LA TUTELA PENALE DELLA SICUREZZA URBANA TRA INASPRIMENTI SANZIONATORI E MISURE DI ALLONTANAMENTO: COMMENTO AGLI ARTT. 11 E 13 DEL DECRETO "SICUREZZA"

di Ilaria Tori
(*Dottoranda in Diritto penale, Università di Pisa*)

Il contributo esamina le novità normative introdotte dagli artt. 11 e 13 del d.l. n. 48/2025. La prima disposizione prevede una nuova circostanza aggravante comune (art. 61 n. 11 *decies* c.p.) in relazione ai delitti non colposi contro la vita e l'incolumità, pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio commessi all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie, metropolitane e all'interno dei convogli adibiti a trasporto di passeggeri. Viene, inoltre, inasprito il trattamento sanzionatorio previsto per la fattispecie di truffa aggravata dall'aver commesso il fatto profittando di circostanze di tempo, luogo o persona, anche in riferimento all'età. Mentre l'art. 13, da un lato, estende il campo soggettivo di applicazione della misura di prevenzione del c.d. Daspo urbano e, dall'altro, subordina, obbligatoriamente, la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena al rispetto del divieto di accesso a determinate aree urbane in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle stesse aree.
This article examines the legislative changes introduced by Articles 11 and 13 of Decree-Law No. 48/2025. The first provision introduces a new general aggravating circumstance (Article 61(11-decies) of the Criminal Code) in relation to intentional offences against life and safety – both public and individual – against personal liberty and against property committed within or in the immediate vicinity of railway and underground stations, and within passenger trains. Furthermore, the penalties for the offence of fraud aggravated by having committed the act by taking advantage of circumstances of time, place or person – including with regard to age – are increased. Whilst Article 13, on the one hand, extends the scope of application of the so-called 'urban Daspo' preventive measure and, on the other hand, makes the granting of a conditional suspension of sentence subject to compliance with a ban on entering certain urban areas in the event of a conviction for offences against the person or property committed in those same areas.

Aggravante comune ex art. 61 n. 11 decies c.p., truffa agli anziani, Daspo urbano
General aggravating circumstance under Article 61 n. 11-decies c.p., Fraud against the elderly, Urban ban

Art. 11 « Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di circostanze aggravanti comuni e di truffa »

1. All'articolo 61 del codice penale, dopo il numero 11-novies) è aggiunto il seguente: «11-decies) l'avere, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri».

2. All'articolo 640 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, il numero 2-bis è abrogato;

b) dopo il secondo comma è inserito il seguente: «Quando ricorre la circostanza di cui all'articolo 61, numero 5), la pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 700 a euro 3.000.»;

c) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, e dal terzo comma».

3. Al comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale, dopo la lettera f) è inserita la seguente: «f.1) delitto di truffa, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'articolo 640, terzo comma, del codice penale».

Art. 13 « Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di divieto di accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze nonché in materia di flagranza differita, e all'articolo 165 del codice penale in materia di sospensione condizionale della pena »

1. All'articolo 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Il questore può disporre il divieto di accesso di cui al primo periodo anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni

precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1»;

b) il comma 5 è abrogato;

c) al comma 6-quater, dopo le parole: «l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale,» sono inserite le seguenti: «nonché nel caso del delitto di cui all'articolo 583-quater del codice penale, commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico,».

2. All'articolo 165 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati».

Sommario: 1. Introduzione al contesto normativo in commento. – 2. Articolo 11. – 2.1. La nuova circostanza aggravante comune di cui al n. 11 *decies*. – 2.2. Un nuovo trattamento sanzionatorio per la truffa aggravata dalla minorata difesa. – 3. Articolo 13: testo e contesto. – 3.1. L'estensione del c.d. daspo urbano verso nuovi destinatari e quale condizione di concessione per la sospensione condizionale della pena (art. 165, u.c., Cp). – 3.2. Prime considerazioni. – 3.3. L'estensione dell'arresto in flagranza differito di cui all'art. 10, co. 6 *quater*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 nei casi di delitto ex art. 583 *quater* Cp. – 4. Osservazioni a margine.

1. Con legge 9 giugno 2025, n. 80, sono state confermate le previsioni introdotte con il d.l. n. 48/2025, c.d. decreto "Sicurezza", nonostante le unisone critiche provenienti da più fronti (parlamentare, accademico, nonché mediatico)[1]; critiche che sono maturate con riferimento al disegno di legge e che sono transitate sul decreto

[1] S. Zirulia, *Il "decreto sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc.1, 1.3.2025, p. 217.
.Per le isolate voci complessivamente a favore della riforma, M. Ronco, Pacchetto sicurezza, 28.4.2025, in centrostudilivatino.it. Per le associazioni di categoria, cfr. Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP), Sul "pacchetto sicurezza" varato con decreto-legge, 9.4.2025; Giunta dell'Unione delle Camere penali italiane, Decreto sicurezza e situazione carceri: l'Unione delibera l'astensione, 12.4.2025; Giunta Esecutiva Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, Nel decreto Sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale, 14.4.2025.

approvato senza particolari ravvedimenti, atteso che il testo di quest'ultimo riproduce pressocché pedissequamente i contenuti del primo. Solo isolatamente è stata riconosciuta al decreto *de quo* una latente capacità di contribuire al «funzionamento umanitario, ordinato ed efficace della giurisdizione penale»[2], sulla considerazione che esso interviene per reprimere manifestazioni di disagio sociale che sfociano in fenomeni criminosi che attentano al libero godimento dei diritti civili.

Il decreto è stato interessato da una gestazione istituzionale anomala. Dopo che il disegno di legge (AS 1236) era stato approvato dalla Camera dei deputati ed era in attesa di discussione al Senato, il Consiglio dei Ministri ha deciso di approvare, il 4 aprile 2025, uno schema di decreto-legge, recante lo stesso titolo del disegno di legge e contenente un testo essenzialmente identico a quest'ultimo; l'11 aprile, l'atto è stato emanato dal Presidente della Repubblica ed il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

Il risultato è un atto legislativo particolarmente esteso, sia per il numero di disposizioni (in totale 39 articoli) che per le tematiche intercettate (prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, beni confiscati e controlli di polizia; sicurezza urbana; tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate, del corpo nazionale dei vigili del fuoco e degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124; vittime dell'usura; ordinamento penitenziario), nonché per l'eterogeneità degli istituti coinvolti.

Nel presente contributo ci occuperemo, nello specifico, delle novità legislative veicolate dagli artt. 11 e 13 del Decreto, appartenenti al gruppo normativo in materia di sicurezza urbana; mentre ci si limiterà ad una illustrazione solo cursoria dei risvolti delle medesime sul piano processuale.

Scopo del commento è offrire un esame ragionato e sistematico circa le nuove previsioni legislative, che possa ispirare i primi movimenti della giurisprudenza e suscitare le prime riflessioni dottrinali in tema; nonché sottoporre ad analisi critica le scelte di politica-criminale. L'analisi si concentrerà, dunque, sulla logica sottesa agli interventi normativi selezionati e sulle loro criticità principali, in particolare rispetto ai principi costituzionali in materia penale.

L'impressione è che tali disposizioni appartengano ad un più ampio disegno di politica criminale, che tenta di rispondere al crescente allarme sociale verso episodi offensivi e alla corrispondente continua richiesta di sicurezza in ambito urbano da

[2] M. Ronco, Pacchetto sicurezza, in www.centrostudilivatino.it, 28.4.2025.

parte della cittadinanza, avvalendosi del settore dell'ordinamento che consente di dare la risposta più immediatamente percepibile al cittadino. Con ciò, tuttavia, si avvalora l'idea che il ricorso alla minaccia penale sia sempre più connesso a esigenze di rassicurazione sociale, piuttosto che a quella di una revisione organica e razionale dei diversi istituti interessati dall'intervento governativo.

2. La prima disposizione in commento, strutturata in 3 commi, interviene in materia di circostanze aggravanti, introducendo due nuove fattispecie, una comune e l'altra speciale; apporta anche una modifica di tipo processuale, meramente a titolo di raccordo con la seconda di ordine sostanziale.

2.1. Il primo comma della disposizione in esame inserisce una nuova circostanza aggravante comune nel corpo dell'art. 61 Cp sotto il nuovo numero 11 *decies*, consistente nel«l'avere (…) commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri». In disparte alla collocazione normativa, il raggio d'azione dell'aggravante è stato circoscritto ad un determinato nucleo di ipotesi criminose: i delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio, vale a dire, rispettivamente, le fattispecie di cui al libro II, titolo VI, titolo XII, capi I e III, e titolo XIII, Cp.

Sotto quest'ultimo profilo, si tratta di una delle poche previsioni che è andata incontro a revisione nel passaggio dallo stato di disegno di legge a quello di decreto-legge. Nella versione originaria, il testo, infatti, si accontentava della circostanza che il fatto fosse stato commesso all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri, a nulla rilevando il tipo di reato. Ciò aveva destato forti dubbi da parte dell'Associazione Italiana dei Professori di diritto penale, posto che l'aggravante si sarebbe applicata a tutti i reati senza che vi fosse stato «alcun nesso tra un "qualsiasi" reato e uno degli specifici luoghi indicati»[3].

La circoscrizione del campo applicativo è stata, dunque, accolta con favore da parte dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura, giacché sono da intendersi

[3] AIPDP, *Documento sul Disegno di legge n. 1236 (Senato) recante "Disposizioni di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, 3.10.2024.

neutralizzate le perplessità «relative alla non immediata intellegibilità delle ragioni del maggior disvalore attribuito alla commissione di qualsiasi tipo di reato nei luoghi suddetti»[4].

La svolta selettiva del Decreto, tuttavia, non convince ancora in punto di ragionevolezza.

Per un verso, la circoscrizione dell'ambito applicativo appare ancora troppo lata, dal momento che per alcune figure di reato i luoghi indicati difficilmente possono esserne considerati sede naturale di consumazione. L'istituzione di un'aggravante comune di tipo geografico, al contrario, dovrebbe essere sorretta dall'osservazione empirica che determinate offese si manifestino in tali spazi con una frequenza e una ripetibilità, sebbene non assolute, quantomeno apprezzabili e statisticamente rilevanti (anche con insidiosità percepibile), non potendo accontentarsi di episodi isolati o meramente occasionali.

Per altro verso, dal punto di vista redazionale, il testo della disposizione ora si apre con una iper-descrizione degli elementi di luogo rilevanti, ora si chiude in modo impreciso e indeterminato con il riferimento alle «immediate adiacenze».

L'eccessiva puntualità descrittiva, da un lato, è foriera di irragionevoli disparità di trattamento, atteso che, se il bene giuridico che deve orientare in senso teleologico l'interpretazione della novità in commento è la tutela della sicurezza urbana, non si vede perché non siano state contemplate anche tante altre zone di passaggio, come le stazioni degli autobus, porti e aeroporti, ove parimenti possono concentrarsi situazioni di degrado. Di più, la disparità di trattamento sembra prospettarsi in due direzioni, tanto nei confronti di chi commette le medesime condotte in luoghi e aree assimilabili a quelle legislativamente individuate, quanto nei confronti di chi ponga in essere le medesime condotte in luoghi diversi.

Dall'altro lato, il ricorso a una clausola generale prelude a interpretazioni eterogenee dell'elemento descrittivo «immediate adiacenze», con conseguenti disparità di trattamento in fase di applicazione, fintantoché non si delineerà un diritto vivente asseverato dalla giurisprudenza di legittimità che orienti l'applicazione dell'elemento in questione[5].

L'intento governativo, evidentemente, era quello di attribuire un peso diverso ai tanti episodi di criminalità consumatesi in simili aree a danno di passeggeri, che in

[4] *Parere della VI commissione del C.S.M. sul decreto sicurezza*.

[5] Sulla problematicità del concetto v. la Relazione n. 33/2025 dell'Ufficio del Massimario, cit., 37 ss. e bibliografia ivi citata.

questi anni sono stati portati all'attenzione da parte dei mezzi di comunicazione tradizionali e nuovi[6]. Per questo, vi è chi ha accolto con favore la novità in commento, ritenendola idonea a governare il «rischio che corrono quotidianamente i pendolari su alcune tratte ferroviarie e dell'impotenza del personale preposto al controllo di fronte alla violenza di individui pericolosi, spesso recidivi per reati contro la persona»[7].

In questo senso, si è inteso vestire di aggravante comune elementi di luogo, in modo più generalizzato di quanto fosse stato fatto in passato con l'introduzione di alcune aggravanti speciali, come quella di cui all'art. 625 co. 1 n. 6 Cp sul furto commesso sul bagaglio dei viaggiatori in ogni specie di veicoli, nelle stazioni, negli scali o banchine, negli alberghi o negli altri esercizi ove si somministrano cibi o bevande; nonché quella di cui all'art. 628 co. 3 lett. 3-*ter* Cp sulla rapina commessa all'interno di mezzi di pubblico trasporto. Di conseguenza, la nuova circostanza aggravante dovrà essere confrontata, sul piano interpretativo, con queste stesse circostanze che la stessa ha inteso emulare, al fine di stabilire quale debba applicarsi, atteso che la delimitazione del campo applicativo è stata fatta per gruppi di reato e non per singoli reati e stante l'indicazione per cui le circostanze comuni aggravano il reato solo quando non ne sono circostanze aggravanti speciali. Da qui, è agevole considerare che l'art. 625 co. 1 n. 6 Cp debba essere letto in rapporto di specialità per specificazione rispetto all'art. 61 n. 11 *decies*, che si risolve nel senso che la nuova aggravante comune troverà applicazione allorché il furto sia commesso nelle immediate vicinanze di stazioni o metropolitane. Invece, la specialità dell'art. 628 co. 3 *ter* Cp sta nel fatto che la rapina sia stata commessa proprio all'interno del mezzo di trasporto pubblico, cosicché la nuova aggravante si riapproprierà di campo applicativo ogni volta che il passeggero sia stato rapinato quando non sia ancora salito sul treno ovvero sulla metro, bensì si trovi ancora nei pressi della stazione o della metropolitana, nonché nelle immediate vicinanze di esse.

Nell'economia dell'aggravante in commento, infatti, la spiccata capacità a delinquere del colpevole viene rivelata dal fatto che egli abbia sfruttato la difficoltà (legata alla ricorrente presenza di tante persone in condizioni di disordine e promiscuità) di attenzione che potenzialmente caratterizza la persona offesa quando si trovi in simili posti di passaggio, essendo quest'ultima piuttosto concentrata a controllare e raggiungere il binario di partenza, nonché a trasportare bagagli ed altri

[6] Il riferimento è a quei c.d. *influencer* o *youtuber* che hanno documentato, attraverso i propri profili e canali *social*, la situazione delle stazioni ferroviarie e metropolitane delle principali città italiane.
[7] M. Ronco, Pacchetto sicurezza, in www.centrostudilivatino.it, 28.4.2025.

effetti personali pesanti o ingombranti. Diversamente, gli elementi specializzanti le aggravanti speciali prendono a riferimento una capacità a delinquere che si manifesta per aver approfittato di un altro tipo di abbassamento della difesa, dato dal "godersi il viaggio" una volta occupato il proprio posto sul mezzo; dunque, si riferiscono ad una situazione, in un certo senso, più statica e calma rispetto a quella che contraddistingue chi si stia dirigendo verso il treno o stia attenendo la metro.

Quanti debbano ancora raggiungere il proprio mezzo di trasporto si trovano in una condizione di minorata difesa, poiché, trovandosi in uno stato di transizione, la loro attenzione è tutta focalizzata sulla logistica, sugli annunci, sulla folla ostacolante, e cioè su obiettivi a breve termine (come verificare l'orario e controllare il binario, tenere d'occhio bagagli e documenti e proteggerli da attacchi esterni) e, conseguentemente, il livello di allerta è proiettato a soddisfare questi stessi obiettivi. Questa pressione, invece, diminuisce drasticamente quando la persona sia in uno stato di sedentarietà e relativa sicurezza, dato dal fatto che l'ambiente in cui si trova è percepito come controllato e, pertanto, l'attenzione può deviare verso attività più distensive (come leggere, studiare, lavorare, pensare e riflettere, persino dormire).

Altrettanto problematico è il confronto con la circostanza aggravante comune della c.d. minorata difesa di cui all'art. 61 n. 5 Cp, che già consente una dilatazione extra-edittale della dimensione sanzionatoria nei confronti di quanti abbiano «profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa».

Da un punto di vista prettamente normativo, è agile concludere che nei casi in esame il concorso tra le due circostanze sarà risolto con la prevalenza della nuova aggravante, in quanto speciale, per specificazione quanto al *locus commissi delicti*, rispetto all'aggravante della minorata difesa classica; per quanto si ricordi che, a monte, la nuova circostanza ha un campo di applicazione legislativamente circoscritto rispetto a quest'ultima.

Dal lato della logica, invece, la coabitazione nella medesima disposizione di due previsioni essenzialmente finalizzate a raggiungere il medesimo scopo, e, cioè, orientare la valutazione giudiziale verso il riconoscimento di una maggior capacità a delinquere di colui che abbia sfruttato, per commettere la fattispecie base, uno stato di riduzione di difesa, pubblica o privata, della vittima in considerazione di contingenze oggettive (luogo e tempo) ovvero personali (età), comprova l'irragionevolezza, o meglio, l'inutilità dell'*addenda*, atteso e considerato che nemmeno

si tratti di avere introdotto una circostanza a effetto speciale, aspetto che avrebbe consentito all'interprete di cogliere un maggior disvalore, bensì di una semplice circostanza a effetto comune.

Per converso, si è allora portati a ritenere che la valutazione governativa circa l'insufficiente capacità aggravante della "classica" minorata difesa non possa essere casuale, e che, pertanto, le vada pur riconosciuto un minimo apporto innovativo. Quest'ultimo si presta ad essere colto proprio dal confronto testuale tra le due circostanze comuni.

Va, anzitutto, evidenziato che, a differenza del verbo "profittare" di cui al n. 5, che restituisce comunque l'immagine di un soggetto che agisce nella consapevolezza dell'esistenza di contingenze vantaggiose e di queste, anzi, si serve per portare più agevolmente a termine il proprio progetto criminoso[8]; l'uso del verbo "commettere" di cui al nuovo n. 11 *decies* attribuisce certamente una connotazione oggettiva alla circostanza *de qua*, là dove la geolocalizzazione della condotta in prossimità delle aree designate attiene alle modalità dell'azione.

Ulteriore differenza è data dalla locuzione "tali da ostacolare la pubblica o privata difesa" di cui al n. 5 dell'art. 61 Cp, non ripresa nella nuova aggravante. Una simile espressione suggerisce, infatti, di appurare una sorta di nesso di causalità tra la possibilità di facilitazione dell'azione delittuosa offerta dal particolare contesto in cui è stato commesso il fatto e l'impossibilità, totale o parziale, di difesa da parte della vittima, tale da giustificare il maggior disvalore della condotta.

Ciò considerato, è da ritenersi che l'inedita aggravante di luogo si differenzi dalle circostanze di luogo rilevanti ai fini della minorata difesa nella misura in cui essa è stata congeniata come ipotesi di minorata difesa presunta, con l'evidente intento, da parte del legislatore, di "blindare" la valutazione discrezionale del giudice in ordine al disvalore della condotta, o meglio, al suo maggior disvalore. Si deve concludere che la *ratio* sostanziale posta a base della norma in commento è una presunzione generale e assoluta di maggiore pericolosità del reo che si trovi in questi luoghi, la quale si riflette sul trattamento sanzionatorio. Di conseguenza, il *locus commissi delicti* diventa un dato della vicenda criminosa che giustifica l'assoggettamento, pressocché automatico, a un trattamento sanzionatorio differenziato e più severo del soggetto attivo rispetto a quello riservabile a quanti pongano in essere le medesime condotte *aliunde*.

Evidentemente la Costituzione impone di interpretare la disposizione sotto la stella

[8] A. Vallini, *Circostanze del reato*, DigDPen Agg. I, 2000, 43.

polare del principio di offensività, nel senso che il Magistrato dovrà sempre verificare che in concreto le caratteristiche del luogo ove si sono consumati i reati contestati disvelino una maggiore capacità a delinquere del reo ovvero una maggiore gravità del reato, tale da poter soddisfare la *ratio* delle circostanze proprie in contrapposizione a quelle improprie. Se così fosse, l'organo giudicante potrebbe procedervi autonomamente nell'ambito del singolo procedimento, senza necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale, la quale, anzi, risulterebbe inammissibile, giacché l'esito incostituzionale potrebbe essere arginato con una semplice interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione.

Tuttavia, l'argomento sistematico, dato dalla previsione di un autonomo numero, e l'argomento letterale, con riferimento all'uso del verbo "commettere" e al difetto di formule di pari tenore rispetto a quella del n. 5 ("tali da ostacolare la pubblica o privata difesa"), portano piuttosto a concludere che un'iniziativa di questo tipo si tradurrebbe in un'inammissibile *interpretatio abrogans*. Da qui, la constatazione che la previsione legislativa non contenga espressioni che possano autorizzare il giudice del caso concreto ad interpretazioni restrittive. Di conseguenza, parrebbe che l'unico correttivo disponibile sia rappresentato da una declaratoria di incostituzionalità.

Quest'ultima è la strada percorsa dalla Procura di Foggia, da parte della quale si registra il sollevamento della prima questione di costituzionalità della disposizione in commento[9]. All'indomani dell'entrata in vigore del decreto-legge, la Magistratura requirente, infatti, si è trovata a contestare agli imputati la nuova circostanza di luogo, per aver opposto resistenza nei confronti di due agenti di polizia giudiziaria/di pubblica sicurezza, operanti nel compartimento di polizia ferroviaria, mentre gli stessi compivano un anno del loro ufficio, cagionando loro lesioni personali all'interno della stazione ferroviaria di Foggia.

Tre sono le censure, in termini di incostituzionalità, rappresentate al giudice, con memoria[10] depositata in data 18.4.2025. In primo luogo, non si ritiene che la norma in esame risponda ai canoni di ragionevolezza e coerenza, creando, invece, disparità di

[9] Più precisamente, è in contestazione la tenuta costituzionale di due disposizioni del Decreto "*Sicurezza*", l'art. 11 co. 1 in commento e l'art. 19 co. 1 lett. *b* (la cui analisi fuoriesce dalle finalità di questo contributo). Quest'ultimo ha introdotto una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale, di cui al novellato art. 337 co. 3 Cp, a norma del quale, in tema di resistenza a pubblico ufficiale, «se la violenza o minaccia è posta in essere per opporsi a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza mentre compie un atto d'ufficio, la pena è aumentata fino alla metà».

[10] La memoria della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, 18.4.2025 (Sost. Proc. dott.ssa Marianna Imbimbo), è consultabile su www.sistemapenale.it, 23.4.2025.

trattamento per fatti analoghi, la quale «non appare giustificata da un'oggettiva esigenza di differenziazione, né dagli interessi oggetto di tutela desumibili dalla norma stessa e dalla sua *ratio*», in quanto l'aggravante *de qua* «unifica sotto una medesima categoria numerosissimi reati fortemente eterogenei tra loro (…), dando luogo ad esiti irragionevoli ed estremamente incoerenti». In secondo luogo, attraverso la lente degli artt. 25, co. 2 e 27, co. 1 e 3, Cost., si osserva che la disposizione in commento non sia in grado di definire chiaramente i fatti penalmente rilevanti ed, essendo entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, non abbia consentito una previa e concreta conoscibilità della stessa da parte dei consociati, a discapito dei principi di colpevolezza e rieducazione della pena. Infine, si riscontra il difetto dei presupposti di necessità ed urgenza prescritti dall'art. 77, co. 2, Cost. ai fini dell'adozione di un decreto-legge, tanto con riguardo alla singola disposizione in commento, quanto con riguardo all'intero testo legislativo. Nel primo senso, la nuova previsione normativa non possiede uno specifico presupposto giustificativo, atteso che lo stesso non può essere enucleato per analogia dalla Relazione di accompagnamento, nella parte in cui esprime la generica necessità di «introdurre misure in materia di sicurezza urbana». In via più generale, è evidente che il ricorso alla decretazione d'urgenza avesse come unico fine quello di accelerare, fino al punto di vanificare, il procedimento legislativo ordinario di cui all'art. 72 Cost., giacché il medesimo testo di legge era in discussione davanti al Parlamento da oltre un anno.

Certo è che l'aggravante non è priva di effetti pratici: da un lato, la commissione del fatto in questi luoghi obbliga – come si è visto – il Pubblico ministero a contestarla; dall'altro, la ricorrenza dell'aggravante avrà l'effetto di imporre (se non l'immediato aumento, quantomeno) il bilanciamento con eventuali attenuanti e, quindi, di influire sul procedimento di computo della sanzione, indipendentemente dall'esito del procedimento stesso.

Nelle more, il principale rimedio ai profili di irragionevolezza della disposizione in commento può essere rappresentato dal giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee, come disciplinato all'art. 69 Cp, poiché la nuova aggravante non è stata presidiata da alcun tipo di blindatura in tal senso, sicché essa potrà essere dichiarata equivalente ovvero soccombere al ricorrere di una o più attenuanti, persino generiche; fermo restando che si tratta, pur sempre, di un rimedio che presuppone che una qualche attenuante sia stata integrata.

Per altro verso, sebbene la lettura piana della disposizione non parrebbe legittimare

alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, è prevedibile, nonché profondamente auspicabile, che la giurisprudenza di merito si farà carico di correggere gli esiti incostituzionali indotti dal legislatore, con la conseguenza che si prospetta «una situazione di assestamento interpretativo che nella fase iniziale potrà determinare alcune applicazioni disomogenee»[11]. Imprescindibile ausilio ermeneutico in tal senso sarà il principio di offensività, il quale impone all'interprete di valutare la carica dannosa ovvero pericolosa del fatto in rapporto al bene giuridico meritevole di tutela, in questo caso, la sicurezza urbana.

2.2. La seconda novità normativa interessa le circostanze speciali del reato di truffa di cui all'art. 640 Cp. Quest'ultima disposizione, anzitutto, descrive gli elementi tipici della fattispecie incriminatrice base, prescrivendo la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da 51 euro a 1.032 euro (co. 1); in seguito, contiene un elenco di circostanze aggravanti[12] per effetto delle quali la pena diventa quella della reclusione da uno a cinque anni e della multa da 309 Euro a 1.549 Euro (co. 2); infine, si occupa del regime di procedibilità (co. 3).

Il co. 2 dell'art. 11 ha eliminato la circostanza n. 2 *bis* di cui al co. 2, ossia la truffa commessa avendo approfittato di circostanze di tempo, luogo o persona, anche con riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa (c.d. minorata difesa di cui all'art. 61 n. 5 Cp), per farne un'autonoma ipotesi di truffa aggravata, costituita dai medesimi fatti.

Con l'iniziativa in parola, come autodichiarato in sede di Relazione di accompagnamento, il legislatore ha inteso far fronte al fenomeno della truffa ai danni degli anziani; fenomeno messo in evidenza dai copiosi casi di cronaca, per il cui contrasto si stanno prendendo diverse misure. In questo senso, si può ricordare che è oggetto di discussione parlamentare un disegno di legge (Atto Camera n. 1164) che intende intervenire sul reato di circonvenzione di incapace (art. 643 Cp), il quale punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 206 a 2.065 euro «chiunque,

[11] *Parere della VI commissione del C.S.M. sul decreto sicurezza*.

[12] Per agevolare il confronto, si riporta la versione anteriore del testo dell'art. 640, co. 2, Cp: «La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da lire tremila a quindicimila: 1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione europea o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare; 2) se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'Autorità; 2-*bis*) se il fatto è commesso in presenza della circostanza di cui all'articolo 61, numero 5); 2-*ter*) se il fatto è commesso a distanza attraverso strumenti informatici o telematici idonei a ostacolare la propria o altrui identificazione.».

per procurare a sé o ad altri un profitto, abusando dei bisogni, delle passioni o della inesperienza di un minore, ovvero abusando dello stato d'infermità o deficienza psichica di una persona, anche se non interdetta o inabilitata, la induce a compiere un atto che importi qualsiasi effetto giuridico per lei o per altri dannoso». In particolare, si vorrebbe modificare la disposizione *de qua* prevedendo che tale reato si configuri anche nel caso in cui l'induzione della persona a compiere un atto dannoso per lei o per altri avvenga abusando delle condizioni di vulnerabilità, anche dovute all'età avanzata.

Giova ricordare che l'espresso riferimento all'età della vittima, quale specificazione delle circostanze relative alla persona di cui il soggetto attivo del reato abbia approfittato, era stato inserito nella previsione dell'art. 61 n. 5 Cp con legge 15 luglio 2009, n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, andando così a codificare un orientamento della giurisprudenza, la quale già individuava, tra le circostanze relative alla persona valide ad integrare una situazione di minorata difesa, l'età della vittima. Allo stesso tempo, era stata introdotta un'aggravante a effetto speciale per il reato di truffa (appunto l'art. 640, co. 2, n. 2 *bis*, Cp), che rendeva il delitto procedibile d'ufficio quando commesso in presenza della circostanza di cui all'art. 61 n. 5 Cp.

All'indomani dell'entrata in vigore del Decreto "Sicurezza", disposizione poscia consolidata definitivamente dalla legge di conversione, la formulazione dell'art. 640 Cp risulta attualmente costituita da quattro commi, là dove, ferma la previsione del primo comma, all'elenco di cui al co. 2 è stata eliminata una fattispecie circostanziale, trasposta in un autonomo comma 3, seguito dal comma 4 dove ora si disciplina la procedibilità.

A parità di fatti penalmente rilevanti, la sostanza della novità normativa *de qua* si appunta, in definitiva, sul riconoscimento di una autonomia sistematica (nuovo comma 3) e, soprattutto, edittale, posto che si prevede oggi la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 700 ad euro 3.000. Pertanto, essa porta con sé implicazioni prettamente da un punto di vista sanzionatorio, considerato l'aumento della forbice edittale entro cui il giudice si può muovere nel determinare la pena.

Assodata la continuità sul piano della tipicità e valutata la natura sostanziale e *in malam partem* della modifica legislativa, vien da sé considerare che la nuova disciplina troverà applicazione per i fatti commessi successivamente all'entrata in vigore del decreto, secondo le ordinarie regole di cui all'art. 2 Cp.

Mentre appaiono ancora utili e perfettamente spendibili le coordinate ermeneutiche della giurisprudenza successiva alla legge del 2009 in ordine all'elemento della minorata difesa in considerazione dell'età della persona offesa.

Prima di allora, la giurisprudenza tendeva ad attribuire rilevanza all'età avanzata della vittima in quanto tale circostanza fosse anche accompagnata da fenomeni di decadimento o di indebolimento delle facoltà mentali o da ulteriori condizioni personali, quali il basso livello culturale del soggetto passivo, che determinassero un diminuito apprezzamento critico della realtà[13].

Invece, secondo la Cassazione, il legislatore del 2009 ha inteso attribuire all'età della vittima un maggiore, sebbene non esclusivo, rilievo, imponendo, pertanto, al giudice di verificare se la condotta sia stata agevolata dalla scarsa lucidità o incapacità di orientarsi da parte della vittima nella comprensione degli eventi secondo criteri di normalità[14].

Ai fini della configurabilità della circostanza aggravante della cd. "minorata difesa" di cui all'articolo 61 n. 5 Cp, nei casi in cui il reato sia commesso a danno di una persona anziana, si è registrato un confronto tra due diversi orientamenti giurisprudenziali.

Per un primo indirizzo, l'agevolazione all'agire illecito si ricava *in re ipsa*, automaticamente, in ragione della sola caratteristica anagrafica del soggetto passivo, senza che gravi in capo al giudice di merito uno specifico e ulteriore onere motivazionale rispetto al riscontro obiettivo dell'età della persona offesa.

Secondo altro indirizzo, occorreva invece un accertamento in concreto in ordine all'effettiva configurabilità della circostanza aggravante della cd. "minorata difesa", sul rilievo che, diversamente, si tratterebbe di un meccanismo di valutazione presuntivo, palesemente confliggente con lo spirito costituzionale. Pertanto, esigenze di interpretazione conforme a Costituzione delle fattispecie incriminatrici, nonché di quelle aggravatrici, portano a ritenere che «ai fini della configurabilità dell'aggravante di cui all'art. 61, n. 5, cod. pen., l'età avanzata della persona offesa non realizza una presunzione assoluta di minorata difesa per la ridotta capacità di resistenza, dovendosi valutare, invece, la ricorrenza di situazioni che denotano la particolare vulnerabilità della vittima dalla quale l'agente trae consapevolmente vantaggio»[15]. Non essendo, dunque, postulabile una presunzione legale di debolezza legata all'età, il giudice è chiamato a verificare, in concreto, prima, se la condizione della persona offesa abbia

[13] Cass., 17.9.2008, n. 39023; Cass. 30.3.1994, n. 10531.
[14] Cass. 18.11.2014, n. 8998; Cass. 13.7.2011, n. 38347; Cass. 23.9.2010, n. 35997.
[15] Cass. 14.3.2023, n. 16017.

realmente reso più semplice la commissione del reato, poi, se l'agente abbia approfittato di questa concreta situazione di vulnerabilità; con la conseguenza che qualora la vittima, pur essendo anziana, si dimostri pronta e lucida, si dovrà escludere l'esistenza di un'effettiva minorata difesa e, quindi, l'aggravante non potrà essere contestata.

L'aggravamento della truffa per effetto della circostanza in esame si riflette sul piano procedimentale-processuale.

La truffa, infatti, a norma del co. 3 (ora co. 4) dell'art. 640 Cp, si configura come un delitto procedibile a querela di parte, salvo la sussistenza di specifiche circostanze aggravanti che ne determinano la perseguibilità d'ufficio. Le suesposte considerazioni, in termini di necessaria interpretazione costituzionalmente orientata della fattispecie di truffa aggravata dalla minorata difesa legata all'età della vittima, valgono anche ai fini del mutamento del regime di procedibilità. Sicché, così come l'assenza di un effettivo stato di vulnerabilità, dimostrato anche attraverso il ruolo attivo e le capacità gestionali del soggetto passivo, esclude l'integrazione dell'aggravante di cui all'art. 61 n. 5 Cp, allo stesso tempo il regime di procedibilità rimarrà vincolato alla querela di parte[16].

Ancora, nel primo capoverso dell'art. 380 Cpp, che disciplina l'arresto obbligatorio in flagranza, è elencata una serie di delitti non colposi, sia consumati sia tentati, per i quali ufficiali e agenti di polizia giudiziaria devono procedere ad arresto in flagranza in deroga al criterio edittale posto dal co. 1, e, cioè, per i reati astrattamente puniti con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni e nel massimo a 20 anni. Tra i primi risulta, oggi, incluso il delitto di truffa aggravato ai sensi del nuovo co. 3, secondo periodo, dell'art. 640 Cp (nuova lettera *f.1*).

A giudizio del Consiglio Superiore della Magistratura l'introduzione della obbligatorietà dell'arresto potrà non avere ricadute di ordine pratico, «giacché a rendere problematica l'adozione della misura precautelare non è tanto la previsione della sua mera facoltatività, quanto piuttosto la circostanza che le modalità della consumazione del reato appaiono difficilmente compatibili con il ricorrere del requisito della flagranza. Avrebbe forse presentato maggiori margini di efficacia l'estensione anche alla fattispecie in discorso di strumenti procedurali già sperimentati con successo in ambito penale, quale la possibilità di arresto in flagranza differita di cui all'art. 382 *bis* c.p.p., misura che avrebbe eventualmente anche consentito il

[16] Tribunale Vicenza, 25.6.2025, n.471.

mantenimento del previgente regime di facoltatività dell'arresto, utile per calibrare il ricorso alla misura precautelare limitativa della libertà personale all'effettiva gravità del caso concreto o, comunque, alla personalità criminale dell'autore del reato»[17].

3. L'art. 13 del Decreto opera una serie di manipolazioni normative, che gravita principalmente attorno all'istituto del c.d. DACUR o daspo urbano, disciplinato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di sicurezza delle città.

Prima di entrare nel merito delle novità, giova ricordare che il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, ha introdotto una disciplina in materia di sicurezza urbana che mette a disposizione di sindaci e Autorità di pubblica sicurezza nuovi strumenti operativi per prevenire e contrastare l'insorgere di comportamenti che, pur non integrando *tout court* violazioni di legge, possano comunque ostacolare la piena disponibilità e il libero godimento di determinate aree pubbliche.

Nello specifico, l'art. 9 del decreto prevede una serie di misure a tutela del decoro di particolari luoghi. Da un lato, si prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro a carico di chi pone in essere condotte che impediscono la libera accessibilità e fruizione delle aree interne di infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti. Dall'altro lato, il decreto predispone due misure che consentono di tutelare, per gradi, la sicurezza urbana nei confronti di chi ponga in essere condotte che impediscono la libera accessibilità e fruizione delle aree descritte.

Contestualmente alla sanzione, in primo luogo, è previsto che l'organo accertatore della violazione rivolga, per iscritto, al trasgressore un ordine di allontanamento dal luogo ove è stato commesso il fatto; lo stesso viene intimato nei confronti di chi ponga in essere le condotte vietate ai sensi degli artt. 688 (manifesta ubriachezza) e 726 Cp (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio), dell'art. 29 del d.l. 114/1998 (esercizio del commercio senza le prescritte autorizzazioni o in violazione di divieti), dell'art. 7, co. 15 *bis*, del codice della strada (esercizio di attività di parcheggiatore abusivo e guardiamacchine), dell'art. 1-sexies del d.l. 28/2003 (bagarinaggio), nelle aree innanzi indicate nell'art. 9 del d.l. L'ordine, ai sensi dell'art. 10, co. 1, del decreto medesimo, deve contenere le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato, la specificazione

[17] Parere della VI commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, 14.5.2025.

che ne cessa l'efficacia trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 Euro, aumentata del doppio; copia del provvedimento deve essere trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio, con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni. In secondo luogo, in caso di recidiva, ove dalla condotta tenuta ritenga possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica, ai sensi del co. 2, il questore ha la possibilità di disporre, con provvedimento motivato, il divieto di accesso ad una o più delle specifiche aree individuate e per non più di 12 mesi; mentre, in base al co. 3, la durata del divieto non può comunque essere inferiore a 12 mesi né superiore a 2 anni qualora le condotte indicate dall'art. 9 risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Le modalità applicative del divieto devono comunque essere compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Il contravventore al divieto emesso ai sensi del co. 2 è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e, nel caso del co. 3, con l'arresto da uno a due anni.

3.1. L'art. 13 in commento interviene, dapprima, sul co. 2 dell'art. 10 del decreto in materia di sicurezza delle città, onde estendere l'operatività del divieto d'accesso alle aree urbane anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, quando commessi nelle aree di cui all'art. 9 co. 1 del Decreto (ossia le aree interne, e le pertinenze, di infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano).

Il co. 1 lett. *b* ed il co. 2 si possono leggere *in pendant* in quanto incidenti sull'istituto della sospensione condizionale della pena di cui all'art. 165 Cp. Da un lato, il co. 1 lett. *b* abroga il co. 5 dell'art. 10, relativo alla possibilità di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'osservanza del divieto di accesso a luoghi od aree specificamente individuate, imposto dal giudice, nei casi di condanna per reati contro la persona o contro il patrimonio commessi nei luoghi e nelle aree di cui all'art. 9. Dall'altro lato, il co. 2 introduce un nuovo ultimo comma all'art. 165 Cp.

Come è noto, è nella facoltà del giudice subordinare l'accesso all'istituto della sospensione condizionale della pena all'ottemperanza di alcuni obblighi da parte del

condannato. Tra questi ultimi, la possibilità, per il giudice, di concedere la sospensione condizionale della pena, nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e nelle relative pertinenze, è subordinata incondizionatamente all'imposizione di un divieto di accesso a luoghi ed aree specificamente individuate. Sicché, dal lato del condannato, la violazione del divieto di accesso comporterà la doverosa (per il magistrato) revoca del beneficio sospensivo.

3.2. Simili previsioni destano riflessioni critiche in considerazione dell'istituto in commento.

Il daspo, infatti, appartiene alla categoria delle misure di prevenzione, ossia un insieme di «provvedimenti variamente afflittivi che vengono di norma adottati nei confronti di persone che, pur non avendo, o non avendo ancora, commesso reati, sono considerate, sulla base di parametri di diversa consistenza, pericolose per la società»[18].

Quelle evocate si considerano misure *ante* o, addirittura, *praeter delictum*, in quanto si applicano a prescindere dalla previa commissione di un reato e dal suo relativo accertamento con le garanzie del processo penale nei confronti di soggetti da considerarsi, a vario titolo, socialmente pericolosi; in ciò differenziandosi platealmente dalle pene in senso stretto e dalle misure di sicurezza. Esse, in altri termini, perseguono la precipua finalità di controllare, una volta individuato, il soggetto pericoloso, in modo da evitare che la sua pericolosità sfoci in episodi criminosi, presentando una spiccata capacità special-preventiva. Sebbene la stessa Corte Edu abbia ripetutamente escluso la natura sostanzialmente penale delle misure di prevenzione, tanto personali quanto patrimoniali, sul rilievo che esse intercettino la libertà di circolazione (art. 2, Protocollo IV), piuttosto che la libertà personale (art. 5, Cedu)[19], ad ogni modo, è

[18] La definizione è di G. P. Dolso, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in (a cura di) F. Fiorentin, AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Torino 2006, 1-2). Si rinvia all'ampia letteratura sull'istituto: G. Vassalli, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi Petroccelli*, Milano 1972; P. Nuvolone, *voce Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1990; M. Gallo, *voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1990; G. Fiandaca, *voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino 1994.

[19] C. eur., Guzzardi vs Italia, cit., § 108; C. eur., Raimondo vs Italia, cit., § 43; C. eur., De Tommaso vs Italia, cit., § 143; C. eur., 28.10.2004, Bocellari e Rizza vs Italia (dec.). Analogamente, valutando la compatibilità di una misura in tutto e per tutto simile al nostro d.a.spo. adottata nell'ordinamento croato (l'analogia strutturale è stata rilevata dagli stessi Giudici), la Corte ha ritenuto che non costituisse una sanzione penale, per l'eminente connotazione preventiva che la caratterizza. La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e, conseguentemente, la violazione del principio 'ne bis in idem' in caso di misura disposta per fatti oggetto di una

indubbio che si abbia a che fare con misure afflittive non punitive che, come tali, devono conformarsi alle coordinate garantistiche prescritte per lo specifico diritto che di volta in volta venga attinto da esse[20]. Pertanto, anche il loro regime giuridico deve avere un qualche «volto costituzionale»[21]. In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile il principio di legalità, richiamato tanto dall'art. 13, co. 2. Cost. ai fini della tutela della libertà individuale, quanto dall'art. 25, co. 3, Cost. in relazione alle misure di sicurezza, mettendo in evidenza «l'identità di fine (prevenzione dei reati) perseguito da entrambe (ritenute due species di un unico genus), aventi a presupposto la pericolosità sociale dell'individuo»[22]. La fattispecie presupposto di applicazione della misura, poi, deve essere altrettanto tassativa e determinata. Mentre non paiono mutuabili i principi di irretroattività, colpevolezza e presunzione di innocenza, in quanto esse «pongono al centro il destinatario della coercizione statale e la possibilità di quest'ultimo di comprendere il contenuto dei precetti a lui rivolti dall'ordinamento e orientarsi sulla base di essi, ponendo se necessario, in secondo piano le pretese di ordine e sicurezza avanzate dall'autorità e dai consociati»[23].

Tenuto conto della non secondaria afflittività di queste misure, dunque, appare irragionevole introdurre una nuova categoria di destinatari del daspo individuata in coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in determinate aree urbane, là dove la valutazione di pericolosità sociale risulta esclusivamente ancorata al luogo in cui hanno commesso il fatto e, come tale, si presume, senza che sia richiesto un approfondimento della relazione tra fatto di reato e luogo di commissione. Sicché la scelta legislativa si pone al confine tra una legittima prevenzione del crimine e un'indebita anticipazione della punizione.

Allo stesso modo, la scelta di introdurre il divieto di accesso quale nuova condizione

condanna penale, in www.penalecontemporaneo.it, 13.11.2018. La distinzione tra la misura afflittiva che attinge la libertà personale e quella che limita la libertà di circolazione passa, secondo la sentenza Gillan and Quinton vs U.K., attraverso un'attenta analisi della concreta situazione alla luce di una serie di criteri, tra cui tipo, durata, effetti e modalità di attuazione della misura fisica, poiché la differenza tra restrizione e privazione della libertà non è solo una questione di grado e intensità, né, al contempo, esclusivamente di natura e sostanza, cfr. C. eur., 15.3.2012, Gillian and Quinton vs U.K., § 56.

[20] V. Manes, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in *RIDPP* 2017, p. 988 ss.

[21] F. Consulich, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, in www.lalegislazionepenale.eu, 18.3.2019, p. 6.

[22] Corte cost. 419, 14.12.1994.

[23] F. Consulich, *op. cit.*

di accesso alla sospensione condizionale della pena non è apprezzabile dal punto di vista della riserva di legge, in quando si finisce per "contaminare" un istituto prettamente penalistico con dei divieti di accesso di natura amministrativa, con il rischio che l'organo giudicante si debba appiattire sulla decisione dell'autorità amministrativa. Il suggerimento è quello di «interpretare il potere del giudice sganciandolo dal contenuto del provvedimento del questore che impartisce il divieto di accesso, potendo il giudice determinare aree e luoghi in modo difforme da quanto previsto dal questore»[24].

In relazione alla nuova condizione di accesso alla sospensione condizionale della pena, si pone, infine, una questione di diritto intertemporale, da sciogliere tenendo conto della natura giuridica, sostanziale o processuale, dell'istituto in esame. L'orientamento assolutamente prevalente [25] è nel senso di riconoscere rilevanza sostanziale a questa causa di estinzione del reato, con la conseguenza che, trattandosi di un intervento *in malam partem* quanto alle condizioni di concessione del beneficio, è da escludersi l'operatività retroattiva della nuova disciplina rispetto ai fatti accaduti prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, in accordo agli artt. 25 co. 2 Cost. e 2 Cp.

3.3. Da ultimo, la disposizione in commento (lett. *c*) modifica l'art. 10 co. 6 *quater* al fine di assoggettare il novellato delitto di cui all'art. 583 *quater* Cp al regime speciale dell'istituto dell'arresto in flagranza differita come previsto dalla normativa speciale sul c.d. daspo urbano: nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza (...) colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerge inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le 48 ore dal fatto.

Si fa notare che l'art. 20 del d.l. 48/2025 (non puntualmente in esame nel presente contributo) ha esteso la portata applicativa del delitto di cui all'art. 583 *quater* Cp a tutte le lesioni cagionate a ufficiali od agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, coltivando la dichiarata

[24] M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in www.sistemapenale.it, 27.5.2024.
[25] Così Cass. 24.6.2003, n. 29421; Cass. 30.1.2005, n. 47291; Cass. 10.5.2017, n. 26873.

finalità di potenziare gli strumenti di tutela dei pubblici ufficiali nello svolgimento delle loro funzioni. La principale conseguenza è apprezzabile sul piano del trattamento sanzionatorio, posto che si puniscono con la reclusione: da due a cinque anni in caso di lesioni semplici (lievi o lievissime), da quattro a dieci anni nel caso di lesioni gravi; da otto a sedici anni nel caso di lesioni gravissime.

Peraltro, non essendo stato esplicitamente circoscritto, il richiamo al delitto di cui all'art. 583 *quater* Cp deve intendersi *in toto*, con la conseguenza che la differibilità dell'arresto vale anche nei casi di lesioni in danno del personale sanitario là dove verificatesi in occasione di manifestazioni pubbliche. Tuttavia, si ricorda che, in caso di violenza nei confronti di questi ultimi soggetti passivi, la legittimazione per procedere all'arresto in flagranza differito è piuttosto da ricondursi all'art. 382 *bis* co. 1 *bis* Cpp, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.l. n. 137 del 2024, conv., con modif., dalla legge n. 171 del 2024; mentre per l'arresto obbligatorio in flagranza di reato rileva l'art. 380 co. 1 *a-ter* Cpp.

4. Le tre novità normative in commento, pur conservando le loro peculiarità come istituti, possono essere unificate per alcuni profili.

In primo luogo, esse riflettono una visione politico-criminale che lega l'*an* e il *quantum* della risposta sanzionatoria al *locus commissi delicti*.

La previsione di una nuova aggravante comune di luogo e la misura del c.d. daspo urbano operano congiuntamente, rispettivamente, a valle e a monte del programma di tutela. Laddove la misura di prevenzione non sia riuscita a inibire la circolazione di determinati soggetti e, quindi, la frequentazione da parte loro del centro città, si rassicura il cittadino che agli stessi sarà comunque riservato un trattamento più sfavorevole rispetto a quello dei criminali operanti in altre aree urbane.

Dal punto di vista del *drafting* legislativo, poi, si predilige l'uso di presunzioni assolute per estendere l'area della punibilità. Questa tecnica normativa aumenta (quantomeno apparentemente) l'efficacia deterrente, ma genera forti dubbi di costituzionalità, soprattutto per il potenziale contrasto con il principio di ragionevolezza, proporzionalità e offensività. Il luogo di commissione del fatto, infatti, viene valorizzato al punto di blindare, se non neutralizzare, la valutazione discrezionale del giudice, presumendo una maggiore pericolosità o capacità a delinquere che non incontrovertibilmente troverà riscontro nel fatto concreto.

Infine, le disposizioni in esame espongono il fianco a censure anche in relazione agli

scopi che il decreto dichiara di perseguire. Sul piano teleologico, infatti, le disposizioni in commento appartengono al gruppo delle disposizioni previste a tutela della sicurezza urbana. Quest'ultima, nell'ottica del legislatore, viene perseguita su due fronti, a monte attraverso l'allontanamento e l'esclusione dei soggetti socialmente pericolosi, a valle attraverso l'inasprimento del trattamento sanzionatorio in funzione general-preventiva. In questo senso, a tali interventi non è possibile attribuire diversa finalità, se non quella di rassicurare la collettività attraverso il messaggio che ai responsabili di certi fatti, se non allontanati e, quindi, inibiti dal commettere determinati reati, sarà comunque assicurato un trattamento più afflittivo. Orbene, un simile approccio al tema della sicurezza urbana è insufficiente e, addirittura, fallisce anche nel suo intento di *far percepire* maggior sicurezza ai cittadini. Il ricorso a strumenti afflittivo-repressivi, massimizzanti la finalità general-preventiva del diritto penale, invero, se non accompagnati da interventi di contenimento delle cause sociali, radica e rafforza nella collettività il convincimento in ordine alla insicurezza in tali luoghi, nonché ingenera in quanti non ne abbiano quotidiana esperienza la convinzione che là dove si dovessero avvalere di questi mezzi, treni o metropolitane, potrebbero imbattersi in situazioni altamente rischiose. La teoria della pena imporrebbe un uso accorto del diritto penale, giacché assegnare rilevanza incriminatrice ad un fatto veicola messaggi per entrambe le parti, tanto per chi intenda commettere un reato e, quindi, debba convincersi ad astenervisi, quanto per chi potrebbe risultarne potenzialmente offeso e/o danneggiato. In altri termini, anche la legislazione penale contribuisce a rafforzare la narrazione alterata in senso negativo e spaventoso di queste realtà, al pari degli altri mezzi di comunicazione.

La sicurezza urbana non viene meglio tutelata con la garanzia di nuove incriminazioni e più pesanti trattamenti sanzionatori, perché, come prima cosa, non è detto che il precetto sia capace di esercitare pressione ai fini dell'astensione dal delinquere. Poi, rispondere ad un problema sociale in ottica *ex factum*, promettendo una punizione esemplare, è una risposta apparente, vana e inefficace, se nulla si appronta in ottica *ex ante* per contenere simili degenerazioni (che indubbiamente possono interessare questi luoghi) con strumenti più fisiologici e propri di uno Stato sociale, per esempio maggiori risorse per intensificare (e gratificare) le forze dell'ordine per fronteggiare e contenere simili fenomeni criminosi. Quest'ultima riflessione si lega anche a quella parte di disposizioni in materia di tutela del personale di forze di polizia e forze armate del Decreto (qui non oggetto di diretto approfondimento) ispirate al

modello del diritto penale della persona offesa, là dove si assegna autonomia alle fattispecie incriminatrici comuni commesse ai danni delle forze dell'ordine.

La vera tutela della pubblica sicurezza si realizza, invece, mediante interventi sì generali e preventivi ma in ambito fisiologico, e cioè quando tutte le risorse sono concentrate nell'ostacolare o, quantomeno limitare, la creazione di fattori (edifici abbandonati, zone degradate, scarsa illuminazione, poca sorveglianza) che sfuggano al controllo delle forze di pubblica sicurezza.

La sicurezza urbana è senza dubbio un bene giuridico meritevole di tutela e protezione (Art. 117 Cost.), ma molteplici devono essere gli strumenti e i punti di osservazione per riuscire in questo fine, come rivela la stessa definizione di sicurezza urbana: «*il bene pubblico che afferisce alla vivibilità ed al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni*» (art. 4, d.l. n. 14/2017). Ciò restituisce una definizione complessa di sicurezza urbana, la quale non può essere affrontata in maniera riduttiva, tramite minacce punitive e ricorso alla forza pubblica, a discapito della libertà personale.

Nel voler dare l'impressione di fare, in definitiva, l'intervento legislativo appartiene al sistema del diritto penale simbolico, che si allontana dal modello dell'offesa in concreto del bene giuridico. A fronte dei tanti dubbi di incostituzionalità evidenziati, l'auspicio è che, nelle more di un intervento del Giudice delle leggi, si affermi un'interpretazione delle nuove previsioni normative che valorizzi i canoni dell'offensività in concreto, nel senso che non possa ritenersi sufficiente l'idoneità astratta di circostanze di tempo, luogo o persona a favorire la commissione del reato, bensì debba essere approfondita, fino a raggiungerne la prova, la presenza di concludenti e concreti elementi di fatto atti a dimostrare che la difesa, pubblica o privata, sia rimasta effettivamente ostacolata, non ricorrendo ulteriori condizioni, di natura diversa, in grado di neutralizzare predetto effetto.