

SP

**SISTEMA
PENALE**

FASCICOLO
7-8/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Dario Albanese, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Tommaso Trinchera, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

TAMPONI COVID ED ESERCIZIO ABUSIVO DELLA PROFESSIONE: NOTE A MARGINE DI UNA RECENTE PRONUNCIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

*Cass. Pen., Sez.VI, sent. 19 maggio 2026 (dep. 11 giugno 2026), n. 21622, Pres. Aprile,
est. Criscuolo*

di Lavinia Pedol

1. La sentenza della Sesta Sezione penale della Corte di cassazione, che si pubblica in allegato, affronta, nell'ambito dei reati contro la pubblica amministrazione, un'interessante questione relativa alla configurabilità del delitto di esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.) in relazione all'esecuzione del prelievo nasofaringeo finalizzato all'accertamento della positività al virus Covid-19 mediante test antigenico rapido (c.d. tampone rapido).

In particolare, la Corte afferma che il prelievo nasofaringeo costituisce un'attività che la normativa di settore riserva al personale sanitario adeguatamente formato ovvero ad altri soggetti specificamente abilitati, in ragione dell'esigenza di garantire la corretta esecuzione della procedura, nonché l'attendibilità diagnostica e la validità del relativo esito. Questa attività professionale si distingue, pertanto, dall'utilizzo dei c.d. *kit* di autocontrollo, il cui impiego è libero, ma i cui risultati sono privi di efficacia certificativa.

2. Il caso in esame trae origine da una sentenza della Corte d'appello di Torino che, in parziale riforma di una sentenza del Tribunale di Vercelli, aveva affermato la responsabilità dell'imputato per il delitto di esercizio abusivo di una professione per aver effettuato – pur essendo privo di autorizzazioni regionali per lo svolgimento di attività sanitarie e di contratti di collaborazione con l'ASL di Vercelli – prelievi sierologici e tamponi nasofaringei nel periodo iniziale della pandemia e in quello successivo all'ottobre 2020.

L'imputato, come da lui stesso ammesso, non aveva mai smentito l'erroneo convincimento di quanti lo ritenevano un medico, ponendo così in essere – in assenza del prescritto titolo abilitativo – atti riservati alla professione medica o infermieristica nell'ambito di un'attività di prestazione di servizi organizzata, continuativa e svolta a titolo oneroso.

3. Avverso la decisione la difesa ha proposto ricorso per Cassazione, articolando cinque motivi di impugnazione.

Con il primo motivo di ricorso veniva dedotta l'erronea applicazione dell'art. 348 c.p., con specifico riferimento all'esecuzione dei tamponi antigenici rapidi, nonché vizi

di motivazione in ordine alla rilevanza penale dell'esecuzione della relativa condotta. Secondo i ricorrenti, la Corte territoriale avrebbe omesso di considerare adeguatamente il contenuto della nota tecnica del Ministero della Salute del 23 ottobre 2020, la quale – nel particolare contesto emergenziale – aveva favorito la diffusione dei test antigenici rapidi¹. Muovendo da questa premessa, la difesa sosteneva l'assenza di offensività della condotta, evidenziando come l'imputazione dovesse essere circoscritta ai soli prelievi sierologici eseguiti nella fase iniziale della pandemia, quantificabili in circa venti episodi, con esclusione dei numerosi test antigenici rapidi effettuati nell'autunno del 2020. Questi ultimi, infatti, sarebbero stati eseguiti, secondo la prospettazione difensiva, in un contesto normativo e amministrativo che ne incoraggiava l'impiego, come desumibile dalla richiamata nota ministeriale, con la conseguenza che non dovrebbero essere ricondotti all'ambito applicativo dell'art. 348 c.p.

In tale prospettiva, i ricorrenti escludevano la configurabilità del reato, rilevando che i tamponi erano stati eseguiti anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 18 del d.l. 28 ottobre 2020, disposizione che ha successivamente riservato l'esecuzione dei tamponi antigenici rapidi ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta. La valutazione della condotta avrebbe pertanto dovuto essere compiuta alla luce del quadro normativo vigente al momento dei fatti e delle indicazioni contenute nella richiamata nota del Ministero della Salute.

La difesa rilevava, altresì, come l'esito dell'accertamento diagnostico fosse restituito automaticamente mediante l'impiego di *kit* standardizzati, il cui utilizzo non implicava alcuna attività valutativa o discrezionale da parte dell'operatore sanitario. Da questa osservazione desunse che il relativo impiego non richiedesse il possesso di una specifica abilitazione professionale.

Con il secondo motivo di ricorso veniva denunciata la violazione dell'art. 56-*quater* della l. n. 689/1981 e dell'art. 545-*bis* c.p.p., censurandosi la determinazione del valore giornaliero assunto dalla Corte d'appello ai fini della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria. Secondo la difesa, il parametro adottato risultava incongruo e non coerente con le effettive condizioni economico-patrimoniali dell'imputato.

Con il terzo motivo veniva dedotto il vizio di motivazione in ordine al mancato riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 1, c.p. La difesa contestava, in particolare, la valutazione della Corte territoriale secondo cui l'esecuzione dei prelievi sierologici sarebbe stata sorretta da finalità esclusivamente autoreferenziali, ravvisando nella condotta dell'imputato il mero intento di soddisfare la propria vanità, senza considerare le ulteriori motivazioni di valore morale o sociale sottese all'azione.

¹ La nota tecnica del Ministero della Salute evidenziava come, nel corso dell'emergenza pandemica, fossero stati sviluppati nuovi strumenti diagnostici in grado di fornire risultati in tempi più rapidi, con costi inferiori e senza richiedere l'impiego di personale altamente specializzato. In questo contesto venivano, infatti, individuati i test antigenici rapidi, considerati particolarmente idonei all'impiego nelle attività di *screening* su larga scala.

7-8/2026

Con il quarto motivo si censurava la motivazione della sentenza nella parte in cui aveva escluso lo stato di necessità ex art. 54 c.p., nonché rigettato l'istanza di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale e le correlate richieste istruttorie formulate dalla difesa.

Con il quinto e ultimo motivo veniva, infine, denunciato il vizio di motivazione in relazione all'esclusione della scriminante putativa di cui agli artt. 54 e 59 c.p., assumendosi che l'imputato avesse ragionevolmente ritenuto di agire per la salvaguardia delle persone, in una situazione idonea a giustificare l'esecuzione dei prelievi sierologici.

4. Con riguardo al primo motivo di ricorso, la Corte di Cassazione, in continuità con le argomentazioni sviluppate dalla Corte d'appello, ha anzitutto chiarito come le condotte rilevanti ai fini dell'integrazione del delitto di cui all'art. 348 c.p. fossero tanto l'esecuzione di prelievi sierologici quanto la realizzazione di tamponi nasofaringei. In via preliminare, il Collegio ha precisato che i fatti accertati si collocavano temporalmente nel periodo successivo all'ottobre 2020, con la conseguenza che il richiamo difensivo alle attività svolte esclusivamente nel «primo periodo della pandemia» risultava privo di incidenza ai fini della valutazione della responsabilità penale.

Nel merito, la Corte ha ribadito come entrambe le attività contestate all'imputato integrassero atti sanitari riservati a soggetti muniti della prescritta abilitazione professionale. In particolare, anche il mero prelievo mediante tampone nasofaringeo (c.d. tampone rapido) è stato qualificato quale atto sanitario invasivo, suscettibile di essere eseguito su terzi esclusivamente da personale sanitario abilitato.

A sostegno dell'argomentazione della Suprema Corte è stato richiamato, tra l'altro, l'art. 18 del d.l. 28 ottobre 2020², il quale, nel prevedere che *“Al fine di sostenere ed implementare il sistema diagnostico dei casi di positività al virus SARS-CoV-2 attraverso l'esecuzione di tamponi antigenici rapidi da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, secondo le modalità definite dagli Accordi collettivi nazionali di settore, è autorizzata per l'anno 2020 la spesa di euro 30.000.000”*, individua espressamente le categorie professionali legittimate allo svolgimento dell'attività.

Secondo la Corte di Cassazione, la prospettazione difensiva ometteva di confrontarsi con la disciplina normativa introdotta nel periodo pandemico, attribuendo rilievo prevalente alle precedenti indicazioni contenute nella nota tecnica del Ministero della Salute del 23 ottobre 2020 e trascurando, al contempo, anche le raccomandazioni elaborate dall'Istituto Superiore di Sanità, che avevano individuato specifici protocolli concernenti le modalità di esecuzione del prelievo, la conservazione del campione biologico e le procedure di analisi finalizzate alla diagnosi dell'infezione del virus.

In questa prospettiva, la S.C. ha puntualmente richiamato le indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità, secondo cui l'esecuzione del tampone rino-faringeo

² L'art. 1, comma 418, della l. del 30/12/2020 estese la competenza anche ai farmacisti.

presupporrebbe una conoscenza almeno basilare dell'anatomia del distretto interessato e un adeguato addestramento tecnico per poterlo effettuare. La circostanza che il prelievo possa apparire – sotto il profilo operativo – di “agevole esecuzione”, non consente, pertanto, di ritenerlo liberamente praticabile da chiunque, essendo invece necessario l'intervento di personale formato, in grado di garantire la corretta acquisizione del campione, evitando sia fenomeni di contaminazione sia errori di campionamento suscettibili di compromettere l'affidabilità diagnostica del test.

La S.C. ha inoltre evidenziato come non solo la normativa statale, ma anche quella regionale, in quel periodo riservassero al personale sanitario, adeguatamente formato, o comunque a soggetti specificamente autorizzati, la competenza per l'esecuzione di tamponi in funzione della necessità di assicurare la validità dei risultati ai fini del tracciamento epidemiologico e, successivamente, del rilascio della certificazione verde Covid-19. Questa riserva è stata ulteriormente confermata – come puntualizza la S.C. – dalla disciplina sopravvenuta, in particolare dal d.l. n. 52 del 2021, convertito nella l. n. 87 del 2021, e dal d.l. n. 105 del 2021; analogamente il d.l. n. 105 del 23 luglio 2021 che disponeva che la somministrazione dei test antigenici rapidi fosse effettuata da personale sanitario abilitato (medico, infermiere, biologo).

Ulteriore conferma dell'infondatezza della prospettazione difensiva è stata rinvenuta nella circolare del Ministero della Salute n. 705 dell'8 gennaio 2021, la quale, pur ammettendo l'utilizzo dei test antigenici rapidi, precisava espressamente che essi non sostituissero la valutazione clinica del medico né fossero destinati all'autodiagnosi, salvo diversa previsione del produttore o della normativa di settore. La medesima circolare chiariva, inoltre, che i *kit*, pur potendo essere acquistati dai privati, non producevano, ove utilizzati autonomamente, gli stessi effetti del test eseguito da personale sanitario abilitato.

Muovendo da queste premesse, la S.C. ha ritenuto infondata la tesi difensiva secondo cui la cospicua diffusione dei *kit* per l'autodiagnosi durante il periodo pandemico avrebbe dimostrato la non riserva professionale dell'attività contestata.

È stato osservato dai giudici di legittimità che i dispositivi destinati all'autocontrollo, oggi comunemente reperibili sul mercato, sono stati introdotti e autorizzati in un periodo significativamente successivo rispetto a quello in cui si collocano le condotte oggetto di giudizio e che comunque rimangono privi di efficacia certificativa al pari di tamponi effettuati da personale sanitario competente.

5. La decisione valorizza, quindi, il peculiare contesto epidemiologico nel quale i fatti si sono verificati. Le condotte dell'imputato si inserivano infatti nella fase iniziale dell'emergenza pandemica e nel periodo immediatamente successivo all'ottobre 2020. Questo periodo, come giova ricordare, è stato caratterizzato da conoscenze scientifiche ancora limitate circa le modalità di trasmissione del virus, la gestione della carica virale e l'affidabilità dei diversi strumenti diagnostici. In questo scenario, la progressiva standardizzazione delle procedure di *screening* rispondeva all'esigenza primaria di garantire l'attendibilità dei risultati diagnostici e l'efficacia delle strategie di contenimento del contagio.

Il ricorrente aveva quindi eseguito direttamente, nei confronti di terzi e in assenza della prescritta abilitazione professionale, tamponi antigenici rapidi e prelievi sierologici, esponendo sia i destinatari delle prestazioni sia il personale ai rischi derivanti da un'eventuale non corretta esecuzione delle procedure, quali la contaminazione del campione e il conseguente pregiudizio per l'affidabilità dell'esito diagnostico.

Le argomentazioni sviluppate dalla Suprema Corte risultano condivisibili anche sotto il profilo dell'offensività della condotta. L'attività abusivamente esercitata incideva, infatti, non soltanto sull'interesse individuale dei destinatari delle prestazioni, ma anche sulla tutela della salute pubblica, compromettendo l'affidabilità delle procedure di *screening* predisposte per il contenimento della pandemia. Ne consegue la piena configurabilità del delitto di esercizio abusivo della professione, fattispecie posta a presidio dell'interesse generale affinché lo svolgimento di attività professionali riservate sia consentito esclusivamente ai soggetti in possesso della prescritta abilitazione, con conseguente lesione diretta e immediata dell'interesse della pubblica amministrazione al corretto esercizio delle professioni protette.

La Corte ha quindi richiamato il consolidato principio affermato dalle Sezioni Unite, secondo cui integra il delitto di esercizio abusivo della professione il compimento, in assenza del necessario titolo abilitativo, di atti che, pur non essendo singolarmente riservati in via esclusiva, siano riconducibili in modo univoco alla competenza professionale di una determinata categoria, soprattutto quando siano posti in essere con modalità tali, per continuità, organizzazione e onerosità, da creare l'apparenza oggettiva dell'esercizio di un'attività professionale da parte di un soggetto regolarmente abilitato³.

6. La S.C. ha infine dichiarato manifestamente infondati anche gli ulteriori motivi di ricorso. In particolare, ha escluso la configurabilità della circostanza attenuante prevista dall'art. 62, n. 1, c.p., (*l'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale*) rilevando come l'attività svolta dall'imputato non fosse ispirata da finalità solidaristiche o da motivi di particolare valore morale o sociale, bensì fosse inserita nell'ambito di un'attività imprenditoriale finalizzata a promuovere la società riconducibile al ricorrente, con conseguenti vantaggi economici e reputazionali. La Corte ha, inoltre, valorizzato il rischio al quale risultavano esposti i pazienti che, nel contesto dell'emergenza pandemica e delle oggettive difficoltà di accesso alle strutture e ai servizi sanitari, si affidavano alle asserite competenze mediche dell'imputato.

7. Parimenti, è stata esclusa la sussistenza di uno stato di necessità (art. 54 c.p.), non essendo emersa alcuna situazione di pericolo attuale e grave tale da rendere inevitabile la violazione della legge. Nel ribadire la straordinarietà del contesto determinato dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 a partire da marzo 2020, il diffuso stato di allarme generato dalla rapidissima propagazione del contagio, spesso con esiti letali, nonché le difficoltà incontrate dalle istituzioni nel governare un fenomeno di tale portata attraverso il continuo susseguirsi di misure emergenziali, la Suprema Corte ha

³ Cass., Sez. Un., 15 dicembre 2011, n. 11545, Cani.

ritenuto superflua l'integrazione istruttoria richiesta dalla difesa. Ha, infatti, escluso che le condotte contestate potessero ritenersi imposte dall'urgenza ovvero giustificate dalla necessità di salvare le persone sottoposte ai prelievi da un pericolo imminente, non essendo emerso che esse fossero rese indispensabili da una carenza di personale sanitario o da situazioni eccezionali non altrimenti fronteggiabili.

In questa prospettiva, la Corte ha altresì ricordato che, anche nell'ambito delle giornate di *screening* volontario, l'ASL raccomandava che l'esecuzione dei tamponi fosse comunque riservata a personale sanitario qualificato, nella specie, medici, infermieri o biologi.

Ne consegue l'esclusione della scriminante invocata, difettando una situazione di assoluta urgenza e di grave pericolo per la persona, caratterizzata da quei requisiti di inevitabilità e indilazionabilità che soli avrebbero potuto giustificare la violazione della norma penale.

8. La pronuncia in commento costituisce l'occasione per ripercorrere – nei suoi profili essenziali – la disciplina del delitto di esercizio abusivo della professione di cui all'art. 348 c.p., soffermandosi, in particolare, sul bene giuridico tutelato, sulla natura della fattispecie e sui presupposti normativi che ne definiscono l'ambito applicativo.

La *ratio* della fattispecie incriminatrice consiste nella tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio delle professioni protette, assicurando che le attività riservate siano svolte esclusivamente da soggetti previamente abilitati dallo Stato e in possesso delle competenze professionali richieste dall'ordinamento⁴.

Prima della riforma introdotta dalla l. 11 gennaio 2018, n. 3, l'orientamento prevalente individuava il bene giuridico tutelato dall'art. 348 c.p. esclusivamente nel buon andamento della pubblica amministrazione, con specifico riguardo all'attività di legittimazione all'esercizio di determinate attività professionali richiedenti speciali garanzie, nel senso di tutela della disciplina amministrativa delle professioni⁵.

La fattispecie incriminatrice era, pertanto, ricondotta alla tutela dell'interesse pubblico al corretto funzionamento del sistema amministrativo di abilitazione e di vigilanza sull'esercizio delle professioni, in quanto volto a garantire che le attività connotate da particolare rilevanza sociale fossero svolte esclusivamente da soggetti in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento⁶.

Qui si colloca il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'interesse protetto dalla disposizione è un interesse generale facente capo alla pubblica amministrazione, consistente nell'esigenza che determinate professioni siano esercitate soltanto da chi abbia conseguito la prescritta abilitazione amministrativa e sia, pertanto, in possesso delle qualità morali, culturali e tecniche richieste dalla legge⁷. La tutela penale, dunque, si estende esclusivamente agli atti propri o tipici delle

⁴ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, V. I, Bologna, 2011, pp. 317 ss.

⁵ E. Lo Monte, *L'esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.) dop le modifiche introdotte dalla l. n. 3/2018*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 4.

⁶ M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, pp. 600 ss.

⁷ Cass. Pen., Sez. II, 12 ottobre 2000.

professioni protette, ossia facoltà che l'ordinamento riserva in via esclusiva ai soggetti abilitati, rimanendone invece esclusi gli atti che, pur potendo essere connessi all'attività professionale, difettano del requisito della tipicità in quanto liberamente eseguibili da chiunque⁸.

In un senso parzialmente diverso, l'oggetto della tutela penale non si esaurisce nella salvaguardia della disciplina amministrativa delle professioni, ma si identifica nell'interesse generale della collettività a che l'esercizio delle attività professionali riservate sia affidato esclusivamente a soggetti dotati dei requisiti formali e sostanziali richiesti dalla legge⁹. La funzione amministrativa di abilitazione, dunque, assume rilievo quale strumento di garanzia di un interesse sostanziale più ampio, coincidente con l'affidamento della collettività nella qualificazione professionale di coloro che esercitano attività riservate¹⁰.

L'intervento riformatore del 2018 ha indotto parte della dottrina a riconsiderare la dimensione offensiva della fattispecie. In particolare, si è osservato che la collocazione della novella nell'ambito della l. n. 3/2018¹¹ – prevalentemente dedicata alla riorganizzazione delle professioni sanitarie e al rafforzamento della tutela della salute – consentisse di valorizzare, accanto all'interesse al regolare esercizio delle professioni, anche la protezione del bene giuridico della salute, soprattutto nelle ipotesi in cui l'abusivo esercizio riguardi attività idonee a incidere direttamente sull'integrità psico-fisica dei destinatari delle prestazioni¹². Questa impostazione evidenzia come la riforma abbia accentuato la proiezione della tutela penale verso interessi sostanziali di rango costituzionale, affiancando alla tradizionale dimensione pubblicistica una più marcata funzione di protezione dei destinatari dell'attività professionale¹³.

Sotto il profilo strutturale, il fatto tipico previsto dall'art. 348 c.p. consiste nell'esercizio abusivo di una professione per la quale l'ordinamento richiede una speciale abilitazione dello Stato¹⁴.

Ai fini dell'applicazione della fattispecie, per *professione*¹⁵ deve intendersi un'attività che il legislatore qualifica espressamente come professionale, connotata da una prevalente componente intellettuale e il cui esercizio è sottoposto a una disciplina pubblicistica, subordinata al conseguimento di una specifica abilitazione e all'iscrizione in appositi albi o elenchi nell'ottica di predisporre un sistema di cautele per coloro che

⁸ Cass., Pen., Sez. II, 17 giugno 2016, n. 38752.

⁹ M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, pp. 599 ss.

¹⁰ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit. pp. 318 ss.

¹¹ Legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante "Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché di disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute". La ratio della riforma è rinvenibile nella preoccupazione connessa al fenomeno delle pratiche abusive nel settore delle scienze sanitarie.

¹² M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, pp. 601 ss.

¹³ E. Lo Monte, *L'esercizio abusivo di una professione*, cit. pp. 3 ss.

¹⁴ M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, p. 600.

¹⁵ R. Rustia, *La nozione di "professione" e la sua rilevanza nel diritto penale*, in Riv. it. Dir. Proc. Pen., 1983 pp. 900 ss.

7-8/2026

si avvalgono di determinate prestazioni¹⁶. Ne consegue che l'ambito applicativo dell'art. 348 c.p. non si estenda alle professioni non organizzate in ordini o collegi, disciplinate dalla l. 14 gennaio 2013, n. 4¹⁷, il cui esercizio non presuppone una speciale abilitazione statale.

L'abilitazione costituisce, infatti, un provvedimento amministrativo autorizzatorio mediante il quale l'autorità competente accerta – sulla base di una valutazione tecnico-discrezionale – il possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento per l'esercizio della professione¹⁸. Ai fini dell'integrazione del reato, è sufficiente il compimento anche di un solo atto tipico e proprio della professione¹⁹.

In ragione del rinvio alla disciplina di settore, l'art. 348 c.p. è tradizionalmente qualificato come norma penale in bianco²⁰, il cui contenuto precettivo è integrato da fonti extrapenali²¹.

La disposizione incriminatrice, infatti, rinvia alla disciplina di settore per l'individuazione delle professioni protette, degli atti riservati al loro esercizio e delle condizioni, sia oggettive sia soggettive, cui è subordinato il legittimo svolgimento dell'attività professionale. Ne consegue che la delimitazione dell'area del penalmente rilevante dipende dalla normativa extrapenale, la quale definisce il perimetro delle attività riservate e i presupposti richiesti per il loro valido esercizio.

* * *

9. La conclusione cui perviene la Suprema Corte, alla luce di quanto affermato, risulta dunque condivisibile nella parte in cui afferma che il prelievo mediante tampone nasofaringeo non costituisce una mera operazione materiale o meccanica, ma richiede il possesso di specifiche competenze tecnico-professionali. Queste competenze non sono

¹⁶ M. Cassano, *Art. 348. Abusivo esercizio di una professione*, in G. Lattanzi, E. Lupo, *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza*, V.II, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, artt. 314-360, (a cura di) E. Aprile, M. Cassano, M. Gambardella, V. Mongillo, Milano, 2010, pp. 660 ss.; Si veda anche A. Pagliaro, M. Parodi Giusino, *Principi di diritto penale. Parte speciale, I, Delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2008, pp. 490 ss.

¹⁷ "Ai fini della presente legge, per «professione non organizzata in ordini o collegi», di seguito denominata «professione», si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie (*e relative attività tipiche o riservate per legge*) e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative".

¹⁸ L'abilitazione rientra nel novero delle autorizzazioni, ovvero dei provvedimenti amministrativi ad effetto permissivo, che consentono di rimuovere un limite all'esercizio di un diritto preesistente. Per ulteriori approfondimenti si consulti A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pp. 620 ss.; Si veda anche Corte cost. 27 aprile 1993, n. 199 secondo cui il provvedimento abilitativo rappresenta il presupposto che "in negativo" condiziona la capacità giuridica del soggetto in ordine all'esercizio di quella specifica professione.

¹⁹ Cass. pen., Sez. VI, 10 ottobre 2007, n. 42790.

²⁰ Da ultimo Cass. pen., Sez. VI, 10 novembre 2009, n. 47028.

²¹ E. Lo Monte, *L'esercizio abusivo di una professione*, cit. p. 37.

funzionali esclusivamente al corretto svolgimento della procedura, bensì assolvono alla primaria esigenza di garantire la tutela della salute del paziente e l'affidabilità dell'accertamento diagnostico.

Sotto questo profilo, occorre ribadire che l'ordinamento riserva lo svolgimento di determinate attività a soggetti in possesso di una qualificazione professionale specifica proprio in ragione dell'incidenza che esse possono avere su beni giuridici di rilievo costituzionale, primo fra tutti il diritto alla salute²².

Anche il prelievo mediante tampone nasofaringeo – pur divenuto durante la pandemia un presidio diagnostico di uso estremamente diffuso – comporta un contatto diretto con il paziente e l'introduzione di uno strumento all'interno delle cavità nasali, operazioni che, se eseguite in modo errato, possono determinare lesioni, provocare sofferenze inutili o compromettere l'attendibilità del risultato diagnostico.

La pronuncia in esame si inserisce, pertanto, nel solco di un orientamento volto a ribadire che la riserva di determinate attività agli esercenti le professioni sanitarie non risponde a un'esigenza meramente corporativa, bensì alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela della salute pubblica. In questa prospettiva, la conferma della responsabilità dell'imputato – pur con la sostituzione della pena detentiva di dieci mesi di reclusione con la corrispondente pena pecuniaria di euro 15.000 – riafferma che la protezione della salute dei cittadini costituisce un interesse primario dell'ordinamento tale da giustificare la previsione di riserve professionali nei casi in cui l'attività svolta richieda specifiche competenze tecniche.

Giova ribadire, da ultimo, come il c.d. *kit* autodiagnostico si distingua nettamente dall'attività professionale di esecuzione dei tamponi. La mera circostanza che il *kit* fosse liberamente reperibile in commercio non è, infatti, idonea ad attribuirgli alcuna efficacia certificativa. Come affermato dalla stessa Corte di Cassazione, esso è privo di autonoma valenza certificativa e non può, pertanto, costituire titolo idoneo ad attestare l'esito del test.

Né assume rilievo il fatto che, nel corso dell'emergenza pandemica, i tamponi per la rilevazione del virus fossero ampiamente diffusi e utilizzabili direttamente presso il domicilio dell'utente. La loro generalizzata commercializzazione non ha mai comportato il riconoscimento di un'efficacia certificativa, la quale presupponeva – in conformità alla disciplina vigente – l'esecuzione del test ovvero la verifica del relativo esito da parte di soggetti abilitati, quali operatori sanitari autorizzati.

²² Sul punto, Cass. pen., n. 23215/2025 nella quale si afferma che integra il delitto di esercizio abusivo di una professione la condotta di colui che, senza essere abilitato all'esercizio della professione medica, esegua un intervento di circoncisione maschile "rituale" o culturale-etnica, posto che questo, pur integrando un atto di disposizione del proprio corpo non espressamente vietato e non incompatibile con l'art. 5 cod. civ., deve essere qualificato un atto medico.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**