



# Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario

## D.L. 48/2025 / A.C. 2355

Dossier n° 118 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 22 aprile 2025

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2355
D.L.	48/2025
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario
Date:	
presentazione:	11 aprile 2025
assegnazione:	11 aprile 2025
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, II Giustizia

### Contenuto

L'**articolo 1** modifica il codice penale introducendo nuove fattispecie di reato in materia di detenzione di materiale contenente **istruzioni per il compimento di atti di terrorismo** e di divulgazione di **istruzioni sulla preparazione e l'uso di sostanze esplosive o tossiche** ai fini del compimento di delitti contro la personalità dello Stato.

L'**articolo 2**, modifica l'articolo 17 del decreto-legge n. 113 del 2018, in materia di prescrizioni penali in caso di violazioni delle norme per il noleggio di autoveicoli per la finalità di prevenzione del terrorismo.

L'**articolo 3** reca alcune modifiche al codice antimafia in materia di **documentazione antimafia** riferita ai **contratti di rete** e di **non applicabilità da parte del prefetto dei divieti** di contrattare e di ottenere concessioni o erogazioni qualora dall'applicazione di tali divieti derivi il venir meno dei mezzi di sostentamento per l'interessato e la sua famiglia.

L'**articolo 4** interviene sulla disciplina delle misure di prevenzione, attribuendo al **tribunale in composizione monocratica** la cognizione in ordine all'applicazione del **divieto di utilizzare strumenti informatici e telefoni cellulari** ai **soggetti maggiorenni destinatari dell'avviso orale disposto dal questore**.

L'**articolo 5** reca disposizioni in materia di **condizioni per la concessione dei benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata**, con particolare riferimento all'**esclusione dai benefici** dei parenti o affini entro il quarto grado di soggetti destinatari di misure di prevenzione o sottoposti al relativo procedimento o a procedimento penale.

L'**articolo 6** introduce alcune disposizioni in materia di **protezione di collaboratori e testimoni di giustizia**, in particolare per quanto concerne il rilascio e l'utilizzo di **documenti e identità fiscali di copertura**.

L'**articolo 7**, da un lato, reca disposizioni in materia di **impugnazione avverso le misure di prevenzione personali** e dall'altro, in materia di gestione delle **aziende sequestrate** e confiscate, di amministrazione di beni **immobili abusivi sequestrati** e confiscati, nonché di contributi agli enti locali per la messa in sicurezza e l'efficientamento energetico dei beni destinati con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

L'**articolo 8** modifica la **definizione di "articolo pirotecnico"**, contenuta nella normativa che disciplina la libera circolazione di tali beni. Con tale modifica, **l'ordinamento interno viene adeguato alla nuova**

**definizione unionale** di articolo pirotecnico, **introdotta** nell'anno **2021**. Secondo tale nuova definizione, gli effetti calorifici, luminosi, sonori, gassosi e fumogeni sono riferiti non più alle sostanze esplosive contenute nel prodotto, ma al prodotto medesimo.

L'**articolo 9** interviene sulle ipotesi di **revoca della cittadinanza italiana in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione** ed altri gravi reati, introdotte nel 2018 (art. 10-*bis*, L. 91/1992) stabilendo che non si può procedere alla revoca ove l'interessato non possieda un'**altra cittadinanza** ovvero non ne possa acquisire altra. Al contempo, si estende da tre a dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna il termine per poter adottare il provvedimento di revoca.

L'**articolo 10**, prevede norme volte a contrastare l'occupazione abusiva di immobili, introducendo il reato di **occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui** (o delle relative pertinenze) e una procedura d'urgenza per il **rilascio dell'immobile e la conseguente reintegrazione nel possesso**.

L'**articolo 11**, oltre ad introdurre **una nuova circostanza aggravante comune**, reca ulteriori modifiche al Codice penale volte a rendere più incisiva la repressione del fenomeno delle **truffe nei confronti delle persone anziane**.

L'**articolo 12** modifica il terzo comma dell'art. 635 c.p. al fine di prevedere un **inasprimento delle pene** per il delitto di **danneggiamento in occasione di manifestazioni** in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora il fatto sia commesso con **violenza alla persona o minaccia**.

L'**articolo 13** reca disposizioni finalizzate ad **estendere l'ambito di applicazione della misura di prevenzione del divieto d'accesso alle aree urbane (DACUR, c.d. Daspo urbano)**. Viene introdotta, inoltre, l'osservanza del **divieto di accesso**, disposto in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree e nelle pertinenze dei trasporti, come ulteriore condizione al rispetto della quale può essere subordinata la **concessione della sospensione condizionale della pena**. La disposizione estende infine l'ambito di applicazione dell'**arresto in flagranza differita** anche al reato di cui all'**art. 583-quater c.p.**

L'**articolo 14** prevede che sia punito a titolo di **illecito penale** - in luogo dell'illecito amministrativo, attualmente previsto - il **blocco stradale o ferroviario** attuato mediante ostruzione fatta col proprio corpo. La pena è aumentata se il fatto è commesso da più persone riunite.

L'**articolo 15, comma 1**, modifica gli articoli 146 e 147 c.p. rendendo **facoltativo**, e non più obbligatorio, il **rinvio dell'esecuzione della pena [per le condannate incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno](#)** e disponendo che le medesime scontino la pena, qualora non venga disposto il rinvio, presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri. Inoltre è previsto che **l'esecuzione non sia rinviabile ove sussista il rischio**, di eccezionale rilevanza, **di commissione di ulteriori delitti**.

Il **comma 2** introduce nel codice di procedura penale un nuovo articolo che dispone la **custodia cautelare in carcere nei confronti delle detenute** in istituti a custodia attenuata per detenute madri **che evadano, tentino di evadere o commettano atti che compromettono l'ordine e la sicurezza**.

I **commi da 3 a 7** intervengono su alcuni aspetti relativi alla **custodia cautelare presso un ICAM** e i relativi adempimenti, **anche nei casi di arresto e fermo o di giudizio direttissimo**, coordinandone la disciplina con le modifiche apportate alla disciplina dell'esecuzione della pena.

Il **comma 8** prevede che il Governo presenti alle Camere una **relazione annuale** sull'attuazione delle misure cautelari e dell'esecuzione delle pene non pecuniarie nei confronti delle donne incinte e delle madri di prole di età inferiore a tre anni.

L'**articolo 16** introduce **modifiche all'articolo 600-octies c.p., relativo al reato di impiego di minori nell'accattonaggio**.

L'**articolo 17**, riprendendo con lievi modifiche l'articolo 17 introdotto nel corso dell'esame alla Camera del disegno di legge A.C. 1660, **estende anche ai comuni capoluogo di città metropolitana della Regione siciliana in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** (c.d. pre-dissesto) e che abbiano sottoscritto l'accordo per il **ripiano del disavanzo** e il rilancio degli investimenti, l'**autorizzazione ad assumere 100 vigili urbani** per ciascun Comune.

L'autorizzazione era già prevista dal D.L. 39/2024 per le città metropolitane siciliane che hanno terminato il periodo di risanamento, ovvero il Comune di **Catania**; la norma in esame prevede di fatto l'estensione dell'autorizzazione alle assunzioni anche al Comune di **Palermo**.

Conseguentemente, gli oneri sono incrementati di ulteriori 1.950.000 euro per il 2025 e di ulteriori 3.900.000 euro l'anno a decorrere dal 2026.

L'**articolo 18** apporta novelle alla disciplina relativa al sostegno e alla promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della **canapa** (*Cannabis sativa L.*) di cui alla L. n. 242 del 2016. Tra le modifiche introdotte vi è, in particolare, il **divieto di importazione, cessione, lavorazione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione e consegna** delle infiorescenze della canapa (*Cannabis sativa L.*), anche in forma semilavorata, essiccata o tritурata, nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli olii da esse derivati. [Si prevede che, in tali ipotesi, si applicano le sanzioni previste al Titolo VIII del D.P.R. n. 309/1990](#) in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. Il predetto divieto non ricomprende, tuttavia, la produzione agricola di **semi** destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione.

L'**articolo 19** reca una serie di modifiche al codice penale. In particolare, ai delitti di "violenza o minaccia a un pubblico ufficiale" (art. 336 c.p.) e di "resistenza a un pubblico ufficiale" (art. 337 c.p.), viene introdotta una **circostanza aggravante** se il fatto è commesso nei confronti di **un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza**.

Inoltre, viene introdotta un'ulteriore **circostanza aggravante all'art. 339 c.p.**, qualora i delitti di "violenza o minaccia a un pubblico ufficiale" (art. 336 c.p.), di "resistenza a pubblico ufficiale" (art. 337 c.p.) e di "violenza o minaccia a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti" (art. 338), sono commessi **al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici**.

L'**articolo 20** modifica l'art. 583-*quater* c.p., introducendo la nuova fattispecie di reato di **lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni**.

L'**articolo 21** al **comma 1** consente alle Forze di polizia di utilizzare dispositivi di videosorveglianza indossabili nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio, di vigilanza di siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo treno. Il **comma 2** rende possibile l'utilizzo della videosorveglianza nei luoghi e negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale. Il **comma 3** reca la quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni del presente articolo. Il **comma 4** individua le relative fonti di copertura finanziaria.

L'**articolo 22** reca disposizioni concernenti il riconoscimento di un **beneficio economico a fronte delle spese legali sostenute da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, nonché dai vigili del fuoco**, indagati o imputati nei procedimenti riguardanti **fatti inerenti al servizio** svolto. Il beneficio è riconosciuto a decorrere dal **2025**.

Tale beneficio non può superare complessivamente l'importo di **10.000 euro** per ciascuna fase del procedimento. È fatta salva la **rivalsa** delle somme corrisposte in caso di accertamento della **responsabilità con dolo** del beneficiario. Sono comunque previsti alcuni casi di esclusione della rivalsa con riferimento alle somme anticipate.

La disposizione reca altresì un'autorizzazione di spesa nel limite di **860.000 euro a decorrere dal 2025** e provvede alla **copertura degli oneri**.

L'**articolo 23** reca disposizioni concernenti il riconoscimento di un **beneficio economico a fronte delle spese legali sostenute personale delle Forze armate, indagato o imputato per fatti inerenti al servizio, nonché al coniuge, al convivente di fatto di e ai figli superstiti del dipendente deceduto**. Il beneficio è riconosciuto a decorrere dal 2025. Tale beneficio non può superare complessivamente l'importo di **10.000 euro** per ciascuna fase del procedimento. È fatta salva la **rivalsa** delle somme corrisposte in caso di accertamento della **responsabilità con dolo** del beneficiario. Sono comunque previsti alcuni casi di esclusione della rivalsa con riferimento alle somme anticipate. La disposizione reca altresì un'autorizzazione di spesa nel limite di **120.000 euro a decorrere dal 2025** e provvede alla **copertura degli oneri**.

L'**articolo 24** introduce **modifiche all'articolo 639 c.p., relativo al reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui**, potenziando gli strumenti volti a salvaguardare i beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche.

L'**articolo 25** reca un inasprimento sanzionatorio delle previsioni dell'articolo 192 del **codice della strada**, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, con particolare riguardo ai casi di **inosservanza dell'obbligo di fermarsi** intimato dal personale che svolge servizi di polizia stradale, nonché delle altre prescrizioni impartite dal personale medesimo.

L'**articolo 26**, modificando alcune disposizioni del codice penale, introduce un'**aggravante del reato di istigazione a disobbedire alle leggi**, applicabile se il fatto è **commesso all'interno di un istituto**

**penitenziario** o a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute; nonché, il **delitto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario**, di cui al nuovo art. 415-*bis* c.p.

L'**articolo 27** introduce un nuovo reato finalizzato a reprimere gli episodi di **proteste violente** da parte di gruppi di stranieri irregolari trattenuti nei **centri di trattenimento per i migranti**. Si prevede, inoltre, l'estensione della disciplina speciale relativa alla realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, anche alle procedure per la **localizzazione e per l'ampliamento e il ripristino dei centri esistenti**.

L'**articolo 28** autorizza gli **agenti di pubblica sicurezza** a portare **senza licenza** alcune tipologie di **armi** quando **non sono in servizio**.

L'**articolo 29** estende l'**applicabilità delle pene** previste dagli articoli 1099 e 1100 del codice della navigazione **per i capitani delle navi, italiane o straniere, che non obbediscano all'intimazione di fermo di unità del naviglio della Guardia di finanza o che commettano atti di resistenza** contro di esse, al **naviglio della Guardia di Finanza impiegato in attività istituzionali (comma 1)**.

Prevede inoltre la **reclusione fino a 2 anni** per il **comandante della nave straniera che non obbedisca all'ordine di una nave da guerra nazionale** nei casi consentiti dalle norme internazionali di **visita e ispezione delle carte e dei documenti di bordo** e la **reclusione da tre a dieci anni** per il comandante o l'ufficiale della **nave straniera per gli atti compiuti contro una nave da guerra nazionale (comma 2)**.

L'**articolo 30** è finalizzato alla tutela delle Forze armate impegnate in missioni internazionali, e a tale scopo integra le disposizioni penali applicabili al personale partecipante e di supporto alle missioni, per prevedere la **non punibilità dell'utilizzo di dispositivi e programmi informatici o altri mezzi idonei a commettere delitti contro l'inviolabilità del domicilio e dei segreti**, ai sensi del Codice penale.

L'**articolo 31**, in primo luogo, rende **permanenti** le disposizioni introdotte, in via transitoria, dal decreto-legge 7/2015 (e, per effetto di successive proroghe, vigenti fino al 30 giugno 2025), per il potenziamento dell'attività dei servizi di informazione per la sicurezza, in materia di:

- estensione delle **condotte di reato scriminabili**, che possono compiere gli operatori dei servizi di informazione per finalità istituzionali su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, a ulteriori fattispecie concernenti reati associativi per finalità di terrorismo;
- attribuzione della **qualifica di agente di pubblica sicurezza** con funzioni di polizia di prevenzione a personale militare impiegato nella tutela delle strutture e del personale degli organismi di informazione per la sicurezza;
- **tutela processuale** in favore degli operatori degli organismi di informazione per la sicurezza, attraverso l'utilizzo di identità di copertura negli atti dei procedimenti penali e nelle deposizioni;
- possibilità di condurre **colloqui con detenuti** e internati, per finalità di acquisizione informativa per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.
- Inoltre, vengono introdotte **nuove disposizioni**, sempre riguardanti l'attività informativa, concernenti:
- la previsione di **ulteriori condotte di reato** per finalità informative, **scriminabili**, concernenti la direzione o l'organizzazione di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico e la detenzione di materiale con finalità di terrorismo (reato quest'ultimo introdotto dall'articolo 1 del provvedimento), la fabbricazione o detenzione di materie esplodenti;
- la possibilità di richiedere **informazioni e analisi finanziarie** alla Guardia di finanza e alla DIA per il contrasto al terrorismo internazionale.

L'**articolo 32**, modifica, in primo luogo, l'**articolo 30 del codice delle comunicazioni elettroniche** (decreto legislativo n. 259 del 2003) e prevede la sanzione amministrativa accessoria della **chiusura dell'esercizio o dell'attività** da **5 a 30 giorni** per i casi nei quali le imprese autorizzate a vendere schede S.I.M non osservino gli obblighi di identificazione dei clienti, di cui all'articolo 98-*undetricies*. In secondo luogo, apporta novelle all'articolo **98-undetricies del codice delle comunicazioni elettroniche**.

Nel dettaglio, con riferimento alla conclusione di contratti il cui oggetto sia un **servizio per la telefonia mobile (contratti pre-pagati o in abbonamento)**, viene previsto che al cliente, che sia cittadino di **Paese fuori dall'Unione europea**, sia richiesto il documento che attesti il **regolare soggiorno in Italia**, o del **passaporto** o **documenti di viaggio** equipollenti o **documenti di riconoscimento** che siano in corso di validità. Per il caso in cui il cliente lo abbia **smarrito** o gli sia stato **sottratto**, è necessario fornire **copia della denuncia** di smarrimento o furto.

Infine, al citato articolo 98-*undetricies* viene aggiunto il comma 1-*ter*, ai sensi del quale ai condannati per il reato di **sostituzione di persona** (art. 494 c.p.), commesso con la finalità di sottoscrivere un contratto per la fornitura di telefonia mobile, si applica altresì la pena accessoria dell'**incapacità di contrarre con gli operatori** per un tempo da fissarsi tra i **sei mesi e i due anni**.

L'**articolo 33** istituisce un **albo di esperti che affianchino gli operatori economici vittime di usura ai fini del reinserimento nel circuito economico legale**, stabilendo altresì le norme fondamentali che disciplinano compiti, incompatibilità e decadenza, durata dell'incarico e compenso dei suddetti esperti.

L'**articolo 34** reca modifiche all'ordinamento penitenziario volte a:

- ricomprendere l'**aggravante** del reato di **istigazione a disobbedire alle leggi** e il delitto di **rivolta all'interno di un istituto penitenziario** nel catalogo dei reati per i quali la concessione di **benefici penitenziari** è subordinata alla mancanza di **collegamenti con la criminalità organizzata**, terroristica o eversiva;
- istituire un **termine di 60 giorni** entro cui l'**amministrazione penitenziaria** deve esprimersi nel merito sulle **proposte di convenzione** relative allo svolgimento di **attività lavorative** da parte di **detenuti** ricevute.

L'**articolo 35** consente la concessione dei **benefici** previsti dalla legge n. 193 del 2000 a favore delle **aziende pubbliche o private che impieghino detenuti anche per il lavoro svolto all'esterno** degli istituti penitenziari.

L'**articolo 36** estende la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante anche i **condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione** e i **detenuti assegnati al lavoro all'esterno**.

L'**articolo 37** autorizza il Governo ad apportare modifiche al regolamento di cui al d.P.R. n. 230 del 2000 (norme **sull'ordinamento penitenziario**), in materia di **organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario**, sulla base dei criteri esplicitamente indicati.

L'**articolo 38** reca la **clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che, **salvo quanto previsto dagli articoli 5, 17, 21, 22, 23 e 36**, dall'attuazione del disegno di legge in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri.

L'**articolo 39** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Nel decreto-legge in commento **11** disposizioni introducono nuovi **reati** o ne modificano la fattispecie e altre **11** disposizioni introducono nuove **circostanze aggravanti** o modificano circostanze aggravanti esistenti.

Per tutte queste disposizioni l'entrata in vigore è quella generale prevista dal decreto-legge, vale a dire il giorno successivo alla data di pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" (il decreto-legge è stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" dell'11 aprile 2025 ed è quindi in vigore dal 12 aprile 2025).

Al fine di fornire utili elementi di raffronto, si segnala che nella **XIX** legislatura in corso altri 6 decreti-legge (su 94 fin qui emanati) contenevano nel testo originario disposizioni di **introduzione o modifica di reati o circostanze aggravanti**; in particolare, si tratta dei seguenti: 1) il decreto-legge n. 92 del 2024, all'articolo 9, ha introdotto nel codice penale il **reato** di indebita destinazione di denaro o cose mobili (art. 314-*bis*; l'entrata in vigore della norma è la stessa delle altre disposizioni del decreto-legge); 2) il decreto-legge n. 19 del 2024, all'articolo 3, ha introdotto nell'articolo 512-*bis* del codice penale il **reato** di trasferimento fraudolento di valori realizzato con finalità di elusione delle disposizioni in materia di documentazione antimafia (l'entrata in vigore della norma è la stessa delle altre disposizioni del decreto-legge); 3) il decreto-legge n. 105 del 2023, all'articolo 4, ha modificato la fattispecie del **reato** di incendio boschivo (articolo 423-*bis* del codice penale) e introdotto, nel medesimo articolo, l'**aggravante** per l'incendio boschivo commesso con abuso di poteri o violazione di propri doveri inerenti alla prevenzione e al contrasto degli incendi o per trarne profitto (l'entrata in vigore della norma è la stessa delle altre disposizioni del decreto-legge); 4) il decreto-legge n. 34 del 2023, all'articolo 16, ha modificato il secondo comma dell'articolo 583-*quater* del codice penale in materia di **reato** di lesioni cagionate al personale esercente una professione sanitaria o sociosanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio (l'entrata in vigore della norma è la stessa delle altre disposizioni del decreto-legge); 5) il decreto-legge n. 20 del 2023, all'articolo 8, ha introdotto nel testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998) l'articolo 12-*bis*, **reato** di morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina (l'entrata in vigore della norma è la stessa delle altre disposizioni del decreto-legge); 6) il decreto-legge n. 162 del 2022, all'articolo 5, ha introdotto nel codice penale l'articolo 633-*bis*, **reato** di invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica (l'entrata in vigore della norma è la stessa delle altre disposizioni del decreto-legge).

In tutta la legislatura precedente, la **XVIII** (2018-2022) sono stati invece 12 (su 146 emanati) i decreti-legge che contenevano nel testo originario disposizioni di introduzione o modifica di reati o circostanze aggravanti; per il loro elenco si rinvia al box presente nella scheda di lettura relativa all'articolo 1 nel [dossier - schede di lettura](#) sul provvedimento.

In proposito, merita richiamare che la giurisprudenza della **Corte costituzionale non preclude** la possibilità di adottare con decreto-legge norme di natura penale. In particolare, la **sentenza n. 330 del 1996** ha affermato che "non si può affermare, in linea di principio, che i decreti-legge non possano toccare fattispecie e sanzioni penali. Se così fosse, **verrebbe introdotto un limite al contenuto dei decreti-legge non previsto dall'art. 77** della Costituzione e che non può essere desunto dal principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 della Costituzione), venendo tale riserva osservata anche da atti aventi forza di legge (cfr. sentenza n. 184 del 1974), **purché nel rigoroso rispetto dei presupposti costituzionali ad essi inerenti**".

La Corte costituzionale ha poi affrontato, con la **sentenza n. 51 del 1985**, il tema complesso degli effetti della mancata conversione di un decreto-legge che intervenga in materia penale; in particolare oggetto di scrutinio da parte della Corte è stato **l'articolo 2** del codice penale.

Tale articolo stabilisce i principi per cui:

- Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato;
- Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali.
- Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile.

Il medesimo articolo stabilisce altresì che tali disposizioni si applicavano anche nei casi di decadenza e di mancata ratifica di un decreto-legge e nel caso di un decreto-legge convertito in legge con emendamenti

La sentenza n. 51 del 1985 ha sancito l'illegittimità costituzionale di tale ultima previsione, limitatamente all'ipotesi di una norma penale più favorevole introdotta in un decreto-legge non convertito.

Infatti, la possibilità di **applicare retroattivamente la norma penale più favorevole** contenuta in un decreto-legge non convertito **risulta in contrasto con l'articolo 77** della Costituzione nella parte in cui prevede che i decreti-legge non convertiti perdano effetto fin dall'inizio (mentre risultava coerente con la disciplina dei decreti-legge vigente al momento dell'adozione del codice penale, nel 1930, e cioè quella stabilita dal regime fascista con la legge n. 100 del 1926, per la quale i decreti-legge non convertiti cessavano di produrre effetti solo dal momento della mancata conversione in avanti).

Con riferimento infine alla circostanza che le **norme penali presenti in un decreto-legge entrino in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale** (a differenza di quanto avviene per le leggi ordinarie, laddove, salvo diversa espressa previsione, è presente la *vacatio legis* di quindici giorni) potrebbe assumere rilievo la nota **sentenza n. 364 del 1988** che ha affermato il principio per il quale **l'incolpevole ignoranza della legge penale è scusabile**, in deroga al principio generale dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale stabilito dall'articolo 5 del codice penale.

Lo stesso **Comitato per la legislazione** della Camera, nella XVII legislatura, ha esaminato tale tematica nel parere reso nella seduta del 10 settembre 2013 sul disegno di legge C. 1540 di conversione del decreto-legge n. 93 del 2013 che, tra le altre cose, all'articolo 1 introduceva nuove aggravanti in materia di violenza sessuale e stalking, all'articolo 7 introduceva nuove aggravanti per il delitto di rapina nonché il reato contravvenzionale di accesso vietato per ragioni di pubblica sicurezza e all'articolo 9 interveniva sulla fattispecie di reato di frode informatica. In quell'occasione, il Comitato ha rilevato, nelle premesse del parere, che **"l'introduzione mediante decreto-legge" di disposizioni penali "avrebbe potuto porre alcuni problemi applicativi"**.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Il provvedimento **si innesta nell'ambito dei lavori parlamentari relativi al c.d. "disegno di legge sicurezza"** (C. 1660), di cui il decreto-legge in esame riproduce sostanzialmente i contenuti e sul quale il Comitato per la legislazione si è espresso in data 29 maggio 2024; dopo essere stato approvato dalla

Camera, infatti, il disegno di legge sicurezza è stato trasmesso **al Senato** (S. 1236) e assegnato alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, che ne hanno **concluso l'esame in sede referente** in data 26 marzo 2025, apportando limitatissime modificazioni al testo in recepimento delle condizioni espresse ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione dalla Commissione Bilancio del Senato; L'Assemblea del Senato, nella seduta del 16 aprile 2025, non ha proceduto all'esame del provvedimento, pur iscritto all'ordine del giorno della medesima seduta, per l'avvenuta presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 48 del 2025 alla Camera dei deputati.

Con riferimento alla **trasposizione** del contenuto di progetti di legge in fase avanzata di esame parlamentare in decreti-legge si richiamano i seguenti precedenti:

- nella XVII legislatura il **decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013** (abrogazione del finanziamento pubblico diretto ai partiti) riproduceva integralmente – fatta eccezione per l'espunzione di una norma di delega, che non poteva essere contenuta nel decreto-legge – il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 16 ottobre 2013, e trasmesso al Senato, dove aveva iniziato il suo iter in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali il 18 dicembre 2013 (A.S. 1118); il Governo presentò il disegno di legge di conversione del decreto-legge al Senato;
- nella XIII legislatura il **decreto-legge n. 238 del 29 agosto 2000** (disposizioni urgenti per lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale) riprendeva, con alcune modifiche, il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato in prima lettura in sede legislativa dalla Commissione Affari costituzionali del Senato il 27 giugno 2000 e trasmesso alla Camera il 5 luglio 2000, dove aveva iniziato il suo iter in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali il 13 luglio 2000 (A. C. 7170); il Governo presentò il disegno di legge di conversione del decreto-legge alla Camera dei deputati (C. 7285); il disegno di legge C. 7170 concluse il suo esame in sede referente e fu trasmesso all'Assemblea; l'iter del provvedimento in Assemblea successivamente si interruppe e riprese in Commissione l'esame in sede referente del disegno di legge di conversione C. 7285; l'iter di conversione si concluse alla Camera il 17 ottobre 2000 e al Senato il 24 ottobre 2000.

Come si può osservare, in entrambi i precedenti citati il Governo presentò i disegni di legge di conversione presso il **ramo del Parlamento nel quale si stava svolgendo l'esame** del progetto di legge i cui contenuti erano trasfusi nel decreto-legge; il disegno di legge di conversione del decreto-legge in commento è stato invece presentato **nell'altro ramo**.

## **Specificità ed omogeneità delle disposizioni e altri requisiti previsti dalla legislazione vigente**

Il provvedimento, composto da 39 articoli per un totale di 88 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a 6 distinte finalità: 1) potenziare le attività di prevenzione e contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata; 2) migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; 3) adottare misure in materia di sicurezza urbana e di controlli di polizia; 4) introdurre misure in materia di tutela del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124; 5) di introdurre disposizioni in materia di vittime dell'usura; 6) introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario.

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala anche che degli 88 commi, 4 richiedono l'adozione di regolamenti.

## **Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione**

**L'articolo 15**, comma 1, modifica gli articoli 146 e 147 c.p. rendendo facoltativo, e non più obbligatorio, il rinvio dell'esecuzione della pena per le condannate incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno (modifica all'articolo 146) e disponendo che le medesime scontino la pena, qualora non venga disposto il rinvio, presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM; modifica all'articolo 147); in proposito si ricorda che l'articolo *47-ter* dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) in materia di detenzione domiciliare per le detenute madri dispone invece che la donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente possa anche espiare la pena presso la propria abitazione. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire il coordinamento tra le due disposizioni*, chiarendo, in particolare, se, in attuazione della disposizione in commento, debba ritenersi, per le detenute incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno, preclusa al giudice la possibilità di disporre la misura della detenzione domiciliare, anziché nell'ICAM;

Si segnala che una medesima osservazione era contenuta anche nel parere reso dal Comitato per la legislazione sul disegno di legge C. 1660.

L'**articolo 21**, comma 2, relativo al possibile utilizzo di dispositivi di videosorveglianza nei luoghi e negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale, non pone un obbligo di impiego generalizzato di tali strumenti, bensì una facoltà di scelta; non viene tuttavia specificato a chi compete, e con quali presupposti, la scelta in merito all'utilizzo di tali dispositivi; *sul punto si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento*.

L'**articolo 28** autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza alcune tipologie di armi quando non sono in servizio e, al comma 2, autorizza il Governo ad apportare le necessarie modifiche all'articolo 73 del regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (regio decreto n. 635 del 1940) con regolamento di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; in proposito, in primo luogo, si ricorda che la Corte costituzionale, in un *obiter dictum* della sentenza n. 149 del 2012, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla «correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge»; in ogni caso, si rileva che il regolamento di esecuzione di cui al Regio decreto n. 635 del 1940 appare di carattere regolamentare; benché alcune sue disposizioni siano state in passato oggetto di diretta modifica legislativa (ad esempio, l'articolo 110, in materia di licenza per la costruzione di impianti provvisori elettrici per straordinarie illuminazioni pubbliche, modificato in più punti dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 222 del 2016) e dunque hanno assunto rango di fonte legislativa, ciò non risulta essere avvenuto per il richiamato articolo 73 *si valuti perciò l'opportunità di approfondire la scelta di fare ricorso ad un regolamento di delegificazione per apportare modifiche ad una norma di rango secondario*.

Si segnala che una medesima osservazione era contenuta anche nel parere reso dal Comitato per la legislazione sul disegno di legge C. 1660.

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'**articolo 1**, al comma 1, lettera a), introduce nel codice penale il nuovo articolo 270-*quinquies*.<sup>3</sup> che punisce chiunque consapevolmente si procura o detiene, con finalità di terrorismo, materiale contenente istruzioni, oltre che sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, anche "su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali"; attesa l'ampia formulazione adoperata, *si valuti l'opportunità di specificarne con maggiore precisione l'ambito di operatività*.

Si segnala che una medesima osservazione era contenuta anche nel parere reso dal Comitato per la legislazione sul disegno di legge C. 1660.

L'**articolo 9**, comma 1, interviene sulle ipotesi di revoca della cittadinanza italiana in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione ed altri gravi reati, stabilendo, alla lett. a), che non si può procedere alla revoca ove l'interessato non possieda un'altra cittadinanza ovvero non ne "possa acquisire un'altra"; in proposito, alla luce delle finalità espresse nella relazione illustrativa di prevenire una situazione di apolidia, *si valuti l'opportunità di chiarire, in particolare, se la revoca della cittadinanza possa verificarsi anche nei casi in cui la possibilità di acquisire un'altra cittadinanza poi in concreto non si realizzi*.

Si segnala che una medesima osservazione era contenuta anche nel parere reso dal Comitato per la legislazione sul disegno di legge C. 1660.

L'**articolo 15**, al comma 2, inserisce nel codice di procedura penale un nuovo articolo, il 276-*bis*, che prevede l'applicazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di detenuti in istituti a custodia attenuata per detenute madri che evadano o tentino di evadere ovvero tengano condotte che compromettano "l'ordine o la sicurezza pubblica o dell'istituto stesso"; *si valuti l'opportunità di specificare se i concetti di ordine e sicurezza pubblica trovano applicazione tanto nella sfera esterna quanto in quella interna all'istituto penitenziario*.

L'**articolo 21**, al comma 2, prevede che possono essere utilizzati dispositivi di videosorveglianza nei luoghi e negli ambienti in cui vengono trattenute "persone sottoposte a restrizione della libertà personale"; diversamente dal primo comma, che riguarda l'impiego di dispositivi di videosorveglianza indossabili da parte delle Forze di polizia, la disposizione utilizza una formulazione più ampia, idonea a ricomprendere sia questi ultimi sia altra strumentazione atta al medesimo scopo (quindi sia portatile che fissa); *ciò premesso, si valuti l'opportunità di un approfondimento della disposizione al fine di specificare la fattispecie di "persone sottoposte a restrizione della libertà personale"*.

In particolare, potrebbe essere oggetto di approfondimento se l'espressione "persone sottoposte a restrizione della libertà personale" possa ricomprendere le persone soggette a misure precautelari, ossia quelle misure limitative della libertà personale aventi natura anticipatoria e strumentale di una misura cautelare, nonché lo straniero trattenuto



presso i centri di permanenza per i rimpatri (CPR) su provvedimento del questore emesso, con convalida del giudice di pace, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del Testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. 286/1998).