Audizione informale presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3159 (DL 190/2026), recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità minorile".

Prof.ssa Avv. Antonella Massaro

SOMMARIO: 1. L'(ab)uso della decretazione d'urgenza in materia penale. – 2. Le modifiche in materia di imputabilità del minore. – 3. L'ipercriminalizzazione dei reati commessi nel corso di manifestazioni pubbliche. – 3.1. L'aggravante del delitto di devastazione e saccheggio (art. 419, terzo comma c.p.). – 3.2. L'aggravante del delitto di attentato a impianti di pubblica utilità (art. 420, secondo comma c.p.). – 3.3. Il delitto di violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche (art. 420-bis c.p.). – 3.4. Il delitto di danneggiamento commesso da un gruppo organizzato (art. 635.1 c.p.). – 4. Una tutela della sicurezza attraverso un'insicurezza dei diritti?

1. L'(ab)uso della decretazione d'urgenza in materia penale

Il DL 190/2026, come si legge nella relazione di accompagnamento, intende offrire una risposta ai «gravi disordini verificatisi a Milano il 17 e il 18 ottobre 2026, unitamente agli episodi di violenza registrati anche in altre città». La stessa relazione precisa che «gli scontri con le Forze di polizia, i danneggiamenti e i saccheggi di esercizi commerciali, anche con il coinvolgimento di numerosi minorenni, hanno posto in luce l'importanza di assicurare un'efficace tutela dei cittadini, degli operatori della sicurezza e delle attività economiche, salvaguardando al tempo stesso il libero e pacifico esercizio del diritto di manifestare».

Mi soffermerò sui profili che attengono al diritto penale sostanziale e, quindi, su alcune delle modifiche al codice penale introdotte dall'art. 1 del decreto-legge in discussione.

Sebbene il mio *incipit* possa sembrare scontato, credo sia doverosa una riflessione preliminare sull'**(ab)uso della decretazione di urgenza in materia penale**, secondo una tendenza che si sta consolidando negli ultimi decenni. Non sono tra coloro che si battono il petto attorno al feretro della legalità penale e, anzi, continuo a credere nella perdurante vitalità (anzitutto e nonostante tutto) della riserva di legge parlamentare. Allo stesso modo, sono fermamente convinta che una legge ben scritta costituisca il primo e più sicuro baluardo di garanzia: solo una disposizione ben congegnata sul piano linguistico-testuale e armonicamente inserita nel più ampio contesto sistematico di riferimento è in grado di restituire **norme ragionevolmente calcolabili**, capaci di vincolare la discrezionalità del giudice e di assicurare la sicurezza dei consociati, intesa prima di tutto come **"sicurezza dei diritti"**[1].

Un ricorso insistito al decreto-legge, sulla base di una agenda politica spesso sincronizzata con le contingenze che emergono dalla cronaca e/o rilanciate dai *media*[2], rischia di condurre

[1] *Amplius*, A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. PALMA, S. ANASTASIA (a cura di), *La bilancia e la misura*, Giuffrè, 2001, 21 ss.; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Giappichelli, 2019; M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Dir. soc*., 2/2013, 1 ss.

[2] G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026, n. 190, recante Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità minorile*, in *Sist. pen*., 3 novembre 2026, § 1, individuano nel DL n. 190/2026 «un esempio di scuola di "legislazione penale reattiva", se non addirittura di "diritto penale della cronaca".

a un duplice effetto. Da una parte, i «**casi straordinari di necessità e di urgenza**» richiesti dall'art. 77 Cost. **scolorano nella contingenza politico-mediatica**, ribaltando il rapporto tra regola (legge del Parlamento) ed eccezione (decreto-legge) ricavabile dalla Carta costituzionale, soprattutto in materia penale. Dall'altra parte, l'intervento legislativo "rapido" potrebbe condurre a **modifiche "frettolose"**, che, alimentando contrasti interpretativi altrimenti evitabili, finiscono per produrre conseguenze contrarie al dichiarato intento di rafforzare la tutela in materia di sicurezza.

A me sembra, in effetti, che entrambi i rischi cui ho fatto cenno trovino concretizzazione nel DL n. 190/2026, almeno in riferimento agli aspetti sui quali mi soffermerò.

2. Le modifiche in materia di imputabilità del minore[3]

Il DL n. 190/2026 modifica l'art. 98 c.p., relativo alla imputabilità del minore che abbia compiuto i quattordici anni, ma non ancora i diciotto[4]. L'intervento di riforma è completato dalla modifica dell'art. 9 d.p.R. n. 448/1988. Si riportano di seguito, per comodità di lettura, i testi dei due articoli, come risultanti per effetto del decreto-legge in esame.

> **Art. 98 c.p. - Minore degli anni diciotto.**
> È imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto aveva compiuto i quattordici anni, ma non ancora i diciotto, se aveva capacità d'intendere e di volere; ma la pena è diminuita. **Nei casi di cui al primo periodo la capacità di intendere e di volere del minore si presume fino a prova contraria [*periodo aggiunto dal DL 190/2026*]**.
>
> **Art. 9 d.p.R. n. 448 del 1988**
> **Accertamenti sulla personalità del minorenne**
> 1. Il pubblico ministero e il giudice acquisiscono elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenne al fine di accertarne ***[l'imputabilità e* – *parole soppresse dal DL 190/2026]*** il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili.
> **1-bis. [*comma aggiunto dal DL 190/2026*] *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.***
> 2. ***Ai fini di cui ai commi 1 e 1-bis*** il pubblico ministero e il giudice possono sempre assumere informazioni da persone che abbiano avuto rapporti con il minorenne e sentire il parere di esperti, anche senza alcuna formalità.

Il DL n. 190/2026 introduce una **presunzione relativa di capacità di intendere e volere del minore tra i quattordici e diciotto anni**, ribaltando l'impostazione del codice Rocco, che, viceversa, prevedeva una presunzione relativa di non imputabilità del minore infraquattordicenne.
Nell'ambito del sistema antecedente alla modifica, al giudizio di non imputabilità si perveniva, in assenza di una predeterminazione delle cause di esclusione della capacità di intendere e di volere, attraverso una **valutazione complessiva e individualizzata del minore**, nella quale convergevano fattori biopsichici e sociali e che tenesse conto tanto della gravità e delle modalità del reato commesso quanto dell'età del minore[5].

---

[3] Le riflessioni contenute in questo paragrafo sono il risultato di una riflessione condivisa con la dott.ssa Lorenza Grossi, che ringrazio per la disponibilità e il contributo.
[4] La modifica introdotta dal DL n. 190/2026 riproduce l'art. 1 del disegno di legge n. 3080, di iniziativa governativa, presentato il 5 agosto 2026 e recante modifiche in materia di imputabilità del minore.
[5] Per tutte, Cass., sez. I pen., 21 dicembre 2016, n.18345.

Il dato più significativo dal quale muovere è quello per cui **dalla prassi applicativa non sembrerebbero emergere distorsioni "lassiste" nell'applicazione dell'art. 98 c.p.**, nel senso che i giudici non largheggia(va)no nel riconoscimento della "non imputabilità da immaturità" del minore, accertata solo in un numero limitato di casi[6]. Sembrerebbero quindi assai fragili le basi su cui poggiare la straordinaria necessità e urgenza che legittimerebbe il ricorso alla decretazione d'urgenza.

A ogni modo, sono almeno **tre** i **piani** interessati dalla riforma:

1) il fatto da provare: non si deve accertare più, in positivo, la capacità di intendere e volere del minore, ma, all'opposto, la sua mancanza;

2) la distribuzione del rischio per la mancata prova: se il fatto da provare è l'incapacità di intendere e di volere, il minore diviene il soggetto interessato al raggiungimento della prova e quello su cui, quindi, ricade il relativo rischio in caso di esito negativo. Nel sistema precedente, il rischio per la mancata prova della capacità di intendere e di volere, ovviamente, ricadeva sul pubblico ministero.
Un eventuale dubbio sulla incapacità di intendere e di volere rileva comunque **a favore del minore**, sulla base dei principi generali: la mancata prova di un elemento che fonda la punibilità rimane a carico dell'accusa, impedendo di superare la presunzione di innocenza dell'imputato e richiedendo oltretutto un *quantum* di prova qualificato (non è sufficiente, come per gli elementi che escludono la responsabilità, la mera insinuazione del dubbio, ma si richiede una prova al di là di ogni ragionevole dubbio)[7].

3) il carattere non più necessario, ma solo eventuale dell'accertamento: il giudice non deve necessariamente accertare, caso per caso, la maturità del minore, ma deve eventualmente accertare la sua immaturità, qualora emergano elementi in questa direzione. Questo sembra il significato da attribuire al passaggio da «acquisiscono» a «possono acquisire» nell'art. 9 del d.p.R. n. 448/1988, riferito all'attività del pubblico ministero e del giudice rispetto agli elementi relativi al giudizio sull'imputabilità del minore. Gli accertamenti sulla personalità del minorenne previsti dall'art. 9 d.p.R. n. 448/1988 l'indagine restano obbligatori per l'accertamento del grado di responsabilità, per valutare la rilevanza sociale del fatto, per scegliere le adeguate misure e adottare gli eventuali provvedimenti civili, ma non sarebbe più necessariamente orientata anche alla verifica dell'imputabilità del minorenne. L'approfondimento istruttorio su questo profilo assume carattere eventuale e risulta funzionale alla verifica della sussistenza di elementi idonei a superare la presunzione prevista dal nuovo articolo 98 c.p.[8].
La riforma, detto altrimenti, incide sulle modalità di attivazione dell'accertamento della capacità di intendere e di volere, che, nel sistema precedente, individuava un passaggio necessario per gli imputati di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni.

Sono stati avanzati dei dubbi sulla legittimità costituzionale della nuova disciplina[9], che in effetti entra in tensione con alcuni principi generali.

---

[6] Sottolineano questa circostanza, tra gli altri, M. BERTOLINO, *La convenzione tradita: la politica criminale sicuritaria travolge anche la giustizia penale minorile*, in *Dir. dif.*, 21 ottobre 2026 e M. Pelissero*, La riforma dell'art. 98 c.p.*, cit.
[7] M. TRAPANI, *Il reato e le sue conseguenze*, Roma TrE-Press, 2022, 380-381.
[8] Così Dossier AC 3080, *Modifiche in materia di imputabilità del minore*, 25 settembre 2026, 12.
[9] V., con accenti diversi, M. PELISSERO*, La riforma dell'art. 98 c.p.: una pericolosa presunzione di imputabilità del minore*, in *Psicoanalisi e sociale*, 2 agosto 2026; G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026,* cit., § 2.

Il profilo maggiormente problematico della nuova formulazione dell'art. 98 c.p. non sembra derivare dalla presunzione di non colpevolezza in sé considerata (**art. 27, secondo comma Cost.**), ma dal suo coordinamento con l'**art. 31 Cost.,** sul quale la giurisprudenza costituzionale ha fondato (anche) l'esigenza di un sistema penale minorile differenziato rispetto a quello degli adulti, che si regge anche sul pilastro dell'accertamento individualizzato[10].
Si consideri altresì quanto previsto dall'art. 7, secondo comma, della direttiva (UE) 2016/800: «a tal fine, il minore indagato o imputato in procedimenti penali è sottoposto a valutazione individuale. Tale valutazione individuale tiene conto, in particolare, della personalità e maturità del minore, della sua situazione economica, sociale e familiare, nonché di eventuali vulnerabilità specifiche del minore». La maturità del minore, che costituisce la base necessaria della valutazione relativa all'imputabilità, dovrebbe essere oggetto di un accertamento individualizzato obbligatorio.
L'effetto più evidente della riforma è di **indebolire la centralità di un accertamento individualizzato della maturità del minore tra i quattordici e i diciotto anni**, **rendendolo solo eventuale**: il dubbio di costituzionalità, detto altrimenti, riguarderebbe non tanto la scelta di presumere la capacità di intendere e di volere, quanto la conseguente marginalizzazione di una verifica individualizzata[11].

Non è agevole immaginare le effettive conseguenze applicative della modifica in questione, anche perché il sistema penale minorile, "abituato" a una verifica individualizzata orientata a una tutela del minore, potrebbe agevolmente "normalizzare" l'impatto delle nuove norme.

Resta ad ogni modo **preoccupante il mutamento di paradigma che sta interessando il sistema penale minorile** e di cui la modifica in materia di imputabilità costituisce un ulteriore tassello. Soprattutto a partire dal c.d. decreto Caivano (DL n. 123/2023), si registra un progressivo smantellamento di un sistema virtuoso, tanto sul piano normativo quanto su quello applicativo. Se negli scorsi decenni il diritto penale minorile funzionava da paradigma, offrendo istituti da importare, con i necessari adattamenti, nella giustizia per adulti, negli ultimi anni la tendenza sembra essersi paradossalmente invertita: non si tratta solo della sostanziale adultizzazione dei minori, ma della messa in discussione di un sistema differenziato che non mostrava significative criticità, almeno in riferimento agli istituti (messa alla prova o imputabilità, per restare agli aspetti più evidenti) in cui la penna del legislatore ha mostrato i suoi tratti più incisivi.

3. L'ipercriminalizzazione dei reati commessi nel corso di manifestazioni pubbliche

Gli interventi più significativi sul codice penale sono quelli che riguardano i reati commessi nel corso di manifestazioni pubbliche, proseguendo nella direzione già seguita dal c.d. decreto sicurezza 2019 (DL n. 53/2019, conv. con modif. nella l n. 77/2019)[12] e ponendo particolare enfasi sui reati commessi da un "gruppo organizzato"[13].

---

[10] Valga, per tutte, il riferimento a Corte cost., 5 novembre 2015, n.1, secondo cui l'art. 31 Cost. richiede «l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante».
[11] Insiste su questo aspetto M. BERTOLINO, *La convenzione tradita*, cit., § 3.
[12] G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026,* cit., § 3.
[13] Sulla definizione di gruppo organizzato, in posizione mediana tra l'associazione per delinquere e il concorso di persone nel reato, v., per i necessari approfondimenti, G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026,* cit., § 5.

L'impressione complessiva è quella di **interventi ridondanti**, **non adeguatamente coordinati con le norme preesistenti** e che, lungi dal rafforzare la tutela nei confronti di manifestazioni pubbliche violente, restituiscono un caos interpretativo potenzialmente in grado di sollevare dubbi di legittimità costituzionale (almeno) sul piano della ragionevolezza e/o proporzionalità della risposta sanzionatoria.

Il DL n. 190/2026, in particolare, introduce tanto circostanze aggravanti di reati già esistenti quanto nuove fattispecie di reato. Si prenderanno in considerazione alcune delle criticità che emergono da una prima lettura delle modifiche introdotte dal decreto-legge.

3.1. L'aggravante del delitto di devastazione e saccheggio (art. 419, terzo comma c.p.)

Il DL n. 190/2026 introduce **una circostanza a effetto speciale per il delitto di devastazione e saccheggio**, prevedendo che 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 su beni esistenti in luogo di vendita o di deposito (art. 419, terzo comma c.p.).
Il **delitto di devastazione e saccheggio** è già aggravato, secondo quanto previsto dall'art. 419, secondo comma c.p., se il fatto è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico *ovvero* su armi, munizioni o viveri esistenti in luogo di vendita o di deposito (circostanza a effetto comune). Il **nuovo terzo comma**, applicandosi ai fatti commessi nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico su beni esistenti in luogo di vendita o di deposito, riproduce il primo elemento costitutivo della precedente aggravante (nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico), specificando l'oggetto materiale della condotta (su beni esistenti in luogo di vendita o deposito). I principi generali impongono, al verificarsi di entrambe le condizioni, l'applicazione del solo terzo comma, al fine di evitare un inammissibile *bis in idem*: se, quindi, il fatto è commesso nel corso di manifestazioni pubbliche su armi, munizioni o viveri esistenti in luogo di vendita o di deposito, si applicherà la sola nuova aggravante del terzo comma.

Posto che i fatti commessi nel corso di manifestazioni pubbliche sono già compresi nell'aggravante a effetto comune del secondo comma, resta da verificare la **ragionevolezza** di un'aggravante ad effetto speciale fondata sul solo *quid pluris* rappresentato dal danneggiamento di beni in luoghi di vendita o deposito, **di qualsiasi bene si tratti**.

I concetti di devastazione e saccheggio, pare opportuno precisarlo, già comprendono, in maniera necessaria, condotte rivolte a beni materiali: per la devastazione occorrono fatti di rovina, distruzione o danneggiamento complessivo, indiscriminato, vasto e profondo, mentre il saccheggio richiede una pluralità di impossessamenti indiscriminati, non riducibili alla mera sommatoria di furti[14]. Il nuovo terzo comma dell'art. 419 c.p., dunque, può trovare applicazione solo per fatti che già soddisfino questi requisiti. Non risulta evidente, almeno a prima lettura, l'ulteriore disvalore derivante dal fatto che, per esempio, vengano danneggiati dei computer all'interno di un esercizio commerciale anziché dei computer presenti in un'aula universitaria o persino in una privata dimora.

3.2. L'aggravante del delitto di attentato a impianti di pubblica utilità (art. 420, secondo comma c.p.).

[14] Da ultimo, Cass., sez. V pen., 19 marzo 2026, n. 28373, sez. punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

Il decreto-legge introduce una **circostanza a effetto speciale per il delitto di attentato a impianti di pubblica utilità**: 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 (art. 420, secondo comma c.p.).
Si segnala in proposito una questione di legittimità costituzionale, non ancora decisa, sollevata in riferimento all'art. 635, primo comma c.p. nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico (per effetto del DL n. 53/2019 le condotte in questione sono attualmente previste dal terzo comma dello stesso art. 635 c.p.). Il giudice *a quo* ipotizza, in particolare, una violazione degli artt. 17 e 21 Cost.: «far dipendere la rilevanza penale di una medesima condotta dal fatto che la stessa sia tenuta in occasione di una manifestazione significa in sostanza punire l'esercizio del diritto (libertà di riunione ed eventualmente libertà di manifestazione del pensiero) che si esprime in quella manifestazione»[15].
Nel caso dell'art. 420, secondo comma c.p. non viene in considerazione la rilevanza penale di una condotta, ma l'aggravamento sanzionatorio per una condotta già penalmente rilevante. Resta però da verificare se e in quale misura il collegamento con una manifestazione pubblica, costituisca, di per sé, un **ragionevole fondamento per una risposta penale più severa** in riferimento a una fattispecie che già predispone una tutela rafforzata dell'ordine pubblico.
Un differente disvalore potrebbe derivare, per esempio, dall'oggetto materiale della condotta: si pensi alla previsione autonoma del delitto di danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblico interesse nell'art. 635-bis c.p., introdotto dalla l. n. 48 del 2008, che ha contestualmente abrogato i commi secondo e terzo dell'art. 420 c.p., riferiti ai sistemi informatici o telematici di pubblica utilità. Quanto alle modalità della condotta stessa, nella mera commissione del reato nel corso di manifestazioni pubbliche, senza ulteriori riferimenti alla natura degli impianti interessati, si fatica a intravedere un disvalore ulteriore e autonomo rispetto a interessi superindividuali già (adeguatamente) tutelati dal primo comma dell'art. 420 c.p.

3.3. Il delitto di violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche (art. 420-bis c.p.)

Di particolare interesse risulta il reato di violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche, introdotto *ex novo* dal DL n. 190/2026 all'art. 420-bis c.p.

> **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 in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, determinando 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;

[15] Trib. Firenze, ord. 16 giugno 2025, n. 35, punti 5.3 ss. L'ordinanza di rimessione richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 1970, che ha dichiarato l'illegittimità 635, comma 2, n. 2 c.p., nella parte in cui prevedeva come circostanza aggravante e come causa di procedibilità d'ufficio del reato di danneggiamento il fatto che il reato fosse commesso da lavoratori in occasione di uno sciopero o da datori di lavoro in occasione di serrate.

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 nuovo art. 420-bis c.p. prevede, al primo comma, una fattispecie non particolarmente "necessaria", nel senso che non interviene a colmare una lacuna tanto evidente da richiedere un intervento "straordinario e urgente". I fatti più gravi sono infatti già riconducibili al più grave delitto di devastazione e saccheggio, mentre, per quelli meno gravi, il DL n. 53/2019 ha introdotto l'art. 5-bis della l. n. 152/1975 (c.d. legge Reale)[16].
I dubbi interpretativi derivanti da questa fattispecie, in compenso, sono molti e di non agevole soluzione.

Uno dei principali elementi di differenziazione del nuovo reato risiede nella **selezione dei soggetti attivi** attraverso l'espressione «partecipando ad un gruppo composto da almeno cinque persone che opera in modo organizzato anche occasionalmente»[17].
Il concetto di **gruppo organizzato, anche occasionale**[18], risulta ampio, forse addirittura **indeterminato**, ponendo altresì innegabili difficoltà di accertamento.
Ai fini dell'integrazione di questo elemento, ad ogni modo, **non potrebbe ritenersi sufficiente la contestuale presenza** delle persone che lo compongono **al momento di realizzazione di una delle condotte penalmente rilevanti** (l'utilizzo di bastoni, per esempio). In caso contrario, si perverrebbe al paradossale risultato per cui la manifestazione pubblica costituisca, in quanto tale, un gruppo organizzato. L'organizzazione del gruppo, forse, potrebbe essere valutata valorizzando un **nesso funzionale rispetto alle condotte penalmente rilevanti** (cfr. l'art. 61-bis c.p., che, prevedendo l'aggravante del reato transnazionale, fa riferimento a un «gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato»).

Quanto alla condotta**,** si tratta di un **reato a forma vincolata**, che richiede l'utilizzo o il lancio di uno degli oggetti indicati. Sul piano della tecnica legislativa, suscita qualche riserva una descrizione della fattispecie "per enumerazione", cioè attraverso elenchi di oggetti simili tra loro (come avviene anche nell'art. 5-bis l. n. 152/1975), che si chiude poi con una clausola generale capace di comprenderli tutti. Difficile individuare la differenza che corre tra "bastoni" e "mazze" o tra "razzi", "fuochi artificiali" e "petardi": l'effetto è quello di una

[16] Art. 5-bis l. n. 152/1975: «1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e fuori dai casi di cui agli articoli 6-bis e 6-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 401, chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Quando il fatto è commesso in modo da creare un concreto pericolo per l'integrità delle cose, la pena è della reclusione da sei mesi a due anni».
[17] Secondo alcuni si tratterebbe di un reato a concorso necessario (G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026,* cit., § 5), mentre secondo altri la partecipazione al gruppo costituirebbe mero presupposto di fatto di un reato che resta monosoggettivo (è questa l'opinione espressa dal Prof. Gambardella nel corso dell'audizione odierna).
[18] V. CIANCIOLO, *Nuovo decreto sicurezza, l'illusione del rigore e le crepe del sistema*, in *Il Sole 24 ore*, 23 ottobre 2026, sottolinea la potenziale contraddizione in termini insita nel concetto di "organizzazione occasionale", che in questo modo risulterebbe difficilmente distinguibile dal concorso di persone nel reato.

"vertigine della lista", per utilizzare le parole di Umberto Eco, forse più confacente a un testo letterario che alla descrizione di una fattispecie di reato.

Il primo comma dell'art. 420-bis c.p., inoltre, richiede che le condotte determinino un **concreto pericolo per l'incolumità delle persone** e cagionino altresì **danni alle cose**. Dalla coesistenza del doppio evento, di pericolo (per l'incolumità delle persone: se dal fatto derivano lesioni personali, si applica la circostanza aggravante dell'ultimo comma) e di danno (alle cose), deriva una fattispecie indubbiamente peculiare: nell'art. 5-bis l. n. 152/1975, per esempio, si prevede come elemento costitutivo il pericolo concreto per l'incolumità delle persone, con una pena meno severa se il pericolo è per l'integrità delle cose.

Il **terzo comma dell'art. 420-bis c.p.** prevede pene più elevate per «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».
Si tratta di due condotte diverse, anche se parificate, forse non del tutto ragionevolmente, sul piano sanzionatorio. Si punisce chi organizza o promuove la formazione del gruppo organizzato oppure, in via alternativa, chi incita o istiga alla commissione delle condotte di cui al primo comma.
La disposizione in questione sembrerebbe confermare l'esigenza di una lettura del gruppo organizzato che valorizzi il nesso teleologico rispetto alle condotte descritte dal primo comma.
Non risulta del tutto chiaro se si tratti di una fattispecie autonoma, destinata a operare **indipendentemente dalla commissione del reato descritto dal primo comma**. Da una soluzione di questo tipo, sebbene compatibile con la lettera della legge, potrebbero derivare dei dubbi sul piano della ragionevolezza: si pensi, in particolare, al fatto che il terzo comma prevede pene più severe rispetto al primo.
In alternativa, dovrebbe ritenersi che il terzo comma possa trovare applicazione **solo nel caso in cui i reati del primo comma siano stati effettivamente commessi**: non si tratterebbe, quindi, di una anticipazione della tutela penale attraverso una incriminazione autonoma delle condotte di organizzazione, promozione, incitamento o istigazione, ma di una norma che punisce con pene più severe alcune condotte di concorso di persone nel reato[19]. Si tratta, ad ogni modo, di una soluzione che, qualora ritenuta preferibile, **dovrebbe essere meglio esplicitata in sede di conversione**, in quanto non chiaramente ricavabile dall'attuale formulazione dell'art. 420-bis, terzo comma c.p.

3.4. Il danneggiamento commesso da un gruppo organizzato (art. 635.1 c.p.)

Il decreto-legge introduce un nuovo art. 635.1 c.p., rubricato "danneggiamento commesso da un gruppo organizzato".

> **Art. 635.1 (Danneggiamento commesso da un gruppo organizzato)** – 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».

[19] Si tratta della soluzione ritenuta preferibile da G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026,* cit., § 5.

L'art. 635.1 c.p. prosegue nell'opera di progressiva parcellizzazione del delitto di danneggiamento registratasi con gli interventi degli ultimi anni.
Il dubbio interpretativo più evidente attiene alla **natura giuridica** del nuovo articolo, che potrebbe essere inteso come **fattispecie autonoma o** come **circostanza aggravante**. La formulazione testuale, che si limita a prevedere un aumento di pena per condotte già tipizzate, sembra offrire argomenti a favore della fattispecie circostanziata[20], mentre l'introduzione di un articolo apposito al fine di valorizzare, in termini di disvalore, la commissione da parte di un gruppo organizzato, depone nel senso della fattispecie autonoma.
Una modifica in sede di conversione potrebbe rendere più chiara la scelta del legislatore.

4. Una tutela della sicurezza attraverso un'insicurezza dei diritti?

Le modifiche prese in considerazione sembrano accomunate da una criticità di fondo: la difficoltà di individuare le specifiche esigenze capaci di legittimare un intervento urgente e il parziale o difettoso coordinamento con il quadro normativo già esistente.
In materia di imputabilità minorile, la nuova presunzione rischia di indebolire la centralità dell'accertamento individualizzato della maturità, senza che risultino evidenti le disfunzioni applicative alle quali la modifica intende porre rimedio.
Con riferimento ai reati commessi nel corso di manifestazioni pubbliche, la moltiplicazione delle fattispecie e delle circostanze aggravanti determina una ragnatela punitivo-sanzionatoria difficile da districare, sovraccaricando il codice penale di fattispecie tra loro talmente contigue da risultare inutili (nella migliore delle ipotesi) o irragionevoli (nella peggiore delle ipotesi).
Un intervento del diritto penale limitato ai casi effettivamente necessari e la verifica scrupolosa della coerenza sistematica della legislazione penale restano l'obiettivo auspicabile: la qualità della legislazione penale e, di conseguenza, l'introduzione di norme determinate e calcolabili costituiscono il primo strumento di tutela della sicurezza, assicurando, anzitutto una sicurezza dei loro diritti.

Prof.ssa Avv. Antonella Massaro
Professoressa associata di diritto penale
Università degli Studi Roma Tre
antonella.massaro@uniroma3.it

[20] In questo senso, G. GAROFALO, S. ZIRULIA, *Profili sostanziali e processuali del decreto-legge 22 ottobre 2026,* cit., § 6.