

SESTA COMMISSIONE

ORDINE DEL GIORNO AGGIUNTO

INDICE

PARERI E PROPOSTE 2

1) - 6/PP/2025 - Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 4 aprile 2025, recante: ‘Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario’. (relatore Consigliere PAOLINI, Consigliere COSENTINO, Consigliere ROMBOLI, Consigliere D'AURIA, Consigliere FONTANA) 2

Odg. 1912 aggiunto 14 maggio 2025

PARERI E PROPOSTE

1) - **6/PP/2025** - Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 4 aprile 2025, recante: ‘Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario’.

(relatore Consigliere PAOLINI, Consigliere COSENTINO, Consigliere ROMBOLI, Consigliere D'AURIA, Consigliere FONTANA)

La Commissione, con l’astensione del Cons. GIUFFRÈ, propone al Plenum l’adozione della seguente delibera:

«Il Consiglio,

visto il testo del decreto-legge, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 4 aprile 2025, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*” (decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48);

letto l’art. 10, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195;

osserva:

1. Il contenuto del decreto-legge.

Il decreto-legge n. 48 del 2025 è composto da 39 articoli e riproduce quasi alla lettera il contenuto del disegno di legge di iniziativa governativa approvato dalla Camera in data 18 settembre 2024 (AC 1660) e trasmesso al Senato il successivo 19 settembre (AS 1236).

Nello specifico, l’articolato è suddiviso nei seguenti sei Capi:

- il **Capo I**, recante “*Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli di polizia*” (composto da 9 articoli);

- il **Capo II**, recante “*Disposizioni in materia di sicurezza urbana*” (composto da 9 articoli);
- il **Capo III**, recante “*Misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124*” (composto da 14 articoli);
- il **Capo IV**, recante “*Disposizioni in materia di vittime dell’usura*” (composto da 1 solo articolo);
- il **Capo V**, recante “*Norme sull’ordinamento penitenziario*” (composto da 4 articoli);
- il **Capo VI**, recante “*Disposizioni finali*” (composto da 2 articoli).

Senza pretesa di operare un esame analitico delle singole disposizioni, nei paragrafi che seguono verranno segnalate esclusivamente quelle che incidono direttamente sulla materia penale, evidenziando i casi in cui le scelte operate dal legislatore d’urgenza nell’esercizio della propria discrezionalità potrebbero sollevare dubbi o criticità in sede applicativa.

2. Premessa.

Costituisce principio consolidato del nostro ordinamento costituzionale quello per cui l’individuazione dei comportamenti illeciti che richiedono il ricorso alla sanzione penale e la quantificazione (in astratto) di quest’ultima rappresentano un terreno nell’ambito del quale la discrezionalità legislativa si manifesta al massimo grado: come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 46 del 2024, è stata da sempre riconosciuta “*l’ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato [...]*”.

Nondimeno, nella sentenza appena citata la Consulta ha ribadito che l’ampia discrezionalità di cui gode il legislatore “*non equivale ad arbitrio*”, giacché “[q]ualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore” e “*i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità*” (cfr. ancora sentenza n. 46 del 2024).

A tale proposito giova ricordare che nella ancor più recente sentenza n. 86 del 2024 la stessa Corte, richiamando i propri precedenti, ha sottolineato che “*il sindacato di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, dapprima svolto essenzialmente in chiave*

triadica alla luce del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., ha successivamente valorizzato il parametro di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. sulla finalità rieducativa della pena", con conseguente "estensione del sindacato medesimo «a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto – direttamente – alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta». Si è altresì coordinato il finalismo rieducativo della sanzione con il principio di personalità della responsabilità penale, sancito dal primo comma dello stesso art. 27, ovvero con il canone di individualizzazione della pena, il quale «esige che – nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice – la pena si atteggi come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato»".

Se, quindi, il controllo sul rispetto di tali limiti spetta alla Corte costituzionale, *"che è tenuta a esercitarlo con tanta maggiore attenzione, quanto più la legge incida sui diritti fondamentali della persona"* – il che *"paradigmaticamente accade rispetto alle leggi penali, che sono sempre suscettibili di incidere, oltre che su vari altri diritti fondamentali, sulla libertà personale dei loro destinatari"* –, in questa sede ci si limita a rilevare come da più parti – tanto in ambito accademico quanto in ambito forense – siano stati espressi argomentati dubbi sulla conformità di alcune delle scelte incriminatrici o di inasprimento sanzionatorio contenute nell'odierno decreto-legge (e, prima di esso, nel disegno di legge approvato dalla Camera) rispetto ai principi costituzionali in materia penale.

Esula dal perimetro della competenza consiliare (di cui all'art. 10 della legge n. 195 del 1958) ogni considerazione relativa alle ragioni per cui le disposizioni di un disegno di legge in materia penale in avanzata fase di esame parlamentare siano state trasfuse in un atto normativo urgente. Il decreto-legge contiene una variegata serie di modifiche normative orientate generalmente a un ricorso accentuato allo strumento penale, declinato nelle due forme dell'inasprimento delle pene attualmente previste e dell'introduzione di nuove fattispecie di reato.

L'impatto complessivo che le nuove disposizioni potranno avere sul carico di lavoro e sull'assetto organizzativo degli uffici non è del tutto prevedibile. È però evidente che il sistema giudiziario non potrà non risentirne, essendo acclarato il fatto che, in linea di principio, a favorire una migliore efficacia dell'organizzazione, con riferimento alle politiche di individuazione degli ambiti di rilievo penale delle condotte, siano solo interventi ispirati alla

logica, opposta, della depenalizzazione, seguita – dopo il significativo intervento normativo di cui ai decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016 – unicamente con riferimento ad alcune ipotesi di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (Capo I del Titolo II del Libro II: essenzialmente, l’abuso d’ufficio, cui è seguita l’introduzione del nuovo art. 314-*bis* c.p.; si veda parere reso da questo Consiglio con delibera del 21.2.2024).

Nei paragrafi che seguono si darà partitamente conto delle disposizioni dirette ad aggravare il trattamento sanzionatorio di reati già previsti dall’ordinamento e di quelle che prevedono nuove fattispecie incriminatrici. Negli ultimi due paragrafi si illustrerà il contenuto delle disposizioni che incidono sulla materia dell’esecuzione penale e delle misure di prevenzione.

3. L’inasprimento dei trattamenti sanzionatori esistenti.

L’inasprimento delle pene previste per alcune tipologie di condotte già penalmente rilevanti viene realizzato ora mediante la previsione di nuove aggravanti (comuni o speciali, talvolta a effetto speciale), ora mediante la diretta ri-definizione dei minimi e/o dei massimi edittali.

A tali tipi di intervento sono riconducibili le disposizioni del decreto-legge di seguito indicate.

L’**art. 11** prevede una nuova circostanza aggravante comune, definita dal numero 11-*decies*) dell’art. 61 c.p. come quella dell’*“avere, nei delitti non colposi contro la vita e l’incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio commesso il fatto all’interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all’interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri”*.

A prescindere dal limitato grado di determinatezza della nozione di “immediata adiacenza”, che verosimilmente vedrà una situazione di assestamento interpretativo che nella fase iniziale potrà determinare alcune applicazioni disomogenee, va sottolineato che la nuova aggravante comune risulta in parte sovrapponibile a quelle, speciali, previste dall’art. 625, co. 1, n. 6, c.p. in relazione al delitto di furto, che risulta aggravato *“se il fatto è commesso sul bagaglio dei viaggiatori in ogni specie di veicoli, nelle stazioni, negli scali o banchine, negli alberghi o in altri esercizi ove si somministrano cibi o bevande”*, e dall’art. 628, co. 3, lett. 3-

ter, c.p. in relazione al delitto di rapina, che risulta aggravata “*se il fatto è commesso all’interno di mezzi di pubblico trasporto*”.

Ciò posto, deve condividersi la scelta del legislatore d’urgenza di interpolare la previsione contenuta nel corrispondente art. 11 del disegno di legge, prevedendo che l’aggravante *de qua* si applichi esclusivamente a determinate categorie di delitti: la precisazione consente di neutralizzare le perplessità, manifestate anche dai primi commentatori, relative alla non immediata intellegibilità delle ragioni del maggior disvalore attribuito alla commissione di *qualsiasi* tipo di reato nei luoghi suddetti.

Lo stesso art. 11 del decreto-legge prevede, altresì, una duplice modifica del reato di truffa, l’una di natura sostanziale, l’altra di natura procedurale.

Sotto il primo profilo, dal comma 2 – che indica le aggravanti speciali a effetto speciale – viene espunta la lett. 2-*bis*), che rinvia all’aggravante comune della c.d. minorata difesa di cui al numero 5 dell’art. 61 c.p., e viene introdotto un nuovo terzo comma, in cui viene collocata la medesima aggravante, la cui ricorrenza determina, tuttavia, un più aspro innalzamento di pena (anziché da 1 a 5 anni, da 2 a 6 anni).

Sotto il secondo profilo, viene introdotta nell’art. 380, co. 2, c.p.p. una nuova lettera *f.1*), che determina l’inclusione della truffa aggravata dalla circostanza della c.d. minorata difesa nel novero dei reati per i quali è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza: a tale proposito ci si limita ad osservare come la previsione dell’obbligatorietà dell’arresto, in luogo della sua facoltatività, rischia di non avere concrete ricadute di ordine pratico, giacché a rendere problematica l’adozione della misura precautelare non è tanto la previsione della sua mera facoltatività, quanto piuttosto la circostanza che le modalità di consumazione del reato appaiono difficilmente compatibili con il ricorrere del requisito della flagranza. Avrebbe forse presentato maggiori margini di efficacia l’estensione anche alla fattispecie in discorso di strumenti procedurali già sperimentati con successo in ambito penale, quale la possibilità di arresto in flagranza differita di cui all’art. 382 *bis* c.p.p., misura che avrebbe eventualmente anche consentito il mantenimento del previgente regime di facoltatività dell’arresto, utile per calibrare il ricorso alla misura precautelare limitativa della libertà personale all’effettiva gravità del caso concreto o, comunque, alla personalità criminale dell’autore del reato.

L’**art. 12** del decreto-legge modifica il terzo comma dell’art. 635 c.p., prevedendo un innalzamento del minimo edittale per il delitto di danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora il fatto sia commesso “*con*

violenza alla persona o minaccia” (reclusione da 1 anno e 6 mesi a 5 anni e multa fino a 15.000 euro anziché reclusione da uno a cinque anni e multa fino a 10.000 euro);

L’**art. 16** modifica l’art. 600-*octies* c.p. (impiego di minori nell’accattonaggio), da un lato prevedendo, al primo comma, che sia punito l’impiego nell’accattonaggio di minori fino ai sedici anni di età (anziché fino ai quattordici anni) e innalzando la pena per tali condotte da uno a cinque anni di reclusione (anziché fino a tre anni) e, d’altro lato, aggiungendo al secondo comma, l’induzione all’accattonaggio quale ulteriore condotta integrativa della fattispecie in parola – che attualmente punisce chi organizzi, si avvalga o favorisca a fini di profitto l’altrui accattonaggio –, con contestuale significativo innalzamento della pena prevista per tali fattispecie, che passa dalla reclusione da uno a tre anni alla reclusione da due a sei anni.

Quanto alla disposizione del primo comma, va evidenziato come l’introduzione della punibilità dell’impiego nell’accattonaggio di minori di sedici (e non più di quattordici) anni, se pur coerente con la *ratio* ispiratrice dell’incriminazione (proteggere la sana ed equilibrata crescita psico-fisica dei minori, messa a repentaglio da chi intende sfruttarli per fini illeciti, impedendo loro di partecipare alle ordinarie attività dei fanciulli, così Cass. Pen., sez. I, n. 7140 del 14.12.2021), appare eccentrica rispetto alle altre previsioni del suddetto articolo 600 *octies* c.p., per le quali il rilievo penale era collegato alla situazione di non imputabilità del soggetto “utilizzato”, essendo punito l’impiego nell’accattonaggio, oltre che dei soggetti minori degli anni 14 (ora infrasedicenni), anche di chi fosse “*comunque, non imputabile*”.

In una visione sistematica degli interventi legislativi in tema di risposta sanzionatoria per condotte che riguardano i minorenni, del resto, deve evidenziarsi che appare distonica la previsione suddetta rispetto a recenti novelle ispirate all’intendimento di “*valorizzare i profili di responsabilità di soggetti legalmente minorenni ma sostanzialmente e tendenzialmente sempre più precoci e sviluppati sul piano psico-fisico e comportamentale-relazionale*” (così la relazione introduttiva del d.l. n. 123 del 15.9.2023, c.d. decreto “Caivano”).

L’**art. 19** modifica gli articoli 336 (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*) e 337 (*Resistenza a un pubblico ufficiale*) del codice penale, introducendo in calce a ciascuna delle citate disposizioni un nuovo comma, che prevede l’aumento della pena fino alla metà se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

La previsione in parola mira a garantire “*un più efficace dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica*” (cfr. *Relazione illustrativa*): l’obiettivo viene perseguito ritagliando, all’interno della categoria generale dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un

pubblico servizio, un sottoinsieme più ristretto – costituito, appunto, dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza – rispetto al quale la medesima condotta lesiva acquisisce un più accentuato disvalore, meritevole, in astratto, di più intensa risposta punitiva.

Rispetto alla corrispondente disposizione contenuta disegno di legge, il legislatore d’urgenza ha espunto dal testo dell’art. 19 la previsione del divieto di prevalenza delle attenuanti, diverse da quella della minore età di cui all’art. 98 c.p., sulla nuova aggravante speciale, con ciò neutralizzando le perplessità sollevate da alcuni in ordine alla compatibilità tra l’irrigidimento del bilanciamento in concreto e l’orientamento della giurisprudenza costituzionale in punto di ammissibilità di deroghe al regime ordinario disciplinato dall’art. 69 c.p. (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. 55 del 2021 e 197 del 2023); nello stesso tempo, tuttavia, il decreto-legge ha innalzato “fino alla metà” l’aumento di pena previsto per tali forme aggravate (che nel disegno di legge avrebbero comportato un aumento, in misura fissa, di un terzo).

Lo stesso art. 19 ha, inoltre, previsto una nuova circostanza aggravante comune ai reati di cui agli artt. 336, 337 e 338 c.p.: con l’aggiunta di un nuovo comma all’art. 339 c.p. viene, infatti, stabilito un aumento di pena qualora la violenza o la minaccia siano commesse “*al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all’erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici*”.

L’**art. 24** modifica l’art. 639 c.p. (*Deturpamento e imbrattamento di cose altrui*): da un lato viene previsto, con l’aggiunta di un nuovo terzo periodo al secondo comma, che ove il fatto sia commesso su beni mobili o immobili adibiti all’esercizio di funzioni pubbliche “*con la finalità di ledere l’onore, il prestigio o il decoro dell’istituzione cui il bene appartiene*” si applichi la pena della reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi e la multa da 1.000 a 3.000 euro; d’altro lato, mediante interpolazione del terzo comma, si prevede una speciale disciplina della recidiva – in deroga, deve presumersi, a quella generale di cui all’art. 99 c.p. – per l’ipotesi di deturpamento e imbrattamento con la finalità di ledere l’onore, il prestigio o il decoro dell’istituzione cui il bene appartiene, stabilendo che al recidivo si applichi la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa fino a 12.000 euro.

Infine, l’**art. 26** – oltre a quanto si dirà *infra*, par. 4 – modifica l’art. 415 c.p. (*Istigazione a disobbedire alle leggi*), introducendo un’aggravante speciale nel caso in cui l’istigazione alla disobbedienza delle leggi di ordine pubblico avvenga “*all’interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute*”.

4. La modifica delle fattispecie esistenti e le nuove fattispecie di reato.

L'art. 1 del decreto-legge apporta una duplice modifica al codice penale; da un lato, introduce nel Libro II, Titolo I (*Dei delitti contro la personalità dello Stato*), capo I (*Dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato*), il nuovo art. 270-*quinquies*.³, rubricato "*Detenzione di materiale con finalità di terrorismo*", destinato a punire con la reclusione da due a sei anni chiunque, "*fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quinquies, consapevolmente **si procura o detiene** materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, **con finalità di terrorismo**, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale*"; d'altro lato, aggiunge al vigente art. 435 c.p. (*Fabbricazione o detenzione di materiali esplosivi*) un nuovo secondo comma, a mente del quale, "*[f]uori dei casi di concorso nel reato di cui al primo comma, chiunque, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni*".

Quanto alla fattispecie di nuova introduzione, essa si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dalla coesistenza di diverse disposizioni incriminatrici di comportamenti accomunati da "*finalità di terrorismo*", definite dall'art. 270-*sexies* c.p. come quelle condotte che, "*per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia*".

Si tratta, in particolare:

- dell'art. 270-*bis* c.p., rubricato *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*, che punisce chiunque

- “promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico”;*
- dell’art. 270-ter, rubricato *Assistenza agli associati*, che punisce chi, fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, **“dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270-bis”**;
 - dell’art. 270-quater, rubricato *Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*, che punisce chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, **“arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale”**, e stabilisce altresì che **“fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da cinque a otto anni”**;
 - dell’art. 270-quater.I, rubricato *Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo*, che punisce chiunque, fuori dai casi di cui agli artt. 270-bis e 270-quater, **“organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies”**;
 - dell’art. 270-quinquies, rubricato *Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*, che punisce chiunque, al di fuori dei casi di cui all’art. 270-bis, **“addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull’uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale”**, e prevede che la stessa pena si applichi **“nei confronti della persona addestrata, nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all’art. 270-sexies”**, con aumento delle pene previste **“se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici”**.

Il Governo ritiene necessario integrare l'assetto sinteticamente richiamato *“per colmare un vuoto normativo sulla detenzione di documentazione propedeutica al compimento di attentati e sabotaggi con finalità di terrorismo”*, giacché *“il procacciamento di materiale idoneo a facilitare la commissione delle suddette attività sovversive costituisce condotta di per sé allarmante e pericolosa, a livello sociale, indipendentemente dalla effettiva realizzazione di atti terroristici, in quanto sintomatica di una progressione capace di portare repentinamente alla commissione di atti violenza con finalità di terrorismo”* (cfr. *Relazione illustrativa*).

Si tratta di una chiara opzione di anticipazione della tutela del bene protetto: a prescindere da eventuali dubbi relativi al rispetto del principio di offensività in materia penale – già da questo Consiglio segnalati in relazione alle modifiche apportate all'art. 270-*quinquies* dal decreto-legge n. 7 del 2015 (cfr. delibera consiliare del 18 marzo 2015, laddove si evidenziava che l'estensione dell'area di punibilità ai terroristi che operano sganciati da sodalizi e da organizzazioni, oltre a comportare *“un inedito arretramento della soglia della rilevanza penale sino al compimento di atti meramente preparatori”*, avrebbe interpellato *“la capacità dell'interprete di assicurare il rispetto del principio di necessaria offensività della condotta”*) –, la disposizione *de qua* sembra destinata a porre agli operatori giuridici una serie di questioni di non agevole soluzione: da quella, centrale, relativa all'accertamento delle finalità terroristiche – il riferimento alle quali, secondo il Governo, *“consente di circoscrivere l'ambito di punibilità definito dalla norma alla raccolta delle sole informazioni dirette in modo non equivoco alla pianificazione o alla commissione di atti terroristici”* (cfr. ancora *Relazione illustrativa*) – a quella, strettamente connessa alla prima, relativa alla definizione dei rapporti con le richiamate, vigenti fattispecie, e in particolare con l'art. 270-*quinquies* c.p.

L'art. 10 del decreto-legge reca modifiche del codice penale e del codice di procedura penale finalizzate a rendere più efficace il contrasto al fenomeno dell'occupazione abusiva di immobili: da un lato, viene introdotto il reato di occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui o delle relative pertinenze (nuovo art. 634-*bis* c.p.); d'altro lato, viene prevista una specifica procedura d'urgenza per il rilascio dell'immobile e la reintegrazione nel possesso, introducendo nel Libro IV, Titolo II (Misure cautelari reali), capo II (Sequestro preventivo), del codice di procedura penale un nuovo art. 321-*bis*.

La disposizione si innesta in un contesto normativo in cui la condotta di chi *“invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto”* è punita con reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 a 1032 euro:

ai sensi del prefigurato art. 634-*bis* c.p., ad essere punito con la reclusione da due a sette anni sarebbe:

- colui che “*mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze, ovvero impedisce il rientro nel medesimo immobile del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente*”;

- colui che “*si appropria di un immobile destinato a domicilio altrui o di sue pertinenze con artifici o raggiri ovvero cede ad altri l’immobile occupato*”;

- colui che “[f]uori dei casi di concorso nel reato, [...] si intromette o coopera nell’occupazione dell’immobile, ovvero riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l’occupazione medesima”.

Si prevede, altresì, la non punibilità dell’occupante che “*collabori all’accertamento dei fatti e ottemperi volontariamente all’ordine di rilascio dell’immobile*” (comma 3).

Il delitto è punito a querela della persona offesa (comma 4), salvo che il fatto sia commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità (comma 5), o abbia ad oggetto edifici pubblici (in virtù dell’interpolazione del vigente art. 639-*bis* c.p., cui è aggiunto il riferimento all’art. 634-*bis* c.p.).

Il decreto-legge sembra, dunque, ritagliare, all’interno delle condotte di occupazione riconducibili nella fattispecie di cui all’art. 633 c.p., un sottoinsieme di condotte punite con pene significativamente più aspre (il doppio del minimo e oltre il doppio del massimo previsti per la fattispecie base) nel caso in cui l’occupazione (i) abbia ad oggetto un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze e (ii) avvenga con violenza o minaccia ovvero con artifici e raggiri.

Se il legislatore d’urgenza ha opportunamente precisato che anche l’appropriazione mediante artifici e raggiri rilevante ai sensi della nuova disposizione è quella che ha ad oggetto non genericamente un “immobile altrui” – secondo quanto stabilito dall’art. 10 del disegno di legge –, bensì un “immobile destinato a domicilio altrui”, deve segnalarsi come qualche incertezza interpretativa possa permanere in relazione a due aspetti.

Da un lato, il generico riferimento all’occupazione operata mediante “*violenza o minaccia*” lascia incerto – e sul punto sarebbe opportuna una precisazione espressa – la questione se la nozione di “*violenza*” di cui al nuovo art. 634-*bis* c.p. debba intendersi solo come violenza sulle persone (come farebbe pensare l’alternatività con la “*minaccia*”) o anche come violenza sulle cose.

D'altro lato, di non immediata intellegibilità appare la ricaduta concreta della punizione di coloro che, fuori dei casi di concorso nel reato, si intromettono o cooperano nell'occupazione dell'immobile, ovvero ricevono o corrispondono denaro o altra utilità per l'occupazione medesima, con le medesime pene previste dal primo comma, giacché tali condotte appaiono in larga misura riconducibili nella nozione di concorso (e come tali punibili con la medesima pena prevista per l'autore del fatto di reato).

Incertezze applicative di altra natura potrebbero emergere con riferimento al nuovo istituto della *reintegrazione nel possesso dell'immobile* di cui al menzionato art. 321-bis c.p.p.

La nuova disposizione prevedrebbe, infatti, che:

- “[s]u richiesta del pubblico ministero il giudice competente dispone con decreto motivato la reintegrazione nel possesso dell'immobile o delle sue pertinenze oggetto di occupazione arbitraria ai sensi dell'articolo 634-bis del codice penale. Prima dell'esercizio dell'azione penale, provvede il giudice per le indagini preliminari” (comma 1);
- “[n]ei casi in cui l'immobile occupato sia l'unica abitazione effettiva del denunciante, gli ufficiali di polizia giudiziaria che ricevono denuncia del reato di cui all'articolo 634-bis del codice penale, espletati i primi accertamenti volti a verificare la sussistenza dell'arbitrarietà dell'occupazione, si recano senza ritardo presso l'immobile del quale il denunciante dichiara di essere stato spossessato, al fine di svolgere le attività di cui all'articolo 55” (comma 2);
- “[g]li ufficiali di polizia giudiziaria, ove sussistano fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione, ordinano all'occupante l'immediato rilascio dell'immobile e contestualmente reintegrano il denunciante nel possesso dell'immobile medesimo” (comma 3);
- “[i]n caso di diniego dell'accesso, di resistenza, di rifiuto di eseguire l'ordine di rilascio o di assenza dell'occupante, gli ufficiali di polizia giudiziaria, ove sussistano fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione, dispongono coattivamente il rilascio dell'immobile e reintegrano il denunciante nel possesso del medesimo, previa autorizzazione del pubblico ministero, scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, o per via telematica” (comma 4);

- “[g]li ufficiali di polizia giudiziaria redigono verbale delle attività svolte, enunciando i motivi del provvedimento di rilascio dell’immobile. Copia del verbale è consegnata alla persona destinataria dell’ordine di rilascio” (comma 5);
- “[n]elle quarantotto ore successive gli ufficiali di polizia giudiziaria trasmettono il verbale al pubblico ministero competente per il luogo in cui la reintegrazione del possesso è avvenuta; questi, se non dispone la restituzione dell’immobile al destinatario dell’ordine di rilascio, richiede al giudice la convalida e l’emissione di un decreto di reintegrazione nel possesso entro quarantotto ore dalla ricezione del verbale” (comma 6);
- “[l]a reintegrazione nel possesso perde efficacia se non sono osservati i termini previsti dal comma 6 ovvero se il giudice non emette l’ordinanza di convalida entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta di cui al medesimo comma 6. Copia dell’ordinanza e del decreto di cui al comma 6 è immediatamente notificata all’occupante” (comma 7).

Il primo comma della disposizione in parola prefigura una modalità di reintegrazione nel possesso (decisione del giudice penale su richiesta del pubblico ministero, e in particolare del g.i.p. in caso di richiesta formulata prima dell’esercizio dell’azione penale) che si affianca alle procedure previste in ambito civilistico, in particolare dall’art. 703 c.p.c.: la coesistenza tra i due rimedi potrebbe, in concreto, determinare una sorta di attrazione in sede penale di vicende tipicamente oggetto della cognizione e dell’esecuzione civile o quantomeno una interferenza tra le azioni esperite in sede civile e le misure adottate o adottabili in sede penale.

I commi successivi disciplinano un’ipotesi speciale, quella, cioè, di occupazione arbitraria di un immobile che sia “l’unica abitazione effettiva del denunciante”: in tali casi, al ricorrere delle condizioni previste dalla nuova disposizione, è prevista la possibilità che il rilascio dell’immobile venga coattivamente disposto da ufficiali di polizia giudiziaria previa autorizzazione del pubblico ministero (scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, o per via telematica), il quale, entro le 48 ore successive alla ricezione del verbale redatto dalla P.G. (a sua volta trasmesso al P.M. entro le 48 ore successive all’intervento), dovrà, ove non ritenga di disporre la restituzione dell’immobile, richiedere la convalida e l’emissione di un decreto di reintegrazione nel possesso al giudice, chiamato a decidere entro dieci giorni dalla richiesta.

La circostanza che il rilascio coattivo d'urgenza, la cui disciplina appare in larga misura modellata su quella prevista per il sequestro preventivo di cui al precedente art. 321 c.p.p., sia subordinato alla duplice condizione che l'immobile occupato sia *“l'unica abitazione effettiva del denunciante”* e che l'occupazione sia *“arbitraria”* imporrà alla polizia giudiziaria lo svolgimento di preliminari accertamenti in ordine alla ricorrenza di entrambi i presupposti, del cui esito dovrà presumibilmente essere dettagliatamente informato il pubblico ministero al fine di ottenere da questi l'autorizzazione a procedere al rilascio e alla reintegrazione del denunciante nel possesso dell'immobile. Tali accertamenti non sembrano, nondimeno, esaurire il novero delle attività preliminari di competenza della P.G., dovendosi, a monte, verificare se l'occupazione arbitraria dell'unica abitazione effettiva del denunciante sia avvenuta con violenza o minaccia o mediante artifizii e raggiri, trattandosi di procedura applicabile esclusivamente alle ipotesi di reato di cui all'art. 634-*bis* c.p.: circostanze, queste, che in una fase embrionale delle attività di indagine potrebbero non risultare di agevole accertamento.

Su altro versante, l'**art. 20** interviene sull'art. 583-*quater* c.p. (*Lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali*): nella versione vigente, il comma 1 di tale disposizione punisce con la reclusione da 4 a 10 anni le lesioni gravi e con la reclusione da 8 a 16 anni le lesioni gravissime cagionate *“a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive”*, mentre il comma 2 punisce con la reclusione da 2 a 5 anni le lesioni personali semplici e con le pene previste dal primo comma le lesioni personali gravi o gravissime *“cagionate al personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria”* e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionale.

La modifica mira (e si limita) a sostituire l'intero primo comma dell'art. 583-*quater* c.p.p., che prevedrebbe che nell'ipotesi di lesioni personali *“cagionate a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, si applica la reclusione da due a cinque anni”* e che in caso di *“lesioni gravi o gravissime, la pena è, rispettivamente, della reclusione da quattro a dieci anni e da otto a sedici anni”*, restando invariata la previsione relativa alle lesioni in danno del personale sanitario o socio-sanitario.

La disposizione in parola, quindi, amplia la categoria dei soggetti per i quali è previsto il significativo aggravamento di pena in caso di lesioni ad essi cagionate, svincolando

l'inasprimento di pena dalla circostanza che dette lesioni vengano riportate da pubblici ufficiali in servizio di ordine pubblico *“in occasione di manifestazioni sportive”* per legarlo, più generalmente, alla circostanza che gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza subiscano lesioni *“nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni”*: a tale proposito deve rivelarsi come qualche incertezza applicativa potrebbe derivare in ordine al rapporto tra la nuova formulazione dell'art. 583-*quater* e l'art. 585 c.p., che prevede che la pena per il reato di lesioni (lievi, gravi e gravissime) sia aumentata *“da un terzo alla metà”* se concorre, tra le altre, la circostanza di cui all'art. 576, n. 5-*bis*, c.p., vale a dire lesioni cagionate, appunto, ad un *“ufficiale o agente di polizia giudiziaria ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio”*.

Per completezza, deve segnalarsi come l'**art. 13** del decreto-legge estenda l'ambito di applicazione dell'arresto in flagranza differita di cui all'art. 10, comma 6-*quater*, decreto-legge n. 14 del 2017 – a mente del quale *“[n]el 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, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza [...] 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”* –, anche al (novellato) delitto di lesioni di cui all'art. 583-*quater* c.p. nell'ipotesi in cui esso sia commesso *“in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico”*.

Oltre alla richiamata introduzione di un'aggravante speciale per il reato di istigazione a disobbedire alle leggi di cui all'art. 415 c.p. (cfr. *supra*, par. 3), l'**art. 26** del decreto-legge n. 48 del 2025 prevede l'inserimento, dopo tale disposizione, di un nuovo art. 415-*bis*, rubricato *“Rivolta all'interno di un istituto penitenziario”*, che punisce con la reclusione da uno a cinque anni chiunque, *“all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, commessi da tre o più persone riunite”*.

L'unica differenza rispetto alla formulazione della corrispondente disposizione del disegno di legge consiste nella specificazione che gli atti di resistenza penalmente rilevanti sono

quelli che concernono l'esecuzione non di generici "ordini", ma di ordini impartiti *"per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza"*.

Invariata rispetto al disegno di legge è, invece, la previsione per cui *"costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza"* (comma 1, secondo periodo); che coloro che *"promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni"* (comma 2); che se il fatto *"è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da tre a dieci anni nei casi previsti dal secondo comma"* (comma 3); che se dal fatto *"deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo comma; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo comma"* (comma 4); che nel caso di *"lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti"* (comma 5).

La disposizione presenta alcune criticità che potrebbero sollevare problemi di natura interpretativa e applicativa e che non sembrano superate dalla segnalata specificazione delle finalità dell'ordine non eseguito.

In primo luogo, il disposto normativo non fa alcun riferimento alla "legittimità" degli *"ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza"*, con ciò determinandosi un'asimmetria, potenzialmente foriera di difficoltà interpretative ed applicative, con il disposto dell'articolo 51 c.p., laddove esclude la punibilità di una condotta tenuta nell'adempimento di un dovere imposto da *"un ordine legittimo della pubblica Autorità"*.

In secondo luogo, ad essere punita sarebbe anche la resistenza passiva.

Come rilevato da molte parti, anche in sede di audizione parlamentare, si tratterebbe di una novità pressoché assoluta per il nostro ordinamento, sin qui solidamente ancorato al principio della irrilevanza penale delle condotte di mera inazione rispetto all'ordine impartito dall'autorità: da decenni risulta, infatti, consolidato l'orientamento giurisprudenziale che esclude la riconducibilità all'art. 337 c.p. delle condotte di resistenza meramente passiva, che

diventerebbero, al contrario, rilevanti esclusivamente se consumate all'interno di un istituto penitenziario. A tale proposito deve solo aggiungersi come non del tutto intellegibile – e quindi foriero di incertezze interpretative – rischia di risultare il generico riferimento al “*numero delle persone coinvolte*” e al “*contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio*” quali elementi cui ancorare il giudizio di eventuale rilevanza penale di condotte – quella, appunto, di resistenza passiva – tradizionalmente escluse dall'ambito della rilevanza penale.

In secondo luogo, l'equiparazione, in termini di astratta risposta sanzionatoria, tra le condotte di mera resistenza passiva e quelle caratterizzate da violenza e minaccia potrebbe prestarsi a rilievi di irragionevolezza e avere, in ottica general-preventiva, effetti contrari a quelli presumibilmente attesi, finendo paradossalmente per incentivare il ricorso a forme di contestazione o disobbedienza dotate di maggiore pericolosità e carica offensiva.

Ad analoghi rilievi potrebbe prestarsi la previsione di aggravamento di pena pari al doppio del minimo ma solo a un quinto del massimo nel caso in cui il fatto sia commesso con armi: potrebbe, in altri termini, dubitarsi della proporzionalità di tali aumenti rispetto all'oggettiva diversità tra condotte di resistenza passiva e condotte caratterizzate non solo da violenza e minaccia, ma anche dall'uso di strumenti dotati di esponenziale capacità offensiva.

Le sintetiche considerazioni svolte a proposito del nuovo art. 415-bis c.p. valgono anche con riferimento alla previsione di cui all'**art. 27** del decreto-legge in esame, che, intervenendo sull'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 (c.d. Testo unico immigrazione), prevede l'introduzione di un nuovo comma 7.1., a mente del quale è punito con la reclusione da uno a quattro anni chiunque, “*durante il trattenimento in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, commessi da tre o più persone riunite*”.

Analogamente a quanto stabilito dal nuovo art. 415-bis c.p., è previsto, inoltre, che “*costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza*”; che coloro che “*promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque*

anni”; che se il fatto “è commesso con l’uso di armi, la pena è della reclusione da uno a cinque anni nei casi previsti dal primo periodo e da due a sette anni nei casi previsti dal terzo periodo”; che se dal fatto “deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo periodo e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal terzo periodo; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo periodo e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal terzo periodo”; che nel caso di “lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti”.

Si tratta di previsione che ricalca pressoché alla lettera quella del prefigurato, nuovo delitto di rivolta all’interno di un istituto penitenziario: alle criticità già segnalate sembra doversi aggiungere la considerazione per cui vengono sostanzialmente equiparate – salvo marginali differenze in ordine alla pena base – condotte poste in essere in contesti significativamente diversi, nei quali la limitazione della libertà personale realizzata attraverso la collocazione coatta nelle relative strutture riposa su presupposti notoriamente differenti: nel caso degli istituti penitenziari, sull’esecuzione di una pena irrogata con sentenza passata in giudicato o sull’applicazione della più afflittiva tra le misure cautelari; nel caso dei centri di cui agli artt. 10-ter e 14, d.lgs. n. 286 del 1998, su esigenze di gestione amministrativa del fenomeno dell’immigrazione (vale a dire, in ultima analisi, su esigenze della pubblica amministrazione che prescindono da qualunque addebito a carico del soggetto che patisce la limitazione della libertà).

Meritevole di attenzione appare, inoltre, la modifica apportata dall’**art. 14** del decreto-legge all’art. 1-bis del d.lgs. n. 66 del 1948, che prevedeva l’irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 4.000 per chiunque impedisca la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo, e per i promotori e organizzatori di tali condotte.

In sostanza, nel sistema vigente, sino all’entrata in vigore del decreto-legge, l’impedimento della libera circolazione su strada ordinaria realizzata mediante il mero uso del proprio corpo costituiva un illecito amministrativo, mentre la condotta di chi, *“al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada*

ordinaria o ferrata” costituiva un illecito penale punito con la reclusione da uno a sei anni dall’art. 1 del medesimo d.lgs. n. 66 del 1948 (che fa salvi, appunto, i casi previsti dall’articolo 1-*bis* dello stesso d.lgs.).

Il decreto-legge ha restituito rilevanza penale alle condotte di c.d. blocco stradale realizzate con il proprio corpo, condotte che erano in origine punite – prima della depenalizzazione ad opera del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, che ha riservato la sanzione penale alle condotte poste in essere su strade ferrate – con la reclusione da uno a sei anni e che sono state, nel tempo, oggetto di plurimi provvedimenti di amnistia e indulto. La ri-attrazione di tali condotte nell’area della rilevanza penale è stata realizzata mediante la previsione della pena della reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro e con la reclusione da sei mesi a due anni se il fatto è commesso da più persone riunite.

La modifica in esame equipara, inoltre, le condotte ostruzionistiche realizzate con il proprio corpo su strade ferrate a quelle realizzate su strade ordinarie.

A tale proposito ci si limita ad osservare come, sia pure con sanzioni dotate di limitata afflittività (e, nel caso delle strade ferrate, addirittura di minore afflittività rispetto a quelle vigenti), viene (ri-)attribuita rilevanza penale a condotte che non solo vengono solitamente realizzate con atti di resistenza passiva, ma che sono anche tipicamente riconducibili all’attività di pubblica manifestazione del dissenso e che, per tale ragione, erano state dapprima oggetto di reiterati provvedimenti di amnistia e indulto e, successivamente, con riferimento alle strade ordinarie, depenalizzate.

Si tratta, ad ogni modo, di previsione che sembra in linea con quelle, sopra richiamate, che, stabilendo aggravamenti di pena nel caso in cui la violenza o la minaccia ai pubblici ufficiali siano commesse “*al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all’erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici*” o nel caso in cui il deturpamento o imbrattamento del bene mobile o immobile venga posto in essere “*con la finalità di ledere l’onore, il prestigio o il decoro*” dell’istituzione cui il bene medesimo appartiene, stigmatizzano in modo più accentuato comportamenti già considerati illeciti dall’ordinamento ove gli stessi siano sorretti da finalità di manifestazione del dissenso.

Ulteriori disposizioni incriminatrici sono contenute:

- nell’**art. 2** del decreto-legge, che modifica l’art. 17 del decreto-legge n. 113 del 2018, il quale allo stato stabilisce che, per finalità di prevenzione del terrorismo, gli

esercenti attività di noleggio di veicoli senza conducente comunichino i dati identificativi riportati nel documento di identità esibito dal soggetto che richiede il noleggio: il disegno di legge prevede non solo l'ampliamento delle finalità (prevenzione anche dei reati di cui all'art. 51, co. 3-*bis*, c.p.p.) e degli obblighi di comunicazione (inerenti anche ai dati identificativi del veicolo, con particolare riferimento al numero di targa, al numero di telaio, agli intervenuti mutamenti della proprietà e ai contratti di subnoleggio), ma anche l'irrogazione di una sanzione penale (arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a euro 206) per i contravventori ai predetti obblighi;

- nell'**art. 18** del decreto-legge, che modifica la disciplina relativa al sostegno e alla promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa di cui alla legge n. 242 del 2016, incidendo su una materia oggetto di approfondita attenzione da parte della giurisprudenza nazionale (di legittimità e costituzionale) e comunitaria. La disposizione prevede, tra l'altro:
 - che *“la promozione della coltivazione della canapa è ammessa soltanto a livello di filiera industriale e per le finalità espressamente previste dalla legge, senza possibilità di interpretazioni estensive”* (cfr. *Relazione illustrativa*);
 - che le coltivazioni destinate al florovivaismo devono presentare carattere *“professionale”*;
 - una nuova ipotesi di coltivazione della canapa per la produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal Decreto del Ministro della salute (nuova lettera g-*bis* dell'art. 2, co. 2, l. 242 del 2016);
 - il divieto dell'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa legalmente coltivata (*ivi* compresi semilavorati, ovvero anche nella forma essiccata o triturata, o prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati), la cui violazione è sanzionata ai sensi delle disposizioni di cui al titolo VIII del T.U. stupefacenti;
- nell'**art. 29** del decreto-legge, che prevede:

- che le disposizioni di cui agli artt. 5 (secondo cui il comandante della nave nazionale che non obbedisce alla intimazione di fermo di una unità del naviglio della Guardia di finanza è punito con la reclusione fino a 2 anni) e 6 (secondo cui il capitano della nave nazionale che commette atti di resistenza o di violenza contro una unità di naviglio della Guardia di finanza è punito con la reclusione da tre a dieci anni) della legge 13 dicembre 1956, n. 1409, attualmente applicabili alle sole fattispecie di vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi, si applichino anche quando le unità del naviglio della Guardia di finanza siano impiegate nell'esercizio delle funzioni istituzionali a esse attribuite dalla normativa vigente;
- che tali disposizioni si applichino, nel rispetto delle norme internazionali, anche quando le condotte sono poste in essere dal comandante di una nave straniera;
- che sia punito con la reclusione fino a 2 anni (prevista dall'art. 1099 del cod. nav.) il comandante della nave straniera che non obbedisce all'ordine di una nave da guerra nazionale, quando, nei casi consentiti dalle norme internazionali, quest'ultima procede a visita e a ispezione delle carte e dei documenti di bordo;
- che sia punito con la reclusione da tre a dieci anni (prevista al primo periodo dell'art. 1100 cod. nav.) il comandante o l'ufficiale della nave straniera che commette atti di resistenza o di violenza contro una nave da guerra nazionale.

5. Le modifiche in materia di esecuzione penale.

Gli artt. 15, 34, 35, 36 e 37 del decreto-legge in esame incidono su alcuni aspetti dell'esecuzione penale.

In particolare, l'**art. 15, comma 1**, del decreto-legge apporta, innanzitutto, modifiche agli artt. 146 e 147 del codice penale rendendo facoltativo, e non più obbligatorio, il rinvio dell'esecuzione della pena per le condannate in stato di gravidanza o madri di figli di età inferiore ad un anno, prevedendo che l'esecuzione non sia comunque rinviabile ove sussista il rischio, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti e disponendo che esse

scontino la pena, qualora non venga disposto il rinvio, presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM).

L'unica differenza tra il trattamento delle donne incinte o madri di figli di età inferiore ad 1 anno e il trattamento delle madri di figli di età compresa tra 1 e 3 anni è il luogo dell'esecuzione della pena nel caso in cui l'esecuzione della stessa non sia differita: mentre per le prime, infatti, è previsto un obbligo di esecuzione presso un ICAM, per le seconde il collocamento presso tali Istituti potrà aversi solo se quelle medesime "*esigenze di eccezionale rilevanza*" che hanno impedito il rinvio dell'esecuzione della pena consentono che quest'ultima sia eseguita presso un istituto a custodia attenuata.

All'assetto così sinteticamente descritto si perviene mediante:

- l'abrogazione dei numeri 1) e 2) dell'art. 146, co. 1, c.p. – che prevede, quali casi di rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena, l'essere la donna incinta o madre di infante di età inferiore a 1 anno – e del secondo comma dell'art. 146 – che prevede che nei casi previsti dai numeri 1) e 2) il differimento non opera o, se concesso, è revocato se la gravidanza si interrompe, se la madre è dichiarata decaduta dalla responsabilità genitoriale sul figlio, se il figlio muore, se viene abbandonato ovvero affidato ad altri, sempreché l'interruzione di gravidanza o il parto siano avvenuti da oltre due mesi;
- la sostituzione del vigente numero 3) del comma 1 dell'art. 147 c.p. – che prevede che l'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale possa essere differita se essa "*deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni*" – con un nuovo numero 3), che prevedrebbe che la pena restrittiva possa essere differita se essa "*deve essere eseguita nei confronti di donna incinta o di madre di prole di età inferiore a un anno*";
- l'aggiunta, allo stesso comma 1 dell'art. 147 c.p., di un nuovo numero 3-bis), che prevedrebbe che la pena restrittiva possa essere differita se essa "*deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età superiore a un anno e inferiore a tre anni*";
- la modifica del vigente comma 3 dell'art. 147 – che attualmente prevede la revoca del provvedimento di rinvio facoltativo adottato nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni in caso di decadenza di quest'ultima dalla potestà genitoriale, di morte del figlio, di abbandono di esso o di affidamento ad altri – con l'aggiunta,

quale ulteriore ipotesi di revoca del rinvio facoltativo (ricomprensente anche, come detto, le donne incinte e le madri di prole di età inferiore ad un anno) quella della adozione di *“comportamenti che causano un grave pregiudizio alla crescita del minore”*;

- l'aggiunta, in calce al medesimo art. 147 c.p., di un nuovo quinto comma, ai sensi del quale *“[n]ei casi indicati nei numeri 3) e 3-bis) del primo comma, l'esecuzione della pena non può essere differita se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. In tale caso, nell'ipotesi di cui al numero 3-bis, l'esecuzione può avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze di eccezionale rilevanza lo consentano; nell'ipotesi di cui al numero 3), l'esecuzione deve comunque avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri”*.

In termini generali, giova ricordare che l'obbligatorietà del rinvio del differimento dell'esecuzione della pena è previsto dal codice Rocco sin dalla sua entrata in vigore. Su tale previsione ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, la quale, nella nota ordinanza n. 145 del 2009, ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 146, co. 1, nn. 1) e 2), sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 30 della Costituzione.

Nella richiamata decisione la Consulta ha affermato, tra l'altro:

- che la norma impugnata, nello stabilire una presunzione assoluta di incompatibilità con il carcere per la donna incinta o che abbia partorito da meno di un anno, *“è mossa dall'esigenza di offrire la massima tutela al nascituro e al bambino di età inferiore ad un anno [...], e mira ad evitare che l'inserimento in un contesto punitivo e normalmente povero di stimoli possa nuocere al fondamentale diritto tanto della donna di portare a compimento serenamente la gravidanza, quanto del minore di vivere la peculiare relazione con la figura materna in un ambiente favorevole per il suo adeguato sviluppo psichico e fisico”*;
- che *“non irragionevolmente il legislatore, il quale gode di ampia discrezionalità al riguardo [...], ha ritenuto, con riferimento al periodo della gravidanza e al primo anno del bambino, che la protezione del rapporto madre-figlio in un ambiente idoneo debba prevalere sull'interesse statuale all'esecuzione immediata della pena”*,

intendendosi così *“privilegiare esigenze di natura umanitaria ed assistenziale che hanno un sicuro fondamento costituzionale”*;

- che *“il rinvio obbligatorio del momento esecutivo non esclude che la pena irrogata possa svolgere alcuna funzione di intimidazione e dissuasione e non ne vanifica pertanto il profilo retributivo-afflittivo”*, poiché non ci si trova *“di fronte ad una rinuncia sine die alla relativa esecuzione, ma solo ad un differimento per un periodo limitato”* e *“negli stessi casi in cui potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio della esecuzione della pena [...] il tribunale di sorveglianza può – a norma dell'art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 [...] – disporre, anche ex officio, l'applicazione della detenzione domiciliare, e così assicurare, anche nell'immediato, le istanze di difesa sociale, sempre che sia compiuta una idonea valutazione della compatibilità di quella misura alternativa con la condizione legittimante il rinvio”*;
- che *“comunque, anche nei casi nei quali la misura della detenzione domiciliare non sia in concreto praticabile, deve escludersi che il differimento della pena integri un fattore di compromissione delle contrapposte esigenze di tutela collettiva”*, giacché *“a determinare una situazione di pericolo”* non è la pena differita in sé, *“ma, semmai, la carenza di adeguati strumenti preventivi volti ad impedire che la condannata, posta in libertà, commetta nuovi reati; tuttavia, se a colmare una simile carenza può provvedere soltanto il legislatore, deve escludersi che la eventuale lacunosità dei presidi di sicurezza possa costituire, in sé e per sé, ragione sufficiente per incrinare, sull'opposto versante, la tutela dei valori primari che la norma impugnata ha inteso salvaguardare [...]”*.

Giova a tal proposito ricordare come a conclusioni diverse la Corte sia giunta, invece, con riferimento all'ulteriore ipotesi di rinvio obbligatorio di cui all'art. 146, co. 1, numero 3 (aggiunto dall'art. 2 del decreto-legge n. 139 del 1993), prevista per il caso in cui la pena debba essere eseguita nei confronti di persona affetta da infezione da HIV nei casi di incompatibilità con lo stato di detenzione ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 1, del codice di procedura penale: con la sentenza n. 438 del 1995, infatti, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui prevede che il differimento ha luogo anche quando l'espiazione della pena possa avvenire senza pregiudizio della salute del soggetto e di quella degli altri detenuti.

In sintesi, con la modifica legislativa in esame la presunzione assoluta, ritenuta conforme a Costituzione nella (sola) parte riferita alle donne incinte o madri di figli minori di un anno in ragione della natura “*umanitaria ed assistenziale*” delle esigenze che la sorreggono, è stata sostituita con la devoluzione al giudice del compito di valutare, caso per caso, se disporre o meno il differimento della pena e con la connessa previsione dell’obbligo, in caso di ritenuta insussistenza dei presupposti per il rinvio, di collocamento della donna in un Istituto a custodia attenuata.

Quanto alle possibili ricadute pratiche, la disposizione potrebbe, da un lato, dar luogo a qualche incertezza interpretativa e, d’altro lato, avere esiti più afflittivi di quelli presumibilmente voluti.

Sotto il primo profilo deve rilevarsi che a guidare la discrezionalità del giudice nella decisione sul rinvio dell’esecuzione della pena concorreranno due criteri: il primo, stabilito dal vigente (e invariato) comma 4, secondo cui il differimento non può essere adottato o, se adottato, è revocato “*se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti*”; il secondo, descritto nel nuovo comma 5, a mente del quale, come detto, l’esecuzione della pena non può essere differita “*se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti*”.

Si tratta evidentemente di due criteri non coincidenti, la cui coesistenza potrebbe ingenerare dubbi in ordine alle ragioni necessarie a giustificare il mancato rinvio, oscillanti tra la sussistenza di un mero (ma “*concreto*”) pericolo della commissione di delitti – valevole per tutte le ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 147 – e l’esistenza di un pericolo (non concreto ma) di “*eccezionale rilevanza*” – previsto per le sole ipotesi di cui ai novellati numeri 3 e 3-*bis*).

Sotto il secondo profilo giova ricordare che gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM) attualmente esistenti si trovano solo a Torino, Milano, Venezia e Lauro, di talché il collocamento obbligatorio presso uno di essi, ancorché evidentemente ispirato, in astratto, ad una logica di tutela della condannata, rischia, in concreto, di tradursi in una misura particolarmente afflittiva in ragione della eventuale distanza tra l’istituto di destinazione e il contesto familiare di provenienza della detenuta incinta o madre, con concreta limitazione della funzione rieducativa della pena¹.

¹ Il principio di territorialità dell’esecuzione della pena (destinazione ad istituti di detenzione prossimi al contesto familiare di riferimento) si fonda sul valore del mantenimento dei legami familiari riconosciuto ai fini del positivo reinserimento sociale del condannato, cui la sanzione deve tendere secondo il paradigma

A tale proposito deve aggiungersi che la disciplina di nuova introduzione potrebbe determinare qualche ulteriore incertezza applicativa sotto il profilo dei rapporti con l'art. 47-ter ord. pen., che prevede, al comma 1-ter, che “[q]uando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato”: appare, quindi, auspicabile un intervento di coordinamento tra la disposizione da ultimo citata e il nuovo quinto comma dell'art. 147 c.p., che stabilisce, appunto, che in caso di mancato differimento della pena, le donne incinte o madri di prole di età inferiore a un anno debbano eseguire la pena presso un Istituto di custodia attenuata (analogo auspicio è rinvenibile nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato relativo al disegno di legge 1236, che a sua volta richiama il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 29 maggio 2024).

Se l'art. 15, co. 1, del decreto-legge ricalca, alla lettera, la corrispondente previsione del disegno di legge attualmente pendente all'esame del Senato, i commi successivi hanno apportato modifiche a diverse disposizioni del codice di procedura penale.

Come affermato dalla *Relazione illustrativa* di accompagnamento al disegno di legge di conversione, le modifiche previste dai commi da 2 a 7 dell'art. 15 d.l. n. 48 del 2025 “sono volte a coordinare la disciplina dettata dagli articoli 146 e 147 del codice penale come modificati dal comma 1, con la disciplina in materia di misure cautelari”.

In questa prospettiva:

- è stato modificato l'art. 285-bis c.p.p. (*Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri*), che, prima della novella, prevedeva (tra l'altro) che

costituzionale. La Corte costituzionale ha tracciato un collegamento diretto tra diritto all'affettività e funzione rieducativa della pena, affermando che il mantenimento dei rapporti affettivi e di cura con partner, figli e familiari è fondamentale per il reinserimento sociale (*ex multis* C. cost. 10/24, par. 4.3; C. cost. n. 52/25, par. 5.2). Al contrario, l'indebolimento e la dissoluzione delle relazioni affettive – indotti dalla distanza tra l'istituto e il contesto familiare di riferimento o dall'imposizione di eccessive restrizioni alle visite – conducono a quella “desertificazione affettiva” che, nelle parole della Consulta, “è l'esatto opposto della risocializzazione” (C. cost. n. 10/24, par. 4.3).

- “[n]elle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4², se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni, [...] il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano”:
- il decreto-legge ha previsto l’obbligatorietà (e non solo la facoltatività) della esecuzione della misura custodiale presso un istituto di custodia attenuata quanto alle madri incinte o di prole inferiore a un anno. La disposizione novellata stabilisce, infatti, che “[n]elle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia madre di prole di età superiore a un anno e non superiore a sei anni, [...] il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano. Se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, la custodia può essere disposta esclusivamente presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri”. Come chiarito dalla *Relazione illustrativa*, infatti, l’effetto del mancato adeguamento della disposizione in parola alle modifiche apportate agli artt. 146 e 147 c.p. sarebbe stato quello di riservare alle donne incinte e alle madri di prole di età inferiore a un anno, nei cui confronti sia applicata – in presenza di esigenze di eccezionale rilevanza – la misura cautelare della custodia in carcere, un trattamento deteriore rispetto alle donne incinte o madri di prole di età inferiore a un anno condannate in via definitiva.
- dopo l’art. 276 c.p.p. (*Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte*) è stato aggiunto un nuovo art. 276-bis c.p.p. (*Provvedimenti in caso di evasione o di condotte pericolose realizzate da detenuti in istituti a custodia attenuata per detenute madri*), prevedendosi che “[n]el caso in cui la persona sottoposta alla misura della custodia cautelare presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri evada o tenti di evadere oppure ponga in essere atti che compromettono l’ordine o la sicurezza pubblica o dell’istituto, il giudice dispone nei suoi confronti la custodia cautelare in carcere e la persona viene condotta in istituto senza la prole, salvo il preminente interesse del minore a seguirla in istituto

² ...a mente del quale “[q]uando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, [...] non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza”.

dotato di reparto attrezzato per la cura e l'assistenza necessarie" e che "[n]el caso in cui la prole non sia condotta in carcere, il provvedimento è comunicato ai servizi sociali del comune ove il minore si trova": la Relazione illustrativa precisa che tale disposizione è strettamente connessa alla predetta modifica dell'art. 285-bis, giacché "mentre per le madri di prole di età superiore ad un anno non vi sarebbe preclusione ad associarle al carcere (visto che il 285-bis c.p. è formulato in termini di facoltatività della misura presso l'istituto a custodia attenuata), per le donne incinte o madri di prole di età inferiore ad un anno, l'interpolazione del 285-bis c.p. [...] precluderebbe, in assenza di una specifica previsione, tale possibilità";

- all'art. 293 c.p.p. (*Adempimenti esecutivi*), dopo il comma 1-ter sono inseriti i seguenti commi: "1-quater. L'ufficiale o l'agente incaricato di eseguire l'ordinanza il quale, nel corso dell'esecuzione, rilevi la sussistenza di una delle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, deve darne atto nel verbale di cui al comma 1-ter del presente articolo. In questo caso il verbale è trasmesso al giudice prima dell'ingresso della persona sottoposta alla misura nell'istituto di pena"; "1-quinquies. Nei casi di cui al comma 1-quater, il giudice può disporre la sostituzione della misura cautelare con altra meno grave o la sua esecuzione con le modalità di cui all'articolo 285-bis anche prima dell'ingresso della persona sottoposta alla misura nell'istituto di pena";
- all'art. 386 c.p.p. (*Doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto o di fermo*), al comma 4 è aggiunto in fine il seguente periodo: "Se l'arrestato o fermato è donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria lo pongono a disposizione del pubblico ministero mediante la conduzione presso un istituto di custodia attenuata per detenute madri" e al comma 5 è aggiunto in fine il seguente periodo: "Se l'arrestato o fermato è madre di prole di età superiore a un anno e inferiore a tre anni, il pubblico ministero può disporre che sia custodito presso un istituto di custodia attenuata per detenute madri";
- all'art. 558 c.p.p., al comma 4-bis è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Nondimeno, se l'arrestato è donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno, in caso di mancanza o indisponibilità di uno dei luoghi indicati nel comma 1 dell'articolo 284, o quando essi sono ubicati fuori dal circondario in cui è stato eseguito l'arresto, il pubblico ministero dispone che l'arrestato sia custodito presso

*un istituto a custodia attenuata per detenute madri. Quando l'arrestato è madre di prole di età superiore a un anno e inferiore a tre anni e ricorrono le circostanze di cui periodo che precede, il pubblico ministero può disporre che l'arrestato sia custodito presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri"*³.

Infine, il comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge rappresenta una disposizione di mero coordinamento: a seguito dell'abrogazione – prevista dal comma 1, lett. a), dell'art. 15 – dei numeri 1) e 2) dell'art. 146 c.p., è stata disposta la soppressione, nell'art. 678, comma 1-*bis*, c.p.p., del riferimento al differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti, appunto, dal primo comma, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 c.p.

Se nel loro complesso le modifiche sinteticamente richiamate appaiono ispirate ad un condivisibile obiettivo di coerenza sistematica, deve segnalarsi come la ricordata limitatezza quantitativa degli istituti di custodia attenuata possa in certi casi sollevare le medesime criticità segnalate con riferimento all'esecuzione della pena in ambiti territoriali in cui detti istituti non esistono.

Tra le disposizioni in materia di esecuzione penale si segnalano altresì:

- l'**art. 34**, che, modificando l'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, inserisce i delitti di istigazione a disobbedire alle leggi e di rivolta all'interno di un istituto penitenziario nel catalogo dei reati per i quali la concessione di benefici penitenziari è subordinata alla mancanza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva;

- l'**art. 35**, che, modificando l'art. 2 della legge 22 giugno 2000, n. 193, recante *Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*, estende i benefici previsti dalla legge in parola per le aziende pubbliche o private che impieghino detenuti anche all'esterno degli istituti penitenziari;

- l'**art. 36**, che, modificando l'art. 47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, estende la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante anche i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e i detenuti assegnati al lavoro all'esterno;

- l'**art. 37**, che autorizza il Governo, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 48 del 2025, ad apportare modifiche alle norme

³ Per completezza, si segnala che il comma 6 dell'art. 15 del decreto-legge prevede altresì che al comma 4-*ter* dell'art. 558 c.p.p., la parola "*Nei*" è sostituita dalle seguenti: "*Fermo quanto previsto dal comma 4-*bis*, quarto e quinto periodo, nei*".

che disciplinano l'organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario contenute nel D.P.R. 30 giugno 2000, n.230, sulla base dei seguenti criteri:

“a) valorizzare, anche nell’ambito dell’esecuzione penale, il principio di sussidiarietà orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l’interazione con l’iniziativa economica privata, comprese le organizzazioni non lucrative che contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato;

b) semplificare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie al fine, ove possibile, di favorire l’interazione tra i datori di lavoro privati e la direzione carceraria;

c) prevedere, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, che l’amministrazione penitenziaria abbia la possibilità di apprestare, in relazione ad attività aventi spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici;

d) riconoscere ai fini curriculari e della relativa formazione professionale le prestazioni lavorative svolte dai soggetti detenuti o internati;

e) favorire l’accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati;

f) valorizzare la collaborazione con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, con il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con il Consiglio nazionale forense, con il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, al fine di diffondere la conoscenza delle iniziative legislative e amministrative volte a incentivare il reinserimento lavorativo dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario”.

Si segnala, infine, che l'**art. 13** del decreto-legge, da un lato, modifica l'art. 10, co. 2, del decreto-legge n. 14 del 2017 (recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*”), estendendo l'ambito di applicazione della misura di prevenzione del divieto d'accesso alle aree urbane (c.d. “DACUR”, o “Daspo urbano”), misura che il questore potrà disporre “*anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale*”; d'altro lato, aggiunge un nuovo ultimo comma all'art. 165 c.p., prevedendo che nei casi di condanna “*per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie,*

aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati”.

Tale ultima modifica – accompagnata all’abrogazione del comma 5 dell’art. 10 del decreto-legge n. 14 del 2017, a mente del quale “[n]ei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati” – mira a rendere obbligatoria (anziché facoltativa) la sottoposizione della concessione della sospensione condizionale al rispetto del divieto di accesso disposto dal giudice nelle sentenze di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree suddette.

6. Le modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Per quanto concerne gli interventi sul Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. n. 159 del 2011), in questa sede ci si limita a segnalare la previsione di cui all’**art. 4** del decreto-legge che, modificando l’art. 3, comma 6-*bis*, introdotto dal decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla legge 3 novembre 2023, n. 159, opportunamente attribuisce al tribunale in composizione monocratica la decisione in ordine all’applicazione del divieto di utilizzare strumenti informatici e telefoni cellulari ai soggetti maggiorenni destinatari dell’avviso orale disposto dal questore.

La modifica è da accogliere con favore: come rilevato da questo Consiglio in occasione del parere reso sul predetto decreto-legge n. 123 del 2023, la previsione originaria in esso contenuta, che attribuiva al “*tribunale di cui al comma 6*” – vale a dire al tribunale in composizione monocratica – la decisione relativa alla proposta del questore di applicare ai destinatari dell’avviso orale, sia maggiorenni che minorenni, “*il divieto di utilizzare, in tutto o in parte, piattaforme o servizi informatici e telematici specificamente indicati nonché il divieto di possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce o qualsiasi altro apparato di comunicazione radio trasmittente, quando il suo utilizzo è servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l'avviso orale*”, non avrebbe garantito la salvaguardia della specializzazione del giudice minorile (cfr. Delibera consiliare del 25 ottobre 2023).

In fase di conversione del suddetto decreto-legge, il legislatore aveva sostituito il riferimento al “*tribunale di cui al comma 6*” con quello al “*tribunale per i minorenni*”, di fatto attribuendo a quest’ultimo la competenza a decidere sulle proposte del questore relative anche ai soggetti maggiorenni.

L’art. 4 del decreto-legge opportunamente distingue le due ipotesi, restituendo al tribunale ordinario la competenza a decidere sulle (sole) proposte relative ai maggiorenni.

Si segnala, altresì, che l’**art. 7** del decreto-legge, da un lato, modifica il termine di impugnazione delle misure di prevenzione personali, portandolo da 10 a 30 giorni e, d’altro lato, interviene sulla disciplina relativa alla gestione dei beni sequestrati.

Le modifiche prefigurate sono volte, tra l’altro:

- ad aggiungere all’art. 36, rubricato “*Relazione dell’amministratore giudiziario*”, un nuovo comma 2-*bis* che dispone che la relazione dell’amministratore giudiziario sui beni sequestrati ne illustri nel dettaglio le caratteristiche tecnico-urbanistiche, evidenziando gli eventuali abusi e descrivendo i possibili impieghi dei beni in rapporto ai vigenti strumenti urbanistici generali;
- ad aggiungere all’art. 38, rubricato “*Compiti dell’Agenzia*”, un nuovo comma 3-*bis*, che prevede che le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi dei coadiutori dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata siano determinate con decreto del Ministro dell’Interno di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze e della giustizia
- ad aggiungere all’art. 40, rubricato “*Gestione dei beni sequestrati*”, un nuovo comma 1-*bis*, secondo cui se nell’ambito dell’accertamento tecnico-urbanistico di cui al nuovo comma 2-*bis* dell’art. 36 viene accertata la sussistenza di abusi non sanabili, con il provvedimento di confisca il giudice ne ordina la demolizione in danno del soggetto destinatario del provvedimento, con acquisizione dell’area di sedime al patrimonio indisponibile del Comune territorialmente competente;
- ad aggiungere all’art. 41, rubricato “*Gestione delle aziende sequestrate*”, un nuovo comma 1-*novies*, che introduce la verifica da parte del Tribunale, con cadenza almeno annuale, del perdurare delle concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell’attività di impresa, sulla base delle quali il Giudice delegato ha approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell’attività di impresa ai sensi del comma 1-*sexies*.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.».