

LA POLITICA POLIZIALE NEL DECRETO SICUREZZA: UN PERICOLOSO REGRESSO DALLA SOCIETÀ APERTA

di Davide Bertaccini

(Professore associato di diritto penale, Università di Bologna)

Il presente commento si occupa di diverse norme sulla polizia, presenti nel recente decreto cosiddetto sicurezza, in particolare sull'inasprimento di fattispecie penali, l'ampliamento di dispositivi tecnologici, il rafforzamento di tutele legali, l'aggravamento di conseguenze sanzionatorie e l'estensione di armi autorizzate. Dall'esame analitico dei loro specifici contenuti, secondo le prospettive della politica criminale, dell'ermeneutica applicativa e della valutazione empirica, se ne restituisce nelle conclusioni il preciso significato complessivo.

This commentary addresses several police provisions in the recent so-called security decree, particularly regarding the toughening of criminal penalties, the expansion of technological devices, the strengthening of legal protections, the increase in punitive consequences, and the expansion of authorised weapons. After the analytical examination of their individual contents, from the perspectives of criminal policy, applied hermeneutics, and empirical evaluation, their overall meaning is presented.

Rapporti tra autorità e popolazione; arbitrarietà della polizia; dominazione sulla società
Relationships between Authorities and Population; Arbitrariness by Police; Domination of Society

Sommario: 1. Premessa: diverse norme, a senso unico. – 2. Modifiche al codice penale per le Forze dell'ordine e le Forze armate. – 2.1. Circostanze aggravanti ad effetto speciale per delitti di violenza o minaccia e di resistenza a ufficiale o ad agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. – 2.2. Circostanze aggravanti comuni per delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale. – 2.3. Delitto di lesioni personali a ufficiale o ad agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. – 3. Dotazione di videocamere alle Forze di polizia. – 4. Disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle Forze armate. – 5. Modifiche al codice della strada in materia di inosservanza delle prescrizioni impartite dal personale che svolge servizi di polizia stradale. – 6. Disposizioni in materia di licenza, porto e detenzione di armi per gli agenti di pubblica sicurezza. – 7. Conclusioni: altre difese, senza alcuna riforma.

1. Il presente commento si occupa di diverse norme sulla polizia che, trasfuse dal

disegno di legge¹ al decreto legge² a iniziativa della compagine governativa e con approvazione con questione di fiducia dalla maggioranza parlamentare, si presentano a prima vista come accomunate da una ideologia a senso unico.

A tal proposito, l'inasprimento di fattispecie penali, l'ampliamento dei dispositivi tecnologici, il rafforzamento della tutela legale, l'aggravamento di conseguenze amministrative e l'estensione delle armi autorizzate si delineano, infatti, quali previsioni orientate tutte a vantaggio dei poteri e dei privilegi dei poliziotti e in danno delle libertà e delle garanzie dei cittadini.

Dopo l'esame analitico dei loro singoli contenuti, secondo le prospettive della

¹ V., con prime considerazioni, A. Algostino, *Note per l'audizione sul disegno di legge n. 1236, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, innanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, Senato della Repubblica, in www.senato.it 8.10.2024; A. Cavaliere, *Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza*, in CrD 2024 (2), 239 ss.; R. Cornelli, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in www.sistemapenale.it 27.5.2024; G. Fiandaca, *La bulimia punitiva aumenterà il consenso, ma non serve a niente*, in www.sistemapenale.it 22.3.2025; F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in AP 2023 (3); G. L. Gatta, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria – A proposito del d.d.l. n. S. 1236*, in www.sistemapenale.it 7.11.2024; V. Manes, *L'ossessione securitaria*, in www.dirittodidifesa.eu 24.3.2025; M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in www.sistemapenale.it 27.5.2024; L. Rossi, *A proposito del nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*, in www.sistemapenale.it 7.3.2024; M. Ruotolo, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza (A.S. 1236)*, in www.sistemapenale.it 9.10.2024.

² V., per riflessioni complessive, G. Balbi, *Il "decreto sicurezza" e il suo contesto. Il sistema penale nel crepuscolo della democrazia*, in www.lalegislationepenale.eu 22.7.2025; R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà. Breve introduzione al c.d. Decreto Sicurezza*, in DPP 2025 (7), 847 ss.; F. Brizzi, *Una "bussola" per orientarsi tra le norme del d.l. sicurezza*, in IusPen 24.4.2025; A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 1-24; R. Cornelli, *In Verso democrazie autoritarie? Paradossi, presupposti e tendenze delle politiche di sicurezza contemporanee*, in RIDPP 2025 (1), 207 ss., e in *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in DPP 2025 (7), 899 ss.; L. Della Ragione, *D.L. Sicurezza: uno sguardo d'insieme alle novità del codice penale*, in QuotGiur 16.4.2025; E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it 15.5.2025; G. Fiandaca, *Intorno a sicurezza e democrazia in una prospettiva penalistica*, in FI 2025 (6, V), 286 ss.; S. Lonati e C. Melzi d'Eril, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in www.sistemapenale.it 11.6.2025; M. Papa, *Com'è che il diritto penale è diventato una favola? – Piccoli semi per una ricerca. A partire da un intervento al plenum del CSM sul "decreto sicurezza" (D.L. N. 48/2025)*, in www.sistemapenale.it 26.5.2025; M. Passione, *Ancora a proposito del decreto-sicurezza (d.l. 11 aprile 2025, n. 48)*, in www.sistemapenale.it 16.5.2025; M. Ronco, *Pacchetto sicurezza*, in www.centrostudilivaitino.it 28.4.2025; G. Spangher, *Una legge complessa: rafforzamento della filosofia securitaria del governo e risvolti problematici di costituzionalità e di sistema*, in *Pacchetto sicurezza: tutte le novità – Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modificazioni, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80*, a cura di G. Spangher, Milano 2025, IX-XII; G. Tona, *Un insieme di sanzioni più severe per gli atti illeciti verso la polizia*, in GD 10.5.2025 (17), 31 ss.; A. F. Vigneri, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, in GiustIns 11.4.2025; S. Zirulia, *Il "decreto sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in RIDPP 2025 (1), 217 ss.

politica criminale, dell'ermeneutica applicativa e della valutazione empirica, si offrirà una chiosa finale, che è destinata a restituirne il significato complessivo.

2. Il decreto in commento, mediante gli artt. 19 e 20, ha inasprito diverse previsioni del codice penale in *materia di violenza o minaccia, di resistenza e di lesioni personali a ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza*³.

2.1. Ai delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale sono state riferite due aggravanti ad effetto speciale, per un aumento di pena sino alla metà: la prima, al co. 4 dell'art. 336 c.p. (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*), nelle ipotesi di cui al co. 1 (costrizione a fare un atto contrario ai propri doveri o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio) e al co. 3 (costrizione a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire comunque su di essa), se il fatto è commesso nei confronti di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza; la

³ V. M. Autieri, *Art. 19 Violenza e resistenza a pubblico ufficiale verso un inasprimento della sanzione penale*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 277-293; L. Della Ragione, *Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e resistenza a un pubblico ufficiale (art. 19)*, in *Pacchetto sicurezza: tutte le novità – Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modificazioni, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80*, a cura di G. Spangher, Milano 2025, 149-151; F. Febbo, *Il diritto penale del “tipo normativo del luogo”. Le tensioni costituzionali delle circostanze aggravanti introdotte dal d.l. sicurezza*, in *Profili di (in)costituzionalità del decreto-sicurezza*, Atti del Webinar del 30 maggio 2025, a cura di G. Losappio e A. Manna, in www.sistemapenale.it 11.7.2025; G. Fiandaca ed E. Musco, *Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*, in *Diritto penale – Parte speciale – Volume I⁶, Ristampa aggiornata Decreto Sicurezza*, a cura di G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, Torino 2025, 295-301, 786-788; G. Fiandaca ed E. Musco, *Resistenza ad un pubblico ufficiale*, in *Diritto penale – Parte speciale – Volume I⁶, Ristampa aggiornata Decreto Sicurezza*, a cura di G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, Torino 2025, 301-303, 786-788; G. Fiandaca ed E. Musco, *Lesioni personali*, in *Diritto penale – Parte speciale – Volume II – Tomo I⁶*, a cura di C. Cupelli e M. N. Masullo, Torino 2024, 99-111; G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, *Addenda Decreto Sicurezza*, in *Diritto penale – Parte speciale – Volume I⁶, Ristampa aggiornata Decreto Sicurezza*, a cura di G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, Torino 2025, 788-790; F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *AP* 2023 (3); G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-quater, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025; E. Grosso, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica, sul disegno di legge A.S. n. 1236 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario)*, in www.senato.it 22.10.2024; E. Lanza, *Art. 20 Modifiche all'articolo 583-quater del codice penale in materia di lesioni personali ai danni di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 295-315; L. Pompili, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il DDL sicurezza*, in *PenDirProc* 15.10.2024; L. Riscato, *Brevi note su A.C. 1660 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario)*, in www.camera.it 20.05.2024; M. Ruotolo, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza (A.S. 1236)*, in www.sistemapenale.it 9.10.2024.

seconda, al co. 2 dell'art. 337 c.p. (*Resistenza a un pubblico ufficiale*), se la violenza o la minaccia è posta in essere per opporsi a un ufficiale o a un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza mentre compie un atto di ufficio.

Per la Relazione illustrativa la disposizione in esame ha inteso rafforzare la tutela dell'attività espletata dagli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, al fine di garantire un più efficace svolgimento delle loro attività, in particolare nel dispiegamento dei servizi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica; la peculiare tutela assicurata in favore del personale delle Forze dell'ordine nell'esercizio delle proprie funzioni è avvenuta nella prospettiva del carattere plurioffensivo di tali delitti, che proteggono sia il pubblico ufficiale che subisce l'offesa, che il prestigio dell'amministrazione di appartenenza e il regolare esercizio della pubblica funzione nello specifico svolta dal pubblico ufficiale; l'intervento in questione è stato ritenuto allineato con i principi di diritto enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di preclusione all'applicazione dell'esimente della particolare tenuità del fatto in rapporto all'art.337 c.p. (sent. 5 marzo 2021, n. 30, ord. 9 marzo 2022, n. 82), reputata legittima in ragione della meritevolezza della speciale protezione del bene giuridico complesso, che giustifica la sicurezza delle persone fisiche che esercitano le pubbliche funzioni e la tutela dei pubblici ufficiali quali tramite necessario dell'agire della pubblica amministrazione⁴.

Rispetto alla corrispondente disposizione dell'originario disegno di legge presentato, è stata espunta la previsione del divieto di prevalenza delle comuni attenuanti (diverse da quella della minore età) sulla nuova aggravante. Ciò ha di fatto superato le critiche subito sollevate in dottrina sul punto decisivo della compatibilità tra l'irrigidimento del bilanciamento in concreto contenuto nella proposta governativa e l'orientamento sulle deroghe al regime ordinario per il concorso di circostanze ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale⁵, ma va segnalato che, nel decreto legge convertito, l'aumento di pena potenziale per tali ipotesi aggravate, che in origine avrebbe comportato in misura fissa l'incremento di un terzo, è stato elevato sino alla metà.

Con riguardo alle nuove aggravanti sopra illustrate, un primo profilo discusso è stato

⁴ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 22 s.

⁵ M. Ruotolo, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza (A.S. 1236)*, in www.sistemapenale.it 9.10.2024, par. 2.

quello riferito al principio di eguaglianza. Dottrina⁶ e Massimario della Cassazione⁷ si sono trovati concordi con una prima posizione assunta dalla magistratura⁸, nel senso di non poter escludere la violazione di tale principio da parte delle disposizioni in commento, in quanto recherebbero il pericolo di una disparità di trattamento non giustificata da un'oggettiva esigenza di differenziazione, dagli interessi oggetto di tutela e dalla ragione della loro previsione. In particolare, nell'intento di tutelare il personale delle Forze di polizia, si sarebbe creata una disparità di trattamento, rispetto alle medesime condotte realizzate nei confronti di altri pubblici ufficiali, non corrispondente a un'effettiva maggiore o minore offensività della condotta posta in essere dall'autore di reato; anzi, in proposito si è evidenziato che gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza sono soggetti più esposti alla violenza, ma non perché possano definirsi vulnerabili, bensì poiché particolarmente "forti", in ragione del potere loro attribuito, che può essere utilizzato non solo in termini difensivi, ma anche in modo offensivo, sicché i presupposti che rendono legittimo l'uso della forza pongono anche rischi di abuso⁹.

In merito poi al principio di proporzionalità, in dottrina si è ritenuto che l'aumento della pena fino alla metà sia incompatibile con tale principio¹⁰ e, più nel dettaglio, si è rappresentato un esempio di cumulo di circostanze che può verificarsi, in occasione di una manifestazione, in capo a chi agisce contro un pubblico ufficiale e danneggia dei beni, potendosi contestare ben quattro delle nuove circostanze (artt. 635, co. 3, ult. per., c.p.; 336, ult. per., c.p., o 337, ult. per., c.p.; 339, co. 2, c.p.; 639, co. 2, c.p.)¹¹; si è ricordato che nella giurisprudenza costituzionale è già stata censurata, per violazione

⁶ G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, *Addenda Decreto Sicurezza*, in *Diritto penale – Parte speciale – Volume I⁶, Ristampa aggiornata Decreto Sicurezza*, a cura di G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, Torino 2025, 787.

⁷ Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80) – Relazione su novità normativa n. 33/2025*, in www.cortedicassazione.it 23.6.2025, 47.

⁸ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia (Sost. Proc. Rep. Marianna Imbimbo), *Memoria a seguito dell'introduzione del d.l. 48 dell'11 aprile 2025 (c.d. "Decreto sicurezza")*, 18.4.2025, in www.sistemapenale.it 23.4.2025.

⁹ R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà. Breve introduzione al c.d. Decreto Sicurezza*, in *DPP 2025* (7), 854-856. Cfr. anche R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP 2025* (7), 901.

¹⁰ E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it 15.5.2025, par. 3.

¹¹ R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà. Breve introduzione al c.d. Decreto Sicurezza*, in *DPP 2025* (7), 854.

del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 27, co. 3, Cost., una circostanza aggravante al tempo stesso giudicata non irragionevole nell'*an* ma sproporzionata nel *quantum*, in tema di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare (Corte cost., sent. 63/2022)¹² e, sempre a livello costituzionale, si è rammentato come la proporzionalità sia collegata all'offensività e come il suo rispetto sia funzionale all'eguaglianza, rievocando a tal scopo il risalente intervento sul minimo edittale del reato di oltraggio, dichiarato sproporzionato rispetto a quello stabilito per l'ingiuria da Corte cost., sent. 341/1994¹³, da cui si traggono queste affermazioni pertinenti (Cons. dir., par. 3, *enfasi aggiunta*): "Questo unicum, generato dal codice penale del 1930, appare piuttosto come il prodotto della concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini tipica di quell'epoca storica e discendente dalla matrice ideologica allora dominante, concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma un rapporto strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima".

A proposito, infine, del principio del *ne bis in idem*, dalla dottrina si è rilevato che tale aggravante si conforma alla quasi totalità delle fattispecie concrete riconducibili alla fattispecie base, con la conseguenza che il medesimo fatto verrebbe valutato sia per la configurazione della tipicità che per l'aggravamento della pena, così da realizzare una per quanto implicita violazione del divieto sostanziale di *ne bis in idem*¹⁴.

2.2. Per i delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale (oltre a quelli di occultamento, custodia o alterazione di mezzi di trasporto, e di violenza o minaccia a corpo politico, amministrativo o giudiziario o a suoi singoli componenti) è stata introdotta una nuova *circostanza aggravante*, di cui al co. 4 dell'art. 339 c.p. (*Circostanze aggravanti*), in virtù della quale le disposizioni di cui al co. 1 (violenza o minaccia commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da associazioni segrete, esistenti o supposte) si applicano anche se la violenza o la minaccia è

¹² S. Zirulia, *Il "decreto sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in RIDPP 2025 (1), 229.

¹³ M. Ruotolo, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza (A.S. 1236)*, in www.sistemapenale.it 9.10.2024, par. 2.

¹⁴ G. Balbi, *Il "decreto sicurezza" e il suo contesto. Il sistema penale nel crepuscolo della democrazia*, in www.lalegislazionepenale.eu 22.7.2025, 40.

commessa al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici.

Secondo la Relazione illustrativa, la disposizione in commento non introduce un'aggravante delle aggravanti già previste dall'articolo in questione, ma richiama le disposizioni che già prevedono l'aumento di pena in relazione ai delitti di cui agli articoli ivi previsti, estendendone ulteriormente l'ambito applicativo con un adeguato tasso di chiarezza e di tassatività¹⁵.

Ad avviso di parte della dottrina e del Massimario della Cassazione, simile aggravante stigmatizza in modo più accentuato comportamenti già considerati illeciti dall'ordinamento, nel caso gli stessi siano sorretti da finalità di manifestazione del dissenso, con l'intenzione di sanzionare più gravemente condotte poste in essere in occasione delle manifestazioni aventi ad oggetto le contestazioni alle opere e infrastrutture considerate strategiche dallo Stato (di qui le icastiche definizioni di aggravante "no-Tav" o "anti-Ponte")¹⁶, in tal modo non solo trascurando i caratteri di generalità e astrattezza che dovrebbero connotare la legge¹⁷, ma pure delineando profili di dubbia compatibilità con i principi costituzionali¹⁸; in particolare, si è evidenziato il rischio che tale disposizione porti a differenziare la sanzione penale in ragione non tanto di una maggiore o minore gravità del fatto, come neppure dei motivi più o meno riprovevoli che animano l'autore, ma soltanto in considerazione delle motivazioni ideologiche poste a fondamento del dissenso, nello specifico l'opposizione alla realizzazione della grande opera; di tal ché, si è ricavata l'impressione che il legislatore abbia voluto utilizzare il diritto penale non per sanzionare più o meno adeguatamente fatti che minacciano beni giuridici degni di tutela, quanto piuttosto per reprimere e dissuadere opinioni contrastanti od opposizioni incidenti sulla realizzazione delle proprie iniziative¹⁹.

¹⁵ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 23.

¹⁶ Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80) - Relazione su novità normativa n. 33/2025*, in www.cortedicassazione.it 23.6.2025, 48.

¹⁷ A. Algostino, *Note per l'audizione sul disegno di legge n. 1236, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", innanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, Senato della Repubblica*, in www.senato.it 8.10.2024, 3.

¹⁸ G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, *Addenda Decreto Sicurezza*, in *Diritto penale - Parte speciale - Volume I⁶, Ristampa aggiornata Decreto Sicurezza*, a cura di G. Fiandaca, C. Cupelli, M. N. Masullo e A. Merlo, Torino 2025, 788.

¹⁹ L. Pompili, *Il dissenso nelle nuove fattispecie di reato e nelle aggravanti introdotte con il DDL sicurezza*, in

2.3. La figura delle *lesioni personali* è stata interessata da una duplice modifica: l'*ambito delle lesioni personali*, di cui al co. 1 dell'art. 583-*quater* c.p., che prima erano riferite al pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, è stato allargato a ricomprendere l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni (con conseguente adattamento della relativa rubrica, mentre per converso le pene rispettive per le lesioni gravi e gravissime sono rimaste invariate); la *previsione delle lesioni personali lievi o lievissime*, che in precedenza, anche se ai danni del pubblico ufficiale, ricadevano nella disciplina generale dell'art. 582 (lesione personale), eventualmente con le aggravanti comuni di cui all'art. 61 nn. 10 (aver commesso il fatto contro un pubblico ufficiale nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni) e 11-*septies* (aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono tali manifestazioni), nella formulazione novellata sono state egualmente riconnesse all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni e sono state punite con la reclusione da 2 a 5 anni.

Nella Relazione illustrativa, la disposizione in questione è vista come tesa a potenziare gli strumenti di tutela dei pubblici ufficiali nello svolgimento delle loro funzioni: in primo luogo, estendendo la portata applicativa delle lesioni personali a tutte le condotte di lesioni cagionate in danno di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza «nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni»; in secondo luogo, elevando le ipotesi minori delle lesioni personali lievi o lievissime, compiute in danno degli operatori poliziali, ad oggetto di una specifica sanzione, in analogia a quanto previsto per gli esercenti una professione sanitaria, così da garantire «l'omogeneità di trattamento rispetto agli stessi»²⁰.

Rilevata l'identica presenza di questa innovazione di diritto sostanziale nell'originaria versione del disegno governativo, che è risultato contraddistinto da una declinazione stalistica della sicurezza, associata a una tipizzazione polarizzata sul tipo di autore e sul tipo di vittima invece che sul tipo di fatto, la disposizione in esame

PenDirProc 15.10.2024, 14. Cfr. anche R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà. Breve introduzione al c.d. Decreto Sicurezza*, in *DPP* 2025 (7), 855; R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP* 2025 (7), 901; S. Zirulia, *Il "decreto sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in *RIDPP* 2025 (1), 229;

²⁰ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 23.

è stata catalogata tra quelle in cui l'incremento sanzionatorio è tarato sul tipo di vittima, ovvero sulla qualifica istituzionale della persona offesa²¹.

In campo politico-criminale, si è dubitato dell'impostazione liberale della presente norma, in cui la qualifica della vittima e i motivi dell'aggressione servono a giustificare una punibilità così diversa rispetto alle lesioni personali in danno di chiunque²²; si è denunciato che in discussione non è l'atto in sé, ma la sua finalità, in quanto – a parità di bene giuridico e di offesa – l'incremento della sanzione per la condotta offensiva è dovuto solo alla circostanza che destinatario ne sia l'operatore di pubblica sicurezza che, nel corso di manifestazioni pubbliche ove minoranze politiche e sociali esercitano la libertà di opinione, sta eseguendo un'attività di contenimento del dissenso per conto dell'autorità politica che sovrintende alla gestione dell'ordine pubblico²³; si è concluso che la disposizione in commento, mediante l'allargamento dei soggetti tutelati e l'aggravamento delle pene previste, esprime la logica tipica degli interventi securitari, che inaspriscono la tutela penale delle forze dell'ordine²⁴.

A proposito delle lesioni lievi, si è osservato che il significativo incremento sanzionatorio per le condotte ricadenti nel minimo edittale e per quelle accedenti al massimo edittale, ed il raggiungimento della soglia di applicabilità della custodia in carcere, potrebbero giustificare censure costituzionali di irragionevolezza per difetto di motivazione, analoghe a quelle poste a fondamento della dichiarazione di incostituzionalità dell'incremento del minimo edittale della fattispecie di appropriazione indebita da Corte cost., sent. 46/2024²⁵, in cui è contenuto questo passo illuminante (Cons. dir, par. 3.1, *enfasi aggiunta*): “Da sempre questa Corte ha riconosciuto 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. *Discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio*. Qualsiasi legge dalla quale

²¹ F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in AP 2023 (3), 8 s., anche nt. 17.

²² L. Risicato, *Brevi note su A.C. 1660* (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), in www.camera.it 20.05.2024, 4.

²³ E. Grosso, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica, sul disegno di legge A.S. n. 1236 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario)*, in www.senato.it 22.10.2024, 5.

²⁴ M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in www.sistemapenale.it 27.5.2024, art. 15.

²⁵ M. Ruotolo, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. pacchetto sicurezza (A.S. 1236)*, in www.sistemapenale.it 9.10.2024, par. 2; S. Zirulia, *Il “decreto sicurezza” 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in RIDPP 2025 (1), 230.

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. Il controllo sul rispetto di tali limiti spetta a questa Corte, 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”.

A livello interpretativo-ordinamentale, parte della dottrina²⁶ e il Consiglio Superiore della Magistratura²⁷ hanno segnalato che l'estensione dell'ambito applicativo della fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, co. 1, c.p. pone un problema di coordinamento normativo con l'aggravante di cui all'art. 585, co. 1, c.p.

Tale ultima circostanza prevede che la pena per il delitto di lesioni sia aumentata da un terzo alla metà in caso di concorso (tra le altre) con la circostanza aggravante speciale di cui all'art. 576, n. 5-*bis*, c.p. (introdotta dall'art. 1, d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modd. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125, cosiddetto “Pacchetto sicurezza”), che contempla il fatto commesso «contro 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». Nella giurisprudenza di legittimità questa circostanza è stata qualificata di natura speciale, rispetto a quella comune di cui all'art. 61, n. 10, c.p. («aver commesso il fatto contro un pubblico ufficiale o una persona incaricata di un pubblico servizio, [...] nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio»), in ragione dell'ambito applicativo più ristretto, sia sul versante soggettivo – in quanto riferita solo agli agenti o agli ufficiali di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza – sia su quello oggettivo – giacché riguardante solo alcuni reati commessi ai danni di tali soggetti²⁸–.

²⁶ G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-*quater*, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-*bis*, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-*quater*, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025, par. 2-4.

²⁷ Consiglio Superiore della Magistratura, *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” (decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48)*, prat. 6/PP/2025, in www.csm.it 14.5.2025, 15 s.

²⁸ Cass. pen., sent. 4.12.2024, n. 4909, in CEDCass, m. 287598.

Tale preesistente circostanza è stata ritenuta sostanzialmente sovrapponibile²⁹, o perfettamente coincidente³⁰, rispetto alla successiva aggravante riformulata, che nella variante novellata perde il connotato di specialità che possedeva nella versione precedente, che atteneva ai soli fatti commessi contro i pubblici ufficiali in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive. In dottrina è stato osservato come l'unico elemento differenziale tra tali aggravanti sia rappresentato dal riferimento, nella più risalente, all'adempimento non solo delle funzioni, ma anche, alternativamente, del servizio³¹; a meno che, come meglio opinato da altra dottrina in riferimento alla norma precedente, tale duplice formula utilizzata dal legislatore debba considerarsi un riferimento fallace e tecnicamente erroneo, in quanto gli ufficiali o gli agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza non sono mai incaricati di un pubblico servizio, ma sono sempre pubblici ufficiali dotati del "potere di imperio", rilevando nei loro confronti solamente la pubblica funzione esercitata³².

In definitiva, sono oggi vigenti due differenti aggravanti che comminano pene diverse per le lesioni personali cagionate a ufficiali o ad agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni: la norma vigente dal 2008 punisce più severamente le lesioni gravi (da 4 anni a 10 anni e 6 mesi, invece che da 4 a 10 anni) e gravissime (da 8 a 18 anni, invece che da 8 a 16 anni) rispetto alla novella introdotta nel 2025, con le conseguenti questioni di diritto intertemporale, da risolvere mediante l'applicazione della disciplina in concreto più favorevole³³.

Il paradosso sistemico è di un intervento normativo che, per una probabile,

²⁹ G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-quater, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025, par. 2.

³⁰ Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80) – Relazione su novità normativa n. 33/2025*, in www.cortedicassazione.it 23.6.2025, 48.

³¹ G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-quater, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025, par. 2.

³² A. Natalini, *Le altre modifiche al codice penale: falsità personali, omicidio volontario aggravato ed attenuanti generiche*, in *Il decreto sicurezza – D.l. n. 92/2008 convertito con modifiche in legge n. 125/2008*, a cura di A. Scalfati, con la collaborazione di E. Aprile e R. Bricchetti, Torino 2008, 104.

³³ G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-quater, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025, par. 3.

clamorosa e ironica svista dovuta al furore repressivo, finisce per punire meno severamente le lesioni gravi e gravissime contro ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni rispetto alla disciplina in vigore, in virtù di una novella, per di più, adottata con decreto legge sulla base della necessità e dell'urgenza di introdurre misure a tutela del personale addetto alla pubblica sicurezza³⁴.

Il superamento esegetico che si è ipotizzato è attraverso una delle due seguenti soluzioni. La prima è di ritenere il n. 5-bis dell'art. 576 c.p., dovuto al pacchetto sicurezza, non più applicabile alle lesioni personali in danno di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, dopo il decreto sicurezza: infatti, l'art. 585 c.p., che richiama tale disposizione, non fa riferimento all'art. 583-*quater* c.p., quindi dopo la riformulazione dell'art. 583-*quater*, co. 1, c.p., ora esteso alle medesime categorie di pubblici ufficiali di cui all'art. 576, n. 5-bis, c.p., quest'ultimo resterebbe applicabile solo all'omicidio, oltre che, tramite i rinvii dell'art. 585 c.p., all'omicidio preterintenzionale e al delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; inoltre, la non applicabilità dell'art. 585 comporterebbe anche, ai sensi dell'art. 582, co. 2, c.p., la procedibilità a querela e, di conseguenza, la competenza del giudice di pace per le lesioni semplici in danno di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza; insomma, si tratta di una tesi che, contro la volontà in astratto del legislatore, porta in concreto a punire meno severamente le lesioni aggravate nei confronti di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. La seconda soluzione è di qualificare il co. 1 dell'art. 583-*quater* c.p. come figura autonoma di reato complesso, tale da assorbire la circostanza aggravante di cui al n. 5-bis dell'art. 576 c.p., in quanto elemento costitutivo di quel delitto: peraltro, l'art. 582, co. 2, c.p., modificato dal d.lgs. 31/2024 cosiddetto "correttivo Nordio alla riforma Cartabia", qualifica la simmetrica ipotesi delle lesioni semplici di cui all'art. 583-*quater*, c. 2, c.p. come circostanza aggravante, proprio allo scopo di sottrarla al generale regime di procedibilità a querela previsto per le lesioni personali e, indirettamente, di escluderla dalla competenza del giudice di pace; pertanto, si tratta di una tesi che, oltre a comportare notevoli effetti penalizzanti, in particolare impedendo l'elisione degli aumenti di pena per le lesioni attraverso il giudizio di

³⁴ G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-*quater*, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-*quater*, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025, parr. 3-5.

bilanciamento delle circostanze, va contro un argomento testuale, che deve venire riconosciuto valido anche rispetto alla simmetrica previsione di cui al primo periodo del primo comma dello stesso articolo, che ora riguarda anche le lesioni semplici nei confronti di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza³⁵.

3. L'art. 21 del provvedimento in esame ha ampliato le opzioni in *materia di dispositivi di videosorveglianza*³⁶.

Innanzitutto, si è prevista la possibilità che il personale delle Forze di polizia, impiegato nei servizi di ordine pubblico, di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni, sia dotato di *dispositivi indossabili di videosorveglianza*, idonei a registrare l'attività operativa e il suo svolgimento (co. 1); inoltre, si è stabilita la facoltà, nei luoghi e negli ambienti ove sono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale, di utilizzare *dispositivi di videosorveglianza* (co. 2); infine, si sono quantificate le relative autorizzazioni di spesa e le corrispondenti riduzioni di stanziamenti per i prossimi tre anni, dal 2025 al 2027, per un *ammontare complessivo di 23.489.214 euro*, riferito alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, al Corpo della Guardia di finanza e al Corpo di Polizia penitenziaria (per l'ultimo in elenco riferito solo all'anno in corso) (co. 3 e 4).

Una prima questione su cui la Relazione illustrativa prende posizione è relativa ai *soggetti facoltizzati*. Il co. 1 parla letteralmente di «personale delle Forze di polizia»: dopo aver richiamato la disciplina dei co. 1 e 2, art. 16 (*Forze di polizia*), l. 121/1981, che considera forze di polizia la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di finanza e il Corpo di Polizia penitenziaria (per effetto del d.lgs. 177/2016, il Corpo forestale dello Stato è ora assorbito dall'Arma dei Carabinieri), nella Relazione viene ricordato che - come previsto dalla l. 65/1986, in particolare all'art. 5 (*Funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza*) - il personale della Polizia municipale può essere chiamato a svolgere anche funzioni ausiliarie di pubblica

³⁵ G. L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1, c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis, c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime? A proposito del nuovo art. 583-quater, co.1, c.p., introdotto dall'art. 20 del d.l. n. 48/2025*, in www.sistemapenale.it 22.4.2025, par. 4.

³⁶ V. G. Aliquò, *Dotazione di videocamere alle Forze di polizia (art. 21)*, in *Pacchetto sicurezza: tutte le novità – Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modificazioni, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80*, a cura di G. Spangher, Milano 2025, 157-171; R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP 2025* (7), 901 s.; F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in *DPP 2025* (7), 912-922.

sicurezza³⁷.

Il rinvio alla Polizia municipale nell'illustrazione del contenuto del co. 1 pare assolutamente inconferente: volevasi sostenere che, laddove chiamati a collaborare dai colleghi delle Polizie nazionali, gli operatori delle Polizie locali possono *per estensione di funzione* farsi prestare i dispositivi indossabili e farne uso in loro vece? Auspicabilmente più seri, se la disposizione in esame avesse utilizzato l'espressione meno specifica, comunque presente nella nostra legislazione, di "Forze dell'ordine", sarebbe stato possibile farvi rientrare in via interpretativa anche le Polizie municipali, ma così non è. Conclusivamente sul punto, è la stessa disposizione annotata che al co. 3 quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della presente disciplina, suddividendoli in modo esplicito tra le sole Forze di polizia nazionali, e al co. 4 individua le relative fonti di copertura finanziaria, ripartendole in modo corrispondente tra i Ministeri da cui dipendono, senza far cenno né alle Polizie locali né ai rispettivi Enti territoriali a cui esse appartengono (a tal proposito, un rilievo complementare verrà svolto a margine dell'analisi della successiva questione).

Una seconda questione si ricollega agli *spazi legittimati*. Il co. 2 menziona comprensivamente «luoghi e [...] ambienti in cui sono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale»: tra questi siti la Relazione considera anche quelli ove si applicano le cosiddette misure precautelari, ossia provvedimenti limitativi della libertà personale aventi natura anticipatoria e strumentale a una misura cautelare, e i centri di permanenza per i rimpatri ove si eseguono i trattenimenti degli stranieri, poiché limitativi della libertà personale e soggetti alle garanzie costituzionali in materia³⁸.

Non si può che concordare nel riconoscere che, ai sensi del co. 2, anche nelle camere di sicurezza e nei centri di permanenza la libertà personale è ristretta, anzi si deve aggiungere che proprio nelle condizioni di inaccessibilità e di sottomissione che li caratterizzano la disponibilità di documentazione audio-video sulla vita interna dovrebbe essere proprio obbligatoria, non invece soltanto facoltizzata, in quanto decisiva per garantire la prevenzione e la repressione degli illeciti penali, disciplinari,

³⁷ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 24. Cfr. anche F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in DPP 2025 (7), 913 s.

³⁸ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 25. Cfr. anche F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in DPP 2025 (7), 921 s.

civili e amministrativi ivi commessi³⁹; peraltro, lascia comunque perplessi la genericità della disposizione, che pare consentire un controllo permanente in luoghi quali celle, servizi e docce nei quali deve valere la garanzia assoluta della dignità e della riservatezza delle persone private della libertà personale⁴⁰. Resta un rilievo, che si riconnette alla questione precedente: tra i locali dove si eseguono provvedimenti restrittivi della libertà personale possono invero ricomprendersi anche le camere di sicurezza presenti nei comandi dei corpi della Polizia locale, i cui operatori risultano invece estranei al novero delle figure che possono venire dotate di dispositivi indossabili, nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni (per tale specificazione, un ulteriore commento sarà avanzato in conclusione dell'esame della questione seguente).

Una terza questione è pertinente alle *strumentazioni autorizzate*. Il co. 1 nomina precisamente i «dispositivi di videosorveglianza indossabili», il co. 2 allude latamente ai «dispositivi di videosorveglianza»: dal confronto tra i due commi, la Relazione ne deduce che, a differenza del primo comma, l'utilizzo della formula più ampia, di cui al secondo comma, è idonea a ricomprendere la strumentazione sia portatile che fissa, ovvero ogni apparecchiatura atta allo scopo⁴¹.

Una tale interpretazione del co. 2 risulta francamente insostenibile: la lettura complessiva della presente disposizione rende conto di una chiara e inequivoca differenza tra il primo comma, che è incentrato sugli operatori, e il secondo comma, che si riferisce ai contesti, da cui la scelta coerente e lineare di autorizzare la dotazione, ai primi, di dispositivi indossabili e l'utilizzo, nei secondi, di dispositivi stanziali (analogici o digitali, con ottica fissa o brandeggiabile, ad attivazione manuale o automatica, per uso diurno o in completa oscurità, senza elaborazione immagini o con video analisi). La Relazione tecnica stessa conforta questa esegesi, laddove, se per la Polizia di Stato e per il Corpo della Guardia di finanza le indicazioni sui profili finanziari discendenti dalla disposizione distinguono laconicamente tra materiali per bodycam e sistemi di videosorveglianza, per l'Arma dei Carabinieri le sedi in cui

³⁹ R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in DPP 2025 (7), 902.

⁴⁰ A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 19.

⁴¹ *Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355*, in www.camera.it 11.4.2025, 25. Così anche F. Porcu, *Bodycam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in DPP 2025 (7), 921 s.

vengono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale sono conteggiate e considerate esplicitamente ed esclusivamente in relazione alla realizzazione di impianti di videosorveglianza e non all'approvvigionamento di dispositivi indossabili dal personale che viene programmato per i Reparti territoriali dei Nuclei radiomobili e delle Pattuglie mobili; per il Corpo di Polizia penitenziaria, poi, è previsto precisamente l'acquisto di dispositivi indossabili da utilizzare unicamente per la vigilanza di siti sensibili e per eventuali attività di ordine pubblico, cioè ai sensi della disciplina del primo comma e non di quella del secondo comma⁴² (su tale differenza, un appunto conclusivo troverà sviluppo a chiusura della questione finale).

Un'ultima e decisiva questione fa riferimento ai *dati personali*⁴³. Il co. 1 autorizza propriamente i «dispositivi di videosorveglianza indossabili, idonei a registrare l'attività operativa e il suo svolgimento»: come sommariamente ricostruito dalla Relazione illustrativa⁴⁴, nel 2021 il Dipartimento della Pubblica sicurezza e l'Arma dei Carabinieri avevano separatamente inviato una propria valutazione di impatto sulla protezione dei dati, relativa a sistemi con microtelecamere indossabili per videoripresa nel corso dei servizi di ordine pubblico, al Garante per la protezione dei dati personali, che ha reso i suoi rispettivi pareri favorevoli subordinandoli al recepimento di indicazioni idonee a rendere il trattamento conforme al d.lgs. 51/2018 (*Attuazione della direttiva UE 2016/680 del Parlamento e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio*)⁴⁵.

A proposito dei servizi di impiego dei dispositivi, contemplati dal co. 1 dell'articolo in

⁴² Relazione tecnica al disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 58 s.

⁴³ F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in DPP 2025 (7), 915-918.

⁴⁴ Relazione tecnica al disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 24. Cfr. anche F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in DPP 2025 (7), 918-921.

⁴⁵ Garante per la protezione dei dati personali: *Parere sulla valutazione di impatto del Ministero dell'Interno relativo ad un sistema di telecamere indossabili (body-cam), da parte dei Reparti mobili della Polizia di Stato, per la documentazione audio e video di situazioni critiche per l'ordine e la sicurezza, in occasione di eventi o manifestazioni pubbliche*, provv. n. 290 del 22 luglio 2021, doc. n. 9690691; *Parere sulla valutazione di impatto relativa al sistema dell'Arma dei Carabinieri "C-CAM" per l'acquisizione, la gestione e la conservazione delle immagini realizzate nel corso dei servizi di ordine pubblico attraverso i dispositivi digitali portatili di videoripresa*, provv. n. 291 del 22 luglio 2021, doc. n. 9690902.

commento⁴⁶, le menzionate valutazioni si riferivano in via esclusiva ai servizi di ordine pubblico⁴⁷, pertanto i relativi pareri non si sono occupati delle altre tipologie di servizi per i quali tale disposizione ha autorizzato la dotazione di dispositivi indossabili di videosorveglianza (ovvero di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni). Su questo versante, a titolo informativo, nel 2015 il Dipartimento aveva richiesto al Garante il parere su una sperimentazione per l'impiego di microcamere applicate sulla divisa degli operatori che espletano servizi di controllo del territorio nelle Squadre volanti e di polizia stradale nelle rispettive Sezioni, e l'Autorità avrebbe reso il proprio parere con indicazione di condizioni e limiti di tale sperimentazione (il condizionale è legato alla circostanza che tale atto non risulta pubblicato né altrimenti accessibile)⁴⁸; nel 2021 l'Arma aveva trasmesso al Garante un'ulteriore valutazione di impatto relativa a un analogo sistema di dispositivi portatili di videoripresa da impiegare nei servizi di prevenzione generale, che avrebbe dovuto essere oggetto di un successivo provvedimento della medesima Autorità (qui invece il condizionale è dovuto al fatto che tale atto non risulta ancora emanato)⁴⁹.

Rispetto all'*obbligo di consultazione preventiva del Garante*, previsto dall'art. 24 d.lgs. 51/2018, al Dipartimento che lo aveva adito - pur avendo ritenuto non necessario farlo, in quanto asseriva individuate le misure organizzative e tecniche più idonee a mitigare i rischi per i diritti e le libertà degli interessati -, e all'Arma che aveva stimato di livello basso i rischi per i diritti e le libertà degli interessati derivanti dal trattamento, l'Autorità di garanzia ha opposto che: il trattamento dei dati in questione è finalizzato alla prevenzione, all'indagine, al trattamento e al perseguimento di reati o all'esecuzione di sanzioni penali da parte di autorità competenti, pertanto rientra nel campo di applicazione del d.lgs. 51/2018; tenuto conto delle finalità del trattamento, i rischi potenziali per gli interessati che sono ragionevolmente ipotizzabili appaiono

⁴⁶ F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in *DPP* 2025 (7), 913 s., in particolare sul rapporto tra perimetro soggettivo e oggettivo della norma.

⁴⁷ Nel 2014, su una sperimentazione di un sistema di ripresa visiva attraverso l'assegnazione di microtelecamere a personale dei Reparti mobili della Polizia di Stato, cfr. Garante per la protezione dei dati personali, *Microcamere indossabili sulle divise della polizia: sì all'uso durante le manifestazioni, ma solo in caso di effettiva necessità*, provv. del 31 luglio 2014, doc. n. 3423775.

⁴⁸ Garante per la protezione dei dati personali, provv. 24 aprile 2015, prot. n. u0012155, citato nelle Premesse, pt. 1, par. 3, del provv. n. 290 del 22 luglio 2021, doc. n. 9690691.

⁴⁹ Garante per la protezione dei dati personali, provv. n. 291 del 22 luglio 2021, doc. n. 9690902, riferito dalle Premesse, pt. 1, par. 2.

elevati o molto elevati, spaziando dalla discriminazione alla sostituzione di identità, dal pregiudizio per la reputazione all'ingiusta privazione di diritti e libertà; anche se la probabilità che tali rischi si concretizzino è ragionevolmente bassa, qualora si verificassero in concreto l'impatto derivante in danno degli interessati sarebbe elevato o molto elevato; il contesto sociale di utilizzo del sistema in argomento, costituito da manifestazioni pubbliche, rende estremamente probabile il trattamento delle categorie particolari di dati personali di cui all'art. 9 reg. UE 2016/679 (*Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE Regolamento generale sulla protezione dei dati*), ovvero dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, dati relativi all'orientamento sessuale della persona, a seconda della specifica motivazione della manifestazione; per tali motivi, l'attività in questione e i relativi trattamenti risultano ad elevato rischio per gli interessati e la consultazione preventiva dell'Autorità di controllo è stata ritenuta dovuta ai sensi dell'art. 24, par. 1, lett. a), d.lgs. 51/2018.

In relazione ai *presupposti di liceità del trattamento*, prescritti dall'art. 5 d.lgs. 51/2018, alla luce delle finalità del trattamento e delle fonti normative richiamate dalle valutazioni di impatto sulla protezione dei dati, il Garante ha ritenuto sussistenti tali requisiti di liceità del trattamento, nondimeno ha imposto che nel documento del Dipartimento, che si riferiva all'esigenza di gestire adeguatamente i rischi presenti nel trattamento delle immagini raffiguranti persone identificate o identificabili riprese in contesti pubblici ove sono commessi atti illeciti, fosse specificato che il sistema non integra dispositivi tecnici specifici diretti a consentire l'identificazione univoca o l'autenticazione di una persona fisica, ovvero il riconoscimento facciale. A tal proposito, ai sensi dell'art. 24, par. 1, lett. b), d.lgs. 51/2018, l'Autorità di garanzia aveva rilasciato un precedente parere su una bozza di valutazione di impatto sulla protezione dei dati, sempre del Dipartimento, relativa a un sistema mobile di riconoscimento facciale denominato SARI Real Time, che allo stato degli atti non risultava ancora attivo; in detto parere ci si esprimeva in senso non favorevole al progetto, avvertendo che il trattamento dei dati biometrici tramite quel sistema risultava non conforme alla disciplina di cui al d.lgs. 51/2018, in particolare al combinato disposto di cui agli artt. 5 (in attuazione dell'art. 3 dir. UE 2016/680) e 7 (in relazione all'art. 9 reg. UE 2016/679), per mancanza di adeguate e specifiche disposizioni normative legittimanti, non

potendosi considerare tale, tra gli altri riferimenti invocati, il d.lgs. 15/2018 (*Regolamento a norma dell'art. 57 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante l'individuazione delle modalità di attuazione dei principi del Codice in materia di protezione dei dati personali relativamente al trattamento dei dati effettuato, per finalità di polizia, da organi, uffici e comandi di polizia*), il cui capo V disciplina il trattamento dei dati attraverso sistemi di videosorveglianza e di ripresa fotografica audio e video, cioè sistemi ontologicamente diversi da quelli dei dati biometrici (già il Considerando n. 51 del reg. UE 2016/679 aveva chiarito che il trattamento di fotografie non dovrebbe costituire sistematicamente un trattamento di categorie particolari di dati personali, poiché esse rientrano nella definizione di dati biometrici soltanto quando saranno trattate attraverso un dispositivo tecnico specifico che consente l'identificazione univoca o l'autenticazione di una persona fisica). Per l'Autorità di controllo, in esito alla ponderazione di tutti i diritti e le libertà coinvolte, tale base giuridica allo stato insussistente dovrà rendere adeguatamente prevedibile l'uso di quei sistemi, senza conferire una discrezionalità così ampia da consentire che il suo utilizzo dipenda da coloro che saranno chiamati a disporlo, anziché dalla relativa previsione normativa; altrettanto varrà per taluni aspetti fondamentali dell'impiego della tecnica di riconoscimento facciale, quali i criteri di individuazione dei soggetti che possano essere inseriti nella lista di riscontro, i criteri per determinare i casi in cui può essere utilizzato il sistema, i limiti delle tecniche in argomento che sono notoriamente fallibili in quanto basate su stime statistiche della corrispondenza tra gli elementi confrontati, quindi le valutazioni delle eventuali conseguenze per gli interessati in caso di falsi positivi; particolare rilievo, nella valutazione di impatto sulla protezione dei dati, avrà assicurare l'accuratezza e la capacità di discriminare, che vanno verificate per accertare che anche nei confronti di appartenenti a minoranze etniche tale sistema sia pienamente adeguato⁵⁰.

Riguardo alla *modalità di impiego dei dispositivi*, regolata dall'art. 3 d.lgs. 51/2018, il Garante ha avallato che l'avvio della registrazione sia disposto quando l'evolversi degli scenari faccia intravedere l'insorgenza di concrete e reali situazioni di pericolo di turbamento dell'ordine e della sicurezza pubblica, o comunque siano perpetrati fatti costituenti reato, senza che sia ammessa la registrazione continua delle immagini nel corso del servizio, tanto meno quella episodica riferita a eventi non connotati dal

⁵⁰ Garante per la protezione dei dati personali, *Parere sul sistema Sari Real Time*, provv. n. 127 del 25 marzo 2021, doc. n. 9575877.

requisito della criticità; ha prescritto, altresì, l'interruzione della registrazione quando venga meno la necessità di documentare gli eventi, e la cancellazione quando la registrazione sia stata avviata in modo accidentale o erroneo, in mancanza del requisito della necessità o in previsione dell'insorgenza di situazioni critiche che poi non si siano verificate, ovvero laddove le riprese risultino inconferenti rispetto alle finalità del trattamento (è stato ritenuto ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze dell'attività di polizia e quelle di tutela dei dati personali, rispettoso dei principi in materia di protezione dei dati personali, il termine di 6 mesi per la durata della conservazione delle immagini e l'automatismo della cancellazione dei dati personali acquisiti alla scadenza di tale periodo; a tal fine, sono state considerati, in particolare, la complessità dei teatri operativi, la numerosità delle persone coinvolte, la dinamicità delle condotte rilevanti, la pluralità delle registrazioni disponibili e la necessità delle analisi informative, che hanno giustificato la previsione di una durata della conservazione delle immagini assai dilatata rispetto a quella per gli analoghi sistemi indossabili di videosorveglianza già autorizzati nel controllo del territorio, in ambito ferroviario e a bordo dei treni, il cui termine imposto dall'Autorità è stato invece quello ordinario di 7 giorni).

Dal punto di vista politico-criminale, la dotazione di dispositivi di videosorveglianza indossabili e l'utilizzo di dispositivi di videosorveglianza locali di cui alla disposizione in commento non è affatto finalizzata a tutelare i cittadini da eventuali abusi dei poliziotti, perché in tal caso si sarebbe dovuta introdurre come richiesto da tempo la previsione obbligatoria di un codice identificativo visibile per ciascun singolo operatore, in modo da poterlo individuare ai fini dell'eventuale perseguimento in sede disciplinare o penale⁵¹; è prevista soltanto nella forma di una mera facoltà, non di un obbligo generalizzato⁵²; non viene precisato chi effettua la scelta, in merito al ricorso a tali dispositivi ⁵³, né si indica come procedere nell'utilizzo, all'interno

⁵¹ R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP* 2025 (7), 902; A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 18. Cfr. anche E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it 15.5.2025, par. 3.

⁵² R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP* 2025 (7), 902; E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it 15.5.2025, par. 3.

⁵³ Così la stessa *Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355*, in www.camera.it 11.4.2025, 25. Cfr. anche F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in *DPP* 2025 (7), 915.

dell'organizzazione ove vengono acquisiti⁵⁴. Preso atto che la novella legislativa non ha fornito i criteri guida per l'esercizio di tale potestà, senza i quali non si può individuare e controllare la finalità pubblica che va perseguita mediante la discrezionalità riconosciuta, occorre valorizzare i principi applicabili al trattamento dei dati personali di cui all'art. 3 d.lgs. 51/2018, in particolare: la liceità e la correttezza del trattamento; la raccolta e il trattamento per finalità determinate, espresse e legittime; l'adeguatezza, la pertinenza e la non eccedenza dei dati personali rispetto alle finalità per le quali sono trattati⁵⁵. La disciplina introdotta porta avanti la pretesa autocratica di continuare a ignorare, nella costruzione del diritto poliziale, i presupposti legali che distinguono la discrezionalità dall'arbitrarietà, in difesa dei quali l'unica autorità che allo stato si è impegnata con le sue funzioni di garanzia e di controllo è il Garante per la protezione dei dati personali, che ha posto vincoli essenziali per un uso adeguato, pertinente, non eccessivo della ripresa audiovisiva e ha escluso opzioni abnormi come il connesso utilizzo del riconoscimento facciale.

Nella prospettiva di analisi empirico-criminologica, la dotazione di dispositivi indossabili di videosorveglianza si presenta come una delle innovazioni tecnologiche che la polizia sta sperimentando a livello internazionale da minor tempo ma con maggior diffusione. Come già accaduto con la recente introduzione delle armi elettriche, oggi in dotazione anche alle polizie locali⁵⁶, nel nostro paese l'opzione di politica criminale in favore delle telecamere indossabili dagli operatori poliziali non è stata preparata e accompagnata da una valutazione interdisciplinare in riferimento alle evidenze scientifiche della letteratura disponibile. Nello spazio contenuto delle presenti note, si vuole offrire una rassegna evocativa delle principali questioni sollevate dal dibattito aperto⁵⁷.

La ricerca sull'introduzione e l'utilizzo delle telecamere indossabili da parte degli operatori poliziali ha posto numerose sfide sia per gli studiosi che per le polizie; in

⁵⁴ F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in *DPP 2025* (7), 915.

⁵⁵ F. Porcu, *Body-cam alle Forze di polizia e identificazione degli utenti dei servizi di telefonia: novità effettive o conferme imprecise?*, in *DPP 2025* (7), 915-917, con richiami alle previsioni in materia di trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di fatti penali.

⁵⁶ Cfr. D. Bertaccini, *Dotazione di armi comuni ad impulsi elettrici e interpretazione autentica sulle armi in dotazione alla Polizia municipale (artt. 19 e 19-ter, d.l. n. 113/2018, conv. con modd. da l. n. 132/2018)*, in *Il decreto Salvini - Immigrazione e sicurezza - Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, a cura di F. Curi, Ospedaletto (Pisa) 2019, 249 ss.

⁵⁷ V. R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP 2025* (7), 902, per cenni alla letteratura criminologica sulla prospettiva delle condizioni necessarie all'utilità di tali dispositivi.

particolare, l'elevato numero di ordinamenti e di organizzazioni in cui si fa ricorso a tale tecnologia ha offerto sempre più opportunità alle valutazioni scientifiche e quindi maggiori aspettative sui relativi esiti⁵⁸. I ricercatori hanno il compito di valutare se il ricorso a questa tecnologia raggiunga gli obiettivi dichiarati e come lo faccia, ma tali obiettivi spesso non sono espressi e interpretati in modo trasparente, ovvero la gamma di obiettivi varia a seconda dei contesti e dei corpi, creando ostacoli alla diffusione delle politiche e alla comparazione degli studi: senza obiettivi definiti con chiarezza, non può esistere alcuna coerenza su cosa intendere per successo della strategia adottata. La maggior parte delle revisioni sistematiche della letteratura sociologica sulle telecamere indossabili si è sin qui concentrata su una sola tipologia di esito e di misurazione, mentre occorrerebbe sempre considerare molteplici variabili e processi, per dimostrare quali risultati appaiano raggiungibili e quali invece intendano presentarsi come soluzioni miracolistiche per i problemi della società⁵⁹.

In tal senso, le indagini empiriche hanno mostrato risultati misti a proposito dei benefici auspicati e delle conseguenze rilevate in riferimento ai dispositivi indossabili. Se per lo studio più favorevole, ma meno esplicativo, l'uso di questi congegni sarebbe all'origine di più arresti e denunce da parte degli operatori in servizio, e di meno reclami dei cittadini e rapporti dei superiori sull'uso della forza⁶⁰, per un altro lavoro più analitico e meno univoco gli incidenti che hanno comportato l'attivazione di tali strumenti sono risultati associati a una minore probabilità di interazioni e denunce da parte degli agenti, ma a una maggiore probabilità di arresti e uso della forza; più precisamente, l'assegnazione delle stesse telecamere da sola non era correlata ad arresti e denunce, tuttavia gli incidenti in cui erano coinvolti i poliziotti che avevano attivato i dispositivi mostravano più probabilità di comportare anche un arresto e meno probabilità di comportare solo una denuncia⁶¹.

I ricercatori che hanno cercato di spiegare l'impatto, in termini di sorveglianza interna e pubblica, prodotto da questi congegni si sono divisi: per alcuni essi non indurrebbero alla passività della polizia, ovvero alla riduzione del lavoro proattivo dei

⁵⁸ W. H. Sousa, J. R. Coldren, D. Rodriguez e A. A. Braga, *Research on Body Worn Cameras: Meeting the Challenges of Police Operations, Program Implementation, and Randomized Controlled Trial Designs*, in *PolQuart* 2016 (19-3), 363 ss.

⁵⁹ S. Lessing, *Rationales for body camera implementation and outcome measures*, in *SocComp* 2022 (16-1), 1 ss.

⁶⁰ A. A. Braga, W. H. Sousa, J. R. Coldren e D. Rodriguez, *The Effects of Body-Worn Cameras on Police Activity and Police-Citizen Encounters: A Randomized Controlled Trial*, in *JCrimLaw&Crim* 2018 (108-3), 511 ss.

⁶¹ J. Huff, C. M. Katz ed E. C. Hedberg, *A randomized controlled trial of the impact of body-worn camera activation on the outcomes of individual incidents*, in *JExpCrim* 2022 (18), 247 ss.

poliziotti, né di conseguenza all'aumento delle aggressioni e dei crimini nei loro confronti (secondo quanto invece ipotizzato dai sostenitori del cosiddetto "effetto Ferguson")⁶²; per altri, invece, gli operatori con telecamere fanno registrare meno episodi con uso della forza, nell'ordine di oltre un terzo del totale, però effettuano altrettanti meno fermi di persone e arresti di sospettati, mentre i fermi di veicoli e le denunce di cittadini non subiscono variazioni significative. Se ne deduce che la riduzione dell'attività di polizia proattiva da parte degli operatori in questione sarebbe coerente con una interpretazione secondo cui essi rispondono al maggiore controllo mediante la limitazione delle interazioni coi cittadini (secondo il cosiddetto "effetto deterrente"), il che, a sua volta, ridurrebbe il potenziale di conflitto e la capacità dei supervisor di identificare comportamenti meritevoli di originare provvedimenti disciplinari, laddove la mancanza di una riduzione significativa delle denunce dei cittadini supporterebbe l'opinione che l'effetto delle telecamere sul comportamento negativo dei poliziotti dipenda, invece, da altri fattori presenti nei contesti in cui quelle vengono utilizzate. In conclusione, le telecamere riducono la discrezionalità dei poliziotti e impattano sulle relazioni tra polizia e comunità⁶³.

A tal proposito, le telecamere indossabili sono state considerate una parte importante degli sforzi di riforma della polizia, in ragione di due meccanismi principali ipotizzati destinati a ridurre l'uso della forza da parte della polizia, ovvero, appunto, l'"effetto deterrente", per cui i poliziotti sono dissuasi dall'usare impropriamente la coercizione quando sono in vigore politiche che ne riducono la discrezionalità nell'attivazione delle telecamere, e l'"effetto civilizzante", per cui i cittadini sono indotti ad autoregolare il proprio comportamento quando sono consapevoli di essere registrati. Con riferimento a un significativo campione di polizie locali del contesto statunitense che hanno adottato e installato tali dispositivi, si è valutato se una politica che impone agli operatori di attivare la telecamera per eventi specifici (come parametro dell'"effetto deterrente") e una che richiede agli stessi di informare il pubblico della registrazione attivata (come indice dell'"effetto civilizzante") riducessero in modo rilevante l'uso della forza mortale della polizia, riscontrando che nessuno dei meccanismi ipotizzati aveva influito in modo significativo su tale uso, e concludendo che, alla luce di questi risultati, è improbabile che queste due spiegazioni

⁶² D. Wallace, M. D. White, J. E. Gaub e N. Todak, *Body-Worn Cameras as a Potential Source of Depolicing: Testing for Camera-Induced Passivity*, in *Crim* 2018 (56-3), 481 ss.

⁶³ E. R. Groff, C. Haberman e J. D. Wood, *The effects of body-worn cameras on police-citizen encounters and police activity: evaluation of a pilot implementation in Philadelphia, PA*, in *JExpCrim* 2020 (16), 463 ss.

sull'efficacia dei dispositivi indossabili siano valide⁶⁴.

Se le ricerche dedicate agli atteggiamenti degli operatori⁶⁵ e dei cittadini⁶⁶ circa la discrezionalità delle agenzie e degli agenti nell'adozione e nell'utilizzo delle telecamere indossabili hanno indagato le conseguenze di tali opinioni sulle politiche in contesti locali, in termini di trasparenza e responsabilità, di sostegno e legalità, gli studi aperti alle analisi delle legislazioni, delle giurisdizioni e delle prassi a livello internazionale hanno riscontrato che, nonostante i costi significativi dell'implementazione di questi dispositivi, i governi ne stanno cedendo il controllo alle polizie, che a loro volta elaborano politiche che massimizzano la discrezionalità e la protezione dei poliziotti, riducendo al minimo le conseguenze della non conformità e della non adeguatezza delle loro azioni; pertanto, affinché i governi possano realizzare gli obiettivi condivisi in questa materia si reputa necessaria una maggiore regolamentazione, per garantire che le telecamere indossabili siano utilizzate in modo corretto ed efficace⁶⁷; per contrastare gli abusi da parte delle polizie, sia come condotte negative (usi di politiche in modo discriminatorio o ingiustificato) sia come pratiche pregiudizievoli (prassi standardizzate che, come politiche, prendono di mira gruppi e individui, in base alla loro identità piuttosto che all'attività criminale), si è argomentato che (secondo la strategia civile cosiddetta "Cop Watch") le telecamere indossabili rappresentino una proposta insufficiente per una reale riforma, poiché la polizia è un'autorità amministrativa e la popolazione non avrà mai il controllo diretto sulla regolamentazione, l'introduzione e l'utilizzo di tali dispositivi, quindi le decisioni sul ricorso alle telecamere indossabili dai poliziotti dovrebbero valutare se tali strumenti siano efficaci nel raggiungere i tre obiettivi di un percorso di riforma democratica delle polizie: riduzione della violenza e dell'arbitrio dei poliziotti; deterrenza contro le condotte negative e le pratiche pregiudizievoli delle polizie; e, infine, protezione delle soggettività politiche democratiche dei singoli cittadini e delle

⁶⁴ W. M. Koslicki, D. Willits e M. Simckes, *The 'civilizing effect' and 'deterrence spectrum' revisited: results of a national study of body-worn cameras on fatal police force*, in *Pol&Soc* 2023 (33-8), 908 ss.

⁶⁵ J. A. Gramaglia e S. W. Phillips, *Police Officers' Perceptions of Body-Worn Cameras in Buffalo and Rochester*, in *AmJCrImJust* 2018 (43), 313 ss.; B. C. Newell e R. Greidanus, *Officer Discretion and the Choice to Record: Officer Attitudes Towards Body-Worn Camera Activation*, in *NCLRev* 2018 (96-5), 1525 ss. Cfr. anche G. Pearson e M. Rowe, *Police Street Powers and Criminal Justice – Regulation and Discretion in a Time of Change*, Oxford 2020, 173 ss.

⁶⁶ D. E. Bromberg, É. Charbonneau e A. Smith, *Body-Worn Cameras and Policing: A List Experiment of Citizen Over and True Support*, in *PublAdminRev* 2018 (78-6), 883 ss.

⁶⁷ R. Blewer e R. Behlau, *'Every Move You Make ... Every Word You Say': Regulating Police Body Worn Cameras*, in *UNSWLawJ* 2021 (44-3), 1180 ss.

formazioni sociali⁶⁸.

4. Gli artt. 22 e 23 della novella in oggetto hanno rafforzato la *disciplina della tutela legale per gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e (analogamente) per il personale delle Forze armate*⁶⁹.

Per le *nuove disposizioni*, che fanno salvo quanto previsto dalle norme vigenti (ai sensi dell'art. 32, l. 22 maggio 1975, n. 152 e dell'art. 18, d.l. 67/1997, conv. con modd. da l. 135/1997), agli ufficiali o agli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile o militare (di cui all'art. 16 l. 121/1981) e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ovvero al personale delle Forze armate (ovvero al coniuge, al convivente di fatto e ai figli loro superstiti), indagati o imputati per fatti inerenti al servizio – anche convenuti nei giudizi per responsabilità civile e amministrativa per gli stessi fatti (co. 3) – che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere corrisposta una somma complessivamente non superiore a 10.000 euro per ciascuna fase del procedimento – con un'*autorizzazione di spesa per tali dipendenti (complessivamente) nel limite di 980.000 euro annui a decorrere dal 2025* (co. 4) – destinata alla *copertura delle spese legali, salva rivalsa* se al termine del procedimento è accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo; rivalsa cui non si procede qualora le indagini preliminari si siano concluse con un provvedimento di archiviazione ovvero sia stata emessa sentenza di non luogo a procedere in sede di udienza preliminare ovvero sentenza di proscioglimento prima del dibattimento ovvero sentenza di assoluzione o di non doversi procedere, anche se intervenuta successivamente a sentenza o altro provvedimento che abbia escluso la responsabilità penale del dipendente, salvo che per i fatti contestati in sede penale sia stata accertata, in sede disciplinare, la responsabilità per grave negligenza (co. 1 e 2).

Secondo la Relazione illustrativa, la finalità dell'intervento consiste nel potenziare gli strumenti assistenziali di tutela legale, in favore degli ufficiali e degli agenti di

⁶⁸ R. Squillacote e L. Feldman, *Police Abuse and Democratic Accountability: Agonistic Surveillance of the Administrative State*, in *Police Abuse in Contemporary Democracies*, a cura di M. D. Bonner, G. Seri, M. R. Kubal e M. Kempa, London 2018, 135 ss.

⁶⁹ V. G. Aliquò, *Disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 22) e disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze armate (art. 23)*, in *Pacchetto sicurezza: tutte le novità – Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modificazioni, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80*, a cura di G. Spangher, Milano 2025, 173-196; R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP 2025* (7), 903 s.

pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco e degli appartenenti alle Forze armate che siano indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, in ragione delle attività prestate e dei rischi insiti nella funzione esercitata⁷⁰.

Sulle *novità dell'estensione*: rispetto ai *destinatari della corresponsione*, oltre ai menzionati operatori sono annoverati non più solo il coniuge (già compresa la parte dell'unione civile ex art. 1, co. 20, l. 76/2016) e i figli del dipendente deceduto (già previsti l'uno e gli altri ex artt. 12, co. 1, e 29, co. 1, d.P.R. 39/2018), ma, ora, anche il convivente di fatto (già disciplinato ex art. 1, co. 36, l. 76/2016); quanto all'*importo della anticipazione*, il limite massimo precedente era nel suo complesso di 5.000 euro (già previsti l'uno e gli altri ex artt. 12, co. 2, e 29, co. 2, d.P.R. 39/2018), ora è di 10.000 per ciascuna fase procedimentale. Riguardo alle *ipotesi della rivalsa*, precedentemente non erano rimborsabili, e quindi dovevano venire recuperate, le spese giudiziali legate a procedimenti nei quali gli atti contestati al dipendente erano riferibili all'amministrazione di appartenenza ma difettava una pronuncia sull'accertamento della responsabilità del dipendente, ovvero il proscioglimento conseguiva all'estinzione del reato o all'assenza delle condizioni di procedibilità dell'azione; attualmente non vanno restituite le somme già anticipate quando il procedimento penale si è concluso in assenza dell'accertamento della responsabilità del dipendente, anche per motivi diversi dalla assoluzione con "formula piena", salvo che per i fatti contestati in sede penale sia stata accertata la responsabilità del dipendente in sede disciplinare, ma solo per negligenza grave⁷¹.

Come si ricava dalla Relazione tecnica, per la proiezione del costo annuo dell'intervento in esame, le fasi processuali per ciascun giudizio sono stimate in media nel numero di 2 (senza peraltro fornire i dati o le evidenze a fondamento di tale stima)⁷²; tenuto conto che prima l'esborso massimo per singolo giudizio era complessivamente di 5.000 euro, ora è mediamente di 20.000 (ma per singola vicenda può essere assai più elevato, in ragione delle diverse fasi procedurali in ciascuna materia penale, civile e amministrativa), ciò significa che l'impatto erariale dell'iniziativa diretta agli operatori interessati è (come minimo) di 4 volte superiore a quello derivante dalla disciplina precedente.

Ancora in merito al valore economico della tutela offerta, la dottrina ha parlato di generosa copertura delle spese legali a favore dei poliziotti indagati o imputati per fatti

⁷⁰ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 25, 27.

⁷¹ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 25-28.

⁷² Relazione tecnica al disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 60, 62.

di servizio⁷³, non senza rammentare che si tratta di somma ben maggiore di quella riconosciuta ai difensori di migranti trattenuti nei centri albanesi ammessi al gratuito patrocinio cui spetta un rimborso non superiore a 500 euro⁷⁴.

Il profilo di politica criminale di maggiore rilievo risulta comunque altro da quello economico e risiede, piuttosto, nell'ampliamento della copertura delle spese legali non soltanto al caso di esiti favorevoli di tipo processuale nel giudizio penale (oltre a quelli già contemplati di assoluzione con formula piena o anche di condanna a titolo colposo o addirittura preterintenzionale), ma soprattutto all'ipotesi di esito sfavorevole per negligenza lieve nel giudizio disciplinare (oltre che nei casi in cui tale giudizio non abbia luogo)⁷⁵. La Relazione illustrativa presenta la soluzione proposta come di equità e di opportunità, e, in particolare, difende l'opzione governativa di rimettere all'amministrazione interessata la decisione sul grado di incolpazione nella responsabilità disciplinare che viene richiesto quale titolo per la ripetizione delle somme anticipate, in reazione all'orientamento pacifico della giurisprudenza amministrativa nel senso di ritenere la sanzione disciplinare per i fatti penali dai quali il dipendente è stato assolto come conferma dell'insussistenza di qualsiasi nesso tra il comportamento assunto dal dipendente e le funzioni istituzionali affidategli⁷⁶.

Un'analisi critica della disciplina annotata rende conto dell'effettiva portata delle novità introdotte, che comportano un notevole esborso erariale, sul discutibile presupposto assiologico che le peculiarità e i rischi delle funzioni poliziali e militari siano superiori rispetto a quelli di altre funzioni sociali o collettive, come quelle di cura o di sostegno; ciò è stabilito per condotte professionali censurate da sindacati giurisdizionali negativi, anche per preterintenzione o per colpa grave, su cui la decisione di rivalsa per le somme già anticipate è rimessa alla valutazione discrezionale della stessa amministrazione di appartenenza dell'operatore coinvolto, in palese complicità di interessi corporativi nella difesa dell'immagine dell'istituzione, rispetto alla tutela dello statuto della popolazione. A proposito dell'asserita necessità di difendere in modo adeguato l'immagine della polizia, in dottrina viene osservato come

⁷³ E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it 15.5.2025, par. 3.

⁷⁴ G. L. Gatta, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria – A proposito del d.d.l. n. S. 1236*, in www.sistemapenale.it 7.11.2024, par. 2.1.

⁷⁵ A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 19.

⁷⁶ *Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355*, in www.camera.it 11.4.2025, 26-28.

la ragione politico-criminale di questo trattamento di favore, che si prefigura come un vero e proprio privilegio riservato in esclusiva ad alcuni appartenenti alla pubblica amministrazione, deve essere ricercata nelle sempre più insistenti richieste di riconoscere e rimediare l'effetto paralizzante sul lavoro di polizia che sarebbe derivato dall'introduzione del reato di tortura, per via del rischio di subire denunce e processi considerati strumentali. Di fronte all'attuale impossibilità di percorrere sia la via dell'abrogazione dei delitti di tortura e di istigazione alla tortura, che quella dell'introduzione di uno scudo penale come filtro preventivo per valutare la necessità di un procedimento penale nei confronti degli operatori di polizia, in ragione dell'aperto contrasto di tali soluzioni con impegni presi a livello internazionale e con altri principi della stessa Costituzione, la tutela economica degli operatori coinvolti in vicende giudiziarie deve essere apparsa come l'iniziativa meno problematica sul piano ordinamentale. Si tratta, comunque, di un chiaro segnale di attenzione dell'esecutivo alla crescente insofferenza verso i controlli giurisdizionali sull'attività di polizia, se non un primo passo verso un progressivo allentamento dello stato di diritto nei confronti di tutori dell'ordine⁷⁷.

5. Il decreto in questione, tramite l'art. 25, ha accresciuto nel codice della strada le conseguenze sanzionatorie in *materia di inosservanza delle prescrizioni impartite dal personale che svolge servizi di polizia stradale*⁷⁸.

All'art. 192 c.d.s. (*Obblighi verso funzionari, ufficiali e agenti*), per la violazione degli *obblighi di esibire i documenti di circolazione e di guida (co. 2), di non proseguire la marcia al conducente di un veicolo che determini grave pericolo per la propria e altrui sicurezza (co. 3) e di ottemperare alle segnalazioni che il personale militare impartisce per consentire la progressione del convoglio militare (co. 5)* ha incrementato l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria, nel minimo da 87 a 100 euro e nel massimo da 344 a 400 euro (co. 6) (immutati a 3 i punti da decurtare, ai sensi dell'art. 126-bis c.d.s., *Patente a punti*, e della relativa tabella dei punteggi previsti); per la violazione dell'*obbligo di fermarsi da parte del personale che espleta servizi di polizia stradale (co. 1)*, nell'ipotesi base ha accresciuto sia la sanzione amministrativa pecuniaria, nel minimo da 87 a 200 e nel massimo da 344 a 600 euro (nuovo co. 6-bis, I per.), che la

⁷⁷ R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in DPP 2025 (7), 903 s.

⁷⁸ V. L. Della Ragione, *Inosservanza delle prescrizioni impartite dal personale che svolge servizi di polizia stradale (art. 25)*, in *Pacchetto sicurezza: tutte le novità - Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modificazioni, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80*, a cura di G. Spangher, Milano 2025, 199-202.

decurtazione dei punti alla patente di guida, da 3 a 5 (nuova tabella punteggi), mentre, nel prevedere l'ipotesi della recidiva nel biennio, ha aggiunto la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, da 15 a 30 giorni (nuovo co. 6-bis, II per.) e ha incrementato la decurtazione dei punti alla patente di guida, da 3 a 10 (nuova tabella punteggi); infine, per la violazione dell'*obbligo di fermarsi al posto di blocco* (co. 4) ha sia aumentato la sanzione amministrativa pecuniaria, nel minimo da 1.362 a 1.500 e nel massimo da 5.456 a 6.000 euro, che aggiunto la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, da 3 mesi ad 1 anno (co. 7) (inalterati a 10 i punti da decurtare).

La Relazione illustrativa ha definito questo intervento come un «inasprimento sanzionatorio», in particolare per i casi di inosservanza dell'obbligo di fermarsi intimato dal personale che svolge servizi di polizia stradale; con le ipotesi aggravate dall'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente «in linea di continuità con le altre fattispecie previste» o «in conformità con le ipotesi sanzionatorie accessorie già codificate», per «prevenire possibili sperequazioni edittali tra la durata della sospensione della patente per la trasgressione reiterata [...] oggetto di intervento da parte del presente provvedimento e quella prevista [...] per talune specifiche violazioni dall'istituto della "sospensione breve" della patente in relazione al punteggio» e con «margine di discrezionalità strumentale a un'irrogazione della sanzione accessoria il più possibile attagliata al fatto concreto, nonché rispondente ai meccanismi e ai tempi procedurali di effettiva applicazione»⁷⁹.

In termini di politica criminale, l'assunto sotteso alle modifiche introdotte è che l'autore tipo delle violazioni considerate, nel momento che realizza tali condotte, sia un individuo razionale, ricettivo dell'effetto deterrente prodotto dalla previsione (comune) del pagamento della somma di denaro e della decurtazione dei punti della patente e di quella (immediata o successiva) della privazione del titolo di guida. Messe in evidenza le disarmonie interne all'inasprimento complessivo, che tra le due ipotesi di obbligo di fermarsi (al "posto di controllo", di cui al co. 1, e al "posto di blocco", di cui al co. 4) provvede ad aggravare proporzionalmente di più le conseguenze sanzionatorie dell'ipotesi oggettivamente meno grave (mediante il maggior incremento del minimo e la corrispettiva riduzione della forbice della sanzione pecuniaria, l'aumento dei punti da decurtare e soprattutto l'aggiunta della sospensione della patente nei casi di recidiva biennale), resta in discussione la validità

⁷⁹ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 29 s.

criminologica della strategia perseguita, che in generale non prevede meccanismi per incentivare forme di desistenza o di ravvedimento nei confronti della sottrazione al controllo, ovvero, in particolare, non considera modalità per contrastare autori che al momento della commissione dell'illecito difettano del titolo abilitativo alla guida o conducono un veicolo loro non riconducibile. A tal proposito, viene in rilievo che l'inasprimento apportato alle violazioni attenzionate non riforma la struttura tipica del diritto poliziale (obblighi per i cittadini, facoltà per gli operatori) e la conseguente funzione della discrezionalità poliziale (chi fermare, come proseguire il corso dell'intervento)⁸⁰, su cui si rivelerebbe di maggiore efficacia preventiva, e di migliore eguaglianza applicativa, l'utilizzo di sistemi di controllo da remoto (in connessione con dispositivi di gestione su strada), che possono monitorare i flussi veicolari in tempo reale, incrociare le informazioni disponibili su banche dati e supportare le attività operative con indagini contestuali⁸¹.

6. L'art. 28 della fonte in considerazione ha esteso le disposizioni in *materia di licenza, porto e detenzione di armi per gli agenti di pubblica sicurezza*⁸².

Gli agenti di pubblica sicurezza (nominati agli artt. 17 e 18 r.d. 690/1907), *fuori servizio*, sono autorizzati a portare, *senza licenza*, le armi (previste dall'art. 42 t.u.l.p.s.) per cui è concedibile dal questore e dal prefetto la licenza per porto d'arma (co. 1). È previsto che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto annotato (avvenuta il 10 giugno 2025) e con un *regolamento governativo* (adottato ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. 400/1988), siano apportate al regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (art. 73 r.e.t.u.l.p.s.) le *modificazioni necessarie* al fine di adeguare le norme ivi contenute alle disposizioni del comma precedente (co. 2).

A proposito dell'esecutività della disposizione, si può osservare che la previsione

⁸⁰ Cfr. D. Bertaccini, *La politica di polizia*, Bologna 2009, specie 80-93.

⁸¹ Cfr. D. Bertaccini, *Accesso al Centro elaborazione dati interforze da parte del personale della Polizia municipale* (art. 18, d.l. n. 113/2018, conv. con modd. da l. n. 132/2018), in *Il decreto Salvini – Immigrazione e sicurezza – Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, a cura di F. Curi, Ospedaletto (Pisa) 2019, 246 s.

⁸² V. G. Aliquò, *Licenza, porto e detenzione di armi per gli agenti di pubblica sicurezza* (art. 28), in *Pacchetto sicurezza: tutte le novità – Commento al d.l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modificazioni, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80*, a cura di G. Spangher, Milano 2025, 217-229; R. Cornelli, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in www.sistemapenale.it 27.5.2024; L. Risicato, *Brevi note su A.C. 1660* (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), in www.camera.it 20.05.2024.

autorizzatoria di cui al co. 1 esprime un contenuto precettivo autonomo e dettagliato, pertanto è fondato ritenere che essa sia entrata in vigore insieme al provvedimento cui appartiene. Il regolamento governativo di cui al co. 2, in dottrina definito autorizzato o delegato, è invece contemplato per la disciplina delle materie, secondo la Costituzione non coperte da riserva assoluta di legge, per le quali la legge determina le norme generali regolatrici e dispone l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari autorizzate (così art. 17, co. 2, l. 400/1988). Pare doversi ricavare che tale regolamento governativo non potrà integrare o specificare nulla di quanto stabilito dall'odierna novella, quanto, piuttosto, limitarsi a trasfondere l'estensione operata dal presente intervento nel precedente regolamento esecutivo.

In merito alla finalità della disposizione, la Relazione illustrativa ha spiegato che con la norma di cui al co. 1 si estende anche agli agenti di pubblica sicurezza delle Forze di polizia nazionali e dei Corpi di polizia locale (artt. 17 e 18 r.d. 690/1907), che sino ad oggi potevano portare senza licenza solo le armi di cui sono muniti secondo i rispettivi regolamenti (art. 73, co. 2, r.e.t.u.l.p.s.), quanto già previsto per il capo della polizia, i prefetti, i viceprefetti, gli ispettori provinciali amministrativi, gli ufficiali di pubblica sicurezza, i pretori e i magistrati addetti al pubblico ministero o all'ufficio di istruzione (art. 73, co. 1, r.e.t.u.l.p.s.)⁸³. Come giustificazione della necessità dell'intervento, la Relazione illustrativa ha rivelato: «Gli agenti di pubblica sicurezza, che possono portare, senza licenza, solamente le armi di ordinanza, hanno spesso evidenziato la necessità di poter acquistare, detenere e portare, senza licenza, un'arma privata in luogo di quella d'ordinanza quando operano in borghese o non sono in servizio»⁸⁴; e ha proseguito: «L'intervento legislativo proposto è necessario anche per evitare gli effetti negativi derivanti dal detenere un'arma diversa da quella d'ordinanza quando non si è in servizio» (richiamando il delitto di cui all'art. 4 l. 895/1967, *Disposizioni per il controllo delle armi*, e la contravvenzione di cui all'art. 699 c.p., *Porto abusivo di armi*)⁸⁵.

Del tutto condivisibilmente, la dottrina penalistica ha rilevato che autorizzare gli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza, fuori dal servizio e senza alcun controllo le tipologie di armi sopra commentate, non lascia intendere una plausibile giustificazione di politica criminale, neanche nell'ottica di una sicurezza intesa come

⁸³ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 32.

⁸⁴ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 32.

⁸⁵ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 32.

mantenimento dell'ordine legale costituito; inoltre, tale scelta non risulta legata a fattori contingenti di necessità e urgenza, pertanto si spiega solo nella logica dello stato di polizia⁸⁶; e la dottrina criminologica ha osservato che la norma rappresenta un incentivo alla diffusione non controllata delle armi private in circolazione, con un incremento di rischi per la sicurezza pubblica, tanto nello spazio pubblico quanto nell'ambito domestico⁸⁷.

Più in dettaglio, non per importanza, si può sottolineare che il legislatore risulta aver solo parzialmente accolto la “necessità spesso evidenziata” dagli agenti, laddove la Relazione illustrativa parlava di «[...] un'arma privata in luogo di quella d'ordinanza quando operano in borghese o non sono in servizio»⁸⁸, poiché l'autorizzazione che è stata introdotta si riferisce al porto senza licenza *esclusivamente fuori dal servizio*: «Gli agenti di pubblica sicurezza [...] sono autorizzati a portare senza licenza le armi previste [...] quando non sono in servizio» (co. 1). Del resto, il regolamento esecutivo del testo unico, nella stessa disposizione che disciplina i casi e i modi di porto di arma senza licenza, già stabilisce: «La facoltà di portare le armi senza licenza è attribuita soltanto ai fini della difesa personale» (art. 73, co. 4, r.e.t.u.l.p.s.).

In sintesi, durante il servizio, in divisa come in borghese, l'armamento consentito agli operatori interessati rimane quello stabilito dal regolamento del corpo di appartenenza; per converso, fuori dal servizio, non si possono svolgere con armi private i compiti istituzionali di pubblica sicurezza⁸⁹. D'altronde, fuori servizio l'agente di pubblica sicurezza è titolare degli stessi diritti e dei medesimi doveri di qualsiasi cittadino, altrimenti si violerebbe “verso l'alto” il principio di eguaglianza⁹⁰.

Dove invece il legislatore pare aver proprio ampiamente superato il necessario è sui tipi di arma di cui è stato autorizzato il porto senza licenza agli agenti di pubblica sicurezza. Nel solco della vulgata estetico-efficientista, secondo cui la legittima sollecitazione dei ferventi operatori sarebbe giustificata dal poter disporre di armi più

⁸⁶ L. Riscato, *Brevi note su A.C. 1660* (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), in www.camera.it 20.05.2024, 5.

⁸⁷ R. Cornelli, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in www.sistemapenale.it 27.5.2024, par. 5, e *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP 2025* (7), 903, per estesi riferimenti a ricerche empiriche e rassegne comparate da contesti europei e internazionali.

⁸⁸ *Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355*, in www.camera.it 11.4.2025, 32.

⁸⁹ R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP 2025* (7), 903.

⁹⁰ L. Riscato, *Brevi note su A.C. 1660* (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), in www.camera.it 20.05.2024, 5. Cfr. anche A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in *Il decreto sicurezza - Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 - Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 22.

occultabili rispetto a quelle di ordinanza, la Relazione illustrativa aveva evitato di riportare l'espressa indicazione di tutte le tipologie di arma cui l'autorizzazione proposta si riferisce (si tratta della previsione dell'art. 42 t.u.l.p.s. ivi richiamato) e aveva chiosato: «[...] e quindi di usare rivoltelle o pistole di qualunque misura»⁹¹. In realtà, la formulazione della disposizione copre *integralmente tutte le tipologie di armi previste dalla disciplina* sulle licenze questurili e prefettizie, dalle armi lunghe (comprese carabine e mitragliatori), alle rivoltelle o pistole (di qualunque misura), ai bastoni animati (con lama di lunghezza superiore a 65 centimetri).

Di fatto, tra gli “effetti negativi derivanti” sul piano politico-criminale non si manifesta solo quello di aver neutralizzato le coerenti e ragionevoli fattispecie penali per il controllo delle armi e contro il porto in pubblico, a tutela della vita e dell'incolumità individuale e pubblica, posto che il principale fattore di prevenzione dei crimini contro tali beni è la cultura e il controllo su diffusione e uso delle armi⁹²; ma pure quello di aver legittimato, presso una popolazione di centinaia di migliaia di operatori in libertà, la disponibilità senza alcun controllo di armi niente affatto discrete, finanche assai aggressive, come solo la peggior cultura della violenza armata, prevaricatrice e bellicosa, era stata sin qui capace di sostenere, coi tragici risultati che ben si conoscono, dal contesto statunitense a quello dei sempre più numerosi paesi illiberali di un mondo occidentale sempre meno civile, solidale e pacifico.

7. La politica di polizia di cui sono espressione le disposizioni qui commentate impatta sulla questione democratica della società che ci appartiene⁹³, come una artificiosa forma di distrazione di massa dai problemi sociali che ci affliggono⁹⁴, dietro

⁹¹ Relazione illustrativa del disegno di legge AC 2355, in www.camera.it 11.4.2025, 32.

⁹² R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP* 2025 (7), 903, in generale sugli studi della correlazione tra l'implementazione di legislazioni restrittive sulle armi e la riduzione di fatti omicidari e di decessi accidentali, e *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in www.sistemapenale.it 27.5.2024, par. 5, in particolare sull'analisi dell'impatto della strategia di regolazione e di sensibilizzazione sul commercio e sul possesso di armi adottata in Croazia nel 2006; L. Riscato, *Brevi note su A.C. 1660* (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), in www.camera.it 20.05.2024, 5, e A. Cavaliere, *Considerazioni generali intorno al d.l. 'sicurezza' n. 48/2025, convertito in l. n. 80/2025*, in *Il decreto sicurezza – Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 – Commentario dei profili penalistici*, a cura di V. Plantamura, Pisa 2025, 23, con valutazioni sulla politica criminale in materia.

⁹³ R. Cornelli, *Verso democrazie autoritarie? Paradossi, presupposti e tendenze delle politiche di sicurezza contemporanee*, in *RIDPP* 2025 (1), 213 ss.; G. Fiandaca, *Intorno a sicurezza e democrazia in una prospettiva penalistica*, in *FI* 2025 (6, V), 286 ss.

⁹⁴ A. F. Vigneri, *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, in *GiustIns* 11.4.2025, par. 3.

cui occultare una pericolosa deriva del potere in carica⁹⁵, che appronta difese sproporzionate e irragionevoli alle forze di polizia e alle forze armate, per venire a sua volta difeso in politiche e pratiche oppressive e incostituzionali⁹⁶.

In tal modo, si sta sbilanciando il rapporto tra autorità e cittadinanza – mediante maggiori poteri e dispositivi agli apparati securitari e minori diritti e garanzie a individui e gruppi – per invertire la connessione tra sovranità e costituzionalismo, con poteri dalla legittimazione democratica che comprimono o cancellano diritti dal fondamento costituzionale, che restano privi di tutela o promozione⁹⁷. Insomma, si sta sfasciando lo stato sociale di diritto – sin qui democratico, pluralista e solidale – per ricostituire un regime illiberale di repressione – ormai già autoritario, discriminatorio e marziale⁹⁸.

Lontano dall'ideale della società aperta⁹⁹ e dall'orizzonte della riforma poliziale¹⁰⁰, siamo alle prese con una retorica dalla tendenza regressiva, che alimenta l'arbitrarietà della polizia e la dominazione sulla società.

⁹⁵ G. Balbi, *Il "decreto sicurezza" e il suo contesto. Il sistema penale nel crepuscolo della democrazia*, in www.la legislazione penale.eu 22.7.2025, par. 1 e 3; V. Mongillo, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un'ecologia concettuale quale viatico di razionalizzazione*, in AP 2025 (1), 34 s.

⁹⁶ A. Algotino, *Note per l'audizione sul disegno di legge n. 1236, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, innanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, Senato della Repubblica, in www.senato.it 8.10.2024, 7 s.; S. Lonati e C. Melzi d'Eril, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in www.sistemapenale.it 11.6.2025.

⁹⁷ R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà. Breve introduzione al c.d. Decreto Sicurezza*, in DPP 2025 (7), 857; E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it 15.5.2025, par. 9.

⁹⁸ A. Cavaliere, *Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza*, in CrD 2024 (2), 256; R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in DPP 2025 (7), 901, 905.

⁹⁹ K. R. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, 2 Vol., London 1945 [trad. it. *La società aperta e i suoi nemici*, Roma 1973-1974].

¹⁰⁰ D. Bertaccini, *La politica di polizia*, Bologna 2009, specie 389 ss. (*La prossima polizia per una società aperta*).