ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI

COMMISSIONE DIRITTO E PROCEDURA PENALE
Presidente: Chiara Valori
Coordinatori: Domenico Canosa, Giulio Caprarola

Relazione Commissione ANM Penale e procedura penale
sul d.d.l. AC 3159 di conversione del decreto legge 22 ottobre 2026 n. 190
(Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità minorile)
(in vigore dal 23.10.2026)

SOMMARIO: Premessa - I. Disposizioni in materia minorile – II. Nuove previsioni in materia penale e processuale – III. Nuovo intervento in materia di prevenzione – IV. Modifiche all'ordinamento giudiziario

Premessa

Il Decreto Legge in via di conversione è stato approvato in via d'urgenza dal Consiglio dei Ministri dopo i gravi episodi occorsi a Milano fra il 17 e il 18 ottobre 2026.

In parte, esso riprende alcune delle proposte contenute nel disegno di legge AS n. 1990, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, su cui l'ANM era già stata audita l'8 ottobre scorso. Le valutazioni che la Commissione aveva operato in quella sede possono essere dunque qui quasi integralmente trasfuse, pur considerando le lievi modifiche intervenute nel testo delle disposizioni come da ultimo introdotte.

In altra parte, il Decreto Legge riprende invece alcune delle disposizioni del disegno di legge AC n. 3080 sulla imputabilità dei minori, su cui parimenti l'ANM era stata audita il 7 settembre; anche in questo caso, sono state riprese alcune delle osservazioni mosse in quella sede dal Presidente della Commissione di studio Minori e Famiglia.

I – DISPOSIZIONI IN MATERIA MINORILE

a) Imputabilità presunta del minorenne (art. 1 co. 1 – art. 3)

Vengono modificati l'articolo 98, co. 1 c.p., aggiungendo alla fine: «*nei casi di cui al primo periodo la capacità di intendere e di volere del minore si presume fino a prova contraria*», e l'articolo 9 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (*Accertamento sulla personalità del minorenne*), eliminando il riferimento all'imputabilità, relegato ad oggetto di accertamento meramente eventuale.

La scelta legislativa rappresenta una profonda innovazione rispetto all'impostazione tradizionale del diritto penale minorile e solleva rilevanti questioni di compatibilità sia con i principi generali del sistema penale sia con principi costituzionali

La riforma non modifica la soglia anagrafica minima dell'imputabilità, che resta stabilita ad anni quattordici (modifica prevista invece nel disegno di legge n. AC 2720, presentato alla Camera dei Deputati il 27 novembre 2025) né incide sulla diminuzione di pena prevista per il minore

riconosciuto imputabile; interviene, invece, sul criterio di accertamento della capacità di intendere e di volere del minore ultraquattordicenne.

L'attuale art. 98 c.p. non presume in realtà in modo assoluto l'incapacità del minore, ma neppure lo equipara all'adulto. Il giovane che abbia una età compresa tra i quattordici e i diciotto anni si trova in una posizione intermedia: può essere chiamato a rispondere penalmente, ma solo quando risulti che, in relazione a quel fatto, egli fosse concretamente capace di comprenderne il significato e di autodeterminarsi.

Il disegno di legge altera questo punto di equilibrio, fissato nel Codice Rocco, introducendo una presunzione (relativa) di capacità, che non elimina formalmente il giudizio sull'imputabilità, la quale non dovrà essere positivamente accertata, presumendosi la medesima *juris tantum,* ovvero fino a prova contraria.

Ed infatti, viene contestualmente modificato anche l'attuale art. 9 D.P.R. n. 448/1988 impone al pubblico ministero ed al giudice di acquisire elementi sulle condizioni e sulle risorse personali, familiari, sociali ed ambientali del minorenne, eliminando l'accertamento dell'imputabilità dalla finalità della più ampia indagine sulla personalità del minore.

La modifica introdotta, abrogando dal comma 1 dell'art. 9 D.P.R. 448/1988 il riferimento all'imputabilità e collocando il relativo accertamento in un nuovo comma autonomo *("comma 1-bis Il pubblico ministero e il giudice possono altresì acquisire elementi ai fini del giudizio sull'imputabilità ai sensi dell'articolo 98, primo comma, secondo periodo, del codice penale"*) supera di fatto l'approccio culturale che ha caratterizzato per decenni proprio il processo minorile: l'imputabilità non assume più rilevanza centrale nell'indagine sulla personalità del minore ritenuto autore di un reato, ma solo eventuale, da svolgere unicamente nei casi in cui vi siano elementi per ritenere che la presunzione possa essere superata.

Si tratta in primo luogo di un ribaltamento di prospettiva dell'intero processo penale minorile, che tipicamente non guarda solo al fatto ma anche alla persona che lo ha commesso (da qui la necessità che il collegio giudicante sia composto anche da esperti in discipline sociali, psicologiche etc. come ribadito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1/2015).

Finora la giurisprudenza era solidamente orientata nel senso di non ritenere necessaria una perizia psichiatrica per la verifica dell'imputabilità, oggetto di accertamento preliminare e del libero apprezzamento del Giudice[1], che era tenuto ad accertare se, al momento del fatto, la comprensione che il minore aveva della illiceità del fatto che stava ponendo in essere potesse orientarne il comportamento, tenendo conto dello sviluppo cognitivo e psicosociale, delle condizioni emotive e relazionali, delle risorse personali e del contesto. In altri termini, secondo le disposizioni del Codice, l'imputabilità era uno degli elementi da appurare nell'indagine sulla personalità del minore, sulla base di un giudizio individualizzante. Le neuroscienze hanno infatti evidenziato che la maturità comprende diverse componenti (cognitive, emotive e sociali) che non si sviluppano simultaneamente e sulla base di un percorso progressivo ancorato all'età cronologica: quest'ultima è, quindi, solo un indicatore generale di sviluppo ma, come evidenziato da illustri esperti della materia, rappresenta elemento inidoneo, di per sé, al fine di fondare, da sola, una conclusione sul

[1] v. Cass. pen., sez. I, sent. 18345/2017: «*ai fini dell'accertamento della non imputabilità derivante da immaturità, l'indagine sulla personalità del minore non richiede necessariamente un accertamento di tipo psichiatrico, in quanto l'esame della maturità mentale del minore può legittimamente essere condotto attraverso la valutazione degli esperti o delle persone che abbiano avuto rapporti con l'imputato – attività indicate dall'art. 9, comma secondo, d.P.R. n. 448 del 1988 – ed in base a tutti gli elementi desumibili dagli atti e, tra questi, dalle modalità del fatto, esaminate anche in considerazione dell'età del minorenne, le quali dimostrino la sussistenza di detta imputabilità. (In motivazione la S.C. ha precisato che l'incapacità di intendere e di volere da immaturità ha carattere relativo nel senso che, trattandosi di qualificazione fondata su elementi non solo biopsichici ma anche socio-pedagogici, relativi all'età evolutiva va accertata con riferimento al reato commesso, sulla base degli elementi, offerti dalla realtà processuale)*»

singolo minore[2]. Le ricerche empiriche svolte in questo settore evidenziano come un conto è avere le abilità cognitive necessarie a comprendere informazioni e conseguenze del proprio agire, altro è raggiungere una maturità psicosociale idonea a controllare gli impulsi e le pressioni esterne; gli studi evidenziano infatti come alla maturità psicosociale possa pervenirsi molto più tardi rispetto alla maturità cognitiva. E' quello che gli esperti definiscono *maturity gap*[3].

Al fine di stabilire se una persona è capace di intendere e volere, quindi, non è sufficiente fare riferimento all'età, ma occorre valutare il fatto concreto, alla luce anche del contesto e delle condizioni nelle quali la persona si trova ad operare, dovendosi distinguere tra decisioni adottate "a freddo" e "a caldo" e, quindi, tra quelle in cui maggiore o minore è il coinvolgimento emotivo. Non esiste un parametro unico ed assoluto, automaticamente applicabile al superamento del quattordicesimo anno di età: lo sviluppo del minore, dai quattordici ai diciotto anni, richiede una analisi specifica del fatto e delle condizioni in cui si questi si trovava al momento del fatto, ossia della sua personalità complessiva. Occorre cioè ricostruire le sue caratteristiche individuali e la sua storia, senza trarre conclusioni automatiche solo da tali elementi, essendo estremamente diversi tra loro i minori.

In realtà, gli studi più recenti evidenziano come lo sviluppo cerebrale prosegua ben oltre i diciotto anni: non esiste un momento unico in cui il cervello "diventa adulto" e, se anche il limite dei diciotto anni può essere fissato normativamente in base alla stessa concezione sociale del momento in cui si diventa "maggiorenni", sicuramente di "cervello adulto" non si può automaticamente parlare per un quattordicenne. Ciò non significa che il quattordicenne sia un immaturo: significa che occorre svolgere un accertamento individuale riferito al momento ed alla natura stessa del fatto, essendo evidente che alcune condotte siano più percepibili come illecite rispetto ad altre.

La felice intuizione del legislatore del 1930 era stata, quindi, quella di richiedere un accertamento individualizzato sul minore, senza potere presumere sia la capacità sia la incapacità in tale fascia di età.

La modifica dell'art. 98 c.p. introduce, al contrario, una presunzione di capacità di intendere e di volere che, quindi, non deve essere più accertata, ma può essere superata mediante prova contraria.

Non è chiaro se, con la novella, si intenda introdurre solo una presunzione relativa debole (la capacità si presume ma il giudice ha il dovere di approfondire la situazione quando dagli atti emergano elementi problematici) o una forte, per cui la presunzione può essere superata solo con specifiche allegazioni e dimostrazioni (evidentemente a carico della difesa del minore), con conseguente inversione dell'onere probatorio.

In tale ultima evenienza, il minorenne verrebbe equiparato al maggiorenne, per il quale la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto superfluo il giudizio sulla capacità di intendere, laddove difettino allegazioni difensive di elementi specifici e concreti rilevanti per un giudizio di incapacità.

E' evidente che, dove la presunzione venga ritenuta "forte" e, quindi, superabile solo con allegazioni di segno contrario, si pone anche un problema di sostenibilità della difesa e, quindi, di effettività delle garanzie laddove, come sovente accade, il minore non disponga di sufficienti risorse familiari, culturali ed economiche per espletare consulenze specialistiche o documentare adeguatamente la propria storia personale, scolastica, familiare e sanitaria, con conseguente possibile disparità di trattamento anche tra soggetti minorenni.

---

[2] G. Icenogle, E. Cauffman, *Adolescent decision making: a decade in review*, in *Journal of Research on Adolescence*, 31(4), 2021, pp. 1006–1022; B. Luna, *The relevance of immaturities in the juvenile brain to culpability and rehabilitation*, in *Hastings Law Journal*, 63(6), 2012, pp. 1469–1486.

[3] Luca Dall'Osta, *La presunzione di imputabilità del minore tra diritto penale, processo minorile e neuroscienze dello sviluppo* in www.umanitapenalita.org

La scelta legislativa di rendere la presunzione "forte" appare, a ben vedere, confermata dalla modifica dell'art. 9 D.P.R. 448/1988, che finisce con l'esimere il pubblico ministero ed il giudice dall'acquisire elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenne per ogni aspetto del giudizio e, quindi, anche ai fini dell'imputabilità.

Di fatto, il minore viene trattato come l'adulto, escludendo dalla valutazione della personalità l'acquisizione di elementi che riguardino l'imputabilità, con conseguente superamento della natura del giudizio minorile, finalizzato finora non solo a punire ed a rieducare, bensì a porre al centro una conoscenza completa ed individualizzata del minore.

Lo stesso ruolo del giudice minorile viene trasformato: anziché assumere decisioni previa ricostruzione della personalità del minore e delle sue esigenze formative[4], il giudice si vede sottratto l'accertamento su uno dei pilastri su cui si fonda proprio la ricostruzione della personalità del medesimo. E se la specializzazione del giudice minorile è funzionale alla conoscenza della personalità e delle esigenze educative del minore[5], una disciplina che trasformi l'imputabilità in un tema solo eventuale del processo rischia di indebolire uno dei presupposti stessi della sua giurisdizione.

Ma ciò che più conta è che il giudizio di imputabilità non può essere semplicemente presunto o contraddetto sulla base di singole prove proposte dalla difesa, perché è il risultato di una valutazione complessiva del fatto, delle modalità della condotta, delle condizioni personali e familiari, della storia scolastica e relazionale, delle eventuali vulnerabilità cliniche e del contesto del fatto. Non basta quindi una diagnosi clinica per opporsi alla presunzione: sembra occorrere una ricostruzione complessiva da porsi totalmente a carico della difesa.

Si sostiene da parte di alcuni fautori della riforma che tale scelta serva a "*responsabilizzare i minori autori di reato*". In realtà, a parte il valore simbolico che caratterizza la disposizione, alla quale può riconoscersi l'intento di trasmettere un messaggio di maggiore severità, non si interviene sulle cause della devianza minorile e, soprattutto, non si pone sufficiente attenzione alla qualità della risposta giudiziaria minorile, finora orientata precipuamente ad incidere sul percorso del minore ed a prevenire il rischio di recidivanza.

L'equiparazione sotto la medesima presunzione di capacità di tutti i minori aventi età compresa tra i quattordici ed i diciotto anni, ossia in una fascia di età assai ampia e, come tale, comprendente persone caratterizzate da situazioni evolutive molto diverse tra di loro, pone inoltre dubbi di costituzionalità dell'intervento normativo, alla luce del parametro rappresentato dall'art. 3 della Costituzione, che impone di trattare situazioni tra di loro diverse in modo differenziato. Non è un caso, infatti, che la legislazione tipizzi situazioni molto diversificate per quanto riguarda l'esercizio dei diritti del minore; a titolo meramente esemplificativo, l'infrasedicenne non può, ad esempio, riconoscere un figlio senza l'autorizzazione del giudice, chiamato, quindi, ad accertare il suo grado di maturità e capacità di accudirlo, laddove, mediante l'intervento normativo in questione, viene meno qualsiasi differenza tra un quattordicenne ed un quasi diciottenne.

Ma, soprattutto, si prevede una presunzione di imputabilità, onerando la difesa del minore di fornire una problematica prova contraria, così erodendo uno dei pilastri del principio di colpevolezza in quanto, esprimendo l'imputabilità il presupposto della rimproverabilità personale del fatto commesso, non dovrebbe tollerare schemi presuntivi[6].

Problemi di compatibilità si pongono dunque anche con il principio di cui all'art. 27 Cost., in quanto si può parlare di responsabilità penale personale solo se si accerta una effettiva capacità di comprendere il significato del fatto e di autodeterminarsi: la proposta di riforma si affida, invece,

[4] v. Corte cost., sent. N. 23/2025; sent. N. 8/2025; sent. n. 139/2020; sent. n. 1/2015
[5] V. Corte cost., sent. n. 1/2015
[6] Cfr. Dichiarazione dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale

ad un criterio meramente formale, rappresentato dall'età anagrafica, che da solo non giustifica alcuna presunzione di comprensione del fatto e del suo disvalore, nonché alcuna presunzione di sufficiente autodeterminazione.

Viene in rilievo anche l'art. 31 della Costituzione, che impone alla Repubblica di proteggere l'infanzia e la gioventù, con riferimento al quale sembrano potersi configurare ricadute anche nel processo minorile, nella parte in cui esso deve tenere conto delle esigenze educative e di sviluppo del minore, senza accelerazioni punitive legate solo al mero dato anagrafico.

Ma, soprattutto, la previsione normativa non sembra tenere in debito conto i principi che ispirano la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989 che, nel suo impianto sostanziale, collega l'esercizio dei diritti del minore alla sua capacità di discernimento ed al suo grado di maturità.

La convenzione impone, peraltro, che il processo penale minorile sia un processo "*a misura di minore*", laddove la modifica normativa in esame assimila invece il minore all'adulto soprattutto sotto il profilo processuale.

L'art. 12 della Convenzione stabilisce, così, che la maturità del minore è giuridicamente rilevante e, quindi, costituisce un elemento che il giudice deve accertare e non presumere. L'art. 5 esplicita poi il principio delle *"capacità evolutive del fanciullo"* ("*evolving capacities*"), in base al quale i diritti del minore devono essere esercitati, considerando il progressivo sviluppo delle sue capacità.

Tale Convenzione, che riveste particolare rilevanza nell'ambito delle gerarchie delle fonti attraverso il meccanismo stabilito dall'art. 10 Costituzione, conferma uno dei dati più qualificanti del giudizio minorile (non a caso attribuito a giudici specializzati): la necessità di un accertamento individualizzato del grado di maturità complessiva del minore, maturità di cui l'imputabilità è un pilastro indefettibile e non separabile dall'analisi complessiva della sua personalità.

Da ultimo, mette conto evidenziare che si tratta di un intervento che non determinerà una maggiore efficienza del processo penale minorile ed una conseguente riduzione dei costi per il solo fatto che l'imputabilità non è più oggetto di accertamento, essendo presunta. Al contrario, la presunzione di imputabilità, separata dall'accertamento della maturità dell'imputato minore, costringerà le difese a richiedere sovente accertamenti peritali psichiatrici da valere quali prove opponibili alla presunzione, che il giudice difficilmente potrà non ammettere in presenza di allegazioni ad opera dell'istante, con conseguente allungamento dei tempi del processo ed aumento dei costi per l'Erario.

b) Estensione ai minorenni dell'arresto in flagranza differita (art. 16).

L'art. 3 del Decreto stabilisce che all'articolo 16 del D.P.R. n. 448/1988, dopo il comma 1, sia inserito il seguente: *«1-bis Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 382-bis del codice di procedura penale»*, così estendendo anche ai minori di età le previsioni in materia di arresto in flagranza differita.

La novella incide sul presupposto temporale della flagranza, ma non deroga agli ulteriori requisiti propri dell'arresto minorile: resta ferma la regola dell'art. 16, comma 1, secondo cui l'arresto è consentito per i delitti per i quali può essere applicata la custodia cautelare e conserva natura facoltativa, dovendo la polizia giudiziaria avere all'uopo riguardo, a mente del comma terzo, alla gravità del fatto, nonché all'età ed alla personalità del minorenne.

La flagranza differita viene estesa anche al processo minorile per le diverse ipotesi contemplate dalla disposizione codicistica, naturalmente nei limiti in cui il reato considerato consenta l'arresto secondo la disciplina speciale.

La *ratio* sembra essere la medesima che ha ispirato la modifica sull'accertamento della imputabilità, ovvero quella di sostanzialmente equiparare il minore di età al maggiorenne anche avuto riguardo all'estensione al primo della misura precautelare di che trattasi.

c) Estensione ai minorenni ultrasedicenni della presunzione relativa di adeguatezza della custodia cautelare per i reati di cui al catalogo previsto dall'art. 275 co. 3 c.p.p.

L'art. 3 del Decreto stabilisce come, all'articolo 19, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: *«, salvo che l'imputato abbia compiuto sedici anni»*, così estendendo anche ai minorenni ultrasedicenni la presunzione relativa di adeguatezza della custodia cautelare per i reati di cui al catalogo previsto dall'art. 275 co. 3 c.p.p., equiparando i medesimi, a siffatti assai rigorosi fini, ai maggiorenni.

In particolare, se da una parte, ai fini del giudizio di responsabilità penale con riferimento all'imputabilità, viene equiparato al maggiore di età anche l'ultraquattordicenne, ai fini cautelari, con riferimento alla peculiare disposizione di cui all'art. 275 comma 3 c.p.p., l'equiparazione viene operata con riferimento all'ultrasedicenne.

Come è noto, la disposizione combina, pertanto, una presunzione relativa quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari con una presunzione di adeguatezza esclusiva della custodia carceraria in caso di ritenuta sussistenza delle esigenze.

Sinteticamente, sul punto non possono non richiamarsi tutti i rilievi problematici mossi nella parte del presente parere deputata alla disamina della modifica inerente l'accertamento della imputabilità, alla evidenziazione del carattere necessariamente "personalizzante" che dovrebbe informare il medesimo nonché, ancora, alla indicazione delle finalità fino ad oggi perseguite dal processo minorile, anche avuto riguardo al regime cautelare, al quale non era stato esteso tale automatismo proprio in virtù della particolare esigenza di individualizzazione della risposta coercitiva.

Anche con riferimento a tale scelta possono profilarsi frizioni con principi costituzionali, tenuto conto che il giudice delle leggi ha osservato a più riprese come, nei confronti del minorenne, la disciplina della libertà personale deve essere letta alla luce non soltanto dell'art. 13 Cost., ma anche della speciale protezione assicurata dall'art. 31 Cost. della quale si è detto, che impone alla Repubblica di proteggere l'infanzia e la gioventù, con riferimento al quale sembrano potersi configurare ricadute anche nel processo minorile, nella parte in cui esso deve tenere conto delle esigenze educative e di sviluppo del minore, senza accelerazioni punitive legate solo al mero dato anagrafico.

L'applicazione agli ultrasedicenni di un regime che, una volta accertata la sussistenza delle esigenze cautelari, sottrae al giudice la possibilità di graduare la risposta mediante l'applicazione di una misura diversa dalla custodia in carcere, appare porsi in netto contrasto con la individualizzazione della coercizione che dovrebbe caratterizzare il processo minorile.

d) Estensione della possibilità di disporre la custodia cautelare anche agli indagati minorenni per i reati di cui agli artt. 337, 420-bis e 635.1 c.p.

In questa stessa prospettiva si colloca anche la modifica dell'art. 23, comma 1, che aggiunge i nuovi artt. 420-*bis* e 635.1 c.p. al catalogo dei delitti per i quali può essere disposta la custodia cautelare anche nei confronti di minorenni.

L'intervento produce un effetto riflesso anche sul terreno precautelare, poiché proprio il rinvio dell'art. 16 alle fattispecie per le quali è consentita la custodia delimita l'ambito di arresto del minorenne.

e) Modifica all'articolo 11-bis del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 (appena introdotto con d.l. 24 febbraio 2026 n. 23, conv. in l. 24 aprile 2026 n. 54) - art. 7

L'accompagnamento preventivo dei minorenni ritenuti pericolosi, in occasione delle manifestazioni (comunicato al Procuratore per i Minorenni, con informazione senza ritardo ai genitori) e il successivo trattenimento presso gli uffici di polizia viene ulteriormente esteso ad altre ipotesi.

Si rinvia al riguardo al par. III.b), solo evidenziando la particolare delicatezza del trattenimento di un minorenne in attesa dell'intervento di chi ne eserciti la responsabilità genitoriale, in assenza di previsioni dirette ad estendere le garanzie peculiari previste dall'art. 18bis DPR 448/1988 in ossequio alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo.

f) Sanzione amministrativa e ingiunzione di pagamento per danni da condotte illecite dei minorenni

Vengono introdotte sanzioni amministrative per i genitori dei minori (anche non imputabili), che abbiano partecipato alla commissione di fatti costituenti reato, se commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto obbligatorio in flagranza, dei delitti di cui agli articoli 583-quater e 635 co. 3 c.p., se commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, o di quelli previsti dagli artt. 419, 420, 420-bis, 635.1 c.p..

Viene solo introdotta, quale clausola di salvaguardia, "*salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto*"

La sanzione è aumentata in caso di reiterazione della condotta.

La competenza è del prefetto, che può anche inviare una segnalazione al Tribunale per i minorenni perché vengano attivati progetti personalizzati di sostegno alla funzione educativa.

Il prefetto può anche ordinare ai genitori il pagamento di una ulteriore somma a titolo di risarcimento dei danni cagionati a beni appartenenti allo Stato, alle Regioni o a enti locali, provvedendo egli stesso alla liquidazione.

Avverso l'ordinanza del prefetto è prevista opposizione davanti al tribunale del luogo di residenza.

E' poi espressamente previsto che l'ordinanza, gli atti e i documenti sono considerati prove scritte ai sensi dell'art. 634 c.p.c. ai fini dell'emissione del decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo.

Si tratta di disposizioni che mirano ad introdurre sanzioni amministrative quali conseguenza di condotte altrui, con evidente frizione rispetto a quanto stabilito dall'art. 3 l. n. 689/1981, che sancisce il principio di responsabilità personale anche in materia amministrativa. La Corte Costituzionale e la Corte EDU hanno peraltro chiarito che, quando le sanzioni amministrative hanno carattere punitivo ed afflittivo (le cosiddette sanzioni *punitive*), ad esse si estendono gran parte delle garanzie previste per il diritto penale dall'art. 27 Cost., tra cui la personalità della responsabilità, il principio di legalità e il divieto di responsabilità per fatto altrui[7].

[7] Può ricordarsi come la Corte EDU abbia superato il criterio formale usato dagli Stati (la semplice etichetta "amministrativa" data a una sanzione), introducendo una valutazione sostanziale basata sulla gravità dell'illecito e sulla finalità della misura. Con la sent. Engel c. Paesi Bassi (1976) è stata infatti, per la prima volta, definita penale, ai sensi della CEDU, la sanzione che soddisfi anche solo uno di questi tre criteri alternativi: 1. la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto interno (criterio solo formale e sussidiario); 2. la natura intrinseca dell'infrazione (es. se la norma si rivolge alla generalità dei cittadini e ha una finalità deterrente o punitiva, non meramente risarcitoria); 3. il grado di severità e la gravità della sanzione (l'entità del sacrificio imposto al soggetto).
Lo stesso principio è stato ripreso da successive sentenze (v. Sentenza Menarini Diagnostics c. Italia (2011); Sentenza Grande Stevens e altri c. Italia (2014).

Si interviene peraltro imponendo significative sanzioni per i genitori di minorenni autori di reato, che rischiano di sottrarre risorse economiche a famiglie magari in condizioni già di iniziale svantaggio, aggravando il disagio e le diseguaglianze.

II. NUOVE PREVISIONI IN MATERIA PENALE e PROCESSUALE

a) Nuova aggravante del reato di *Devastazione e saccheggio* (art. 419 c.p.)

All'articolo 419 del codice penale, dopo il comma secondo è aggiunto il seguente: «*La pena è aumentata da un terzo alle metà se il fatto è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico su beni esistenti in luogo di vendita o di deposito*».

Per effetto della novella, viene estesa, ampliandone anche l'effetto e trasformandola in circostanza aggravante ad effetto speciale, quella già prevista dall'art. 419 co. 2 c.p. anche la condotta abbia ad oggetto beni diversi dalle armi, munizioni e viveri, senza distinzione alcuna (esempio negozio di scarpe, borse, telefonia ecc.), con conseguente rilevante inasprimento del trattamento sanzionatorio previsto per la fattispecie base.

In particolare, oltre che configurarsi un'ipertrofia normativa, da tale previsione discendono notevoli difficoltà di coordinamento. Viene infatti replicata la circostanza aggravante ordinaria già prevista dal comma secondo dell'art. 419 c.p., quando il fatto è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, trasformandola in una ad effetto speciale ogni qualvolta il fatto tipico abbia l'oggetto anche beni esistenti in luogo di vendita o di deposito.

Più precisamente, è evidente il difetto di coordinamento con la circostanza aggravante già prevista dal comma secondo, nella parte in cui essa tipizza la medesima situazione fenomenica (*"se il fatto è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico"*), riportandola pedissequamente ed aggiungendovi l'elemento specializzante dell'essere la condotta diretta su beni esistenti in luogo di vendita o di deposito.

Il riferimento, poi, a beni esistenti in luogo di vendita o di deposito era già previsto dall'aggravante ordinaria quale ulteriore ipotesi rispetto "*alla commissione nel corso di manifestazioni in luogo pubblico aperto al pubblico ovvero su armi*", seppur limitatamente alla *species* caratterizzata dai viveri.

Di contro, la nuova ipotesi aggravata ad effetto speciale riguarda non solo i viveri, ma tutti i *"beni esistenti in luogo di vendita o di deposito",* purché il fatto sia *"commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico",* laddove, limitatamente a quella particolare tipologia di beni rappresentata dai viveri, la condotta tipica non deve necessariamente essere commessa nel corso delle medesime.

Sembrano vieppiù ravvisarsi profili di irragionevolezza nella parte in cui viene sanzionata una condotta avente ad oggetto qualsivoglia bene esistente in luogo di vendita o di deposito anche rispetto alle armi o alle munizioni, costituenti ulteriore ipotesi di aggravamento del già esistente comma secondo, nonostante la obiettiva maggiore pericolosità di detti ultimi beni rispetto a tanti altri riconducibili nella generica previsione di cui al nuovo comma terzo, la cui maggiore gravità sembrerebbe profilarsi per il fatto che la condotta tipica sia stata sempre perpetrata nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Recependo tali orientamenti, anche la Corte Costituzionale ha progressivamente esteso i principi costituzionali (in particolare gli artt. 25 e 27 Cost.) alla *matière pénale* amministrativa (v. sent. n. 196/2010; n. 43/2017, n. 63/2019, n. 40/2023)

b) Nuova aggravante del reato di *Attentato a impianti di pubblica utilità* (art. 420 c.p.)

«*La pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico*».

Per l'effetto della nuova aggravante, la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto diretto a danneggiare o distruggere impianti di pubblica utilità è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico od aperto al pubblico, valutate evidentemente come più gravi.

Con riferimento a tale fattispecie delittuosa, non essendo, diversamente rispetto a quella di cui all'art. 419 c.p., previste ulteriori aggravanti, non si ravvisano le aporie sopra indicate né si pongono particolari difficoltà di coordinamento.

c) Nuova ipotesi di reato (art. 420bis)

«*Art. 420-bis (Violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche)*

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, partecipando ad un gruppo composto da almeno cinque persone che opera in modo organizzato anche occasionalmente, utilizza illegittimamente bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere, ovvero lancia i medesimi oggetti oppure razzi, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, in modo da determinare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone e cagionando altresì danni alle cose, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 10.000 a euro 20.000.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se:

a) il fatto è commesso da soggetti che agiscono travisati o comunque con modalità idonee a rendere difficoltosa l'identificazione;

b) il lancio o l'utilizzo di oggetti atti ad offendere è diretto contro infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici, o di beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, destinati a pubblico servizio o a pubblica utilità o esposti alla pubblica fede.

Chiunque, anche mediante strumenti informatici o telematici, organizza o promuove la formazione del gruppo di cui al primo comma oppure incita o istiga alla commissione delle condotte di cui al primo comma è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

Se le condotte di cui al primo comma cagionano lesioni personali le pene di cui agli articoli 582, 583, 583-quater e 583-quinquies sono aumentate da un terzo alla metà».

Il decreto introduce una nuova figura di reato, inserita fra i delitti contro l'ordine pubblico.

La condotta deve essere realizzata **"nel corso"** di manifestazioni, ossia nel contesto di qualsivoglia evento organizzato nell'esercizio del diritto di cui all'art.17 Cost. e si sostanzia **nell'utilizzo individuale** di strumenti quali mazze, bastoni, gas urticanti ecc. o **nel lancio individuale** di oggetti offensivi nel contesto di un gruppo composto da almeno cinque persone, avendo come effetto quello di determinare un **concreto pericolo per la incolumità delle persone.**

La partecipazione al gruppo si realizza attraverso l'utilizzo illegittimo o il lancio degli strumenti in questione, sempre che il gruppo **operi in modo organizzato**, anche occasionalmente.

Il **dolo** sussiste ove vi sia la volontà di utilizzare o lanciare gli oggetti nella consapevolezza di aderire all'azione di un gruppo i cui partecipi realizzano in modo organizzato la medesima condotta.

Deve dunque ritenersi che il richiamo alla "organizzazione" sia riferibile non alla costituzione ed organizzazione del gruppo, ma alla **modalità di utilizzo – in concorso - degli strumenti diretti alla offesa**, tanto che la disposizione punisce il soggetto che partecipa ad un gruppo che "*opera*" – cioè realizza in concreto - "*in modo organizzato anche occasionalmente*", laddove il termine *occasionalmente* richiama l'idea di una coincidenza di condotte e di una risoluzione criminosa di adesione al gruppo determinata anche da una situazione di fatto estemporanea; rientrerebbe così nella previsione, ad esempio, la condotta di taluno che, unitamente ad altri e con medesimo obiettivo - quindi con una capacità offensiva maggiore - lanci mattoni, pietre ecc. nei confronti delle Forze dell'Ordine o di altri soggetti anche in assenza di un preventivo accordo. La disposizione non richiede, infatti, una organizzazione in anticipo rispetto alla condotta violenta né una stabile organizzazione diretta alla commissione di più fatti illeciti, poiché la adesione al gruppo, che opera anche occasionalmente, avviene mediante la semplice partecipazione alla azione unitaria.

L'interesse del legislatore appare quindi essere quello di punire condotte offensive del singolo ove poste in essere in modo organizzato – cioè contestuale, sincrono, con un medesimo obiettivo, a mo' di azione unitaria - e quindi con una maggiore pericolosità.

L'effetto della condotta del gruppo è il concreto pericolo per la incolumità (vita/ integrità/ sicurezza) delle persone (singolo individuo o collettività), ossia dei soggetti fisicamente presenti nei luoghi ove si svolge l'azione violenta (Forze dell'Ordine, passanti, titolari di attività commerciali, avventori vari).

Non vi è alcun riferimento diretto al pericolo concreto per l'ordine pubblico nonostante l'inserimento della fattispecie tra i reati contro l'ordine pubblico.

Sotto il profilo probatorio, la partecipazione ad una azione di gruppo dovrà essere ricostruita partendo dalla condotta in concreto e risalendo alla azione comune e contestuale; le immagini di scontri e violenze potranno agevolare l'accertamento; più difficile appare invece la ricostruzione dei fatti ove non vi siano immagini, stante la modularità della adesione al gruppo e la modularità delle tipologie operative.

Ove l'agente realizzi condotte nel contesto di plurimi gruppi (ad esempio, se partecipa ad una sassaiola di gruppo diretta a colpire la vetrina di un negozio con clienti e successivamente partecipa al lancio di razzi contro le Forze dell'Ordine con un diverso gruppo, cosa possibile atteso che la operatività del gruppo – e quindi la partecipazione - può essere occasionale) è necessario capire se sia ipotizzabile una pluralità di reati.

Come si vedrà trattando anche del par. f), la nuova fattispecie è destinata inevitabilmente a sovrapporsi a quella già prevista dal comma terzo dell'art. 635 c.p., inserito con d.l. n. 53/2019 (conv. in legge n. 77/2019) e poi sostituito con l'art. 3 comma 1 l. n. 6/2024, nella parte in cui prevede – quale autonoma figura di reato – il danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ed una specifica circostanza aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi con violenza alla persona o con minaccia e, ancor di più, nei casi in cui sia contestata la nuova aggravante introdotta con il presente decreto.

Neppure sarà agevole individuare la maggiore gravità in concreto tra le due previsioni, al fine dell'operatività della clausola di salvaguardia.

Anche la nozione di '*gruppo organizzato, anche occasionalmente*' presenta peraltro notevoli ambiguità.

Nel parere reso da questa Commissione con riferimento al disegno di legge di conversione del Decreto legge 24 febbraio 2026, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale) avuto riguardo alla fattispecie di cui all'art. 628-*bis* c.p. (introdotta con il d.l. n.

23/2026), con riferimento al sintagma "*gruppo organizzato*" si era già osservato come - a differenza di altre fattispecie già conosciute nell'ambito dell'ordinamento penale (associazione per delinquere *ex* art. 416 c.p.; associazione mafiosa *ex* art. 416-*bis* c.p., ecc.) - la nuova previsione non sembrasse affatto reclamare la stabilità del vincolo, il carattere aperto del programma criminoso perseguito, i caratteri minimi della struttura organizzativa dell'associazione, siccome postulati dal consolidato orientamento di legittimità sul punto e neppure la stessa esistenza di un vincolo tra gli appartenenti al gruppo, con il conseguente rischio che l'aggettivo "*organizzato*" degradasse a mera etichetta valutativa, capace di attrarre nella nuova fattispecie ipotesi di mera "coautoria coordinata".

La stessa osservazione può essere mossa anche con riferimento alle disposizioni qui in esame e, anzi, l'indeterminatezza si appalesa qui ancora maggiore, dal momento che il legislatore indica espressamente come il gruppo possa essere ancora solo *occasionalmente organizzato*. Risulterà così in concreto estremamente difficoltoso discriminare i casi in cui riconoscere una organizzazione anche solo occasionale da quelli di semplice previo accordo fra i correi, ordinariamente informante il concorso di persone nel reato.

Il *deficit* di determinatezza risulta suscettibile solo in parte di "recupero postumo" attraverso un'interpretazione tassativizzante che passi attraverso la valorizzazione di indici oggettivi di preordinazione e ripartizione di compiti (ruoli, logistica, disponibilità di mezzi/armi, pianificazione, ripetitività); ciò risulterà tuttavia inevitabile al fine di scongiurare il rischio che la *vis attractiva* del "nuovo circuito speciale" si attivi, in modo sproporzionato, in relazione ad alcune "classi di eventi" difficilmente apparentabili con quelle - di obiettiva gravità - che l'intervento normativo mirava a selezionare.

Anche i tratti che dovrebbero distinguere questa nuova figura di reato da quella prevista dall'art. 419 c.p. o dall'art. 337 aggravato ai sensi dell'art. 339 c.p. appaiono molto sfuggenti.

Complesso, in particolare, appare il rapporto con il reato di devastazione e saccheggio, punito con pena più grave (da otto a quindici anni): l'utilizzo di bastoni o il lancio di oggetti possono rilevare già ex art. 419 c.p. quali atti di devastazione e saccheggio, ove realizzino danneggiamenti o ruberie con modalità estese ed indiscriminate, tali da ledere l'ordine pubblico; diversamente, la condotta ex art. 420 c.p. punisce – in modo anticipato e purché l'azione sia organizzata e coordinata sotto il profilo esecutivo - il mero utilizzo/lancio di oggetti, ove costituenti pericolo per la persona, indipendentemente dalla realizzazione della lesione.

Ed infatti, già idonei ad integrare la previsione di cui all'art. 419 c.p. sono stati in passato ritenuti: il coinvolgimento in tumulti di folla, in quanto espressione di un pericolo per l'ordine pubblico, come anche il concorso nel reato per chi inciti a delinquere o rafforzi l'altrui intento criminoso (ipotesi adesso sostanzialmente introdotta con la previsione di cui al comma terzo), esprimendo la sua approvazione anche attraverso 'utilizzo di segni distintivi"[8]; la distruzione, avvenuta nel corso di una partita di calcio, con azione selvaggia e violenta, di alcune strutture di uno stadio accompagnata dalla aggressione indiscriminata alle Forze dell'Ordine[9]; plurime e gratuite aggressioni perpetrate nei confronti delle forze di Polizia da gruppi di tifosi, prima dell'inizio di una partita di calcio, mediante uso oggetti contundenti[10]; l'assalto di un circolo giovanile organizzato da giovani di opposta tendenza politica muniti di armi proprie e improprie, estrinsecatosi nell'aggressione a cose e persone con danni di notevoli entità[11]; il danneggiamento di vetri di

[8] V. Trib. Genova 11 aprile 2002; Cass. Pen. 7 luglio 2010 n. 33508
[9] v. Cass. Pen. 6 aprile 2004 n. 21845
[10] V. Cass. Pen. 29 aprile 2010 n. 20313
[11] V. Cass. Pen. 1 aprile 2010 n. 22633

numerose auto in sosta lungo la pubblica via mediante utilizzo di una pistola ad aria compressa[12]; il lancio di fumogeni nel corso di disordini in un evento sportivo[13].

Può quindi affermarsi come la disposizione di nuovo conio miri a sanzionare condotte per lo più già riconducibili nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 419 c.p., con i conseguenti difetti di coordinamento tra le due disposizioni.

Da ultimo, viene prevista una circostanza aggravante ad effetto speciale, *"Se le condotte di cui al primo comma cagionano lesioni personali le pene di cui agli articoli 582, 583, 583-quater e 583-quinquies sono aumentate da un terzo alla metà*".

d) Modifica dell'art. 582 co. 2 c.p., con estensione della procedibilità d'ufficio anche ai casi previsti dall'art. 583 *quater* primo comma (lesioni ad ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza).

Viene estesa la procedibilità d'ufficio del reato di lesioni personali lievi o lievissime, nel caso in cui le stesse siano causate ad un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, novellando l'articolo 582, secondo comma, c.p., con un richiamo all'articolo 583 *quater*, primo comma, relativo alle lesioni personali cagionate ai predetti ufficiali e agenti di p.g. e p.s. nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni.

La previsione è opportuna, anche se le lesioni lievissime e quelle lievi contro i pubblici ufficiali nella pratica sono normalmente associate ad altri delitti contro gli stessi, quali la resistenza, la violenza e la minaccia. Di conseguenza, sarebbe sempre configurabile l'aggravante del nesso teleologico che rendeva già procedibili d'ufficio tali lesioni. Tuttavia, la disposizione semplifica il problema e rimuove la possibilità di interpretazioni contrastanti.

La specificazione, tuttavia, costituisce anche una sorta di interpretazione autentica della natura dell'art. 583 *quater* co. 1 c.p., della cui natura dottrina e giurisprudenza si sono a lungo interrogate. Oggi, l'art. 582 co. 2 – come modificato – ricomprende espressamente tale ipotesi fra le circostanze aggravanti, dovendosi così escludere che si tratti di autonoma figura di reato.
Ne discende che è possibile il bilanciamento con eventuali attenuanti e che i fatti commessi fino all'entrata in vigore del decreto (23 ottobre 2026), se non ulteriormente aggravati, sono da considerare procedibili solo a querela di parte, non più necessaria solo per i fatti successivi alla novella.

e) Nuova aggravante per il reato di *Danneggiamento commesso da un gruppo organizzato* (Art. 635.1 c.p.)

«Quando le condotte di cui all'articolo 635, primo, secondo e terzo comma, sono poste in essere da un gruppo organizzato, anche occasionalmente, di almeno cinque persone, la pena è aumentata da un terzo alla metà.».

La proposta è simile, ma non identica, a quella già contenuta nel d.d.l. n. 1990, nel quale era previsto che l'aggravante fosse configurabile in caso di danneggiamento commesso da almeno cinque persone riunite. Il decreto in esame contiene invece il riferimento alle condotte di danneggiamento commesse da parte di "*un gruppo organizzato, anche occasionalmente*, *di almeno cinque persone"*, costituente nozione vaga ed atecnica, destinata ad ingenerale incertezze interpretative.

La nuova ipotesi rappresenta comunque solo una circostanza aggravante della fattispecie base del delitto di danneggiamento ed è destinata ad operare quando le condotte integratrici della medesima

[12] v. Cass. Pen. 23 maggio 2018 n. 43264
[13] v. Cass. Pen. 3759/2013

siano commesse da un gruppo organizzato, aventi le caratteristiche indicate, prevedendo la stessa pena dell'ipotesi aggravata di cui al terzo comma.

Si tratta evidentemente di fattispecie inesorabilmente destinata a presentare profili problematici, vista la sovrapponibilità con quella già prevista dal comma terzo dell'art. 635 c.p., inserito con d.l. n. 53/2019 (conv. in legge n. 77/2019) e poi sostituito con l'art. 3 comma 1 l. n. 6/2024, nella parte in cui prevede – quale autonoma figura di reato – il danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ed una specifica circostanza aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi con violenza alla persona o con minaccia.

Quanto alla nozione di '*gruppo organizzato, anche occasionalmente*', può essere fatto rinvio a quanto già sopra indicato al punto d) con riferimento alla nuova fattispecie di cui all'art. 420-*bis* c.p.

Emerge poi evidente la sussistenza di profili di sovrapposizione tra le due disposizioni, se solo si consideri che, normalmente, le manifestazioni prevedono la contemporanea presenza di almeno cinque persone.

L'effetto è, dunque, da un lato quello di introdurre una nuova previsione al fine di colmare una lacuna sostanzialmente inesistente, con il duplice effetto di creare problemi applicativi in ordine all'ambito di operatività delle due ipotesi, dall'altro di aggravare ulteriormente la risposta sanzionatoria per le ipotesi in cui le condotte siano realizzate in assenza di violenza o di minaccia.

Inoltre, tale disposizione può porsi in contrasto con l'art. 3 Cost. proprio perché, introducendo - in assenza di violenza o minaccia - un inasprimento sanzionatorio nei casi in cui le condotte di danneggiamento siano realizzate da cinque o più persone riunite, prevede una pena più severa rispetto alla condotta di chi agisca in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 635 co. 3 c.p.), normalmente frequentate da centinaia di persone.

f) Modifiche al codice di procedura penale (art. 2)

Viene estesa la possibilità dell'arresto in flagranza differita (art. 382-bis c.p.p.) anche per gli autori dei reati previsti dagli articoli 419, 420, 420-bis, 635.1 c.p., così estendendo l'ambito di applicazione della misura già prevista dall'art. 10 co. 6 quater d.l. n. 14/2017 per gli autori di reati commessi con violenza alle persone o alle cose compiuti in presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, finora limitato ai soli casi di arresto obbligatorio in flagranza o al delitto di cui all'art. 583 quater c.p., poi esteso con d.l. 24 febbraio 2026 n. 23 agli autori di danneggiamento in occasione di pubbliche manifestazioni.

L'ulteriore, progressiva dilatazione della nozione di *flagranza* viene sempre più a colpire anche gli autori di reati contro il patrimonio, ritenendo soddisfacente la semplice documentazione fotografica a video per la loro individuazione.

La previsione consente nella sostanza di adottare la misura pre-cautelare anche per fatti occorsi al di fuori della diretta percezione degli operanti, purché documentati video-fotograficamente o con mezzi di comunicazione informatica o telematica.

III. NUOVI INTERVENTI IN MATERIA DI PREVENZIONE (artt. 6 e 7)

Viene ampliato anche l'apparato preventivo mediante modifiche al T.U. antimafia e delle disposizioni sull'ordine pubblico.

a) Avviso orale del Questore

Viene introdotto un ulteriore comma all'art. 3 d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159:

«*5-bis. Ferme restando le disposizioni di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, quando cinque o più persone, anche in forma di gruppo, in luogo pubblico o aperto al pubblico, tengono comportamenti intimidatori, di grave molestia o violenti contro persone o cose, il questore, per motivi di sicurezza, può disporre l'avviso orale con il divieto di radunarsi con una o più delle medesime persone, in luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente individuati in ragione delle esigenze di prevenzione, anche limitato a determinate fasce orarie, nei confronti di colui che sia stato già destinatario, nei cinque anni precedenti, dei provvedimenti di cui al presente articolo o di cui all'articolo 2 del presente codice ovvero di cui agli articoli 10, 13 e 13-bis del predetto decreto-legge n. 14 del 2017 o che, nel medesimo lasso di tempo, sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in luogo pubblico o aperto al pubblico. Il divieto di radunarsi di cui al primo periodo può essere disposto per una durata non superiore a un anno, con l'individuazione di modalità applicative compatibili con le esigenze di salute, famiglia, lavoro o studio del destinatario del provvedimento. L'avviso orale con il divieto di radunarsi di cui al presente comma può essere rivolto anche ai soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età, secondo la procedura di cui al comma 3-bis*»;

Il decreto ricalca le disposizioni in materia già contenute nel D.D.L. n. 1990, attualmente all'esame del Senato. Possono essere dunque qui riportati i rilievi già formulati al riguardo.

Il significato della novella non è peraltro di intuitiva comprensione, oscurato da circonlocuzioni e da una costruzione sintattica non lineare.

La norma prevede la possibilità per il Questore di interdire, contestualmente all'avviso orale, la possibilità di partecipare a riunioni di cinque o più persone, che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico e siano caratterizzate da "*comportamenti intimidatori, di grave molestia o violenti contro persone o cose*", alle seguenti categorie di persone:

- coloro che, nei cinque anni precedenti, sono già stati destinatari dell'avviso orale;
- i destinatari del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2 del medesimo decreto;
- i soggetti cui sia stato intimato l'allontanamento dalle "*aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze*", ovvero da "*specifiche zone urbane, caratterizzate da gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità*" di cui all'art. 10 del Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14;
- gli individui destinatari del divieto di accesso e di stazionamento "*all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi*" in cui è possibile la somministrazione di bevande alcoliche, provvedimento interdittivo previsto dall'art. 13 del Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14;
- coloro a cui il Questore ha imposto il divieto di accesso nei "*pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi specifici reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati*", ai sensi dell'art. 13-bis del Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14
- i "*condannati, anche con sentenza non definitiva, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in luogo pubblico o aperto al pubblico*".

La disposizione, con una costruzione sintattica involuta, presenta margini problematici quanto alla distinzione tra i destinatari dell'avviso orale ed i presupposti per l'adozione del provvedimento, ossia la presenza di soggetti che tengono in luogo pubblico o aperto al pubblico i comportamenti descritti.

Inoltre, il nuovo comma pone perplessità pratiche applicative, derivanti dall'utilizzo del verbo indicativo presente ("tengono") per i soggetti che realizzano le condotte specificate.

Si richiede, difatti, che le cinque o più persone, anche in forma di gruppo, in luogo pubblico o aperto al pubblico, abbiano adottato comportamenti "*intimidatori, di grave molestia o violenti contro persone o cose*".

I comportamenti, sembrerebbe dal primo periodo del comma 5-bis, dovrebbero essere in atto per giustificare l'esercizio del potere del Questore, volto ad impedire ai soggetti ritenuti socialmente pericolosi, rientranti nelle categorie indicate, di riunirsi insieme agli individui che tengono tali condotte.

Dalla lettura del secondo periodo del comma 5-bis si ricava, invece, che il divieto di radunarsi può durare fino ad un anno "*con l'individuazione di modalità applicative compatibili con le esigenze di salute, famiglia, lavoro o studio del destinatario del provvedimento*".

Si desume, pertanto, che il divieto di unirsi ad altri soggetti, intenti nei comportamenti descritti, si svincola, poi, dalla necessaria esistenza di siffatte azioni, operando per il futuro. Pare peraltro impossibile per il proposto prevedere se all'interno di una riunione pacifica potranno esservi disordini, compito spesso arduo anche per le forze dell'ordine e i servizi di informazione.

È ultroneo affermare che un consociato debba astenersi dal commettere reati, tanto più il destinatario dell'avviso orale; quest'ultimo dovrà, pertanto, allontanarsi quando acquisisca consapevolezza della presenza di altri partecipanti alla riunione impegnati in comportamenti gravemente molesti o violenti. Questa pare l'unica soluzione esegetica in armonia con il diritto costituzionale a riunirsi pacificamente.

Nella norma, peraltro, vi è un elemento normativo connotato da eccessiva vaghezza, rappresentato dai "*comportamenti intimidatori*", non sufficientemente selettiva e lasciata all'interpretazione del singolo.

Altra disposizione nota in cui vi è un riferimento a condotte intimidatorie è l'art. 416-bis c.p. ("*L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo*") in cui, tuttavia, vi è una maggiore specificazione, idonea a rendere palese il senso e a tipizzare le condotte.

È pur vero, difatti, che nell'ambito di una manifestazione, di qualunque colore politico, potrebbero essere fatti proclami o inneggiati cori dai toni anche aspri, ma incapaci di costituire una seria minaccia per l'ordine pubblico. In tali casi potrebbero essere compiute valutazioni eccessivamente rigide o parziali di simile requisito. Occorre, dunque, che le condotte materiali tenute dal numero di soggetti previsto, in considerazione dei soggetti destinatari del divieto di unirsi a costoro (persone socialmente pericolose e le altre categorie elencate dalla norma), siano foriere di pericoli concreti per la pubblica incolumità e per il patrimonio.

Inoltre, non è dato comprendere se il Questore debba identificare i soggetti coinvolti nei comportamenti descritti dal primo periodo nell'applicare al proposto il divieto di "*radunarsi*" con i medesimi, come sembrerebbe implicare il riferimento a "*una o più delle medesime persone*". Simile incombente potrebbe risultare impossibile per il Questore, specie in caso di travisamento da parte dei soggetti coinvolti nei "*comportamenti intimidatori, di grave molestia o violenti contro persone o cose*".

Come già visto, infine, la disposizione prevede l'applicazione del divieto esaminato anche ai soggetti minori di diciotto anni, in linea con le altre modifiche introdotte dal D.L. in esame.

La violazione dell'avviso del Questore, anche in tale ulteriore formulazione, costituisce delitto ai sensi dell'articolo 76 co. 2.

La norma si può porre in diretto contrasto con il diritto di riunirsi pacificamente, previsto dall'art. 17 Costituzione, in ragione del quale *"I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi"*.

Con specifico riguardo alla libertà di riunione, va evidenziato che la Corte costituzionale ha ritenuto compatibile con l'art. 17 Cost. il divieto, imposto al soggetto sottoposto a sorveglianza speciale, di partecipare a pubbliche riunioni, in quanto funzionale alle esigenze di prevenzione e volto a tenerlo lontano dalle persone e dalle situazioni reputate di maggiore pericolo (Corte cost., sent. n. 27 del 1959; nello stesso senso, sent. n. 76 del 1970).

Senonché, con la nuova previsione, il divieto di radunarsi con una o più delle medesime persone è disposto dal Questore nell'ambito dell'avviso orale e, dunque, l'emissione di tale divieto si colloca al di fuori di un procedimento giurisdizionale all'esito del quale viene applicata la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale (disposta dall'A.G. all'esito di un procedimento giurisdizionale e con riferimento alla quale era intervenuta la Corte Costituzionale con le pronunce appena citate). Inoltre, il divieto in questione può fondarsi anche su precedenti provvedimenti di polizia o su condanne non definitive.

Infine, la prescrizione investe il mero "radunarsi" in luoghi pubblici o aperti al pubblico, che rimanda ad una categoria più ampia rispetto alla mera partecipazione ad una pubblica riunione, laddove alla sua violazione è addirittura attribuita rilevanza penale mediante l'introduzione di una nuova fattispecie delittuosa.

Ne deriva la necessità di una verifica particolarmente rigorosa, alla luce degli artt. 3, 17 e 25, secondo comma, Cost., circa la determinatezza della condotta vietata, l'attualità e la concretezza della pericolosità, nonché la proporzionalità della limitazione e l'adeguatezza delle garanzie procedimentali, anche in coerenza con i principi di precisione e prevedibilità valorizzati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 25 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, l'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi".

b) **Modifica all'articolo 11-bis del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59** (conv. in l. 18 maggio 1978, n. 191)

L'art. 11-bis è stato inserito nel corpo normativo dal Decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2026, n. 54 quale ulteriore ipotesi di accompagnamento oltre i casi in cui ciò sia necessario per l'identificazione ai sensi dell'art. 11 d.l. n. 59/1978.

L'accompagnamento preventivo e il successivo trattenimento presso gli uffici di polizia viene esteso anche alle "*operazioni di polizia destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone, nei confronti di soggetti rispetto ai quali, sulla base di specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e di elementi di fatto, anche desunti dal possesso di taluno degli strumenti, degli oggetti e dei materiali indicati al comma 1 o dalla rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, ovvero per i delitti di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per i reati di cui agli articoli 4 e 4-bis della legge 18 aprile 1975, n. 110 e articolo 420-bis del codice penale, commessi nel corso dei cinque anni precedenti,*

sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per la sicurezza".

Si tratta di una ulteriore dilatazione, "*per il tempo strettamente necessario ai fini dei conseguenti accertamenti di polizia e comunque non oltre le dodici ore"*, dei casi in cui è possibile disporre l'**accompagnamento ed il trattenimento presso gli uffici di polizia**, con ampliamento del novero dei soggetti destinatari.

Anche in questo caso, la modifica era già contenuta nel D.D.L. n.1990 e possono essere ribadite le osservazioni effettuate nel relativo parere da questa Commissione.

Non può qui che ribadirsi quando già osservato da questa Commissione nel corso dell'iter legislativo di conversione del d.l. n. 23/2026, rimarcando come l'ulteriore estensione della platea degli interessati dal provvedimento amministrativo postuli problematiche di compatibilità con i principi costituzionali.

Ancora una volta, l'anticipazione della soglia di rilevanza viene giustificata in vista di un pericolo valutato sulla scorta di indici vaghi e presuntivi, peraltro estrapolati da mere segnalazioni di polizia, in antitesi con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 co. 2 Cost.

Anche le indicazioni di contesto appaiono generiche ed ancorate ad una sorta di pericolo presunto, che consentirebbe indebitamente di anticipare la soglia dell'intervento ad una fase in cui neppure sarebbe iniziata una qualsiasi attività da parte dei destinatari.

Si ribadiscono poi le preoccupazioni per la durata del possibile trattenimento, evidenziando come si tratti di una **sostanziale misura restrittiva della libertà personale,** fondata su elementi generici, che hanno come unico parametro non una condotta tipizzata da una fattispecie incriminatrice, con riferimento alla quale sia ravvisabile, nei confronti del destinatario, una piattaforma indiziaria gravemente indiziante, bensì (generiche) condotte "pericolose" in luoghi ove si registri *un consistente afflusso di persone*, che rimanda ad una nozione assai vaga ed indeterminata.

Come già rilevato, poi, il controllo della Autorità Giudiziaria è previsto solo a posteriori, rimesso alla mera iniziativa del Pubblico Ministero, che – ricevuta la notizia del trattenimento – può solo ordinare il rilascio della persona accompagnata (art. 11 bis co. 2), **con problemi di evidente compatibilità il disposto di cui all'art. 13 Cost.** che, come noto, prevede una precisa riserva di legge e di giurisdizione per ogni ipotesi di restrizione della libertà personale.

L'intervento del P.M. – al quale viene di fatto affidato un generico potere di controllo su una attività amministrativa di pubblica sicurezza - non sembra infatti sufficiente per soddisfare tali requisiti e non può dirsi sostitutivo del controllo di legalità del Giudice; al P.M., peraltro, non è attribuito neppure un dovere di convalidare l'operato dell'autorità di P.S., ma solo la possibilità di interrompere un trattenimento già in atto.

Neppure è previsto l'avviso o l'intervento del difensore, con compressione della libertà personale in assenza delle previste garanzie costituzionali (art. 13 Cost.) e convenzionali (art. 11 Convenzione EDU).

Conclusivamente, la finalità preventiva sottesa alle nuove previsioni richiama l'idea delle misure di prevenzione, regolate dal D.lg.vo n. 159/2011, che però vengono disposte dall'Autorità Giudiziaria, a seguito di contraddittorio e con garanzia per il destinatario di possibilità di impugnazione; quelle di competenza del Questore (avviso orale, foglio di via, ammonimento, Daspo) sono disposte all'esito delle verifica dei presupposti indicati nel D. l.vo 159/2011 e sono impugnabili in via amministrativa.

Come già evidenziato in occasione del precedente parere reso da questa Commissione, al quale si è già fatto sopra richiamo, il fermo di cui all'art.11 bis - per il quale appare possibile solo un sollecito dei poteri del P.M. (contestuale alla permanenza negli uffici) in caso di mancanza dei presupposti o

una eventuale segnalazione successiva (es. per superamento orario ecc.) – non è, quindi, equiparabile a tali provvedimenti.

Nella formulazione finale, anche in seguito ad osservazioni sulla precedente vaghezza dei sintagmi utilizzati, ricorre frequentemente l'aggettivo "*concreto*" o altro aggettivo ("*fondato motivo*", "*specifiche e concrete circostanze*", "*concreto pericolo*"), aventi lo scopo di circoscrivere la discrezionalità degli agenti ed ufficiali di polizia.

I limiti funzionali alla facoltà prevista dal comma 1 dell'art. 11 bis del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 difettano, invece, nel nuovo comma 3-ter.

Uno dei deficit più evidenti è l'assenza del riferimento all'attualità del pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

In tal modo, la facoltà di accompagnare uno dei soggetti rientranti nelle categorie indicate dal comma 3-ter, estesa rispetto al comma 1 ai soggetti con precedenti penali o con segnalazioni di polizia per i delitti di cui agli artt. 73 e 74 D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309 e per il delitto di cui all'art. 420-bis c.p., contestualmente introdotto, riposa esclusivamente sulla presenza di operazioni di polizia "*in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone*".

È altresì richiesto che sussista un fondato motivo per ritenere che "*pongano in essere condotte di concreto pericolo per la sicurezza*" ma la deficienza di specificazioni, anche in relazione alla genericità del bene "sicurezza" (non ricorre più l'endiadi "*ordine e sicurezza pubblica*" o il fine diretto di evitare un "*concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione*" del comma 1), la rende priva di capacità selettiva.

Sarà quindi necessario verificare in concreto che siano rispettati i principi di necessità, proporzionalità e stretta durata funzionale del trattenimento rispetto allo scopo per cui p stato eseguito, scopo che, tuttavia, non potrà coincidere con l'impedire la stessa partecipazione alla manifestazione, con compressione anche del diritto sancito dall'art. 17 Cost..

Anche per tale fermo, come per quello previsto al comma 1, è possibile che il destinatario sia un minore.

Va, da ultimo, segnalata la difficile praticabilità della misura per carenza di indicazioni in merito ai luoghi e alle modalità di trattenimento delle persone "fermate", specie quando siano più di una (com'è naturale che sia se le misure vengono adottate in concomitanza con pubbliche manifestazioni), con il concreto rischio di ineseguibilità delle nuove disposizioni.

IV - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ORDINAMENTO GIUDIZIARIO (art. 4)

Viene aggiunto un nuovo comma all'art. 110 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, relativo alle *applicazioni dei magistrati* (giudicanti e requirenti) onde consentire la convalida in tempo utile degli arresti massivi in flagranza:

«*2-bis Nel caso di eventi incidenti sull'ordine pubblico che possono comportare o hanno comportato un numero rilevante di arresti in flagranza, al fine di consentire che le procedure di convalida vengano definite nei tempi previsti dalla legge, l'applicazione di cui al comma 1 è disposta nel termine di ventiquattro ore dalla richiesta del dirigente dell'ufficio giudiziario competente e senza attendere il parere del consiglio giudiziario. La richiesta di applicazione e il provvedimento sono trasmessi al consiglio giudiziario per le valutazioni di competenza*.»

L'applicazione d'urgenza viene disposta dal Presidente della Corte d'Appello entro ventiquattro ore dalla richiesta del Dirigente dell'ufficio destinatario, senza necessità del parere preventivo del Consiglio Giudiziario (che mantiene il controllo *ex post*, evidentemente limitato alla regolarità formale del provvedimento).

Nonostante la previsione di termini stringenti entro cui provvedere, l'applicazione di magistrati di altro ufficio erode inevitabilmente il già ridottissimo termine previsto per la convalida dell'arresto (48 ore dalla esecuzione), con il concreto rischio di inefficacia dell'intervento.

L'istituto sarà dunque inevitabilmente destinato a trovare applicazione soprattutto in via preventiva, qualora siano preventivati, sulla scorta di elementi di valutazione non indicati, arresti di massa su cui occorrerà provvedere.

10 novembre 2026