

II DECRETO SICUREZZA

Scheda a cura di Aldo Natalini¹

È stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*, serie generale, n. 131 del 9 giugno 2025 la legge 9 giugno 2025, n. 80, recante «*Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*» (cd. “decreto sicurezza”), entrato in vigore il 12 aprile 2025.

Il d.l. n. 48 del 2025, convertito senza modificazioni dal Parlamento, riproduce quasi alla lettera il contenuto del corrispondente disegno di legge “sicurezza” di iniziativa governativa avente il medesimo oggetto e la medesima rubrica (Atto Camera n. 1660, recante: «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*») approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati in data 18 settembre 2024 e poi trasmesso al Senato della Repubblica (Atto Senato n. 1236), ove le Commissioni I e II lo avevano esaminato ed approvato il 26 marzo 2025 apportando limitatissime modificazioni.

Sul d.l. sicurezza si è espresso il CSM con parere reso ai sensi dell’art. 10, comma secondo, legge 24 marzo 1958, n. 195, approvato con delibera consiliare del 14 maggio 2025² e ad avviso del quale l’“impatto complessivo che le nuove disposizioni potranno avere sull’assetto organizzativo degli uffici non è del tutto prevedibile”³.

Nello specifico, l’articolato – composto da 39 articoli – è suddiviso in sei Capi:

¹ Consigliere della Corte di cassazione

² CSM., *Parere sul d.l., 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”*, pratica 6/PP/2025, approvata con delibera consiliare del 14 maggio 2025, in www.avcon.csm.it/go/www.cosmag.it/.

³ CSM., *Parere*, cit., pag. 3, che aggiunge: “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)”.

- 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 nove articoli: artt. 1-9);
- il **Capo II**, recante «*Disposizioni in materia di sicurezza urbana*» (composto da nove articoli: artt. 10-18);
- 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 quattordici articoli: artt. 19-32);
- il **Capo IV**, recante «*Disposizioni in materia di vittime dell'usura*» (composto da un solo articolo: art. 33);
- il **Capo V**, recante «*Norme sull'ordinamento penitenziario*» (composto da quattro articoli: artt. 34-37);
- il **Capo VI**, recante «*Disposizioni finali*» (composto da due articoli: artt. 38-39).

Rinviando a futuri commenti sulle singole disposizioni incriminatrici di nuovo conio – ciascuna delle quali appare meritevole di approfondimento, in quanto densa di implicazioni interpretative e problematiche applicative – in questa breve scheda d'analisi ci si limita a segnalare il contenuto essenziale del provvedimento nella parte squisitamente penalistica.

Il d.l. n. 48 del 2025, come definitivamente convertito, senza modificazioni, dalla legge n. 80 del 2025, reca i seguenti interventi di **diritto penale sostanziale**, per la quasi totalità realizzati attraverso la tecnica della novella legislativa:

1) **l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici**, sia all'interno del codice penale (art. 270-*quinquies*.3 cod. pen.: «*detenzione di materiale con finalità di terrorismo*»; art. 415-bis cod. pen.: «*rivolta all'interno di un istituto penitenziario*»; art. 634-bis cod. pen.: «*occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui*») sia nell'ambito della legislazione penale complementare (art. 17, comma 1, ultimo periodo, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modif., in legge 1° dicembre 2018, n. 132, in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo; art. 14, comma 7.1, d.lgs. n. 286 del 1998: delitto di rivolta all'interno dei Cpr e degli *hotspot*), anche attraverso la ricriminalizzazione di fattispecie di illecito amministrativo pecuniario già

oggetto di precedente depenalizzazione (art. 1-bis, comma 1, primo e secondo periodo, d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66: blocco stradale e ferroviario);

2) la modifica *in peius* di titoli di reato preesistenti, realizzata a vario titolo mediante:

- o l'estensione della portata applicativa (art. 583-*quater*, comma primo, cod.pen.: «*lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle sue funzioni*»; artt. 5 e 6 legge 13 dicembre 1956, n. 1409; art. 1099, ultimo comma, cod. nav.; art. 1100, primo comma, ultimo periodo, cod. nav.);
- o l'introduzione, al loro interno, di nuove fattispecie incriminatrici (art. 415, comma secondo, cod. pen.: istigazione a disobbedire le leggi in carcere; art. 435, ultimo comma, cod. pen.: fabbricazione o detenzione di materie esplodenti; art. 600-*octies*, nuovo secondo comma, cod. pen.: induzione e organizzazione all'accattonaggio minorile);
- o l'aumento delle pene (art. 600-*octies*, comma primo, cod. pen.);

3) l'introduzione di nuove circostanze aggravanti, comuni (art. 61, n. 11-*decies*, cod. pen.: l'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) e speciali (art. 336, ultimo comma, cod. pen.; art. 337, ultimo comma, cod. pen.; art. 339, ultimo comma, cod. pen.; 635, comma terzo, ultimo periodo, cod. pen.: danneggiamento in occasione di manifestazioni; art. 639, secondo comma, ultimo periodo, e terzo comma, ultimo periodo, cod. pen.: tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche; art. 640, terzo comma, cod. pen.: truffa aggravata al ricorrere delle ipotesi dell'art. 61, n. 5, cod. pen.);

4) la penalizzazione di talune condotte aventi per oggetto infiorescenze di *cannabis sativa* nell'ambito della filiera produttiva della canapa industriale (artt. 1 e 2 legge 2 dicembre 2016, n. 242).

Si tratta di una variegata serie di modifiche normative – come ha rilevato il CSM “orientate generalmente a un ricorso accentuato allo strumento penale”⁴, declinato nelle due forme dell’inasprimento dei trattamenti sanzionatori esistenti (ora mediante la previsione di nuove aggravanti, comune o speciali, ad effetto comune o ad effetto speciale, ora mediante la diretta ri-definizione dei minimi e/o dei massimi edittali⁵) e dell’introduzione di nuove fattispecie di reato – aventi, a fattor comune, natura sostanziale di sfavore (*in malam partem*), ad eccezione, probabilmente, della sola modifica riguardante l’art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen., su cui occorrerà una riflessione a parte, con conseguente loro applicabilità irretroattiva (artt. 25, comma secondo, Cost. e 7 CEDU; 1 cod. pen.) ai soli fatti-reato commessi a partire dal 12 aprile 2025, data di entrata in vigore del provvedimento d’urgenza (art. 39, comma 1), la cui avvenuta conversione, senza modificazioni, con la legge n. 80 del 2025 ne ha consolidato definitivamente la precaria vigenza, senza porre alcun problema successorio agli effetti dell’art. 2, comma quarto, cod.pen.

Quanto alle disposizioni di natura **processuale** (nuovo art. 321-*bis* cod. proc. pen.: «*reintegrazione nel possesso dell’immobile*»; art. 380, comma 2, lett. *f.1*), cod. proc. pen.; modifiche al codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159), rispetto ad esse vale invece il generale principio del *tempus regit actum*, ricavabile dall’art. 11 disp. prel. cod. civ., che, in difetto di una specifica disciplina transitoria, regola la successione di leggi processuali nel tempo⁶.

Più complessa si pone la questione relativa all’applicabilità – retroattiva o meno – delle modifiche in materia di esecuzione penale apportate agli artt. 146 e 147 cod. pen. sulle quali occorrerà compiere una valutazione a sé stante.

⁴ In termini, CSM, *Parere sul d.l.*, cit., pag. 3.

⁵ In termini, CSM., *Parere sul d.l.*, cit., pag. 4.

⁶ Così, ad es., ai fini dell’individuazione del regime applicabile in materia di impugnazioni, Sez. U, n. 27614 del 29/03/2007, Lista, Rv. 236537-01; conf. Sez. 1, n. 40251 del 02/10/2007, Scuto, Rv. 238051-01, ove si richiamano Sez. U civ., n. 27172 del 20/12/2006, Rv. 593733-01; Sez. 1, n. 53011 del 27/11/2014, Ministero della giustizia, Rv. 262352-01; Sez. 1, n. 5697 del 12/12/2014, dep. 2015, Ministero della giustizia, Rv. 262355-01; Sez. 1, n. 18789 del 06/02/2015, Tenti, Rv. 263507-01; Sez. 5, n. 10142 del 17/01/2018, C. Rv. 272670-01; Sez. 6, n. 19117 del 23/03/2018, Tardiota, Rv. 273441-01; Sez. 6, n. 40146 del 21/03/2018, Pinti, Rv. 273843-01; Sez. 1, n. 27004 del 29/04/2021, Pimpinella, Rv. 281615-01.