

I profili penali del «pacchetto sicurezza» 2026: prime osservazioni sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23.

di **Maurizio Riverditi**

Sommario: **1.** Premessa e inquadramento sistematico. – **Sezione I** – Misure per l’ordine pubblico: **2.** Il DASPO urbano e la flagranza differita in occasione di manifestazioni (art. 4). – **2.1.** Le misure di allontanamento prefettizie. – **2.2.** L’arresto in flagranza differita per i danneggiamenti in occasione di manifestazioni. – **3.** L’ampliamento dei poteri di polizia: perquisizioni e accompagnamento coattivo (art. 7). – **3.1.** Le perquisizioni d’iniziativa (art. 4 l. 152/1975). – **3.2.** Il nuovo accompagnamento coattivo in occasione di manifestazioni (art. 11-bis d.l. 59/1978). – **4.** La disciplina delle manifestazioni pubbliche tra depenalizzazioni e nuovi illeciti amministrativi (art. 9). – **5.** La pena accessoria del divieto di partecipazione a riunioni pubbliche (art. 10). – **Sezione II** – Armi e responsabilità correlate: **6.** Le modifiche in materia di armi e strumenti atti ad offendere (art. 1). – **6.1.** Il nuovo art. 4, comma 8, l. 110/1975. – **6.2.** La riforma dell’art. 4-bis l. 110/1975. – **6.3.** Rapporti tra art. 4, comma 8, e art. 4-bis: il problema della specialità reciproca. – **6.4.** Le sanzioni amministrative accessorie e i difetti di coordinamento. – **7.** La responsabilità «genitoriale» per il porto d’armi del minore (art. 4-ter l. 110/1975). – **Sezione III** – Reati contro patrimonio e persona: **8.** L’ampliamento dell’art. 624-bis c.p.: il furto con strappo e con destrezza in casi particolari (art. 3). – **9.** La rapina aggravata commessa da un «gruppo organizzato»: il nuovo art. 628-bis c.p. – **9.1.** La nozione di «gruppo organizzato»: problemi interpretativi. – **9.2.** Il trattamento sanzionatorio e i coordinamenti processuali. – **10.** Il nuovo reato di fuga stradale (art. 8). – **Sezione IV** – Profili processuali: **12.** La confisca obbligatoria in materia di stupefacenti (art. 5) - **12.1.** L’ambito oggettivo della confisca e la sua estensione applicativa; - **12.2** La natura giuridica della confisca e il paradigma costituzionale. – **12.3.** La (potenziale) operatività retroattiva e il divieto di retroattività delle pene. – **13.** L’annotazione preliminare in presenza di causa di giustificazione (artt. 12–14): il nuovo art. 335, comma 1-bis.1, c.p.p. – **13.1.** Ambito applicativo e limiti dell’istituto. – **Sezione V** – Considerazioni di sintesi: **14.** Profili di legittimità costituzionale

1. Premessa e inquadramento sistematico

Il decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, recante «*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale*», è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2026 ed è entrato in vigore il giorno

successivo. Generalmente noto come “decreto sicurezza”, il provvedimento rappresenta un ulteriore esempio di una prassi ormai consolidata: il ricorso alla decretazione d’urgenza per intervenire in ambiti penali e processuali penali. Tale modalità legislativa viene spesso adottata senza una preliminare verifica dei presupposti di “straordinaria necessità e urgenza” richiesti dall’articolo 77 della Costituzione ⁽¹⁾, e finisce per disciplinare questioni tra loro eterogenee ⁽²⁾, con inevitabili ricadute sulla qualità e sulla coerenza della produzione normativa.

Il decreto si compone di trentatré articoli, suddivisi in quattro capi, afferenti materie rispetto alle quali il profilo della “sicurezza” – intesa in senso assai lato – si presenta come unico fattore unificante. Tale eterogeneità non è peraltro estranea alla stessa tradizione dei “pacchetti sicurezza” che, a partire dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modif. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125, hanno rappresentato uno strumento ricorrente della legislazione in penale, spesso piegato a esigenze politiche contingenti più che di reale razionalizzazione dell’ordinamento ⁽³⁾.

Muovendo da tale inquadramento, l’analisi si appunta sulle disposizioni dei Capi I e II, che costituiscono il cuore penalistico del provvedimento. Non essendo possibile, né utile, darne conto in modo esaustivo in una prima lettura, ci si limiterà pertanto a segnalare, per ciascuno dei principali interventi, le questioni interpretative di maggiore delicatezza e i profili che sembrano più esposti al vaglio di legittimità costituzionale.

Per esigenze di chiarezza espositiva e di coerenza sistematica, si è scelto di non seguire pedissequamente la progressione degli articoli del decreto, ma di

¹ Sul punto, criticamente, A. Manna, *La decretazione d’urgenza in materia penale tra principio di legalità e crisi della legge*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1 ss.; G.L. Gatta, *Riforma delle leggi penali con decreto-legge: limiti e problemi*, in *Dir. pen. contemp.*, 2020, p. 425 ss.

² Come chiarito dalla Corte costituzionale, il requisito della “straordinaria necessità e urgenza” art. 77 Cost. costituisce un presupposto oggettivo e sindacabile, la cui mancanza determina l’illegittimità del decreto-legge, che deve inoltre presentarsi come provvedimento unitario e omogeneo, non suscettibile di essere appesantito, in sede di conversione, da disposizioni eterogenee e “intruse” (sent. n. 22 del 2012). Su questa linea, la Corte ha poi precisato che la legge di conversione è una legge “funzionalizzata”, legata al decreto da un nesso sostanziale e non solo temporale, e che l’uso sistematico di norme estranee e di testi disarticolati, spesso approvati in tempi compressi e sotto la pressione del voto di fiducia, compromette la qualità della funzione legislativa e riduce lo spazio di discussione parlamentare (sent. n. 32 del 2014). Tale indirizzo è stato ribadito, in chiave sistematica, dalla sentenza n. 215 del 2023, nella quale la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza sull’uso improprio e strumentale del decreto-legge (tra le altre, sentt. nn. 171 del 2007, 29 del 1995, 8 del 2022 e 128 del 2008), sottolineando come il Parlamento non possa ridursi a un mero organo di ratifica delle scelte governative, dovendo invece preservare la centralità dell’ordinaria funzione legislativa.

³ Cfr. F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Torino, 2018, p. 37 ss.; M. Donini, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3558 ss.; per un quadro storico-sistematico, v. altresì V. Manes - V. Napoleoni, *La legge penale illegittima*, Torino, 2019, p. 22 ss.

raggruppare le disposizioni in sezioni tematicamente omogenee, così da mettere in luce, per ciascun nucleo di intervento, le linee di tendenza comuni, le ricadute complessive sui diritti fondamentali e i punti di frizione con i principi costituzionali ed europei che difficilmente emergerebbero da una trattazione meramente sequenziale delle singole norme.

Sezione I – Misure per l'ordine pubblico

2. Il DASPO urbano e la flagranza differita in occasione di manifestazioni (art. 4)

L'art. 4 del decreto interviene in modo significativo sulla disciplina del cosiddetto DASPO urbano, introdotto dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modificazioni dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, e già oggetto di numerosi interventi legislativi di progressivo rafforzamento. Le modifiche apportate operano su due piani distinti: quello delle misure di allontanamento prefettizie, da un lato, e quello dell'arresto in flagranza differita, dall'altro.

2.1. Le misure di allontanamento prefettizie

Sul primo versante, il decreto, introducendo il comma 3-*bis* all'art. 9 del d.l. 14, cit., attribuisce al Prefetto il potere di individuare specifiche «*zone urbane caratterizzate da gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità*» e di disporre, nei confronti di soggetti che vi si trovino, misure di allontanamento e divieto di accesso ⁽⁴⁾. I destinatari delle misure sono identificati in coloro che, nei cinque anni precedenti, siano stati denunciati per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, ovvero per reati in materia di sostanze stupefacenti o armi. La semplice presentazione di una

⁴ Il nuovo comma 3-*bis*, dell'art. 9, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, così prevede: «*Fermo restando quanto previsto dai commi precedenti, il prefetto può individuare specifiche zone urbane, caratterizzate da gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità, nelle quali è disposto l'allontanamento dei soggetti denunciati negli ultimi cinque anni per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, oppure per i delitti di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per i reati di cui agli articoli 4 e 4-bis della legge 18 aprile 1975, n. 110, i quali nelle predette zone tengono comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, che impediscono la libera e piena fruibilità delle stesse e determinano una situazione di concreto pericolo per la sicurezza. Nei casi di cui al periodo precedente, gli organi accertatori di cui all'articolo 10, comma 1, ordinano l'allontanamento nelle forme e con le modalità previste dallo stesso articolo. La violazione dell'ordine di allontanamento è soggetta alla sanzione di cui al citato articolo 10, comma 1*».

Il comma 3-*ter*, prevede: «*Le zone di cui al comma 3-*bis* sono individuate per un periodo massimo di sei mesi, rinnovabili anche più volte nel limite massimo di diciotto mesi, con provvedimenti motivati, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di cui all'articolo 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121, alle cui riunioni è invitato a partecipare il procuratore della Repubblica presso il Tribunale o altro magistrato dallo stesso delegato, recanti la specifica indicazione dei luoghi interessati e del termine di durata*».

denuncia – e non già una condanna definitiva, né l'adozione di una misura cautelare, né l'applicazione, sia pure provvisoria, di misure di prevenzione – costituisce dunque il presupposto per l'irrogazione della misura, con la conseguenza di anticipare l'intervento limitativo della libertà di circolazione a un momento ampiamente anteriore a qualsiasi accertamento giudiziale della responsabilità penale.⁽⁵⁾

L'istituto del DASPO urbano è stato oggetto di rilevanti discussioni, sul piano sistematico e delle garanzie, già prima dell'intervento qui in commento. La sua natura giuridica – oscillante tra sanzione amministrativa, misura di prevenzione e misura di polizia – non è mai stata definitivamente chiarita, con conseguenti incertezze quanto al regime delle garanzie applicabili. Il controllo giurisdizionale risulta, infatti, limitato al ricorso al TAR avverso il provvedimento prefettizio, senza che sia previsto un accertamento incidentale ad opera del giudice ordinario analogo a quello contemplato per le misure di prevenzione personali di cui al d.lgs. 159/2011⁽⁶⁾.

Ai fini che interessano, è utile ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza 24 febbraio 2026, n. 20, ha scrutinato la legittimità dell'art. 13-bis d.l. 14/2017 (c.d. DASPO antirissa), pervenendo a un esito differenziato quanto ai commi 1 e 1-bis. Da un lato, ha escluso che la misura "base" di cui al comma 1 integri una restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost., ritenendola riconducibile al paradigma della libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., in quanto il divieto di accesso resta circoscritto a pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento specificamente individuati in ragione di un collegamento oggettivo con le condotte contestate o con la presenza abituale dell'interessato.

Dall'altro lato, ha ravvisato che la versione "aggravata" prevista dal comma 1-bis – estesa all'insieme dei pubblici esercizi e locali di pubblico intrattenimento dell'intero territorio provinciale – presenta un ambito applicativo eccessivamente ampio e indifferenziato, tale da incidere in profondità sulla vita di relazione del destinatario e da collocarsi, per intensità dell'ingerenza, sull'area di confine con la libertà personale, richiedendo dunque un adeguato innesto di garanzie giurisdizionali. In questa prospettiva, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1-bis «*nella parte in cui non prevede*» l'applicazione, in quanto compatibili, delle garanzie di convalida da parte dell'autorità giudiziaria stabilite dall'art. 6, commi 3 e 4, l. 401/1989 per il DASPO sportivo con obbligo di presentazione alla Polizia Giudiziaria, così adeguandone la disciplina al parametro dell'art. 13 Cost. senza tuttavia negarne la perdurante collocazione nell'area delle misure di prevenzione personali.

Alla luce di tali coordinate, le criticità costituzionali della normativa di nuova introduzione appaiono ancora più marcate. In primo luogo, l'ampiezza dell'intervento inibitorio, unitamente all'assenza di un collegamento stringente tra i destinatari e condotte specifiche idonee a legittimarne l'adozione, si pone in frizione

⁵ Bernardoni, op. cit., par. 2.4; Dossier n. 651, cit., pp. 33–35.

⁶ A. Caputo, Il DASPO urbano nella giurisprudenza: tra sanzione amministrativa e misura di prevenzione, in *Quest. giust.*, 2018, n. 3, p. 171 ss.; F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Torino, 2018, p. 638 ss.

con il modello tracciato dalla Corte, che pretende una delimitazione mirata degli spazi incisi e una motivazione ancorata a elementi fattuali puntuali, quale condizione perché la misura resti confinata nell'orizzonte dell'art. 16 Cost. e non esorbiti nell'area dell'art. 13 Cost. Inoltre, l'estensione del presupposto soggettivo alla mera denuncia – anziché alla condanna, o quantomeno al rinvio a giudizio – accentua il rischio di una torsione della misura in senso marcatamente afflittivo e sollecita un vaglio di compatibilità con il principio di presunzione di innocenza sancito dall'art. 27, comma 2, Cost. e dall'art. 6, par. 2, CEDU.

Sul punto, infatti, la Corte EDU ha più volte chiarito che le misure preventive incidenti sulla libertà di circolazione, pur non presupponendo una condanna penale, devono comunque fondarsi su elementi fattuali oggettivi e verificabili, idonei a sorreggere una prognosi individualizzata di pericolosità, e non possono essere ancorate alla sola pendenza di un procedimento penale o alla mera qualità soggettiva del destinatario ⁽⁷⁾.

2.2. L'arresto in flagranza differita per i danneggiamenti in occasione di manifestazioni

Di più diretto interesse penalistico è la seconda modifica introdotta dall'art. 4, che estende la facoltà di arresto in flagranza cosiddetta differita – già prevista dall'art. 8 l. 13 dicembre 1989, n. 401 per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive – anche ai danneggiamenti commessi «*in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico*» ai sensi dell'art. 635, comma 3, c.p., mediante interpolazione dell'art. 10, comma 6-*quater*, d.l. 14/2017 ⁽⁸⁾.

L'istituto della flagranza differita – che consente l'arresto non nelle immediatezze della commissione del fatto ma nelle quarantotto ore successive, sulla base di riprese video-fotografiche o di altra documentazione – costituisce una deroga di non poco momento alla disciplina ordinaria dell'arresto in flagranza, che, come noto, richiede

⁷ Corte EDU, 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, § 113 ss.; Corte EDU, Grande Camera, 6 aprile 2000, Labita c. Italia, § 195 ss.; in dottrina, F. Viganò, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. contemp.*, 2017, p. 370 ss.

⁸ L'art. 10, comma 6-*quater*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, oggi così dispone: «*Nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché nel caso dei delitti di cui agli articoli 583-*quater* e 635, terzo comma del codice penale, commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto*».

la sorpresa del soggetto nel momento stesso della commissione del reato ovvero immediatamente dopo (art. 382 c.p.p.).

La deroga è stata già sottoposta a scrutinio da parte della Corte costituzionale con riferimento al settore sportivo: la Consulta ne ha riconosciuto la legittimità sul presupposto che le peculiari caratteristiche del contesto – la difficoltà di identificazione immediata dei responsabili in una folla – giustificassero un adattamento del modello ordinario, purché la documentazione su cui si fonda l’arresto fornisca una prova certa e univoca della responsabilità individuale ⁽⁹⁾.

L’estensione alle manifestazioni in luogo pubblico replica la medesima logica giustificativa, ma in un contesto assai più ampio e indeterminato rispetto a quello degli stadi sportivi, caratterizzato – almeno tendenzialmente – dalla presenza di soggetti che esercitano diritti costituzionalmente garantiti quali la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.). Il rischio, è che lo strumento venga impiegato non soltanto nei confronti di soggetti che abbiano concretamente partecipato ad atti di danneggiamento, ma anche nei confronti di manifestanti identificati dalle riprese video-fotografiche in prossimità del luogo degli scontri, sulla base di una prova indiziaria che non raggiunge il grado di certezza richiesto dalla *ratio* dell’istituto ⁽¹⁰⁾.

Sul piano interpretativo, occorre dunque insistere con particolare rigore sui requisiti che la legge pone a fondamento della flagranza differita: la documentazione su cui si basa l’arresto deve consentire di identificare con certezza il soggetto come autore materiale di uno specifico atto di danneggiamento, e non già come mero partecipante alla manifestazione nel corso della quale si sono verificati episodi violenti. Un’applicazione più lata dell’istituto, estesa ai semplici concorrenti che non abbiano concretamente partecipato ai fatti di danneggiamento, non solo violerebbe la lettera e la *ratio* dell’art. 382 c.p.p. e della disciplina speciale, ma produrrebbe un effetto di deterrenza sull’esercizio dei diritti costituzionali di riunione e di manifestazione del pensiero incompatibile con i principi di cui agli artt. 17, 21 e 13 Cost. ⁽¹¹⁾.

3. L’ampliamento dei poteri di polizia: perquisizioni e accompagnamento coattivo (art. 7)

L’art. 7 del decreto costituisce, insieme alle disposizioni in materia di accompagnamento coattivo, il nucleo più problematico del provvedimento sul piano delle garanzie individuali. Esso incide, infatti, su due fronti distinti – le perquisizioni d’iniziativa della polizia giudiziaria, da un lato, e il nuovo accompagnamento

⁹ C. cost., 8 maggio 2009, n. 239; cfr. M. Ceresa Gastaldo, Il «nuovo» arresto in flagranza differita, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 818 ss.

¹⁰ UCPI, Memoria, cit., p. 12 ss.

¹¹ Cfr. V. Grevi, *Libertà personale dell’imputato e Costituzione*, Milano, 1976, p. 220 ss.; A. Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, p. 188 ss.; per la giurisprudenza EDU, Corte EDU, Grande Camera, 15 ottobre 2015, Kudrevičius e altri c. Lituania, § 142 ss., sull’effetto dissuasivo che misure di ordine pubblico possono esercitare sul diritto di riunione.

preventivo in occasione di manifestazioni, dall'altro – che convergono verso un medesimo obiettivo: ampliare i poteri delle forze dell'ordine di incidere sulla libertà personale e sulla libertà di circolazione dei cittadini al di fuori del controllo diretto e preventivo dell'autorità giudiziaria.

Tale obiettivo si inserisce in un più ampio *trend* legislativo di progressivo spostamento del baricentro del sistema di sicurezza pubblica dal modello della giurisdizione penale al modello della prevenzione amministrativa, caratterizzato dall'anticipazione dell'intervento coercitivo statale a un momento anteriore alla commissione di qualsiasi illecito e dall'attribuzione alla polizia di poteri discrezionali di limitazione delle libertà fondamentali, assistiti da un controllo giurisdizionale ex post attenuato o meramente eventuale ⁽¹²⁾.

L'art. 7 del decreto si colloca pienamente in questo solco, con la peculiarità che i nuovi poteri sono espressamente collegati al contesto delle manifestazioni pubbliche, vale a dire a situazioni nelle quali i soggetti interessati stanno esercitando diritti costituzionalmente garantiti – la libertà di riunione ex art. 17 Cost. e la libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost. – rendendo ancora più delicato il bilanciamento con le esigenze di ordine pubblico.

Il tratto comune alle due misure introdotte dall'art. 7 è rappresentato dalla struttura del presupposto legittimante: in entrambi i casi, l'intervento coercitivo della polizia si fonda su un giudizio prognostico di pericolosità individuale, radicato in indici presuntivi – l'atteggiamento del soggetto, i precedenti penali, le segnalazioni di polizia – che, per loro natura, lasciano all'agente operante un ampio margine di valutazione discrezionale.

Una simile struttura non è, di per sé, illegittima – il diritto di polizia si fonda tradizionalmente su presupposti prognostici – ma richiede che il margine di discrezionalità sia delimitato da criteri legali sufficientemente precisi e che il controllo giurisdizionale successivo sia effettivo e tempestivo, non meramente nominale. ⁽¹³⁾. Come si vedrà nell'esame delle singole disposizioni, il grado di precisione dei criteri legali e l'effettività del controllo giurisdizionale appaiono, in entrambi i casi disciplinati dall'art. 7, insufficienti rispetto agli *standard* costituzionali e convenzionali applicabili.

Va, infine, sottolineato che il contesto elettivo di applicazione di entrambe le misure – le manifestazioni pubbliche – introduce un rischio aggiuntivo rispetto all'ordinaria dinamica delle misure di polizia. Quando l'intervento coercitivo avviene nel corso di una manifestazione, il destinatario non esercita soltanto la propria libertà di circolazione, ma partecipa a una forma di esercizio collettivo di diritti politici

¹² Sull'argomento, in termini generali, F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Torino, 2018, p. 638 ss.; M. Donini, *Il diritto penale di fronte al «nemico»*, in Cass. pen., 2006, p. 735 ss.; T. Padovani, *Il crepuscolo della legalità nel processo penale*, in *Ind. pen.*, 1999, p. 527 ss.

¹³ Corte EDU, Grande Camera, 29 marzo 2010, *Medvedyev e altri c. Francia*, § 117 ss.; Corte EDU, 28 ottobre 1994, *Murray c. Regno Unito*, § 55 ss..

fondamentali; l'effetto deterrente che simili misure possono produrre sull'intera platea dei partecipanti – e non soltanto sul singolo interessato – impone un rigore interpretativo particolarmente stringente, che la Corte EDU ha espressamente riconosciuto come necessario per assicurare l'effettività del diritto di riunione pacifica ai sensi dell'art. 11 CEDU (¹⁴).

3.1. Le perquisizioni d'iniziativa (art. 4 l. 152/1975)

Il primo comma dell'art. 7 interviene sull'art. 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152, ridefinendo in senso espansivo lo spazio operativo delle perquisizioni d'iniziativa della polizia giudiziaria e degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, cioè di quelle perquisizioni che possono essere eseguite sul posto, senza previo decreto dell'autorità giudiziaria, in situazioni di necessità e urgenza. Si tratta di un istituto già tradizionalmente collocato sul crinale tra attività di polizia di sicurezza e attività di polizia giudiziaria, che incide direttamente sulla libertà personale e domiciliare e che, proprio per questo, la dottrina ha sempre considerato di stretta interpretazione, richiedendo un vaglio giurisdizionale successivo particolarmente rigoroso in sede di convalida.

La novella estende tale potere lungo tre direttrici (¹⁵).

In primo luogo, amplia le situazioni legittimanti: il potere di perquisire «*sul posto*» viene espressamente riferito ai «*servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico*» e alle «*operazioni di polizia anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone*». In questo modo, uno strumento concepito originariamente per fronteggiare situazioni eccezionali viene stabilmente proiettato nel contesto ordinario delle manifestazioni pubbliche e, più in generale, degli spazi urbani ad alta concentrazione di persone (stazioni, piazze, vie della c.d. movida), con il rischio che l'eccezione – la perquisizione d'iniziativa – si trasformi, in concreto, in ordinario strumento di controllo di piazza.

In secondo luogo, si amplia l'oggetto della ricerca: oltre alle armi e agli esplosivi, rientrano ora tra i beni ricercabili anche gli «*strumenti atti ad offendere*»; espressione

¹⁴ Corte EDU, Grande Camera, 15 ottobre 2015, Kudrevičius e altri c. Lituania, § 155 ss.; Corte EDU, 7 febbraio 2017, Lashmankin e altri c. Russia, § 405 ss.

¹⁵ Il testo vigente dell'art. 4, cit., è, pertanto, il seguente: «*In casi eccezionali di necessità e di urgenza, che non consentono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica nel corso di servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico o di operazioni di polizia, anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone, possono procedere, oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione sul posto, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione o atti ad offendere, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo appaiono costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale*».

notoriamente elastica, che ha consentito alla giurisprudenza di includervi, accanto alle armi proprie, una vasta gamma di oggetti “neutri” suscettibili di uso offensivo (bastoni, catene, bulloni, sfere metalliche, ma anche oggetti di uso comune, a seconda delle circostanze di tempo e di luogo) ⁽¹⁶⁾. L’estensione agli strumenti atti ad offendere accresce, dunque, sensibilmente il margine di discrezionalità dell’operatore nel ritenere sussistenti i presupposti per la perquisizione, specie in contesti di manifestazione in cui è fisiologico il possesso di oggetti potenzialmente riqualficabili come offensivi.

In terzo luogo, viene riformulato il presupposto soggettivo di intervento: non basta più che l’atteggiamento o la presenza del soggetto “non appaiano giustificabili”, ma si richiede che essi «*appaiano costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l’incolumità pubblica o individuale*». La nuova clausola, pur semanticamente più selettiva – in quanto esige un pericolo «*attuale*» e agganciato a beni giuridici determinati –, rinvia comunque a un giudizio prognostico ampiamente discrezionale, costruito su elementi indiziari spesso sfumati (modalità di presenza, abbigliamento, precedenti segnalazioni). Di qui l’esigenza, già evidenziata dai primi commentatori, che il controllo giurisdizionale in sede di convalida non si limiti a verificare la mera riproduzione della formula normativa nel verbale, ma esiga l’indicazione di circostanze fattuali concrete e specifiche idonee a giustificare la valutazione di “attualità” ⁽¹⁷⁾. In difetto, il rischio è che la perquisizione d’iniziativa divenga uno strumento di controllo generalizzato delle persone presenti in determinati contesti, in contrasto con le garanzie poste dall’articolo 13 della Costituzione.

3.2. Il nuovo accompagnamento coattivo in occasione di manifestazioni (art. 11-bis d.l. 59/1978)

Il secondo comma dell’art. 7 introduce un nuovo art. 11-*bis* nel decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella legge 8 aprile 1978, n. 191, attribuendo agli ufficiali e agli agenti di polizia, nel corso di servizi di ordine e sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni, la facoltà di accompagnare negli uffici persone per le quali, in relazione a specifiche circostanze di tempo e di luogo, sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione, trattenendole per il tempo strettamente necessario agli accertamenti e comunque non oltre dodici ore.

La previsione si presenta come un istituto autonomo rispetto al fermo per identificazione disciplinato dall’art. 11 dello stesso decreto, che è finalizzato esclusivamente all’accertamento dell’identità personale in presenza di un rifiuto di dichiarare le generalità o di fondati dubbi sulla genuinità dei documenti: il nuovo accompagnamento ha una chiara funzione preventiva e di gestione dell’ordine

¹⁶ cfr. Cassazione penale, sezione I, 16 febbraio 2018, n. 15831; A. Nappi, Guida al codice di procedura penale, decima edizione, Milano, 2007, pagina 448 e seguenti.

¹⁷ Così Bernardoni, *op. cit.*, paragrafo 2.6.1.

pubblico, volta a sottrarre dal contesto della manifestazione soggetti ritenuti potenzialmente pericolosi, prima che compiano condotte illecite.

Il controllo dell’Autorità giudiziaria è ridotto alla mera comunicazione al Pubblico Ministero, il quale può ordinare il rilascio, senza che sia previsto un previo provvedimento autorizzatorio né una successiva convalida motivata.

La norma solleva evidenti perplessità sul piano delle garanzie costituzionali. L’accompagnamento coattivo presso gli uffici di polizia e il trattenimento, anche solo per alcune ore, integrano una vera e propria restrizione della libertà personale, e non una semplice limitazione della libertà di circolazione: ne consegue che la misura ricade nell’ambito applicativo dell’art. 13 della Costituzione, che richiede una riserva di legge e di giurisdizione *rinforzata* e consente interventi provvisori dell’Autorità di Pubblica Sicurezza solo in casi eccezionali di necessità e urgenza, con obbligo di immediata comunicazione all’Autorità Giudiziaria e di tempestiva convalida.

Poiché il contesto tipico di applicazione è quello di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, l’accompagnamento comporta inoltre, di fatto, l’esclusione del soggetto dall’esercizio del diritto di riunione garantito dall’art. 17 Costituzione e, spesso, dall’esercizio della libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall’art. 21, con un effetto chiaramente dissuasivo sulla partecipazione alle iniziative di piazza. Ne deriva che la combinazione tra la vaghezza del presupposto legittimante – fondato su un giudizio prognostico di «*concreto pericolo*» ancorato a «*elementi di fatto*» spesso non facilmente verificabili – e la debolezza del controllo giurisdizionale *ex post* rende il nuovo istituto difficilmente conciliabile con il modello di tutela approntato dall’art. 13 Costituzione e con gli *standard* elaborati in sede convenzionale in materia di privazione della libertà personale.

Su questi aspetti si è sottolineato come il nuovo accompagnamento *ex art. 11-bis* accentui quella tendenza, già riscontrabile in altri interventi normativi, a utilizzare strumenti di polizia amministrativa per finalità di gestione del dissenso politico e sociale, ponendo in secondo piano il ruolo del giudice come garante effettivo dei diritti fondamentali ⁽¹⁸⁾.

4. La disciplina delle manifestazioni pubbliche: depenalizzazioni e nuovi illeciti (art. 9)

L’art. 9 del decreto incide in modo significativo sulla disciplina delle riunioni pubbliche dettata dal T.U.L.P.S., procedendo alla depenalizzazione di una serie di contravvenzioni che storicamente presidiavano il rispetto degli obblighi di preavviso, delle prescrizioni dell’Autorità e dell’ordine di scioglimento.

Vengono meno, in particolare, le fattispecie che punivano chi promuove o prende la parola in una riunione pubblica senza aver effettuato il prescritto preavviso al Questore (art. 18, comma 3, T.U.L.P.S.); chi contravviene alle prescrizioni impartite dal

¹⁸ Così, tra gli altri, Grevi, *Libertà personale dell’imputato e Costituzione*, Milano, 1976; Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967.

Questore in relazione alla manifestazione (art. 18, comma 5) e chi rifiuta di ottemperare all'ordine di scioglimento della riunione (art. 24, comma 3). Al loro posto, il legislatore introduce un articolato sistema di illeciti amministrativi, assistiti da sanzioni pecuniarie di importo assai elevato – da 1.000 a 20.000 euro – non ammesse al pagamento in misura ridotta, con meccanismi di progressione in caso di reiterazione e con la tipizzazione di nuove ipotesi, tra cui quella che colpisce chi «*turba il pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico*».

Pur muovendosi sul terreno della depenalizzazione formale, l'intervento non comporta affatto una "mitigazione" del trattamento sanzionatorio. Come visto, infatti, le sanzioni amministrative introdotte in sostituzione delle previgenti di natura penale presentano un marcato contenuto afflittivo, tanto per la soglia edittale quanto per la preclusione della definizione agevolata, e sono idonee a incidere in modo molto gravoso sulla situazione economica dei destinatari, spesso cittadini che esercitano diritti di riunione e di manifestazione del pensiero.

Nello stesso tempo, il passaggio dal paradigma penale a quello amministrativo determina una sensibile compressione delle garanzie processuali, nonché la modifica del regime della prescrizione e, in generale, quel complesso di tutele che tradizionalmente circonda l'accertamento della responsabilità penale.

Al riguardo, si è condivisibilmente osservato, che, in tal modo, si realizza così una "amministrativizzazione afflittiva" della risposta sanzionatoria in materia di ordine pubblico, che rischia di accentuare l'effetto deterrente nei confronti dell'esercizio del diritto di riunione, anziché attenuarlo.

La natura sostanzialmente penale di sanzioni amministrative di tale entità impone di misurarle con i parametri della Convenzione europea dei diritti dell'uomo cui, in precedenza, si è già fatto cenno.

In chiusura, può richiamarsi, in linea con queste osservazioni, l'insegnamento con cui si è posta in luce la tendenza a utilizzare la depenalizzazione come veicolo per spostare il baricentro dal giudice penale all'autorità amministrativa, mantenendo però intatta – se non accresciuta – la forza afflittiva della sanzione ⁽¹⁹⁾.

5. La pena accessoria del divieto di partecipazione a riunioni pubbliche (art. 10)

L'art. 10 del decreto introduce una nuova pena accessoria, consistente nel «*divieto di partecipare a pubbliche riunioni e di prendere parte a pubblici assembramenti della medesima natura o tipologia di quelli in occasione o a causa dei quali è stato commesso il reato*», applicabile, con la sentenza di condanna, per una serie di delitti commessi «*in occasione o a causa*» di riunioni o assembramenti in luogo pubblico, per una durata compresa tra uno e tre anni; qualora la pena principale irrogata superi i tre anni di reclusione, il divieto è invece parametrato alla durata di quest'ultima, entro il limite massimo di dieci anni.

¹⁹ Si veda, in particolare, C. E. Paliero – A. Travi, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1988, pagina 58 e ss.

La misura si colloca, sul piano sistematico, nell'area delle pene accessorie interdittive collegate alla pronuncia di condanna, più che in quella delle misure di prevenzione amministrativa: è infatti disposta dal giudice penale, presuppone un accertamento di responsabilità e incide in modo diretto sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, in primo luogo il diritto di riunione.

Il catalogo dei reati presupposto, richiamato analiticamente dal legislatore, presenta non pochi profili problematici. Accanto a fattispecie di altissimo disvalore (atti di terrorismo, devastazione e saccheggio, strage, attentati alla sicurezza dei trasporti), compaiono i delitti di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 338 c.p.) e le relative aggravanti (art. 339 c.p.), il cui richiamo congiunto apre lo spazio a letture divergenti sull'effettivo ambito applicativo della pena accessoria: ci si può chiedere, in particolare, se la misura sia limitata alle ipotesi aggravate previste dall'art. 339, ovvero se il rinvio a quest'ultimo serva soltanto a estendere l'operatività del divieto ai casi in cui la violenza o minaccia sia posta in essere con armi, da più persone riunite, o in altre condizioni di particolare gravità, pur restando centrale il delitto base di cui all'art. 338 c.p. ⁽²⁰⁾.

Un'ulteriore criticità riguarda il rapporto tra la nuova pena accessoria e la disciplina generale delle pene accessorie nel caso di reato tentato. L'art. 10 prevede espressamente che il divieto di partecipare a riunioni o assembramenti si applichi al delitto di omicidio «*anche nella forma tentata*», mentre nulla dice in relazione agli altri delitti richiamati. Tale specificazione, interpretata secondo i criteri ordinari di ermeneutica legislativa, sembra implicare, a contrario, che per gli altri reati la pena accessoria sia applicabile solo in caso di consumazione, in deroga al consolidato principio giurisprudenziale secondo cui le pene accessorie si applicano indifferentemente ai delitti consumati e a quelli tentati, quando la legge non disponga diversamente.

Le Sezioni Unite, con la sentenza Ferrara del 28 febbraio 2019, hanno infatti affermato che la natura "conseguenziale" delle pene accessorie le rende normalmente insensibili alla distinzione tra tentativo e consumazione, salvo diversa previsione legislativa espressa. La scelta del legislatore di menzionare il tentativo solo per l'omicidio, lasciando silente il regime relativo alle altre fattispecie, rischia dunque di introdurre un'irragionevole disparità di trattamento e un elemento di disordine sistematico.

Particolarmente discutibile è, poi, la tecnica adottata per le prescrizioni di presentazione alla polizia previste dal comma 3. Quest'ultimo attribuisce al Questore il potere di imporre al condannato, nei casi in cui sussistano specifiche ragioni di pericolosità, l'obbligo di comparire personalmente presso un ufficio o comando di polizia negli orari in cui si svolgono le riunioni o gli assembramenti vietati, modellando il relativo procedimento di convalida sui commi 2-*bis*, 3 e 4 dell'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, in materia di DASPO sportivo. Ne deriva la singolare situazione per cui obblighi accessori rispetto a una pena applicata con

²⁰ Opzione sostenuta da Bernardoni, *Op. cit.*, paragrafo 2.9.

sentenza definitiva vengono sottoposti a convalida da parte di un giudice diverso da quello della condanna, secondo un modulo procedurale concepito per misure di polizia a carattere amministrativo.

Come è stato efficacemente osservato, si tratta di una soluzione inutilmente macchinosa, che avrebbe potuto essere agevolmente evitata configurando tali prescrizioni come modalità esecutive della pena accessoria da stabilire direttamente in sentenza, nel rispetto del principio di personalizzazione della risposta sanzionatoria ⁽²¹⁾.

Infine, la compatibilità della nuova pena accessoria con le garanzie convenzionali in materia di libertà di riunione e di espressione richiede una verifica puntuale alla luce degli articoli 11 e 10 della CEDU. La Corte di Strasburgo ha più volte affermato che ogni restrizione al diritto di partecipare a manifestazioni pubbliche e di esprimere il proprio pensiero in forma collettiva costituisce una «ingerenza» che, per essere giustificata, deve essere prevista dalla legge, perseguire uno scopo legittimo e risultare «*necessaria in una società democratica*», ossia proporzionata e fondata su ragioni pertinenti e sufficienti. Nella sentenza Kudrevičius e altri contro Lituania del 15 ottobre 2015, la Grande Camera ha sottolineato che sanzioni particolarmente incisive, come i divieti prolungati di partecipare a manifestazioni, possono produrre un effetto dissuasivo sull'esercizio del diritto di riunione da parte non solo degli interessati, ma dell'intera collettività.

In questa prospettiva, l'applicazione concreta del nuovo divieto di partecipazione dovrà essere rigorosamente calibrata in funzione della gravità del fatto, del ruolo del singolo nell'episodio di violenza e del rischio effettivo di reiterazione, evitando che la misura si trasformi in un meccanismo punitivo aggiuntivo, sganciato da una vera esigenza di prevenzione.

Sezione II – Armi e responsabilità correlate.

6. Le modifiche in materia di armi e strumenti atti ad offendere (art. 1)

L'art. 1 del decreto interviene sulla legge 18 aprile 1975, n. 110 (T.U.L.P.S.), con l'obiettivo dichiarato di inasprire il trattamento sanzionatorio per le condotte di porto di armi da punta e taglio. Per vero, la disciplina delle armi bianche, già oggetto di un coacervo normativo di non agevole ricostruzione ⁽²²⁾, si complica ulteriormente per effetto delle modifiche in commento.

6.1. Il nuovo art. 4, comma 8, T.U.L.P.S.

In particolare, dopo il settimo comma dell'art. 4 del T.U.L.P.S., è stato aggiunto un nuovo comma ottavo che punisce «*chiunque, senza giustificato motivo, porta fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa strumenti dotati di lama affilata*

²¹ Ancora Bernardoni, *Op. cit.*, paragrafo 2.9.

²² Cfr. G. De Francesco, *I reati in materia di armi, munizioni e materie esplodenti*, Milano, 1985; T. Padovani, voce *Armi, munizioni e materie esplodenti (reati in materia di)*, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987, p. 282 ss.

o appuntita eccedente in lunghezza i centimetri otto» con la reclusione da sei mesi a tre anni. La disposizione introduce un'ipotesi specifica riferita a determinati strumenti, il cui porto ingiustificato costituisce ora una nuova fattispecie delittuosa. Rispetto alla contravvenzione "generale" prevista dall'art. 4, comma 3 ⁽²³⁾, essa si distingue, sotto il profilo sanzionatorio, per la riduzione del minimo edittale – fissato in sei mesi di reclusione anziché un anno di arresto – e per l'eliminazione della pena pecuniaria ⁽²⁴⁾.

Sul piano della continuità normativa, la nuova fattispecie si pone come norma speciale rispetto al comma 3 dell'art. 4, con riguardo agli strumenti dotati di lama affilata o appuntita di lunghezza superiore a otto centimetri: per tali condotte si realizza dunque una successione di leggi penali nel tempo, governata dall'art. 2 c.p. In particolare, poiché la pena massima rimane invariata mentre il minimo edittale è ridotto a sei mesi, il nuovo delitto – nonostante l'apparente inasprimento "nominalistico" – potrebbe, in linea teorica, risultare più favorevole per l'imputato ai sensi dell'art. 2, comma 4, c.p., per i casi in cui la sanzione concretamente applicabile non superi l'anno di reclusione, ferma restando la necessità di ancorare la scelta della norma più favorevole alla verifica *in concreto* ⁽²⁵⁾ degli aspetti di disciplina collegati ⁽²⁶⁾.

Non può poi tacersi un ulteriore profilo di irrazionalità, rilevabile sul piano della coerenza interna al sistema sanzionatorio delineato dall'art. 4 T.U.L.P.S. nel suo complesso. Il comma 4 ⁽²⁷⁾ del medesimo articolo vieta il porto di armi nelle riunioni pubbliche anche a chi sia munito di regolare licenza, prevedendo pene ben più

²³ L'art. 4, comma 3, richiamando il comma 2, punisce con l'arresto da uno a tre anni e con l'ammenda da 1.000 e 10.000 euro, chiunque, senza giustificato motivo, porta fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche, nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona, nonché i puntatori laser o oggetti con funzione di puntatori laser, di classe pari o superiore a 3b, secondo le norme CEI EN 60825- 1, CEI EN 60825- 1/A11, CEI EN 60825- 4.

²⁴ Soluzione immediatamente criticata dai primi commentatori. In tal senso, v. *Servizi studi del Senato e della Camera, Dossier n. 651*, d.l. n. 23/2026 – A.S. n. 1818, 3 marzo 2026, p. 10; P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *Sistema penale*, 3 marzo 2026, par. 2.1.1.

²⁵ In argomento, per tutti, v. M. Pelissero, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2026, p. 156 ss.

²⁶ Per la generale problematica della successione di norme in presenza di trasformazione dell'illecito da contravvenzione a delitto, cfr. Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2009, n. 24468, Rizzoli, in Cass. pen., 2009, p. 4165 ss.

²⁷ L'art. 4, comma 4, T.U.P.S. così recita: «È vietato portare armi nelle riunioni pubbliche anche alle persone munite di licenza. Il trasgressore è punito con l'arresto da due a quattro anni e con l'ammenda da 3.000 euro a 20.000 euro. La pena è dell'arresto da tre a sei anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 20.000 euro quando il fatto è commesso da persona non munita di licenza».

elevate; il porto degli stessi strumenti con lama superiore a otto centimetri in contesti diversi dalle riunioni pubbliche risulta ora sanzionato come delitto, con un minimo edittale inferiore a quello della corrispondente contravvenzione, il che rende la risposta sanzionatoria complessiva difficilmente riconducibile a una scala di disvalore coerente.

Si tratta di una disarmonia che contrasta con i canoni di uguaglianza e razionalità sanciti dall'art. 3 Cost., così come più volte declinati dalla Corte costituzionale ⁽²⁸⁾.

6.2. La riforma dell'art. 4-bis T.U.L.P.S.

Contestualmente, il decreto riscrive il comma 1 dell'art. 4-bis del T.U.L.P.S., ampliando il catalogo degli strumenti vietati. Alla previgente fattispecie ⁽²⁹⁾ vengono ora affiancati, mediante una riscrittura integrale del medesimo comma 1, le seguenti categorie di strumenti ⁽³⁰⁾: strumenti con lama a due tagli e punta acuta; coltelli a lama pieghevole di lunghezza pari o superiore a cinque centimetri, a un solo taglio e punta acuta, muniti di meccanismo di blocco o a scatto ovvero apribili con una sola mano; coltelli del tipo «a farfalla»; strumenti camuffati od occultati in altri oggetti. L'elenco, per espressa scelta legislativa, deve ritenersi tassativo, con la conseguenza che strumenti dotati di caratteristiche analoghe ma non esattamente riconducibili alle descrizioni tipizzate restano esclusi dall'ambito di applicazione della norma, ricadendo eventualmente nel più ampio alveo dell'art. 4, commi 2 e 3, T.U.L.P.S. ⁽³¹⁾. La tecnica casistica adottata – che si sostituisce alla precedente clausola generale riferita alle «*armi per cui non è ammessa licenza*» – espone la disposizione a critiche sotto molteplici profili. Il primo, e più immediato, attiene al principio di tassatività-determinatezza di cui all'art. 25, comma 2, Cost.: descrizioni quali «*meccanismo di blocco della lama*», «*sistema a scatto*» o «*apertura con una sola mano*» sono suscettibili di dar luogo a incertezze applicative non trascurabili, in quanto fanno dipendere la qualificazione penale da caratteristiche tecnico-costruttive difficilmente

²⁸ C. cost., 25 settembre 2018, n. 222; C. cost., 21 febbraio 2019, n. 40.

²⁹ Il testo dell'art. 4-bis, comma 1, l. 110/1975 ante riforma era il seguente: «*Chiunque porta fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa un'arma per cui non è ammessa licenza è punito con la reclusione da uno a tre anni, salvo che il fatto costituisca più grave reato*».

³⁰ L'art. 4-bis, comma 1, l. 110/1975, nel testo vigente dopo la riforma recita: «*alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, porta un'arma per cui non è ammessa licenza, compresi gli strumenti con lama a due tagli e a punta acuta, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La medesima pena si applica a chiunque porta, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, strumenti con lama pieghevole di lunghezza pari o superiore a centimetri cinque, a un taglio e a punta acuta, muniti di meccanismo di blocco della lama o a scatto oppure apribili con una sola mano, nonché strumenti dotati di lama affilata o appuntita del tipo "a farfalla" oppure camuffati da altri strumenti od occultati in altri oggetti*».

³¹ Bernardoni, op. cit., par. 2.1.1; Dossier n. 651, cit., p. 13.

riconducibili entro il paradigma della tassatività, oltre che non agevolmente percepibile dal destinatario del precetto ⁽³²⁾.

Il secondo profilo critico concerne l'assenza, nel testo riformulato dell'art. 4-*bis*, della clausola «*senza giustificato motivo*» che presidia invece il nuovo comma 8 dell'art. 4. Il raffronto tra i due testi rende plasticamente evidente la potenziale irrazionalità dell'intervento riformatore.

Ne viene che mentre il porto degli strumenti di cui all'art. 4, comma 8, è penalmente rilevante solo in assenza di una giustificazione – che può essere integrata da ragioni professionali, sportive o ricreative – il divieto del porto degli strumenti elencati nell'art. 4-*bis* riformulato sembra configurarsi come assoluto e incondizionato, alla stregua del porto delle armi proprie non licenziabili. Con la conseguenza che soggetti che portino con sé, per ragioni del tutto legittime, uno degli strumenti tipizzati – si pensi a un *sommelier* che utilizzi un coltello pieghevole dotato di meccanismo di blocco, o a un artigiano che impieghi strumenti da taglio con lama a due tagli – potrebbero risultare automaticamente esposti alla sanzione penale, senza alcuna possibilità di addurre il giustificato motivo a discarico.

Sarà, dunque, compito dell'interprete avallare una lettura costituzionalmente orientata, in ossequio al principio di offensività ⁽³³⁾, in grado di circoscrivere l'applicazione dell'art. 4-*bis* a fronte della dimostrazione di un contesto oggettivamente incompatibile con finalità lecite (in linea con la *ratio* dell'illecito), secondo gli insegnamenti già elaborati in relazione al porto delle armi proprie in senso stretto ⁽³⁴⁾.

Il terzo, e forse più vistoso, profilo di irrazionalità è quello che emerge dal raffronto diretto tra le cornici edittali delle due norme, che può essere così schematizzato: il porto di un coltello pieghevole con lama di cinque centimetri dotato di meccanismo di scatto (art. 4-*bis*, comma 1) è punito più severamente (reclusione da uno a tre anni) del porto di un coltello con lama singola di lunghezza superiore agli otto centimetri privo di meccanismo di scatto (art. 4, comma 8: reclusione da sei mesi a tre anni). Sicché strumenti potenzialmente più pericolosi sul piano dell'offesa ricevono un trattamento sanzionatorio minimo dimezzato rispetto a strumenti tecnicamente più sofisticati ma dimensionalmente più contenuti ⁽³⁵⁾. L'irrazionalità dell'esito è difficilmente contestabile: il legislatore, affidandosi a un criterio tecnico-formale – la presenza di un meccanismo di scatto o blocco – piuttosto che a un criterio di offensività concreta, ha disegnato un sistema sanzionatorio che – quantomeno in

³² Sul principio di determinatezza come limite al potere punitivo, F. Palazzo, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979, p. 288 ss.; più di recente, V. Manes, *Il principio di offensività nel diritto penale*, Torino, 2005, p. 62 ss. Per la ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, v. M. Pelissero, *Manuale*, cit., p. 130 ss.

³³ V. C. cost., 11 luglio 1991, n. 333; C. cost., 25 luglio 2000, n. 354.

³⁴ Cfr. Cass., Sez. I, 4 maggio 2017, n. 27672, in Cass. pen., 2018, p. 211.

³⁵ *Dossier n. 651*, cit., p. 14.

linea generale e astratta – non riflette una scala di disvalore coerente, nuovamente in contrasto con i principi di razionalità che devono governare il sistema penale ⁽³⁶⁾.

6.3. Rapporti tra art. 4, comma 8, e art. 4-bis: specialità reciproca

Per gli strumenti con lama superiore agli otto centimetri che rientrino contestualmente nell'elenco tipizzato dell'art. 4-bis, comma 1, riformulato – si pensi, in primo luogo, agli strumenti con lama a due tagli e punta acuta di lunghezza eccedente gli otto centimetri – le due norme si pongono in un rapporto di specialità reciproca: l'art. 4, comma 8, è speciale rispetto all'art. 4, comma 3, per la specificazione della lunghezza della lama; l'art. 4-bis, comma 1, è speciale rispetto al medesimo art. 4, comma 8, per la caratteristica morfologica della doppia affilatura. Sicché, nessuna delle due norme è, rispetto all'altra, in rapporto di specialità unilaterale, poiché ciascuna contiene un elemento specializzante che l'altra non possiede: la soglia degli otto centimetri (art. 4, comma 8) e la conformazione a doppio taglio o a scatto (art. 4-bis, comma 1).

Il problema non è di poco conto, perché investe direttamente la disciplina del concorso apparente di norme ⁽³⁷⁾. La giurisprudenza delle Sezioni Unite, con la sentenza 28 ottobre 2010, n. 1235, Giordano, in Cass. pen., 2011, p. 2584, ha affermato con nettezza che, in presenza di specialità reciproca, il criterio di cui all'art. 15 c.p. non è applicabile – difettando un rapporto di *genus a species* – e che le due norme concorrono tra loro, imponendo l'applicazione di entrambe. Questo approccio, ribadito successivamente ⁽³⁸⁾, è stato notoriamente criticato da parte della dottrina, che ha sottolineato come esso rischi di trasformare il concorso apparente in una fonte di aggravamento sanzionatorio non voluto dal legislatore, in contrasto con il principio del *ne bis in idem* sostanziale ⁽³⁹⁾.

Applicando meccanicamente l'orientamento delle Sezioni Unite al caso in esame, il soggetto che porti fuori dall'abitazione uno strumento con lama a doppio taglio, appuntita e di lunghezza superiore agli otto centimetri dovrebbe rispondere, in concorso, tanto del delitto di cui all'art. 4, comma 8, quanto di quello di cui all'art. 4-bis, comma 1, secondo i dettami di cui all'art. 81 c.p. Un esito manifestamente irrazionale, che necessariamente impone di essere evitato sul piano interpretativo.

Una prima via percorribile è quella di ritenere, in ragione dell'introduzione contestuale delle due disposizioni e dell'esigenza di coerenza sistematica, che la

³⁶ C. cost., 25 settembre 2018, n. 222; C. cost., 21 febbraio 2019, n. 40; per la specifica applicazione al diritto penale delle armi, cfr. C. cost., 17 luglio 2002, n. 360

³⁷ Per un inquadramento, v. Pelissero, *Manuale*, cit., p. 637 ss.

³⁸ Cfr., tra le molte, Cass., Sez. II, 19 novembre 2019, n. 1994, in Cass. pen., 2020, p. 2178; Cass., Sez. I, 14 gennaio 2021, n. 8917.

³⁹ Cfr. G. Fiandaca - E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, IX ed., Bologna, 2024, p. 682 ss.; F. Mantovani, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna, 1966, p. 341 ss.; più di recente, A. Vallini, *Concorso apparente di norme e specialità reciproca: verso un superamento del criterio logico-formale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1764 ss.

nuova fattispecie di cui all'art. 4, comma 8, abbia carattere residuale rispetto all'art. 4-*bis*, comma 1: ogniqualvolta lo strumento presenti le caratteristiche morfologiche tipizzate dall'art. 4-*bis* – a prescindere dalla lunghezza della lama – troverà applicazione esclusivamente quest'ultima norma; il comma 8 dell'art. 4 opererà soltanto come norma di chiusura per le lame singole superiori agli otto centimetri che non rientrino in nessuna delle categorie elencate nell'art. 4-*bis* ⁽⁴⁰⁾.

Una seconda via, meno formalistica, è quella di valorizzare il principio di consunzione o assorbimento, riconoscendo che la norma dotata di maggiore specificità tecnico-descrittiva – l'art. 4-*bis* –*consuma* la norma generale, in quanto esprime in modo più compiuto il disvalore della condotta ⁽⁴¹⁾.

In entrambi i casi, la soluzione conduce al medesimo risultato pratico: applicazione esclusiva dell'art. 4-*bis*, comma 1, per gli strumenti che presentino le caratteristiche ivi tipizzate, con conseguente esclusione del concorso formale e del relativo aggravamento di pena.

6.4. Le sanzioni amministrative accessorie e i difetti di coordinamento

Il comma nono ⁽⁴²⁾ dell'art. 4 (introdotto dall'art. 1 del decreto), è stato inserito un doppio binario sanzionatorio che affianca alla pena detentiva una serie di misure amministrative accessorie. In particolare, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che accertino i fatti di cui al comma 8 sono tenuti a trasmettere i relativi atti al Prefetto territorialmente competente, il quale può irrogare, per una durata non eccedente l'anno, una o più delle seguenti misure: la sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, ovvero il divieto di conseguire tali titoli; la sospensione della licenza di porto d'armi ovvero il divieto di ottenerla. Il medesimo meccanismo è esteso, per effetto del nuovo comma 2-*bis* dell'art. 4-*bis*, anche alle fattispecie ivi previste, mediante un rinvio alle disposizioni introdotte per l'art. 4.

La natura giuridica di tali misure non è di immediata definizione.

In primo luogo, si segnala che l'avvio dell'iter sanzionatorio amministrativo non pare immediatamente riconducibile all'accertamento del reato presupposto, bensì al mero accertamento del dato storico-fattuale, del semplice porto degli strumenti ivi menzionati. Difatti, si prevede che la trasmissione degli atti al Prefetto consegua al semplice accertamento dei «*fatti di cui all'ottavo comma*» e non alla conseguente

⁴⁰ Bernardoni, op. cit., par. 2.1.1.

⁴¹ Per un inquadramento, v. M. Romano, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, III ed., Milano, 2004, sub art. 15, p. 178 ss.

⁴² Invero, si è rilevata la possibile "criticità" dell'esatta individuazione del comma di riferimento, giacché i primi commentatori hanno segnalato che la disciplina in commento potrebbe considerarsi inserita direttamente nel comma ottavo, con le inevitabili difficoltà di coordinamento con le disposizioni che vi fanno rinvio. Così Bernardoni, op. cit., par. 2.1.1; Dossier n. 651, cit., p. 11.

responsabilità penale. Il che, quantomeno di primo acchito, lascia intendere che i due piano sanzionatori siano tra loro scollegati.

Inoltre, pur se trattasi di sanzioni formalmente qualificate come «*amministrative accessorie*», presentano tuttavia un contenuto afflittivo non trascurabile – la privazione o la limitazione di titoli abilitativi di rilevante utilità pratica – che, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte EDU a partire dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi, potrebbe indurre a qualificarle come *sostanzialmente penali*, con conseguente applicazione delle garanzie di cui all’art. 6 CEDU, tra cui il diritto al contraddittorio e alla presunzione di innocenza.

Sul punto, non può ignorarsi che la Corte costituzionale, con la sentenza 18 luglio 2019, n. 193, ha affermato che anche le misure formalmente amministrative, allorché presentino una funzione prevalentemente punitiva e un apprezzabile grado di severità, soggiacciono ai principi fondamentali ricavabili dall’art. 27 Cost. e dalla CEDU ⁽⁴³⁾.

7. La responsabilità «genitoriale» per il porto d’armi del minore (art. 4-ter T.U.L.P.S.)

Il nuovo art. 4-ter T.U.L.P.S. – inserito dall’art. 1, comma 1, lett. c), del decreto – introduce una sanzione amministrativa pecuniaria, compresa tra 200 e 1.000 euro, a carico dell’esercente la responsabilità genitoriale nel caso in cui un minore di anni diciotto commetta uno dei reati previsti dagli artt. 4 o 4-bis della medesima legge.

La disposizione si colloca in un filone legislativo già inaugurato, nell’ambito del medesimo “*pacchetto sicurezza*”, dall’art. 2 del decreto, che introduce meccanismi analoghi – pur con significative differenze ⁽⁴⁴⁾ – nel quadro del d.l. 123/2023, conv. in l. 159/2023, in materia di prevenzione della violenza giovanile, e della l. 71/2017 in materia di bullismo e *cyberbullismo*. La scelta, dunque, esprime una precisa opzione di politica del diritto volta a responsabilizzare in via sanzionatoria i titolari della potestà genitoriale per i fatti illeciti dei minori loro affidati ⁽⁴⁵⁾.

Sul piano strutturale, la fattispecie configura un’ipotesi evidente di *responsabilità per fatto altrui*: il presupposto oggettivo della sanzione non è una condotta dell’esercente la responsabilità genitoriale (nei cui confronti non si richiede l’adozione di alcuna precedente iniziativa di “allerta”), ma la commissione di un reato

⁴³ In argomento, v. F. Mazzacava, *Le pene nascoste. Principio di legalità e tipologie di sanzioni penali*, Torino, 2017, p. 118 ss.; M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario*, Torino, 2008, p. 44 ss.

⁴⁴ Si consideri che la sanzione nei confronti dell’esercente la responsabilità genitoriale può conseguire, nel caso previsto dal d.l. 123/2023, successivamente all’ammonizione prefettizio, disciplinato dall’art. 3-bis del d.lgs. 159/2011, che, tra l’altro, prevede che il minore sia convocato unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la potestà genitoriale.

⁴⁵ Bernardoni, op. cit., par. 2.1.2; UCPI, Memoria sull’A.S. n. 1818, 2026, p. 4 ss.; Dossier n. 651, cit., pp. 16–17.

da parte del minore; reato che, per vero, può rappresentare un fatto isolato e, nei casi di cui all'art. 4-*bis*, è indifferente alla possibilità di giustificare il porto.

Il testo della norma non richiede, nemmeno in via implicita, l'accertamento di una condotta omissiva del responsabile genitoriale – una *culpa in vigilando* o *in educando* – né la prova di un nesso causale tra il comportamento del genitore e l'illecito del figlio; la responsabilità sembra fondarsi esclusivamente sul dato oggettivo della commissione del reato da parte del minore e sull'esistenza del rapporto genitoriale o di esercizio della responsabilità genitoriale al momento del fatto ⁽⁴⁶⁾.

La tensione con i principi fondamentali dell'ordinamento sanzionatorio è di immediata evidenza. L'art. 3 della l. 24 novembre 1981, n. 689 – il cui impianto costituisce la "*parte generale*" del diritto sanzionatorio amministrativo – stabilisce che ciascuno possa essere ritenuto responsabile in via amministrativa esclusivamente «*della propria azione od omissione, cosciente e volontaria*», escludendo così, anche in questo settore, ogni forma di responsabilità per fatto altrui. Significativamente, lo stesso art. 4-*ter* richiama le disposizioni della l. 689/1981 «*in quanto compatibili*»: ma si tratta di una clausola di salvezza che, lungi dal risolvere il problema, ne accentua la portata, poiché esplicita la consapevolezza del legislatore di muoversi in un ambito governato da quei principi, salvo poi derogarvi senza fornire alcun temperamento effettivo che valga a salvaguardarne l'operatività ⁽⁴⁷⁾.

Il profilo di illegittimità si declina su più livelli. In primo luogo, sul piano costituzionale interno: la Corte costituzionale ha costantemente affermato, a partire dalla sentenza 30 ottobre 1987, n. 364, che il principio di personalità della responsabilità punitiva, sancito dall'art. 27, comma 1, Cost., esprime un nucleo essenziale di colpevolezza personale che non ammette deroghe nemmeno nel settore del diritto amministrativo punitivo, ogni qual volta la sanzione presenti caratteri di afflittività tali da avvicinarla alla sanzione penale in senso sostanziale ⁽⁴⁸⁾.

In secondo luogo, sul piano convenzionale: questa previsione contrasta con i c.d. criteri Engel ⁽⁴⁹⁾, poiché sebbene il *quantum* della sanzione ex art. 4-*ter* (da 200 a 1.000 euro) possa sembrare contenuto, il meccanismo applicativo – automatico, senza accertamento di colpa e senza possibilità per il genitore di provare la propria diligenza – avvicina la fattispecie ai paradigmi di responsabilità oggettiva che la giurisprudenza di Strasburgo ha costantemente ritenuto incompatibili con il diritto a un equo processo sancito dall'art. 6, § 2, CEDU ⁽⁵⁰⁾.

⁴⁶ In argomento, v. E. Dolcini - G.L. Gatta, *Codice penale commentato*, V ed., Milano, 2021, sub art. 27 Cost.; in senso analogo, UCPI, Memoria, cit., p. 5.

⁴⁷ Bernardoni, op. cit., par. 2.1.2

⁴⁸ C. cost., 26. marzo 2015, n. 49; C. cost., 24 ottobre 2019, n. 223; cfr. altresì C. cost., 18 luglio 2019, n. 193

⁴⁹ Elaborati a partire dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi.

⁵⁰ Corte EDU, 7 ottobre 1988, Salabiaku c. Francia, § 28; Corte EDU, Grande Camera, 23 luglio 2002, Janosevic c. Svezia, § 100 ss.; in dottrina, F. Mazzacuva, *Le pene nascoste*, cit., p. 156 ss.

In terzo luogo, sul piano della razionalità intrinseca della disposizione, non può ignorarsi come il genitore non sia titolare di un potere giuridico di impedire materialmente che il figlio maggiore di quattordici anni – penalmente imputabile – porti con sé uno strumento vietato fuori dall’abitazione: il codice civile attribuisce ai genitori la potestà di educazione e di indirizzo, non un potere di controllo fisico continuativo sul minore adolescente. La sanzione finisce quindi per colpire un soggetto – il genitore – che, in concreto, non aveva né la possibilità né la ragionevole aspettativa di impedire il fatto del figlio, trasformandosi nella creazione di una pretesa aggiuntiva sul rapporto di filiazione piuttosto che in uno strumento di incentivo a condotte diligenti ⁽⁵¹⁾.

Appare dunque difficilmente contestabile che la norma in esame si esponga a una seria censura di illegittimità costituzionale, sia per violazione del principio di personalità della responsabilità punitiva sancito dall’art. 27, comma 1, Cost., sia per manifesta irragionevolezza ai sensi dell’art. 3 Cost., nella misura in cui sanziona un soggetto per un fatto altrui senza richiedere alcun accertamento del nesso tra la sua condotta e l’illecito del minore. Una eventuale declaratoria di incostituzionalità “nella parte in cui” la disposizione non contempla la possibilità per il genitore di provare di avere correttamente esercitato la propria responsabilità genitoriale – sul modello della prova liberatoria già prevista in altri meccanismi di responsabilità indiretta, come quello delineato dall’art. 6, comma 3, l. 689/1981 – rappresenterebbe la soluzione maggiormente coerente con i principi costituzionali e convenzionali di riferimento ⁽⁵²⁾.

Sezione III – Reati contro patrimonio e persona.

8. L’ampliamento dell’art. 624-bis c.p.: il furto con strappo e con destrezza in casi particolari (art. 3)

L’art. 3 del decreto interviene sull’art. 624-bis c.p. ampliandone l’ambito applicativo mediante l’aggiunta, al secondo comma, di una nuova fattispecie che punisce «*chi si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, strappandola di mano o di dosso alla persona ovvero agendo con destrezza su mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità, strumenti informatici o telematici o telefoni cellulari o su denaro o beni di valore tale da determinare un danno patrimoniale di rilevante gravità*». Il testo previgente dell’art. 624-bis, comma 1, c.p. limitava la fattispecie al furto commesso «*in un edificio o in un altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di esso*» e al furto commesso «*su una cosa portata dalla persona*», lasciando le condotte borseggio-pickpocketing alla disciplina dell’art. 625, n. 4, c.p., che – a differenza

⁵¹ UCPI, Memoria, cit., p. 6; in termini generali sulla struttura delle responsabilità per fatto altrui nel diritto punitivo, C.E. Paliero - A. Travi, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1988, p. 210 ss.

⁵² cfr., per un ragionamento analogo in relazione alla responsabilità del datore di lavoro per gli illeciti del dipendente, C. cost., 27 aprile 1994, n. 168.

dell'art. 624-*bis* – non prevedeva la procedibilità d'ufficio né l'arresto facoltativo in flagranza per le ipotesi meno gravi.

La novella legislativa mira dichiaratamente a colmare tale lacuna, elevando il borseggio e il furto digitale al rango di fattispecie autonoma, con il connesso inasprimento del regime processuale e sanzionatorio.

Sul piano della tecnica legislativa, la disposizione cumula in un'unica fattispecie due distinte situazioni che rispondono a logiche differenti: da un lato, il furto con destrezza avente ad oggetto beni specificamente elencati (mezzi di pagamento anche elettronici, documenti di identità, strumenti informatici o telematici, telefoni cellulari), indipendentemente dal valore del bene sottratto; dall'altro, il furto con destrezza su «denaro o beni» diversi da quelli elencati, punibile solo ove il danno patrimoniale risultante sia di «rilevante gravità».

La struttura bipartita crea immediatamente un problema interpretativo di rilievo: il requisito del danno patrimoniale di rilevante gravità opera come elemento costitutivo soltanto nella seconda ipotesi, mentre per gli oggetti tipizzati nella prima parte dell'elenco – mezzi di pagamento, documenti, telefoni, strumenti informatici – il furto con destrezza integra la fattispecie a prescindere dal valore del bene sottratto. Ne discende che ove oggetto del furto con destrezza sia uno dei beni tipizzati, non essendo richiesto il requisito del danno patrimoniale di rilevante gravità quale elemento costitutivo, tale circostanza potrà tuttavia essere contestata autonomamente come aggravante comune ai sensi dell'art. 61, n. 7, c.p.

L'ipotesi non è di scuola: il furto con destrezza di un telefono cellulare di elevato valore commerciale – si pensi ai dispositivi di fascia alta il cui prezzo supera agevolmente i mille euro – integra la nuova fattispecie dell'art. 624-*bis* anche senza che il valore del bene rilevi come elemento costitutivo, ma lo stesso valore potrà integrare l'aggravante ex art. 61, n. 7, c.p., con applicazione del corrispondente aumento di pena⁽⁵³⁾.

Si realizza così una asimmetria strutturale: per i beni non elencati, il danno di rilevante gravità è elemento costitutivo, con conseguente esclusione dal giudizio di bilanciamento dell'aumento di pena a ciò collegato; per i beni elencati, il medesimo danno opererebbe come aggravante ordinaria, soggetta al bilanciamento⁽⁵⁴⁾.

Un secondo profilo problematico attiene alla scelta di elevare le aggravanti a elementi costitutivi della nuova fattispecie. La trasformazione dell'aggravante della destrezza (art. 625, n. 4, c.p.) e di quella del danno patrimoniale di rilevante gravità (art. 61, n. 7, c.p.) in elementi del fatto tipico, oltre ad incidere sull'operatività del

⁵³ Per vero, il comma terzo dello stesso articolo, prevede la reclusione da cinque a dieci anni e della multa da euro 1.000 a euro 2.500 se il reato è aggravato da una o più delle circostanze previste nel primo comma dell'articolo 625 ovvero se ricorre una o più delle circostanze indicate all'articolo 61.

⁵⁴ Sulla struttura dei reati a fattispecie plurima e sulla distinzione tra elementi costitutivi e circostanze aggravanti, cfr. G. De Vero, *Circostanze del reato e commisurazione della pena*, Milano, 1983, p. 28 ss.

bilanciamento, rivela una possibile irrazionalità sotto il profilo sanzionatorio: mentre il furto aggravato dalla destrezza ex art. 625, n. 4, c.p. è punito con la reclusione da due a sei anni e la multa da 927 a 1.500 euro ⁽⁵⁵⁾; il nuovo art. 624-*bis*, comma 1, prevede la reclusione da quattro a sette anni e la multa da 927 a 1.500 euro ⁽⁵⁶⁾, con possibili riflessi sul principio di proporzionalità della pena ⁽⁵⁷⁾.

In terzo luogo, la nuova fattispecie pone un problema di continuità normativa rispetto alle condotte in precedenza sussunte nell'art. 625, n. 4, c.p. Per il furto con destrezza su beni diversi da quelli tipizzati, in assenza del danno di rilevante gravità, la condotta resta disciplinata dal solo art. 625, n. 4, c.p. Per contro, le condotte già punite ai sensi dell'art. 625, n. 4, c.p. e che ora ricadono nel nuovo art. 624-*bis* soggiacciono ad un trattamento più severo per effetto dell'innalzamento dei limiti minimo e massimo di reclusione: in tali casi, trovando applicazione l'art. 2, comma 4, c.p., il giudice dovrà applicare la norma previgente se più favorevole in concreto, limitatamente ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto ⁽⁵⁸⁾.

9. La rapina aggravata commessa da un «gruppo organizzato»: il nuovo art. 628-*bis* c.p.

La novità più rilevante introdotta dall'art. 3 del decreto è certamente il nuovo art. 628-*bis* c.p., rubricato «*Rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato*».

La disposizione si inserisce in un contesto normativo già caratterizzato da un'articolata stratificazione di fattispecie aggravate: l'attuale art. 628, comma 3, c.p. contempla infatti un ampio catalogo di circostanze aggravanti speciali, che vanno dall'uso di armi, del travisamento o della partecipazione di più persone riunite (n. 1), alla violenza che pone la vittima in stato di incapacità di volere o di agire (n. 2), fino alle ipotesi legate ai luoghi o alle caratteristiche della persona offesa, quali la commissione del fatto nei luoghi di cui all'art. 624-*bis* o in luoghi tali da ostacolare la difesa, all'interno di mezzi di pubblico trasporto o in danno di chi stia fruendo di servizi bancari o postali, nonché nei confronti di persone ultrasessantacinquenni (nn. 3-*bis*, 3-*ter*, 3-*quater* e 3-*quinquies*).

Il legislatore del 2026, anziché limitarsi ad aggravare ulteriormente il trattamento sanzionatorio già previsto dall'art. 628, comma 3, c.p., ha scelto di introdurre una fattispecie autonoma – pur qualificata espressamente come «*rapina aggravata*» – dotata di una propria autonoma cornice edittale e di un regime processuale distinto.

⁵⁵ Trattamento sanzionatorio così modificato dall'art. 1, comma 7, l. 23 giugno 2017, n. 103.

⁵⁶ Nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 5, comma 1, lett. A), l. 26 aprile 2019, n. 36.

⁵⁷ UCPI, Memoria, cit., p. 9 ss. In argomento, v. C. cost., 15 maggio 2024, n. 86; C. cost., 21 febbraio 2019, n. 40.

⁵⁸ in termini generali sulla successione di norme penali in materia di circostanze elevate a elementi costitutivi, Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2009, n. 24468, Rizzoli, cit.; Cass., Sez. Un., 19 aprile 2012, n. 34952, Giagnori, in Cass. pen., 2013, p. 499.

La fattispecie punisce con la reclusione da dieci a venticinque anni e la multa da seimila a novemila euro la rapina propria di cui all'art. 628, comma 1, c.p. commessa in presenza di tre elementi costitutivi cumulativamente richiesti. Il primo è rappresentato dall'oggetto materiale o dal soggetto passivo qualificati: la rapina deve essere commessa «*in danno*» di istituti di credito, uffici postali, sportelli automatici, veicoli adibiti al trasporto di valori, ovvero di locali attrezzati per il deposito e la custodia di valori. L'elenco è tassativo e riprende, ampliandola, la categoria già contemplata dall'art. 628, comma 3, n. 6, c.p. La scelta di limitare la nuova fattispecie alla sola rapina propria – con esclusione della rapina cosiddetta impropria di cui all'art. 628, comma 2, c.p. – è coerente con la logica strutturale della disposizione, che presuppone una pianificazione preventiva incompatibile con la dinamica della rapina impropria, che sorge solo in itinere rispetto all'esecuzione della rapina ⁽⁵⁹⁾.

Il secondo elemento costitutivo è la pluralità di autori «*tra loro organizzati*», nozione su cui si concentrano, come si vedrà nel paragrafo seguente, i più rilevanti problemi interpretativi.

Il terzo elemento è dato dalle modalità di operare del gruppo, che deve presentare almeno una delle caratteristiche elencate: «*scorrere in armi le campagne o le pubbliche vie*»; fare uso di dispositivi esplosivi; impiegare armi; utilizzare sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose; oppure impiegare «*ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o sabotaggio*».

Quest'ultima clausola residuale – «*ogni altra tecnica o metodo*» – introduce un elemento di potenziale indeterminazione che rischia di dilatare l'ambito applicativo della fattispecie in modo difficilmente prevedibile ex ante, in tensione con il principio di tassatività di cui all'art. 25, comma 2, Cost. ⁽⁶⁰⁾.

Un rilievo merita altresì la clausola «*scorre in armi le campagne o le pubbliche vie*», che richiama in modo pressoché letterale la storica fattispecie del brigantaggio e delle bande armate, già conosciute dal codice Zanardelli del 1889 e successivamente confluite nel codice Rocco: la sua inclusione nel contesto della rapina aggravata appare anacronistica e difficilmente raccordabile con le concrete fenomenologie criminali contemplate dalla norma, che sembrano piuttosto orientate verso forme di criminalità organizzata ad alta tecnologia operativa (si pensi agli attacchi agli sportelli automatici mediante esplosivi, noti come «*ATM bombing*»), rispetto alle quali l'immagine evocata dalla clausola dello «*scorrere in armi*» per le vie pubbliche appare del tutto incongrua ⁽⁶¹⁾.

Il confronto con la cornice edittale già prevista per le aggravanti dell'art. 628, comma 3, c.p. evidenzia la straordinaria severità del nuovo trattamento sanzionatorio. La rapina aggravata ai sensi del comma 3 è punita con la reclusione da cinque a venti

⁵⁹ Bernardoni, op. cit., par. 2.3; Dossier n. 651, cit., pp. 26–30

⁶⁰ Cfr. F. Palazzo, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, cit., p. 358 ss.

⁶¹ Dossier n. 651, cit., p. 28; in senso analogo, L. Della Ragione, *Le novità del d.l. sicurezza n. 23 del 2026*, 2026, p. 6.

anni e la multa da 2.000 a 4.000 euro; se concorrono due o più aggravanti di cui al terzo comma ovvero se una di queste concorre con altra fra quelle dell'art. 61 c.p., la pena è della reclusione da sette a vent'anni e della multa da 2.500 a 4.000 euro.

Il nuovo art. 628-*bis* prevede un minimo edittale di dieci anni di reclusione – il doppio rispetto al minimo dell'art. 628, comma 3 – e un massimo di venticinque anni, con una multa minima di seimila euro pari a tre volte quella prevista dalla norma previgente. È dunque una fattispecie che, sul piano sanzionatorio, si avvicina sensibilmente alle pene previste per i delitti più gravi contro la persona, come l'omicidio volontario non aggravato (art. 575 c.p.: reclusione non inferiore a ventun anni) e il sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.: reclusione da venticinque a trenta anni), ponendo un interrogativo non eludibile sulla proporzionalità della risposta sanzionatoria rispetto al disvalore del fatto, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale in materia ⁽⁶²⁾.

9.1. La nozione di «gruppo organizzato»: problemi interpretativi

La nozione di «*gruppo organizzato*» costituisce il principale nodo ermeneutico della nuova fattispecie, tantopiù che il legislatore non ha fornito alcuna definizione, affidando interamente all'interprete il compito di delimitarne i confini. Un'analisi sistematica del dato positivo rivela che la formula ricorre, con varianti lessicali, in almeno tre distinti contesti normativi, ciascuno dei quali ha generato una propria elaborazione giurisprudenziale e dottrinale non immediatamente trasponibile al caso dell'art. 628-*bis* c.p.

Il primo è quello dell'art. 61-*bis* c.p., introdotto dall'art. 1, comma 8, l. 9 gennaio 2019, n. 3, che prevede un'aggravante comune per i reati «*commessi nell'ambito di un gruppo criminale organizzato*». La giurisprudenza formatasi su tale disposizione ha evidenziato come la nozione debba essere distinta tanto dal semplice concorso di persone nel reato – che non richiede alcuna preesistente struttura organizzativa – quanto dall'associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p., che presuppone invece un vincolo associativo stabile dotato di una propria autonomia rispetto ai singoli reati-fine ⁽⁶³⁾. In tale contesto, si è chiarito che la nozione di gruppo criminale organizzato ricorre in presenza di rapporti stabili tra gli appartenenti, di un'organizzazione, sia pure minimale, non meramente occasionale o estemporanea,

⁶² C. cost., 15 maggio 2024, n. 86; C. cost., 15 novembre 2023, n. 120; C. cost., 21 febbraio 2019, n. 40; sul principio di proporzionalità della pena come limite al legislatore penale, D. Pulitanò, *La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in *Dir. pen. contemp.*, 2017, p. 47 ss.; V. Manes - V. Napoleoni, *La legge penale illegittima*, Torino, 2019, p. 155 ss.

⁶³ Cass., Sez. V, 19 settembre 2019, n. 48070; Cass., Sez. II, 12 novembre 2020, n. 2138, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2780; cfr. A. Cavaliere, *L'art. 61-bis c.p. al vaglio della giurisprudenza: un'aggravante dal perimetro incerto*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1297 ss.

e finalizzata alla realizzazione anche di un solo reato, dal quale derivi un vantaggio finanziario o comunque materiale ⁽⁶⁴⁾.

Il secondo contesto è quello dell'art. 609-*octies* c.p. (violenza sessuale di gruppo), ove il legislatore ha fornito una definizione espressa: «*per violenza sessuale di gruppo si intende quella posta in essere da due o più persone riunite*». La norma ha dunque adottato il criterio numerico minimo dei correi che, peraltro, è sufficiente siano *riuniti*, senza perciò solo assumere un ruolo attivo ai fini della commissione del fatto e senza richiedere alcun requisito di organizzazione. Tale definizione, tuttavia, non è estensibile al di fuori dell'ambito in cui è contenuta, stante il principio per cui le definizioni normative hanno efficacia limitata alla disposizione che le ospita ⁽⁶⁵⁾.

Il terzo contesto è quello della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (*Convenzione di Palermo del 15 novembre 2000, ratificata con l. 16 marzo 2006, n. 146*), che all'art. 2, lett. a), definisce il «*gruppo criminale organizzato*» come «*un gruppo strutturato di tre o più persone, esistente per un periodo di tempo e che agisce di concerto con lo scopo di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale*». Il riferimento a tale definizione convenzionale – pur non vincolante ai fini dell'interpretazione del diritto penale interno – ha influenzato la dottrina nel sostenere che il «*gruppo organizzato*» richieda quantomeno tre partecipanti, in analogia con le fattispecie associative ⁽⁶⁶⁾.

Muovendo da tale quadro sistematico, si profilano per l'art. 628-*bis* c.p. almeno quattro questioni interpretative di non semplice soluzione.

La prima attiene al numero minimo di partecipanti: se si accede alla tesi che richiede un minimo di tre persone – sul modello della Convenzione di Palermo e in analogia con le fattispecie associative – il campo applicativo della norma risulta sensibilmente ridotto rispetto alla tesi "minimalista"; e, soprattutto, diviene necessario precisare se il numero di persone si riferisca ai soli correi materialmente presenti sul posto ovvero all'intero gruppo, compresi i partecipanti che abbiano assunto ruoli di pianificazione o supporto logistico.

La seconda questione riguarda il livello di organizzazione richiesto: se l'art. 628-*bis* esige un'organizzazione stabile e preconstituita, ovvero se sia sufficiente una strutturazione anche occasionale e limitata al singolo episodio criminoso, purché caratterizzata da una minima ripartizione di compiti.

⁶⁴ Cass., Sez. V, 21 maggio 2025, n. 29841; Id, Sez. VI, 15 gennaio 2021, n. 9892, in Cass. pen., 2022, p. 541.

⁶⁵ Bernardoni, op. cit., par. 2.3; cfr. Cass., Sez. III, 10 novembre 2016, n. 53453, in Cass. pen., 2017, p. 1843.

⁶⁶ Cfr. S. Seminara, *Concorso di persone, associazione per delinquere e gruppo criminale organizzato: i confini incerti tra le fattispecie*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2022, p. 812 ss.; in senso diverso, A. Cavaliere, op. cit., p. 1302, che ritiene sufficiente la partecipazione di due persone.

La terza questione concerne il rapporto con il concorso di persone ordinario: la commissione di una rapina da parte di due o più persone riunite già integra, di norma, l'aggravante di cui all'art. 628, comma 3, n. 1, c.p. Sicché per distinguere il semplice concorso dal «*gruppo organizzato*» di cui all'art. 628-*bis* occorrerà individuare un *quid pluris* che non si esaurisca nella mera pluralità dei concorrenti, ma richieda un elemento organizzativo aggiuntivo e qualificante ⁽⁶⁷⁾.

La quarta, infine, riguarda il rapporto con l'associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p. e con quella di tipo mafioso di cui all'art. 416-*bis* c.p.: posto che le fattispecie associative presuppongono un vincolo stabile e una struttura destinata alla commissione di una pluralità indeterminata di reati, il «*gruppo organizzato*» dell'art. 628-*bis* si colloca in una zona intermedia tra il concorso eventuale e l'associazione stabile, con il rischio concreto di zone di sovrapposizione che potrebbero condurre, in alcuni casi, alla contestazione congiunta dell'art. 628-*bis* e dell'art. 416 c.p. (o 416-*bis* c.p.), in potenziale violazione del divieto di *bis in idem* sostanziale ⁽⁶⁸⁾.

La necessità di perimetrare rigorosamente la nozione di «*gruppo organizzato*» si palesa non soltanto per ragioni sistematiche, ma anche per ragioni garantistiche: attesa la severità del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 628-*bis* – reclusione da dieci a venticinque anni – un'interpretazione estensiva della nozione, che la rendesse sostanzialmente coincidente con il semplice concorso di più persone nella rapina, condurrebbe a risultati manifestamente sproporzionati e difficilmente compatibili con il principio di proporzionalità della pena come declinato dalla più recente giurisprudenza costituzionale ⁽⁶⁹⁾.

In questa prospettiva, la soluzione ermeneuticamente più equilibrata sembra quella di ricondurre l'art. 628-*bis* c.p. ad un modello "intermedio", che, sulla falsariga della definizione offerta dalla Convenzione di Palermo, esiga la presenza di un numero minimo di partecipanti al gruppo, ma non anche una previa organizzazione stabile e strutturata secondo i parametri tipici delle fattispecie associative di cui agli artt. 416 e 416-*bis* c.p. In tal modo, da un lato si evita di ridurre il «*gruppo organizzato*» a un mero concorso di persone occasionalmente riunite, dall'altro si scongiura il rischio di una sovrapposizione integrale con il paradigma associativo, preservando la funzione selettiva e specializzante della nuova aggravante.

9.2. Il trattamento sanzionatorio e i coordinamenti processuali

⁶⁷ In senso analogo, con riferimento all'art. 61-*bis*, Cass., Sez. II, 12 novembre 2020, n. 2138, cit.; Dossier n. 651, cit., p. 29.

⁶⁸ Cfr. Cass., Sez. Un., 12 luglio 2005, n. 33748, Mannino, in Foro it., 2006, II, c. 80; in dottrina, V. Manes, *Il concorso di reati nei rapporti tra fattispecie plurisoggettive necessarie e fattispecie monosoggettive*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2003, p. 218 ss.

⁶⁹ C. cost., 15 maggio 2024, n. 86; C. cost., 15 novembre 2023, n. 120; D. Pulitanò, *La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in Dir. pen. contemp., 2017, p. 47 ss.

Il trattamento sanzionatorio dell'art. 628-*bis* c.p. è di eccezionale severità e si articola su più livelli, ciascuno dei quali merita un esame distinto.

Il comma 1 e la cornice edittale base. Come già rilevato, la pena prevista dal primo comma – reclusione da dieci a venticinque anni e multa da seimila a novemila euro – è già di per sé straordinariamente elevata. Il comma 1, secondo periodo, introduce poi un meccanismo di aggravamento ulteriore: quando la rapina di gruppo concorra con le aggravanti speciali previste per la rapina di cui all'art. 628, commi 3 e 4, c.p., ovvero con le circostanze aggravanti comuni di cui all'art. 61 c.p., il minimo edittale si innalza da dieci a dodici anni di reclusione e la multa minima da seimila a settemila euro. Si realizza così una struttura a “doppio livello” sanzionatorio che, nei casi di concorso di circostanze aggravanti, avvicina ulteriormente la pena minima irrogabile ai livelli previsti per i delitti più gravi contro la persona ⁽⁷⁰⁾.

Il comma 2 e la «blindatura forte» delle attenuanti. Il secondo comma dell'art. 628-*bis* configura un'aggravante “a blindatura forte”: le circostanze attenuanti concorrenti, ad eccezione di quelle previste per i minori degli anni diciotto, «*si applicano sulla pena prevista dal primo comma*». La formula, mutuata dal modello già adottato per i delitti di mafia e terrorismo, esclude l'operatività del giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p., con la conseguenza che le attenuanti – comprese quelle generiche ex art. 62-*bis* c.p. e l'attenuante del fatto di particolare tenuità ex art. 62, n. 4, c.p. – non possono prevalere né equivalere alla circostanza aggravante costituita dal primo comma, ma si applicano soltanto come riduzioni della pena già determinata in base alla cornice edittale aggravata ⁽⁷¹⁾.

La blindatura in esame non è immune da rilievi critici sul piano della proporzionalità. Il meccanismo determina che, anche in presenza di un quadro attenuante particolarmente favorevole al reo – si pensi al concorso cumulativo di attenuanti generiche, di minore partecipazione ai sensi dell'art. 114 c.p. e dell'attenuante della dissociazione di cui allo stesso art. 628-*bis*, comma 3 – la pena irrogabile in concreto non potrà scendere al di sotto di un livello ancora assai elevato, stante l'operatività delle riduzioni su una base di partenza di dieci anni di reclusione. Nei casi in cui il contributo del singolo concorrente sia stato modesto o meramente ancillare rispetto all'esecuzione della rapina, tale rigidità sanzionatoria rischia di condurre a trattamenti individuali manifestamente sproporzionati rispetto al disvalore personale della condotta ⁽⁷²⁾.

⁷⁰ Bernardoni, op. cit., par. 2.3; Dossier n. 651, cit., pp. 29–30

⁷¹ Sulla tecnica legislativa delle “blindature” e sulla sua compatibilità con i principi costituzionali, G. De Vero, *Circostanze del reato e commisurazione della pena*, Milano, 1983, p. 176 ss.; più di recente, in senso critico, F. Viganò, *Il principio di proporzionalità della pena nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Dir. pen. contemp.*, 2016, p. 92 ss.

⁷² C. cost., 15 maggio 2024, n. 86; cfr. C. cost., 21 febbraio 2019, n. 40, ove la Consulta ha ricordato che il principio di proporzionalità esige che «*la pena sia adeguata alla concreta gravità del fatto, nei suoi elementi oggettivi e soggettivi*».

Il comma 3 e l'attenuante premiale per la dissociazione. Il terzo comma introduce un'attenuante speciale ad effetto speciale a beneficio del concorrente che, prima della pronuncia di una sentenza definitiva di condanna, si dissocia dagli altri e concretamente si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuti concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'identificazione o la cattura dei concorrenti, o per il sequestro delle somme o valori oggetto della rapina. In presenza di tali condotte, la pena dell'art. 628-*bis* è ridotta da un terzo alla metà. La disposizione ricalca il modello normativo delle fattispecie premiali già previste in materia di sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione (art. 630, comma 5, c.p.), di terrorismo o eversione (artt. 270-*bis*.1, comma 3, e 289-*bis*, comma 4, c.p.) e di associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis*.1 c.p.) e risponde a una logica processuale di incentivazione alla collaborazione che, in un contesto di criminalità organizzata, è stata ritenuta compatibile con i principi costituzionali ⁽⁷³⁾.

I coordinamenti processuali. Sul piano processuale, la nuova fattispecie è inserita nel catalogo dei reati di competenza distrettuale (art. 51, comma 3-*quinquies*, c.p.p.), con attribuzione della relativa competenza alle Direzioni distrettuali antimafia, e tra quelli per cui è previsto il termine massimo di durata delle indagini preliminari di due anni prorogabile fino a tre (art. 407, comma 2, lett. a, n. 2, c.p.p.). Le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni sono consentite alle condizioni meno stringenti previste dall'art. 13 d.l. 13 maggio 1991, n. 152 – che non richiede i gravi indizi di reato di cui all'art. 266 c.p.p. ma si accontenta di sufficienti indizi –, con facoltà di intercettare anche mediante captatori informatici (c.d. *trojan*) ai sensi dell'art. 266-*bis* c.p.p. ⁽⁷⁴⁾.

La nuova fattispecie è inoltre inclusa nel catalogo dei reati ostativi ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ord. penit., con conseguente esclusione dei condannati dai benefici penitenziari – permessi premio, misure alternative alla detenzione, liberazione condizionale – salvo collaborazione con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* ord. penit. ovvero, in forza della giurisprudenza costituzionale più recente, in caso di collaborazione impossibile o irrilevante debitamente accertata ⁽⁷⁵⁾.

Una valutazione complessiva. Il quadro che risulta dall'insieme delle disposizioni sostanziali e processuali configura un regime di eccezionale durezza, che si giustifica, nella *ratio* del legislatore, con l'esigenza di contrastare forme di criminalità organizzata particolarmente insidiose – quali le rapine agli istituti di credito condotte con mezzi militari o esplosivi – ma che, nella sua concreta estensione applicativa,

⁷³ C. cost., 14 luglio 1988, n. 825; C. cost., 8 luglio 1993, n. 306; in dottrina, G. Fiandaca - E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, IX ed., Bologna, 2024, p. 426 ss.

⁷⁴ Bernardoni, op. cit., par. 2.3; Dossier n. 651, cit., p. 30

⁷⁵ C. cost., 23 ottobre 2019, n. 253; C. cost., 6 aprile 2023, n. 84, che ha esteso i principi della sentenza n. 253 anche ai reati ostativi di cui al comma 1-*ter*; sulla portata dell'ostatività e sui suoi limiti costituzionali, V. Manes - L. Romano, L'illegittimità costituzionale dell'ostatività «assoluta», in Riv. it. dir. proc. pen., 2020, p. 51 ss.

rischia di colpire in modo sproporzionato anche situazioni connotate da un disvalore individuale ben più modesto.

La severità del trattamento sanzionatorio, la blindatura delle attenuanti, l'ostatività penitenziaria e l'ammissibilità dello strumento intercettivo più penetrante costituiscono un arsenale repressivo che, valutato nel suo insieme, dovrebbe indurre l'interprete a un'applicazione particolarmente rigorosa e restrittiva dei presupposti della fattispecie, secondo la direttiva ermeneutica già indicata dalla Corte costituzionale: quanto più severo è il trattamento sanzionatorio, tanto più stringente deve essere l'accertamento degli elementi costitutivi del reato ⁽⁷⁶⁾.

10. Il nuovo reato di fuga stradale (art. 8)

Di segno in parte diverso è l'intervento dell'art. 8, che sposta l'attenzione sul versante della circolazione stradale e dei rapporti con la polizia. L'art. 8, infatti, introduce un nuovo comma 7-bis nell'art. 192 cod. strada, che incrimina con la reclusione da sei mesi a cinque anni chiunque, dopo l'invito a fermarsi rivolto dagli organi di polizia stradale, «*si dia alla fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità*». La disposizione si inserisce nel solco della progressiva penalizzazione delle condotte di mancata collaborazione con la polizia, ma presenta tratti di novità significativi sia sotto il profilo strutturale, sia con riguardo al bilanciamento tra esigenze di sicurezza stradale e principio di *extrema ratio* del diritto penale.

In primo luogo, il legislatore configura la fattispecie come reato di pericolo concreto: la mera fuga dopo l'invito a fermarsi continua a essere sanzionata in via amministrativa ai sensi dell'art. 192, comma 6, cod. strada, che prevede sanzione pecuniaria e sospensione della patente per il rifiuto di ottemperare all'ordine di arresto del veicolo. Solo quando la fuga avvenga «*con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità*» scatta la soglia penale.

Ne deriva che, sul piano probatorio, non sarà sufficiente accertare la disobbedienza all'ordine di fermarsi: occorrerà dimostrare, in concreto, che le modalità di guida tenute nella fase di fuga (velocità, manovre azzardate, attraversamento di incroci, sorpassi in condizioni di scarsa visibilità, ecc.) abbiano generato una situazione effettiva di pericolo per l'incolumità di altri utenti della strada o di terzi presenti nelle vicinanze.

Sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, colpisce il raffronto con la disciplina della fuga in caso di incidente con danni alle persone. L'art. 189, comma 6, cod. strada punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni chi, dopo un incidente con danni alle persone, non ottempera all'obbligo di fermarsi, mentre il nuovo art. 192, comma 7-bis, prevede, per la fuga "pericolosa" dopo l'invito a fermarsi, la reclusione da sei mesi a cinque anni. La cornice edittale risulta dunque più elevata di quella prevista per la fuga successiva a un incidente con feriti.

⁷⁶ C. cost., 15 maggio 2024, n. 86; C. cost., 15 novembre 2023, n. 120; D. Pulitanò, *La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, cit., p. 55 ss.; in senso conforme, UCPI, Memoria, cit., p. 11.

Tale differenza può, forse, trovare una qualche giustificazione sistematica nella diversa struttura delle fattispecie: nel nuovo art. 192, comma 7-*bis*, il pericolo per l'altrui incolumità è intrinseco alle modalità stesse di guida e si combina con l'elusione di un controllo di polizia, spesso volto a sottrarsi ad accertamenti su condizioni particolarmente rischiose (stato di ebbrezza, alterazione da stupefacenti, mancanza di patente o di copertura assicurativa). Nondimeno, il raffronto con l'art. 189, comma 6, impone un'applicazione particolarmente rigorosa del principio di proporzionalità in sede di commisurazione della pena.

Per evitare un'inammissibile sovrapposizione tra illecito amministrativo e illecito penale, sarà decisiva, sul piano applicativo, la tenuta dell'elemento del «*pericolo*». Esso non può essere confuso con la semplice disobbedienza all'ordine di fermarsi, né con il mero aumento di velocità finalizzato ad allontanarsi dal posto di controllo; deve tradursi in una situazione concreta, seriamente idonea a mettere in pericolo l'incolumità altrui, desumibile da elementi obiettivi.

La giurisprudenza sarà, dunque, chiamata a delimitare con precisione il confine tra disobbedienza amministrativamente sanzionata e fuga penalmente rilevante, onde evitare che il nuovo reato occupi l'intero spazio operativo del precetto amministrativo, in contrasto con il principio di offensività e con la stessa logica di doppio binario tracciata dal legislatore.

Quanto al concorso di norme, non possono escludersi interferenze con altre figure incriminatrici. In presenza di manovre dirette a ostacolare l'azione degli agenti, verrà in rilievo l'ipotesi di resistenza a pubblico ufficiale, mentre, qualora dalla condotta derivi un sinistro con lesioni o morte, troveranno applicazione i reati di lesioni stradali o di omicidio stradale, oltre alle fattispecie di guida in stato di ebbrezza o di alterazione da stupefacenti. In tali situazioni, la nuova previsione dovrà essere coordinata con il complesso delle incriminazioni concorrenti, evitando indebite duplicazioni sanzionatorie e valorizzando, ove possibile, il criterio di specialità, come parte della dottrina ha già sottolineato.

In definitiva, la scelta di tipizzare un nuovo reato di pericolo concreto a partire da una condotta già sanzionata in via amministrativa comporta un significativo arretramento della soglia di rilevanza penale nel settore della circolazione stradale e richiede, proprio per questo, una lettura restrittiva della nozione di «*pericolo per l'altrui incolumità*», al fine di contenere il rischio di trasformare la disobbedienza a un ordine di polizia – che il legislatore ha ritenuto, in via generale, adeguatamente fronteggiabile con sanzioni amministrative – in un illecito penale di largo impiego⁽⁷⁷⁾.

11. Le lesioni aggravate in danno di personale scolastico e ferroviario (art. 11)

Sul piano delle fattispecie incriminatrici 'di chiusura', il decreto ritocca, infine, l'ambito delle lesioni aggravate, ampliando la tutela penale di specifiche categorie di operatori esposti a conflittualità sociale. L'art. 11 del decreto, infatti, interviene sull'art.

⁷⁷ Così Bernardoni, *Op. cit.*, paragrafo 2.7;

583-*quater* c.p., estendendo l'aggravante ivi prevista alle lesioni personali cagionate a dirigenti scolastici, membri del personale docente della scuola e personale addetto alla prevenzione e all'accertamento delle infrazioni nei servizi di trasporto ferroviario, quando il fatto sia commesso nell'esercizio o a causa delle funzioni svolte.

Per tali ipotesi, il legislatore prevede l'applicazione delle stesse cornici edittali già stabilite per le lesioni in danno di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza: reclusione da due a cinque anni per le lesioni semplici, da quattro a dieci anni per le lesioni gravi e da otto a sedici anni per le lesioni gravissime.

Contestualmente, attraverso la modifica dell'art. 380, comma 2, lettera a-ter, c.p., viene disposto l'arresto obbligatorio in flagranza non solo per le lesioni gravi e gravissime, ma anche per le lesioni semplici commesse in danno dei soggetti indicati. L'intervento si inserisce in un ormai consolidato filone legislativo di progressivo ampliamento delle categorie di soggetti passivi qualificati in materia di delitti contro la persona, che ha via via esteso la disciplina speciale delle lesioni – e, più in generale, delle aggressioni – a favore di pubblici ufficiali, esercenti le professioni sanitarie, personale ausiliario, arbitri e addetti alla sicurezza in occasione di manifestazioni sportive.

Particolarmente delicato è, poi, il profilo cautelare. L'estensione dell'arresto obbligatorio in flagranza anche alle lesioni personali semplici – per loro natura collocate, quanto a gravità, nella fascia più bassa dell'offesa all'integrità fisica – determina un significativo abbassamento della soglia per l'impiego della misura precautelare più invasiva, tradizionalmente riservata ai reati di maggiore allarme sociale.

Sezione IV – Profili processuali

12. La confisca obbligatoria in materia di stupefacenti (art. 5)

L'art. 5 del decreto introduce, nel nuovo comma 7-*bis* dell'art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, la confisca obbligatoria «*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 disposizione si innesta su un quadro normativo già articolato: il comma 7-*bis*, nel testo previgente, prevedeva già la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prezzo o il profitto del reato, anche per equivalente, salvo che per le ipotesi di lieve entità di cui al comma 5. Il nuovo intervento aggiunge un'ulteriore ipotesi di confisca, che ha ad oggetto non già il provento del reato ma i mezzi strumentali alla sua commissione o agevolazione ⁽⁷⁸⁾.

12.1. L'ambito oggettivo della confisca e la sua estensione applicativa

⁷⁸ Bernardoni, op. cit., par. 2.5; Dossier n. 651, cit., pp. 40–42

La formulazione della norma è volutamente ampia e potenzialmente onnicomprensiva. L'espressione «*beni mobili registrati e non registrati*» abbraccia, senza distinzione di valore o di tipologia, qualsiasi cosa mobile: l'autoveicolo, la motocicletta, la bicicletta, il telefono cellulare, il *personal computer*, lo zaino, persino i contenitori utilizzati per il trasporto dello stupefacente. Il criterio di collegamento al reato è duplice e cumulativo: sono confiscabili sia i beni «*utilizzati per la commissione*» del fatto, sia quelli che lo abbiano «*agevolato*», vale a dire i beni che, pur non essendo stati impiegati direttamente nell'esecuzione materiale del reato, abbiano in qualche modo facilitato o reso più agevole la condotta illecita. Il solo limite espressamente previsto è quello dei beni appartenenti a «*persona estranea al reato*»: clausola di salvaguardia di portata ridotta, che non protegge i beni del reo o dei concorrenti, indipendentemente dal loro valore o dalla loro importanza per il nucleo familiare dell'interessato.

Con particolare riferimento alla categoria dell'agevolazione, di per sé connotata da contorni particolarmente indefiniti, giova richiamare gli approdi della giurisprudenza formatasi in tema di confisca ex art. 240 c.p., la quale ha evidenziato come il relativo concetto tenda ad espandersi in modo difficilmente controllabile, sino a ricomprendere beni il cui nesso con il reato è meramente occasionale, rendendo necessario individuare un effettivo raccordo funzionale con la commissione dell'illecito⁷⁹). Tale conclusione appare, pertanto, suscettibile di essere estesa in via interpretativa anche all'istituto in esame.

12.2 La natura giuridica della confisca e il paradigma costituzionale

Centrale, ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'istituto, è la questione della sua natura giuridica. In continuità con un orientamento ormai consolidato, la Corte costituzionale, con la sentenza 4 febbraio 2025, n. 7, in tema di confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere reati societari ex art. 2641 c.c., ha ribadito che la confisca dei beni strumentali alla commissione del reato «ha natura di vera e propria pena di carattere patrimoniale» e, in quanto tale, deve sottostare al principio di proporzionalità, che impone di evitare pene patrimoniali

⁷⁹ Cfr. Cass. pen., Sez. IV, 26 giugno 2025, n. 33529, che ha sottolineato come «*per individuare le cose utilizzate per commettere il reato soggette a confisca, è indispensabile stabilire concretamente il legame strumentale tra l'oggetto e l'illecito, considerando sia il ruolo effettivo svolto dalla cosa nell'esecuzione del reato sia le modalità di commissione del reato stesso. Pertanto, nel caso di un'automobile utilizzata per agevolare il trasporto di sostanze stupefacenti destinate allo spaccio insieme ad un'altra vettura, non basta la mera utilizzazione, ma è richiesto un collegamento intrinseco con l'attività criminale che manifesti un legame funzionale con essa*». V. altresì Cass., Sez. VI, 17 gennaio 2019, n. 11804, in Cass. pen., 2020, p. 143; in dottrina, E. Nicosia, *Confisca, diritti della persona e principio di proporzionalità*, Torino, 2020, p. 88 ss.; F. Mazzacuva, *Le pene nascoste. Principio di legalità e tipologie di sanzioni penali*, Torino, 2017, p. 285 ss.

sproporzionate rispetto alla gravità del fatto e alle condizioni economiche dell'interessato.⁽⁸⁰⁾

Tale impostazione si pone in continuità con un filone giurisprudenziale ormai consolidato, che riconduce alla categoria delle *pene* in senso costituzionale tutte le misure ablativo che abbiano una funzione prevalentemente punitiva e non meramente ripristinatoria o cautelare⁽⁸¹⁾.

Applicando tali coordinate ermeneutiche alla nuova confisca di cui all'art. 73, comma 7-bis, d.P.R. 309/1990, il giudizio di proporzionalità conduce a esiti particolarmente critici in due gruppi di casi paradigmatici.

Il primo riguarda la cessione di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti: poiché il testo del comma 7-bis non esclude espressamente tali ipotesi dal suo ambito di operatività – a differenza di quanto avveniva, nel testo previgente, per la confisca del solo profitto – anche l'autore di una singola cessione di poche dosi si trova esposto, in linea di principio, alla confisca obbligatoria del veicolo e del telefono cellulare utilizzati. Il raffronto tra la modestissima offensività del fatto – punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni – e la potenziale ablazione di beni di valore anche significativo determina un carico sanzionatorio complessivo manifestamente sproporzionato rispetto al disvalore della condotta, secondo le stesse coordinate elaborate dalla Consulta nelle sentenze nn. 7/2025 e 93/2025⁽⁸²⁾.

La seconda ipotesi problematica è quella in cui il bene oggetto di confisca presenti un valore economico largamente superiore all'entità del reato e non sia legato all'attività di spaccio da un nesso funzionale particolarmente stretto. Si pensi all'autore di una cessione episodica che raggiunga il luogo dell'incontro con un'auto di lusso del valore di cinquantamila euro: la confisca obbligatoria del veicolo, a fronte di un singolo episodio di modesta consistenza, trasforma la misura ablativa in una sanzione patrimoniale di intensità tale da risultare priva di una ragionevole proporzione rispetto alla gravità del fatto, secondo una linea argomentativa già valorizzata anche dalla Corte EDU in materia di confisca urbanistica⁽⁸³⁾.

12.3. La (potenziale) operatività retroattiva e il divieto di retroattività delle pene

⁸⁰ C. cost., 4 febbraio 2025, n. 7, in *Giur. pen. web*, 2025; in senso conforme, C. cost., 10 giugno 2025, n. 93, che ha esteso i medesimi principi alla confisca obbligatoria in materia di reati tributari.

⁸¹ C. cost., 2 aprile 2018, n. 68; C. cost., 27 febbraio 2019, n. 24; in dottrina, F. Mazzacova, *Le pene nascoste*, cit., p. 118 ss.; M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario*, Torino, 2008, p. 142 ss.

⁸² In termini analoghi, UCPI, Memoria, cit., p. 14 ss.

⁸³ Cfr., per un ragionamento analogo in materia di confisca urbanistica, Corte EDU, Grande Camera, 30 agosto 2007, Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia, § 131 ss.; in dottrina, E. Nicosia, op. cit., p. 142 ss.

Un ulteriore profilo problematico riguarda l'applicabilità della nuova confisca ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto. Se, come sostiene la dottrina prevalente e come sembra imporre la giurisprudenza costituzionale più recente⁽⁸⁴⁾, la confisca ha natura di pena, ne discende che il divieto di retroattività sfavorevole di cui all'art. 25, comma 2, Cost. e all'art. 7 CEDU impone di escluderne l'applicazione ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 5 del decreto⁽⁸⁵⁾.

Questa conclusione, se accolta dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, ridurrebbe significativamente l'impatto applicativo della norma nelle fasi immediatamente successive alla sua entrata in vigore, limitandone gli effetti ai soli procedimenti relativi a fatti successivi al 25 febbraio 2026.

13. L'annotazione preliminare in presenza di causa di giustificazione (artt. 12-14): il nuovo art. 335, comma 1-bis.1, c.p.p.

Tra le disposizioni del Capo II, particolare rilievo assume il nuovo sistema di «*annotazione preliminare*» introdotto dagli articoli da 12 a 14 del decreto. L'art. 12 inserisce nell'art. 335 c.p.p. un nuovo comma 1-bis.1, in forza del quale, quando «*appare evidente che il fatto è stato commesso in presenza di una causa di giustificazione*», il Pubblico Ministero non procede all'iscrizione della notizia di reato nel registro delle persone sottoposte alle indagini (modello 21), ma effettua una «*annotazione preliminare*» in un registro separato. In questa fase, dunque, la posizione della persona interessata resta formalmente distinta da quella dell'indagato, pur avendo già assunto, in concreto, tutti i tratti di una soggettività "presa in carico" dall'Autorità giudiziaria.

Il nuovo art. 335-*quinquies* c.p.p., introdotto dall'art. 13 del decreto, chiarisce tuttavia che alla persona annotata si applicano, sin da subito, «*le disposizioni sui diritti e sulle garanzie della persona sottoposta alle indagini preliminari e ogni altra disposizione ad essa relativa*». Ne discende che trovano applicazione, fra gli altri, gli avvisi di cui agli artt. 369 e 369-*bis* c.p.p., il diritto all'assistenza del difensore, la disciplina delle investigazioni difensive e il patrocinio a spese dello Stato, con la conseguenza che il regime di garanzie soggettive non risulta, almeno in astratto, depotenziato rispetto a quello dell'indagato "ordinario"⁽⁸⁶⁾.

Ciò conferma che l'annotazione preliminare non è pensata come una zona grigia sottratta alle tutele, bensì come uno strumento di gestione "separata" delle notizie di reato ritenute *ab initio* coperte da una causa di giustificazione.

⁸⁴ C. cost., 4 febbraio 2025, n. 7; C. cost., 27 febbraio 2019, n. 24.

⁸⁵ In tal senso, Cass., Sez. Un., 26 giugno 2015, n. 31617, Lucci, in Cass. pen., 2015, p. 3749, ove le Sezioni Unite hanno ribadito che le norme in materia di confisca obbligatoria, ove qualificabili come sanzioni penali, soggiacciono al principio di irretroattività; cfr. altresì Corte EDU, Grande Camera, 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, § 71 ss.; in dottrina, F. Mazzacuva, op. cit., p. 302 ss.

⁸⁶ Come rilevato da Bernardoni, *Op. cit.*, paragrafo 3.1.

Sotto il profilo dei termini, al Pubblico Ministero è concesso, ove ritenga non necessari ulteriori accertamenti, un termine di trenta giorni dall'annotazione per formulare la richiesta di archiviazione; qualora invece reputi indispensabili approfondimenti istruttori, il termine per svolgere tali accertamenti è di centoventi giorni, decorso il quale egli dispone di ulteriori trenta giorni per depositare la richiesta di archiviazione, salvo procedere all'iscrizione della persona nel registro delle notizie di reato a carico di noti (modello 21).

Il passaggio dal registro di annotazione al registro degli indagati è espressamente previsto, in ogni caso, qualora il Pubblico Ministero richieda un incidente probatorio o comunque ritenga che non ricorrano più, alla luce degli sviluppi investigativi, i presupposti dell'"evidente" causa di giustificazione. In questa prospettiva, il nuovo sistema si presenta come una sorta di "filtro" organizzativo e statistico per le notizie di reato scriminate *ab origine*, che però lascia sostanzialmente intatto – almeno nelle intenzioni dichiarate – il livello di tutela difensiva riconosciuto alla persona coinvolta.

13.1. Ambito applicativo e limiti dell'istituto

La nozione di «*evidenza*» della causa di giustificazione comporta che il Pubblico Ministero, sin dal momento di acquisizione della notizia di reato, sia chiamato a una valutazione prognostica particolarmente rigorosa, destinata a confinare l'uso dell'annotazione preliminare a un'area assai ristretta.

L'istituto è coerente solo se riferito a ipotesi in cui tutti gli elementi disponibili – dichiarazioni, documentazione, eventuali riprese video, risultanze di pronto intervento – depongano in modo univoco nel senso della piena ricorrenza della scriminante, senza residui margini di dubbio né sul piano oggettivo né su quello soggettivo.

In questa prospettiva, l'annotazione preliminare non può essere utilizzata come strumento di gestione ordinaria delle notizie di reato, ma solo come eccezione, giustificata da un quadro fattuale già stabilizzato in senso chiaramente scriminante. Ne restano quindi tendenzialmente escluse le situazioni in cui, pur emergendo indici favorevoli a una causa di giustificazione, permangano dubbi circa un possibile eccesso doloso o colposo ai sensi dell'articolo 55 c.p., ovvero una scriminante putativa ai sensi dell'articolo 59, comma 4, c.p.: in tali casi sarà necessaria la "*ordinaria*" iscrizione nel registro delle notizie di reato a carico di noti, con il conseguente pieno dispiegarsi del procedimento.

Non meno problematica, sotto il profilo della ragionevolezza, è l'esclusione espressa dall'ambito di applicazione del nuovo istituto delle scusanti (si pensi all'articolo 384 c.p.) e delle cause di non punibilità in senso stretto, proprio in un'area in cui la ridotta rimproverabilità soggettiva potrebbe, almeno in astratto, giustificare una minore esposizione allo stigma dell'iscrizione nel registro degli indagati ⁽⁸⁷⁾.

⁸⁷ In tal senso v. O. Mazza, *Il registro delle notizie di reato tra obbligatorietà dell'iscrizione e poteri del giudice*, in *Cassazione penale*, 2020, pagina 3651 e seguenti; P. Ferrua, *Il «giusto processo»*, III ed., Bologna, 2012, pagina 88 e seguenti; G. Fiandaca – E. Musco, *Diritto penale*.

Sezione V – Considerazioni di sintesi

14. Profili di legittimità costituzionale

In sintesi, all'esito di queste sommarie riflessioni, pare evidente che il d.l. 23/2026 presenti un impianto complessivo marcatamente repressivo, nel quale l'inasprimento delle cornici edittali, l'ampliamento dei poteri di intervento delle forze di polizia e la compressione degli spazi di garanzia processuale e penitenziaria costituiscono tratti strutturali e non meri episodi settoriali. Evidenziando alcuni nodi di possibile frizione con i principi costituzionali che meriteranno di essere scrutinati da parte della Corte costituzionale.

In primo luogo, il principio di proporzionalità della pena appare seriamente messo alla prova almeno su due fronti: da un lato, l'elevatissimo quadro sanzionatorio dell'art. 628-*bis* c.p., combinato con la «*blindatura forte*» delle attenuanti e con il regime di ostatività penitenziaria, produce un sistema di trattamento particolarmente rigido, che rischia di non consentire una commisurazione adeguata alla concreta gravità del fatto e alla posizione del singolo concorrente.

Dall'altro lato, la nuova confisca obbligatoria generalizzata in materia di stupefacenti di cui all'art. 5 pone delicati problemi di compatibilità con i principi recentemente enunciati dalla Consulta in tema di pene patrimoniali e proporzionalità, secondo i dettami degli artt. 27, terzo comma, e 3 Cost.

In secondo luogo, le disposizioni in materia di responsabilità genitoriale per fatto del minore, si pongono in tensione con il principio di personalità della responsabilità sanzionatoria, come declinato, tra l'altro, dall'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'attribuzione di una sanzione pecuniaria autonoma al titolare della responsabilità genitoriale in ragione del fatto illecito commesso dal minore, al di là della tradizionale responsabilità civile per fatto altrui, avvicina tali sanzioni al modello di una «*responsabilità penale per interposta persona*», rispetto pare evidente la frizione con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla CEDU.

In terzo luogo, le norme che ampliano i poteri di polizia – e, in particolare, il nuovo articolo 11-*bis* del d.l. 21 marzo 1978, n. 59, in tema di accompagnamento coattivo negli uffici di polizia fino a dodici ore in occasione di manifestazioni – si collocano su un crinale delicato rispetto alla riserva di giurisdizione in materia di libertà personale sancita dall'articolo 13, secondo comma, Cost. e rispetto al diritto di riunione garantito dall'articolo 17 Cost. La struttura della misura, fondata su un giudizio prognostico di pericolosità formulato dall'autorità di pubblica sicurezza e assistita soltanto da un controllo giurisdizionale *ex post*, impone un'interpretazione giurisprudenziale particolarmente restrittiva dei presupposti applicativi, se si vuole evitare che l'accompagnamento venga utilizzato come strumento di gestione amministrativa del dissenso politico e sociale.

Infine, la nuova pena accessoria del divieto di partecipazione a riunioni e assembramenti pubblici introdotta dall'articolo 10 sollecita una riflessione sulla

Parte generale, IX ed., Bologna, 2024, pagina 236 e seguenti; P. Bernardoni, *Op. cit.*, paragrafo 3.1; UCPI, *Op. cit.*, pagina 22 e seguenti.



compatibilità con le garanzie convenzionali in materia di libertà di espressione e di riunione, rispettivamente tutelate dagli articoli 10 e 11 della CEDU.

Sarà in definitiva l'applicazione concreta delle singole misure – unitamente al successivo vaglio parlamentare in sede di conversione e al controllo di legittimità costituzionale – a chiarire se l'equilibrio tra sicurezza, libertà individuali e garanzie costituzionali tratteggiato dal legislatore nel d.l. 23/2026 sia effettivamente sostenibile alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento penale e processuale cui è vincolato il legislatore nazionale e, in ultima istanza, la Corte costituzionale.