



REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE
Depositata in Cancelleria oggi
Numero di raccolta generale 28824/2026
Roma, lì, 29/07/2026

Composta da:

Aldo Aceto - Presidente -
Vittorio Pazienza - Relatore -
Giuseppe Noviello
Silvia Badas
Pia Verderosa

Sent. n. sez. 918/2026
UP - 15/05/2026
R.G.N. 38837/2025

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso proposto da:

██████████ nato a ██████████ il ██████████

avverso la sentenza emessa il 09/06/2025 dalla Corte d'Appello di Napoli
visti gli atti, il provvedimento impugnato ed il ricorso;
udita la relazione svolta dal consigliere Vittorio Pazienza;
udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale
Ferdinando Lignola, che ha concluso chiedendo l'annullamento senza rinvio della
sentenza perché il fatto non sussiste

RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza del 09/06/2025, la Corte di Appello di Napoli ha confermato la sentenza emessa in data 20/11/2023 dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, con la quale ██████████ era stato condannato alla pena di giustizia in relazione al reato di cui all'art. 10, comma 2, d.l. n. 14 del 2017.

2. Propone ricorso per cassazione il ██████████ a mezzo del proprio difensore, deducendo violazione di legge e vizio di motivazione per il mancato accertamento del "pericolo per la sicurezza" (anche alla luce di quanto affermato dalla Corte



costituzionale con la sentenza n. 47 del 2024) e degli altri elementi costitutivi del reato, nonché vizio di motivazione per la mancata applicazione degli artt. 131-bis e 62-bis cod. pen.

3. Con requisitoria ritualmente trasmessa, il Procuratore Generale sollecita l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata, condividendo il primo ordine di censure formulato dal ricorrente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il primo motivo di ricorso è fondato, e rende ultroneo l'esame delle ulteriori censure prospettate.

2. Devono essere invero condivise le censure difensive in ordine al difetto di motivazione della sentenza impugnata, con specifico riguardo alla verifica della legittimità del divieto di accesso imposto al [REDACTED] con il provvedimento emesso in data 30/04/2019 del Questore di [REDACTED] ai sensi dell'art. 10, comma 2, d.l. n. 14 del 2017 (conv. dalla l. n. 48 del 2017): divieto riguardante aree comprese nel comune di [REDACTED] tra cui piazza [REDACTED] (di fronte alla [REDACTED] [REDACTED] imposto per la durata di dodici mesi. La violazione di tale divieto era stata accertata dagli operanti in data 05/07/2019, essendo il [REDACTED] stato sorpreso, all'interno della predetta piazza, mentre era intento a vendere calamite (cfr. pag. 2 della sentenza di primo grado).

2.1. Com'è noto, con il predetto art. 10, comma 2, è stata introdotta una nuova fattispecie contravvenzionale in caso di violazione del divieto di accedere a determinate aree, che il Questore può disporre per un periodo non superiore a dodici mesi a carico dei soggetti che, in tali aree, reiteratamente abbiano posto in essere le condotte indicate all'art. 9 dello stesso d.l., commi 1 (che si riferisce a condotte impeditive dell'accessibilità e della fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, ecc.) e 2 (che richiama alcune tipologie di condotte sanzionate per lo più in via amministrativa, ovvero – in caso di coinvolgimento di minori o di condotte già sanzionate in via definitiva – con la pena dell'arresto e dell'ammenda).

Oltre all'accertamento del carattere reiterato delle condotte elencate nell'art. 9, l'emissione del divieto di accesso, la cui violazione è punita dall'art. 10, comma 2, d.l. cit., postula l'ulteriore presupposto del "pericolo per la sicurezza" desumibile dalle condotte medesime, che il Questore deve ravvisare con provvedimento motivato.

2.2. Con riguardo a tale secondo requisito, va anzitutto ricordato che, con un indirizzo interpretativo da tempo consolidatosi in tema di contravvenzione al foglio di via obbligatorio, questa Suprema Corte ha chiarito che «il sindacato del giudice



in ordine al provvedimento del Questore, senza potersi tradurre in una rivalutazione del giudizio di pericolosità espresso dal provvedimento stesso, deve riguardare la verifica della conformità di quest'ultimo alle prescrizioni di legge, tra le quali rientra l'obbligo di motivazione sugli elementi di fatto da cui viene desunto il giudizio di pericolosità» (Sez. F, n. 54155 del 27/07/2018, Caparelli, Rv. 274649 – 01. In senso conforme, tra le molte altre, cfr. da ultimo Sez. 1, n. 37466 del 05/11/2025, Lovati; Sez. 1, n. 24949 del 27/05/2025, Luperto).

Ponendosi sulla scia di tale insegnamento, questa Suprema Corte ha già affermato che «in tema di misure volte a prevenire disordini urbani e ad assicurare il mantenimento del decoro cittadino, il giudice penale, chiamato a decidere sulla trasgressione del divieto di accesso a determinate aree previsto dall'art. 10, comma 2, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, è tenuto a verificare la legittimità del provvedimento questorile che lo ha imposto, fornendo adeguata motivazione e senza sostituire la propria valutazione a quella espressa da quest'ultimo, avuto riguardo alla reiterazione delle condotte trasgressive che hanno fondato tale provvedimento e alla sussistenza del pericolo per la sicurezza pubblica» (Sez. 3, n. 11794 del 17/02/2026, Di Tommaso, Rv. 289617 – 01).

Tali conclusioni devono essere convintamente ribadite, anche alla luce delle importanti precisazioni della Corte costituzionale (sent. n. 47 del 2024) che ha tracciato, con assoluta chiarezza, i parametri interpretativi cui occorre attenersi per addivenire ad una lettura costituzionalmente orientata della norma incriminatrice che qui rileva.

2.3. Nel dichiarare non fondate “nei sensi di cui in motivazione” le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 2 (in relazione agli artt. 3, 16 e 117 Cost.), la Consulta ha anzitutto osservato che era stato lo stesso giudice rimettente a ricordare che la giurisprudenza costituzionale, nelle pronunce in tema di misure di prevenzione, ha costantemente accolto un’accezione rigorosa del termine “sicurezza”, secondo cui a tale termine deve attribuirsi «il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è ‘l'ordinato vivere civile’, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico (sentenza n. 2 del 1956»).

La Corte costituzionale ha quindi osservato che il Tribunale rimettente aveva sollevato le questioni di legittimità ritenendo che invece, con il richiamo al “pericolo per la sicurezza” – costituente, si ripete, il secondo presupposto del divieto di accesso la cui violazione è penalmente sanzionata dall’art. 10, comma 2 - il



legislatore avesse accolto una ben più ampia accezione, desumibile dalla definizione di "sicurezza urbana" contenuta nell'art. 4 dello medesimo d.l.: una definizione «che fa perno su nozioni, quali quelli di 'vivibilità' e 'decoro', evocative (specie la seconda) anche di profili inerenti all'estetica e ai costumi, componendosi poi di un elenco non tassativo ('anche') di interventi per il perseguimento dei fini considerati nel quale convivono - come emerge dalla relazione al disegno di legge di conversione - un'idea di 'sicurezza primaria', intesa alla prevenzione dei reati ('prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio'), e un'idea di 'sicurezza secondaria', volta alla rimozione di situazioni di degrado e al promovimento di fattori di coesione sociale ('riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale', 'recupero delle aree o dei siti degradati', 'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale', 'promozione della cultura del rispetto della legalità', 'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile'. Si tratterebbe, dunque - a parere del rimettente -, di un concetto 'onnivoro', quasi 'onnicomprensiv[o]': in ogni caso, largamente esorbitante dalla salvaguardia delle condizioni per un ordinato vivere civile» (cfr. sent. n. 47 del 2024, § 4 del "Considerato in diritto").

2.3.1. La Corte costituzionale ha peraltro disatteso tale ottica ermeneutica del rimettente, delineando le coordinate cui attenersi per un'interpretazione dell'art. 10, comma 2, d.l. cit., in linea con i principi costituzionali.

Si è in particolare affermato che «nel contesto della norma sottoposta a scrutinio il termine 'sicurezza' può - e deve - essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all'istituto in discussione, e al tempo stesso in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose».

All'esito di una diffusa analisi testuale e sistematica delle disposizioni contenute nel d.l. n. 14, la Consulta ha quindi concluso nel senso che «affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare "oziosi e vagabondi", come pure si era affermato nell'ampio dibattito parlamentare sviluppatosi in sede di conversione del d.l. n. 14 del 2017» (Corte cost., n. 47 del 2024, § 5).

2.3.2. In tale prospettiva, la sentenza n. 47 ha quindi escluso la sussistenza non solo della denunciata violazione dell'art. 16 Cost., ma anche dell'asserito contrasto con l'art. 3, sotto il profilo del difetto di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento del legislatore penale. Contrasto che il rimettente aveva



prospettato sostenendo che il presupposto per l'emissione del divieto penalmente sanzionato non sarebbe costituito da un vero e proprio pericolo per la sicurezza, in quanto la locuzione "qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza", contenuta nell'art. 10, evocherebbe una mera possibilità "non qualificata" del pregiudizio, con conseguente illegittima compressione di un diritto fondamentale, quale la libertà di circolazione, in difetto delle condizioni di stretta necessità.

Anche in questo caso, la Corte costituzionale ha ritenuto infondati i dubbi di legittimità prospettati dal ricorrente, da un lato muovendo dalla necessità di attenersi alla già ricordata accezione, più rigorosa e ristretta, del termine 'sicurezza' (cfr. *supra*, § 2.3), per poi evidenziare «che le misure di prevenzione, allo stesso modo delle misure di sicurezza, si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto. Ed è in questa ottica che la formula normativa in questione, pur sintatticamente non del tutto felice, va letta: l'uso del verbo servile ('possa') si spiega con il fatto che si è di fronte a un pronostico su quanto è ben possibile che avvenga in futuro, e non già con un supposto intento legislativo di consentire la misura anche per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali».

D'altro lato, e conclusivamente, la Corte costituzionale ha posto in evidenza che «la norma richiede espressamente che il pericolo per la sicurezza emerga 'dalla condotta tenuta' (non, dunque, dalla sola personalità dell'agente, desunta ad esempio dai precedenti penali). Affinché scatti la misura più incisiva del divieto di accesso il comportamento del soggetto deve risultare concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, in ragione dell'atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti)» (§ 5.1 del Considerato in diritto).

3. È dunque evidente, alla luce di quanto esposto, che il giudice penale, chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità di un soggetto tratto a giudizio per la violazione di un decreto del Questore, emesso ai sensi degli artt. 9 e 10 d.l. n. 14 del 2017, è tenuto a valutare – dandone ovviamente conto in motivazione, secondo i principi in precedenza richiamati (cfr. *supra*, § 2.2) – la legittimità di tale provvedimento, e la conseguente configurabilità della fattispecie contravvenzionale, attenendosi rigorosamente ai parametri individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 47 del 2024.

In altri termini, è necessario che il provvedimento violato evidenzi un "pericolo per la sicurezza" declinato nel senso di una concreta possibilità di commissione di reati, da parte dell'agente, potenzialmente lesivi della "garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose": pericolo desunto dalla condotta tenuta dall'agente medesimo.



A tali parametri, peraltro, la Corte di Appello di Salerno non si è attenuta.

3.1. Nel confermare la condanna del [REDACTED] la Corte territoriale ha osservato – con specifico riferimento alla “concretizzazione del pericolo per la sicurezza”, contestata dall’appellante – che la presenza abituale e non autorizzata di venditori ambulanti in aree urbane sensibili era stata considerata, da precedenti decisioni di questa Suprema Corte, “un concreto ostacolo alla libera fruizione e accessibilità degli spazi pubblici da parte della collettività, con conseguente giustificazione della misura interdittiva”.

Applicando il principio alla fattispecie concreta, la Corte d’Appello ha quindi precisato “che il [REDACTED] con il comportamento tenuto non solo disattendeva un provvedimento specifico e individualizzato, ma si poneva in chiara violazione del disposto normativo che mira a garantire la sicurezza e il decoro urbano in aree sensibili e soggette a particolare tutela. Ne discende che la condotta del [REDACTED] reiterata nel tempo, si è concretamente posta in contrasto con le esigenze di ordine pubblico e con il diritto della collettività a fruire liberamente di un’area di rilevante interesse storico e turistico come piazza [REDACTED] [REDACTED] antistante alla [REDACTED] [REDACTED] per cui l’illecito amministrativo contestato, più volte reiterato, si è quindi trasformato in un comportamento socialmente lesivo, la cui pericolosità ha fondato legittimamente l’intervento preventivo dell’Autorità di Pubblica Sicurezza” (cfr. pag. 5 della sentenza impugnata).

3.2. Risulta del tutto evidente, ad avviso di questo Collegio, che la legittimità del provvedimento del Questore è stata scrutinata dalla Corte territoriale facendo riferimento ad un’accezione ampia del termine “sicurezza”, comprensiva del “decoro urbano”, ecc.: un’accezione che, come si è visto nel precedente paragrafo, è stata inequivocabilmente disattesa dalla Consulta, secondo la quale una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 10 non può che ricollegarsi all’accezione ristretta del “pericolo per la sicurezza”, cui si è già fatto più volte riferimento.

La concretizzazione del pericolo, ad avviso della Corte d’Appello, era stata infatti legittimamente individuata, dal provvedimento del Questore, nella reiterata presenza del [REDACTED] nella zona della [REDACTED] [REDACTED] dedito alla vendita di calamite. Deve peraltro osservarsi che, in tal modo, tale reiterata presenza del ricorrente in piazza (costituente il primo presupposto per l’emissione del provvedimento inibitorio) era stata “utilizzata” illegittimamente – perché in totale assenza di ulteriori indicazioni anche solo potenzialmente idonee a fondare una prognosi di commissione di reati - per ritenere soddisfatto anche il secondo presupposto per l’emanazione del divieto. È del resto chiarissimo, al riguardo, il passaggio motivazionale in cui la Corte evidenzia che “l’illecito amministrativo contestato, più volte reiterato, si è quindi trasformato in un comportamento



socialmente lesivo, la cui pericolosità ha fondato legittimamente l'intervento preventivo dell'Autorità di Pubblica Sicurezza" (pag. 5, cit.).

In buona sostanza, il provvedimento del Questore è stato ritenuto legittimo dalla Corte di Appello di ██████ nonostante l'assoluta assenza di elementi indicativi di un "pericolo per la sicurezza", nel senso chiarito dalla Corte costituzionale: assenza che preclude la possibilità di integrare la fattispecie incriminatrice contestata al ██████

A diverse conclusioni, ovviamente, si sarebbe potuti pervenire qualora il ricorrente si fosse segnalato per condotte moleste, richieste minacciose di danaro, ecc.: nulla di tutto questo è stato peraltro prospettato dalla Corte d'Appello, che ha quindi motivato la propria valutazione di legittimità del provvedimento del Questore con un percorso argomentativo collidente con l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 10 d.l. n. 14 del 2017.

3.3. Il totale difetto di elementi indicativi di un "pericolo per la sicurezza", nel senso già precisato, caratterizza anche il percorso argomentativo della sentenza del Tribunale di S. Maria Capua Vetere, che per un verso aveva riportato il contenuto del provvedimento del Questore nella parte di interesse (cfr. pag. 3 della sentenza: "considerate le reiterate forme di comportamenti antisociali in danno al bene area pubblica che costituiscono pericolo per la sicurezza della stessa, e considerato il rischio che l'odierno imputato potesse ritornare nella suddetta area e reiterare le condotte già stigmatizzate").

Per altro verso, il Tribunale aveva condannato il ██████ in chiara adesione al più ampio significato della locuzione "pericolo per la sicurezza": essendo quest'ultimo stato ritenuto sussistente in ragione delle "reiterate condotte antisociali in danno del bene area pubblica che costituiscono pericolo per la sicurezza della stessa; è chiara la necessità di evitare la reiterazione di condotte lesive dell'ordine pubblico in considerazione dei continui flussi di visitatori diretti alla ██████ ██████ (pag. 6 della sentenza di primo grado).

3.4. In tale situazione, evidentemente preclusiva della configurabilità del reato contestato al ██████ ritiene il Collegio che si versi in una delle ipotesi contemplate dall'art. 620, lett. l), cod. proc. pen., in cui è possibile decidere senza necessità di rinvio: la sentenza della Corte territoriale impugnata dal ██████ così come quella emessa nei suoi confronti dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, devono essere annullate senza rinvio perché il fatto non sussiste.



P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata e quella del 20/11/2023 del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, pronunciata nei confronti dello stesso imputato, perché il fatto non sussiste.

Così deciso il 15 maggio 2026

Il Consigliere estensore
Vittorio Pazienza

Il Presidente
Aldo Aceto

