Camera dei Deputati – II^ Commissione Giustizia

Audizione informale del 11 novembre 2026

Unione delle Camere Penali Italiane

DECRETO LEGGE 22 OTTOBRE 2026, n. 190 ***(Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità minorile)***

L'**art 1, comma 1,** e l'**art. 3, comma 1, lett. a), del D.L. 190/2026** richiedono una lettura unitaria. Tali disposizioni, infatti, introducono importanti novità in tema di imputabilità dei minorenni intervenendo, rispettivamente, sull'art. 98 c.p. e sull'art. 9 del DPR 448/1988.

In particolare, l'art. 1, comma primo, aggiunge all'art. 98, comma primo, c.p. la regola per cui la capacità di intendere e di volere del minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni si presume fino a prova contraria.

In linea con tale previsione, l'art. 3, comma primo, lett. a), poi, stabilisce che: all'art. 9 del DPR 448/1988 sia soppresso l'inciso riferito all'imputabilità nel comma primo; sia aggiunto il comma 1-*bis*, per il quale 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, c.p.; l'inciso «agli stessi fini» venga sostituito con quello di «ai fini di cui ai commi 1 e 1-bis» nel comma terzo.

All'art. 98, comma primo, c.p. – che nella sua prima parte continua a prevedere che il minore il quale, nel momento in cui ha commesso il fatto, aveva compiuto i quattordici anni ma non ancòra i diciotto anni è imputabile se aveva la capacità di intendere e di volere – si introduce una presunzione *iuris tantum* in ordine alla capacità di intendere e di volere del minore di detta fascia di età. L'accertamento in concreto sulla maturità fino ad ora indispensabile per il riconoscimento dell'imputabilità, cioè, diviene eventuale e, di fatto, si sposta sulla difesa l'onere di fornire la prova contraria in ordine alla sussistenza della capacità di intendere e di volere.

Di conseguenza, l'art. 9 («Accertamenti sulla personalità del minorenne») del DPR 448/1988, come modificato, stabilisce che gli accertamenti sulla personalità del minorenne prima obbligatoriamente finalizzati ad accertare l'imputabilità assumono carattere eventuale. Mentre gli accertamenti sulla personalità del minorenne rimangono necessari per la valutazione del grado di responsabilità, della rilevanza del fatto e delle misure adeguate, l'acquisizione da parte del pubblico ministero e del giudice di elementi ai fini del giudizio sull'imputabilità del minorenne infradiciottenne diviene meramente possibile.

Tali previsioni, dunque, avranno come effetto immediato quello di "semplificare" l'affermazione della responsabilità penale in capo ai minori di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni.

La scelta di intervenire su un terreno particolarmente delicato qual è quello dell'imputabilità, infatti, si pone in controtendenza con la tutela differenziata offerta dal legislatore del 1930 al minorenne anche quando quest'ultimo sia soggetto attivo del reato. Benché i minori siano oggi nella disponibilità di una quantità di informazioni e conoscenze maggiore rispetto al passato, non è affatto detto che a questo aspetto si accompagni un più elevato grado di maturità, che, com'è noto, discende principalmente dalla capacità di elaborare, comprendere e gestire la realtà circostante.

La disciplina dovuta al decreto-legge, peraltro, è suscettibile di entrare in frizione con la direttiva (UE) 2016/800, che, all'art. 7, riconosce il diritto del minore a una valutazione individuale della personalità e della maturità – diritto che potrebbe risultare non garantito da un accertamento di tipo facoltativo qual è quello che il legislatore prevede adesso in punto di imputabilità del minore che abbia compiuto quattordici anni - nonché con quanto evidenziato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 2/2022.

Con tale pronuncia la Corte Costituzionale ha ritenuto che *"tra le peculiari garanzie previste dalla legislazione vigente in materia di processo penale avanti il giudice specializzato per i minori viene anzitutto in considerazione il combinato disposto degli artt. 98, primo comma, del codice penale e 9 del DPR n. 448 del 1988, a tenore dei quali l'imputabilità del soggetto che abbia commesso il fatto nella fascia di età compresa tra i 14 e i 18 anni non può presumersi, ma deve essere sempre oggetto di un'apposita valutazione da parte del tribunale calibrata sulla peculiare situazione esistenziale del minore".*

La presunzione di non imputabilità, ora abbandonata, si inseriva nel più ampio sistema di garanzie del minore, che riguarda, sempre secondo la Corte Costituzionale, anche la competenza del Tribunale per i Minorenni e la speciale disciplina del processo minorile, e che erano "*dirette al conseguimento di finalità di tutela del minore queste ultime direttamente riconducibili al dettato dell'art. 31 Cost."* (così sempre C. Cost. n. 2/2022 che rimanda a C. Cost. n. 17/1981).

Ancora la Corte Costituzionale ha ricordato come il sistema penale minorile sia *"sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minorenne e di tutela della sua personalità nonché da obiettivi pedagogico rieducativi piuttosto che retributivo punitivi"* e come vi sia la necessità, in quest'ottica, che il minore sia giudicato da un tribunale collegiale, composto anche da esperti, che siano in grado di garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative nonchè come, nel processo penale minorile, *"le logiche retributive e special-preventive debbano contemperarsi con il principio di minima offensività, che impone di evitare, nell'esercizio della giurisdizione penale ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative".*

Appare evidente, invece, come la nuova norma del decreto-legge in esame si ponga del tutto al di fuori, se non in contrasto, con la logica ed i principi che, dal 1930, permeano il sistema della giustizia penale minorile.

Il rischio è, inoltre, che tale intervento apra la strada ad altri successivi in materia, ad esempio con riferimento alla possibilità di ritoccare la soglia di imputabilità, spostando verso il basso l'età rilevante.

La riforma introdotta non appare neppure giustificata dai dati concreti e da una reale esigenza emergenziale, posto che le statistiche del Dipartimento Minorile dimostrano che le declaratorie di non imputabilità per accertata immaturità costituiscono già oggi un fenomeno del tutto marginale.

Non si comprende, allora, la scelta di introdurre con decretazione di urgenza una norma che già era inserita in un disegno di legge, sottraendola all'esame parlamentare ed all'ordinario iter legislativo, in tensione col principio espresso dall'art. 77 Cost.

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare in occasione dell'audizione proprio sul DDL A.C. 3080 sarebbe, piuttosto, opportuno che il fenomeno della violenza giovanile fosse affrontato con strumenti diversi dal diritto penale, attraverso il rafforzamento degli interventi educativi, familiari, sociali e di inclusione, capaci di agire precocemente sui fattori di rischio.

Il **comma 2 dell'art. 1** interviene sul delitto di devastazione e saccheggio, previsto dall'art. 419 c.p., aggiungendo il seguente comma 3: "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".

Si tratta di un'aggravante a effetto speciale ancorata a due presupposti fra loro cumulativi: a) il contesto nel quale deve essere realizzata la condotta tipica (nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico); b) l'oggetto materiale su cui deve insistere la condotta, ossia qualsiasi tipo di bene presente all'interno di esercizi commerciali o magazzini.

Sul primo punto si osserva che la formula "nel corso di manifestazioni" è di per sé ampia. Una lettura costituzionalmente orientata richiede che il contesto non sia un mero dato cronologico o topografico, ma presenti una connessione effettiva e verificabile con la maggiore gravità del fatto.

Il secondo elemento richiede un confronto con il preesistente secondo comma. La novella legislativa amplia notevolmente l'oggetto materiale della condotta, prima circoscritto a tre categorie (armi, munizioni o viveri esistenti in luogo di vendita o di deposito). La modifica legislativa finisce per ricomprendere ogni genere di bene presente nei luoghi indicati: non solo ciò che è verosimilmente destinato alla vendita, ma ogni cosa che si trova nel negozio, incluse attrezzature, arredi, impianti, mezzi strumentali e beni di terzi eventualmente custoditi nel luogo.

Se la previsione dell'aumento di pena imposto dal secondo comma trova la sua *ratio* proprio in considerazione del particolare tipo di oggetto materiale su cui insiste la condotta delittuosa (armi, munizioni o viveri), altrettanto non si può dire del nuovo terzo comma che, invece, collega un aumento di pena, invero molto significativo, a un criterio meramente locativo-materiale.

Di conseguenza, il rischio di irragionevolezza non discende dalla maggiore o minore consistenza economica del danno, la quale non è decisiva per la tipicità dell'art. 419 c.p.; deriva piuttosto dall'apparente assenza di un rapporto necessario tra la collocazione del bene e il supplemento di offesa all'ordine pubblico, bene giuridico protetto dalla fattispecie.

Si pone, inoltre, un problema di coerenza sistematica, giacché la norma sulla quale incide la modifica è posta a tutela dell'ordine pubblico, inteso come "buon assetto o regolare andamento del vivere civile, a cui corrispondono, nella collettività, l'opinione e il senso della tranquillità e della sicurezza" (Cass. Pen, Sez. I, 6.9-21.12.2023, n. 51168; C., Sez. II, 6.10.2022-17.2.2023, n. 6961; C., Sez. I, 25.1.1973).

La giurisprudenza definisce la devastazione come distruzione o danneggiamento complessivo, indiscriminato, vasto e profondo, che offenda o ponga concretamente in pericolo l'ordine pubblico, inteso come buon assetto della vita civile e correlato senso collettivo di sicurezza. Ne deriva che la nuova aggravante non può abbassare la soglia di tipicità, trasformando una pluralità di danni patrimoniali avvenuti in un esercizio commerciale in devastazione. Il giudice dovrà pertanto

necessariamente accertare la sussistenza di un *quid pluris* rispetto al danneggiamento (e/o al furto), ossia di una condotta concretamente idonea a compromettere la tranquillità e la sicurezza collettiva.

Il **comma 3 dell'art. 1** ha inserito nell'art. 420 c.p. una nuova circostanza aggravante: "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".

Il reato base rimane l'attentato a impianti di pubblica utilità: compiere un fatto diretto a danneggiare o distruggere un impianto di pubblica utilità, salvo il più grave reato, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La nuova aggravante non richiede, testualmente, né l'effettivo danneggiamento dell'impianto né l'interruzione del servizio; aggiunge esclusivamente il contesto della manifestazione pubblica al fatto già tipico e comporta un rilevante irrigidimento sanzionatorio, modulabile dal giudice tra un terzo e la metà.

Vi è da notare che il D.L. 190/2026 ha parallelamente inserito l'art. 420-*bis* c.p., relativo alla violenza organizzata nelle manifestazioni: la fattispecie richiede un gruppo di almeno cinque persone, l'uso o il lancio di specifici oggetti, un concreto pericolo per l'incolumità personale e danni alle cose. Non coincide dunque con l'art. 420 c.p., ma può intersecarlo quando l'azione di gruppo colpisca infrastrutture di pubblica utilità.

Il coordinamento non è lineare. L'art. 420-*bis* c.p. prevede una clausola di riserva per il "più grave reato" e, nelle ipotesi di attacco a infrastrutture energetiche, di trasporto, delle telecomunicazioni o di altri servizi pubblici, contempla un'ulteriore aggravante. Sarà quindi necessario verificare, caso per caso, se ricorrano ipotesi di concorso apparente di norme, assorbimento o concorso materiale, evitando una duplicazione della valutazione del medesimo dato fattuale, ossia la natura pubblica dell'infrastruttura e il contesto di piazza.

Come per la precedente aggravante, anche in questo caso la formula impiegata "nel corso di manifestazioni" è estremamente ampia. Anche in questo caso, una lettura costituzionalmente orientata richiede che il contesto non sia un mero dato cronologico o topografico, ma presenti una connessione effettiva e verificabile con la maggiore gravità del fatto. Diversamente, la medesima condotta contro un impianto verrebbe più severamente sanzionata soltanto perché avvenuta durante una riunione pubblica, senza che ne derivi necessariamente una maggiore offesa al bene tutelato.

Il problema è più sensibile perché l'art. 420 c.p. è già una fattispecie anticipata: punisce il fatto "diretto" a danneggiare o distruggere. L'aggravante amplia ulteriormente la risposta punitiva mediante un elemento di contesto. Il principio di offensività impone pertanto di accertare rigorosamente l'idoneità concreta della condotta rispetto all'impianto e di non desumere automaticamente una maggiore pericolosità dalla sola presenza a una manifestazione. Tale criterio opera come canone ermeneutico per escludere i fatti solo formalmente riconducibili al tipo, ma privi di effettiva offesa.

Il **comma 4 dell'art. 1** introduce il nuovo delitto di "violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche".

La novella prevede due diverse tipologie di condotte delittuose e introduce numerose aggravanti.

La norma incriminatrice di cui al primo comma è così descritta: "salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, partecipando a 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 10.000 a 20.000 euro".

Si tratta di un reato necessariamente plurisoggettivo (gruppo composto da almeno cinque persone), a forma vincolata (utilizzo o lancio di mezzi contundenti, esplosivi o urticanti) di evento (essendo esplicitamente richiesta la produzione di danni a cose), a dolo generico.

Con specifico riferimento al concetto di "gruppo" si osserva innanzitutto come la novella abbia inteso porre l'accento sulla pericolosità insita in una compagine composta da non meno di cinque individui. È inevitabile chiedersi quale potenzialità lesiva possa possedere un insieme di persone così ridotto e se questa specificazione sia necessaria in questi termini.

Inoltre, le locuzioni "gruppo organizzato" e "anche occasionalmente" pongono non pochi problemi interpretativi.

Ebbene, per ricavare il concetto di "gruppo organizzato" occorre richiamare le Sezioni Unite Adami (Cass., ss.uu., 31 gennaio 2013, n. 18374): il gruppo organizzato è un *quid pluris* rispetto al mero concorso di persone, ma un *minus* rispetto all'associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p.. Il parametro Adami è certamente utile, ma non può essere trasferito automaticamente nel nuovo art. 420-*bis* c.p. in ragione della formula diversa impiegata dal Governo nel DL sicurezza: il gruppo deve operare "in modo organizzato anche occasionalmente". La disposizione sembra quindi voler abbassare la soglia rispetto al modello dell'associazione per delinquere e, almeno sul piano letterale, anche rispetto al requisito di non occasionalità individuato dalle Sezioni Unite.

L'espressione "anche occasionalmente" riferita a un gruppo organizzato è altamente problematica sotto il profilo della determinatezza. Se interpretata estensivamente, potrebbe ricomprendere ogni aggregazione che, durante una manifestazione, assuma una minima direzione comune; se interpretata in modo ancora più ampio, rischierebbe di coincidere con la semplice compresenza o con la spontanea convergenza di più manifestanti. In questa prospettiva, l'avverbio "occasionalmente" dovrebbe riferirsi alla durata o alla genesi dell'organizzazione, non alla sua totale estemporaneità. Pertanto, l'organizzazione, individuata dalla norma incriminatrice in oggetto, non dovrebbe coincidere con la preventiva programmazione lecita della manifestazione, ma con l'assetto operativo assunto dal gruppo nella fase degli incidenti e degli scontri.

Di fatto, la novella eleva il contesto temporale e fisico nel quale si svolge l'azione delittuosa (nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico) a elemento costitutivo della fattispecie che finisce, così, per individuare la cornice di rilevanza del disvalore della condotta.

La tecnica legislativa lascia spazio a ulteriori opacità interpretative. Si evidenzia come la norma assuma espressamente il concetto di impiego "illegittimo" di strumenti di per sé assolutamente idonei a

rappresentare, anche solo potenzialmente, una minaccia per la sicurezza pubblica. Verosimilmente, l'uso pleonastico rafforza il disvalore del loro impiego, elidendo la rilevanza penale del mero porto.

Analoghe difficoltà interpretative si individuano sul piano dell'offesa. Da un lato, la nuova fattispecie si presenta come reato di danno alle cose, ma nello stesso tempo è anche un reato di pericolo sia per l'ordine pubblico sia per l'incolumità dei singoli. Tale innesto rischia di vanificare la finalità perseguita con la modifica normativa, oltre a porsi in contraddizione con la collocazione sistematica. Affinché la condotta possa essere punibile, diventa necessario che ricorrano sia il pericolo per la pubblica incolumità sia il danno alle cose.

Per quanto attiene all'elemento soggettivo, sembrerebbe essere sufficiente la mera consapevolezza di partecipare a un gruppo organizzato. Sul punto, si richiama quanto evidenziato poco sopra con riferimento al concetto di "gruppo organizzato anche occasionalmente", locuzione estremamente problematica anche sul piano soggettivo, in quanto potrebbe introdurre una deduzione automatica. Nonostante il dolo debba necessariamente investire tutti gli elementi costitutivi del fatto, non si può escludere che si profili una responsabilità per mera appartenenza o semplice presenza, ossia lo slittamento dal dolo individuale del fatto a un dolo desunto dalla semplice appartenenza al gruppo.

La locuzione "organizzato anche occasionalmente" consentirebbe, in astratto, di ritenere sufficiente un mero coordinamento sorto sul momento. Tale circostanza favorirebbe il ricorso al dolo eventuale. Si tratta di un percorso interpretativo possibile, sebbene la giurisprudenza della Corte di Cassazione abbia ritenuto che la mera previsione astratta che una manifestazione possa degenerare, non equivalga a esprimere accettazione verso la causazione di una condizione di pericolo o di danno (Sezioni Unite Espenhahn - Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343).

Sebbene la prova della responsabilità debba sempre poggiare su elementi individualizzanti, la condotta concretamente tenuta, la disponibilità o l'impiego degli oggetti, la direzione dell'azione, il coordinamento con gli altri e la consapevolezza della loro funzione offensiva restano elementi estremamente complessi da accertare, attesa la concitazione del momento, con il rischio di fondare l'accertamento su mere presunzioni.

Con riferimento al concorso con altre fattispecie delittuose, la clausola di riserva consente di ritenere che il reato in oggetto possa essere assorbito nel più grave reato di cui all'art. 419 c.p., mentre le condotte sanzionate dagli artt. 336 e 337 c.p., rispettivamente per violenza e resistenza a pubblico ufficiale, aggravate ai sensi dell'art. 339 c.p., possano concorrere in ragione del diverso bene giuridico protetto.

La nuova figura si pone idealmente a metà strada tra l'art. 5-*bis* della legge 22 maggio 1975, n. 152 e l'art. 419 c.p. Rispetto all'art. 5-*bis* – introdotto dal c.d. decreto sicurezza 2019, che già punisce con la reclusione da uno a quattro anni chi, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente i medesimi oggetti in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone o l'integrità delle cose – l'art. 420-*bis* c.p. si pone in rapporto di progressione offensiva, contemplando quali elementi specializzanti la realizzazione necessariamente plurisoggettiva e di gruppo e l'evento di danno alle cose; rispetto all'art. 419 c.p., se ne distingue per la diversa

dimensione dell'offesa all'ordine pubblico, che la devastazione presuppone in forma diffusa e indiscriminata.

Tali elementi specializzanti, tuttavia, mostrano una capacità selettiva assai modesta. Il danno alle cose è già autonomamente punito dall'art. 635 c.p., ora anche nella forma aggravata dell'art. 635.1 c.p.; il requisito del gruppo «organizzato anche occasionalmente», legato alla cornice spazio-temporale della singola manifestazione, finisce per smarrire ogni tratto distintivo rispetto al concorso di persone nell'art. 5-*bis* l. 152/1975 o nell'art. 635 c.p., eventualmente aggravato ai sensi dell'art. 112, comma 1, n. 1, c.p. La nuova fattispecie, dunque, non intercetta condotte prima non punite, ma riconduce a un titolo autonomo, e con pena più elevata, fatti già sanzionati con pene di entità paragonabile: il che lascia dubitare della stessa necessità dell'intervento.

La cornice edittale, non particolarmente elevata, permette comunque di applicare l'art. 131-*bis* c.p. ove ne ricorrano i presupposti e salvo che non ricorra una delle aggravanti di cui al secondo comma.

La modifica normativa di fatto prevede due diverse aggravanti a effetto speciale, concernenti: a) la commissione del fatto da parte di soggetti che agiscono travisati o comunque con modalità idonee a rendere difficoltosa l'identificazione; b) la direzione del lancio o dell'utilizzo di oggetti atti ad offendere 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.

Le aggravanti del nuovo art. 420-*bis* c.p., pur accomunate dalla medesima misura dell'aumento, presentano struttura e *ratio* differenti: la prima valorizza l'occultamento dell'identità dell'autore, la seconda la particolare rilevanza pubblicistica dell'obiettivo dell'azione. Entrambe pongono tuttavia problemi di determinatezza e di imputazione soggettiva.

La lettera a) presenta due ipotesi alternative: la commissione del fatto da parte di soggetti travisati oppure mediante modalità comunque idonee a rendere difficoltosa l'identificazione. La seconda formula amplia notevolmente il campo applicativo e rischia di comprendere condotte assai eterogenee: uso di caschi, maschere, sciarpe, cappucci, fumo, oscuramento dell'area o azioni svolte in condizioni tali da ostacolare la ripresa video.

Occorre infine richiamare la possibile sovrapposizione con l'art. 339 c.p., che già considera aggravata la violenza o minaccia commessa da persona travisata, nonché con l'art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152. Di fatto, l'art. 339 c.p. contempla specifiche aggravanti per condotte commesse nel corso di manifestazioni, da più persone riunite o mediante il lancio di oggetti pericolosi. Si determina una sovraesposizione normativa che richiede particolare attenzione, dovendo evitare che il medesimo dato – ad esempio il volto coperto o l'uso di un oggetto contundente – venga valorizzato più volte, prima come elemento della fattispecie, poi come aggravante dell'art. 420-*bis* CP e infine come aggravante di un possibile reato concorrente.

L'aggravante di cui alla lettera b), relativa ai beni pubblici richiede un accertamento concreto della destinazione del bene e della direzione finalistico-materiale del lancio o dell'utilizzo dell'oggetto. Con riferimento a questa specifica circostanza si evidenzia un possibile sovrapposizione con l'art. 420 c.p.. Come si dirà in seguito, la clausola di riserva dell'art. 420-*bis* c.p. dovrebbe orientare verso

l'applicazione dell'art. 420 c.p., ove il fatto sia specificamente diretto a danneggiare o distruggere l'impianto e ne integri gli elementi costitutivi. L'aggravante dell'art. 420-*bis* c.p. dovrebbe invece operare nei casi in cui l'infrastruttura costituisca l'obiettivo dell'azione violenta, ma non ricorrano tutti i presupposti dell'attentato autonomo.

Si evidenzia, infine che, in astratto, le aggravanti potrebbero concorrere tra loro: il soggetto potrebbe agire travisato e contemporaneamente dirigere il lancio contro un'infrastruttura pubblica. Tuttavia, il cumulo dell'aumento da un terzo alla metà per ciascuna circostanza può produrre un sensibile incremento sanzionatorio, soprattutto considerando la multa già elevata e la possibilità di ulteriori contestazioni per danneggiamento, lesioni, violenza o resistenza a pubblico ufficiale andando a stridere con il principio di ragionevolezza.

Il secondo nucleo incriminatore introdotto al terzo comma 3 dell'art. 420-*bis* c.p. punisce chi "incita o istiga alla commissione delle condotte di cui al primo comma", anche mediante strumenti informatici o telematici, con la reclusione da quattro a dodici anni.

Si tratta di una fattispecie distinta da quella relativa all'organizzazione o promozione del gruppo: mentre quest'ultima colpisce la costituzione della struttura collettiva, l'ipotesi in esame riguarda la sollecitazione alla realizzazione delle specifiche condotte violente descritte dal primo comma. Il riferimento normativo non è dunque alla violenza in senso generico, ma alle condotte tipizzate dall'art. 420-*bis*, comma 1, c.p..

Si pongono, anche con riferimento a questa fattispecie, problemi di natura interpretativa.

La norma accosta due termini – "incitamento e istigazione" – senza chiarirne in alcun modo rapporto. Il significato di istigazione può essere ricavato, facendo riferimento all'interpretazione ermeneutica formatasi attorno all'art. 414 c.p.. Questa prospettiva consente un collegamento determinato e causale tra il messaggio e le condotte materiali incriminate dal primo comma. L'oggetto dell'istigazione deve essere individuato nell'incoraggiamento alla commissione delle condotte di cui al primo comma.

Un profilo particolarmente delicato concerne la natura della fattispecie: occorre stabilire se il delitto si consumi con la sola condotta di incitamento o istigazione, purché concretamente idonea, oppure se sia necessario che le condotte di cui al primo comma vengano effettivamente realizzate. Si tratta di un problema non indifferente attesa la rilevante cornice punitiva: la pena prevista, da quattro a dodici anni, appare particolarmente severa se applicata a una condotta che non abbia prodotto né la formazione del gruppo né la realizzazione della violenza.

Inoltre, si porrebbe un problema di coerenza sistematica: l'istigatore, la cui condotta non abbia dato corso a nessuna manifestazione, potrebbe essere punito più gravemente dell'autore materiale di un fatto consumato di cui al primo comma. Questa asimmetria può essere giustificata soltanto se il terzo comma viene interpretato come fattispecie riferita a un contributo effettivamente incidente sulla realizzazione del reato, valorizzando la maggiore capacità di orientamento dell'organizzatore o dell'istigatore.

Dal momento che l'art. 420-*bis*, comma 3, c.p. non contiene formule come "per il solo fatto dell'istigazione", utilizzate dall'art. 414 c.p., né richiama espressamente l'ipotesi di istigazione non accolta prevista dall'art. 115 c.p., appare preferibile questa lettura restrittiva e costituzionalmente

orientata, secondo cui l'incitamento o l'istigazione assumono rilevanza autonoma quando abbiano contribuito causalmente alla realizzazione delle condotte del primo comma. In questa prospettiva, il terzo comma non sarebbe una mera incriminazione di atti preparatori, ma una fattispecie autonoma destinata a colpire forme tipizzate di concorso morale o materiale nella violenza organizzata.

Neppure l'interpretazione restrittiva, tuttavia, scioglie ogni riserva. Il terzo comma, infatti, tipizza forme concorsuali in un reato privo di una propria identità, equiparando contributi profondamente diversi e separandoli dall'ipotesi base con un divario sanzionatorio difficilmente compatibile con i princìpi di ragionevolezza e di proporzionalità della pena (artt. 3 e 27, comma 3, Cost.).

Nel complesso, l'istigazione telematica dovrà essere sottoposta a un rigoroso giudizio ex ante di idoneità concreta, fondato sul contenuto del messaggio, sui destinatari, sulle modalità di diffusione, sul contesto spazio-temporale e sulla prossimità dell'azione sollecitata. Solo una simile interpretazione consente di preservare il confine tra il diretto incitamento alla violenza, penalmente rilevante, e la manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 Cost..

L'ultimo comma dell'art. 420-*bis* c.p. prevede una circostanza aggravante a effetto speciale, destinata a operare quando dalle condotte descritte dal primo comma derivino lesioni personali: in tal caso, le pene previste dagli artt. 582, 583, 583-*quater* e 583-*quinquies* c.p. sono aumentate da un terzo alla metà.

Il **comma 5 dell'art. 1** introduce nell'art. 582, comma secondo, c.p. il riferimento al comma primo dell'art. 583-*quater* c.p. Per effetto di tale intervento sull'art. 582 c.p., le lesioni personali cagionate a un pubblico ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, c.p. vengono ricomprese tra le ipotesi di lesioni personali procedibili d'ufficio.

È noto che l'art. 583-*quater* c.p. è stato oggetto di più aggiunzioni normative – da ultimo ad opera del D.L. 23/2026, convertito con modificazioni dalla L 54/2026 – con le quali è stato previsto un trattamento sanzionatorio più severo qualora le lesioni personali siano cagionate a taluni soggetti e a tale inasprimento della risposta sanzionatoria si è in genere accompagnata l'introduzione della procedibilità d'ufficio.

Il decreto-legge, dunque, nel prevedere adesso la procedibilità d'ufficio delle lesioni personali di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, c.p. contribuisce a uniformare il regime di procedibilità di tali ipotesi aggravate.

La previsione, tuttavia, risulta problematica almeno sotto due profili. Da una parte, l'estensione della procedibilità d'ufficio non risulta indispensabile per la maggiore tutela dei soggetti interessati e si pone in contrasto con il favor per la procedibilità a querela di parte mostrato dal legislatore degli ultimi anni, anche per ragioni di economia processuale.

Allo stesso tempo, l'introduzione della procedibilità d'ufficio per la predetta ipotesi può dare luogo a dubbi in punto di ragionevolezza dal momento che, a questo punto, un numero sempre più esiguo di ipotesi tra quelle contenute nell'art. 583-*quater* c.p. rimane fuori da tale regime di procedibilità: forse, allora, sarebbe stato meglio cogliere l'occasione per una riformulazione organica della procedibilità di queste ultime.

Il **comma 6 dell'art. 1**, prevede l'aggiunzione dell'art. 635.1 c.p., rubricato «Danneggiamento commesso da un gruppo organizzato», che stabilisce un aumento di pena da un terzo alla metà quando le condotte di cui all'art. 635, commi primo, secondo e terzo, c.p. siano poste in essere da un gruppo organizzato anche occasionalmente di almeno cinque persone.

La previsione, volta a prevedere un aggravamento di pena allorché il danneggiamento sia realizzato da più persone, pone alcune criticità sul piano della tecnica legislativa adoperata.

Difatti, la numerazione "635.1" e il rinvio all'art. 635 c.p. per l'individuazione del precetto inducono a pensare che sarebbe stato preferibile, e maggiormente in linea con il principio di tassatività, intervenire direttamente sull'art. 635 c.p. attraverso l'aggiunzione di un apposito comma o di un periodo (che, ad esempio, si sarebbe potuto inserire a chiusura del comma terzo).

Al contempo, genera perplessità il riferimento al «gruppo organizzato anche occasionalmente di almeno cinque persone».

Il riferimento al «gruppo organizzato» è stato di recente utilizzato anche nell'art. 628-*bis* c.p. («Rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato») dovuto al D.L. 23/2026, come detto convertito con modificazioni dalla L. 54/2026, nel quadro della quale non manca di esporsi a dubbi ermeneutici. Un'espressione simile a quella presente nell'art. 635.1 c.p. viene usata dallo stesso decreto-legge, all'art. 1, comma secondo, per l'art. 420-*bis* c.p.

L'utilizzo di questa espressione alimenta qui le perplessità in quanto, nonostante in questa occasione il legislatore abbia precisato che il numero dei partecipanti deve essere di almeno cinque persone, la connotazione del gruppo come organizzato e la possibile occasionalità appaiono elementi fra loro in contrasto. La qualificazione del gruppo come «organizzato», infatti, dovrebbe spingere a richiedere la sussistenza di un *quid pluris* rispetto al mero concorso di persone nel reato, ma questo profilo sembra porsi in direzione opposta rispetto alla natura occasionale.

Così formulata, allora, la previsione di cui all'art. 635.1 c.p. potrebbe comportare esiti incerti sul piano applicativo. Si sarebbe potuta usare l'espressione "persone riunite".

§§§

Con l'**art. 2** e con l'**art. 3, comma 1, lett. b)**, si estende, nuovamente, la possibilità di ricorso al c.d. arresto in flagranza differita.

Sembra, purtroppo, confermarsi la tendenza alla canonizzazione di quest'istituto, in origine dalla natura eccezionale. L'arresto in flagranza differita, infatti, coniato per contrastare la violenza negli stadi, ebbe la sua prima sperimentazione con il D.L. 336/2001; una prima sperimentazione alquanto breve, dato che, in sede di conversione l'istituto incassò il voto negativo del Parlamento in quanto ritenuto una misura restrittiva della libertà personale non conforme ai principi costituzionali. Con il D.L. 28/2003 venne inserito nell'art. 8 comma 1-*ter* della L. 13 dicembre 1989 n. 401, recante la disciplina base in materia di repressione degli episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive. Sennonché, i dubbi circa la costituzionalità dell'arresto differito, manifestati nel corso del dibattito parlamentare ed evidenziati anche dalla Commissione Affari costituzionali, indussero il Parlamento, in fase di conversione, a introdurre la temporaneità della misura precautelare *de qua* in ragione del fatto che

costituiva una deroga a quelli che erano i criteri in base ai quali la legge ordinaria individuava la nozione di flagranza (i.e. una deroga ai principi costituzionali animanti la materia). L'istituto venne prorogato a più riprese sino alla stabilizzazione per il tramite del D.L. 53/2019 (c.d. Decreto sicurezza bis), convertito con modificazione nella L. 77/2019.

I presupposti legittimanti il differimento dell'arresto erano qui indicati ne: 1) la impossibilità, per ragioni ambientali, di procedere all'arresto in flagranza ex art. 382 c.p.p., determinata da motivi di sicurezza e incolumità pubblica; 2) la disponibilità di documentazione videofotografica o altri motivi oggettivi (successivamente espunti) comprovanti inequivocabilmente il fatto e la sua riferibilità al presunto autore; 3) il termine massimo: l'arresto doveva essere compiuto non oltre il tempo necessario per l'identificazione del soggetto e, comunque, non oltre le 36 ore, poi divenute 48. L'arresto differito era circoscritto ai reati commessi con violenza alle persone o alle cose per i quali era previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo, nonché ai delitti di cui all'art. 6-*bis*, comma 1, e art. 6, commi 1 e 6, della L. 401/1989, vale a dire lancio di materiale pericoloso e violazione del divieto di accesso ai luoghi di determinate manifestazioni sportive imposto dal questore.

La naturalizzazione definitiva dell'istituto si è avuta per il tramite della dalla L. 168/2023 sulla repressione della violenza contro le donne e domestica; legge con la quale è stato introdotto l'art. 382-*bis* c.p.p., oggetto dell'odierno intervento ampliativo. Con tale provvedimento, la flagranza differita venne sganciata dalla primigenia impossibilità di procedere, determinata da ragioni di sicurezza e incolumità pubblica. Il presupposto sostanziale di legittimazione è qui venuto ad essere la difficoltà di percezione diretta – stante la natura tendenzialmente inframuraria delle condotte di cui agli artt. 387-*bis*, 572 e 612-*bis* c.p..

Grossomodo, identica ragione legittimante è da riconoscersi con riguardo ai reati ambientali contemplati dal comma 1.1 dell'art. 382-*bis* c.p.p., introdotto con il D.L. 116/2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla L. 147/2025.

Nell'attuale architettura della disposizione, la sicurezza o l'incolumità, pubblica o individuale, tornano a giustificare il ricorso al differimento dello stato di flagranza nei casi di reati commessi in danno degli esercenti le professioni sanitarie nell'esercizio delle funzioni, all'interno delle strutture sanitarie (comma 1-*bis*, introdotto con il D.L. 137/2024, convertito con modificazioni dalla L. 171/2024), nonché del reato di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, C.d.S. (fuga in caso di controllo o posto di blocco).

Ora, con l'art. 2 del D.L. 190/2026 al comma 1.1. – che, come visto, contemplava solo reati ambientali – sono aggiunti i seguenti delitti: "devastazione e saccheggio" (art. 419 c.p.), "attentato a impianti di pubblica utilità" (art. 420 c.p.), il reato di nuovo conio di "violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche" di cui all'art. 420-*bis* c.p., e l'altrettanto nuovo delitto di "Danneggiamento commesso da un gruppo organizzato" di cui all'art. 635.1 c.p..

Deve rilevarsi come, con l'interpolazione delle predette fattispecie nel comma 1.1. dell'art. 382-*bis* c.p.p., la prima conseguenza è rappresentata dalla irrilevanza delle situazioni di pericolo invece in origine contemplate e poi previste nel secondo e terzo capoverso della disposizione.

Gli aspetti critici appaiono evidenti.

In primo luogo, e in termini generali, in quanto strumento derogatorio degli ordinari schemi procedimentali in materia *de libertate*, l'arresto in flagranza differito deve essere confinato entro un perimetro casistico il più limitato possibile; ciò poiché ad una sua maggiore estensione corrisponde, in modo direttamente proporzionale, la sempre maggior frizione con il parametro costituzionale di cui all'art. 13, comma 3, Cost., che, nel riconoscere all'autorità di pubblica sicurezza il potere di iniziativa di adottare misure provvisorie restrittive della libertà personale, senza alcun provvedimento del magistrato, ne condiziona anche l'esercizio ai "casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge".

In secondo luogo, occorre interrogarsi sull'effettivo fondamento pubblicistico dell'arresto in flagranza differito alla luce della complessiva architettura precautelare; in altri termini, occorre chiedersi quale sia l'esigenza giustificativa dello strumento in esame. Partendo dal presupposto ambientale della difficoltà di arresto *in loco*, alla luce delle specificità dei delitti per i quali è stato introdotto, e in specie dell'art. 420-*bis* c.p., non è irragionevole immaginare che l'identificazione dei soggetti avvenga a diversi giorni di distanza dai fatti. Distanza ulteriormente implementata dal tempo massimo di convalida dell'arresto differito, ossia di ulteriori 48 ore. Se così fosse, residuerebbero non pochi dubbi sulla necessità e sull'urgenza dell'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza, posto che un eventuale pericolo di fuga o di reiterazione del reato sarebbe utilmente fronteggiabile mediante il ricorso al sistema cautelare canonico. La fattispecie concreta non sarebbe così sottratta alla garanzia della giurisdizionalità originaria del procedimento sulla libertà personale.

Sorge immediatamente l'interrogativo circa la *ratio* della previsione, che non è sicuramente la tutela dell'ordine pubblico, considerato che alla stessa può giungersi secondo le ordinarie vie costituzionalmente equilibrate. E visto che così è, allora, sembra lecito sostenere che la previsione sia animata dalla volontà di degiurisdizionalizzare, poco a poco, l'*iter* restrittivo della libertà personale, rafforzando, sempre poco a poco, le facoltà di intervento diretto delle forze di polizia.

Infine, un problema particolare lo pone l'art. 2 del D.L. 190/2026 nella parte in cui legittima il differimento dell'arresto in flagranza in relazione al delitto di cui all'art. 635.1 c.p.; il danneggiamento deve essere qui realizzato da un gruppo organizzato di almeno cinque persone. Il richiamo numerico è in linea con quanto previsto dall'art. 420-*bis* c.p.. Tuttavia, oltre all'indicazione quantitativa del *minimum* di persone, tra le due disposizioni incriminatrici non vi è alcuna ulteriore correlazione. L'art. 635.1. c.p., infatti, non ha come elemento costitutivo il "contesto tumultuoso", per come declinato del reato di violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche. Allora, posto che il contesto dell'agitazione collettiva è possibile ma non necessario, l'arresto in flagranza differita è di fatto previsto anche per ipotesi concrete che non portano con sé alcuna difficoltà d'intervento immediato, con la diretta conseguenza d'agevolare possibili prassi degenerate di polizia, che aggirerebbero le garanzie della giurisdizionalità su base sostanzialmente arbitraria.

L'**art. 3, comma 1, lett. b)**, concerne l'assetto cautelare nei confronti di persone minorenni, che poggia su una struttura normativa triadica: 1) applicabilità dell'arresto in flagranza differita anche nei confronti di costoro (art. 16, comma 1-*bis*, DPR n. 448/1988); 2) operatività nei confronti di soggetti con età compresa tra i 16 e i 18 anni della presunzione di adeguatezza della custodia carceraria (art. 19, comma

2, DPR n. 488/1988); 3) applicabilità della custodia cautelare in carcere anche per i delitti di cui all'art. 337, 420-bis e 635.1 c.p..

Quanto al punto 1), non può che rimandarsi a quanto già osservato in merito alla trattazione generale dell'istituto, con l'unica precisazione che le esigenze di limitazione applicativa si fanno, nel contesto ora in considerazione, ancor più pressanti, alla luce delle condizioni personologiche del destinatario del provvedimento precautelare; un soggetto minorenne nei confronti del quale le garanzie procedurali connesse alla restrizione della libertà personale hanno sempre avuto un peso ponderale particolarmente pregnante, stante la necessità di evitare l'interruzione del processo educativo in atto (rif. art. 19, comma 2).

Un peso ponderale che deve essere riconosciuto, anche con maggior forza, nel contesto cautelare *stricto sensu* inteso. Vengono in rilievo, per l'appunto, il citato art. 19 e l'art. 23 DPR n. 448/1988.

Quanto all'art. 19 – punto 2) – la previsione è, come anticipato, quella della presunzione di adeguatezza della custodia carceraria ex art. 275, comma 3, c.p.p. Siffatta norma si espone a dubbi di compatibilità costituzionale. Occorre sul punto osservare come la Corte costituzionale, sebbene nell'ambito dell'esecuzione penale, abbia progressivamente costruito uno statuto privilegiato per l'imputato minorenne. Le più recenti pronunce che vengono in rilievo sono la sentenza n. 90 del 2017, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma, 9 c.p.p. nella parte in cui non prevede la sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti di persone minorenni condannate per i reati di cui all'art. 4-*bis* ord. pen., nonché la sentenza n. 263 del 2019, con la quale è stato dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 3, D.LGS. 121/2018, che richiamava l'art. 4-*bis* ord. pen., affermando che le presunzioni assolute di pericolosità sono incompatibili con il principio di progressività trattamentale.

Ne emerge un principio generale: nel sistema minorile ogni preclusione legata al titolo di reato deve cedere a una valutazione concreta e individualizzata del magistrato di sorveglianza sul percorso educativo del condannato.

E, alla luce dell'inciso contenuto nell'art. 19, comma 2, DPR 488/1988 per il quale deve tenersi conto, nel contesto cautelare, della necessità di non interrompere il processo educativo in atto, non appare irragionevole ritenere che anche le presunzioni di cui all'art. 275, comma 3, c.p.p. siano incompatibili con il complessivo assetto procedurale minorile. *Mutatis mutandis*, le esigenze connesse alle condizioni personologiche dell'imputato minorenne appaiono destinatarie d'una tutela privilegiata anche nella fase originaria della restrizione della libertà personale; ragion per cui si ritiene non venga meno, in questa sede, «la necessità di valutazioni flessibili e individualizzate, dirette a perseguire, con il recupero del minore, la finalità rieducativa della pena» (Corte cost. n. 90 del 2017).

L'individualizzazione del trattamento cautelare torna all'ordinaria estensione in riferimento al punto 3) sopra indicato, ossia l'art. 23 DPR 488/1988, che disciplina la custodia cautelare. Qui, con il D.L. 190/2026 si aggiungono tre diverse fattispecie in relazione alle quali la custodia cautelare è possibile: resistenza a pubblico ufficiale, violenza organizzata nel corso di manifestazioni pubbliche, danneggiamento commesso da un gruppo organizzato.

La scelta è indubbiamente di stampo meramente politico; in disparte l'art. 420-*bis* c.p., le cui manifestazioni concrete possono assumere le più variegate forme – così discendendone diversi livelli di

gravità in concreto -, l'interrogativo circa l'opportunità della previsione si affaccia con riguardo alle ulteriori due ipotesi delittuose. In particolare, appare adeguata, in via astratta e prognostica, – tenuto conto dell'età dell'autore materiale del reato e, quindi, dello sviluppo della persona – la custodia cautelare in relazione ai delitti di resistenza e di danneggiamento da parte di gruppi organizzati? Qui, pur potendosi immaginare diverse manifestazioni criminose in punto di gravità obiettiva, si ritiene che le stesse, in ogni caso, si collochino entro una soglia di pericolosità che difficilmente potrà determinare livelli di allarme tali da giustificare – soprattutto in considerazione della minore età dell'autore materiale – il ricorso alla *extrema ratio* della custodia carceraria. Tornando all'origine, la scelta null'altro ha se non un fondamento meramente politico. La domanda allora è generale: fino a che punto l'ordinamento penale deve piegarsi alle esigenze di "comunicazione" politica?

§§§

L'**art. 4 del D.L. 190/2026**, introducendo il comma 2-*bis* nell'art. 110 R.D. 12/1941 (Ordinamento giudiziario), configura uno strumento organizzativo straordinario, destinato a situazioni in cui eventi di ordine pubblico generano o possono generare una massa di arresti in flagranza tale da mettere a rischio il rispetto dei termini legali per le convalide. In tali circostanze, il dirigente dell'ufficio giudiziario competente può attivare, con richiesta motivata, una procedura accelerata che consente l'adozione, entro 24 ore, di misure organizzative ex art. 110, comma 1, senza attendere il parere del consiglio giudiziario, che interverrà successivamente per le valutazioni di competenza.

Le "misure organizzative" di cui al primo comma dell'art. 110 del R.D. 12/1941, in particolare, hanno la funzione di assicurare il corretto funzionamento dell'ufficio (distribuendo carichi di lavoro, turni, affari e servizi tra magistrati e personale), garantire efficienza, economicità e razionalità dell'azione giudiziaria (in coerenza con i principi di buon andamento e trasparenza che, per la pubblica amministrazione, sono dettati dagli artt. 97 e 28 Cost.), creare un quadro chiaro di competenze e responsabilità interne, così da evitare disfunzioni, sovrapposizioni o vuoti di gestione.

In via ordinaria, l'adozione di dette misure organizzative è assistita dal parere del consiglio giudiziario, che costituisce presidio di equilibrio tra esigenze di efficienza e garanzie di indipendenza interna ed esterna della magistratura.

Il nuovo comma 2-*bis* introduce, quindi, una procedura eccezionale e accelerata rispetto allo schema ordinario dell'art. 110: entro 24 ore dalla "richiesta del dirigente dell'ufficio giudiziario competente" si procede con l'applicazione delle misure organizzative necessarie previste dal primo comma dell'art. 110, "senza attendere il parere del consiglio giudiziario", al quale comunque la richiesta e il provvedimento sono poi trasmessi "per le valutazioni di competenza".

Rispetto al modello ordinario, pertanto, si determina: a) l'anticipazione temporale del potere organizzativo (decisione entro 24 ore); b) la sospensione del requisito del previo parere del consiglio giudiziario, sostituito da un controllo ex post; c) la conferma del ruolo consultivo del consiglio giudiziario, che potrà valutare la congruità e l'eventuale protrazione o rimodulazione delle misure straordinarie.

L'eccezionalità della procedura di nuovo conio è giustificata dal collegamento espresso con eventi di ordine pubblico che comportano un numero rilevante di arresti in flagranza, situazione che, se non

gestita, rischia di mettere in crisi il rispetto dei termini per le convalide e, quindi, le garanzie di libertà personale previste dal codice di procedura penale.

Orbene, l'espressione "eventi incidenti sull'ordine pubblico" è volutamente ampia, tale da ricomprendere: manifestazioni o tumulti degenerati in violenze diffuse; scontri di piazza, disordini in occasione di eventi sportivi; episodi di violenza organizzata o di criminalità diffusa che impongano interventi di polizia in massa. Non viene in considerazione qualsiasi evento mediaticamente rilevante, ma solo le situazioni che determinano, o possono determinare, una pressione straordinaria sul sistema delle convalide e delle misure cautelari, con rischio di blocco o grave rallentamento dell'ufficio.

Il secondo presupposto, come detto, è che gli eventi in questione "possono comportare o hanno comportato un numero rilevante di arresti in flagranza". Poiché la norma non definisce quantitativamente cosa sia "numero rilevante", sarà necessaria un'interpretazione necessariamente contingente che tenga conto della dimensione e capacità ordinaria dell'ufficio (un numero può essere "rilevante" per un piccolo tribunale e non per un grande distretto), del carico medio di convalide gestito in condizioni ordinarie e delle risorse disponibili (magistrati, personale, aule, sistemi informatici).

In buona sostanza la procedura accelerata è finalizzata a "consentire che le procedure di convalida vengano definite nei tempi previsti dalla legge", giacché, in caso di numerosi arresti in un arco temporale ristretto, l'ordinaria organizzazione dell'ufficio potrebbe non essere sufficiente a garantire la fissazione tempestiva delle udienze di convalida, la presenza di giudici e personale di cancelleria in numero adeguato, nonché la corretta gestione dei fascicoli, delle notifiche e delle registrazioni. Attraverso una migliore organizzazione degli uffici, pertanto, s'intende tutelare l'ordine pubblico ma anche presidiare le garanzie processuali connesse all'arresto, evitando che la massa di procedimenti determini violazioni dei termini o trattamenti diseguali.

Il punto dolente della novella è certamente rappresentato dall'espressione "eventi incidenti sull'ordine pubblico", come detto assai ampia e priva di definizione legislativa specifica, il che può generare margini di discrezionalità significativi nell'attivazione della procedura straordinaria. Per evitare abusi o estensioni improprie, quindi, è necessario che si sviluppi una prassi di motivazione puntuale nelle richieste dei dirigenti e nei provvedimenti di applicazione, ma anche che il consiglio giudiziario, in sede di valutazione ex post, controlli la congruità del ricorso allo strumento suggerendo, se del caso, correttivi o limiti temporali.

Anche l'indeterminatezza del concetto di "numero rilevante" può creare incertezza applicativa. In tal caso il ruolo del consiglio giudiziario, attraverso linee di indirizzo e valutazioni successive, può contribuire a omogeneizzare le prassi e a prevenire utilizzi eccessivamente estensivi o, al contrario, troppo restrittivi dello strumento.

§§§

L'**art. 5 del D.L. 190/2026** si colloca nel solco delle più recenti politiche legislative in materia di sicurezza urbana e di contrasto alla devianza minorile, ponendo al centro dell'intervento non solo il minore autore del fatto, ma anche – e soprattutto – l'esercente la responsabilità genitoriale, destinatario di una specifica reazione sanzionatoria di natura amministrativa.

La disposizione prevede, al comma 1, che quando il minore, anche non imputabile, partecipa alla commissione di determinati reati di particolare allarme sociale (individuati mediante rinvio all'art. 10, comma 6-*quater*, del D.L. 14/2017, nonché ad alcune fattispecie del codice penale quali, tra le altre, devastazione e saccheggio, attentati a impianti di pubblica utilità, danneggiamento informatico) l'esercente la responsabilità genitoriale sia assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (pagamento di una somma da 500 a 1.000 euro, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

In caso di reiterazione della condotta del minore, descritta al comma 2, la sanzione amministrativa viene inasprita (prevedendo il pagamento di una somma da 1.000 a 2.000 euro, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto); in questo caso il Prefetto, oltre al riconosciuto potere sanzionatorio, ha una ulteriore possibilità (comma 3), ovvero di segnalare la situazione al Tribunale per i Minorenni del luogo di residenza del genitore, al fine di attivare progetti personalizzati di sostegno alla funzione educativa, così innestando, sul piano sanzionatorio, un profilo di intervento para assistenziale e rieducativo, che richiama i principi del processo penale minorile in tema di centralità dell'interesse del minore e di valorizzazione del ruolo della famiglia.

Opportuno a questo punto considerare come la responsabilità del genitore sia costruita secondo un modello che richiama espressamente la logica della presunzione di colpa propria dell'art. 2048 c.c.: il genitore è sanzionato salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto, formula che riecheggia la clausola liberatoria civilistica in tema di responsabilità per fatto illecito del minore, fondata sulla duplice presunzione di culpa in educando e in vigilando.

Sotto il profilo operativo, la norma, al comma 3, non si limita a introdurre una sanzione pecuniaria, ma attribuisce al Prefetto un ruolo centrale non solo nell'irrogazione della sanzione, secondo la richiamata disciplina generale della legge 24 novembre 1981, n. 689 (comma 4), bensì anche nella liquidazione dei danni cagionati ai beni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, disponendo il pagamento, a carico del genitore, di una somma a titolo risarcitorio in favore delle amministrazioni danneggiate, quest'ultima secondo la previsione di cui al comma 5.

Il successivo comma 6 si occupa, poi, del meccanismo di opposizione all'ingiunzione prefettizia appena descritta, limitando il tempo per proporla in giorni 40 ed applicando lo schema impugnativo di cui all'articolo 32, commi 1 e 3, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, che disciplinano la tipologia di rito (ordinario di cognizione) e la possibile inibitoria dell'esecutività della sanzione (comma 3).

La stessa disposizione disciplina, infine al comma 7, il rapporto con la tutela dei privati danneggiati, prevedendo che l'ordinanza ingiunzione prefettizia e gli atti su cui essa si fonda abbiano *ex lege* dignità di prove scritte idonee, ai sensi dell'art. 634 c.p.c., per la proposizione di un ricorso per decreto ingiuntivo nei confronti del genitore, con possibilità di concessione della provvisoria esecutività ai sensi dell'art. 642 c.p.c..

Il quadro che ne risulta da questa struttura normativa è quello di una responsabilità amministrativa del genitore per fatto del minore che, pur mutuando dal diritto civile la struttura presuntiva e la clausola liberatoria dell'art. 2048 c.c., se ne distacca per la diversa natura della reazione (sanzionatoria e in parte

risarcitoria, ma in sede amministrativa), per il ruolo dell'autorità prefettizia e per il collegamento con specifiche fattispecie di reato selezionate dal legislatore in ragione del loro impatto sull'ordine pubblico.

In questa prospettiva, il precedente "pacchetto sicurezza", oggetto dello schema di decreto-legge del 5 febbraio 2026, offre, per cenni un utile termine di raffronto.

Dal precedente commento all'art. 2 di tale schema emerge infatti l'adozione di una tecnica normativa analoga, caratterizzata da un intenso ricorso ai rinvii intertestuali e dalla stratificazione su discipline pregresse. Il legislatore del precedente pacchetto, muovendo anch'esso dall'esigenza di fronteggiare fenomeni di violenza giovanile e di devianza minorile, aveva già previsto forme di ammonimento del questore nei confronti di minori e, in caso di reiterazione delle condotte dopo l'ammonimento, sanzioni amministrative a carico dei genitori, irrogate dal prefetto, in relazione a reati quali lesioni, rissa, violenza privata e minaccia con armi, sequestro di persona e cyberbullismo.

Sotto il profilo della tecnica normativa, le analogie sono evidenti: in entrambi i casi si assiste all'innesto di nuove misure su un tessuto normativo preesistente, mediante rinvii a disposizioni del codice penale, a provvedimenti emergenziali precedenti (come il D.L. 14/2017), alla L. 689/1981 per la disciplina generale degli illeciti amministrativi e al D. LGS. 150/2011 per il rito delle opposizioni. La scelta di non costruire un sistema autonomo e autosufficiente, ma di rinviare a più testi normativi eterogenei, è tipica della legislazione d'urgenza in materia di sicurezza: essa consente di innestare rapidamente nuovi tasselli nel mosaico esistente, ma al prezzo di una crescente complessità applicativa e di una certa opacità sistematica, che costringe l'interprete a un continuo lavoro di ricostruzione coordinata delle fonti.

Rispetto al precedente schema del 5 febbraio 2026, tuttavia, l'art. 5 del D.L. 190/2026 appare segnare un salto di qualità, sia perché concentra la propria attenzione su reati di particolare gravità e allarme sociale – devastazione, attentati a impianti di pubblica utilità, danneggiamenti informatici – sia perché attribuisce al prefetto non solo la funzione sanzionatoria, ma anche un penetrante potere di liquidazione del danno in favore delle amministrazioni pubbliche, trasformando l'ordinanza ingiunzione in un perno probatorio anche per l'azione monitoria dei privati.

È proprio l'innesto di questo modello sulla tradizionale disciplina civilistica dell'art. 2048 c.c. a porre le questioni interpretative più delicate.

Il modello delineato è, dunque, formalmente colposo, anche se si riferisce ad una (severa) prova liberatoria.

L'art. 5 del D.L. 190/2026 riprende, dunque, quasi testualmente la clausola liberatoria civilistica, trasportandola però in un contesto diverso: non più in un giudizio civile, in cui il danneggiato agisce contro il genitore per il ristoro del pregiudizio subito, ma in un procedimento amministrativo sanzionatorio, in cui l'autorità prefettizia accerta il fatto di reato del minore, presume la responsabilità del genitore e gli irroga una sanzione pecuniaria, eventualmente accompagnata da una liquidazione del danno in favore delle amministrazioni pubbliche.

Tale impostazione accentua i tratti oggettivizzanti dell'art. 2048 c.c., pur richiamandone la struttura.

L'accertamento della colpa genitoriale è sostituito da una presunzione legale, superabile solo con una prova liberatoria che, soprattutto in presenza di fatti di particolare gravità e complessità organizzativa, rischia di tradursi in un onere probatorio difficilmente assolvibile.

Questo irrigidimento è reso ancor più problematico dalla circostanza che il fatto del minore è, in prima battuta, accertato in sede amministrativa, senza la necessaria correlazione con un previo accertamento penale della responsabilità del minore stesso e con i limiti, a volte sommari della disciplina amministrativa, in cui si assiste ad un contraddittorio "differito", solo successivo all'irrogazione della sanzione, mediante i meccanismi impugnativi. La norma, infatti, non esige una condanna penale, ma si limita a fare riferimento alla partecipazione del minore alla commissione di fatti costituenti reato, lasciando intendere che l'accertamento amministrativo possa prescindere dall'esito del procedimento penale o addirittura precederlo.

Sotto il profilo costituzionale, questo assetto solleva alcuni interrogativi, in particolare con riguardo agli artt. 3, 24 e 27 Cost.

In relazione all'art. 3, occorre interrogarsi sulla ragionevolezza di un sistema che, da un lato, equipara situazioni profondamente diverse – genitori gravemente negligenti e genitori che abbiano posto in essere un sistema educativo e di vigilanza adeguato, ma che si trovino di fronte a condotte imprevedibili del minore – e, dall'altro, introduce una evidente disparità di trattamento tra soggetti danneggiati pubblici e privati, attribuendo ai primi un canale privilegiato di ristoro in sede amministrativa e costringendo i secondi ad attivarsi in sede civile, seppure con l'ausilio probatorio dell'ordinanza prefettizia.

Quanto all'art. 24 Cost., la concentrazione in capo al prefetto di poteri di accertamento del fatto, di irrogazione della sanzione e di liquidazione del danno in favore delle amministrazioni pubbliche rischia di comprimere, sul piano sostanziale, il diritto di difesa del genitore, il quale si trova a dover contestare in sede di opposizione non solo la sanzione, ma anche l'accertamento del fatto di reato ipotizzato a carico del minore, ancor prima che l'accertamento penalistico, che è la sede naturale di accertamento con la previsione anche di strumenti di difesa, abbia luogo. E tale aspetto diviene centrale e preminente anche rispetto alla stessa quantificazione del danno operata dall'autorità amministrativa. Pur essendo astrattamente garantito l'accesso al giudice, la posizione processuale del genitore appare gravata da una significativa asimmetria, anche in ragione del valore probatorio qualificato riconosciuto all'ordinanza prefettizia e agli atti su cui essa si fonda.

In riferimento all'art. 27 Cost., sebbene si sia formalmente al cospetto di una sanzione amministrativa e non penale, stante l'afflittività della stessa ed i presupposti di accertamento "sommario" del reato, non può essere del tutto eluso il problema della personalità della responsabilità e del divieto di responsabilità per fatto altrui. Il collegamento diretto della sanzione al fatto di reato del minore, senza un autonomo accertamento della condotta colposa del genitore, avvicina il modello a forme di responsabilità sostanzialmente oggettiva, che la giurisprudenza costituzionale ha sempre guardato con sospetto, specie quando incidono su situazioni soggettive protette, quali la responsabilità genitoriale o il nucleo essenziale dei diritti fondamentali della persona.

Non può infine trascurarsi il rapporto di questa disciplina con l'evoluzione recente del processo penale minorile, segnata da un rafforzamento del ruolo dei genitori e delle figure di riferimento affettivo nel garantire al minore un'assistenza affettiva e psicologica in ogni stato e grado del procedimento, nonché da interventi legislativi che, in presenza di genitori coinvolti in contesti criminali gravi, prevedono un raccordo strutturato con la giurisdizione minorile per la valutazione delle misure più idonee a tutelare l'interesse del minore. In tale contesto, un intervento che si limiti a colpire i genitori sul piano patrimoniale, senza un adeguato coinvolgimento del tribunale per i minorenni nella valutazione complessiva della situazione familiare, rischia di apparire disallineato rispetto all'orientamento di fondo dell'ordinamento, sempre più attento a coniugare esigenze di sicurezza con la protezione effettiva dei diritti del minore.

In conclusione, l'art. 5 del D.L. 190/2026 si presenta come la tappa più recente di una tendenza legislativa volta a responsabilizzare in modo sempre più marcato i genitori per i fatti di reato commessi dai figli minori, attraverso strumenti amministrativi che si affiancano alla tradizionale responsabilità civile ex art. 2048 c.c. e che condividono con essa la struttura presuntiva e la clausola liberatoria, ma se ne distaccano per la diversa natura, per il ruolo centrale dell'autorità prefettizia e per l'intreccio con esigenze di ordine pubblico e di tutela dei beni pubblici.

Sul piano delle garanzie, il modello delineato appare esposto a rilievi critici in ordine alla ragionevolezza della presunzione di responsabilità genitoriale, alla piena effettività del diritto di difesa e al rispetto del principio di personalità della responsabilità, imponendo una lettura costituzionalmente orientata che valorizzi, per quanto possibile, il carattere non meramente formale della prova liberatoria e che assicuri un controllo giurisdizionale effettivo e penetrante sulle valutazioni compiute dall'autorità amministrativa.

§§§

L'**art. 6 del D.L. 190/2026** sull'art. 3 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D.LGS. 159/2011), introducendo una nuova ipotesi di avviso orale con divieto di radunarsi in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

La *ratio* dichiarata è colmare un "vuoto" della disciplina previgente rispetto alle situazioni in cui la pericolosità deriva in modo qualificato dalla dinamica di gruppo, cioè dalla presenza di più soggetti minacciosi, molesti o turbolenti in contesti di aggregazione pubblica, dinamica che favorisce e rafforza atteggiamenti aggressivi o il compimento di atti violenti.

La disposizione opera tre interventi sul codice antimafia.

1) Nuovo comma 5-*bis* dell'art. 3 [lett. a), n. 1)]: 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 specificamente individuati, anche limitatamente a determinate fasce orarie.

La misura si applica solo a soggetti con indice di pericolosità qualificato: destinatari, nei cinque anni precedenti, di foglio di via (art. 2), avviso orale (art. 3), DASPO urbano (artt. 10, 13, 13-*bis* D.L. n.

14/2017), ovvero condannati — anche con sentenza non definitiva — nel medesimo quinquennio per delitti contro la persona o il patrimonio commessi in luogo pubblico.

La durata è non superiore a un anno, con modalità compatibili con salute, famiglia, lavoro, studio; la misura si estende agli ultraquattordicenni, con procedura ex comma 3-*bis* (convocazione del minore e di un genitore, comunicazione al procuratore presso il tribunale per i minorenni).

2) Modifica del comma 6 [lett. a), n. 2)]: il divieto di radunarsi è opponibile davanti al tribunale monocratico per i maggiorenni e al tribunale per i minorenni per gli infradiciottenni, in allineamento con i divieti dei commi 4 e 5.

3) Modifica dell'art. 76, comma 2 [lett. b)]: la violazione del comma 5-*bis* è penalmente sanzionata con la reclusione da uno a tre anni e la multa da 1.549 a 5.164 euro.

La novità più rilevante è di ordine sistematico: l'art. 6 muta la natura dell'avviso orale. L'avviso orale "semplice" è ritenuto dalla giurisprudenza sostanzialmente estraneo alle vere misure di prevenzione, perché privo di obblighi e prescrizioni e del presupposto dell'attualità della pericolosità sociale, risolvendosi nel mero invito a tenere condotta conforme alla legge. Il comma 5-*bis*, invece, vi innesta un divieto prescrittivo e afflittivo (il divieto di radunarsi), presidiato da sanzione penale ex art. 76. Così disponendo l'avviso orale assume una fisionomia prescrittiva analoga a quella dei commi 4 e 5, con conseguente piena riconducibilità allo statuto costituzionale delle misure limitative.

Le nozioni legittimanti — "comportamenti intimidatori, di grave molestia o violenti" e "motivi di sicurezza" — sono formule ampie, che espongono la misura a un deficit di tassatività. La giurisprudenza impone, per le misure di prevenzione, una lettura rigorosamente tassativizzante dei presupposti, ancorati a elementi di fatto individuabili con precisione, in coerenza con lo standard di qualità della legge fissato dalla Grande Camera CEDU in De Tommaso c. Italia.

E inoltre, nella parte in cui la disposizione fa riferimento a "quando cinque o più persone, anche in forma di gruppo" pone un dubbio concreto riguardo alla ipotesi in cui le cinque o più persone abbiano operato al di fuori della forma di gruppo. Ciò che rimane oscuro, in assenza di alcuna specificazione di contesto, è quale forma di interazione debba esserci tra i cinque (o le più persone) nel caso in cui non agiscano in gruppo.

Il comma 5-*bis*, poi, affida l'adozione del divieto alla discrezionalità del questore, prevedendo unicamente un'opposizione successiva al tribunale. Ed è qui che si annida la criticità maggiore: diversamente dai divieti del comma 6-*bis* (telefoni, piattaforme), che la giurisprudenza ha ritenuto sottratti all'adozione autonoma del questore perché incidenti su diritti presidiati da riserva di giurisdizione (cfr Corte Cost. 2 del 20223 e Cass. pen., Sez. I, n. 5151 del 2026), il nuovo divieto - pur incidendo su libertà costituzionali (il divieto di radunarsi, operando su contesti di "manifestazione" e "aggregazione pubblica", lambisce la libertà di riunione ex art. 17 Cost. e, indirettamente, la libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost.) - è rimesso all'autorità di pubblica sicurezza senza alcuna convalida giurisdizionale preventiva.

Sul piano operativo, l'art. 6 amplia sensibilmente la capacità preventiva questorile verso i fenomeni di violenza di gruppo in contesti "aperti", innestandosi su strutture e rimedi già esistenti, senza nuovi uffici

né oneri per la finanza pubblica. La relazione sottolinea un ulteriore effetto: la violazione del divieto, oltre a integrare il reato ex art. 76, comma 2, sarà valutabile come elemento sintomatico di pericolosità sociale, potendo costituire presupposto per la proposta di sorveglianza speciale ex art. 6 del codice.

Sul piano giuridico, la misura presenta un'architettura graduata e circoscritta (presupposto oggettivo di gruppo, presupposto soggettivo qualificato con ancoraggio quinquennale, durata annuale, clausola di compatibilità), funzionale a mantenerla entro l'alveo dell'art. 16 Cost.

Tuttavia, l'effettivo impatto dipenderà dall'estensione spaziale concreta dei divieti: ordinanze dai contorni ampi o cumulate con altre misure rischiano di tradursi in una compressione eccessiva. In più, la possibilità di ricorso avverso il divieto solo successiva all'emissione del provvedimento, traducono - cd truffa delle etichette- sanzioni amministrative in sanzioni a contenuto sostanzialmente penale.

Secondo la Corte costituzionale, la linea di confine tra gli artt. 13 e 16 Cost. si traccia sulla base di due criteri alternativi: coazione sul corpo, oppure obblighi che determinino una degradazione giuridica del destinatario di intensità pari a un assoggettamento totale (Corte cost., n. 203 del 2024; n. 20 del 2026). In astratto, il divieto di radunarsi segue il modello del "divieto di accesso" (come il foglio di via, ricondotto all'art. 16 Cost.), di regola meno gravoso dell'obbligo di permanenza. Decisivo è però il precedente della sentenza n. 20 del 2026, che ha dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 13 Cost., del DASPO anti-rissa aggravato nella parte in cui non prevedeva la convalida giurisdizionale, in ragione dell'amplissimo campo applicativo idoneo a creare una "cortina di isolamento che raggiunge la persona proprio in contesti relazionali assai prossimi, ove lo "stigma sociale" connesso al divieto diviene particolarmente accentuato e afflittivo", la verifica quindi, ha precisato la Corte, va compiuta sulla massima potenzialità espansiva della misura.

Se il divieto di radunarsi ex comma 5-*bis*, per ampiezza dei luoghi interdetti o cumulo con altre misure, superasse la "soglia minima" dell'art. 13, l'assenza di convalida lo esporrebbe alla medesima censura. I limiti interni (luoghi specificamente individuati, fasce orarie, durata annuale, clausola di compatibilità) non eliminano il rischio.

Ove ricondotta all'art. 16 Cost., la misura è legittima in quanto prevista per legge e per "motivi di sicurezza". Restano vincolanti i canoni di accessibilità, prevedibilità della base legale e di proporzionalità nella triplice declinazione di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto.

La Corte cost. n. 20 del 2026 ammette l'avanzamento della soglia preventiva, ma esige — oltre la proporzionalità — il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali al crescere dell'afflittività. L'attualità della pericolosità dovrà dunque risultare da condotte concrete e non da presunzioni, e l'ancoraggio quinquennale previsto dalla norma è funzionale a tale requisito ma non esime da motivazione in concreto.

Quanto al divieto di irretroattività ex art. 25, comma 2, Cost., non si applica alla misura di prevenzione in sé, stante la sua natura non punitiva, ma vincola pienamente la sanzione penale della violazione ex art. 76, la cui tenuta dipende dalla determinatezza del precetto sottostante.

L'articolo 6, inoltre, potenzia in modo significativo la prevenzione questorile contro la violenza di gruppo, colmando un vuoto rispetto alla pericolosità "plurisoggettiva" in contesti aperti, e lo fa con una

tecnica di raccordo con l'impianto del codice antimafia. La misura, tuttavia, presenta un punto di fragilità strutturale poiché trasforma l'avviso orale in strumento afflittivo e penalmente presidiato, rimesso alla discrezionalità del questore con controllo giurisdizionale solo successivo ed eventuale.

§§§

L'**art. 7 del D.L. 190/2026** amplia in modo significativo l'ambito di applicazione dell'accompagnamento e trattenimento presso gli uffici di polizia previsto dall'art. 11-*bis* del D.L. 59/1978, estendendolo oltre le manifestazioni pubbliche a qualsiasi specifica operazione di prevenzione in luoghi caratterizzati da consistente afflusso di persone.

La misura può colpire soggetti per i quali, sulla base di circostanze concrete di tempo e luogo, di elementi di fatto (anche il possesso di determinati oggetti/strumenti) e di precedenti penali o segnalazioni di polizia per una serie di reati gravi commessi negli ultimi cinque anni, vi sia un fondato motivo di ritenere che possano porre in essere condotte di concreto pericolo per la sicurezza.

Sotto il profilo delle garanzie, restano applicabili il controllo del pubblico ministero, il limite massimo di 12 ore di trattenimento e le tutele specifiche per i minori, già previste dai commi 2, 3 e 3-*bis* dell'art. 11-*bis*.

Nel complesso, la norma segna un rafforzamento dell'arsenale preventivo di polizia, con un potenziale impatto rilevante sulla libertà personale, che rende decisivo, in pratica, un uso rigoroso e motivato dei presupposti di "fondato motivo" e "concrete circostanze" per evitare derive verso controlli generalizzati o discriminatori.

È proprio sul versante delle garanzie, tuttavia, che si concentrano i profili di maggiore criticità costituzionale, già segnalati dall'Unione nelle note per l'audizione sul ddl Senato n. 1990 (1° ottobre 2026), che prefigurava la medesima estensione. In particolare, la mera comunicazione al pubblico ministero, che può ordinare il rilascio, non può intendersi sostitutiva del controllo di legalità riservato al "giudice terzo"; e nemmeno v'è dubbio che la coercizione fisica dell'individuo all'interno di uno spazio ristretto, per un tempo apprezzabile e senza il suo consenso rappresenti una forma di limitazione della libertà personale, posto che sulla stessa incide «ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restituzione della libertà di disporre del proprio corpo abbia carattere momentaneo del tutto trascurabile» (Corte cost., sent. n. 76 del 2025). Inoltre, «ove la restrizione sia ottenuta mediante coercizione fisica, essa continua ad afferire alla libertà personale, quand'anche non rechi degradazione giuridica» (Corte cost., sent. n. 127 del 2022). La Corte europea dei diritti dell'uomo, infine, pone l'accento sul carattere tassativo delle eccezioni alla libertà personale previste dall'art. 5 § 1 Cedu, sull'importanza della tempestività o della celerità dei necessari controlli giudiziari, nonché sul rigoroso rispetto del principio dello Stato di diritto (Corte Edu, Grande Camera, 22.10.2018, V. e A. c. Danimarca; Corte Edu, Grande Camera, 05/07/2016, Buzadji c. Repubblica di Moldova; richiamate anche in Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Masimario e del Ruolo, Rel. 39/2026).

§§§

L'**art. 8 del D.L. 190/2026**, infine, si colloca nel quadro di un intervento straordinario e temporalmente limitato e rafforza il presidio di sicurezza nella città di Milano mediante un incremento mirato del contingente militare in concorso alle Forze di polizia, mantenendo la natura ausiliaria dell'impiego delle Forze armate.

Contestualmente, consente al Ministero della difesa di utilizzare in modo tipizzato le procedure di somma urgenza del D.LGS. 36/2023 per servizi e forniture logistico-infrastrutturali, qualificando *ex lege* tali esigenze come riconducibili alle circostanze di somma urgenza, ma senza derogare ai principi fondamentali del nuovo Codice dei contratti pubblici.

La previsione di una copertura finanziaria specifica per il 2026 conferma il carattere eccezionale e circoscritto dell'intervento, che si presenta come una sorta di pacchetto "a tempo" di potenziamento della sicurezza urbana accompagnato da procedure di spesa accelerate ma comunque ancorate a regole e principi di legalità contrattuale.

Roma, 11.11.2026

La Giunta UCPI