Università degli studi di Bari Aldo Moro – Dipartimento jonico in "Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"
Osservatorio Corte costituzionale dell'Unione delle Camere penali italiane

PROFILI DI (IN)COSTITUZIONALITÀ DEL DECRETO-SICUREZZA

Atti del webinar del 3 luglio 2026

a cura di Giuseppe Losappio e Adelmo Manna

Presentazione dell'iniziativa (di G. Losappio) 2
Saluti del direttore del Dipartimento jonico (di Paolo Pardolesi) 3

I SESSIONE

E. DOLCINI, *Relazione introduttiva*..... 6
S. FIORE, *Politica criminale costituzionalmente orientata e decreto sicurezza*..... 10

II SESSIONE

M. D'AGNOLO, *La nuova annotazione preliminare per fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione (artt. 12, 13 e 14)*..... 16
F. FEBBO, *Le nuove misure di contrasto al narcotraffico (le tensioni costituzionali delle modifiche introdotte al testo unico sugli stupefacenti dal decreto-legge "sicurezza")*..... 24
E. GRENCI, *Ordine pubblico e libertà personale nel d.l. 24 febbraio 2026, n. 23. Perquisizioni speciali, fermo di prevenzione e nuovo reato di fuga*..... 33
A. MANNA, *Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale*..... 41
M. TURCO, *Il porto di armi improprie e degli strumenti atti ad offendere dopo il nuovo decreto sicurezza. Gli artt. 4, 4-bis e 4-ter della legge 18 aprile 1975, n. 110*..... 49

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

di Giuseppe Losappio

Poco più di un anno dopo il webinar, organizzato dall'Università degli studi di Bari Aldo Moro e dall'Osservatorio Corte costituzionale dell'Unione delle Camere penali, insieme con l'Associazione italiana dei professori di diritto penale e l'Associazione professionisti del diritto, sui profili di incostituzionalità del decreto sicurezza 2025 (d.l. n. 48 del 2025 convertito con modificazioni dalla l. n. 80 del 2025), il 3 luglio del 2026 l'Università degli studi di Bari e l'Osservatorio Corte costituzionale dell'Unione delle Camere penali hanno promosso un'analoga iniziativa sul decreto sicurezza 2026. Sembra che stia diventando un appuntamento annuale come la c.d. legge europea o la legge di bilancio. Una sorta di farmacopea "ansiogena ed ansiolitica"[1] che il legislatore somministra ad un "popolo" che sembra prediligere la «domanda di protezione da parte dello Stato» alla «richiesta di protezione dallo Stato»[2]. Insieme con il Collega Adelmo Manna, che con me dirige l'Osservatorio, esprimo sincera gratitudine alla Relatrice e ai Relatori di questo incontro che, anche quest'anno[3], sono pubblicati sul portale *sistemapenale.it* che ringrazio per la rinnovata disponibilità.

---

[1] V. MANES, *L'ossessione securitaria*, in *dirittodifesa.eu* (24 marzo 2025).

[2] D. GARLAND, *The Culture of control. Crime and social order in contemporary Society*, Oxford University Press, 2011 (ristampa), p. 12.

[3] *Profili di (in)costituzionalità del decreto-sicurezza*, Atti del webinar del 30 maggio 2025 a cura di Giuseppe LOSAPPIO e Adelmo MANNA, in questa *Rivista* (11 Luglio 2025).

SALUTI

di Paolo Pardolesi

Buongiorno a tutte/tutti. Permettetemi di partire dal ringraziamento nei confronti del Prof. Giuseppe Losappio per il cortese invito e per aver promosso questa importante occasione di riflessione scientifica. Rivolgo un cordiale saluto alle/ai prestigiose/i relatrici/relatori, alle/ai colleghe/colleghi, alle/agli studentesse/studenti e a tutti i partecipanti.

È per me motivo di autentica soddisfazione aprire, nella mia qualità di Direttore del Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, questo convegno dedicato a un tema di straordinaria attualità e di indubbio rilievo costituzionale quale quello del decreto sicurezza.

La qualità scientifica degli studiosi oggi presenti testimonia l'importanza di un confronto che si colloca al crocevia tra diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto penale, diritto privato, economia e scienze sociali. È questa, del resto, la vocazione del Dipartimento che ho l'onore di dirigere, che ha fatto dell'interdisciplinarità e della contaminazione dei saperi uno dei propri tratti identitari, nella convinzione che le questioni giuridiche più complesse possano essere comprese soltanto attraverso il dialogo tra differenti metodologie, tradizioni scientifiche e prospettive culturali.

Questa impostazione metodologica caratterizza da tempo la nostra attività di ricerca. Il Dipartimento Jonico promuove percorsi di *cross-fertilization* tra discipline, favorisce il dialogo con le istituzioni, con le professioni e con la società civile e considera la ricerca scientifica non come un esercizio autoreferenziale, ma come uno strumento di comprensione critica delle trasformazioni normative che interessano il nostro ordinamento.

È proprio questa prospettiva che rende particolarmente significativo il tema del convegno odierno.

Il decreto sicurezza costituisce, infatti, uno dei più rilevanti interventi legislativi degli ultimi anni in un settore nel quale il legislatore è chiamato a confrontarsi con valori costituzionali egualmente essenziali e reciprocamente interdipendenti. La sicurezza rappresenta una condizione imprescindibile per il pieno esercizio delle libertà individuali; al tempo stesso, la tutela delle libertà fondamentali costituisce il tratto qualificante dello Stato costituzionale di diritto. La tensione tra questi due poli non può essere risolta mediante contrapposizioni ideologiche, ma richiede un costante esercizio di bilanciamento fondato sui principi di proporzionalità, ragionevolezza e necessità, principi che costituiscono oggi il linguaggio comune del costituzionalismo europeo.

A ben vedere, infatti, proprio tale complessità rende il decreto sicurezza un terreno privilegiato di riflessione scientifica: il giurista è chiamato non soltanto a ricostruire il dato normativo, ma anche a valutarne la coerenza sistematica, gli effetti applicativi e la capacità di perseguire gli obiettivi dichiarati senza compromettere il nucleo essenziale dei diritti fondamentali. Si tratta di una prospettiva che appartiene anche alla migliore tradizione dell'analisi economica del diritto, la quale invita a interrogarsi sulle conseguenze concrete delle scelte legislative e sulla loro effettiva

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

capacità di realizzare gli interessi che intendono proteggere.

In questo contesto, un affascinante approccio metodologico per affrontare il tema in oggetto potrebbe essere rappresentato da quello sotteso al diritto comparato: la comparazione non è un esercizio erudito, né un semplice repertorio di modelli stranieri, ma costituisce un metodo di conoscenza che consente di verificare come ordinamenti accomunati dai medesimi principi costituzionali abbiano affrontato problemi analoghi attraverso tecniche regolatorie differenti.

I temi individuabili nelle pieghe del decreto sicurezza si inseriscono pienamente in questa dimensione comparata. Le politiche della sicurezza, dell'immigrazione, della prevenzione e della tutela dell'ordine pubblico sono oggi il risultato di una continua interazione tra ordinamenti nazionali, diritto dell'Unione europea e giurisprudenza delle Corti europee. La comparazione consente, pertanto, di verificare non soltanto la conformità delle singole disposizioni ai principi comuni europei, ma anche la loro capacità di produrre risultati coerenti con gli obiettivi perseguiti.

Più nello specifico, le misure introdotte dal decreto sicurezza incidono indirettamente su situazioni giuridiche soggettive che appartengono al nucleo della tutela della persona: la dignità, la riservatezza, la protezione dei dati personali, la libertà di autodeterminazione, nonché i diritti della personalità che costituiscono uno dei principali terreni di dialogo tra diritto pubblico e diritto privato. L'osservazione comparata dimostra come proprio la protezione di tali interessi rappresenti il punto di equilibrio attraverso il quale gli ordinamenti democratici cercano di conciliare l'effettività della sicurezza con la salvaguardia delle libertà fondamentali.

È questa la ragione per cui il confronto odierno assume un particolare valore scientifico. Esso offre l'occasione per analizzare il decreto sicurezza non nella prospettiva della contingenza politica, ma attraverso gli strumenti propri della ricerca giuridica, verificandone la coerenza sistematica, il dialogo con il diritto europeo e la sua collocazione nel più ampio panorama delle esperienze comparate.

Per questa via, l'Università è chiamata, oggi più che mai, a rappresentare il luogo del confronto libero, rigoroso e pluralista, nel quale il diritto viene analizzato con gli strumenti della ricerca scientifica, nella consapevolezza che soltanto il dialogo tra discipline, tra ordinamenti e tra diverse sensibilità culturali consente di comprendere appieno la complessità delle trasformazioni normative contemporanee.

Con questo auspicio desidero rinnovare il mio ringraziamento agli organizzatori e a tutti i relatori, certo che i lavori di oggi offriranno un contributo di elevato profilo scientifico all'analisi di un provvedimento destinato a occupare un posto centrale nel dibattito giuridico contemporaneo.

Editore Associazione “Progetto giustizia penale” | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”
redazione@sistemapenale.it

I SESSIONE

RELAZIONE INTRODUTTIVA

di Emilio Dolcini

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il decreto-legge nella versione originaria: fermo di prevenzione e operazioni sotto copertura negli istituti penitenziari. – 3. La legge di conversione: rimpatri volontari assistiti e fatti di lieve entità in materia di stupefacenti. – 4. Il decreto-legge correttivo e le persistenti criticità del diritto di difesa.

1. Introduzione.

Grazie al prof. Losappio e agli amici dell'Università di Bari per questo invito, che mi è giunto particolarmente gradito.

Il prof. Gatta ha illustrato molti dei profili salienti del 'pacchetto sicurezza 2026'. Da parte mia, articolerò l'esposizione in tre parti. La prima sarà dedicata al decreto-legge nella versione originaria (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23); la seconda alla legge di conversione (l. 24 aprile 2026, n. 54); la terza al decreto-legge 'correttivo' (d.l. 24 aprile 2026, n. 55). Sono tre componenti che, tutte, si prestano a serie considerazioni critiche.

2. Il decreto-legge nella versione originaria: fermo di prevenzione e operazioni sotto copertura negli istituti penitenziari.

Per quanto riguarda il *decreto-legge nella versione originaria*, il n. 23 del 2026, fermerei l'attenzione innanzitutto sul fermo di prevenzione in vista di manifestazioni pubbliche *ex* art. 7, comma 2. Mi astengo da qualsiasi considerazione di portata generale in merito all'uso dello strumento del decreto-legge in materia penale: non ritorno su posizioni che ho ampiamente illustrato in altre sedi. Entro direttamente nel merito di singole disposizioni il cui contenuto collide, a mio avviso, con la Costituzione. Il fermo di prevenzione riguarda persone pericolose per il pacifico svolgimento di una manifestazione pubblica. Tali persone vengono individuate, tra l'altro, in ragione del possesso di alcuni oggetti, come armi o sfollagente, e inoltre in ragione di precedenti penali o di segnalazioni di polizia relative a reati commessi con violenza nel corso di manifestazioni pubbliche nei cinque anni precedenti. Costoro possono essere accompagnati a un posto di polizia e qui trattenuti per accertamenti fino a dodici ore. Il fermo deve essere immediatamente comunicato al pubblico ministero. Ora, è ben noto che la Costituzione, all'art. 13, comma 3, prevede che in casi eccezionali di necessità e di urgenza l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale: tali casi devono essere però tassativamente indicati

dalla legge. Ora, tutto si può dire della previsione dell'art. 7, comma 2, ma non che individui i presupposti del fermo in modo tassativo. Fa riferimento ad "elementi di fatto, *anche* desunti dal possesso" di alcuni oggetti. Dà rilevanza, accanto ai precedenti penali, a "segnalazioni di polizia", evidentemente relative ad ipotesi in cui alla segnalazione non è seguita una condanna. In che cosa consistano poi gli "accertamenti di polizia" di cui all'art. 7, comma 2, non è affatto chiaro. Sicuramente si tratta di qualcosa di ulteriore rispetto all'identificazione: nella sostanza, uno strumento per neutralizzare la persona nel tempo in cui si svolge la manifestazione. Mi sembra dunque che questa disciplina contrasti frontalmente con la libertà personale *ex* art. 13 Cost. Qualche dubbio avrei anche rispetto alla libertà di riunione garantita dall'art. 17 Cost. alla sola condizione che la riunione sia pacifica e senz'armi: l'art. 7, comma 2, d.l. n. 23/2026 individua situazioni in cui sussiste soltanto il sospetto che la riunione possa avere carattere non pacifico.

Un'altra disposizione che, a mio avviso, suscita enormi perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale è quella dell'art. 15 d.l. n. 23/2026, che reca in rubrica "operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari". La norma estende una causa di non punibilità prevista dalla l. n. 146/2006 in materia di crimine organizzato transnazionale rendendola applicabile anche alle indagini svolte dagli appartenenti ai nuclei investigativi del corpo di polizia penitenziaria per atti compiuti nell'ambito di specifiche operazioni finalizzate ad acquisire elementi di prova in ordine a una vasta gamma di reati commessi in carcere (reati posti in essere in occasione di rivolte in carcere, agevolazione della comunicazione con altri detenuti al 41-*bis*, violenza sessuale, spaccio di stupefacenti, e altro ancora). In sede di indagine su questi reati, gli agenti di polizia penitenziaria possono, tra l'altro, ricevere, sostituire, occultare denaro o altre utilità o cose oggetto di reato e possono dare o promettere denaro per remunerare un pubblico ufficiale.

Con quali effetti sul carcere? Il carcere sarà dominato dal sospetto. Sospetto è la parola chiave, a mio avviso, nella lettura di questo decreto sicurezza. A fronte di qualsiasi nuovo arrivato, il detenuto si domanderà se non si tratti di un poliziotto che agisca sotto copertura. L'art. 15 del decreto-legge introduce un ulteriore elemento tossico nella comunità penitenziaria, mettendo ulteriormente a rischio i detenuti e gli stessi agenti di polizia. In frontale contrasto con la rubrica apposta alla disposizione, il carcere diventa ancor meno sicuro e la pena detentiva si allontana sempre più dal volto che l'art. 27, comma 3, Cost. reclama per la pena: per ogni pena.

3. La legge di conversione: rimpatri volontari assistiti e fatti di lieve entità in materia di stupefacenti.

Passo al punto due: alla *legge di conversione* del d.l. 23/2026, cioè alla l. 24 aprile 2026, n. 54. Nell'elaborazione della legge di conversione sono state introdotte alcune novità che acuiscono i problemi di legittimità costituzionale già posti dalla versione originaria della legge. Le materie interessate sono quella del contrasto all'immigrazione irregolare e quella del controllo penale degli stupefacenti.

Quanto all'immigrazione, nel decreto-legge viene inserito un nuovo art. 30-*bis* in

materia di rimpatri volontari assistiti, che modifica l'art. 14-*ter* t.u. imm. Si prevede che al rappresentante legale munito di mandato, il quale abbia fornito assistenza ad uno straniero nella presentazione della richiesta di partecipazione a un programma di rimpatrio volontario assistito, sia riconosciuto ad esito della partenza dello straniero un compenso in denaro di ammontare pari a euro 615. Nasce così, per effetto di questa disposizione, una figura ibrida: un avvocato che è contemporaneamente agente ausiliario della 'remigrazione'. In dottrina è stato detto, efficacemente, che si promette una paghetta a questa singolare figura, perché incentivi lo straniero ad andarsene dal nostro Paese. Ora, è vero che potranno darsi situazioni nelle quali il rimpatrio sia effettivamente la soluzione più coerente con gli interessi di un singolo straniero che si trova nel territorio nazionale. Tuttavia, è una valutazione che l'avvocato dovrebbe poter compiere in maniera del tutto autonoma, secondo quanto prevede la disciplina dell'ordinamento della professione forense: non è un caso che, per una volta, nei confronti di questa disposizione si siano levate all'unisono le voci critiche sia dei vertici dell'avvocatura, sia dell'Associazione Nazionale Magistrati. In definitiva, a mio avviso, una disposizione che comporta un gravissimo *vulnus* al diritto alla difesa di cui all'art. 24 Cost.

L'altro punto su cui richiamo l'attenzione riguarda il controllo penale degli stupefacenti. Mi riferisco all'art. 5, comma 1-*bis*, l. n. 54/2026 che modifica l'art. 73, comma 5, t.u. stup., nel quale inserisce, dopo il primo periodo, la seguente previsione: "Il fatto non si considera di lieve entità quando per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione, le condotte di cui al comma 1 risultano poste in essere in modo continuativo e abituale". Questo intarsio dà origine a una disciplina che distingue tra: a) fatti di lieve entità puniti ai sensi dell'art. 73, comma 5, primo periodo (la pena della reclusione potrà spaziare, in tal caso, tra sei mesi e cinque anni); b) fatti di lieve entità di carattere non occasionale, puniti a norma dell'art. 73, comma 5, ultimo periodo (reclusione da diciotto mesi a cinque anni); c) fatti di lieve entità, che per il loro carattere continuativo e abituale vengono riassorbiti nella sfera dell'art. 73, comma 1 (reclusione da sei a venti anni).

È difficile scorgere un barlume di ragionevolezza in una disciplina così articolata. L'inquadramento del caso concreto tra i fatti non occasionali, ovvero tra i fatti continuativi e abituali, come è stato scritto, è un vero e proprio rompicapo. È possibile che la giurisprudenza arrivi ad un aggiustamento nel disordine creato dal testo della legge, ma con tutta evidenza è la legge che dovrebbe parlare chiaro e non affidarsi ad un'opera di riordino da parte della giurisprudenza. Comunque venga interpretata questa disciplina, l'effetto sarà quello di ridurre l'ambito applicativo dell'art. 73, comma 5, t.u. stup., il che significa che per effetto di reati legati alla droga aumenteranno gli ingressi in carcere e sarà più lungo il tempo di permanenza in carcere di autori di reati legati alla droga. Da questa disposizione non si può che attendere un pesante impatto sul sovraffollamento delle nostre disastrate carceri.

4. Il decreto-legge correttivo e le persistenti criticità del diritto di difesa.

Vengo al terzo punto: al *decreto-legge 'correttivo'*, il d.l. 24 aprile 2026, n. 55.

Alla maggioranza di governo non sono bastati i sessanta giorni messi a disposizione dall'art. 77, comma 3, Cost. per formulare una legge di conversione che sanasse i vizi di legittimità costituzionale presenti nel decreto-legge. La Presidente del Consiglio ha parlato in proposito, eufemisticamente, di "rilievi tecnici" venuti dalla Presidenza della Repubblica. La via d'uscita che è stata escogitata è singolare. La legge di conversione è rimasta così com'era, con gli "arricchimenti" derivanti dall'*iter* parlamentare. Alla legge di conversione si è affiancato un ulteriore decreto-legge, il d.l. 24 aprile 2026 n. 55, che avrebbe dovuto eliminare i vizi di legittimità costituzionale presenti nella legge di conversione: una sorta di acrobazia istituzionale, che non tocca però una serie di temi cruciali, dal controllo penale degli stupefacenti al fermo di prevenzione e alle operazioni sotto copertura in carcere. I ripensamenti riguardano soltanto i rimpatri volontari assistiti. Il cosiddetto *bonus rimpatri* verrà ora attribuito non più "ad esito della partenza dello straniero", bensì "a conclusione del procedimento": dunque, anche nel caso in cui lo straniero non parta, nel caso cioè in cui l'assistenza prestata allo straniero non approdi al rimpatrio. Rimane però un'evidente pressione esercitata sul rappresentante dello straniero: non si parla più di "rappresentante legale munito di mandato", si parla di "rappresentante munito di mandato", ma questo rappresentante, con tutta evidenza, nella stragrande maggioranza dei casi, sarà comunque un avvocato. Che questa modifica sia sufficiente a ricomporre il *vulnus* al diritto costituzionale di difesa appare fortemente dubbio.

In definitiva, prevedo che anche questo ennesimo 'pacchetto sicurezza' darà lavoro alla Corte costituzionale.

POLITICA CRIMINALE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA E DECRETO SICUREZZA

di Stefano Fiore

Il carattere strutturale assunto dalla torsione securitaria del sistema penale ha determinato un cambiamento della prospettiva dalla quale guardare al tema che mi è stato chiesto di affrontare. Non ci si può più infatti limitare a misurare la distanza che separa certe scelte normative dai modelli costituzionali sui quali dovrebbero invece essere 'ricalcate'. Si tratterebbe di una lettura riduttiva e in un certo senso consolatoria. Il panorama con il quale ci confrontiamo richiede invece di verificare dove si è spostato il punto di convergenza tra le politiche penali della sicurezza e la loro legittimazione costituzionale.

Le deviazioni dal percorso costituzionale indotte dalla politica criminale ispiratrice della legislazione securitaria hanno portato così lontano quel punto che non sono più sufficienti sforzi ermeneutici o magari qualche pronuncia costituzionale per ritornare, dopo un temporaneo allontanamento, sulla 'retta via'. Non è più sufficiente 'ricalcolare il percorso', come farebbe un sistema di navigazione satellitare, perché ad essere cambiata è la destinazione.

Potremmo addirittura domandarci se, a fronte di un dato così evidente, ha ancora senso interrogarsi su quello che sta accadendo: anche collocandosi solo sulla superficie della legislazione che stiamo esaminando e osservandone i caratteri più elementari si può dare per scontato, prendendone amaramente atto, che essa è il prodotto di un progressivo ri-orientamento – prima graduale e poi più deciso – delle linee di politica criminale, che sono state resettate sulla base di riferimenti assiologici e teleologici dichiaratamente disallineati rispetto a quelli costituzionali.

L'evidenza non esime però dall'analisi, che appare invece non solo utile ma necessaria per individuare i punti nei quali inserire le leve che, essendoci naturalmente la volontà politica di farlo, sarebbero in grado di smontare l'apparato securitario/repressivo pazientemente costruito decreto sicurezza su decreto sicurezza.

Un'ultima necessaria e brevissima premessa. La mia collocazione scientifico-disciplinare mi porta ovviamente ad assumere come punto di osservazione le scelte di diritto sostanziale. È implicito che se invece assumessi come punto di osservazione il processo penale troverei speculari conferme, per la insuperabile ragione che non solo le due dimensioni sono avvinte dalla comune appartenenza sistematica, ma che all'interno del modello al quale ci riferiamo esse operano in sinergia, per cui in ciascuna delle parti del sistema vengono compiute scelte funzionali a sostenere ed amplificare gli effetti che si producono nell'altra dimensione sistematica, con una coerenza ed efficacia certamente degne di miglior fine.

Partiamo allora dalla descrizione dello 'stato delle cose'.

Quando si era agli albori della stagione securitaria, da intendere nel senso di un tempo in cui i picchi securitari emergevano in maniera più sporadica ed erano

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

immediatamente riconoscibili – per così dire -'per differenza' con il resto del sistema, le scelte contenute nei provvedimenti legislativi e la filosofia che li ispirava erano correttamente leggibili proprio attraverso la lente, se non proprio dell'eccezione, quanto meno della loro mirata singolarità rispetto ai canoni costituzionali.

Oggi questa chiave di lettura sarebbe sicuramente insufficiente e anzi potrebbe dirsi impropria, perché ormai il discorso va collocato, come rilevato, in una dimensione di tipo strutturale, al cui interno è stato elaborato un vero e proprio modello, in grado di circolare nel sistema, senza che quest'ultimo mostri più segni di rigetto per gli innesti che in passato erano avvertiti in qualche misura come estranei. In passato era infatti spesso necessario somministrare farmaci ermeneutici anti-rigetto, mentre adesso il sistema sembra riconoscere e assimilare quelle che un tempo apparivano come anomalie genetiche e che a lungo andare hanno invece finito per modificare il DNA ordinamentale.

Anche se ovviamente esiste una sequenza temporale lungo la quale collocare l'*escalation*, sarebbe tuttavia arbitrario provare a fissare, anche solo convenzionalmente, l'inizio dell'era securitaria, ma ancor di più sarebbe un imperdonabile errore di prospettiva quello di cercare nella storia recente del sistema penale un momento in cui si assiste ad un cambio d'abito, se non addirittura di personalità che ci mette davanti un protagonista diverso da quello che conoscevamo. Ragionare in questi termini significherebbe ignorare la natura del diritto penale e dunque ignorare qual è il vero problema.

Il diritto penale – mi si perdoni il parallelo banalizzante – come lo scorpione sul dorso della rana nella notissima favola attribuita ad Esopo non può evitare di agire se non 'secondo la sua natura', che è una natura violenta, repressiva, afflittiva ed è per questo che esistono regole, principi, limiti che negli ordinamenti democratici vengono resi cogenti attribuendo loro rilevanza costituzionale e oggi anche sovranazionale. Quei principi e i limiti che essi comportano sono chiamati a contenerne non gli eccessi ma la libera espressione del suo modo di essere, ad evitare cioè che la sua natura prenda il sopravvento sulla razionalità, peraltro autodistruggendosi.

La citata favoletta riflette perfettamente il meccanismo autodistruttivo che rischia di innescarsi: lo scorpione affoga dopo aver ucciso la rana sul cui dorso stava attraversando il corso d'acqua, perché quella è la sua natura ed esiti autodistruttivi, almeno se ci riferiamo al sistema penale per come lo conosciamo adesso, si produrrebbero se il sistema stesso fosse lasciato libero di agire assecondando la propria naturale ferocia.

Proviamo allora a cambiare approccio e a domandarci se ed in che termini è possibile parlare di una politica criminale costituzionalmente orientata e soprattutto se l'esistenza di indirizzi costituzionali per la definizione degli obiettivi politico criminali e quindi anche degli strumenti attuativi di quelle scelte è in grado di creare vincoli in qualche misura 'giustiziabili' nella specifica dimensione del giudizio di legittimità costituzionale o, più diffusamente, guidando l'operazione di riorientamento ermeneutico delle disposizioni. Se così fosse si potrebbe, se non altro, provare a richiudere parzialmente l'ampia forbice che si è aperta tra gli strumenti penali e para-penali usati per il governo penale della (in)sicurezza e i principi a base costituzionale

che dovrebbero orientare le scelte della politica criminale.

Per dare una risposta compiuta, naturalmente, bisognerebbe percorrere l'intera trama costituzionale alla ricerca degli elementi in grado di illuminare il percorso politico criminale che la Carta traccia per il legislatore penale, ma non è certo possibile farlo in questa sede e dunque mi limiterò a individuare, guardando dall'alto per così dire, le linee che congiungono i punti di partenza e quelli di arrivo.

Uno dei punti di partenza è certamente rappresentato dalla verifica, fondamentale nell'economia dei rapporti tra scelte di politica criminale e strumenti attuativi di quelle scelte, relativa all'esistenza di un bene giuridico in grado di fare da riferimento primario e da guida per i giudizi di conformità/difformità, di adeguatezza/inadeguatezza agli scopi di tutela, di proporzione/sproporzione, di coerenza/incoerenza e così via.

Sappiamo tutti benissimo che l'eventuale individuazione di un interesse costituzionalmente significativo non esaurisce certo la portata problematica della domanda che ci stiamo ponendo, ma certamente si tratta di un passaggio in grado di condizionare tutti gli altri.

La «sicurezza», nel significato che a noi interessa, compare effettivamente in Costituzione, spesso accoppiata all'ordine pubblico e sempre in funzione tendenzialmente limitativa del pieno esercizio di alcuni diritti fondamentali. Questo avviene ad esempio nell'art. 16 (sul quale si tornerà più avanti), che prevede la possibilità di limitare per legge la libertà di circolazione per motivi di sanità o di *sicurezza;* così come avviene anche nel successivo art. 17 con riguardo alla libertà di riunione.

Non vi è però dubbio che l'ottica del legislatore costituente era quella di garantire innanzitutto la *sicurezza dell'esercizio* di quei diritti, imponendo, oltre che una riserva di legge, una sorta di onere dimostrativo all'autorità circa la necessità di una loro limitazione. Oggi la logica sembra rovesciarsi e si tende ad usare la «sicurezza» in funzione di legittimazione originaria per limitare l'esercizio dei diritti, come se quei diritti nascessero limitati perché ci sono ragioni immanenti di sicurezza.

Quando approcciamo il tema della individuazione di un 'referente' costituzionale per le politiche penali della sicurezza, ci troviamo invero di fronte ad una parabola tanto nota da costituire ormai una sorta di premessa implicita di tutte le analisi dei provvedimenti che portano il 'bollino securitario' e anche per questo, oltre che per la limitata portata di questo intervento, mi limito alla sua enunciazione.

Questa parabola nel suo primo tratto coincide con il faticoso cammino che aveva portato l'*ordine pubblico* ad assumere connotati almeno tendenzialmente compatibili con l'assetto dei principi costituzionali, anche grazie ad una paziente opera di ricucitura dei continui strappi che nella dimensione applicativa ne slabbravano i margini. Quel cammino non solo si è interrotto ben prima di raggiungere l'assetto auspicato, ma, con ogni evidenza, dopo aver invertito il suo corso, ha addirittura cambiato direzione.

L'incerto fondamento costituzionale bene o male offerto dall'ordine pubblico non aveva impedito che questo concetto si elevasse, selezionando alcuni dei suoi significati, fino alla dignità di bene giuridico costituzionalmente rilevante, chiamato a svolgere comunque una funzione delimitativa. L'irruzione sulla scena della *sicurezza* segna un cambio di passo politico criminale, che è chiaramente leggibile nel fatto che il legislatore,

prima in misura limitata e settoriale, poi sempre più ampia e soprattutto esplicita si riferisce ad essa per identificare se non l'oggetto quanto meno la cornice valoriale nella quale iscrivere l'intervento penale. Si tratta però di un riferimento dotato di scarsissima capacità selettiva, per la natura proteiforme di un concetto adattabile alle più diverse esigenze politico criminali ben più di quanto lo fosse l'ordine pubblico.

L'uso reiterato e seriale della *sicurezza* nell'intitolazione dei provvedimenti normativi diventa in termini comunicativi una strategia autoconfermativa dell'attitudine di questo concetto a sostenere la legittimazione punitiva, anzi della sua capacità di creare sempre nuovi spazi di incriminazione, a copertura di reali o pretese esigenze di sicurezza, che vengono declinate in forme progressivamente sempre più svincolate dal riferimento alle condizioni che assicurano il mantenimento dell'ordine pubblico inteso in senso materiale, concetto che, come noto a tutti, rinvia oggettivamente alle condizioni di sicurezza della convivenza associata e che invece, inteso in chiave soggettiva, arriva a considerare invece la percezione che i consociati hanno di quelle condizioni.

Poiché lo scopo di questo intervento non è quello di esaminare le singole disposizioni, ma di provare a definire una cornice entro la quale collocarne l'analisi, è in questa prospettiva che va letta la brevissima incursione che farò nei contenuti normativi, accennando ad una vicenda emblematica del polimorfismo del concetto di sicurezza. Mi riferisco al DASPO urbano, introdotto con il c.d. decreto Minniti nel 2017, e alla posizione su di esso assunta dalla Corte costituzionale nella (discutibile) sentenza 47/2024.

Come certamente noto, la Consulta ha rigettato le plurime questioni di legittimità che erano state sollevate riguardo all'istituto del DASPO urbano, ritenendo che si dovesse escludere «che la norma in questione, nel subordinare la misura alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza, faccia riferimento alla "sicurezza urbana" come definita dall'art. 4 del decreto Minniti: concetto più ampio di quello contemplato dall'art. 16 Cost. quale ragione di possibili limitazioni alla libertà di circolazione, in quanto comprensivo anche del mero "decoro urbano"». Il termine «sicurezza» deve invece essere inteso, secondo la Corte, nel senso – coerente con la natura di misura di prevenzione atipica dell'istituto e in linea, altresì, con il dettato costituzionale – di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose (quindi tendenzialmente coincidente con l'ordine pubblico materiale).

Peccato che il capo II nel quale è inserito l'art. 10 oggetto di censura sia intitolato «Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano» e che nell'art. 4 del decreto leggiamo, senza possibilità di equivoco, che:

1. Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura, del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Impossibile poi non citare le scelte normative che hanno conferito una nuova giovinezza a quella vecchia anticaglia del foglio di via, misura ora adottabile per ipotesi

(del tutto) generiche di pericolosità commisurata proprio al vago e flessibile parametro della «sicurezza». Basti pensare all'uso che di esso è stato fatto nei confronti di attivisti (in particolare ambientali), autori di condotte peraltro normalmente non connotate da violenza.

Questi esempi, che sarebbe interessante, ma non è qui possibile, approfondire, offrono tuttavia la possibilità di dedicare una battuta al fenomeno che forse con la maggiore evidenza segnala l'abbandono delle coordinate costituzionali lungo le vie che portano alla sicurezza.

La scelta per la debordante ipertrofia preventiva realizzata attraverso la galassia delle misure di prevenzione è infatti la dichiarazione più esplicita e inequivoca della volontà di sbilanciare la politica criminale sul versante meno sensibile ai limiti costituzionali, con l'uso di strumenti per loro natura (ancora una volta) refrattari a sottostare a quei limiti.

E allora, se per «politica criminale costituzionalmente orientata» intendiamo innanzitutto riferirci a quella orientata alla tutela di beni che strutturalmente e funzionalmente sono coerenti con il progetto costituzionale di mettere al sicuro i diritti dall'interferenza repressiva, è evidente che la direzione presa sia invece ostinatamente e spudoratamente contraria, modellando una politica criminale programmaticamente orientata invece ad utilizzare la sicurezza *contro* i diritti.

Questo è particolarmente pericoloso, perché trasferire i programmi politici di sicurezza – in sé legittimi soprattutto se corrispondono a effettivi bisogni di sicurezza, ma su questo ovviamente ci sarebbe da discutere – nelle categorie tecniche del diritto penale significa renderli cogenti nell'interpretazione dei singoli istituti o delle incriminazioni. Se poi non si volessero assecondare quei significati, l'interprete sarebbe costretto ad azzardati esercizi ermeneutici ed a forzature (anche della legalità formale) che neppure sono particolarmente augurabili.

È chiaro che a queste condizioni diventa difficile immaginare che sia possibile mantenere l'allineamento della politica criminale con l'assiologia costituzionale, la cui attuazione passa attraverso principi che appaiono recessivi e sembrano usciti dall'orizzonte progettuale del legislatore (basterebbe pensare al comparto minorile): l'*extrema ratio*, ormai rovesciata in una sorta di 'necessità penale'; la determinatezza, ignorata perché disfunzionale rispetto all'obiettivo della massima flessibilità applicativa; la riserva di legge, rinnegata attraverso l'uso eversivo dei decreti-legge, funzionale ad accreditare l'esistenza di una emergenza sicurezza; la proporzione sanzionatoria e con essa la coerenza delle scelte punitive con le finalità rieducative sostituite con una rozza e rivendicata deterrenza.

C'è però un'altra traiettoria delle politiche securitarie che si traduce in un tradimento dell'orientamento costituzionale della politica criminale: l'indifferenza al risultato. Una politica criminale costituzionalmente orientata è una politica criminale orientata a garantire i diritti, anche quello alla sicurezza dei consociati, e la legislazione di stampo securitario non serve a questo scopo.

La legislazione securitaria, essendo un *passe-partout* per l'accesso al consenso, assolve a funzioni essenzialmente se non esclusivamente simbolico-espressive, restando invece del tutto indifferente alla dimensione applicativa. Il suo compito è solo quello di

riflettere un oggetto, cioè il bisogno di sicurezza, già deformato dalla propaganda, rendendo visibile e dando corpo riconoscibile alle paure collettive, condensate in un messaggio semplice, veicolato da una norma penale.

La soluzione offerta da questa legislazione sta e si esaurisce nello strumento e non certo negli esiti dell'(immaginario) utilizzo di norme, che restano totalmente indifferenti alla dimensione applicativa, in un duplice senso. Innanzitutto, al legislatore in realtà non interessa che le norme siano applicate *tout court* o che sia più o meno facile applicarle, perché questo è irrilevante nella logica veloce e feroce che fonda la bulimia punitiva di cui sono figlie. Bisognerebbe aspettare anni per apprezzare eventuali risultati mentre il dividendo elettorale va riscosso subito e nel caso si potrà sempre dare la colpa a qualcun altro: alla magistratura o agli avvocati che fanno valere i diritti dei loro assistiti.

L'indifferenza poi si estende anche al rischio, di inevitabile concretizzazione, che l'applicazione, quando c'è, sia sperequata, irragionevole, casuale e si presti a forzature ampliative o restrittive secondo un andamento randomico e imprevedibile, con buona pace dei principi di uguaglianza, proporzione, adeguatezza allo scopo, presunzione di non colpevolezza e così via, con riferimento ai quali dovremmo misurare il grado della coerenza costituzionale delle scelte di politica criminale.

Certamente non è l'indifferenza il sentimento che invece anima iniziative come quella nella quale si colloca questo intervento. La sensibilità che l'Avvocatura in generale e le Camere penali in particolare hanno sempre mostrato verso le involuzioni autoritarie del sistema penale e il loro costante impegno sul fronte della tutela dei diritti non sono certo il frutto recente di questi tempi oscuri. Di fronte alla conclamata evidenza che la deriva securitaria della legislazione penale non è più, da tempo, una condizione contingente, avendo assunto ormai carattere sistemico, quella naturale tensione deontologica alla protezione dei diritti si è oggi trasformata in una 'necessità'.

L'incontrovertibile evidenza del quadro sopra sinteticamente descritto non significa che non valga la pena approfondire e discutere. Anche l'evidenza, oltre l'apparenza, a volte può ingannare, almeno nel senso che quando, come nel nostro caso, siamo di fronte ad una evidenza assoluta, potremmo essere tentati di fermarci alla presa d'atto, allargando le braccia come appunto si fa di fronte all'ineluttabile. Vale al contrario sempre la pena analizzare, andare in profondità, anche perché potrebbe addirittura essere persino peggio di come appare e in questo caso temo che lo sia. Bisogna esserne consapevoli.

II SESSIONE

LA NUOVA ANNOTAZIONE PRELIMINARE PER FATTI COMMESSI IN PRESENZA DI UNA CAUSA DI GIUSTIFICAZIONE (ARTT. 12, 13 E 14)[1]

di Marco D'Agnolo

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: evoluzione storica del quadro normativo, prassi consolidate nella gestione delle notizie di reato e guasti del c.d. processo mediatico. – 2. L'inedita "annotazione" della *notitia criminis*. – 3. Profili problematici: il presupposto applicativo della nuova disciplina. – 4. Aspetti di possibile rilevanza costituzionale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive: evoluzione storica del quadro normativo, prassi consolidate nella gestione delle notizie di reato e guasti del c.d. processo mediatico.

Secondo la Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. 24 febbraio 2026, n. 23 (c.d. decreto sicurezza 2026), l'introduzione nel tessuto del codice di rito di nuove modalità di gestione della *notitia criminis* in caso di fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione, e di regole *ad hoc* per lo svolgimento delle relative indagini preliminari, risponde «*all'esigenza generale di evitare […] l'effetto stigmatizzante che oggi è riconnesso all'iscrizione nel registro degli indagati, ma anche di escludere ogni residuo effetto giuridico negativo che ancora è riconnesso a quella iscrizione, malgrado il disposto dell'art. 335-*

[1]Per approfondimenti si rinvia ai seguenti contributi e documenti: P. BERNARDONI, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *www.sistemapenale.it*, 3 marzo 2026; A. CAMON, *Registrazione della notizia di reato e tempi dell'indagine*, in *Archivio penale*, 2023, n. 1; *Corte suprema di cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio penale, "Relazione n. 39/2026 su novità normativa: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica […]"*, in *www.cortedicassazione.it/it/novita_legislative.page*; E. CRIPPA, *La nuova "annotazione preliminare" per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, in *www.sistemapenale.it*, 18 marzo 2026; *Dossier XIX Legislatura, 3 marzo 2026, n. 651: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica […]. d.l. n. 23/2026 – A.S. n. 1818"*, in *www.senato.it/leggi-e-documenti/dossier-di-documentazione/servizio-studi/dossier?listId=1&page=10*; E. GIAQUINTO – A.F. VIGNERI, *L'incognita della nuova annotazione preliminare*, in *www.giustiziainsieme.it*, 15 aprile 2026; F. GITTO, *Ancora sulla tutela legale delle forze di polizia, delle forze armate e dei vigili del fuoco*, in *www.giustiziainsieme.it*, 17 aprile 2026; *Linee guida in tema di "Registro per l'annotazione preliminare del nome della persona cui è attribuito il fatto in presenza di una causa di giustificazione" – Procura della Repubblica di Viterbo 11 maggio 2026*, in *www.sistemapenale.it*, 9 giugno 2026; "*Parere sul d.l. n. 23/2026 approvato dal Plenum del CSM, su proposta della VI Commissione, il 15 aprile 2026"*, in *www.sistemapenale.it*, 16 aprile 2026; *Scheda di sintesi: schema di decreto-legge recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 6 febbraio 2026; *Senato della Repubblica XIX Legislatura: A.S. n. 1818, Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 23/2026*, in *www.cospsindacato.it/wp-content/uploads/2026/03/DISEGNO-DI-LEGGE-SENATO-DELLA-REPUBBLICA-ddl-1818.pdf*; *Un nuovo, ennesimo, decreto sicurezza in arrivo. Il comunicato stampa del Consiglio dei Ministeri*, in *www.sistemapenale.it*, 6 febbraio 2026.

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

bis *c.p.p.*».

In questa prospettiva – prosegue la Relazione –, la «*novità si pone nell'alveo dell'intervento che ha già interessato l'art. 335 c.p.p. con l'innesto del comma 1-*bis*, per effetto del quale il legislatore ha richiesto che, ai fini dell'iscrizione nel registro del nome di un soggetto come autore del fatto oggetto di una notizia di reato, quest'ultimo sia raggiunto almeno da "indizi" di reità. Come in quel caso si è richiesto un livello minimo di attribuibilità della responsabilità per il fatto ad un determinato individuo, al fine della iscrizione, così con il nuovo intervento, in qualche modo specularmente, si impedisce l'iscrizione allorché la responsabilità già risulti esclusa per la presenza di una causa di giustificazione. È da intendere: con un livello di accertamento di rango analogo a quello indiziario […]*».

Tali termini inducono una prima considerazione: la materia in esame è, in tutta evidenza, alquanto eccentrica rispetto al tema della sicurezza attorno a cui il Governo ha dichiaratamente inteso sagomare il decreto n. 23/2026. E trattandosi di materia processuale, l'utilizzo del decreto-legge pone – forse più di quanto non accada per le disposizioni sostanziali del "pacchetto" – interrogativi stringenti sulle ragioni per le quali l'Esecutivo ha avvertito la necessità e l'urgenza di mettere mano alla previgente disciplina, evidentemente ritenuta inadeguata rispetto a certe situazioni al punto da richiedere modifiche e integrazioni di immediata applicazione in forza del principio "*tempus regit actum*", che presiede alla successione delle leggi processuali nel tempo, laddove manchi uno specifico regime transitorio.

A ben considerare, poi, i contenuti della novella non risultano affatto lineari, a dispetto di quanto sembrerebbe suggerire la lettura della Relazione al d.d.l. di conversione, e il loro incastro nei precedenti meccanismi del codice di rito, e nelle prassi giudiziarie che ne sono derivate, non appare sempre agevole né sotto il profilo interpretativo, né dal punto di vista della capacità di assicurare realmente il risultato annunciato.

Per inquadrare meglio le questioni che l'argomento solleva, e cercare di comprendere più in profondità il senso delle recenti innovazioni, può essere utile fare un passo indietro, e ripercorrere in estrema sintesi l'evoluzione che la disciplina del registro delle notizie di reato dettata dall'art. 335 c.p.p. ha subìto dall'entrata in vigore del codice ad oggi.

In origine, la norma disponeva che il pubblico ministero iscrivesse «*immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli* [fosse pervenuta] *o che* [avesse] *acquisito di propria iniziativa nonché, contestualmente o dal momento in cui risulta*[va], *il nome della persona alla quale il reato stesso* [era] *attribuito*».

Questa previsione ha dato vita ad una notevole elaborazione sia dottrinaria che giurisprudenziale, volta a definirne la portata soprattutto nell'ottica della tempestività delle iscrizioni (*ergo*, delle condizioni al cui verificarsi sorge l'obbligo per il pubblico ministero di provvedere all'iscrizione) e dell'inutilizzabilità degli atti investigativi compiuti dopo la scadenza dei termini stabiliti per lo svolgimento delle indagini; termini decorrenti proprio dal momento dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito.

A tali riguardi, le Sezioni unite della Corte di cassazione (cfr. sent. n. 16/2000, Tammaro, e n. 40538/2009, Lattanzi) hanno spiegato che la *notitia criminis* è un atto a

struttura complessa, che accorpa una componente oggettiva, ossia un fatto determinato e sussumibile in una fattispecie astratta di reato, ed una soggettiva, ossia il nome del presunto autore del fatto, verso il quale devono sussistere specifici elementi indizianti. Di tal che, ai fini dell'iscrizione (*rectius*, dell'obbligo del magistrato inquirente di effettuarla), pur non essendo necessari gravi indizi, non bastano dei meri sospetti.

Su queste basi concettuali spettava al pubblico ministero, al quale compete una certa, inevitabile discrezionalità valutativa, gestire le diverse situazioni che gli si potevano presentare, procedendo, secondo i casi, ad iscrivere le notizie acquisite o pervenute in tre distinti registri:

a) il registro degli atti non costituenti notizie di reato (Modello 45), che è di particolare interesse ai fini che qui ci occupano, perché, nato per formalizzare denunce "deliranti", astruse, destinate *hic et nunc* alla "cestinazione", è stato progressivamente "adattato" ad altre funzioni, inclusa, in specie, quella di raccogliere le notizie concernenti fatti che, *ictu oculi*, appaiano leciti in quanto commessi in presenza di una causa di giustificazione;

b) il registro delle notizie relative a reati commessi da ignoti (Modello 44);

c) il registro "ordinario" delle notizie di reato relative a soggetti noti (Modello 21).

Ora, non costituisce certo una novità il fatto che negli anni siano invalse anche prassi distorte nell'utilizzo "in sequenza" di tali registri, per fruire di termini più lunghi per lo svolgimento delle indagini: iscrivendo una notizia nel Modello 45 per poi farla transitare al Modello 44, anche quando si disponga già di indizi individualizzanti nei confronti di una data persona, per provvedere infine a trasferirla al "registro noti".

Non è tuttavia questo il punto.

Il fatto da evidenziare è, piuttosto, che nel tempo l'iscrizione del nominativo di una persona nel registro delle notizie di reato ha progressivamente perduto – si badi, non sul piano giuridico-dogmatico e di sistema, ma a livello mediatico e, quindi, nella percezione dell'opinione pubblica – la fisionomia di atto di garanzia, o almeno "dovuto", e, comunque, neutro rispetto all'affermazione della responsabilità penale, per assumere una valenza negativa, pregiudizievole dal punto di vista reputazionale (e non solo), di anticipazione di un giudizio di colpevolezza in spregio alla presunzione di innocenza di cui all'art. 27, comma 2, Cost.[2].

Non è certo questa la sede per analizzare il fenomeno e i tanti guasti che ha prodotto, alimentando per decenni, e tuttora, un dibattito giuridico e politico, oltre a tensioni istituzionali, se non aperti scontri, tra politica e magistratura.

Qui si vuole solo evidenziare che ad una tale degenerazione concettuale ha voluto porre rimedio la c.d. riforma Cartabia (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150), che è intervenuta modificando sotto più aspetti la disciplina di riferimento.

Innanzitutto, il legislatore del 2022 ha interpolato l'art. 335, comma 1, c.p.p. circoscrivendone l'ambito applicativo alla sola iscrizione c.d. oggettiva, di cui, peraltro,

---

[2]V. GAROFOLI, *Presunzione d'innocenza e considerazione di non colpevolezza. La fungibilità delle due formulazioni*, in *Diritti dell'uomo. Rivista di filosofia giuridica e morale*, I, 1999, pp. 3536.

ha fornito la nozione («*Il pubblico ministero iscrive immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa, contenente la rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice. Nell'iscrizione sono indicate, ove risultino, le circostanze di tempo e di luogo del fatto*»); in secondo luogo, ha inserito nello stesso art. 335 c.p.p. un comma 1-*bis*, dedicato all'iscrizione c.d. soggettiva, ai sensi del quale «*Il pubblico ministero provvede all'iscrizione del nome della persona alla quale il reato è attribuito non appena risultino, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o successivamente, indizi a suo carico*» (al riguardo, di recente la giurisprudenza di legittimità ha ancora chiarito che non è necessario che tali indizi abbiano il medesimo "spessore" di quelli "di colpevolezza" che giustificano l'adozione di misure cautelari, ma occorre che abbiano comunque una capacità individualizzante significativa, sicché non rilevano i meri sospetti di coinvolgimento nel reato: cfr. Cass., sez. I, n. 36918/2024 e Cass., sez. VI, n. 6184/2025); infine, ha innestato nel corpo del codice di rito un inedito art. 335-*bis* per ribadire, *apertis verbis*, che: «*La mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito*».

Data l'esistenza di un simile impianto normativo – peraltro, da leggere in simbiosi con l'art. 115-*bis* c.p.p., preposto alla «*Garanzia della presunzione di innocenza*» –, si è dubitato che sussistessero effettivamente le esigenze che il Governo ha dichiarato di voler soddisfare con il d.l. n. 23/2026[3], o, guardando la questione da una prospettiva inversa, che il soddisfacimento di tali esigenze richiedesse effettivamente un intervento riformatore sul codice di rito al fine di colmare presunte lacune della disciplina esistente; tanto più alla luce della sentenza n. 41/2024 con cui la Corte costituzionale ha sottolineato la neutralità dell'iscrizione del nome di una persona nel registro delle notizie di reato, ed ha evidenziato come essa non implichi alcun vaglio, neppure provvisorio, sulla fondatezza dell'accusa.

2. L'inedita "annotazione" della *notitia criminis*.

Entro la cornice sin qui tratteggiata, si possono ora analizzare le novità introdotte dal d.l. n. 23/2026 in tema di attività di indagine.

L'art. 12, comma 1, del decreto ha inserito nell'art. 335 c.p.p., dopo il comma 1, un comma 1-*bis*.1 secondo il quale, anziché provvedere all'iscrizione "ordinaria" della *notitia criminis*, il pubblico ministero «*procede all'annotazione preliminare, in separato modello, del nome della persona cui è attribuito il fatto*», «*quando appare evidente che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione*» (espressione da intendere in senso stretto, stando ai primi commenti sulla novella[4], ossia in specifico riferimento alle

[3]V. il "*Parere sul d.l. n. 23/2026 approvato dal Plenum del CSM, su proposta della VI Commissione, il 15 aprile 2026*", cit., pp. 43-44; E. GIAQUINTO – A.F. VIGNERI, *L'incognita della nuova annotazione preliminare*, cit., pp. 11-12.

[4]Cfr., *Corte suprema di cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio penale, "Relazione n. 39/2026 su novità normativa: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica […]"*, cit., pp. 103-104, che, peraltro, vi

fattispecie previste dagli artt. da 50 a 54 c.p., e con esclusione dei casi *ex* art. 59 c.p. di erronea supposizione della presenza di una causa di giustificazione, giacché in tale evenienza la condotta non si prospetta mai come lecita).

Dunque, la nuova "annotazione" – da effettuare nel "Modello 45-*bis*", istituito dal Ministro della Giustizia con d.m. 22 aprile 2026 in attuazione dell'art. 13 del d.l. n. 23/2026 – costituisce un adempimento nettamente alternativo all'iscrizione sia oggettiva che soggettiva, come attestano sia la locuzione iniziale del comma 1-*bis*.1 dell'art. 335 c.p.p. («*Tuttavia […]*»), sia il suo periodo conclusivo, per effetto del quale «*In tal caso non si applica la disposizione del comma 1*-bis».

Ciò posto, il d.l. n. 23/2026 ha altresì previsto, all'art. 12, comma 2, l'introduzione nel codice di rito dell'art. 335-*quinquies* («*Attività di indagine in presenza di cause di giustificazione*») il quale, da un lato, stabilisce che «*Nei casi di cui all'art. 335, comma 1*-bis.*1, alla persona cui è attribuito il fatto in presenza di una causa di giustificazione si applicano le disposizioni sui diritti e sulle garanzie della persona sottoposta alle indagini preliminari e ogni altra disposizione ad essa relativa*» (comma 1); dall'altro lato, detta le regole peculiari da osservare nello svolgimento dell'attività investigativa nei medesimi casi (commi 2, 3 e 4). Più in dettaglio, per quanto qui maggiormente interessa evidenziare, la nuova norma dispone (comma 2) che quando indaga per un fatto caratterizzato dalla presenza di una scriminante e per appurarlo «*non è necessario procedere al compimento di ulteriori accertamenti*», «*il pubblico ministero assume le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'annotazione preliminare*»; altrimenti, se intende approfondire la vicenda, anche con accertamenti «*da svolgere con le forme di cui all'articolo 360*», il magistrato inquirente «*provvede senza ritardo e comunque entro centoventi giorni dall'annotazione preliminare […]. All'esito, ove non abbia provveduto ai sensi dei commi 3 e 4 del presente articolo, il pubblico ministero assume le proprie determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione entro il termine di ulteriori trenta giorni*».

L'art. 335-*quinquies* c.p.p. prosegue ancora, prescrivendo che «*Quando si procede ad incidente probatorio il pubblico ministero provvede all'iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335, comma 1*-bis» (comma 3); e conclude infine, stabilendo che «*Se il pubblico ministero procede all'iscrizione ai sensi dell'art. 335, comma 1*-bis», i termini per la conclusione delle indagini «*decorrono dalla data dell'annotazione preliminare*» (comma 4).

Quello che viene delineato è, dunque, un paradigma di gestione di simili notizie di reato basato sulla celerità e sulla specificità dell'attività investigativa: una sorta di canale di accertamento preliminare *ad hoc*, dai tempi serrati, orientato alla verifica di un tema di prova circoscritto, rappresentato dalla sussistenza della scriminante, e il cui esito "naturale" dovrebbe essere – tendenzialmente – l'archiviazione (*ex* art. 408 c.p.p., essendo impossibile formulare una ragionevole previsione di condanna). Insomma, un

---

include anche le speciali cause di giustificazione previste per le attività sotto copertura dalla polizia giudiziaria (art. 9, l. 16 marzo 2006, n. 146) e degli agenti dei servizi di informazione (art. 17, l. 3 agosto 2007, n. 124); P. BERNARDONI, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, cit., pp. 18-19; E. CRIPPA, *La nuova "annotazione preliminare" per i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione*, cit., pp. 2-3; E. GIAQUINTO – A.F. VIGNERI, *L'incognita della nuova annotazione preliminare*, cit., p. 13.

iter sui generis, seppur assistito da tutte le garanzie spettanti alla "comune" persona sottoposta a indagini, inteso ad assicurare la rapida uscita dal circuito penale dell'autore di un fatto che si presenta come lecito, minimizzando i rischi di stigmatizzazione "pubblico-mediatica" correlati all'assunzione della posizione di indagato "ordinario".

Va osservato, infine, che l'intervento riformatore del Governo si completa con l'art. 14 d.l. n. 23/2026, il quale estende anche alla fase delle indagini a seguito di annotazione preliminare il contributo economico (fino a 10.000 euro) che il d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (conv. in l. 9 giugno 2025, n. 80) prevede possa essere concesso per la difesa in sede penale, per fatti inerenti al servizio, agli appartenenti alle Forze di Polizia e al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco che intendano avvalersi dell'assistenza di un legale di fiducia.

3. Profili problematici: il presupposto applicativo della nuova disciplina.

La domanda di fondo che la lettura del decreto sicurezza 2026 solleva è se la nuova disciplina che l'Esecutivo ha voluto introdurre in via di urgenza in tema di indagini preliminari relative a fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione sarà in grado di conseguire i risultati indicati dall'Esecutivo stesso quali ragioni fondanti la riforma.

Qualche dubbio al riguardo è giustificato, non solo perché questo genere di vicende è tutt'altro che di facile e scontato accertamento – e, anzi, richiede per lo più approfondimenti investigativi complessi –, ma anche perché le previsioni di recente conio presentano diversi profili problematici sia sul piano interpretativo, che su quello operativo.

Al riguardo, non è superfluo rilevare come l'annotazione preliminare presupponga una notizia di reato in senso oggettivo (nei termini di cui all'art. 335, comma 1, c.p.p.), l'esistenza di indizi significativi a carico di una data persona chiaramente individuata (altrimenti la *notitia* dovrebbe essere iscritta nel registro "Modello 44 – Ignoti") e, infine, che si configuri una scriminante a favore di chi ha posto in essere la condotta.

Ebbene, proprio quest'ultimo presupposto – che è il connotato sistematico di fondo della nuova disciplina, quello che la plasma *ab imis* – è tutt'altro che agevole da definire nei suoi esatti contorni giuridici e pratici, per via di una scelta lessicale discutibile del legislatore. Stando alla *littera legis*, infatti, il pubblico ministero deve procedere all'annotazione preliminare (con la conseguente applicabilità dell'art. 335-*quinquies* c.p.p.) quando la commissione del fatto in presenza di una causa di giustificazione «*appare evidente*» (art. 335, comma 1-*bis*.1, c.p.p.). E non sfugge come l'espressione "appare evidente" sia, in sé, antinomica, quasi ossimorica e, per questo, di significato assai incerto, e richieda, pertanto, un'attenta ed equilibrata opera interpretativa che ne estragga il senso più appropriato al contesto in cui è collocata. Da ciò, infatti, dipendono gli spazi operativi concreti delle nuove previsioni; spazi che potrebbero essere particolarmente angusti, "schiacciati" tra le iscrizioni delle "non notizie" di reato nel Modello 45 e le iscrizioni delle notizie di reato nel Modello 21.

In questa prospettiva, non è secondario rilevare che l'annotazione nel registro di cui al nuovo Modello 45-*bis*, per essere concretamente praticabile, richiede che l'"apparente evidenza" di cui tratta l'art. 335, comma 1-*bis*.1, c.p.p. non sia né "troppo evidente", perché in tal caso il magistrato inquirente dovrebbe, più correttamente, procedere ad iscrivere a Modello 45 la "non notizia" di reato (per essere il fatto palesemente non antigiuridico), né "troppo poco evidente", poiché in questa eventualità, ossia di fronte ad un dubbio serio circa la sussistenza della causa di giustificazione, il pubblico ministero dovrebbe effettuare una iscrizione della *notitia criminis*, oggettiva e soggettiva, nel registro "ordinario" di cui al Modello 21.

Occorre, insomma, trovare un punto di equilibrio, un *quantum* di evidenza, che dia alla previsione dell'art. 335, comma 1-*bis*.1, c.p.p. un reale alveo applicativo, se si vuole evitare il rischio che nel lungo periodo la disposizione finisca in un limbo e diventi del tutto marginale, se non sostanzialmente disapplicata. E, per comprendere come il problema sia complesso e nient'affatto di scontata soluzione, basti pensare che l'"apparente evidenza" della presenza della causa di giustificazione che determina l'annotazione preliminare è compatibile, sul piano normativo (art. 335-*quinquies*, comma 2, c.p.p.), con la necessità di compiere ulteriori accertamenti, anche delicati come quelli non ripetibili *ex* art. 360 c.p.p., al fine di stabilire se la scriminante sussista effettivamente (la qual cosa incanala il procedimento verso l'archiviazione) o no (con conseguente obbligo di provvedere alla iscrizione della notizia di reato e del nome della persona a cui il reato è attribuito a Modello 21: art. 335-*quinquies*, comma 4, c.p.p.).

Considerando tutto questo, probabilmente il significato più corretto da attribuire alla locuzione «*appare evidente*» è di considerarla equivalente a "sembra probabile ad una prima valutazione", lasciando, da un lato, alle iscrizioni a Modello 45 le ipotesi in cui la condotta è certamente scriminata, e, dall'altro lato, alle iscrizioni a Modello 21 le ipotesi in cui l'accertamento del fatto e della sussistenza della causa di giustificazione richieda verifiche più approfondite e complesse. Bisognerà però verificare successivamente su quali posizioni si attesterà la prassi.

4. Aspetti di possibile rilevanza costituzionale.

Venendo, da ultimo, ad eventuali tensioni costituzionali che potrebbero celarsi nelle pieghe della nuova disciplina, va rilevato che il testo inizialmente elaborato dal Governo presentava significativi profili di potenziale illegittimità che, tuttavia, sono venuti meno nel testo licenziato del d.l. n. 23/2026.

Nelle intenzioni primigenie dell'Esecutivo, infatti, la riforma era concepita come una misura a beneficio esclusivo delle forze dell'ordine, intesa a dare loro una maggiore libertà di azione nello svolgimento dei compiti istituzionali di pubblica sicurezza (nel dibattito si è infatti fatto riferimento ad un sistema di norme volto a creare uno "scudo penale" a favore dei corpi di polizia). La versione finale del decreto-legge detta, invece, una normativa applicabile a chiunque, quindi non solo a chi possegga una determinata qualifica soggettiva, risultando così emendata da conseguenti profili di possibile contrasto con l'art. 3 Cost.

Nondimeno, in alcuni commenti a prima lettura è stato segnalato il rischio che le nuove previsioni sull'annotazione preliminare possano comunque creare una discriminazione nei confronti dell'indagato "comune", sottoposto ad un regime non privilegiato e meno garantito – e quindi maggiormente stigmatizzante – rispetto a quello di cui gode il soggetto "annotato", pur valendo per entrambi la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma 2, Cost[5].

In particolare, è stato sottolineato che potrebbe prospettarsi una irragionevole disparità di trattamento, rilevante *ex* art. 3, comma 1, Cost., tra il soggetto "annotato" e un soggetto "mero indagato" che abbia ugualmente agito in presenza di una causa di giustificazione, non ritenuta tuttavia sussistente in termini di "apparente evidenza" dal pubblico ministero. In una simile eventualità, pur trattandosi di soggetti in posizioni sostanziali del tutto simili, l'indagato si troverebbe, anche nella percezione esterna dell'opinione pubblica, in una condizione deteriore rispetto all'annotato, ad onta della presunzione di innocenza che assiste entrambi, e del carattere neutro dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato rispetto a qualsivoglia valutazione di fondatezza dell'accusa.

5. Riflessioni conclusive.

Una chiosa finale: riprendendo le parole della Relazione al d.d.l. di conversione del decreto, là dove afferma che «*con il nuovo intervento […] si impedisce l'iscrizione allorché la responsabilità già risulti esclusa per la presenza di una causa di giustificazione*», si deve puntualizzare che impedire l'iscrizione non significa affatto – come si è constatato – impedire che un'indagine sul fatto ipoteticamente scriminato si svolga *tout court* (sarebbe impensabile e giuridicamente impossibile). Da questo punto di vista, va riconosciuto che, in fin dei conti, il soggetto "annotato" risulta – pur nell'ambito di un *iter* investigativo che presenta, indubbiamente, qualche peculiarità – a tutti gli effetti un indagato (tant'è vero che gli vengono attribuite tutte le relative garanzie).

E se così è, puntare sulla diversa definizione formale – annotazione in luogo di iscrizione – sperando che ciò possa arginare le distorsioni e i pregiudizi cagionati dal c.d. processo mediatico, potrebbe risultare del tutto illusorio, perché il problema non è giuridico, bensì culturale.

[5]In particolare, v. ancora E. GIAQUINTO – A.F. VIGNERI, *L'incognita della nuova annotazione preliminare*, cit., p. 11.

LE NUOVE MISURE DI CONTRASTO AL NARCOTRAFFICO (LE TENSIONI COSTITUZIONALI DELLE MODIFICHE INTRODOTTE AL TESTO UNICO SUGLI STUPEFACENTI DAL DECRETO-LEGGE "SICUREZZA")

di Federico Febbo

Le nuove misure di contrasto al narcotraffico, introdotte dall'art. 5 del decreto sicurezza, sono l'ultima manifestazione plastica, in ordine cronologico, della crisi in cui versa la legalità penale.

Ma procediamo con ordine.

Il nuovo decreto interviene su materie tra loro eterogenee, il cui profilo unificante è rappresentato dalla perdurante esigenza di placare l'incontinenza securitaria che caratterizza la nostra democrazia emotiva[1], percorsa da un pandemico senso di precarietà alimentato (anche) dal circuito massmediatico[2].

Come i precedenti, anche il presente decreto si fonda su una legislazione penale compulsiva, caratterizzata dal pindarico convincimento che l'introduzione di nuove fattispecie di reato e l'inasprimento del regime sanzionatorio per quelle esistenti siano idonei e sufficienti a contenere i fenomeni di devianza che sono progressivamente individuati quali nemici primari della pubblica sicurezza, senza la contestuale implementazione degli strumenti di contenimento sul territorio, di sensibilizzazione del tessuto sociale e di istruzione (a partire dalla scuola primaria) indispensabili per incidere, alla radice, sulle criticità sociali e culturali che li innescano.

Il *modus operandi* è rodato: dapprima l'introduzione, attraverso la decretazione d'urgenza, di nuovi reati, l'inasprimento del regime sanzionatorio per quelli preesistenti ed un *lifting* mininvasivo del codice di rito, strumentale a rendere operative le nuove disposizioni di natura sostanziale; successivamente, l'apposizione della questione di fiducia parlamentare in sede di conversione, per cui il testo di riforma giunge dalle stanze di via Arenula direttamente alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale, senza alcuna discussione parlamentare.

Ora, non è revocabile in dubbio che, sebbene gli articoli 77 e 25 della Costituzione non vietino espressamente di innervare la materia penale attraverso (anche) la decretazione d'urgenza[3], tale *modus procedendi* confligge con quelle esigenze di ponderazione e razionalizzazione del procedimento legislativo che solo l'ordinario *iter*

---

[1] Il concetto è tratto dal contributo di F. PETRELLI, *Sicurezza, democrazia e costituzione*, in *Sistema penale*, 8 novembre 2024; S. MOCCIA, *Qualche riflessione sui rapporti tra sistema penale e democrazia*, in *Penale Diritto e Procedura*, 12 febbraio 2024; per una efficace disamina del fenomeno, cfr. le note di F. PALAZZO, *Diritti, pena e…Antigone*, in *disCrimen*, 20 marzo 2020.

[2] Per un'ampia disamina del tema, V. MANES, *Giustizia mediatica*, Il Mulino, 2022; S. PORTA, *Processo Penale e Mass Media. Dilemmi, problemi, criticità*, in *Diritto di Difesa*; C. CUPELLI, *Il format della giustizia penale mediatica*, in *Penale Diritto e Procedura*.

[3] E. DOLCINI, *Sicurezza per decreto-legge?*, in *Sistema penale*, 30 giugno 2025; O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 3 maggio 2025.

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

legislativo è idoneo a garantire, attraverso il contraddittorio parlamentare sul semilavorato normativo e l'apporto delle minoranze.

Le nuove misure di contrasto al narcotraffico sono ispirate ad una logica rigorista che si pone in ideale continuità con l'ultimo decreto sicurezza del 2025 che ha criminalizzato anche la *cannabis light*[4], nonostante il numero di soggetti ristretti *in vinculis* per titoli di reato in materia di traffico illecito di sostanze stupefacenti, alla data del 31 dicembre 2025, sia di 21.604 unità su una popolazione carceraria di oltre 64 mila con rapporto, quindi, di un detenuto su tre[5].

La principale novità è stata introdotta in sede di conversione e concerne la fattispecie di lieve entità.

Si tratta dell'ennesima novellazione di questa fattispecie, che è una delle più travagliate disposizioni del nostro ordinamento, a conferma che la disciplina penale degli stupefacenti è connotata da una rilevante carica ideologica, fluttuante tra istanze repressive e pulsioni antiproibizioniste[6].

Un vero e proprio pendolo giuridico che oscilla tra la *War on drugs* e le spinte alla legalizzazione della filiera, sulla quale pesano l'esuberante e disordinata stratificazione normativa, gli esiti referendari e le plurime declaratorie di illegittimità costituzionale.

La fattispecie di lieve entità, infatti, introdotta dal d.P.R. del 1990 sotto forma di circostanza attenuante ad effetto speciale, al dichiarato fine di adeguare la risposta sanzionatoria ai fatti di minore gravità e sottrarli all'applicazione delle pene draconiane previste dal primo comma, in ossequio ai principi di proporzionalità ed offensività, è stata inopinatamente trasformata dal d.l. 24 dicembre 2013, n. 146 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) in una fattispecie autonoma di reato, in spregio ai criteri di specialità e consunzione previsti dall'art. 15 del codice penale: non è revocabile in dubbio, infatti, che la fattispecie attenuata di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. 309/90 contenga tutti gli elementi descrittivi della fattispecie base del primo comma, con l'addizionale specializzante degli elementi descrittivi che connotano la lieve entità del fatto[7].

La disciplina è stata nuovamente interpolata dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, che ha introdotto un trattamento sanzionatorio unico per le sostanze stupefacenti "leggere" e "pesanti", superando la distinzione che invece connota, a tutt'oggi, la fattispecie-base, per cui il fatto di lieve entità che abbia ad oggetto, contestualmente,

---

[4] A. FLORIO, *Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 e cannabis light: è davvero un problema di sicurezza?*, in questione Giustizia, 11 aprile 2025; F. FERRI, *Il d.l. "sicurezza" n. 48/2025 alla prova della Corte costituzionale: sollevata questione di legittimità sui requisiti di necessità e urgenza del decreto nonché in rapporto alla offensività della criminalizzazione della "cannabis light"*, in *Sistema penale*, 9 aprile 2026.

[5] Il dato è tratto dalla pubblicazione ufficiale del numero di detenuti per tipologia di reato sul sito istituzionale del Ministero della giustizia www.giustizia.it.

[6] Corte suprema di cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo -, *Relazione 39/2026 sul d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54*, Roma 13 maggio 2026, punto 5.2.1, consultabile sul sito istituzionale della Corte di cassazione.

[7] Corte suprema di cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo -, *Relazione 47/2014 Rassegna della giurisprudenza di legittimità in materia di stupefacenti dopo gli interventi della Corte costituzionale e le recenti modifiche legislative*, Roma 16 luglio 2014, p. 4 e ss., consultabile sul sito istituzionale della Corte di cassazione.

sostanze stupefacenti di diversa natura, integra un unico reato e non una pluralità di reati in concorso; principio cristallizzato anche dal diritto vivente a Sezioni unite nella nota sentenza *Murolo*[8].

Per l'effetto la disciplina attuale, all'indomani della storica sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale che ha reintrodotto, per la fattispecie base, la distinzione fondata sulla tipologia di sostanza stupefacente leggera o pesante[9], prevede ora un apparato sanzionatorio del tutto distonico tra la fattispecie base e quella lieve; distonia che ha superato il vaglio di costituzionalità al metro del principio di non manifesta irragionevolezza atteso che la Consulta, con la sentenza n. 23 del 13 gennaio 2016, ha dichiarato inammissibile la relativa questione, ritenendo di non poter pronunciare una sentenza manipolativa che rimodulasse il trattamento sanzionatorio sulla base di parametri costituzionalmente non necessitati; opzione ritenuta, all'epoca, un'intollerabile ingerenza nell'esercizio di un potere discrezionale riservato dalla Carta fondamentale al Legislatore[10].

Conclusione, per inciso, che attualmente non è più necessitata alla luce dell'evoluzione ermeneutica del diritto vivente costituzionale, che ha abbandonato il sindacato a "rime obbligate"[11] per quello a "rime possibili"[12].

Infine, il d.l. 15 settembre 2023, n. 123 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159 (c.d. "decreto Caivano") con un emendamento approvato in sede di conversione, ha innalzato di un anno la pena massima per la fattispecie di lieve entità (portandola a cinque anni di reclusione) ed ha introdotto una nuova circostanza aggravante in base alla quale, quando il fatto di minore gravità si innesta nel contesto di una condotta non occasionale la pena minima, pari a sei mesi di reclusione per i fatti "ordinariamente" lievi, è elevata ad un anno e sei mesi di reclusione per i c.d. fatti lievi aggravati (ferma restando la pena detentiva massima di cinque anni di reclusione).

Ebbene, a fronte di questo vertiginoso profluvio normativo, sono rimasti invariati i caratteri sintomatici dell'offesa attenuata ai beni giuridici presidiati dal testo unico in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope, individuati nella salute pubblica e nell'ordine e sicurezza pubblici, individuati nell'azione (quindi i mezzi, intesi quali beni strumentali alla consumazione dell'illecito come, esemplificativamente, l'utilizzo di sostanze da taglio, l'ausilio di mezzi di trasporto, la presenza di sistemi di

---

[8] Cass. Sez. un. sent. n. 51063 del 27/09/2018, *Murolo*, Rv. 274076-01.

[9] F. VIGANÒ e A. DELLA BELLA, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, 27 febbraio 2014, pubblicato su *Diritto penale contemporaneo* e consultabile su https://cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/24984_2014_32.pdf; Camera dei deputati XVII Legislatura – Documentazione e ricerche, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32/2014 sul testo unico stupefacenti*, n. 105 dell'11 marzo 2014, consultabile su https://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/gi0189.pdf.

[10] Corte costituzionale, sentenza n. 23/2016, punto 2.1 del considerato in diritto.

[11] V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, Cedam, Padova, 1984, p. 402 ss., 408.

[12] G. AMATO, *Dalle rime obbligate alle rime possibili*, introduzione al convegno "*Mortati nella Scienza costituzionalistica italiana ed europea*", Roma, 15 ottobre 2025, Università la Sapienza, consultabile su https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2026/01/G.-Amatodef_MortatiNomos3-2025.pdf.

videosorveglianza e di depositi per lo stoccaggio della sostanza stupefacente; le modalità rudimentali o professionali della condotta e le finalità della condotta) e nell'oggetto materiale del reato (riferito alla quantità e qualità della sostanza, individuate dal dato ponderale lordo e dalla percentuale di principio attivo che lo stupefacente è destinato ad inoculare nell'organismo del soggetto assuntore, incidendo sulla salute individuale e, per effetto moltiplicatore, su quella pubblica).

Il dato ponderale, per inciso, è pregnante anche in relazione alla sussistenza della speculare circostanza aggravante dell'ingente quantità prevista dall'art. 80, comma 2 del testo unico la quale, in base al diritto vivente, non è di norma ravvisabile quando la quantità di principio attivo sia inferiore a 2.000 volte il valore-soglia determinato per ciascuna sostanza, ferma restando la valutazione discrezionale del giudice di merito quando tale soglia sia superata[13].

L'innalzamento del tetto massimo della pena a cinque anni ha (*rectius* aveva) anche precluso l'accesso per la fattispecie di lieve entità all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova riservata, giusto il disposto dell'art. 168-*bis* c.p., ai «*reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria*» ovvero «*per i delitti indicati dal comma 2 dell'art. 550 del codice di procedura penale*»; disposizione recentemente incisa dalla Consulta, proprio nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato previsto dall'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309[14].

Com'è noto, inoltre, i parametri sintomatici della lieve entità del fatto, elencati dal Legislatore e cristallizzati dal diritto vivente, devono ritenersi paritetici e, per l'effetto, il giudizio di minore gravità si fonda su una loro valutazione ponderata, unitaria e globale, senza nessun automatismo o preclusione[15].

Ebbene, in tale contesto normativo ed ermeneutico, la novella introdotta in sede di conversione del decreto sicurezza ha aggiunto al comma 5 dell'art. 73 un nuovo periodo dopo il primo, in base al quale «*Il fatto non si considera di lieve entità quando, per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione, le condotte di cui al comma 1 risultano poste in essere in modo continuativo e abituale. Chiunque commette uno dei fatti previsti dal primo periodo è punito con la pena della reclusione da diciotto mesi a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 10.329, quando la condotta assume caratteri di non occasionalità*».

Si tratta di un'interpolazione destinata ad incidere in maniera pregnante sulla latitudine della fattispecie, atteso che la presenza di elementi dimostrativi della continuatività ed abitualità della condotta finisce con il neutralizzare l'eventuale presenza di altri parametri astrattamente conducenti a ritenere il fatto di lieve entità, con

---

[13] Sez. un., sent. n. 36258 del 24/05/2012, *Biondi*, Rv. 253150-01.

[14] Corte costituzionale, sentenza n. 90 del 1° luglio 2025.

[15] Sez. un., sent. n. 51063 del 27/09/2018, *Murolo*, Rv. 274076-01; E. PENCO, *"Soglie giurisprudenziali" e fatto di lieve entità in materia di stupefacenti, tra interpretazione tassativizzante e derive nomopoietiche*, pubblicato su *Diritto penale contemporaneo*, 3/2023, p. 24 e ss.
A. B. ALTIERI, *Lieve entità nello spaccio: la Cassazione supera gli automatismi*, in *diritto.it*, 10 aprile 2026.

la prevedibile conseguenza di risultati irragionevoli: la ritenuta "continuatività" o "abitudinarietà" della condotta, infatti, dovrebbe condurre sempre ad escludere la lieve entità del fatto, anche in presenza di dati ponderali minimi di sostanza stupefacente, essendo sottratta al giudice la facoltà di valorizzare gli altri parametri e di compensarli in modo da formulare un giudizio complessivo sull'offensività della condotta aderente alle specificità del caso concreto; con possibili profili di incostituzionalità dell'automatismo applicativo, al metro della sua manifesta irragionevolezza dal punto di vista degli approdi sanzionatori, avuto riguardo agli elevati (ed invariati) limiti edittali previsti dalla fattispecie base dell'articolo 73, la cui applicazione prescinderebbe dalla valutazione della pericolosità in concreto della condotta.

La novella è destinata ad incidere anche sulla possibilità, in astratto, di dichiarare non punibile la fattispecie di lieve entità particolarmente tenue ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 131 -*bis* c.p., rispetto alla quale il diritto vivente ha cristallizzato il principio in base al quale «la *fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 e la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p. sono fattispecie strutturalmente e teleologicamente non coincidenti atteso che, mentre ai fini della concedibilità della prima il giudice è tenuto a valutare i mezzi, le modalità e le circostanze dell'azione nonché la quantità e la qualità delle sostanze stupefacenti oggetto della condotta criminosa, ai fini del riconoscimento della causa di non punibilità devono invece essere considerate le modalità della condotta, il grado di colpevolezza da esse desumibile, l'entità del danno o del pericolo, nonché il carattere non abituale della condotta*»[16].

Per l'effetto, al netto delle suddette tensioni costituzionali, la novella restituisce una disciplina complessiva della materia modulata secondo la seguente progressione (escluso il fatto totalmente inoffensivo che ha ad oggetto una sostanza inerte od il cui principio attivo è sottosoglia):

- il fatto di lieve entità particolarmente tenue (previsto dall'art. 73, comma 5 del testo unico, cui è applicabile l'istituto della non punibilità previsto dall'art. 131-*bis* c.p.);

- il fatto di lieve entità non particolarmente tenue (disciplinato dall'art. 73, comma 5 primo periodo del testo unico);

- il fatto di lieve entità aggravato perché «*la condotta assume caratteri di non occasionalità*» (disciplinato dall'art. 73, comma 5 ultimo periodo del testo unico);

- il fatto integrato da condotte che, per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione, risultano realizzate in modo continuativo e abituale che «*non si considera di lieve entità*» (disciplinato dall'art. 73 primo e/o quarto comma del testo unico).

La novella impone, a questo punto, di rimodulare anche gli approdi interpretativi al fine di tracciare una riconoscibile linea di confine tra le fattispecie nelle quali la condotta assume caratteri di non occasionalità, e quelle nelle quali le condotte sono realizzate in modo continuativo e abituale per l'allestimento dei mezzi o degli strumenti ovvero per le modalità dell'azione.

[16] Sez. 3, sent. n. 18155 del 16/04/2021, *Diop*, Rv. 281572-01.

Valutazione che va operata senza dimenticare che il Legislatore ha riconosciuto espressamente che i fatti di lieve entità possono essere commessi anche da un'associazione per delinquere finalizzata al narcotraffico prevista dall'art. 74 del testo unico, fattispecie rispetto alla quale il diritto vivente ha individuato, tra i principali criteri indicatori della c.d. *affectio societatis*, oltre alla presenza di un accordo avente ad oggetto la commissione di una serie indeterminata di delitti, la stabilità e la permanenza del vincolo e la predisposizione di mezzi organizzativi e strutturali, proprio l'abitualità e la continuità delle condotte[17].

Ora, com'è noto, è occasionale la condotta che dipende da particolari circostanze e che sia, per certi versi, casuale e fortuita.

È continuativa la condotta che ha una durata apprezzabile nel tempo e che non sia temporanea.

È abituale la condotta che sia conforme ad una prassi.

Il Codice penale non utilizza mai né l'aggettivo «occasionale» né l'aggettivo «continuativo» ma utilizza solo l'aggettivo «abituale» negli artt. 102 ss. c.p. con riferimento al delinquente abituale ed al contravventore abituale, nell'art. 94 c.p. in relazione all'ubriachezza abituale e nell'art. 131-*bis* c.p., che esclude la punibilità quando «*l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale*» e statuisce, al quarto comma, che «*il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate*».

Quest'ultima disposizione è il riferimento normativo più rilevante per definire il concetto di abitualità, come confermato anche dalle Sezioni unite *Tushaj* che nel 2016 hanno statuito «*che si sia in presenza di norma tassativa di tipizzazione dell'abitualità…e sarebbe dunque fuorviante riferirsi esclusivamente alle categorie tradizionali, come quelle della condanna e della recidiva…la norma intende escludere dall'ambito della particolare tenuità del fatto comportamenti "seriali" per cui l'abitualità si concretizza in presenza di una pluralità di illeciti della stessa indole (dunque almeno due) diversi da quello oggetto del procedimento nel quale si pone la questione dell'applicabilità dell'art. 131-bis*»[18].

Per l'effetto, il fatto lieve occasionale è escluso in presenza di una condotta della stessa indole che è reiterata quanto meno in due occasioni, ulteriori rispetto al fatto per cui si procede, ricorrenza che connota l'abitualità della condotta.

Ora, a mio avviso, fare riferimento ad un criterio di carattere essenzialmente numerico non è affidabile, nella misura in cui esclude l'occasionalità della condotta che abbia ad oggetto la cessione di una singola dose di stupefacente ad un singolo acquirente, perpetrata da un cedente che annoveri due precedenti specifici magari risalenti nel tempo e perpetrati in un contesto spaziale affatto diverso.

---

[17] Corte suprema di cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo -, *Relazione 39/2026 sul d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54*, Roma 13 maggio 2026, punto 5.2.3, consultabile sul sito istituzionale della Corte di cassazione.

[18] Sez. un. sent. 6 aprile 2016 (ud. 25 febbraio 2016) n. 13681- Rv.266594.

Il fatto lieve non occasionale, piuttosto, dovrebbe connotare un fatto non episodico ma ricorrente, desunto da una modalità della condotta che, unitamente alla biografia penale dell'imputato, consenta di apprezzare una (certa) regolarità nell'azione illecita (esemplificativamente, l'agente si è avvalso di intermediari per la gestione dei contatti e delle consegne, ha utilizzato la propria attività commerciale quale stabile punto di riferimento logistico ovvero ha curato personalmente le modalità di riscossione del credito).

La non occasionalità, a sua volta, è un *minus* rispetto all'abitualità per integrare la quale, in base al citato diritto vivente[19], è necessario che l'agente abbia già commesso, in precedenza, almeno due illeciti della medesima indole oltre a quello in contestazione.

La liquidità del dato ermeneutico è amplificata dalla circostanza che non è preclusa, in astratto, anche un'esegesi più rigorosa, che non ritenga indispensabile l'accertamento di una pluralità di condotte (ancorché non definitive) ma reputi sufficiente un giudizio retrospettivo in ordine all'abitualità della condotta, fondato su elementi indiziari (quali ad esempio, il sequestro, unitamente ad un modesto quantitativo di stupefacente, di un registro nel quale l'indagato ha annotato un rilevante numero di cessioni effettuate nei giorni precedenti oppure il sequestro di un quantitativo di stupefacente già suddiviso in molteplici dosi singole, confezionate ai fini della successiva cessione).

Quanto ai parametri su cui calibrare il giudizio, l'inciso inserito dal decreto sicurezza fa espresso ed esclusivo riferimento all'allestimento di mezzi o di strumenti ed alle modalità dell'azione, per cui la valutazione dovrebbe, a rigore, compiersi guardando unicamente alle caratteristiche dell'azione e non anche a quelle del suo autore, valorizzando i mezzi e gli strumenti allestiti mentre, quanto ai precedenti penali dell'imputato che non afferiscono all'azione la cui lieve entità si intende apprezzare, se ne potrebbe ipotizzare la valorizzazione nel caso in cui si riesca a stabilire un collegamento oggettivo tra i fatti oggetto dei precedenti procedimenti e quelli oggetto del nuovo giudizio per inferire, ad esempio, che già da tempo l'imputato controllava sistematicamente una piazza di spaccio, avendo in passato riportato condanne per cessioni di droga avvenute con le stesse modalità negli stessi luoghi, di modo che il più recente illecito possa essere ritenuto solo l'ultimo tassello di una attività delittuosa sistematica.

Si tratta di una differenza significativa rispetto all'aggravante della "non occasionalità" che, all'opposto, è costruita proprio sulle precedenti condotte del trasgressore.

Potrebbero essere ritenuti significativi dell'abitualità anche l'accertata contiguità a gruppi criminali organizzati (nella misura in cui consenta al reo di fruire di stabili fonti di approvvigionamento e di smerciare, senza soluzione di continuità, considerevoli quantitativi di droga), la comprovata capacità di rifornire con stabilità una «vastissima platea» di acquirenti, la disponibilità di luoghi protetti da sistemi di videosorveglianza all'interno dei quali effettuare continuativamente le cessioni, la predisposizione di

[19] Cfr. nota precedente.

accorgimenti tipici di un'attività svolta professionalmente (ad esempio, il trasporto dal luogo di acquisto dello stupefacente a quello di custodia in ovuli ingeriti o su autovetture appositamente modificate), la gestione di una vera e propria "piazza di spaccio", gli ingenti profitti illeciti rivelati dal sequestro di somme di denaro cospicue e non altrimenti giustificate.

Alle citate difficoltà interpretative si aggiunge quella di comprendere come il nuovo inciso inserito nell'art. 73, comma 5 impatterà sulla fattispecie associativa prevista dall'art. 74, comma 6 del testo unico e, più in generale, addirittura sull'effettiva "sopravvivenza" di quest'ultima fattispecie, atteso che la suddetta disposizione non contiene alcuna definizione dell'associazione per delinquere costituita per commettere fatti di lieve entità, ma si limita a prevedere l'ipotesi che il sodalizio criminale sia costituito al fine di commettere «i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73».

Il nuovo tenore della fattispecie di lieve entità induce a dubitare della stessa possibilità di configurare un'associazione per delinquere costituita per commettere «i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73», essendo state espunte dall'area del fatto di lieve entità le condotte che – per l'allestimento di mezzi o di strumenti, ovvero per le modalità dell'azione – si presentano come abituali e continuative, per cui difficilmente potranno essere ritenuti di lieve entità i fatti realizzati da un sodalizio stabilmente costituito per commettere una serie indeterminata di delitti in materia di stupefacenti, proprio perché la stabilità del vincolo associativo e la predisposizione di una (sia pur rudimentale) organizzazione funzionale alla concreta attuazione del programma delittuoso sono indici di quella abitualità e continuatività delle condotte che il decreto sicurezza ha reso incompatibili con il fatto lieve.

Infine, il decreto ha aggiunto un ulteriore periodo all'art. 73, comma 7-*bis*, in base al quale «*nei casi di cui al periodo precedente, è ordinata la confisca, altresì, degli autoveicoli o altri beni mobili registrati e non registrati che risultino essere stati utilizzati per la commissione di uno dei fatti previsti dal presente articolo, ovvero che abbiano agevolato la commissione degli stessi fatti, salvo che appartengano a persona estranea al reato*».

La relazione illustrativa chiarisce che la finalità dell'intervento è di evitare che il mezzo di trasporto, con il quale è stato commesso il narcotraffico o che ne ha agevolato la commissione, possa essere utilizzato dal reo per reiterare l'attività delittuosa[20].

Per l'effetto, la novella ha reso obbligatoria la confisca del mezzo e, più in generale, dei beni strumentali alla consumazione dell'illecito, con possibile grave frizione costituzionale al metro del principio di proporzionalità: atteso, infatti, il carattere assertorio ed automatico con cui è configurata, la disposizione si applica anche alla fattispecie di lieve entità, rispetto alla quale la confisca obbligatoria può rappresentare, piuttosto che uno strumento ablativo dei beni strumentali alla commissione del reato, una sanzione ulteriore e più incisiva della stessa pena detentiva: basti pensare, esemplificativamente, all'ipotesi tutt'altro che episodica dell'agente che effettui la cessione di una singola dose o di poche dosi di sostanza stupefacente utilizzando la propria autovettura per cui, a fronte di un reato di modestissima entità,

[20] Cfr. Relazione 39/2026 dell'Ufficio del Massimario, *cit.*, a p. 49.

subirà la confisca del veicolo, con un risultato sanzionatorio del tutto sproporzionato rispetto alla gravità del fatto commesso ed alla pericolosità sociale del soggetto agente.

Con una magra consolazione: trattandosi di disposizione a carattere afflittivo, l'irrogazione della nuova confisca obbligatoria dovrebbe essere esclusa per i reati consumati prima del 25 febbraio 2026 atteso che, in base al diritto vivente costituzionale, la confisca ha natura di pena, con conseguente operatività del divieto di retroattività sfavorevole in ossequio agli artt. 25, comma 2, Cost. e 7 CEDU.

ORDINE PUBBLICO E LIBERTÀ PERSONALE NEL D.L. 24 FEBBRAIO 2026, N. 23. PERQUISIZIONI SPECIALI, FERMO DI PREVENZIONE E NUOVO REATO DI FUGA

di Ettore Grenci

SOMMARIO: 1. Le perquisizioni sul posto ex art. 4 l. n. 152/1975. – 2. Il nuovo fermo di prevenzione ex art. 11-bis d.l. n. 59/1978. – 2.1. La riserva di giurisdizione (art. 13 Cost.). – 2.2. Il deficit di tassatività e determinatezza. – 2.3. La libertà di riunione e di manifestazione del pensiero (artt. 17 e 21 Cost.). – 2.4. Idoneità, necessità e proporzionalità. – 3. L'apparente depenalizzazione dell'art. 9: modifiche agli artt. 18 e 24 t.u.l.p.s. – 4. Il nuovo reato di fuga: art. 8 del decreto e nuovo comma 7-bis dell'art. 192 c.d.s. – 5. L'arresto in flagranza differita. – 6. Osservazioni conclusive.

Ringrazio anzitutto i professori Adelmo Manna e Giuseppe Losappio, l'Osservatorio Corte costituzionale UCPI e l'Università di Bari, che hanno voluto promuovere questa occasione di riflessione ed invitarmi ad essa. L'argomento assegnatomi comprende una porzione significativa del recente d.l. 24 febbraio 2026, n. 23 (convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2026, n. 54)[1], ovvero l'ennesimo «decreto sicurezza», il cui fulcro può essere individuato in un'idea di sicurezza che si riflette, inevitabilmente, sulle disposizioni in tema di ordine pubblico. L'art. 7 del decreto, rubricato *Disposizioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*, interviene su due istituti di c.d. polizia preventiva: le perquisizioni sul posto *ex* art. 4 l. 22 maggio 1975, n. 152 e – attraverso l'inserimento del nuovo art. 11-*bis* d.l. 21 marzo 1978, n. 59 – un inedito fermo di prevenzione applicabile in occasione di pubbliche manifestazioni. Muoverò dalle perquisizioni, per soffermarmi poi sul fermo di prevenzione, che presenta senza dubbio l'impatto sistematico maggiore e i profili di illegittimità costituzionale più incisivi, oggetto del presente seminario.

1. Le perquisizioni sul posto *ex* art. 4 l. n. 152/1975.

L'art. 7, comma 1, del decreto modifica l'art. 4, primo comma, della l. n. 152/1975 sotto tre distinti profili.

In primo luogo, il *contesto operativo* viene esteso anche ai servizi svolti in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, oltre che alle operazioni di polizia già previste dalla normativa previgente, con la precisazione che queste ultime comprendono anche quelle destinate alla prevenzione di reati nei luoghi ad alto afflusso di persone: il riferimento è, com'è evidente, alla c.d. *movida* cittadina, di

[1] D.l. 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*, in *G.U.*, Serie generale, n. 45 del 24 febbraio 2026, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2026, n. 54.

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

cui riferiscono ormai quotidianamente le cronache locali.

In secondo luogo, l'*oggetto della ricerca* è ampliato: alle armi, agli esplosivi e agli strumenti di effrazione si aggiungono gli strumenti atti a offendere – categoria, come ricordava poco fa il prof. Dolcini[2], dai contorni non tassativamente definiti, ed anzi alquanto vaghi.

In terzo luogo, il *presupposto soggettivo* è completamente riformulato: non più il generico atteggiamento non giustificabile della persona, bensì la sussistenza di un pericolo attuale per la sicurezza pubblica o individuale. Si tratta di una formula che, pur presentandosi apparentemente più selettiva, nella sostanza recupera l'approdo già raggiunto dalla giurisprudenza di legittimità, la quale, anche nel vigore del testo previgente, richiedeva dati oggettivi e non di mero sospetto. Il rischio insito in formule di questo tenore, tanto più se affidate a organi di polizia, è tuttavia sempre il medesimo: che la logica prevalente non sia quella dell'indizio oggettivo, ma quella del sospetto.

Il terzo comma dell'art. 4 non è modificato e continua a prevedere il solo obbligo di trasmissione del verbale di perquisizione al pubblico ministero entro quarantotto ore, senza un'espressa previsione di convalida. La dottrina intravede, comunque, un dovere implicito di controllo da parte del pubblico ministero, alla luce dell'*habeas corpus* di cui all'art. 13 Cost. In tal senso si richiama la sentenza n. 252 del 2020 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 3, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, nella parte in cui non prevedeva la convalida della perquisizione autorizzata telefonicamente dal pubblico ministero[3]. Alla luce di una recente pronuncia della Sezione VI della Corte di cassazione – la sentenza n. 40969 del 2025[4] – si deve ritenere applicabile, e dunque estendibile alla perquisizione preventiva non seguita da sequestro, il nuovo rimedio positivo introdotto dalla riforma Cartabia all'art. 352, comma 4-*bis*, c.p.p.

2. Il nuovo fermo di prevenzione *ex* art. 11-*bis* d.l. n. 59/1978.

Vengo ora all'aspetto senza dubbio più problematico del decreto, sotto il profilo dell'ordine pubblico, degli interventi limitativi della libertà personale e della loro frizione con i principi costituzionali: mi riferisco al nuovo fermo di prevenzione di cui

---

[2]E. DOLCINI, *Relazione introduttiva*, in questo *webinar*.

[3]Corte cost., 26 novembre 2020, n. 252 (rel. Modugno), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 3, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, «nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate», per contrasto con gli artt. 13, comma 2, e 14, comma 2, Cost.

[4]Cass., sez. VI, 29 ottobre 2025 (dep. 19 dicembre 2025), n. 40969, secondo la quale, avverso il decreto di convalida della perquisizione preventiva eseguita d'iniziativa della polizia giudiziaria a prescindere dall'iscrizione della *notitia criminis*, è ammissibile l'opposizione *ex* art. 352, comma 4-*bis*, c.p.p., a condizione che alla perquisizione non abbia fatto seguito un provvedimento di sequestro, anche ai soli fini amministrativi. Il rimedio è stato introdotto dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. «riforma Cartabia») anche in attuazione dei principi enunciati da Corte EDU, sez. I, 27 settembre 2018, *Brazzi c. Italia*, in tema di controllo giurisdizionale sulle perquisizioni non seguite da sequestro.

all'art. 11-*bis* d.l. n. 59/1978, introdotto dall'art. 7, comma 2, del decreto[5]. La disposizione attribuisce agli ufficiali e agli agenti di pubblica sicurezza il potere di accompagnare presso i propri uffici, e di trattenere per il tempo strettamente necessario e comunque non oltre le dodici ore per accertamenti di polizia non meglio specificati, le persone rispetto alle quali sussista un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, correlato a specifiche circostanze di tempo e di luogo, e vi sia, inoltre, un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte idonee a determinare un concreto pericolo per il pacifico svolgimento di una manifestazione.

Il giudizio di pericolosità è formulato in maniera integralmente discrezionale dall'agente di polizia e può fondarsi, in via alternativa e non necessariamente congiunta – stante l'utilizzo della disgiuntiva «o» – su elementi di fatto anche desunti dal possesso di armi o strumenti atti ad offendere, ovvero sulla sussistenza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per reati commessi con violenza in occasione di manifestazioni nel quinquennio precedente. Il controllo è affidato al pubblico ministero, cui va data immediata comunicazione dell'accompagnamento e che può ordinare il rilascio.

Vediamo, dunque, i profili di potenziale illegittimità costituzionale che l'art. 7, comma 2, presenta. Per riconoscimento – questa volta unanime – di magistratura, avvocatura e dottrina, in particolare nei pareri già richiamati dell'Unione delle Camere Penali Italiane e del Consiglio Superiore della Magistratura, si tratta di uno degli snodi più problematici dell'intero decreto proprio sotto il profilo costituzionale. I rilievi principali, sinteticamente, possono essere così riassunti.

2.1. La riserva di giurisdizione (art. 13 Cost.).

In primo luogo, viene in rilievo una potenziale violazione dell'art. 13 Cost., ossia della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale. La misura incide certamente sulla libertà, trattandosi di una vera e propria coazione fisica della persona, per un tempo tutt'altro che minimale – fino a dodici ore – e senza il consenso dell'interessato: elementi che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono sufficienti a collocare sicuramente la misura nell'alveo dell'art. 13 Cost. Il profilo appare ancor più critico ove si consideri che la disposizione non prevede alcun atto motivato dell'autorità giudiziaria, essendo l'accompagnamento un atto discrezionale dell'agente di polizia gravato del solo obbligo di comunicazione al pubblico ministero, per di più in assenza di un termine di convalida e di una forma vincolata di tale comunicazione.

Come precedente sistematicamente più pertinente, si può richiamare la recentissima sentenza n. 20 del 2026 della Corte costituzionale in tema di c.d. DASPO antirissa aggravato *ex* art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14: la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della misura nella parte in cui non prevedeva

[5]Sul nuovo istituto v., in prima approssimazione, i pareri resi in sede di audizione parlamentare dall'Unione delle Camere Penali Italiane e dal Consiglio Superiore della Magistratura, ai quali si è fatto ampio riferimento anche in occasione del presente convegno.

l'applicazione, in quanto compatibili, delle garanzie di convalida giurisdizionale proprie del DASPO sportivo[6]. Si tratta di un principio evidentemente estensibile – per identità di *ratio* – al nuovo fermo di prevenzione, che potrebbe pertanto essere fatto valere in un'eventuale questione di legittimità costituzionale anche mediante *tertium comparationis* rispetto al DASPO antirissa aggravato, così come rimodulato dalla lettura della Corte.

2.2. Il deficit *di tassatività e determinatezza.*

In secondo luogo, si evidenzia un marcato *deficit* di tassatività e determinatezza della fattispecie legittimante, di cui pure ha parlato il prof. Dolcini nella sua Relazione[7]. I presupposti applicativi della norma presentano, infatti, un tasso di genericità difficilmente compatibile con il principio di legalità delle misure limitative della libertà personale, nonché con lo *standard* di qualità della legge richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ai fini della liceità della detenzione *ex* art. 5, § 1, CEDU[8].

Anzitutto, gli «elementi di fatto rilevanti» non sono elencati se non in maniera meramente esemplificativa: la norma recita «anche desunti», sicché non si esclude che il giudizio di pericolosità si fondi su circostanze del tutto ulteriori e non predeterminate rispetto a quelle previste dalla legge. In secondo luogo, non è affatto chiarito il rapporto tra la pericolosità oggettiva della manifestazione e la pericolosità soggettiva della persona: si immagina la pericolosità in concreto in relazione ad atti che dovrebbero essere già stati posti in essere, ma il fermo è totalmente anticipato rispetto alla manifestazione cui fa riferimento. Anche sotto tale profilo, dunque, ci si muove in un contesto di assoluta ambiguità e contraddittorietà della norma. Le finalità dell'accertamento di polizia che giustifica il trattenimento non sono, infine, in alcun modo specificate, non potendo esse coincidere né con l'identificazione – già presidiata dal distinto istituto del fermo di identificazione *ex* art. 11 d.l. n. 59/1978 – né con la verifica di precedenti, che è il presupposto e non lo scopo della misura.

Mancano, poi, completamente garanzie difensive di alcun tipo: il nuovo fermo non prevede né l'intervento del difensore, né il rilascio di copia del verbale al soggetto accompagnato.

---

[6]Corte cost., 12 gennaio 2026 (dep. 24 febbraio 2026), n. 20, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (conv. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48), «nella parte in cui non prevede che in relazione al provvedimento del questore ivi stabilito si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401». Con la stessa pronuncia la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 13-*bis*, comma 1, del medesimo decreto (c.d. DASPO antirissa in senso stretto).

[7]E. DOLCINI, *op. loc. ult. cit.*

[8]Sui requisiti di prevedibilità e accessibilità della *base légale* che legittima la privazione della libertà personale ai sensi dell'art. 5, § 1, CEDU, la giurisprudenza di Strasburgo è costante a partire da Corte EDU, *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, e più recentemente ribadita nelle pronunce in materia di misure di *police administrative*.

2.3. La libertà di riunione e di manifestazione del pensiero (artt. 17 e 21 Cost.).

Viene in rilievo un ulteriore profilo, concernente la compressione dei diritti di riunione e di manifestazione del pensiero di cui agli artt. 17 e 21 Cost., sul quale pure si è soffermato prima il prof. Dolcini[9]: potendo trattenere una persona per dodici ore, inevitabilmente le si impedisce di partecipare realisticamente alla manifestazione, allorché questa non abbia durata superiore alle dodici ore stesse, con evidente compressione dell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito.

2.4. Idoneità, necessità e proporzionalità.

Vi è, infine, un tema più generale di proporzionalità – nella sua triplice declinazione di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto – elaborato tanto dalla giurisprudenza costituzionale quanto da quella di Strasburgo. Resta aperto l'interrogativo se lo scopo legittimo perseguito, ossia la tutela dell'ordine pubblico durante la manifestazione, non possa essere conseguito con misure meno afflittive, ma ugualmente efficaci: misure che, peraltro, l'ordinamento già conosce, poiché il sistema della prevenzione non manca di strumenti attraverso i quali una persona ritenuta pericolosa per l'ordine pubblico possa essere legittimamente inibita dal partecipare a determinate manifestazioni, evitando così una limitazione personale rimessa alla mera discrezionalità e, come tale, esposta anche a possibili forme di abuso in mancanza di presupposti oggettivi e concreti.

3. L'apparente depenalizzazione dell'art. 9: modifiche agli artt. 18 e 24 t.u.l.p.s.

Vi è, poi, un aspetto del decreto che parrebbe, invece, andare in controtendenza rispetto ai principi che lo ispirano, e cioè rispetto a quella più marcata stretta securitaria che ne costituisce l'orientamento di fondo: intendo alludere alla depenalizzazione delle condotte in materia di pubbliche manifestazioni operata dall'art. 9 del decreto. La norma interviene sugli artt. 18 e 24 t.u.l.p.s., trasformando in illeciti amministrativi le contravvenzioni che sanzionavano, rispettivamente, l'omesso preavviso delle manifestazioni non autorizzate e l'inosservanza dell'ordine di scioglimento impartito dagli ufficiali di pubblica sicurezza[10].

---

[9]E. DOLCINI, *op. loc. ult. cit.*

[10]Art. 9 d.l. n. 23/2026, che sostituisce il previgente regime sanzionatorio penale con sanzioni amministrative pecuniarie fino a euro 10.000 per le violazioni di cui all'art. 18 t.u.l.p.s. e fino a euro 20.000 per la disobbedienza all'ordine di scioglimento della riunione o dell'assembramento di cui all'art. 24, comma 3, t.u.l.p.s. Il pagamento in misura ridotta non è ammesso.

Si tratta, in realtà, come molti commentatori hanno segnalato – ed è a mio avviso assolutamente condivisibile – di una codificazione sostanzialmente penale di queste sanzioni amministrative. Le sanzioni pecuniarie, invero, arrivano fino a euro 20.000 e sono di gran lunga superiori rispetto alle pene precedenti: anche ove si consideri il criterio di conversione delle pene detentive in pene pecuniarie, tali cifre eccedono quelle così ottenibili. Soprattutto – con il passaggio dal penale all'amministrativo – viene a «saltare» integralmente il principio di giurisdizionalizzazione delle misure: le sanzioni sono ora comminate unilateralmente dall'organo prefettizio e, per contestarle, occorre proporre ricorso al TAR, strumento notoriamente assai dispendioso.

Aggiungo, per esperienza diretta – occupandomi da anni di questo genere di reati – che il vaglio da parte delle Procure consentiva di filtrare e archiviare in una percentuale vicina al 90 per cento dei casi, ove mancassero i presupposti soggettivi (l'essere il soggetto agente promotore o organizzatore della manifestazione, e non mero partecipe). Si iniziano invece ora a intravedere – riportando ancora esperienze professionali – ordinanze prefettizie con sanzioni molto elevate a carico di soggetti che avevano semplicemente preso parte alla manifestazione, con motivazioni assolutamente carenti sotto il profilo della specificità. Segnalo, pertanto, rispetto a questa apparente depenalizzazione, come essa possa, in realtà, rivelarsi una sorta di *truffa delle etichette*.

4. Il nuovo reato di fuga: art. 8 del decreto e nuovo comma 7-*bis* dell'art. 192 c.d.s.

Volgo alla conclusione, con qualche cenno ai reati in materia di circolazione stradale.

L'art. 8 del decreto ha introdotto – tanto per cambiare, verrebbe da dire – un nuovo delitto: il c.d. reato di *fuga*. In particolare, chiunque, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 o 4 dell'art. 192 c.d.s., 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: è questo il nuovo comma 7-*bis* dell'art. 192 c.d.s.[11], al quale si affiancano le sanzioni amministrative accessorie della sospensione della patente di guida da uno a due anni e della confisca del veicolo, salvo che appartenga a persona estranea al reato.

Si tratta di un reato di pericolo concreto – ormai comunemente ritenuto tale – che si affianca (senza, tuttavia, sostituirla) alla fattispecie che tutti conoscevamo in questo genere di episodi, ossia la resistenza a pubblico ufficiale *ex* art. 337 c.p., pacificamente applicata dalla giurisprudenza proprio ai casi di fuga spericolata dell'automobilista al fine di sottrarsi al controllo. Parrebbe, dunque, una sovrapposizione totale. In realtà si tratta di un rapporto di specialità: la nuova fattispecie è speciale rispetto a quella dell'art. 337 c.p. e si applicherà in luogo di essa. Anche in questo caso porto l'esperienza professionale di una direttissima celebrata qualche giorno fa, nella quale il pubblico ministero – per non incorrere in rischi e dubbi – ha contestato entrambe le fattispecie

[11]Art. 8, comma 1, d.l. n. 23/2026, che ha inserito nell'art. 192 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, il comma 7-*bis*. La stessa disposizione, all'art. 8, comma 2, ha altresì aggiunto all'art. 382-*bis* c.p.p. il comma 1-*ter*, che estende ai casi di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, c.d.s. l'arresto in flagranza differita.

(art. 192, comma 7-*bis*, c.d.s. e art. 337 c.p.).

Non si rinvengono, in verità, profili di illegittimità costituzionale di gravità paragonabile a quelli riscontrati per altri istituti – quale, *in primis*, il fermo di prevenzione – ma, considerato che tale condotta risultava già integralmente sussumibile nella cornice edittale dell'art. 337 c.p., si potrebbe dubitare della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per l'adozione del decreto-legge. Il tema non è di agevole trattazione, ma nel caso di specie il rilievo appare palesemente e clamorosamente fondato: davvero, per usare un'espressione colloquiale, non se ne sentiva il bisogno, giacché una copertura penale integrale di queste condotte già esisteva. Siamo, pertanto, pienamente nell'ambito del diritto penale c.d. «simbolico-espressivo».

5. L'arresto in flagranza differita.

Un ultimo profilo va segnalato, ed è quello dell'arresto in flagranza differita, che il decreto ha esteso anche a questa nuova fattispecie tramite l'introduzione del comma 1-*ter* dell'art. 382-*bis* c.p.p. L'istituto si fonda, di fatto, su una *fictio* di flagranza che supera la necessità della diretta e autonoma percezione del fatto da parte di chi procede all'arresto – presupposto tradizionalmente richiesto anche per la quasi flagranza, sin dalla nota sentenza delle Sezioni unite *Ventrice* del 2015[12]. In dottrina si parla addirittura, in proposito, di uno stridore ontologico, segnalandosi il rischio di una progressiva erosione del nesso di immediatezza che tradizionalmente giustifica, anche sul piano costituzionale dell'art. 13 Cost., l'arresto operato senza titolo giurisdizionale preventivo.

Si tratta di un tema sul quale occorrerà interrogarsi con crescente attenzione, giacché negli ultimi quattro-cinque anni si è assistito a un costante ampliamento dei casi di arresto in flagranza differita: circostanza che pone, sicuramente, problemi di compatibilità con l'art. 13 Cost.

6. Osservazioni conclusive.

Le riflessioni sin qui svolte convergono nel segnalare – pur nella diversità dei singoli istituti considerati – un tratto di fondo del decreto in commento: l'affidarsi, per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, a strumenti che riducono lo spazio della giurisdizione a vantaggio della discrezionalità amministrativa e di polizia, e che ampliano le fattispecie penali secondo una logica in parte simbolica, quando non

[12]Cass., sez. un., 24 novembre 2015 (dep. 21 settembre 2016), n. 39131, *Ventrice* (Rv. 267591), secondo la quale è illegittimo l'arresto in flagranza operato dalla polizia giudiziaria sulla base delle informazioni fornite dalla vittima o da terzi nell'immediatezza del fatto, poiché in tale ipotesi difetta la condizione di «quasi flagranza», la quale presuppone l'immediata e autonoma percezione, da parte di chi procede all'arresto, delle tracce del reato e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato.

meramente sovrapponibile a norme già esistenti. Il fermo di prevenzione *ex* art. 11-*bis* d.l. n. 59/1978 costituisce, in questa cornice, il punto di maggiore tensione con i principi costituzionali. L'apparente depenalizzazione dell'art. 9, di converso, ne rappresenta l'aspetto più insidioso, in quanto sottrae al controllo giurisdizionale sanzioni di forte impatto afflittivo. Sarà pertanto essenziale il ruolo che, anche in prospettiva applicativa, potranno svolgere tanto la giurisprudenza costituzionale – nel solco già tracciato dalle sentenze n. 252/2020 e n. 20/2026 – quanto la giurisprudenza di legittimità e la giurisprudenza convenzionale, ai fini di un riallineamento delle nuove disposizioni con il quadro delle garanzie costituzionali e convenzionali.

Ringrazio tutte e tutti per la cortese attenzione.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Adelmo Manna

SOMMARIO: 1. Introduzione: le nuove disposizioni in materia di immigrazione. – 2. La protezione internazionale ed i centri di prima accoglienza e rimpatrio come "detenzione amministrativa". – 3. La sicurezza come valore autonomo da proteggere penalmente soprattutto con i decreti-legge. – 4. La conseguente svalutazione delle assemblee parlamentari ridotte a meri organismi di ratifica delle decisioni, anche in materia penale, governative.

1. Introduzione: le nuove disposizioni in materia di immigrazione.

Si cercherà di essere particolarmente sintetici, anche perché il tema è stato già ampiamente sviluppato dal collega Dolcini[1], in quanto anche lui ha sviluppato la problematica relativa, per l'appunto, a tale vero e proprio "guazzabuglio" fra il decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, poi la legge di conversione, e accanto pure il decreto-legge 24 aprile 2026[2].

Sussistono, infatti, tutti gli argomenti che finora sono stati trattati a livello analitico, però, per quanto riguarda i temi relativi al respingimento alla frontiera, all'espulsione, al rimpatrio, c'è soprattutto l'art. 30, potenziamento della rete dei Centri di accoglienza, Centri di permanenza per il rimpatrio e semplificazione delle modalità di notifica degli atti ai richiedenti protezione internazionale su cui, in sostanza, non c'è stato assolutamente alcun tipo di problema. Tanto è vero che questo decreto-legge poteva tranquillamente andare verso la legge di conversione. È capitato, tuttavia – naturalmente queste sono indiscrezioni a livello parlamentare – che quella che viene comunemente definita una "manina", pare di un senatore della maggioranza, abbia modificato notevolmente il testo con la legge di conversione del decreto-legge in questione ed abbia aggiunto, appunto, con la legge 24 aprile 2026, n. 54, l'art. 30-*bis*, che nel decreto-legge originario non esisteva. Tale disposizione stabilisce al comma 1: "*Anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative*", spesso esperte nel settore dei rimpatri, ove è inserito anche l'inciso: "C*on il Consiglio Nazionale Forense*". Qui è emerso il primo problema, perché il Presidente del Consiglio Nazionale Forense ha immediatamente avvertito il legislatore, nel senso che il CNF non era mai stato "audito", né, tanto meno, il suo Presidente. Risulta, quindi, un grave fuor d'opera da parte del legislatore, nel momento in cui scrive nella disposizione di legge in oggetto "audito il Consiglio Nazionale Forense". Quello che appare il problema più serio riguarda proprio

[1]E. DOLCINI, *Relazione introduttiva in AA.VV., "Profili di (in)costituzionalità del d.l. sicurezza (d.l. n. 23/2026 – l. n. 54/2026)"*, 3 luglio 2026 (Atti in corso di pubbl.); nonché già ID, *Sicurezza per decreto-legge?*, in *Sistema penale*, 30 giugno 2025.

[2]Cfr. Notizie: *Dal Legal Aid alla Remigration. Nel d.l. sicurezza compensi agli avvocati nel caso di rimpatrio volontario e limiti al gratuito patrocinio nelle impugnazioni dei provvedimenti di espulsione. Sconcerto nei comunicati di Avvocatura e Magistratura*, in *Sistema penale*, 19 aprile 2026.

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

il comma 3-*bis*, aggiunto all'art. 14-*ter* (*programma di rimpatrio assistito*).

Con quest'ultimo si stabilisce – come affermato in senso critico, giustamente, dal collega Dolcini – che al rappresentante legale, ovverosia al difensore munito di mandato, che ha fornito assistenza al cittadino straniero nella fase di presentazione della richiesta di partecipazione a un programma di rimpatrio assistito, è riconosciuto, come *condicio sine qua non*, *ad esito della partenza dello straniero*, un compenso pari alla misura del contributo economico per le prime esigenze previste ai sensi del decreto del Ministero dell'Interno di cui al comma 2.

In conclusione, per ogni difensore erano stabiliti oltre 600 euro di contributo statale, che per il 2026 sarebbero assommati, in totale, ad euro 492 mila e così pure per gli anni 2027-2028: ciò mediante lo stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto nel calmiere. Lo Stato possiede, infatti, fondi di riserva speciali che sono da ripartire nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'anno 2026. In sintesi, in modo da essere più comprensibile, va rilevato che naturalmente tali somme le avrebbero pagate i cittadini per via del fatto che trattasi di fondi di carattere pubblico, appunto, secondo la previsione del Ministero dell'Economia.

A questo punto, *quid iuris*? Accade un evento molto particolare con la legge di conversione. Sappiamo che il Presidente della Repubblica, in base all'art. 74 della Costituzione[3], può rimandare indietro una legge nel momento in cui la ritiene nettamente in contrasto con la Carta costituzionale. Il problema è che poi il Parlamento può rieditare la legge tale e quale ed a quel punto il Presidente della Repubblica non può fare più nulla.

In questo particolare frangente il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella si è orientato adoperando quello che il corrente gergo costituzionale denomina "*moral suasion*", cioè, sostanzialmente, ha richiesto al legislatore il senso ed i limiti di una disposizione di tal genere. In primo luogo, infatti, si fa riferimento al Consiglio Nazionale Forense, ma il Presidente del CNF ha già replicato come abbiamo potuto *ut supra* constatare, che lo stesso Organo non è mai stato audito al proposito e nemmeno il suo Presidente. L'aver invece nel testo di legge specificato che il CNF aveva dato l'assenso ad una legge di tal fatta, pur non essendo ciò corrispondente al vero, ha indotto il Presidente della Repubblica ad intervenire nel modo che abbiamo indicato.

In secondo luogo, come ha giustamente affermato Emilio Dolcini, l'intervento del Capo dello Stato è stato anche dovuto al fatto che a questo punto il difensore sarebbe diventato uno "strumento" della politica criminale del Governo, perché, non a caso, viene pagato dallo Stato, ma a condizione che il suo cliente venga rimpatriato, giacché, altrimenti, egli non prende quanto stabilito dallo Stato. In questo modo risulta, tuttavia, patente la violazione dell'art. 24, comma 2, della Costituzione, che, è bene ricordare, è uno dei pochi diritti che in Costituzione è qualificato "inviolabile", in ogni stato e grado del procedimento[4].

---

[3]Cfr. M. RODRIQUEZ, *sub Art. 74*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 453 ss.

[4]Cfr., per tutti, M. SCAPARONE, *sub art. 24, comma* 2, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Rapporti civili, art. 24-26*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1981, pp. 82 ss. con particolare riguardo al processo

In questo caso risulta, quindi, evidente la violazione del diritto di difesa, perché il difensore non è più libero di scegliere la strategia che preferisce, ma viene retribuito, addirittura, come un ausiliario del Governo; c'è quindi da chiedersi se l'avvocato possa, come già rilevato, legittimamente diventare uno strumento per la politica criminale governativa.

A questo punto le questioni sono risultate davvero gravi; verifichiamo, quindi, ciò che si poteva intraprendere. Il d.l., infatti, era ormai in via di conversione, quindi, come è noto, con l'art. 74 Cost. non si sarebbe andati oltre, perché si sarebbe rischiato di varare comunque la legge. Per queste ragioni il Presidente della Repubblica non avrebbe potuto in argomento fare più alcunché.

Ecco perché il Governo ha varato un altro decreto-legge, cioè il d.l. 24 aprile 2026, n. 55 che, infatti, va di pari passo alla legge. La tempistica è evidente: la legge del 24 aprile 2026, n. 54 e il decreto-legge è dello stesso giorno, ma n. 55. Cioè un decreto-legge che si affianca alla legge, ma dobbiamo verificare che cosa ciò produca. Il d.l. n. 55 pone infatti rimedio alla legge sul punto, giacché in primo luogo elimina il riferimento al Consiglio Nazionale Forense (CNF) e, soprattutto, in secondo luogo, non solo amplia il quadro dei rappresentanti legali, con riguardo pure alle associazioni che si occupano di questi soggetti (che sono, appunto, oggetto di rimpatrio volontario), ma, soprattutto, gli oltre 600 euro non sono più subordinati alla circostanza che il cliente dell'avvocato o dell'associazione venga poi concretamente rimpatriato. In tal modo si tenta, quindi, di salvaguardare il riferimento all'art. 24, comma 2, della Costituzione, in quanto il difensore, inteso in senso lato, riprende ad essere, anche nel caso di specie, un libero professionista e non più un "agente sotto copertura" del Governo stesso.

Potrebbe a questo punto venire in mente la parafrasi di un antico libro, molto avvincente, di Carlo Emilio Gadda, "*Quer pasticciaccio brutto de via Merulana*"[5].

Parafrasando, infatti, questo libro molto bello di Gadda, milanese, ambientato in una via di Roma, che cosa si potrebbe dedurre? "Quel pasticciaccio brutto" del legislatore, tra Palazzo Chigi ed il Parlamento (Camera e Senato), perché quanto sinora descritto ha provocato una sorta di sbandamento istituzionale davvero notevole, dovuto alla mancata conoscenza di quelli che integrano i requisiti costituzionali dell'attività del difensore, che invece i giuristi ben conoscono, soprattutto se svolgono anche, contemporaneamente, la professione forense: cioè, appunto, quelli per cui l'avvocato non può mai diventare un "manutengolo" della politica criminale del Governo.

Per fortuna, con questo secondo decreto-legge la questione si è, alla fine, per gran parte risolta, ma, a nostro avviso, residua in questa sede un ulteriore problema, anch'esso di ampia portata.

2. La protezione internazionale ed i centri di prima accoglienza e rimpatrio come

penale.

[5]C.E. GADDA, *Quer pasticciaccio brutto de via Merulana*, a cura di G. PINOTTI, 8ª, Adelphi, Milano, 2018 (1ª ed. su *Letteratura*, 1946) (1ª come libro, Garzanti, Milano, 1957).

"detenzione amministrativa".

Meritano, infatti, specifiche riflessioni, a livello giuridico, anche i "Centri di Permanenza e di Rimpatrio" per coloro che sono arrivati in Italia, magari con i famosi barconi descritti nel famoso film «Io capitano» del regista Matteo Garrone (2023). Addirittura l'attuale Governo ne ha costruiti due in Albania, che sono costati molto, ma dove vi sono in genere alloggiate pochissime persone, e, quindi, i costi sono risultati sinora molto più alti dei benefici. Ve ne sono altri anche sul nostro territorio.

Tuttavia, il problema più serio è quello che pone, in maniera molto acuta, un illustre costituzionalista come Gaetano Azzariti, ordinario del Dipartimento di Giurisprudenza della "Sapienza" di Roma, che, quando iniziò a svilupparsi la problematica giuridica connessa ai Centri di Permanenza e di Rimpatrio, fece presente che trattavasi di una "detenzione di carattere amministrativo"[6], perché questi centri sono chiusi, nel senso che il soggetto non può uscire, per cui sembrano quasi delle prigioni. In queste ultime, tuttavia, come è noto, il soggetto vi entra perché ha commesso un reato. Costoro, invece, in genere non hanno commesso alcunché di penalmente rilevante; sono arrivati soprattutto dall'Africa *sub*-sahariana e non solo, in genere, non hanno commesso alcunché di illecito, ma anzi, magari sono stati oggetto di violenze, soprattutto quando passano la Libia, dove esiste un regime dittatoriale, di cui fa parte anche Almasri, che fu rimpatriato col "nostro" aereo di Stato, in violazione del provvedimento emesso dalla CPI (Corte penale internazionale), ma che di recente è stato condannato da un Tribunale libico proprio per violenze ai detenuti.

Ad ogni modo, la "detenzione amministrativa", da un punto di vista strettamente giuridico, costituisce, almeno a nostro avviso, una sorta di *contradictio in terminis*, come argomentato, *ut supra*, per cui bisognerebbe iniziare a valutare se tale "detenzione amministrativa" contrasti, o no, con i principi costituzionali e con la CEDU, per cui una soluzione ad un problema di questa entità potrebbe consistere nel non renderla più di carattere tendenzialmente permanente, bensì di cercare di introdurre almeno dei margini fissi a livello temporale[7].

In conclusione, una riflessione in chiave costituzionale e sovranazionale sui Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) sarebbe doverosa, anche perché il tema dei migranti è attualmente all'attenzione degli Stati europei e degli organismi

---

[6]In generale, di G. AZZARITI, *Diritti e conflitti*, Laterza, Bari-Roma, 2010; nonché, più di recente, ID, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Bari-Roma, 2021. A questo proposito il Governatore della Toscana, Eugenio Giani, contrario al progetto governativo di aprire un centro rimpatri in ogni Regione, ha osservato: "I cpr non sono luoghi per trasferire nei loro Paesi d'origine i migranti, ma luoghi di *detenzione impropria* che non hanno personale adeguato per poter vigilare e anche indirizzare coloro che vi sono poi rinchiusi" (corsivo aggiunto): cfr. E. FERRARA, *Nuovi cpr il piano della destra "Anche senza il sì dei territori" Giani: "Non in Toscana"*, *in la Repubblica*, 23.8.2026, p. 3.

[7]Anche onde evitare che integri un'ennesima "istituzione totale", ben nota da un punto di vista storico, nel senso di far prevalere, anche in questa ipotesi, la logica del "controllo": cfr. D. GARLAND, *La cultura del sospetto. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo* (tr. it.), Giuffrè, Milano, 2004; nonché più specificamente, E. GOFFMAN, *Asylums. Le istituzioni totali: meccanismi dell'esclusione e della violenza*, tr. it. di Franca ONGARO BASAGLIA, Einaudi, Torino, 2010.

sovranazionali, in particolar modo a seguito della vicenda di Ceuta, città autonoma spagnola nel Marocco settentrionale.

Sarebbe opportuno, infine, affrontare una problematica di più ampio respiro, tenendo conto che su questa vicenda del decreto-legge, della legge di conversione e dell'ulteriore decreto-legge sussiste anche un'importante Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione[8], che, a p. 8, ripercorre molto bene e sinteticamente ciò che si è già sviluppato *ut supra*: in particolare, il compenso al rappresentante legale che assiste il cittadino straniero nel procedimento di rimpatrio. Critica giustamente tale inedita «obbligazione di risultato», al pari del collega Dolcini, Gian Luigi Gatta, il quale – quando fu varato il primo decreto poi convertito, e quindi in merito al discusso art. 30-*bis* – scrisse di un'«abnormità da sopprimere»[9] e così pure il collega Serio[10].

3. La sicurezza come valore autonomo da proteggere penalmente soprattutto con i decreti-legge.

Come però ha sottolineato il consigliere Cisterna, con il secondo decreto-legge si è fortunatamente tornati a una conformità della legge ordinaria alla Carta costituzionale. Non vi è dubbio, tuttavia, che l'intera vicenda evidenzi la presenza di una sorta di "pezza a colori". Ciò rilevato, vorremmo, da ultimo, affrontare una questione più ampia. Questo decreto-legge del 2026 non è, ovviamente, né il primo né l'ultimo[11], perché dobbiamo iniziare con il decreto *rave-party*, dove fu emanato un decreto-legge, nonostante non ci sia stato scontro fra polizia e manifestanti. Successivamente si ebbero il decreto-legge Cutro, il decreto Caivano e poi il primo decreto-legge "sicurezza" del 2025, di cui abbiamo elaborato con il collega Giuseppe Losappio il primo *webinar* pubblicato su *Sistema penale*[12], e questo secondo del 2026, che abbiamo descritto sinora.

---

[8]Corte suprema di cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio Penale, Relazione su novità normative, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'Interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale* (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54), Roma, 13 maggio 2026, in *Sistema penale*, 19 maggio 2026.

[9]G.L. GATTA, *Un'abnormità da sopprimere*, in *la Repubblica*, 21 aprile 2026, nonché quivi ID, *Introduzione*, in *webinar*, *etc.*, *loc. ult. cit.*

[10]M. SERIO, *Un "premio" per i rimpatri. Ma l'avvocato è il garante dei diritti del cliente, non un ausiliario del Governo*, in *Questione Giustizia*, 21 aprile 2026; per un commento alle modifiche, invece introdotte dal d.l. n. 55 del 2026, A. CISTERNA, *Rimpatri assistiti: si torna nell'alveo della necessaria costituzionalità*, in *Guida al Diritto*, n. 18 del 16 maggio 2026, p. 91.

[11]Si discute, infatti, in Parlamento, non solo di un ampliamento della già riformata, per ben due volte, scriminante della difesa legittima, ma anche di un nuovo disegno di legge, presentato dall'attuale Governo, che intende introdurre una presunzione *iuris tantum*, di imputabilità per i minori fra i quattordici ed i diciotto anni, sovvertendo la disciplina, addirittura, più garantista, del codice penale Rocco, che invece non utilizza, in argomento, presunzioni di sorta. Cfr., in senso critico, L*egittima difesa e imputabilità dei minori: il comunicato dell'AIPD*P, in *Sistema penale*, 28 luglio 2026.

[12]G. LOSAPPIO, A. MANNA, *Profili di (in)costituzionalità del decreto sicurezza*, in *Sistema penale*, 11 luglio 2025; più in generale, con riferimento soprattutto ai decreti-legge del 2025 e del 2026, come ipotesi paradigmatiche

4. La conseguente svalutazione delle assemblee parlamentari ridotte a meri organismi di ratifica delle decisioni, anche in materia penale, governative.

Ciò, però, preoccupa, perché, evidentemente, ormai il legislatore di questo Governo è abituato ad introdurre norme penali attraverso decreti-legge e leggi di conversione. In tal modo però, in questa materia attinente alla libertà personale, si esautora sostanzialmente il Parlamento. Il grande storico barese Luciano Canfora, che ha scritto a questo proposito un bel libro dal titolo «La democrazia dei signori»[13], giustamente si interroga su come sia potuto accadere che il potere legislativo passasse, di fatto, nelle mani dell'esecutivo, riducendo così le funzioni delle assemblee elettive a meri compiti di ratifica.

Riteniamo che Luciano Canfora abbia perfettamente ragione, e l'abbiamo constatato anche in questo caso. A questo proposito, anche un grande Maestro del diritto penale, nel commento all'art. 25, secondo e terzo comma, Cost.[14], ha sostenuto una tesi che attualmente potrebbe apparire assai ardita, ma che si basava, a sua volta, su solide fondamenta, ovverosia quelle espresse da Giacomo Delitala[15]. Franco Bricola poneva, pertanto, il problema della legittimazione del decreto-legge ad intervenire in materia penale ed egli, per le ragioni addotte già dal Delitala, giustamente la negava, in quanto solo la legge in senso formale, *ex* art. 25, comma 2, Cost., possiederebbe detta legittimazione.

Purtroppo, tale tesi non è certo stata seguita dall'attuale legislatore, ma trattasi di una tesi che, soprattutto ai nostri giorni, dovrebbe far riflettere. La disapplicazione attuale della tesi in oggetto sta, infatti, a significare, più in generale, come ormai il diritto penale e, di conseguenza, anche la politica criminale, siano elaborati dal Governo tanto che il Parlamento è ormai ridotto, appunto, ad un mero organo di ratifica. Ne abbiamo, infatti, la riprova: le commissioni ministeriali che sono state istituite dal Parlamento: cioè, in primo luogo, la Commissione D'Ippolito – ove membro autorevole è il collega Antonio Fiorella, emerito di diritto penale alla «Sapienza» di Roma – che avrebbe dovuto legiferare in tema di responsabilità penale medica, ha terminato i suoi lavori; l'articolato che ha elaborato è finora rimasto nei cassetti del Ministero della Giustizia[16]. Un esito

---

di "de-costituzionalizzazione" del sistema penale, G.D. SALCUNI, *Il volto selettivo del diritto penale securitario*, in *Arch. Pen.*, 2026, n. 2, pp. 1 ss.

[13]L. CANFORA, *La democrazia dei signori*, Laterza, Bari-Roma, 2022.

[14]F. BRICOLA, *Sub art. 25, 2° e 3° comma*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA *etc. cit.*, pp. 227 ss. e, quivi, 232.

[15]G. DELITALA, *Cesare Beccaria e il problema penale*, in *RIDPP*, 1964, p. 968, che giustamente rilevava: "*La sola ragione che giustifichi la scelta del potere legislativo come unico detentore del potere normativo in materia penale, risiede nella rappresentatività di quel potere, nel suo essere espressione non di una stretta oligarchia, ma dell'intero popolo, che attraverso i suoi rappresentanti, si attende che l'esercizio avvenga non già arbitrariamente, ma per il suo bene e nel suo interesse*".

[16]Cfr. M. CAPUTO, *La responsabilità penale dell'esercente le professioni sanitarie e le proposte di riforma della Commissione D'Ippolito*, in *Sistema penale*, 2 aprile 2026.

migliore si è invece verificato con la Commissione Fidelbo che ha elaborato un articolato normativo al pari della Commissione D'Ippolito, ma in tema di responsabilità da reato degli enti, *ex* d.lgs. n. 231/2001; ma tale articolato è attualmente diventato oggetto di un disegno di legge[17]. Prioritario, per l'attuale Governo, risulta quindi un diritto penale della «pubblica sicurezza», laddove, appunto, la «sicurezza pubblica» diventa un bene giuridico di primaria importanza. Siamo, pertanto, agli antipodi rispetto alla concezione bricoliana dei beni giuridici «costituzionalmente orientati», sia a livello espresso che anche soltanto implicito[18]. V'è, tuttavia, seriamente da chiedersi se la "sicurezza pubblica" possa essere considerata un bene giuridico degno di protezione anche a livello costituzionale e comunitario. A questo proposito, si ritiene che si possano francamente evidenziare notevoli riserve[19].

Per tali ultime ragioni, non dovrebbe un diritto penale "costituzionalmente orientato" diventare invece "monocorde", che interviene soltanto in materia di sicurezza pubblica[20], perché orientato, evidentemente, anche in chiave elettoralistica. Si ritiene, infatti, che introdurre disposizioni di questo genere possa calmare – illusoriamente, aggiungiamo noi – i "bisogni emotivi di pena", ma possa, al contempo, costituire anche una notevole leva a livello elettorale. Tra circa un anno, se non prima, in primavera, si dovrebbe infatti rivotare a livello nazionale.

In questa maniera siamo però di fronte non già ad un circolo virtuoso, bensì "vizioso", giacché in tal modo il diritto penale diventa uno strumento a livello

---

[17]Cfr. *Verso una revisione della 231: la Relazione conclusiva e la proposta di articolato elaborato dal Tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Giustizia*: *Riforma del d.lgs. 231/2001: Una scelta di sistema* (coordinatore Giorgio FIDELBO), in *Sistema penale*, 22 gennaio 2026. Tuttavia, il CdM ha approvato, il 4 agosto 2026, un d.d.l. del ministro Nordio che, in materia di responsabilità da reato degli enti, viene incontro alle richieste di Confindustria in materia di sicurezza: cfr. V. CONTE, *Sicurezza, secondo le imprese, più difficile dimostrare i reati*, in *la Repubblica*, 5 agosto 2026, p. 22; *Riforma del d.lgs. 231/2001: una scelta di sistema condivisibile, ma restano nodi irrisolti*, in *www.camerepenali.it*.

[18]F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. It.*, Utet, Torino, XIX, 1973, pp. 7 ss. e, quivi, pp. 92-93.

[19]Di recente, esprime fondate critiche circa la sicurezza come valore autonomo a livello penalistico A. SCALFATI, *Esplorando la giustizia penale. Modelli, poteri, strategie*, Giappichelli, Torino, 2026, pp. 22-23; cfr., altresì, G. FIANDACA, *Brevi spunti di riflessione su sistema penale e democrazia. A proposito* di *D.A. SKLANSKY*, *Sistema penale e democrazia negli Stati uniti (e altrove)*, in *Sistema penale*, 2 febbraio 2026, che conclude nel senso: "*Continuo a ritenere che esuli dai compiti propri della giustizia penale farsi carico di bisogni di protezione derivanti da minacce criminali più percepite che reali*".

[20]Come dimostra, ulteriormente, a nostro avviso, la recente discussione in Parlamento di un nuovo disegno di legge presentato dall'attuale Governo, che intende introdurre una presunzione *iuris tantum* di imputabilità per i minori tra i quattordici e i diciotto anni, sovvertendo la disciplina, addirittura più garantista, del codice penale Rocco, che non utilizza sul punto, presunzioni di sorta. Cfr., in senso critico, *Legittima difesa e imputabilità dei minori*, il comunicato dell'AIPDP, in *Sistema penale*, 28 luglio 2026; *Presunzione di imputabilità per i minori infradiciottenni: il Consiglio dei Ministri approva un disegno di legge*, ivi, 24 luglio 2026; nonché S. VICARI, *La responsabilità dei ragazzi. Il fallimento degli adulti*, ivi, 27 luglio 2026; e, infine, in senso più equidistante, A. SERENI, *Responsabilizzare il minore davanti alla legge penale-Il disegno di legge del Governo sulla imputabilità*, in *Quotidiano legale*, 2026, n. 3. Anche in tema di legittima difesa si discute di un suo ampliamento, legato a recenti fatti di cronaca: sul tema, G. INSOLERA (a cura di), *Quando la difesa è legittima? Il diritto della paura e la paura del diritto*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 5ª rist., 2024, spec. pp. 21 ss.; pp. 25; pp. 63 ss.

"populistico" e siamo, quindi, del tutto agli antipodi rispetto alla concezione del diritto penale liberale, come *extrema ratio* di Franz von Liszt[21].

In conclusione, se auspichiamo un diritto penale come reale strumento di controllo sociale, non dovremmo plaudire ad interventi del legislatore di questa tipologia, che presentano pertanto parecchi dubbi di carattere costituzionale e comunitario. Crediamo, infatti, che la Corte costituzionale avrà molto da operare per cercare di "disboscare" anche questo coacervo di decreto-legge, legge di conversione e secondo decreto-legge del 2026[22].

[21]F. von LISZT, *Über den Einfluss der soziologischen und anthropologischen Forschungen auf die Grundbegriffe des Strafrechts, Aufsätze und Vorträge*, Bd. II, Berlin, 1905, pp. 80 ss., fautore, non a caso, della concezione "empirico-fattuale" e non meramente metodologica del bene giuridico. Sia consentito, in proposito, il rinvio ad A. MANNA, A. SERENI, *Diritto penale. Parte generale. Teoria e prassi*, Wolters Kluwer, Milano, 2024, pp. 13 ss.

[22]Cfr. C. COSSU, *Il decreto sicurezza finisce di nuovo davanti alla Consulta*, in *il Manifesto*, 3/8/2026. A sollevare la questione di legittimità costituzionale sono stati i difensori di un militante *Pro Pal* di Cagliari. Sul tema qui trattato v. anche, più di recente, L. MASERA, *Le norme in materia di immigrazione: un coacervo eterogeneo di misure volte ad irrigidire il sistema coercitivo*, in *DPP*, 2026, pp. 1065 ss.

IL PORTO DI ARMI IMPROPRIE E DEGLI STRUMENTI ATTI AD OFFENDERE DOPO IL NUOVO DECRETO SICUREZZA

Gli artt. 4, 4-bis e 4-ter della legge 18 aprile 1975, n. 110

di Maria Turco

SOMMARIO: 1. L'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 110/1975: brevi cenni. – 2. Le modifiche alla legge n. 110/1975 ad opera del decreto sicurezza del 2026. – 3. Conclusioni.

L'art. 1 del "decreto sicurezza" (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23) interviene sulla disciplina del porto abusivo di armi al di fuori dell'abitazione e delle pertinenze ad essa relative, al fine – come si ricava dalla Relazione illustrativa al d.l. – di contrastare il fenomeno dell'utilizzo sempre più diffuso ed indebito di strumenti atti ad offendere da parte di fasce giovanili della popolazione agendo, altresì, sull'ampia possibilità di acquisirli sul mercato.

La linea di intervento utilizza un modello di disciplina integrato attraverso l'inasprimento delle sanzioni, la tipizzazione delle fattispecie incriminatrici al fine di superare – sempre secondo la Relazione – le incertezze applicative, il rafforzamento degli strumenti amministrativi di prevenzione destinati ad incidere sulle condizioni soggettive e oggettive che possano favorire la reiterazione di condotte pericolose per la sicurezza collettiva[1].

1. L'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 110/1975: brevi cenni.

Le disposizioni di cui al primo e secondo comma dell'art. 4 della l. 110/1975 non sono state toccate dall'ultimo decreto sicurezza.

Come noto, l'art. 4 della disposizione in commento, al suo comma 1, prevede un divieto assoluto di detenzione – se non previamente denunciata all'autorità di pubblica sicurezza – per le cosiddette armi bianche (o proprie)[2].

In generale le armi bianche sono quelle che sfruttano solamente la forza di chi le impugna e la potenzialità lesiva dell'oggetto, a differenza di quelle da fuoco che sfruttano, invece, il particolare meccanismo costruttivo basato sull'esplosione o sulla deflagrazione.

Si tratta, in particolare, di quegli strumenti atti ad offendere che possono provocare ferite per mezzo di punte (pugnali e baionette), forme contundenti (manganelli) o lame di metallo (come sciabole, spade e katane).

Invece, il secondo comma stabilisce un divieto relativo di porto (e non anche di

[1]Consultabile sul sito del Senato.

[2]Armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri apparecchi.

Editore Associazione "Progetto giustizia penale" | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"
redazione@sistemapenale.it

detenzione) con riferimento alle armi improprie, vale a dire quegli strumenti che, pur non avendo quale destinazione naturale l'offesa alla persona – in quanto concepiti per usi diversi e leciti (lavorativi, domestici, sportivi, scientifici e simili) – si prestano comunque ad essere utilizzati anche per tale illecito fine.

Con riferimento alle armi c.d. improprie, la norma individua due sottocategorie: gli strumenti nominati (o tipici) di cui alla prima parte del comma 2, e gli strumenti innominati (o atipici) di cui alla seconda parte del medesimo comma[3].

Con riferimento agli strumenti atti ad offendere nominativamente tipizzati[4], la condizione di punibilità per il porto è che la condotta sia realizzata in assenza di un giustificato motivo, da intendersi come quello determinato da particolari esigenze dell'agente perfettamente corrispondenti a regole comportamentali lecite.

La seconda parte dell'art. 4, comma 2 contiene, invece, una previsione residuale e di chiusura con estensione del divieto ad altri strumenti descritti con formula generale (c.d. innominati o atipici) rispetto alla quale il soggetto è onerato di dimostrare le circostanze di tempo e di luogo che giustificano la detenzione dello strumento stesso.

La pena è quella dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro 1.000 ad euro 10.000.

È opportuno sottolineare come, per la giurisprudenza di legittimità, il "giustificato motivo" del porto debba essere dedotto nell'immediatezza del controllo e in maniera specifica, così da consentire alla polizia giudiziaria immediati controlli circa l'attendibilità della spiegazione medesima, a nulla rilevando eventuali allegazioni difensive postume a processo[5].

Con riferimento alla diversa disciplina prevista dal secondo comma dell'art. 4 – strumenti nominati e innominati – è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 10 luglio 2023, n. 139[6] a seguito di ordinanza di rimessione del Tribunale di Lagonegro[7].

Nel caso di specie il giudice del merito, chiamato a giudicare sul porto di una roncola, dubitava della legittimità costituzionale della disciplina dettata per gli strumenti nominati (o tipici) nella parte in cui non richiede, ai fini della punibilità, la presenza di circostanze di luogo e di tempo che lascino presagire l'offesa alla persona, a differenza di quanto stabilito nella seconda parte del medesimo comma per i c.d. strumenti innominati.

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondata – con riferimento agli artt. 3, 25 comma 2, 27 comma 2 Cost. – la questione sollevata sancendo che non è irragionevole sostenere che, con riguardo agli strumenti oggettivamente più pericolosi e più simili alle armi proprie cui fa riferimento la prima parte del secondo comma dell'art. 4 (mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche), si ammetta una presunzione assoluta di

---

[3]Art. 585 comma 2 c.p.; art. 45, comma 2, r.d. n. 635/1940 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18/6/1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza).

[4]Mazze, tubi, catene, fionde, bulloni e sfere metalliche.

[5]Cass., sez. I, sent., (ud. 16/9/2025) 6/10/2025, n. 32872.

[6]Consultabile su: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2023/139.

[7]Ordinanza n. 49/2022 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del*la Repubblica* n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2022.

pericolo rispetto, invece, a quanto previsto per gli strumenti cui fa riferimento la seconda parte del medesimo comma, per cui è richiesta la valutazione della pericolosità in concreto, vale a dire l'accertamento delle circostanze di luogo e di tempo che lascino presagire l'utilizzo dell'oggetto per l'offesa alla persona.

2. Le modifiche alla legge n. 110/1975 ad opera del decreto sicurezza del 2026.

L'art. 1 del decreto sicurezza del 2026 ha inserito all'art. 4 della legge 110/1975 il comma 8 che prevede il delitto di porto abusivo di strumenti muniti di lama affilata o appuntita di lunghezza superiore a 8 cm, nonché di strumenti a lama pieghevole di lunghezza pari o superiore a 5 cm, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo di blocco della lama oppure apribili con una sola mano. Si tratta di un delitto e la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni.

La fattispecie è strutturata come divieto condizionato: è ammessa la prova del giustificato motivo, così come previsto per la contravvenzione di cui al comma 2, prima parte riguardante gli strumenti nominativamente tipizzati.

La novella ha, altresì, introdotto alcune sanzioni accessorie quali, tra le altre, la sospensione della patente di guida e della licenza di porto d'armi, di competenza del prefetto, a cui gli ufficiali che hanno posto in essere gli accertamenti sul fatto devono trasmettere gli atti; il procedimento per l'irrogazione di tali misure rinvia, in quanto compatibile, ad alcune disposizioni del testo unico in materia di stupefacenti (art. 75, commi 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 12, d.P.R. n. 309/1990).

Appare evidente come il provvedimento del prefetto, proprio perché adottato sulla base dei soli accertamenti della polizia giudiziaria, possa poi contrastare con quello emesso in sede giudiziaria nel caso in cui quegli stessi elementi di prova risultassero poi anche contraddittori, insufficienti o insussistenti per il giudice penale.

La *ratio* di tali disposizioni sembrerebbe risiedere nel rafforzamento della portata dissuasiva del precetto, in quanto tali sanzioni (quali ad esempio la sospensione della patente di guida) hanno sicuramente un'incidenza su ambiti sensibili della sfera giuridica della persona.

È altresì prevista la confisca obbligatoria, misura che avrebbe lo scopo di eliminare la possibilità di reiterazione della condotta illecita sottraendo alla disponibilità del reo lo strumento.

Il decreto sicurezza ha riscritto l'art. 4-*bis* della legge n. 110/1975 che ora è rubricato *"Porto di armi per cui non è ammessa licenza e di particolari strumenti da punta e taglio"*.

Tale articolo era stato introdotto dal decreto Caivano (decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159) che aveva contestualmente abrogato il secondo comma dell'art. 699 del codice penale (la contravvenzione di "porto abusivo di armi", nella parte relativa alle armi per cui non è ammessa licenza).

Il decreto sicurezza del 2026 ha ulteriormente ampliato tale divieto assoluto di porto – per il quale non è mai ammessa la licenza – ricomprendendovi anche gli

strumenti con lama a due tagli e a punta acuta, gli strumenti muniti di meccanismo di apertura a scatto o a farfalla, nonché quelli camuffati da altri oggetti o in altri oggetti occultati. Tali strumenti condividono, in più casi, i medesimi parametri dimensionali della lama previsti dal comma 8 dell'art. 4, ma se ne differenziano per caratteristiche costruttive ulteriori (apertura automatica, doppio taglio, occultamento), ritenute dal legislatore indice di una pericolosità maggiore.

Sempre il novellato art. 4-*bis*, con una discutibile formula residuale e di chiusura, estende il divieto anche agli *"strumenti camuffati da altri strumenti ed occultati in altri oggetti"*; appare evidente la frizione con i canoni di tassatività imposti dal diritto penale, peccando la norma – in relazione all'inquadramento degli stessi – di chiarezza e precisione.

Infine, occorre sottolineare come la giurisprudenza formatasi sul previgente art. 699, secondo comma, c.p., già riconduceva il coltello a scatto nell'ambito della fattispecie, sia pure quale contravvenzione: la novità legislativa, dunque, sul piano della tipizzazione della condotta consolida un orientamento già presente in giurisprudenza, incidendo piuttosto sul regime sanzionatorio, ora significativamente più severo con possibili conseguenze in tema di sostenibilità costituzionale della sanzione per violazione del principio di proporzionalità.

Ancora maggiori perplessità, dal punto di vista della tenuta costituzionale, discendono dal nuovo art. 4-*ter* che prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200 ad euro 1.000 comminata dal prefetto nei confronti di chi esercita la responsabilità genitoriale sul minore di anni diciotto che abbia commesso uno dei reati di cui agli artt. 4 o 4-*bis*.

La circostanza che il destinatario della sanzione sia l'esercente la responsabilità genitoriale, facendo leva sulla posizione di garanzia (controllo) di tale soggetto, espone la norma medesima a evidenti profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 27, comma 1, Cost.

Trattasi, infatti, di una responsabilità di posizione in quanto la norma non sembra richiedere l'accertamento di una condotta omissiva da parte del genitore (*culpa in vigilando* o *in educando*) né un nesso di causa fra il comportamento di quest'ultimo e l'illecito di soggetti che, quand'anche minorenni, godono di ampia libertà di movimento ed autodeterminazione.

Giova ricordare che proprio in materia di diritto sanzionatorio amministrativo l'art. 3 della l. n. 689/1981 stabilisce che ciascuno può essere ritenuto responsabile esclusivamente della propria azione od omissione cosciente e volontaria, con esclusione, quindi, di ogni forma di responsabilità per fatto altrui.

Del resto, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza 23 marzo 1988, n. 364[8], ha costantemente affermato che il principio di personalità della responsabilità punitiva, sancito dall'art. 27, comma 1 della Costituzione, esprime un nucleo essenziale di colpevolezza personale che non ammette deroghe neppure nel settore del diritto

[8]Consultabile su: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1988/364.

amministrativo punitivo, quando la sanzione abbia carattere di afflittività tale da avvicinarla alla sanzione penale in senso sostanziale[9].

Sul piano convenzionale, poi, emerge un ulteriore profilo di illegittimità. Applicando i c.d. criteri Engel[10], la sanzione – pur qualificata formalmente come amministrativa e di entità economica non elevata – potrebbe assumere, ai fini convenzionali, natura sostanzialmente penale.

Ne conseguirebbe la necessità che essa sia irrogata all'esito di un processo equo, nel rispetto delle garanzie di cui all'art. 6 CEDU, e non secondo il paradigma della responsabilità oggettiva come, invece, sembra desumersi dal tenore letterale dell'art. 4-*ter*, nonostante il decreto sicurezza richiami le disposizioni di cui alla l. 689/1981.

3. Conclusioni.

Non pare, davvero, che le norme in materia di armi introdotte con il Decreto sicurezza 2026 rispondano ai presupposti che dovrebbero accompagnare l'adozione di un decreto-legge e le disposizioni ivi contenute – come correttamente evidenziato in sede di audizione avanti la Commissione Affari Costituzionali del Senato dall'Unione Camere Penali Italiane – si inscrivono nell'ambito di quella tendenza ormai diffusa di ricorrere a tale strumento in materia penale sull'onda emotiva del momento.

Le norme preesistenti fornivano già un'adeguata risposta sanzionatoria, mentre alcune di quelle di nuova introduzione si scontrano, come sinteticamente si è cercato di evidenziare con il presente contributo, con le garanzie irrinunciabili del nostro ordinamento.

---

[9]V. A. MANNA, A. SERENI, *Diritto penale. Parte generale. Teoria e prassi*, Milano, Wolters Kluwer, 2024; M. RIVERDITI, *I profili penali del pacchetto sicurezza 2026: prime osservazioni sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23*, in *Giurisprudenza penale web*, 2026, n. 4.

[10]Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi.

Editore Associazione “Progetto giustizia penale” | via Festa del Perdono 7, 20122 Milano
c/o Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”
redazione@sistemapenale.it