuto, con conseguente possibile pregiudizio del suo diritto di difesa.

Approvato dal Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati nella seduta del 28 marzo 2026