

SESTA COMMISSIONE

ORDINE DEL GIORNO AGGIUNTO

INDICE

PARERI E PROPOSTE..... 1

1) - 7/PP/2026 –Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 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’. (relatore Consigliere LAGANA')..... 1

Odg 1978 aggiunto del 15 aprile 2026

PARERI E PROPOSTE

1) - 7/PP/2026 –Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 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’.*

(relatore Consigliere LAGANA')

La Commissione, con i voti favorevoli dei Consiglieri COSENTINO, PAPA e LAGANA', i voti contrari dei Consiglieri NICOTRA e PORENA e l'astensione del Consigliere CILENTI, propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

Il Consiglio,

visto il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 febbraio 2026, 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”* (decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23).

OSSERVA

1. Il contenuto del decreto-legge.

Il decreto-legge n. 23 del 2026 è composto da 33 articoli, suddivisi in quattro capi, riguardanti materie tra loro eterogenee, accomunate dall'essere tutte afferenti al profilo della “sicurezza” intesa in senso lato.

Il **Capo I**, recante *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica”*, composto da **11** articoli, contiene disposizioni di natura eterogenea introdotte dal Governo con il dichiarato fine di contrastare i crescenti fenomeni di violenza giovanile e l'uso di armi proprie o improprie,

nonché al fine di potenziare – in ambito di sicurezza urbana e tutela dell’ordine pubblico - i poteri di prevenzione e controllo per le manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e di tipizzare nuovi illeciti in relazione a fenomeni di criminalità di crescente allarme sociale.

Il **Capo II**, recante “*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*”, formato da 14 articoli che dettano 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.

Il **Capo III**, recante “*Disposizioni per la funzionalità del Ministero dell’Interno, nonché misure in favore delle vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata*”, composto da 2 articoli ma, come *infra* si dirà, non formeranno oggetto del presente parere.

Il **Capo IV**, recante “*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale*”, formato da 6 articoli, contenenti disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale.

Nei paragrafi che seguono verranno esaminate esclusivamente le disposizioni, destinate ad incidere sull’amministrazione della giustizia, contenute nel Capo I (che incidono sulla materia penale), nel Capo II (limitatamente a quelle dettate in materia di attività di indagine in presenza di cause di giustificazione e di permessi) e nel Capo IV (in materia di immigrazione e protezione internazionale), evidenziando i relativi impatti sulla giurisdizione – laddove prevedibili – ed i casi in cui le scelte operate dal legislatore d’urgenza nell’esercizio della propria discrezionalità potrebbero sollevare dubbi o criticità in sede applicativa.

2. Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (Capo I).

2.1. Articolo 1. “Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere”

L’art. 1 del d.l. 24 febbraio 2026 n. 23 interviene sulla disciplina del porto di armi e di strumenti da punta o da taglio contenuta nella legge n. 110/1975.

La riforma si inserisce nel quadro degli interventi legislativi diretti al contrasto dei fenomeni di violenza urbana e di criminalità diffusa, rafforzando gli strumenti di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica attraverso una più puntuale tipizzazione delle condotte penalmente rilevanti connesse al porto di armi e di oggetti potenzialmente offensivi, superando talune incertezze applicative emerse nella prassi interpretativa della disciplina previgente.

La nuova disciplina si caratterizza inoltre per l'adozione di un modello normativo integrato, nel quale l'inasprimento del trattamento sanzionatorio e la puntuale tipizzazione delle fattispecie incriminatrici si 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 collettiva.

Sotto questo profilo, il decreto legge si pone in linea di continuità con un più ampio processo di progressivo rafforzamento degli strumenti di prevenzione personale e di controllo amministrativo del territorio, già sviluppatosi negli ultimi anni attraverso una serie di interventi normativi, tra i quali assumono particolare rilievo il decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14 (c.d. *DASPO* urbano), il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 in materia di sicurezza e immigrazione, nonché il decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123, recante misure urgenti di contrasto alla violenza urbana e alla criminalità minorile.

Nel loro complesso, tali interventi evidenziano una tendenza a rafforzare l'approccio preventivo alla tutela della sicurezza pubblica, attraverso un sistema nel quale strumenti penali e misure amministrative di sicurezza operano in modo complementare.

2.1.1. Le modifiche all'art. 4 l. n. 110/1975¹.

Il d.l. n. 23 del 2026 interviene sull'art. 4 l. n. 110/1975 introducendo una disciplina specifica relativa agli strumenti da punta o da taglio.

¹ **L'Art. 4 L. 110/1975 rubricato "Porto di armi od oggetti atti ad offendere"** prevede che: "Salve le autorizzazioni previste dal terzo comma dell'articolo 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, non possono essere portati, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione. Senza giustificato motivo, non possono portarsi, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, 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 comma, nonché i puntatori laser o oggetti con funzione di puntatori laser, di classe pari o superiore a 3b, secondo le norme CEI EN 60825- 1, CEI EN 60825-1/A11, CEI EN 60825-

4. Il contravventore è punito con l'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 1.000 euro 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. La pena è aumentata se il fatto avviene nel corso o in occasione di manifestazioni sportive. (...).

Il DL n. 23/2026 ha previsto all'art. 1, rubricato "Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere" che:

1. Alla legge 18 aprile 1975, n. 110, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, dopo il settimo comma, sono aggiunti i seguenti: «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. 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

Il nuovo comma 8 configura un'autonoma fattispecie delittuosa relativa al porto, fuori dell'abitazione e senza giustificato motivo, di strumenti dotati di lama affilata o appuntita di lunghezza superiore a otto centimetri. La condotta è punita con la reclusione da sei mesi a tre anni. Alla nuova fattispecie si applicano le aggravanti previste dall'art. 4-bis comma 2.

L'intervento normativo accresce la determinatezza della fattispecie incriminatrice introducendo un criterio dimensionale oggettivo quale indice normativo di pericolosità dello strumento.

Permane tuttavia un profilo di possibile disarmonia sistematica: il minimo edittale del nuovo delitto (sei mesi di reclusione) risulta inferiore al minimo previsto per la contravvenzione del comma 2 (un anno di arresto), mentre quest'ultima continua a prevedere anche una pena pecuniaria.

Ne deriva una parziale incoerenza del trattamento sanzionatorio, giacché in relazione alla fattispecie formalmente più grave può risultare, sotto alcuni profili, un trattamento sanzionatorio meno severo rispetto alla contravvenzione di cui al comma 2.

2.1.2. Le modifiche all'art. 4-bis l. n. 110/1975².

L'art. 1 lett. B) decreto-legge amplia inoltre l'ambito applicativo dell'art. 4 bis includendovi particolari strumenti da punta e da taglio caratterizzati da elevata capacità offensiva.

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 consegnarli; b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di consegnarla.

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.»;

² L'art. 4-bis L. n. 110/1975, rubricato "*Porto di armi per cui non è ammessa licenza*" prevede che: 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 è punito con la reclusione da uno a tre anni.

2. Salvo che il porto d'arma 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; d) in un luogo in cui vi sia concorso o adunanza di persone ovvero una riunione pubblica.

Il DL n. 23/2026 ha previsto all'art. 1, rubricato "*Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere*" che:

lett b): all'articolo 4-bis: 1) **al comma 1**, dopo la parola «licenza» sono aggiunte le seguenti: «, compresi gli strumenti con lama a due tagli e a punta acuta,» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La medesima pena si applica a chiunque porta, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, strumenti con lama

La nuova formulazione ricomprende: strumenti con lama a due tagli e punta acuta; strumenti con lama pieghevole pari o superiore a cinque centimetri, dotati di meccanismo di blocco o apertura con una sola mano; coltelli a scatto; coltelli a farfalla; strumenti camuffati o occultati all'interno di altri oggetti.

Per tali strumenti è previsto il divieto assoluto di porto, punito con la reclusione da uno a tre anni.

La riforma elimina inoltre il riferimento testuale al termine "d'arma" nel comma 2 dell'art. 4-bis, consentendo l'applicazione delle aggravanti anche ai nuovi strumenti da punta e da taglio ricompresi nella fattispecie e, per effetto del rinvio operato dal comma 8 dell'art. 4, anche alla nuova fattispecie delittuosa relativa alle lame superiori a otto centimetri.

Con riferimento a entrambe le fattispecie di nuova introduzione è prevista la trasmissione degli atti al Prefetto ai fini dell'applicazione di sanzioni amministrative accessorie, tra cui: sospensione della patente di guida, sospensione o revoca del porto d'armi.

In relazione alle sanzioni accessorie si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'art 75 commi 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 12 DPR 309/90. È altresì disposta la confisca obbligatoria degli strumenti sequestrati.

Dal coordinamento tra le due disposizioni emergono tuttavia ulteriori profili di criticità meritevoli di segnalazione.

Il porto di una lama superiore a otto centimetri è infatti punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, mentre il porto di un coltello con lama di cinque centimetri dotato di meccanismo di blocco ricade nell'art. 4-bis ed è punito con pena base più elevata (reclusione da uno a tre anni).

Ne deriva che strumenti dimensionalmente inferiori, ma tecnicamente più complessi, possono essere assoggettati a un trattamento minimo più severo rispetto a strumenti potenzialmente più offensivi.

Ulteriore elemento problematico è rappresentato dalla mancata riproduzione, nell'art. 4-bis, della clausola del giustificato motivo, prevista invece dall'art. 4, con la conseguenza di

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.», **conseguentemente la rubrica dell'articolo 4-bis è sostituita con la seguente:» (Porto di armi per cui non è ammessa licenza e di particolari strumenti da punta e taglio)»;**

2) **al comma 2**, la parola «d'arma» è soppressa; 3) **dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:** «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.».

configurare un divieto assoluto di porto di tali strumenti, con esclusione di ogni rilevanza di esigenze lavorative o ricreative.

2.1.3. Gli artt. 4-ter e 4-quater.

Il decreto introduce inoltre nuove disposizioni relative alla circolazione degli strumenti da taglio e alla responsabilità connessa al loro utilizzo.

Il nuovo art. 4-ter prevede una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del soggetto esercente la responsabilità genitoriale qualora un minore commetta i reati di cui agli artt. 4 e 4-bis.

La configurazione della responsabilità genitoriale, collegata al fatto illecito del minore senza espresso riferimento alla violazione di specifici obblighi di vigilanza o educazione, potrebbe porsi in tensione con il principio di responsabilità personale sancito dall'art. 3 della legge n. 689/1981 dovendosi ritenere che la tenuta sistematica della disciplina non possa che essere affidata a un'interpretazione che subordini l'irrogazione della sanzione all'accertamento di una condotta omissiva colpevole del genitore.

L'art. 4-quater introduce il divieto di vendita di strumenti da punta e da taglio ai minorenni, anche tramite commercio elettronico, affidando all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la vigilanza sul rispetto della disposizione.

Il penultimo comma della norma in commento modifica, infine, il Testo unico immigrazione, includendo tra i reati ostativi all'ingresso nel territorio dello Stato alcune fattispecie relative al porto abusivo di armi e strumenti da punta o da taglio.

2.1.4. Inquadramento sistematico.

Le modifiche introdotte dal d.l. n. 23/2026 determinano una riorganizzazione della disciplina del porto di strumenti da punta e da taglio secondo una struttura graduata delle fattispecie incriminatrici, fondata sul criterio di specialità di cui all'art. 15 c.p.

Il sistema risultante può essere ricostruito nei seguenti termini:

1. porto vietato in modo assoluto per specifiche categorie di armi o strumenti da punta e da taglio tassativamente indicati (art. 4-bis);
2. porto punibile in assenza di giustificato motivo per strumenti da punta e da taglio dotati di caratteristiche dimensionali normativamente individuate (art. 4, comma 8);

3. porto di oggetti atti ad offendere valutato in concreto sulla base delle circostanze del caso (art. 4, comma 2).

2.1.5. Ricadute organizzative sull'amministrazione della giustizia.

L'inasprimento del trattamento sanzionatorio e la maggiore tipizzazione delle fattispecie introdotte dall'intervento normativo sono suscettibili di determinare significative ricadute sul piano organizzativo e funzionale dell'amministrazione della giustizia.

L'ambito di applicazione delle nuove disposizioni è infatti caratterizzato da un'elevata frequenza applicativa, trattandosi di condotte frequentemente accertate nell'ambito delle ordinarie attività di controllo del territorio e di prevenzione svolte dalle forze di polizia, in particolare nei contesti di sicurezza urbana.

In tali casi l'accertamento del fatto è generalmente contestuale all'intervento degli operatori di polizia e si traduce nella immediata redazione della notizia di reato. Alla luce di tali caratteristiche, appare ragionevole prevedere un incremento dei procedimenti iscritti presso le Procure della Repubblica, con conseguente aumento dei flussi di notizie di reato e delle attività di gestione del procedimento nella fase delle indagini preliminari.

Tale incremento potrà incidere, in particolare, sulle attività di iscrizione nel registro delle notizie di reato e sull'adozione dei provvedimenti definitivi.

L'impatto organizzativo della riforma appare riconducibile principalmente a due fattori strutturali: da un lato, la semplificazione della struttura probatoria delle nuove fattispecie incriminatrici; dall'altro, l'integrazione tra procedimento penale e procedimento amministrativo.

Con riferimento al primo profilo, la scelta legislativa di tipizzare le condotte mediante il ricorso a parametri oggettivi appare idonea a ridurre significativamente i margini di incertezza qualificatoria nella fase dell'accertamento.

La verifica degli elementi costitutivi del reato si fonda infatti su circostanze materiali immediatamente verificabili dalla polizia giudiziaria, con conseguente riduzione degli spazi valutativi connessi all'interpretazione della norma incriminatrice.

Un profilo organizzativo riguarda il prevedibile incremento delle attività di sequestro probatorio e preventivo degli strumenti utilizzati nella commissione del reato.

Poiché la condotta tipica risulta strettamente correlata alla disponibilità materiale dello strumento, il sequestro assume una funzione centrale sia ai fini dell'accertamento del fatto sia ai fini della contestazione della fattispecie incriminatrice.

E' dunque prevedibile un incremento delle attività connesse all'adozione, alla convalida e alla gestione dei provvedimenti di sequestro, con conseguenti ricadute sui flussi di lavoro degli uffici del giudice per le indagini preliminari e delle cancellerie in relazione alle attività amministrative relative alla registrazione dei sequestri, alla custodia e alla gestione dei corpi di reato, nonché alle operazioni di deposito, catalogazione e successiva restituzione o confisca degli oggetti sequestrati.

Il secondo fattore strutturale di impatto organizzativo è rappresentato dall'integrazione tra procedimento penale e procedimento amministrativo.

La disciplina prevede infatti la trasmissione degli atti al Prefetto ai fini dell'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative accessorie. Tale meccanismo comporta una necessaria interazione tra autorità giudiziaria e autorità amministrativa, con conseguente incremento delle attività di comunicazione istituzionale e dei flussi documentali tra Procure della Repubblica, cancellerie e uffici territoriali del Governo.

Le sanzioni amministrative prefettizie sono inoltre soggette a impugnazione dinanzi al giudice di pace ai sensi della legge 24 novembre 1981 n. 689.

Anche sotto questo profilo è prevedibile un incremento del contenzioso dinanzi a tali uffici giudiziari.

2.2 Articolo 2. “Disposizioni in materia di prevenzione della violenza giovanile”

L'articolo 2 interviene sulla disciplina dell'ammonimento del questore nei confronti di soggetti minorenni, introducendo modifiche sia all'art. 5 del decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123 (c.d. decreto Caivano), sia all'art. 7 della legge 29 maggio 2017 n. 71 in materia di bullismo e cyberbullismo.

Il comma 1 dell'articolo in esame modifica l'art. 5 d.l. n. 123/2023, che disciplina l'ammonimento del questore nei confronti di minorenni responsabili di determinati reati commessi ai danni di altri minori.

La normativa vigente prevede due distinti regimi applicativi.

Il primo riguarda i minori di età superiore ai quattordici anni, per i quali l'ammonimento può essere adottato – fino a quando non sia presentata querela o denuncia – in relazione ai reati di percosse (art. 581 c.p.), lesioni personali (art. 582 c.p.), violenza privata (art. 610 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.) e danneggiamento (art. 635 c.p.).

Il secondo regime riguarda invece i minori di età compresa tra dodici e quattordici anni, nei cui confronti l'ammonimento può essere disposto in relazione a qualsiasi delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.

In entrambe le ipotesi la procedura prevede la convocazione del minore unitamente ad almeno uno dei genitori o ad altro soggetto esercente la responsabilità genitoriale, nonché la comunicazione del provvedimento al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni competente per territorio.

Gli effetti dell'ammonimento cessano al compimento della maggiore età.

Per l'ipotesi relativa ai minori tra dodici e quattordici anni la disciplina già prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1.000 euro a carico del soggetto tenuto alla sorveglianza o all'adempimento degli obblighi educativi, salvo che dimostri di non aver potuto impedire il fatto.

La prima modifica introdotta dall'articolo in esame consiste nell'inserimento, dopo il comma 4 dell'art. 5 del d.l. n. 123/2023, di un nuovo comma 4-*bis*, che estende il sistema sanzionatorio anche alla prima ipotesi di ammonimento.

In particolare, qualora un minore ultraquattordicenne già ammonito commetta nuovamente uno dei reati indicati dalla norma, è prevista una sanzione amministrativa da 200 a 1.000 euro a carico del soggetto esercente la responsabilità genitoriale.

La disposizione introduce dunque una forma di responsabilizzazione indiretta dei genitori o degli esercenti la responsabilità educativa, collegata alla reiterazione di condotte violente da parte del minore dopo l'intervento preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza.

Una seconda modifica riguarda l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'ammonimento nei confronti dei minori di età compresa tra dodici e quattordici anni.

La nuova disciplina consente infatti l'applicazione dell'ammonimento anche quando siano commessi i reati di: lesioni personali (art. 582 c.p.), rissa (art. 588, primo comma, c.p.), violenza privata (art. 610 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.), qualora tali fatti siano realizzati mediante l'uso di armi o di strumenti atti ad offendere, il cui porto sia vietato in modo assoluto ovvero senza giustificato motivo.

La previsione mira a colmare una lacuna del sistema previgente: tali reati, infatti, presentano limiti edittali inferiori alla soglia dei cinque anni di reclusione richiesta dal comma 5 dell'art. 5 del decreto Caivano e sarebbero pertanto rimasti esclusi dall'ambito applicativo dell'ammonimento in assenza di una previsione espressa.

Il legislatore interviene inoltre sul comma 9 dell'art. 5, stabilendo che le sanzioni amministrative introdotte dalla nuova disciplina siano irrogate dal prefetto e che al relativo procedimento si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 24 novembre 1981 n. 689.

Le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni sono destinate all'entrata del bilancio dello Stato e successivamente riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'interno, con specifica destinazione alla remunerazione del lavoro straordinario del personale contrattualizzato dell'Amministrazione civile.

Il comma 2 dell'articolo in esame introduce modifiche analoghe anche alla disciplina dell'ammonimento prevista dall'art. 7 della legge n. 71/ 2017, relativa alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo.

In tale ambito l'ammonimento del questore può essere adottato nei confronti di minori ultraquattordicenni responsabili dei reati di: diffamazione (art. 595 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.), diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-ter c.p.), trattamento illecito di dati personali (art. 167 d.lgs. 196/2003).

Anche in questo caso l'articolo 2 introduce un nuovo sistema sanzionatorio amministrativo a carico dei genitori o degli esercenti la responsabilità genitoriale qualora il minore, dopo essere stato ammonito, commetta nuovamente uno dei reati indicati.

La sanzione, compresa tra 200 e 1.000 euro, è irrogata dal prefetto, con applicazione delle disposizioni procedurali della legge n. 689/1981.

Nel suo complesso la disciplina rafforza il modello di prevenzione amministrativa della devianza minorile, valorizzando l'ammonimento del questore quale strumento di intervento anticipato rispetto alla risposta penale.

L'introduzione di sanzioni amministrative a carico dei genitori o dei soggetti esercenti la responsabilità genitoriale evidenzia inoltre la volontà del legislatore di rafforzare la dimensione educativa e di corresponsabilità familiare nella prevenzione delle condotte violente realizzate da minori.

La nuova disciplina pone inoltre alcune questioni interpretative e applicative.

In primo luogo, l'introduzione di una sanzione amministrativa a carico dei genitori successiva all'ammonimento presuppone una valutazione indiretta sull'adeguatezza dell'esercizio della responsabilità genitoriale, che tuttavia non è ancorata a parametri normativi particolarmente puntuali.

Ulteriori profili di attenzione riguardano l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'ammonimento nei confronti dei minori infraquattordicenni, che, pur rispondendo all'esigenza di intercettare precocemente fenomeni di violenza giovanile, comporta un'estensione significativa dell'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza su soggetti non imputabili.

In tale prospettiva, la misura assume connotati marcatamente preventivi e si colloca in una zona di confine tra strumenti di sicurezza amministrativa e interventi educativi propri del sistema della giustizia minorile.

2.3 Articolo 3. “Disposizioni per il contrasto del furto con destrezza e della rapina commessa da un gruppo organizzato”.

L'art. 3, rubricato “*Disposizioni per il contrasto del furto con destrezza e della rapina commessa da un gruppo organizzato*”, contiene disposizioni in materia di reati contro il patrimonio e, segnatamente, di furto e rapina, apportando modifiche sia al codice penale sia al codice di procedura penale.

La disciplina sostanziale e processuale di nuova introduzione presenta connotati di significativa severità, da un lato con la previsione di un apparato sanzionatorio particolarmente grave e dall'altro con l'ampliata possibilità di ricorso a strumenti investigativi assai incisivi.

Segnatamente, quanto alle **modifiche apportate al codice penale** (comma 1), le stesse concernono l'introduzione di nuove ipotesi di furto con destrezza (mediante interpolazione dell'art. 624-*bis* c.p.) e di una nuova ipotesi di rapina aggravata (mediante l'introduzione della previsione di nuovo conio di cui all'art. 628-*bis* c.p.).

2.3.1. Furto con destrezza in casi particolari.

Con l'art. 3, comma 1, lettera c) il legislatore d'urgenza ha ritenuto di disciplinare in maniera specifica talune ipotesi di furto con destrezza, il cui maggiore disvalore è determinato non dalle *sole* modalità di estrinsecazione della condotta furtiva (i.e. la destrezza), ma da *quelle* modalità nella misura in cui il furto abbia ad *oggetto* determinati beni.

In particolare, l'oggetto della condotta furtiva connotata da destrezza al quale è agganciato un maggiore disvalore è in parte descritto specificamente dal legislatore (mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità, strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari o denaro); in chiusura, poi, è individuato anche mediante l'utilizzo di una clausola

generica che fa riferimento a “*beni di valore tale da determinare un danno patrimoniale di rilevante gravità*”.

Per effetto di tale interpolazione il decreto-legge ha ritagliato, dunque, all’interno delle condotte di furto con destrezza, un sottoinsieme di condotte punite con pene più severe nel caso in cui il furto con destrezza abbia ad oggetto beni che ineriscono strettamente la persona (mezzi di pagamento e documenti di identità), oggetti che ne costituiscono la proiezione digitale (strumenti informatici o telefoni cellulari) oppure beni di valore significativo, così fornendo quei beni di una tutela privilegiata.

La *ratio* sottesa alla riforma, dunque, appare legata (soprattutto) all’evoluzione delle forme di aggressione patrimoniale nell’era digitale ed alla maggiore pericolosità dei furti con destrezza che abbiano ad oggetto beni che non hanno valore in quanto tali, ma nella misura in cui riflettono l’identità digitale della persona offesa e/o ne contengono dati sensibili.

Su tali premesse, le ipotesi “*particolari*” di furto con destrezza sono state ritenute meritevoli di una autonoma disciplina, attuata dal legislatore d’urgenza mediante l’introduzione delle stesse all’interno del *corpus* dell’art. 624-*bis* c.p., che tradizionalmente contempla in via esclusiva fattispecie autonome di reato (i.e. il furto in abitazione ed il furto con strappo)³.

Per tale via si è delineato un regime speciale per ipotesi “*particolari*” di furto con destrezza, che differiranno dalla ipotesi ulteriori di furto con destrezza (tuttora ricadenti sotto l’alveo applicativo degli artt. 624, 625 c.1 n. 4 c.p.) sotto due profili:

(a) il trattamento sanzionatorio più elevato in relazione alla pena detentiva. Se, infatti, il furto con destrezza di cui agli artt. 624/625 n. 4 c.p. è punito con la reclusione da due a sei anni, le ipotesi speciali di furto con destrezza sono punite con la reclusione da quattro a sette anni, con una elevazione particolarmente significativa nel minimo edittale (foriera di ricadute pratiche, afferenti – ad esempio – all’inapplicabilità della causa di non punibilità ex art. 131-*bis* c.p., laddove si aderisca alla ricostruzione in termini di fattispecie autonoma, come si dirà a breve);

(b) la procedibilità d’ufficio: le condotte di furto con destrezza *tout court* continuano ad essere procedibili a querela di parte, laddove le ipotesi speciali di nuovo conio saranno procedibili *ex officio* in ragione del fatto che le modifiche introdotte all’art. 624 c.p. dalla riforma cd. Cartabia in tema di procedibilità a querela riguardano espressamente il solo reato di

³ Pacifica è, sul punto, la giurisprudenza di legittimità, che in maniera univoca ha superato il precedente (e ormai risalente) orientamento sulla natura circostanziale delle due fattispecie (cfr. *ex plurimis* Cass. pen., Sez. 4, n. 43452 del 14/10/2009 - Rv. 245470)

cui all'art. 624 c.p., come aggravato ex art. 625 c.p. (con le specificazioni all'uopo previste), e non anche i furti previsti dall'art. 624-bis c.p.

Tanto considerato sulla natura della fattispecie di nuova introduzione e sui possibili scenari interpretativi della novella, con riferimento all'oggetto della condotta furtiva - cui la scelta di politica criminale ha agganciato il maggior disvalore - si deve evidenziare che la descrizione operata dal legislatore presenta profili di incertezza interpretativa con riferimento alla clausola di chiusura ("*beni di valore tale da determinare un danno patrimoniale di rilevante gravità*").

La stessa, infatti, è stata delineata in maniera tale da essere del tutto sovrapponibile al furto con destrezza aggravato ex art. 61 n. 7 c.p. (i.e. dall'aver cagionato "*alla persona offesa dal reato un danno patrimoniale di rilevante gravità*").

Conseguentemente, in assenza di adeguamenti e/o interpolazioni delle due circostanze aggravanti suddette, il medesimo fatto potrebbe assumere rilevanza penale sia ai sensi dell'art. 624 c.p. aggravato ex art. 625 c.1 n. 4 e 61 n.7 c.p. sia ai sensi dell'art. 624-bis c.p. nella formulazione di nuova introduzione, con problemi di natura applicativa di non poco conto, soprattutto per le significative ricadute in punto di trattamento sanzionatorio e, ancor più, di procedibilità.

Ferma restando l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sua politica criminale e nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, deve da ultimo osservarsi 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.

2.3.2 Rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato.

Con l'art. 3, comma 1, lettera d) il legislatore d'urgenza, nell'introdurre una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale del delitto di rapina all'art. 628-*bis* c.p. si muove nella direzione del rafforzamento della risposta repressiva di fenomeni criminali le cui modalità operative risultano particolarmente gravi - per l'organizzazione in gruppo dei soggetti agenti e per gli obiettivi della condotta predatoria-, tali da rendere inidonea la risposta sanzionatoria che deriverebbe dall'applicazione della disciplina del concorso nel reato e nei quali, d'altra parte, il profilo di stabilità del *pactum sceleris* potrebbe presentare profili di incertezze tali da non consentire una classificazione in termini associativi ex art. 416 c.p..

Lo scopo è stato perseguito dal legislatore mediante l'introduzione di una circostanza aggravante (così espressamente e testualmente qualificata nel corpo dell'articolo), che aggancia l'inasprimento del trattamento sanzionatorio alla coesistenza di due elementi:

(a) la qualifica del soggetto passivo della rapina (istituti di credito, uffici postali, sportelli automatici, veicoli adibiti al trasporto di valori o locali attrezzati per il deposito e la custodia di valori);

(b) la qualifica del soggetto attivo del reato (*“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”*).

Con l'introduzione della nuova aggravante il *focus* della tutela penale si è indirizzato anche sugli istituti di credito e sui veicoli utilizzati per la custodia dei valori, con il dichiarato fine di fronteggiare l'allarmante *“fenomeno delle rapine commesse da gruppi organizzati e con modalità militarizzate”* ai danni di furgoni blindati (così la Relazione Illustrativa).

Per quanto concerne l'individuazione dei soggetti attivi, poi, la maggiore pericolosità ritenuta dal legislatore è agganciata sia alle caratteristiche del gruppo sia alle modalità operative dello stesso, mediante il riferimento al carattere *“organizzato”* del gruppo, che – alternativamente - *“scorre in armi le campagne o le pubbliche vie”* oppure fa uso di mezzi che si connotano per caratteristiche tali da sopraffare completamente la resistenza della vittima.

La descrizione in tali termini del soggetto attivo è stata, poi, dettagliata dal legislatore d'urgenza mediante il richiamo alle modalità operative adoperate del gruppo, che sono tali da

connotarlo in termini di pericolosità marcata avuto riguardo in particolare al fatto che “*scorre in armi le campagne o le pubbliche vie*” (mutuato testualmente dall’art. 416, comma 4, c.p.), ovvero “*fa uso*” di armi e strumenti tipici di azioni estremamente violente ed è infine descritta mediante l’utilizzo di una clausola di chiusura, riferita all’impiego di “*ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio*”, con l’evidente fine di estendere l’ambito soggettivo di applicazione delle nuove previsioni oltre la tipizzazione delineata mediante la elencazione dei dispositivi micidiali utilizzati, a riscontro della fermezza della pretesa punitiva.

Gli elementi costitutivi della nuova circostanza aggravante rendono evidente che il disvalore dei fatti oggetto di tutela penale non si esaurisce nell’aggressione al patrimonio, ma investe in modo significativo l’incolumità e l’ordine pubblico.

Ai fini del contrasto di fenomeni quasi paragonabili ad azioni di tipo militare per le concrete modalità di estrinsecazione, dunque, il legislatore ha delineato un trattamento sanzionatorio che si colloca in una fascia molto elevata (da dieci a venticinque anni, quanto alla pena detentiva), affine a quella prevista per delitti contro la persona di rilevante gravità e significativamente superiore a quella prevista per le altre ipotesi di rapina aggravata (punte con la reclusione da sei a venti anni) ed a quella prevista per l’associazione a delinquere aggravata dalla cd. scorreria (reclusione da cinque a quindici anni).

Tale scostamento - giustificato dal fatto che il disvalore dei fatti oggetto di tutela penale non si esaurisce nell’aggressione al patrimonio, ma investe in modo significativo l’incolumità e l’ordine pubblico - pare foriero di implicazioni soprattutto con riferimento alla determinazione del minimo edittale, ancor più ove si consideri che al terzo comma dell’art. 628-*bis* c.p. è disciplinato il bilanciamento dell’aggravante di nuovo conio con le circostanze attenuanti, in deroga alla previsione di cui all’art. 69 c.p..

Ed infatti, il terzo comma dell’art. 628-*bis* c.p. prevede l’applicabilità della previsione di cui all’art. 628, comma 5, c.p., richiamandolo *per relationem*.

Il richiamo operato dal legislatore è all’evidenza finalizzato ad estendere all’aggravante di cui all’art. 628-*bis* c.p. la deroga al regime del bilanciamento fra le circostanze già previsto per talune delle aggravanti disciplinate dall’art. 628 comma 3 c.p. e, per tale via, precludere la comparazione con le circostanze attenuanti, così introducendo un ulteriore strumento di inasprimento sanzionatorio.

Soltanto incidentalmente si deve evidenziare sul punto che, in termini di tecnica di redazione della fattispecie, sarebbe stato forse preferibile enunciare la regola in maniera

espressa, piuttosto che richiamare *tout court* una previsione che afferisce al bilanciamento delle circostanze attenuanti con (distinte ipotesi di) circostanze aggravanti (i.e. quelle di cui all'art. 628, comma 3, n. 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater c.p.).

Al comma secondo dell'art. 628-bis c.p. è, poi, disciplinato il concorso di tale circostanza aggravante con una o più delle circostanze aggravanti del reato di rapina o con circostanze aggravanti comuni, ex art. 61 c.p. nei seguenti termini.

Da ultimo, al quarto comma è prevista una circostanza attenuante ad effetto speciale 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 proventi del delitto o degli strumenti utilizzati per la commissione dello stesso”*, a beneficio del quale la pena sarà diminuita da un terzo a due terzi.

Tale formulazione ricalca quella dell'omologa attenuante prevista per l'associazione di tipo mafioso (art. 416-bis.1 c.p., terzo comma, cd. dissociazione operosa): rispetto a quella previsione, l'ambito di applicazione dell'attenuante in esame è esteso anche al contributo apportato dal concorrente che consenta il recupero dei *“proventi del delitto o degli strumenti utilizzati per la commissione dello stesso”*, mediante l'inclusione di un'ipotesi non prevista in relazione all'associazione mafiosa e la cui *ratio* risiede, con tutta evidenza, nella tipologia di reato alla quale la stessa afferisce (contro il patrimonio), al fine di valorizzare il recupero del provento del reato ed anche di quegli strumenti la cui disponibilità connota il gruppo di una spiccata pericolosità, nei termini sopra detti.

Viceversa, non compare nella nuova attenuante il riferimento al contributo apportato *“per la ricostruzione dei fatti”*, con una esclusione che –a confronto con l'ulteriore analoga 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.

Anche al fine di valutare i prevedibili impatti di tale innovazione sulla giurisdizione, si devono evidenziare possibili incertezze interpretative rispetto al rapporto fra la circostanza aggravante ex art. 628-bis c.p. e l'applicabilità congiunta delle circostanze ad effetto speciale

già previste dall'art. 628, comma 3, c.p. in relazione all'uso delle armi ed alla commissione della rapina da più persone riunite.

In assenza di interpolazioni e/o adeguamenti normativi, infatti, rischia di essere incerto il confine fra l'inquadramento del fatto ai sensi dell'art. 628 c.p. aggravato dalla commissione del fatto con armi (art. 628, comma 3, n. 1 prima ipotesi) e da più persone riunite (art. 628, comma 3, n. 1 terza ipotesi) e l'inquadramento ai sensi dell'art. 628 c.p. aggravato ex art. 628-*bis* c.p.

Su tale premessa, dunque, allo stato si ritiene che l'impatto della novella sulla giurisdizione non sia di rilevante portata, muovendo la stessa in un ambito che già nel sistema previgente era presidiato da un trattamento sanzionatorio molto elevato, con ampia possibilità di ricorso alle misure precautelari e cautelari, anche di massimo rigore.

2.3.3 Ulteriori modifiche al codice penale.

In stretta connessione con le previsioni esaminate sono state apportate ulteriori modifiche al codice penale.

Segnatamente:

a) è stato ampliato il catalogo dei delitti in relazione ai quali è consentita la c.d. confisca allargata ex art. 240-*bis* c.p., includendovi anche la rapina aggravata ex art. 628 comma 3 c.p. e la neo introdotta ipotesi di "*rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato*", ex art. 628-*bis* c.p. (**art. 3, comma 1, lett. a**)⁴.

b) nella fattispecie aggravata dei delitti di ricettazione (art. 648, comma 1, c.p.) e di ricettazione di beni culturali (art. 518-*quater*, comma 2, c.p.) nell'elencazione dei reati presupposto è stata inserita anche l'ipotesi della rapina aggravata ex art. 628-*bis* c.p., accanto alle già previste ipotesi di rapina aggravata ex art. 628 comma 3 c.p. ed estorsione aggravata ai sensi dell'art. 629, comma 2 c.p. (**art. 3, comma 1, lett. b e lett. e**)⁵.

⁴ Così testualmente l'art. 3, comma 1, lett. a): "all'articolo 240-bis, primo comma, dopo le parole: «603-bis,» sono inserite le seguenti «628, terzo comma, 628-bis».

⁵ Così testualmente la lett. b): "all'articolo 518-*quater*, secondo comma, le parole «dell'articolo» sono sostituite dalle seguenti: «degli articoli» e dopo le parole «terzo comma,» sono inserite le seguenti: «o 628-bis,» e così la lett. e) "all'articolo 648, primo comma, le parole «dell'articolo» sono sostituite dalle seguenti: «degli articoli» e dopo le parole «terzo comma,» sono inserite le seguenti: «o 628-bis, ».

2.3.4. Modifiche al codice di procedura penale ed ulteriori modifiche in materia processuale.

Le modifiche al codice di procedura penale sono contenute all'**art. 3, comma 2** e concernono l'inserimento della nuova fattispecie di rapina aggravata ex art. 628-*bis* c.p. nell'elenco dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*quinquies* c.p. (in relazione alle competenze distrettuali dell'ufficio di Procura) e di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), n. 2) c.p. (in relazione ai termini di durata massima delle indagini preliminari).

Si tratta, in entrambi i casi, di interpolazioni finalizzate a parificare la neo-introdotta fattispecie di rapina aggravata a quella già esistente, ex art. 628, comma 3, c.p. e ad adeguare l'impianto processuale all'inserimento nel codice penale della nuova aggravante del delitto di rapina.

Dalle stesse discende, quale effetto indiretto, l'inserimento dell'art. 628-*bis* c.p. fra le ipotesi nelle quali non si dovrà procedere ad interrogatorio preventivo - essendo tali ipotesi descritte dall'art. 291 c.p.p. (anche) mediante richiamo all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p..

Nella medesima ottica di adeguamento e coordinamento, sarebbe stata auspicabile una interpolazione anche in ordine alla disciplina dei termini di durata massima delle indagini preliminari (art. 407 c.p.), al fine di parificare anche in relazione a quell'aspetto la nuova circostanza aggravante alle preesistenti ipotesi di rapina aggravata ex art. 628 comma 3 c.p..

Ulteriori modifiche sono previste dall'**art. 3, comma 3**, che introduce una modifica all'art. 13 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, recante "*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*", convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, prevedendo l'estensione dell'ambito di operatività della relativa disciplina anche al reato di cui all'art. 628-*bis* c.p..

Da ultimo, il **comma 4 dell'art. 3** contiene una modifica all'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), all'interno del quale viene inserito anche il neo-introdotta delitto di rapina aggravata fra quelli elencati all'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, contemplandosi così anche tale reato tra quelli per i quali la concessione dei benefici penitenziari è subordinata alla verifica delle condizioni ivi previste e disciplinate.

2.4. Articolo 5. "Misure accessorie per il contrasto allo spaccio di stupefacenti".

L'art. 5, rubricato "*Misure accessorie per il contrasto allo spaccio di stupefacenti*", inserisce all'articolo 73, comma 7-*bis*, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 un'ulteriore ipotesi di

confisca obbligatoria, riferita agli autoveicoli e degli altri beni mobili registrati e non registrati che risultino essere stati utilizzati per la commissione dei reati di cui all'articolo 73, fatta eccezione per il caso in cui la *res* appartenga a persona estranea al reato.

La finalità dell'intervento è quella di introdurre un ulteriore elemento di contrasto alle attività illecite in materia di stupefacenti, mediante l'estensione dell'ambito di applicazione della confisca obbligatoria di cui al comma 7-*bis* dell'art. 73 anche agli "*autoveicoli o altri beni mobili registrati e non registrati che risultino essere stati utilizzati per la commissione*" del reato, con l'obiettivo di evitare che quei beni possano essere utilizzati dal reo per reiterare la stessa o una connessa attività delittuosa.

Si tratta di una innovazione significativa rispetto alla disciplina previgente, nella quale il pacifico - ed ormai granitico - orientamento della giurisprudenza di legittimità sulle misure di sicurezza patrimoniali in materia di stupefacenti era nel senso di ritenere che la confisca dell'autovettura in cui fosse stata occasionalmente occultata la droga illecitamente detenuta non fosse obbligatoria, bensì facoltativa, a norma dell'art. 240 c.p., e che ai fini della confisca fosse necessario un collegamento stabile con l'attività criminosa, che esprima con essa un rapporto funzionale⁶.

La previsione della confisca obbligatoria, dunque, determinerà l'apposizione del vincolo anche su mezzi (*rectius* beni) soltanto occasionalmente utilizzati per l'attività di spaccio: ai fini della confisca, infatti, sarà sufficiente il semplice impiego del mezzo per l'uso illecito, senza che sia necessario dimostrare un collegamento stabile con l'attività criminosa né che l'utilizzo si sia concretamente tradotto in una agevolazione della condotta delittuosa.

Esaminando i prevedibili impatti di tale innovazione sulla giurisdizione, si deve evidenziare che la nuova ipotesi di confisca presenta un ambito di applicazione potenzialmente molto vasto (si pensi, a titolo esemplificativo, oltre che ai veicoli, anche ai telefoni cellulari utilizzati per l'attività di spaccio) e che la stessa, quindi, è destinata ad avere significative ricadute di ordine pratico, pur a fronte delle crescenti cautele adoperate dai soggetti agenti (e registrate nella prassi giudiziaria più recente) mediante l'utilizzo di autovetture e/o motoveicoli disponibili per effetto di un contratto di *leasing* appositamente stipulato o, comunque, appartenenti a persone estranee al reato, come tali non apprendibili ai fini della confisca.

In aggiunta, non può non considerarsi che - in assenza di esclusioni - tale previsione è destinata a trovare applicazione anche nelle condanne per fatti di lieve entità (ex art. 73, comma

⁶ In tal senso, già Cass. Pen., Sez. 6, n. 444 del 10/02/1994 e successive conformi, fino alla più recente Sez. 6, n. 13049 del 5.3.2013.

5, d.P.R. 309/1990), in relazione ai quali la confisca obbligatoria di beni e veicoli rischia di assumere connotati punitivi più che special-preventivi, con effetti che in ipotesi potrebbero essere sproporzionati rispetto alla gravità del fatto concreto ed alla pericolosità dell'autore.

2.5. Articolo 7. “Disposizioni a tutela dell’ordine e sicurezza pubblica”.

L’art. 7 del d.l. 2026 n. 23 interviene su due diversi fronti, accomunati dall’obiettivo di rafforzare gli strumenti preventivi di polizia amministrativa a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperte al pubblico.

La disposizione in commento prevede, nello specifico, una serie di misure volte, per un verso, ad estendere l’ambito dei poteri della polizia di “*perquisizione sul posto*” in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico (**art. 7 co. 1**) e, dall’altro, ad introdurre, nelle medesime situazioni, una nuova forma di accompagnamento coattivo presso gli uffici della polizia, qualora vi sia fondato motivo di ritenere, sulla base di specifici elementi fattuali, che i soggetti accompagnati possano costituire un concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione (**art. 7 co. 2**).

2.5.1. La perquisizione “sul posto” di cui all’art. 4 legge 1975 n. 152.

Di seguito ci si soffermerà, dapprima, sull’istituto della perquisizione “sul posto”.

2.5.1.1. La nuova disciplina: rilevanza delle modifiche normative introdotte.

La novella in esame ha apportato le seguenti modifiche al citato art. 4⁷:

a) dopo le parole: “*della forza pubblica nel corso*” sono inserite le seguenti: “***di servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico o***”;

⁷ Il quale, come noto, consente alla polizia giudiziaria e alla forza pubblica di effettuare perquisizioni d’iniziativa, senza preventiva autorizzazione dell’autorità giudiziaria, al fine di ricercare armi, esplosivi e strumenti di effrazione, disponendo quanto segue:

“In casi eccezionali di necessità e di urgenza, che non consentono un tempestivo provvedimento dell’autorità giudiziaria, gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica nel corso di operazioni di polizia possono procedere, oltre che all’identificazione, all’immediata perquisizione sul posto, al solo fine di accertare l’eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo non appaiono giustificabili.

In tali casi la perquisizione può anche estendersi, per le medesime finalità, al mezzo di trasporto utilizzato dalle persone suindicate per giungere sul posto.

Delle perquisizioni deve essere redatto verbale, su apposito modulo, che va trasmesso entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica e, nel caso previsto dal primo comma dell’articolo citato, consegnato all’interessato”.

b) dopo le parole: “operazioni di polizia” sono inserite le seguenti: “, ***anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l’ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone,***”;

c) le parole: “strumenti di effrazione” sono sostituite dalle seguenti: “***strumenti di effrazione o atti ad offendere***”;

d) le parole: “non appaiono giustificabili” sono sostituite dalle seguenti: “**appaiono costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l’incolumità pubblica o individuale**”⁸.

A seguito delle citate interpolazioni risulta, anzitutto, ampliata la gamma di situazioni in cui ufficiali e agenti della forza pubblica possono effettuare la perquisizione di iniziativa: non soltanto nel corso delle “operazioni di polizia” (come previsto dalla disciplina previgente), ma anche durante l’espletamento di servizi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico nonché nell’ambito di operazioni di polizia destinate alla prevenzione di reati che turbino l’ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone (i.e., le zone in cui si svolge la cd. “movida” notturna).

La portata innovativa di questa prima modifica non appare, peraltro, particolarmente pregnante: le situazioni indicate, infatti, potevano certamente essere già ricomprese nel più ampio concetto di “operazioni di polizia” (come estensivamente interpretato dalla giurisprudenza di legittimità⁹) sicché l’interpolazione compiuta sembra essere unicamente finalizzata a certificare, anche nelle situazioni oggi espressamente indicate, la legittimità della perquisizione in parola.

Il citato art. 7 co. 1 interviene, poi, anche sugli oggetti che la polizia può ricercare nell’ambito di tali perquisizioni: l’inclusione degli “strumenti atti ad offendere” (in aggiunta a quelli, già previsti, di “effrazione”) mira difatti a ricomprendere nel perimetro della norma non soltanto gli oggetti tipicamente utilizzati per scassinare o forzare serrature, ma un più ampio novero di strumenti ed, in particolare, coltelli ed altri oggetti pungenti o taglienti che, per natura

⁸ Il testo del citato art. 4, a seguito delle modifiche introdotte, così dunque recita:

*“In casi eccezionali di necessità e di urgenza, che non consentono un tempestivo provvedimento dell’autorità giudiziaria, gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica nel corso di servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico o di operazioni di polizia, anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l’ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone, possono procedere, oltre che all’identificazione, all’immediata perquisizione sul posto, al solo fine di accertare l’eventuale possesso di armi, esplosivi, strumenti di effrazione o atti ad offendere, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo, [~~non appaiono giustificabili~~] **appaiono costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l’incolumità pubblica o individuale**”.*

⁹ cfr. Cass. pen., Sez. III, sent. n. 46233/2013.

o per modalità di porto, risultano sempre più diffusamente utilizzati, in quanto particolarmente idonei all'offesa dell'incolumità personale o alla commissione di reati in contesti di pubbliche manifestazioni o di zone ad alta densità di persone.

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.

Terzo ed ultimo elemento di novità introdotto dall'art. 7 co.1 del decreto legge in commento riguarda il criterio valutativo che deve guidare l'agire della polizia.

Siffatta modifica, a ben vedere, si muove tuttavia in una direzione opposta rispetto alle prime due sopra richiamate: l'inciso finale dell'art. 4 l. 152/1975 - in base al quale la perquisizione si legittimava quando l'atteggiamento o la presenza del soggetto "non appa[rivano] giustificabili" - è stato infatti sostituito da una nuova e ben più restrittiva formulazione, la quale richiede che l'atteggiamento o la presenza del perquisendo, in relazione alle circostanze del caso concreto, "*appaiano costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale*".

Se dunque, in precedenza, poteva essere sufficiente un mero atteggiamento "*sospetto*" - in assenza di giustificazioni da parte dell'interessato - a seguito della modifica in esame deve ritenersi che sia invece adesso onere della polizia indicare gli elementi "*specifici e concreti*" dai quali inferire che l'atteggiamento o la presenza del soggetto monitorato siano da ritenersi pericolosi.

La finalità di tale riformulazione appare duplice: per un verso, rafforzare il fondamento legale dei poteri di intervento securitario, ancorandoli finalmente a un concetto di pericolo effettivo e attuale; dall'altro, fornire un parametro "*meno evanescente*" e più definito e puntuale, nonché coerente con le esigenze di prevenzione di condotte violente o pericolose in contesti di manifestazioni e di notevoli afflussi di persone.

2.5.2. Il nuovo istituto del cd. fermo di prevenzione di polizia.

2.5.2.1. La disciplina normativa del nuovo istituto.

Il comma 2 dell'art. 7 d.l. 2026 n. 23 interviene invece sul **decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 convertito con modificazioni dalla legge 18 maggio 1978 n. 191** introducendo,

subito dopo l'art. 11 (dedicato all'accompagnamento coattivo per finalità di identificazione), il nuovo art. 11 *bis*, il quale disciplina il cd. fermo di prevenzione di polizia¹⁰.

Trattasi, in estrema sintesi, della facoltà, riconosciuta ad ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, di accompagnare presso gli uffici di polizia persone per le quali (in relazione a specifiche circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto) sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento delle manifestazioni medesime, ed ivi trattenerle per un tempo non superiore alle dodici ore.

In particolare, il nuovo art. 11 *bis*, nel proprio *incipit*, fa anzitutto espressamente salva la misura di polizia amministrativa dell'accompagnamento coattivo per finalità d'identificazione prevista dall'art. 11 d.l. 1978 n. 59 conv. in l. 1978 n. 191¹¹.

E' opportuno premettere che quest'ultima disposizione è stata positivamente scrutinata dalla Corte Edu (cfr. Sez. II, 5.4.2011 n. 14569), la quale ha ritenuto la disciplina nazionale del **fermo per identificazione** conforme al principio sancito dall'art. 5 C.E.D.U., purché la

¹⁰ Di seguito il testo della nuova disposizione in commento:

“1. **Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11**, nel corso di 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, gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici persone rispetto alle quali, in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto, anche desunti dal possesso di taluno degli strumenti, degli oggetti e dei materiali indicati agli articoli 4 e 4-bis della legge 18 aprile 1975, n. 152, e agli articoli 5 e 5-bis della legge 22 maggio 1975, n. 152, o dalla rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per reati commessi con violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni nel corso degli ultimi cinque anni, sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione, e ivi trattenerle per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti **accertamenti di polizia** e comunque non oltre le dodici ore.

2. Dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato compiuto è data immediata notizia al pubblico ministero il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni di cui al comma precedente, ordina il rilascio della persona accompagnata.

3. Al pubblico ministero è data altresì immediata notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui è avvenuto”.

¹¹ Il quale recita:

“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 dell'identificazione** e comunque non oltre le ventiquattro ore”.

La disposizione prevista nel 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 della persona accompagnata.

Al Procuratore della Repubblica è data altresì immediata notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui è avvenuto”.

privazione della libertà personale sia limitata al tempo strettamente necessario a garantire alle esigenze di identificazione e risulti proporzionata alla finalità perseguita.

Il nuovo art. 11 bis introduce invece una diversa **misura di prevenzione atipica**, adottata dalle forze di polizia nell'ambito delle competenze di pubblica sicurezza (e che dunque prescinde, al pari di quella di cui all'art. 11, dall'avvenuta perpetrazione di un reato).

Esso consente ad ufficiali e agenti, impegnati in specifici servizi di ordine e sicurezza pubblica disposti in occasione di una manifestazione pubblica, di accompagnare nei propri uffici - ed ivi trattenere per accertamenti di polizia (per un tempo massimo di dodici ore) - persone ritenute motivatamente in grado di determinare un concreto pericolo per il pacifico svolgimento dell'evento.

Scopo di tale "fermo" è quello di impedire fenomeni di violenza collettiva in occasione di manifestazioni pubbliche, anticipando la soglia di tutela della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico, di guisa tale da garantire il pacifico svolgimento della manifestazione e, al contempo, la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico.

La disposizione in commento mira, dunque, a neutralizzare situazioni di rischio prima che le stesse degenerino in condotte violente.

L'applicazione di tale misura di prevenzione è subordinata alla presenza di due condizioni:

1) l'ufficiale o agente che procede al cd. fermo preventivo deve essere impegnato nello svolgimento di una specifica operazione di polizia amministrativa disposta, nell'ambito dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico alla quale partecipi il soggetto "fermato";

2) il medesimo operatore deve avere fondato motivo di ritenere, in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di una serie di elementi di fatto (quali, ad es., il possesso di armi e strumenti atti ad offendere, l'uso di caschi protettivi o altri strumenti che rendono difficoltoso il riconoscimento della persona, il lancio o l'utilizzo illegittimo di fuochi artificiali, petardi o strumenti per l'emissione di fumo o di gas contenenti principi attivi urticanti, la rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per reati commessi con violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni nel corso degli ultimi cinque anni), che il soggetto fermato possa realizzare condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione.

Il trattenimento di tale soggetto negli uffici di polizia deve durare il tempo strettamente necessario agli accertamenti di polizia e, in ogni caso, non può superare le dodici ore.

Sull'operato della polizia amministrativa è inoltre previsto un controllo da parte dell'autorità giudiziaria: il pubblico ministero, informato immediatamente dell'avvenuto accompagnamento del fermato (con indicazione dell'orario in cui è stato effettuato), può infatti ordinarne il rilascio se ritiene che non sussistano le condizioni previste dalla legge. Al medesimo magistrato deve essere, in ogni caso, data poi immediata notizia del successivo rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui lo stesso è avvenuto.

2.5.2.2. Criticità “tecnico-normative” della nuova disposizione.

Così delineato il nuovo strumento di prevenzione introdotto dall'art. 7 co. 2 del decreto-legge in commento, si impongono - in vista della conversione in legge dell'articolato normativo in oggetto - alcune riflessioni.

In un contesto storico in cui alcune manifestazioni pubbliche possono trasformarsi in episodi di violenza organizzata, l'intento di prevenzione sotteso al decreto legge in oggetto appare astrattamente coerente con la funzione primaria dello Stato di garantire la sicurezza collettiva e l'incolumità pubblica.

Lo strumento (cd. fermo di prevenzione) individuato dalla disposizione in commento per realizzare siffatto obiettivo di prevenzione incide, tuttavia, sul nucleo essenziale di alcune libertà fondamentali del singolo, ponendosi in un'area di delicatissimo bilanciamento tra esigenze di ordine pubblico e diritti fondamentali garantiti dagli artt. 13, 17 e 21 della Costituzione.

Non v'è dubbio, infatti, che l'accompagnamento del “fermato” negli uffici di polizia ed il relativo trattenimento fino a dodici ore, comportando una coazione della persona a rimanere in un determinato luogo per un lasso di tempo apprezzabile, oltre a precludergli la possibilità di partecipare alla manifestazione (limitandone dunque le libertà costituzionali di riunione e manifestazione del pensiero), integrano anche quella “*mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere*” (in tal senso cfr. sent. C. Cost. 2001 n. 105, a proposito del trattenimento dei migranti nei centri temporanei di accoglienza) e, dunque, una forma di “*restrizione della libertà personale*” ai sensi dell'art. 13 co. 3 della Costituzione.

Ne discendono due effetti:

- la misura preventiva in commento non può essere adottata al di fuori delle garanzie (riserva di legge e di giurisdizione) previste dell'articolo 13 della Costituzione;

- il legislatore, oltre a prevedere rimedi giurisdizionali avverso detto fermo (i.e: la vigilanza immediata del P.M., tempestivamente informato), **dovrebbe altresì introdurre specifici obblighi (allo stato assenti) di verbalizzazione e motivazione dell'operato della p.g. operante**, di guisa tale da consentire all'Autorità Giudiziaria (individuata, nel caso di specie, nel P.M.) di effettuare un effettivo controllo di legalità.

Motivi di garanzia inducono inoltre a ritenere che il soggetto fermato dovrebbe avere diritto a ottenere il rilascio di copia del verbale, anche laddove il controllo non abbia portato al sequestro di oggetti indebitamente portati [armi od oggetti atti ad offendere, ecc.].

Appare dunque opportuno, in sede di conversione, un intervento chiarificatore anzitutto sul tema della verbalizzazione dell'attività di fermo amministrativo.

Un ulteriore profilo critico riguarda la formulazione del presupposto del "*fondato motivo di ritenere*" che il soggetto fermato possa porre in essere, nel corso della manifestazione, condotte di concreto pericolo per l'ordine e/o la sicurezza pubblica.

L'espressione testé citata richiama, in modo evidente, una clausola tipica delle misure di prevenzione, attribuita però, in questo specifico caso, direttamente alla polizia, in chiave contingente.

Nel tentativo di ancorare allora la valutazione prognostica dell'operante a parametri oggettivi "di rischio" (e non a mere suggestioni e/o intuizioni dell'agente) il legislatore ha dunque valorizzato, per un verso, le "*specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo*" e, per altro verso, gli "*elementi di fatto*" emergenti nel singolo caso di specie, provvedendo poi ad indicarne - sia pure in via solo esemplificativa - alcuni.

Ebbene l'estrema ampiezza della formula impiegata dal legislatore (abbia "*fondato motivo di ritenere*"), in uno alla **mancata esaustiva tipizzazione di tutte le "circostanze fattuali" (indicatori di rischio) idonee alla formulazione del giudizio di pericolosità sociale del fermato ed all'omessa indicazione delle specifiche finalità del trattenimento** (la disposizione, utilizzando infatti una formula "di stile", allude a generici ma non meglio precisati "*accertamenti di polizia*"), sembra lasciare tuttavia margini eccessivamente discrezionali all'operatore di polizia, col rischio concreto di possibili derive verso un modello di prevenzione fondato su presunzioni di pericolosità astratta anziché su comportamenti effettivamente in atto e, soprattutto, di una possibile frizione della disposizione di nuovo conio - nella sua attuale

formulazione - con gli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani ai quali l'Italia è vincolata.

Il punto rilevante, anche in materia di misure di prevenzione, attiene, infatti, al sufficiente o insufficiente grado di determinatezza (e tassatività) della descrizione legislativa delle condotte dal cui accertamento dedurre il giudizio prognostico sulla pericolosità sociale del soggetto.

Il principio di legalità convenzionale esige dunque una normativa sufficientemente precisa da evitare rischi di arbitrarietà.

Idoneo a produrre ulteriori criticità appare inoltre **il riferimento, contenuto nella disposizione in commento, alla “rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per reati commessi con violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni nel corso degli ultimi cinque anni”**: la possibile valorizzazione, da parte dell’operatore di polizia, dei soli precedenti penali (o, addirittura, delle sole segnalazioni di polizia) quale esclusivo indice prognostico di pericolosità sociale dell’agente - in assenza di condotte oggettive poste in essere nel contesto della manifestazione, indicative di una concreta situazione di pericolo - appare infatti foriera di impropri automatismi fondati su una “*colpa d’autore*”, in quanto ancorata al dato meramente formalistico dalla “*censuratezza*” del soggetto fermato.

Anche il sistema delle misure di prevenzione, infatti, è (e non può che essere) ancorato al giudizio sulla specifica condotta del soggetto sottoposto a controllo.

In ragione del c.d. "*principio di tipicità della fattispecie*" (*species* del “*principio costituzionale di legalità*”) non appare dunque condivisibile, in assenza di siffatte condotte - obiettivamente caratterizzanti la personalità dell'individuo assoggettato al controllo ed espressive di una sua recidivante e/o perdurante tendenza o concreta abitudine al compimento di determinate attività illecite e che, dunque facciano presumere (secondo una valutazione che tenga conto dell'*idquod plerumque accidit*) che lo stesso si accinga a commettere un reato (o che stia determinando le condizioni favorevoli per delinquere o per "favoreggiare" chi lo compia) - considerare il fermato “*soggetto socialmente pericoloso*” e, per l’effetto, assoggettarlo a misure di prevenzione che ledano i suoi diritti fondamentali.

Un’ultima criticità riguarda infine **l’omessa indicazione della “specifica finalità” del cd. fermo preventivo.**

Il nuovo art. 11 bis prevede infatti che, in presenza dei presupposti di tempo e luogo sopra indicati, i soggetti potenzialmente pericolosi possano essere accompagnati coattivamente

negli uffici di polizia ed ivi trattenuti «*per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di polizia*».

Non si precisa tuttavia quali siano gli “*accertamenti di polizia*”.

Orbene, è da escludersi che il legislatore, con la generica espressione sopra indicata, abbia inteso riferirsi allo svolgimento di perquisizioni o di accertamenti urgenti sulla persona ai sensi degli articoli 352 e 354 c.p.p., dal momento che detti strumenti richiedono la flagranza di un reato o, quanto meno, l’ipotizzabilità di un reato commesso (seppure nella forma tentata).

Sotto questo profilo, il nuovo fermo di polizia introdotto dall’art. 11 *bis* diverge dunque profondamente da quello di cui al già citato art. 11 del medesimo d.l. n. 59/1978: quest’ultimo, risultando finalizzato all’identificazione del soggetto che rifiuti di fornire le proprie generalità o che si possa ritenere abbia fornito false generalità, si caratterizza infatti per una finalità assolutamente chiara e specifica, determinata per legge e che giustifica la limitazione della libertà personale del singolo da parte dell’autorità di pubblica sicurezza; nel caso del fermo di prevenzione di cui all’art. 11 *bis*, invece, la mancata indicazione di una chiara finalità del trattenimento della persona negli uffici di polizia (peraltro fino a dodici ore) finirebbe con l’ampliare in maniera irragionevole la già ampia discrezionalità degli operatori di polizia.

Sarebbe pertanto auspicabile, in sede di conversione del decreto in oggetto, un chiarimento sulle caratteristiche e precise finalità dei suddetti “*accertamenti di polizia*”¹².

In conclusione, la disposizione di nuovo conio, pur rispondendo ad un’esigenza di prevenzione di disordini violenti causati nell’ambito delle manifestazioni pubbliche, si muove su un crinale costituzionalmente molto sensibile sicché, ai fini della relativa compatibilità con gli artt. 13, 17 e 21 della Costituzione e 5 della C.E.D.U. appare auspicabile che, in sede di conversione, si apportino le modifiche funzionali a conformare il nuovo istituto ai principi costituzionali e sovranazionali esposti.

2.5.2.3. Ricadute organizzative del nuovo “fermo preventivo” di polizia sull’amministrazione della giustizia.

Appare opportuno infine segnalare anche le **significative ricadute operative del nuovo “fermo preventivo di polizia” sulla concreta organizzazione degli uffici della**

¹² In termini vedi anche il “*Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati del 3.3.26 n. 651*” riguardante il disegno di legge “*A.S. n. 1818: conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2026 n. 23*”.

Procura, soprattutto nelle realtà urbane interessate da frequenti manifestazioni e cortei, spesso con partecipazioni comprese tra alcune centinaia e diverse migliaia di persone.

Il previsto obbligo di informazione immediata al P.M. per ogni singolo “accompagnamento” unitamente alla necessità di un controllo effettivo e tempestivo di legalità sulla privazione della libertà personale di ogni singolo manifestante “fermato”, potrebbe determinare infatti un sensibile incremento dei flussi informativi, con conseguente ampliamento delle competenze dei magistrati di turno e del carico di lavoro delle competenti segreterie amministrative.

La necessità, infatti, per ogni ufficio di Procura di gestire, in occasione di simili eventi pubblici, molteplici informative simultanee, spesso nel giro di pochi minuti e senza alcuna possibilità di differimento, potrebbe generare un aggravio dell’attività di turno e di reperibilità, tale da suggerire eventualmente una revisione dei modelli organizzativi interni e, verosimilmente, l’istituzione anche di strutture o gruppi specializzati.

La forte discrezionalità attribuita all’operatore di polizia in uno all’esigenza di un controllo di legalità “a caldo” renderanno, poi, verosimilmente opportuno un coordinamento con le forze di polizia (e la reperibilità continuativa e realmente operativa del PM durante l’intera manifestazione pubblica), anche mediante l’adozione di protocolli operativi condivisi, la formazione specifica del personale e l’individuazione di unità specializzate per la gestione delle misure preventive atipiche di polizia relative all’ordine pubblico.

Si dovrà, da ultimo, fronteggiare le inevitabili difficoltà logistiche degli uffici di polizia, legate all’individuazione degli spazi in cui in collocare tutti i soggetti fermati¹³.

In assenza di interventi organizzativi adeguati, il nuovo istituto rischia dunque di determinare criticità operative rilevanti, con ripercussioni immediate sia sulla tempestiva ed effettiva tutela delle libertà personali dei soggetti fermati che sulla complessiva capacità degli uffici di Procura di assicurare un ordinato e tempestivo svolgimento delle ordinarie funzioni istituzionali.

¹³ In termini vedi anche la nota di lettura del Servizio Bilancio del Senato della Repubblica n. 337 del marzo 2026, relativa al disegno di legge A.S. n. 1818: conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2026 n. 23 : “*Per quanto concerne le dotazioni di camere di sicurezza presso gli uffici e i commissariati di Polizia, **andrebbero fornite rassicurazioni in merito all’adeguatezza dei locali esistenti in relazione alla partecipazione a manifestazioni aperte in luogo pubblico***”.

2.6. Articolo 8. “Disposizioni in materia di sicurezza stradale”.

L’art. 8, rubricato “*Disposizioni in materia di sicurezza stradale*”, al comma 1 contiene l’introduzione nel Codice della Strada (d.lgs. 285/1992) di una nuova fattispecie incriminatrice, nei seguenti termini: “*1. 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 1 o 4, 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 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. Si applicano le disposizioni di cui al Titolo VI, Capo II, Sezione II del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285»*”.

Il legislatore d’urgenza è intervenuto, dunque, in materia stradale introducendo nel Codice della Strada una nuova ipotesi di reato al comma 7-bis dell’art. 192, rubricato “*Obblighi verso funzionari, ufficiali e agenti*”.

La costruzione della nuova fattispecie induce a ritenere che si tratti di un reato di pericolo, 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.

L’area di rilevanza penale è limitata alle ipotesi in cui la “fuga pericolosa” sia messa in atto da parte del soggetto agente in violazione degli obblighi di cui al comma 1 – ai sensi del quale “*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*” - e degli obblighi di cui al comma 4 - che prevede che “*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*”.

Conseguentemente, l’illecito penale di nuova introduzione ha ad oggetto esclusivamente le condotte di trasgressione da parte dell’utente della strada dell’obbligo di fermarsi intimato dalle Forze dell’Ordine, attuate mediante la fuga con modalità pericolose: le violazioni delle ulteriori prescrizioni dell’art. 192 e/o le condotte di fuga perpetrate senza pericolo per la

circolazione continueranno ad assumere (esclusiva) rilevanza amministrativa, ai sensi dell'art. 192, commi 6-*bis* e 7¹⁴, come modificati dal decreto-legge n. 48/2025.

Orbene, le condotte oggi rilevanti ai sensi dell'art. 192, comma 7-*bis* C.d.S. nel sistema previgente erano idonee ad assumere rilevanza penale in termini di resistenza a pubblico ufficiale (Cass. Pen., Sez. 2, n. 44860 del 17.10.2019, conforme ai precedenti in materia a partire da Cass. Pen., Sez. 6, n. 31716 del 08/04/2003).

La cornice edittale delineata in relazione a tale reato è quella della reclusione da sei mesi a cinque anni e, dunque, si pone in linea con il trattamento sanzionatorio al quale si giungeva in precedenza, mediante l'inquadramento nella fattispecie di cui all'art. 337 c.p.

Nel nuovo art. 192, comma 7-*bis* C.d.S. si affiancano, però, alla sanzione penale 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 c.p.

A tale innovazione se ne aggancia una ulteriore, la cui portata risulta maggiormente innovativa.

L'articolo 8, comma 2, del decreto-legge, infatti, modifica l'art. 382-*bis* c.p.p., in materia di “*Arresto in flagranza differita*”, aggiungendo il nuovo comma 1-*ter*.

Nel dettaglio, si prevede 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»*”.

Per tale via, dunque, il legislatore ha esteso l'operatività dell'arresto in flagranza differita *ex art.* 382-*bis*, comma 1 c.p.p. anche nel caso in cui, a seguito della commissione del fatto di reato di cui all'art. 192, comma 7-*bis* del codice della strada, non sia stato possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza pubblica o individuale oppure motivi di incolumità pubblica o individuale, operando una modifica del codice di rito che risulta coerente con le peculiarità di estrinsecazione delle condotte di riferimento.

¹⁴ Il comma 6-*bis* prevede che “*Chiunque viola le disposizioni di cui al comma 1, ove il fatto non costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 200 a euro 600. Nell'ipotesi di recidiva nel biennio, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da quindici a trenta giorni*”; il comma 7 prevede che “*Chiunque viola le disposizioni di cui al comma 4, ove il fatto non costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.500 a euro 6.000. All'accertamento della violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da tre mesi ad un anno*”.

L'innovazione processuale, dunque, più di quella sostanziale, è foriera di ricadute sull'attività giurisdizionale: ed infatti, se nel sistema precedente l'inquadramento delle condotte di "*fuga pericolosa*" ai sensi dell'art. 337 c.p. comunque consentiva di procedere all'arresto nei casi di flagranza (ed anche di applicare misure cautelari, in ragione della cornice edittale di quella fattispecie), la modifica in esame si traduce in una espansione dell'ambito dell'intervento precautelare della polizia giudiziaria con connessi prevedibili impatti sulla giurisdizione in termini di incremento del numero di procedimenti per convalida o, più frequentemente, di giudizi direttissimi.

2.7. Articolo 9. "Modifiche alle disposizioni in materia di pubbliche manifestazioni".

L'articolo 9 del decreto-legge n. 23/2026 interviene in modo significativo sulla disciplina delle pubbliche manifestazioni, modificando il sistema sanzionatorio previsto dal TULPS e introducendo un coordinato intervento anche sul Codice penale.

L'intervento si colloca nel quadro delle recenti politiche legislative di rafforzamento degli strumenti di tutela dell'ordine pubblico in occasione delle riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e si caratterizza, sotto il profilo tecnico-normativo, per una rimodulazione complessiva del regime sanzionatorio, fondata prevalentemente sulla trasformazione di alcune fattispecie contravvenzionali in illeciti amministrativi e sull'introduzione di nuove ipotesi di responsabilità amministrativa.

La lettera a) del comma 1 dell'articolo 9¹⁵ incide in modo articolato sull'articolo 18 TULPS, disposizione che costituisce il fulcro della disciplina preventiva delle riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

¹⁵ **Art. 9** Modifiche alle disposizioni in materia di pubbliche manifestazioni

1. Al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 18: 1) al terzo comma, le parole: «sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103 a euro 413» sono sostituite dalle seguenti: «sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1000 a euro 10.000», e dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La sanzione di cui al presente comma si applica anche a coloro i quali, senza darne preavviso all'Autorità, sono promotori, ai sensi del primo comma, di una riunione in luogo pubblico tramite reti, piattaforme e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico o privato, ovvero tramite gruppi chiusi di utenti»; 2) al quinto comma, le parole: «sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 206 a euro 413» sono sostituite dalle seguenti: «sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 12.000»; 3) dopo il quinto comma, sono inseriti i seguenti: «Nei casi di mancato rispetto, in occasione di una riunione in luogo pubblico, delle 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, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000. La sanzione di cui al sesto comma si applica, altresì, a chi, nel corso di una riunione in luogo pubblico, intralcia od ostacola il regolare funzionamento dei servizi di soccorso pubblico urgente, salvo che il fatto costituisca reato. Chiunque turba il pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico o il regolare espletamento del relativo servizio di ordine e sicurezza pubblica è punito, salvo che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro

La norma continua a fondarsi sul tradizionale meccanismo del preavviso all'autorità di pubblica sicurezza, imponendo ai promotori di darne comunicazione al Questore almeno tre giorni prima dello svolgimento della riunione.

L'ambito applicativo della disposizione resta definito secondo un criterio di pubblicità sostanziale, tale da ricomprendere anche riunioni formalmente private che, per numero di partecipanti, finalità o modalità di svolgimento, assumano un rilievo pubblico.

Rimane altresì fermo il potere del Questore di vietare lo svolgimento della riunione ovvero di imporre prescrizioni relative al tempo, al luogo o alle modalità dell'evento, quando sussistano comprovate ragioni di ordine pubblico, moralità o sanità.

Il primo intervento normativo riguarda il terzo comma dell'art. 18 TULPS, che nella disciplina previgente configurava come contravvenzione penale l'omesso preavviso della riunione.

Il decreto-legge sostituisce la sanzione penale con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 1.000 e 10.000 euro, estendendo espressamente la punibilità anche alle ipotesi in cui la promozione della riunione avvenga mediante reti, piattaforme o servizi di comunicazione elettronica, anche ad uso privato.

La previsione mira a prevenire l'utilizzo di strumenti digitali quale modalità di elusione dell'obbligo di preavviso per manifestazioni destinate a svolgersi in luogo pubblico.

La formulazione della norma, tuttavia, solleva alcuni dubbi interpretativi con riferimento all'individuazione del confine tra l'attività di organizzazione di una manifestazione pubblica e la libera interlocuzione tra privati, tutelata dall'articolo 15 della Costituzione.

In particolare, l'estensione della disciplina anche ai servizi di comunicazione elettronica ad uso privato pone il problema di individuare i limiti entro i quali l'autorità di pubblica

500 a euro 3.000. La sanzione è da euro 2.000 a euro 10.000 se la turbativa è posta in essere da soggetti che rendono difficoltoso il riconoscimento della loro persona mediante l'uso dei mezzi di cui all'[articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152](#) o che sono in possesso degli strumenti o degli oggetti di cui all'articolo 5-bis della legge anzidetta. Nell'ipotesi di reiterazione nel biennio di una delle violazioni di cui al presente articolo, ovvero di contestazione di tre violazioni, anche diverse, nell'arco di un quinquennio, le sanzioni sono ulteriormente aumentate da un terzo alla metà. La competenza ad irrogare le sanzioni di cui al presente articolo, per le quali non è ammesso il pagamento in misura ridotta, spetta al prefetto. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla [legge 24 novembre 1981, n. 689](#). 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.»;

b) all'articolo 24, terzo comma, le parole da «sono punite» fino a «euro 413» sono sostituite dalle seguenti: «sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 20.000. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta».

sicurezza possa accertare l'esistenza di una condotta promozionale senza incidere sulla segretezza delle comunicazioni.

Per il resto, nel suo complesso, l'intervento normativo realizza una profonda riorganizzazione del sistema sanzionatorio in materia di pubbliche manifestazioni, privilegiando strumenti di natura amministrativa rispetto alla risposta penale.

La riforma appare orientata a rafforzare i poteri di gestione preventiva dell'ordine pubblico da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, mantenendo tuttavia la risposta penale per le condotte che presentino un più elevato grado di offensività.

2.8. Articolo 10. "Divieto di partecipazione a riunioni o ad assembramenti in luogo pubblico".

L'art. 10 d.l. 24 febbraio 2026, n. 23¹⁶ introduce una pena accessoria di natura interdittiva, destinata a impedire la partecipazione a riunioni o assembramenti pubblici della medesima natura di quelli nel cui contesto il reato è stato commesso.

La misura è applicabile dal giudice con la sentenza di condanna per un catalogo analitico di delitti di particolare gravità, commessi in occasione o a causa di riunioni o assembramenti in luogo pubblico; la durata è compresa tra uno e tre anni, ovvero, se la pena applicata supera i tre anni, è pari alla durata della pena stessa, fino al limite massimo di dieci anni.

¹⁶ **Art. 10** Divieto di partecipazione a riunioni o ad assembramenti in luogo pubblico

1. Con la sentenza di condanna per uno dei delitti di cui agli articoli 280, 280-bis, 285, 338, 339, 419, 422, 423, 424, aggravato ai sensi dell'articolo 425, 432, 575, anche nella forma tentata, 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, e 584 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.

2. Con la medesima sentenza di condanna il giudice può disporre, altresì, la pena accessoria di cui all'articolo 1, comma 1-bis, lettera a), del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205.

3. Il questore, quando ricorrano specifiche ragioni di pericolosità, può prescrivere al condannato di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le riunioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1. La prescrizione è disposta, con provvedimento motivato, individuando comunque modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

4. In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

5. In caso di violazione del divieto o dell'obbligo di cui al presente articolo la pena prevista dall'articolo 389 del codice penale è raddoppiata.

Il comma 2 consente inoltre di applicare, con la medesima sentenza, anche la pena accessoria prevista dall'art. 1, comma 1-*bis*, lett. a) d.l. n. 122/1993, consistente nell'obbligo di svolgere attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità.

I commi 3 e 4 attribuiscono poi al questore, in presenza di specifiche ragioni di pericolosità, il potere di imporre un obbligo di comparizione personale presso un ufficio di polizia nei giorni in cui si svolgono le riunioni vietate, richiamando, in quanto compatibili, il modello procedimentale del DASPO sportivo; il comma 5, infine, prevede che la violazione del divieto o dell'obbligo comporti il raddoppio della pena prevista dall'art. 389 c.p.

In relazione all'elenco dei reati presupposto, il legislatore richiama una serie di fattispecie di elevato disvalore, tra le quali rientrano gli attentati con finalità terroristiche o eversive, la devastazione e il saccheggio, la strage, l'incendio, gli attentati alla sicurezza dei trasporti, l'omicidio anche tentato, l'omicidio preterintenzionale, le lesioni aggravate e le lesioni a pubblico ufficiale o a personale sanitario.

Si tratta, quindi, di una misura collegata alla precedente commissione di condotte violente di particolare gravità maturate in contesti di aggregazione collettiva, per impedirne la reiterazione in occasioni analoghe.

La misura interdittiva introdotta dall'art. 10 del decreto-legge 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.

I presupposti applicativi sopra delineati consentono di affermare che l'istituto in rilievo ben si colloca nel quadro delle limitazioni legislative che, secondo la giurisprudenza costituzionale, risultano compatibili con l'art. 17 Cost. in quanto sorrette da presupposti normativi sufficientemente determinati, 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.

La disciplina attribuisce inoltre al questore un potere di vigilanza esecutiva, consentendogli di imporre, in presenza di specifiche ragioni di pericolosità, un obbligo di comparizione personale presso un ufficio di polizia nei giorni in cui si svolgono le riunioni interdette.

La norma riproduce il meccanismo di garanzia già previsto per il DASPO sportivo: il provvedimento deve essere motivato, deve tener conto delle esigenze di salute, lavoro e mobilità del destinatario, ed è soggetto alla procedura di comunicazione al pubblico ministero e di convalida da parte del giudice per le indagini preliminari nei termini previsti dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989.

Ne deriva una costruzione peculiare, nella quale una misura conseguente a una sentenza definitiva viene integrata, nella fase esecutiva, da una prescrizione amministrativa sottoposta a controllo giurisdizionale successivo.

2.9. Articolo 11. “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di lesioni personali in danno del personale docente della scuola e dei dirigenti scolastici, nonché del personale che svolge attività di prevenzione e accertamento delle infrazioni nell’ambito dei servizi di trasporto ferroviario”.

L'art. 11, rubricato “*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di lesioni personali in danno del personale docente della scuola e dei dirigenti scolastici, nonché del personale che svolge attività di prevenzione e accertamento delle infrazioni nell’ambito dei servizi di trasporto ferroviario*”, al comma 1 contiene modifiche all'art. 583-*quater* c.p. sia nella rubrica sia nella delimitazione dell’ambito di applicazione.

Le innovazioni contenute nell'art. 11 concernono i commi 2 e 3 dell’articolo 583-*quater* c.p. e sono motivate dall’esigenza di una maggiore tutela nei confronti di specifiche categorie di lavoratori, a beneficio delle quali il legislatore d’urgenza ha ritenuto di intervenire per contrastare il notevole incremento di episodi di violenza verbale e fisica perpetrati ai loro danni, mediante l’inasprimento del trattamento sanzionatorio di quelle condotte.

In particolare:

a) l’ambito di applicazione dell’ipotesi di cui all'art. 583-*quater*, comma 2, è stato esteso ai fatti di lesione commessi in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente della scuola durante l’esercizio delle loro attività (art. 11, comma 1, lett. a).

Mediante l’estensione del novero dei soggetti passivi di tale fattispecie, dunque, le ipotesi di lesioni personali commesse ai loro danni “*nell’esercizio o a causa delle funzioni o del*

servizio” sono attualmente punite con la reclusione da due a cinque anni (lesioni lievi), da quattro a dieci anni (lesioni gravi) o da otto a sedici anni (lesioni gravissime).

E' opportuno evidenziare che la formulazione testuale dell'interpolazione ricalca il contenuto della circostanza aggravante comune di cui all'art. 61 n. 11-*novies* c.p. - introdotta dalla l. 4 marzo 2024, n. 25 e non modificata dal decreto-legge in esame -, che contempla un aggravamento del reato quando il soggetto abbia *“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”*.

Rispetto all'ambito applicativo di tale aggravante, la neo-introdotta ipotesi di lesioni aggravate muove nella stessa direzione di tutela, specificamente disciplinando le ipotesi di condotte lesive commesse ai danni dei (soli) dirigenti scolastici o membri del personale docente.

Con riferimento a tali due categorie di soggetti passivi, dunque, la coesistenza della nuova ipotesi aggravata di cui all'art. 583-*quater* c.p. e della circostanza aggravante comune già prevista potrebbe essere foriera di incertezze interpretative e di problemi di coordinamento, potendo astrattamente essere qualificato il medesimo fatto ai sensi dell'art. 582/585 c.p. aggravato dall'art. 61 n. 11-*novies* c.p. oppure ai sensi dell'art. 583-*quater* c.p. nella versione attualmente vigente, con ricadute significativamente divergenti in relazione al trattamento sanzionatorio (più grave nella disciplina di nuova introduzione con riferimento sia alle lesioni lievi sia a quelle gravi e gravissime);

b) con la previsione di cui al comma 1, lett. b), è previsto un analogo rafforzamento della tutela penale per le lesioni cagionate al personale addetto ai servizi di trasporto ferroviario, mediante l'introduzione di un terzo comma all'interno dell'art. 583-*quater* c.p., ai sensi del quale *“nell'ipotesi di lesioni cagionate al 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, nell'esercizio o a causa di tali attività, si applicano le pene di cui al primo comma”*.

Per tale via, la cornice edittale individuata in relazione alle lesioni al personale scolastico viene estesa alle lesioni personali commesse ai danni di tale ulteriore categoria di lavoratori, individuata sia in relazione alla sede di svolgimento dell'attività lavorativa (convogli adibiti al trasporto di passeggeri) sia in relazione all'attività svolta (prevenzione e accertamento delle infrazioni alle norme relative alla regolarità e alla sicurezza dei servizi di trasporto) e con la specificazione – già dettata per le categorie ulteriori di cui all'art. 583-*quater* c.p. – della

necessaria sussistenza di un collegamento funzionale tra l'azione lesiva e l'esercizio di tale qualifica;

c) la rubrica dell'articolo è stata, conseguentemente, aggiornata mediante il riferimento alle due categorie di soggetti passivi di nuova introduzione ed anche in relazione alla analoga estensione nei confronti degli arbitri e dei soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, che era stata introdotta nella norma con il d.l. 30 giugno 2025, n. 96 (art. 15, comma 1, lett. b), convertito dalla l. 119/2025. Nella formulazione vigente, dunque, la rubrica dell'art. 583-*quater* c.p. è la seguente: "*Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, 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*" (art. 11, comma 1, lett. c).

Il dato testuale e la natura dell'interpolazione operata dal legislatore inducono a ritenere che le nuove ipotesi costituiscano fattispecie autonome di reato.

Con specifico riferimento al coordinamento fra le nuove norme ed il *corpus* codicistico si ritiene di dovere evidenziare che le modifiche di natura sostanziale apportate all'art. 583-*quater* c.p. non risultano, nel corpo del decreto-legge, accompagnate da alcun adattamento dell'art. 582 c.p. in tema di procedibilità delle lesioni lievi.

In assenza di interpolazioni dell'art. 582 c.p., dunque, all'attualità risultano procedibili *ex officio* esclusivamente le lesioni lievi cagionate al personale esercente professioni sanitarie e non anche le ipotesi (di nuova introduzione) di lesioni lievi cagionate a personale scolastico, con un regime di procedibilità che potrebbe risultare disomogeneo rispetto a quello delle ulteriori ipotesi di reato, per il resto pienamente parificate.

Tale (mancata) modifica, peraltro, è foriera di incertezze interpretative anche in relazione alla competenza funzionale sul reato. Se è vero, infatti, che il giudice di pace è competente a giudicare le lesioni personali lievi procedibili a querela e che la procedibilità a querela è esclusa, dall'art. 582, co. 2 c.p. – non modificato dal decreto-legge n. 23/2026 – in presenza delle aggravanti di cui agli articoli 583, 585 e 584-*quater*, co. 2, primo periodo, si deve conseguentemente ritenere che le lesioni lievi commesse ai danni del personale scolastico

risultino all'attualità (procedibili a querela e, quindi,) attratte dalla competenza funzionale del giudice di pace.

Parallelamente alle modifiche di diritto sostanziale, l'art. 11 apporta modifiche anche al codice di rito, estendendo l'ambito di operatività dell'art. 380 comma 2 c.p.p. - in materia di arresto obbligatorio in flagranza - anche alle ipotesi di cui all'art. 583-*quater*, secondo e terzo comma e, quindi, alle lesioni personali lievi, gravi e gravissime cagionate al personale esercente professioni sanitarie, al personale scolastico ed al personale ferroviario¹⁷.

Anche in relazione a tale profilo, dunque, si determina un binario "speciale" per tali reati, a fronte della (perdurante) natura facoltativa dell'arresto in tutti gli ulteriori casi di lesioni lievi, gravi o gravissime.

L'estensione dell'obbligatorietà dell'arresto anche a tali fattispecie di reato è certamente destinata ad avere concrete ricadute di ordine pratico, in ragione del fatto che le modalità di consumazione delle stesse appaiono ampiamente compatibili con il ricorrere del requisito della flagranza (in ragione, quanto al primo caso, del rapporto qualificato e non occasionale verosimilmente esistente fra il soggetto agente ed il personale scolastico e, quanto al secondo caso, delle contingenze spazio/temporali nelle quali sono ordinariamente perpetrate le lesioni ai danni del personale ferroviario, tali da consentire un immediato intervento delle Forze dell'Ordine).

Analogamente, l'inasprimento del trattamento sanzionatorio di tali condotte potrà tradursi in un incremento delle ordinanze applicative di misure cautelari anche al di fuori delle ipotesi di arresto in flagranza, risultando gli attuali limiti edittali delle nuove fattispecie compatibili con l'applicazione della custodia cautelare in carcere anche con riferimento alle ipotesi di lesioni lievi (laddove, prima della modifica, le lesioni lievi commesse nei confronti del personale scolastico sarebbero state qualificate ai sensi degli artt. 61 n. 11-*novies* e 582 c.p., con la conseguente inapplicabilità di qualsiasi misura cautelare coercitiva al di fuori delle ipotesi di arresto in flagranza, in ragione dell'insussistenza dei limiti edittali di cui all'art. 280 c.p.p.).

¹⁷ L'art. 11 comma 2 prevede, in particolare, che "All'articolo 380, comma 2, la lettera a -ter) del codice di procedura penale è sostituita dalla seguente: «delitto di lesioni personali previsto dall'articolo 583 -quater, secondo e terzo comma, del codice penale»"

3. 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 (Capo II).

Nei paragrafi che seguono sarà esaminato il contenuto di detto Capo, limitatamente alle disposizioni in relazione alle quali questo Consiglio ritiene di dover esprimere considerazioni di merito.

3.1. Articolo 12. “Disposizioni in materia di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione”

Con l'art. 12 si interviene sull'assetto delle indagini preliminari, in particolare viene configurata una nuova sub-fase investigativa a carattere speciale in quanto circoscritta ai procedimenti che hanno ad oggetto “fatti commessi alla presenza di una causa di giustificazione” e che si conclude con un'inedita “archiviazione immediata”.

La specialità non riguarda però la conformazione dei singoli atti investigativi, ma piuttosto la dinamica della nuova sub-fase: il regime delle iscrizioni nei registri delle notizie di reato e delle determinazioni, nonché il regime dei tempi di durata delle indagini e dei termini per le determinazioni.

Il comma 1 dell'art. 12 introduce un nuovo comma (1-bis-1) all'interno dell'art. 335 c.p.p., in forza del quale “quando appare l'evidenza di una causa di giustificazione”, il nominativo dell'indagato deve essere “preliminarmente annotato”; in tal caso è fatto quindi divieto - come espressamente prevede la disposizione - di applicare il comma 1-bis relativo all'iscrizione soggettiva.

L'introduzione del sistema dell'annotazione preliminare – che presuppone la creazione del un nuovo modello di cui all'art. 13 – risponde – secondo la Relazione illustrativa – *“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.*

Di non immediata intellegibilità risulta, peraltro, il riferimento all’*“effetto stigmatizzante”* e a *“ogni residuo effetto giuridico negativo”* tuttora riconnesso all'iscrizione quali ragioni giustificatrici della novella: come noto, infatti, l'assetto vigente, anche alla luce degli artt. 335-bis e 115-bis c.p.p., è 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.

In tale contesto, l'introduzione di un modello procedimentale differenziato, basato sulla "neutralizzazione" di generici e non meglio specificati effetti pregiudizievoli dell'iscrizione, sembra presupporre — quantomeno sul piano implicito — una non piena idoneità degli strumenti già previsti dall'ordinamento per garantire l'effettività di tale principio.

Ciò premesso, non appare di immediata comprensione nemmeno il modo in cui la nuova annotazione si inserisca all'interno del sistema già codificato e, in particolare come si rapporti il "dovere di annotare" con "l'obbligo di non iscrivere".

Il problema risiede nel fatto che oggi, a seguito della riforma Cartabia, si può procedere all'iscrizione soggettiva solo "quando vi siano indizi" nei confronti di taluno e non già, come avveniva prima, "appena risulti il nominativo" di un possibile autore del fatto. Sicché se in una vicenda concreta la presenza di una scriminante fosse evidente, vale a dire ci fossero da subito elementi di prova che permettano al p.m. di formulare una prognosi sulla sussistenza di una causa di giustificazione, non ci sarebbero nemmeno i presupposti per ritenere che taluno sia indiziato della commissione di un reato, presentandosi il fatto come lecito. In tale ipotesi la nuova disposizione si presenterebbe di controversa applicazione, perché sembrerebbe imporre l'annotazione preliminare, pur non essendoci i presupposti per l'iscrizione soggettiva ed essendo oggi tali fatti per lo più iscritti nel registro degli atti non costituenti notizia di reato.

Ma anche qualora, al contrario, risultassero indizi di reato verso un determinato soggetto e tuttavia l'aspetto relativo alle cause di giustificazione fosse ancora controverso, il p.m. dovrebbe comunque iscrivere l'indagato, non essendo ancora emersa l'evidenza della scriminante che legittima, ai sensi della nuova disposizione, l'annotazione preliminare in luogo dell'iscrizione.

Né è immaginabile - emersa l'evidenza della scriminante nel corso delle indagini - un passaggio dal registro degli indagati al nuovo registro degli annotati.

Sembrerebbe allora che per attribuire uno spazio applicativo al nuovo comma, tenuto anche conto che nelle notizie di reato accompagnate dalla descrizione di una causa di giustificazione compare sempre da subito un soggetto indiziato per il fatto tipico, occorra valorizzare il sintagma <<appare evidente che il fatto è stato compiuto alla presenza di una scriminante>> e ritenere che esso introduca una terza scelta, accanto a quella di iscrivere soggettivamente o iscrivere nel registro degli atti non costituenti notizia di reato. In pratica, con la novella, sembrerebbe essersi ritagliato un nuovo spazio fra iscrizione a mod. 45 e iscrizione

soggettiva, che si appropria 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.

Il problema allora sarà quello di determinare cosa significhi “appare evidente”.

Ebbene, l'utilizzo del verbo “apparire” accompagnato dall'aggettivazione “evidente”, sembra presupporre la presenza di elementi di prova da cui inferire un alto grado di probabilità che il fatto sia scriminato. Di conseguenza dovrebbe discenderne che il legislatore imponga l'iscrizione dell'indagato anche nei casi in cui - sempre in via prognostica - si profili il dubbio sulla ricorrenza della causa di giustificazione.

Il comma 2 dell'art. 12, poi, inserisce il nuovo articolo 335-*quinquies* c.p.p. La disposizione regola gli adempimenti successivi all'annotazione preliminare.

Da una parte, si preoccupa delle garanzie difensive: dal momento dell'annotazione preliminare, all'annotato è attribuito lo stesso *status* dell'indagato, applicandosi al primo “ogni disposizione” relativa al secondo, in primis quelle relative ai diritti e alle garanzie. Il riferimento è ovviamente al diritto al silenzio e alla nomina dei difensori, nonché a tutto il regime degli avvisi e della partecipazione al procedimento di archiviazione. Ma più in generale si possono richiamare sia le disposizioni relative all'imputato, che ex art. 61 si estendono all'indagato, sia quelle che regolano le attività investigative della polizia giudiziaria e del p.m., là dove attribuiscono diritti, facoltà o doveri in capo all'indagato.

Dall'altra parte la nuova disposizione inserisce un'inedita fase procedimentale, con relativi termini di conclusione e di determinazione.

Eseguita l'annotazione, il p.m. ha, infatti, trenta giorni per determinarsi sull'archiviazione. Se tuttavia è necessario un approfondimento, il p.m. può svolgere ulteriori accertamenti per quattro mesi, scaduti i quali, nuovamente entro trenta giorni, deve determinarsi per l'archiviazione o per l'iscrizione soggettiva (a cui si deve provvedere anche se si procede ad un incidente probatorio). Tuttavia, appare controverso come si collochi tale fase investigativa, subordinata dal legislatore alla necessità di accertamenti.

Si potrebbe ritenere che la stessa si configuri come condizione dell'iscrizione soggettiva, ovvero sia che il p.m. non possa determinarsi alla predetta iscrizione soggettiva se prima non ha vagliato meglio la situazione attraverso il supporto di ulteriori atti investigativi.

Con le nuove prescrizioni si introduce quindi un'inedita richiesta di archiviazione rispetto a “persone note” ma “non iscritte”, che si caratterizza per essere “accelerata” perché i

termini di determinazione previsti dall'art. 335 *quinquies* c.p.p. sono assai più brevi di quelli ordinari previsti dall'art. 407- bis c.p.p..

Inoltre, la nuova disciplina autorizza un originale, nei termini sopra chiariti, supplemento investigativo.

Appare opportuno precisare che, ad iscrizione soggettiva avvenuta, i termini delle indagini decorrono a far tempo dall'annotazione. Si risolvono così i problemi che potrebbero nascere da eventuali richieste di retrodatazione ex art. 335-*quater*, con la conseguente inutilizzabilità, prevista in caso di accoglimento dell'istanza, degli atti eventualmente compiuti fuori termine.

La disciplina introdotta pone, poi, una serie di problemi interpretativi.

Il primo, per complessità e per risvolti applicativi, è quello relativo al significato di "causa di giustificazione". Va infatti ricordato che il legislatore nel codice penale non ne dà mai una definizione, né utilizza tale denominazione nelle fattispecie che per lo più sono considerate delle scriminanti, qualificando piuttosto l'autore della condotta tipica come non punibile. Di contro, la locuzione appare nell'art 1, comma 1 *bis*, l. 16 marzo 2006 n. 146, in riferimento alla non punibilità delle operazioni compiute sotto copertura dalla polizia giudiziaria e nell'art. 17 l. 3 agosto 2007, n. 124, per le medesime attività compiute dai servizi informativi; nel codice di procedura penale, invece, le cause di giustificazione vengono nominate come classe, insieme però alle cause di non punibilità, venendo accomunate le due categorie nella stessa disciplina (art. 530 c.p.p.), così che nel contesto processuale, a livello pratico, non si pone la necessità pregiudiziale di distinguerle a livello teorico.

Il secondo problema è quello relativo all'eventuale applicabilità della disciplina relativa ai controlli sull'inerzia nelle decisioni (415-*ter* c.p.p.) e di quella, strumentale alla prima, relativa alle comunicazioni sulle iscrizioni al Procuratore generale presso la Corte d'appello (127 disp. att. c.p.p.). Ebbene, poiché le due disposizioni si riferiscono tassativamente ad una serie di ipotesi, in assenza di un'interpolazione normativa, dovrebbe ritenersi esclusa l'applicazione alla nuova disciplina.

Infine, è controverso se in sede di archiviazione, il giudice, qualora non condivida la scelta verso l'inazione, possa ordinare l'imputazione coatta, o se, invece l'alternativa decisoria, oltre al supplemento investigativo, sia l'ordine di iscrivere.

Sotto il profilo delle ricadute sulla organizzazione degli uffici deve, poi, affermarsi che l'effetto pratico della disciplina potrebbe essere quello di creare una priorità investigativa nello

svolgimento delle indagini preliminari che hanno ad oggetto evidenti fatti scriminati, al fine di favorirne in via accelerata l'archiviazione.

Sempre dal punto di vista organizzativo, le modifiche normative potrebbero, inoltre, astrattamente richiedere una revisione dei progetti organizzativi delle procure al fine di individuare regole più specifiche di gestione delle annotazioni nel modello di nuovo conio.

3.2. Articolo 13. “Disposizioni sul modello per l’annotazione preliminare del nome della persona cui è attribuito il fatto in presenza di una causa di giustificazione”

La norma lascia ad un Decreto del Ministro della giustizia, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, l'introduzione del modello delle annotazioni preliminari. Si tratta cioè di aggiornare il sistema APP (già in vigore dal 1° aprile 2025 ex art. 3 del D.M. 29.12.23, n. 217, come modificato dal D.M. 27.12.2024 n. 206), in forza del quale, per soggetti abilitati interni, è previsto l'obbligo d'iscrizione delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p. solo con modalità telematiche - ovverosia non più in modalità analogica - ai sensi dell'art. 11 bis c.p.p. Inoltre, nel Decreto, dovrà prevedersi non solo la creazione del nuovo fascicolo telematico delle notizie di reato annotate preliminarmente (che dovrà essere strutturato in modo tale da consentire che in esso avvenga il deposito telematico degli atti pertinenti a tale nuova sotto-fase investigativa), ma anche le modalità attraverso cui può essere gestita telematicamente sia la richiesta di archiviazione rispetto le persone annotate, sia il passaggio fra il registro degli annotati e il registro degli iscritti, con conseguente possibilità di riversare gli atti da un fascicolo all'altro.

Il tema, dunque, entrerà nel confronto fra Ministero e CSM sullo stato di attuazione della APP. La STO, con il supporto di un gruppo di lavoro appositamente costituito, dovrà, pertanto, monitorare anche tale nuovo aspetto della digitalizzazione, e il CSM potrà eventualmente fare delle proposte al Ministro.

3.3. Articolo 16. “Interventi in materia di permessi”

L'art. 16 del decreto-legge n. 23 del 2026 apporta modifiche alla disciplina dei c.d. “permessi di necessità”, tanto con riferimento ai detenuti in regime di 41-*bis* o.p., quanto con riferimento ai detenuti collaboratori di giustizia.

In particolare, il comma 1 dell'art. 16 modifica l'art. 30-*bis* della legge 25 luglio 1975, n. 354, prevedendo che:

- nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis, il permesso è “*eseguito tenendo conto delle cautele eventualmente indicate dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*”;

- il provvedimento giurisdizionale relativo all'istanza di permesso sia comunicato immediatamente senza formalità non solo – come già avveniva – al pubblico ministero e all'interessato, ma anche, “*nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis, al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*”;

- il termine a disposizione delle parti (detenuto richiedente e parte pubblica) per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento *de quo* passa da 24 a 48 ore.

Nella *Relazione* illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame si legge che la modifica mira a “*realizzare una maggiore uniformità delle decisioni in materia di permessi di necessità concessi ai detenuti soggetti al regime di cui all'art. 41-bis*” nonché a “*evitare concreti rischi sia per l'incolumità della polizia penitenziaria, preposta all'esecuzione del permesso, sia dello stesso detenuto, e di assicurare il controllo del pericolo di fuga e del concreto rischio di contatti del detenuto con l'ambiente criminale di riferimento*”.

La necessità che il giudice di sorveglianza “*tenga conto*”, in caso di accoglimento della richiesta di permesso, delle “*cautele*” eventualmente indicate dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nel parere emesso ai sensi del vigente comma 1 non presenta particolari criticità: la modifica sembra destinata a richiedere al giudice procedente uno specifico onere motivazionale nel caso in cui, accolta l'istanza, ritenga di non dare prescrizioni idonee a soddisfare le esigenze di cautela segnalate dal Procuratore nazionale.

Quanto alla prefigurata comunicazione del provvedimento giurisdizionale allo stesso Procuratore nazionale, essa appare opportuna al fine di garantire a quest'ultimo la possibilità di valutare se proporre reclamo: la necessità per il giudice di tener conto delle cautele indicate dal Procuratore induce a ritenere che l'eventuale reclamo possa concernere proprio (e anche) l'eventuale rispondenza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di concessione del beneficio alle prefate esigenze di cautela.

Quanto all'ampliamento del termine per proporre reclamo – da 24 a 48 ore –, nella *Relazione* illustrativa si legge che “*per tutti i soggetti legittimati si eleva a quarantotto ore (in luogo delle precedenti ventiquattro) il termine per proporre reclamo, con decorrenza dalla comunicazione del provvedimento*” (neretto aggiunto).

Giova, tuttavia, ricordare che proprio tale termine è stato oggetto di recente modifica ad opera della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-

bis, terzo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, “*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*” (cfr. sentenza n. 78 del 2025: neretto aggiunto).

Ciò significa che il decreto-legge in esame ha, in realtà, operato in un duplice senso: da un lato, esso ha *innalzato* – appunto, da 24 a 48 ore – il termine del reclamo proponibile dal pubblico ministero (o, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall’articolo 41-*bis*, dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo); d’altro lato, esso ha – a differenza di quanto genericamente affermato nella *Relazione* – significativamente *ridotto* il termine per la proposizione del reclamo da parte del detenuto, portandolo da 15 giorni a 48 ore.

Il silenzio della *Relazione* illustrativa sul punto non consente di comprendere se la scelta operata dal Governo in sede di decretazione d’urgenza rappresenti, o meno, una consapevole attuazione dell’invito rivolto dalla Consulta al Legislatore nella sentenza richiamata: in essa, infatti, oltre a dichiarare l’illegittimità costituzionale della previsione del termine di 24 ore per le (sole) impugnazioni da parte del detenuto, la Corte ha rimesso al Legislatore il compito di valutare “*se riconsiderare la complessiva disciplina 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*” (neretto aggiunto).

Ad ogni modo, l’individuazione del termine di 48 ore – in luogo dei 15 giorni previsti a seguito dell’intervento manipolativo del Giudice delle leggi – potrebbe presentare le medesime criticità in punto di compatibilità con l’art. 24 della Costituzione già riscontrate nella sentenza n. 78 del 2025 con riferimento al previgente termine di 24 ore riconosciuto al detenuto per proporre reclamo.

Si tratterà, quindi, di capire se, anche alla luce del recente giudicato costituzionale, il nuovo termine di 48 ore possa essere ritenuto idoneo a garantire la tutela del diritto di difesa del detenuto.

Il comma 2 dell’art. 16, decreto-legge n. 23 del 2026 apporta, altresì, modifiche ai commi 1 e 8 dell’art. 16-*nonies* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82), i quali, prima della novella, prevedevano, rispettivamente, che:

- “[n]ei 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 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” (comma 1);*

- “[q]uando i provvedimenti di liberazione condizionale, di assegnazione al lavoro all'esterno, di **concessione dei 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” (comma 8)

Quanto al comma 1, la sostituzione delle parole «*permessi premio*» con le parole «*permessi e permessi premio*» fa sì che anche ai fini della concessione dei permessi ordinari o di necessità sia necessario acquisire il parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Quanto al comma 8, la sostituzione delle parole «*permessi premio*» con le parole «*permessi e permessi premio*» chiarisce che la competenza a decidere sulle istanze di permesso ordinario o “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, cioè del luogo in cui il collaboratore di giustizia ha eletto il domicilio ai sensi dell'articolo 12, comma 3-bis, dello stesso decreto 8/1991 (corrispondente con 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 giustizia).

4. Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale (Capo IV).

Anche in tale sede ci si soffermerà esclusivamente sulle disposizioni in relazione alle quali questo Consiglio ritiene di dover esprimere considerazioni di merito.

4.1.1. Comma 3 - Abrogazione dell'art. 142 del t.u. Spese di giustizia (dpr 115/2002).

Il comma 3 dell'art. 29 del decreto-legge dispone l'abrogazione dell'art. 142 d.P.R. 115/2002

In via preliminare, giova segnalare che l'art. 142, D.P.R. 115 del 2002, abrogato dal decreto-legge n. 23 del 2026, prevedeva che *“[n]el processo avverso il provvedimento di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, di cui all'articolo 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'onorario e le spese spettanti all'avvocato e all'ausiliario del magistrato sono a carico dell'erario e sono liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità rispettivamente previste dagli articoli 82 e 83 ed è ammessa opposizione ai sensi dell'articolo 84”*.

L'art. 13, comma 5 del d.lgs. n. 286 del 1998, rubricato *“Espulsione amministrativa”*, prevede, tra l'altro, che *“[n]ei casi previsti al comma 4, ad eccezione della lettera f), il questore comunica immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera. L'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospesa fino alla decisione sulla convalida. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. L'interessato è anch'esso tempestivamente informato e condotto nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza. Lo straniero è ammesso all'assistenza legale da parte di un difensore di fiducia munito di procura speciale. **Lo straniero è altresì ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato**, e, qualora sia sprovvisto di un difensore, è assistito da un difensore designato dal giudice nell'ambito dei soggetti iscritti nella tabella di cui all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nonché, ove necessario, da un interprete [...]”*.

Nell'illustrare il significato e la portata dell'art. 142, D.P.R. 115 del 2002, la Relazione illustrativa allo *“Schema di decreto del presidente della repubblica per l'approvazione del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia”*, approvato

dal Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2002, osservava che “[s]ulla base di questa norma [vale a dire, il citato art. 13, d.lgs. 286 del 1998] si è provveduto alla liquidazione degli onorari e delle spese ad avvocati ed interpreti” e che “[i]n sostanza, la norma [cioè l’art. 13 d.lgs. 286 del 1998] è stata interpretata come ammissione ex lege al patrocinio a spese dello Stato previsto per i giudizi penali (legge n. 217/1990), senza alcuna verifica, neanche postuma, dei limiti reddituali”.

La Relazione evidenziava, quindi, come la disposizione (allora) di nuovo conio (l’art. 142) “**registra**[sse] il modo in cui la norma originaria è vissuta nell’ordinamento e la **esplicita**[sse]”, ciò che non rendeva nemmeno necessaria “la previsione di una disciplina transitoria”.

L’abrogazione dell’art. 142, D.P.R. 115/2002, disposta dall’art. 29, comma 3, decreto-legge n. 23 del 2026 determina, quindi, l’espunzione dall’ordinamento di una disposizione meramente ricognitiva: la permanenza in vigore della disposizione che stabilisce, in via generale, l’ammissione dello straniero al gratuito patrocinio di cui al comma 5 dell’art. 13, d.lgs. 286 del 1998 potrebbe essere foriera di non irrilevanti incertezze interpretative in ordine alla portata della predetta abrogazione.

A tale proposito, nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione sul punto si legge che l’intervento abrogativo persegue “la finalità di conseguire una maggiore coerenza applicativa delle norme sopra menzionate e delle connesse verifiche che, nell’assicurare la tutela dei diritti fondamentali, ne eviti ogni forma di possibile abuso. Il comma 3 elimina quindi la differenziazione presente nell’ordinamento vigente, fondata sul diverso tipo di procedimento giurisdizionale esaminato, mediante abrogazione dell’articolo 142 del citato decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115”.

E allora, ove si ritenesse che il legislatore d’urgenza abbia inteso eliminare, per i giudizi di cui all’art. 13, T.U. Immigrazione, la regola – ricavabile da tale ultima, e tuttora vigente, disposizione – dell’ammissione ex lege al patrocinio a spese dello Stato, l’abrogazione dell’art. 142 potrebbe avere un impatto potenzialmente significativo sul piano dell’accesso alla giustizia:

- in difetto di norme di coordinamento e in linea con la dichiarata *ratio legis*, l’effetto naturale sarebbe la riconducibilità della procedura di espulsione nel regime ordinario del patrocinio a spese dello Stato, con i relativi requisiti e adempimenti;
- ciò potrebbe incidere in modo concreto sulla possibilità di attivare una difesa effettiva in procedimenti che, per natura, sono spesso caratterizzati da urgenza, barriere linguistiche e vulnerabilità socioeconomica: da tale abrogazione deriverebbe, infatti, la

verosimile inammissibilità di ogni richiesta di ammissione al gratuito patrocinio presentata nell'ambito di tali procedimenti giurisdizionali, in quanto provenienti da istanti verosimilmente privi della documentazione prevista *ex lege* a corredo della richiesta di ammissione.

In chiave europea il punto sensibile non è l'astratta possibilità di chiedere il patrocinio a spese dello Stato, ma l'effettività del ricorso.

4.1.2. L'abrogazione dell'art. 142 t.u. spese di giustizia e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva degli stranieri destinatari di provvedimenti espulsivi.

Premesse le osservazioni appena svolte, si deve evidenziare in questa sede che la norma abrogata (art. 142) svolgeva una funzione che non era meramente tecnica o organizzativa ma costitutiva di una garanzia processuale fondamentale: assicurare che lo straniero raggiunto da un provvedimento ablativo della libertà di circolazione e di permanenza nel territorio nazionale potesse accedere alla tutela giurisdizionale in condizioni di effettiva parità, indipendentemente dalla propria condizione economica.

Si trattava, in altri termini, di una declinazione speciale del principio di uguaglianza nell'accesso alla giustizia calibrata su una categoria di soggetti strutturalmente vulnerabili e per definizione privi, nella maggior parte dei casi, di risorse economiche adeguate, di reti di supporto, di familiarità con l'ordinamento e con le sue forme processuali.

La soppressione di questa disposizione speciale produce una lacuna normativa che non può essere attenuata dal mero richiamo all'applicabilità del regime generale del patrocinio a spese dello Stato.

Vi è, in particolare, un profilo di sistema che può essere opportuno esplicitare con particolare attenzione. Le norme in materia di patrocinio a spese dello Stato non si prestano agevolmente a essere lette come un trattamento di favore accordato a singole categorie; esse rispondono, piuttosto, alla funzione di rendere effettivo l'accesso alla giustizia evitando che il diritto alla tutela giurisdizionale resti nei fatti inesercitabile per chi non dispone dei mezzi necessari.

In questa prospettiva, la soppressione dello strumento in relazione ai procedimenti di espulsione sembrerebbe produrre un duplice effetto: da un lato, una compressione della pienezza delle garanzie processuali per soggetti spesso esposti a condizioni di particolare fragilità e, dall'altro, una ricaduta più generale sulla percezione e sulla tenuta del principio di "giustizia accessibile" quale componente strutturale dello Stato di diritto.

Tutto ciò premesso,

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministero della Giustizia.