ITALIA
AMNESTY INTERNATIONAL
Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

Memorie di Amnesty International Italia nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2026, n. 190, recante disposizioni urgenti in materia di *sicurezza* pubblica e contrasto alla criminalità minorile" (3159)

Spett.le Commissione Giustizia,

sulla scia di quanto già espresso in occasione della precedente audizione svolta presso la Commissione Giustizia della Camera, anche in questo caso Amnesty International Italia desidera esprimere la propria profonda preoccupazione per un provvedimento che sia rispetto allo strumento adottato, sia rispetto ai contenuti, presenta serissimi profili di criticità per quanto riguarda i diritti umani e il rispetto dei principi costituzionali.

Amnesty International Italia desidera esprimere la propria preoccupazione per il contenuto del decreto-legge n. 190 del 22 ottobre 2026 - l'ennesimo decreto che si aggiunge a disposizioni già fortemente problematiche introdotte da precedenti leggi in materia di sicurezza. In particolare, ci riferiamo alla Legge 80/2025 e alla Legge 54/2026 già ampiamente criticate da Amnesty International e da altri organismi internazionali. Con questo nuovo intervento, adottato ancora una volta con lo strumento della decretazione d'urgenza, il legislatore non si limita ad aggiungere nuove fattispecie e nuove aggravanti, ma completa un'architettura coerente nella quale la manifestazione pubblica cessa di essere considerata, anzitutto, lo spazio di esercizio di diritti fondamentali (artt. 17 e 21 Cost.; artt. 10 e 11 CEDU) e diventa un contesto di per sé sospetto, un fattore autonomo di aggravamento della risposta punitiva.

Le nostre preoccupazioni riguardano soprattutto il rischio di una crescente criminalizzazione del diritto di protesta e il grave indebolimento delle garanzie riconosciute alle persone minori attraverso l'estensione di strumenti repressivi e restrittivi della libertà personale.

Il diritto di protesta e il rischio di criminalizzazione del dissenso

Il diritto di riunione pacifica e la libertà di espressione sono fondamentali in una società democratica e devono essere garantiti anche quando le manifestazioni esprimono posizioni critiche nei confronti delle istituzioni. La presenza di singoli comportamenti violenti non può giustificare una limitazione indiscriminata dei diritti di tutte le persone partecipanti.

Il decreto n. 190/2026 presenta disposizioni in contrasto con gli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani, in particolare con il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, il diritto alla libertà di movimento, il diritto a un equo processo, il diritto alla vita privata, il diritto alla libertà di espressione e di opinione, la libertà di riunione pacifica, la libertà di associazione e il diritto alla non discriminazione.

Art.1, comma 4: nuovo reato art.420 bis "Violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche"

L'articolo 1, comma 4, inserisce nel codice penale un nuovo delitto, l'art. 420-bis "Violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche". Più che una semplice fattispecie, la norma costruisce un vero e proprio micro-sistema punitivo autonomo, che si sviluppa su quattro livelli tra loro collegati. In particolare:

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

- La fattispecie base. Il primo comma punisce chi, nell'ambito di un gruppo di almeno cinque persone "organizzato anche occasionalmente", fa uso o lancia oggetti offensivi o artifizi pirotecnici o urticanti. La struttura è complessa e plurisoggettiva, non basta il gesto del singolo, ma occorre che esso si inserisca in un contesto collettivo, purché ne derivino congiuntamente un pericolo concreto per l'incolumità delle persone e un danno alle cose. La pena è la reclusione da due a cinque anni, con multa da 10.000 a 20.000 euro.
- Le circostanze aggravanti. Sulla fattispecie base si innestano due aggravanti speciali ad effetto speciale, che comportano un aumento di pena da un terzo alla metà. La prima riguarda il travisamento o, più in generale, qualsiasi modalità che ostacoli l'identificazione dell'autore. La seconda attiene alla natura dei beni colpiti, quando si tratta di beni pubblici o comunque strategici.
- La tutela anticipata: organizzatori e istigatori. Il terzo livello è probabilmente il più incisivo. Il legislatore costruisce una fattispecie autonoma che sposta la soglia di punibilità molto più indietro, colpendo chi organizza o promuove il gruppo, ma anche chi incita o istiga alle condotte previste dal primo comma, anche attraverso strumenti telematici. La pena è severissima: da quattro a dodici anni di reclusione, ben superiore a quella prevista per chi pone materialmente in essere la condotta base.
- L'aggravamento per le lesioni. Infine, la norma prevede un aumento di pena, sempre da un terzo alla metà, per i delitti di lesioni personali (artt. 582, 583, 583-quater e 583-quinquies c.p.) quando derivino dalle condotte base. In questo modo si assicura che l'offesa effettiva alla persona trovi una risposta sanzionatoria più pesante rispetto alla disciplina ordinaria delle lesioni.

Il gruppo organizzato in maniera occasionale è un vero e proprio ossimoro giuridico. Infatti, nel sistema penale italiano, la nozione di "organizzazione" è ontologicamente legata ai concetti di stabilità, non occasionalità, e predisposizione strutturale. La formula "organizzato anche occasionalmente", rende evanescente il confine tra la mera compresenza fisica in uno spezzone di corteo e l'appartenenza a un "gruppo" penalmente rilevante. Nelle dinamiche concrete di una manifestazione pubblica di protesta, è fisiologico che gruppi di cinque o più manifestanti si muovano in modo compatto o reagiscano simultaneamente a situazioni di tensione. Non essendovi la necessità di provare una preordinazione, una ripartizione di ruoli o un patto preesistente, il requisito dell'organizzazione finisce per essere desunto dalla mera contestualità spazio-temporale delle condotte.

Queste definizioni, molto ampie e poco chiare, ci preoccupano perché, in questo modo, comportamenti spontanei potrebbero essere ricondotti a una forma di violenza organizzata. La semplice vicinanza ad altre persone durante un corteo non può comportare una responsabilità collettiva. È necessario accertare il comportamento e il contributo consapevole di ciascun individuo.

Inoltre, il secondo comma del nuovo articolo (art 420-bis, comma 2) prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale, ossia un aumento di pena da un terzo alla metà, in caso di travisamento e ostacolo all'identificazione e per danni commessi contro bersagli qualificati e infrastrutture.

Ancora più preoccupante è la pena da quattro a dodici anni prevista per chi promuove, organizza o incita a queste condotte (art 420-bis, comma 3). Questa disposizione viola il principio di proporzionalità e

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

ragionevolezza intrinseca (artt. 3 e 27, comma 3, Cost.), in quanto si assiste a un capovolgimento della scala di gravità dei reati: chi compie materialmente la violenza in piazza, usando mazze o lanciando petardi, mettendo concretamente in pericolo l'incolumità altrui e distruggendo beni, è punito con la reclusione da 2 a 5 anni (comma 1), mentre chi si limita a incitare o istigare (anche con un post sui social network) a commettere quelle stesse condotte, o promuove la formazione del gruppo – senza che sia nemmeno richiesto che il reato base venga poi effettivamente commesso o tentato – è punito con la reclusione da 4 a 12 anni (comma 3). Punire l'istigatore o il promotore con una pena minima doppia (4 anni contro 2) e una pena massima più che doppia (12 anni contro 5) rispetto all'esecutore materiale del reato consumato costituisce una palese irragionevolezza intrinseca e una violazione del principio di proporzionalità della pena rispetto al grado di offensività della condotta.

Una previsione così ampia rischia di coinvolgere anche attività di comunicazione e organizzazione politica e sociale, che sono parte dell'esercizio della libertà di espressione e di riunione. Le manifestazioni del pensiero e le attività associative non possono essere compresse se non trasmodano in violenza o in una concreta messa in pericolo di beni costituzionalmente garantiti. Al contrario, la formulazione del terzo comma rischia di attrarre nell'area del penalmente rilevante (con pene fino a 12 anni) la retorica politica conflittuale, gli slogan radicali lanciati nelle chat degli attivisti o sui social media prima di un corteo, anche quando privi di una reale ed effettiva capacità di determinare gli eventi lesivi del primo comma.

Di conseguenza, il nuovo art. 420-bis c.p. è in contrasto con vari principi costituzionali.

- Violazione dell'art. 25, comma 2, Cost. (Principio di determinatezza) per l'uso della nozione ossimorica e inafferrabile di "gruppo… che opera in modo organizzato anche occasionalmente" e della clausola aperta sulle "modalità idonee" a ostacolare l'identificazione;
- violazione dell'art. 27, comma 1, Cost. (Personalità della responsabilità penale), poiché la combinazione tra "organizzazione occasionale" di cinque persone e concorso morale nel reato rischia di generare forme di responsabilità collettiva o "da posizione" a carico di chi si trovi a manifestare in prossimità di soggetti che pongono in essere condotte violente estemporanee;
- violazione degli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. (Principio di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena) per la macroscopica sproporzione tra la pena prevista per gli autori materiali del fatto violento (2-5 anni) e quella prevista per chi incita, istiga o promuove il gruppo (4-12 anni); e per l'abnormità della pena pecuniaria congiunta (da 10.000 a 20.000 euro);
- violazione dell'art. 17 Cost. (Libertà di riunione) per la costruzione di un regime penale speciale incentrato sul contesto delle manifestazioni pubbliche e per il grave effetto dissuasivo (chilling effect) prodotto dalla minaccia di pene fino a 12 anni di reclusione a carico di chi organizza o promuove aggregazioni di manifestanti che dovessero poi rendersi protagoniste, anche solo occasionalmente, di episodi di tensione;
- violazione dell'art. 21 Cost. (Libertà di manifestazione del pensiero) per l'eccessiva anticipazione della soglia di punibilità nel terzo comma in relazione alle condotte di incitamento e istigazione telematica, svincolate dal requisito della pubblicità e da un rigoroso vaglio di concreta idoneità offensiva.

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

Aggravanti per devastazione e saccheggio

Oltre all'introduzione di un nuovo reato, il d.l. n.190/2026 (art 1, comma 2) rafforza questa tendenza ed aggiunge un terzo comma all'art.419 che prevede un aumento di pena per il reato di devastazione e saccheggio (art. 419 c.p.) - già punito con la reclusione da 8 a 15 anni - se durante una manifestazione si colpiscono beni esistenti in luogo di vendita o deposito. Già a partire dal 2019, il legislatore ha scelto di trattare il contesto della manifestazione pubblica come fattore di maggiore gravità, trasformando il contesto della manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico in un fattore di aggravamento sanzionatorio, prevedendo una circostanza aggravante ad effetto comune (ossia punibile con la pena della reclusione fino a 20 anni). La nuova aggravante si applica se il fatto di devastazione o saccheggio è commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, e su beni esistenti in luogo di vendita o di deposito. Si tratta di una aggravante a c.d. "effetto speciale", ossia da un terzo alla metà, che dunque può portare ad una pena della reclusione fino a 22 anni e 6 mesi.

Con il nuovo provvedimento, il trattamento sanzionatorio per fatti che colpiscono beni patrimoniali (seppur con riflessi sull'ordine pubblico) raggiunge livelli prossimi o superiori a quelli di gravissimi delitti di sangue. Inoltre, vi è un evidente paradosso a colpire più severamente il saccheggio di qualsiasi "bene" rispetto alla più lieve aggravante del saccheggio di "armi, munizioni e viveri"[1]. Questi ultimi (previsti nell'aggravante del 2° comma) sono da considerarsi categorie di beni delicatissimi: rubare armi o esplosivi crea un pericolo mortale per la sicurezza pubblica; saccheggiare riserve di cibo ("viveri") priva la popolazione di beni essenziali per sopravvivere. Per questi fatti (se commessi fuori da una manifestazione), l'aumento di pena è fino a un terzo (massimo 20 anni). Nel terzo comma (aggiunto nel 2026), invece, la parola "armi, munizioni o viveri" sparisce e viene sostituita dalla parola generica "beni", con un aumento di pena molto più pesante: da un terzo alla metà (fino a 22 anni e 6 mesi). Ne deriva che assaltare e saccheggiare un deposito di armi o munizioni fuori da una manifestazione è punito meno gravemente (fino a 20 anni) rispetto a devastare o saccheggiare un negozio di scarpe, di vestiti o di telefonia durante un corteo (fino a 22 anni e 6 mesi).

Inoltre, l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 190 introduce un 2° comma all'art.420 c.p. con un'altra aggravante per il danneggiamento e la distruzione di impianti di pubblica utilità[2] (punito solitamente con reclusione da 1 a 4 anni), rischia una pena di 6 anni di reclusione (aumento da un terzo alla metà) se il fatto viene commesso durante una manifestazione. Questa aggravante è preoccupante perché il reato e il danno rimangono invariati, cambia solo il contesto. Infatti, l'aumento sanzionatorio sembra dipendere più dal contesto pubblico-collettivo che da un aggravamento intrinseco dell'offesa al bene giuridico. Il legislatore attribuisce rilevanza aggravante non a un diverso evento o a una diversa tecnica offensiva, ma al fatto che l'azione contro impianti di pubblica utilità avviene durante una manifestazione pubblica.

[1] Il nuovo terzo comma (2026) accorpa le due fattispecie già previste dal secondo comma, estendendo l'oggetto materiale dell'aggravante dalle sole «armi, munizioni o viveri» a tutti i «beni». Ne deriva un possibile problema di sovrapposizione: poiché i danneggiamenti e i saccheggi durante le manifestazioni coinvolgono frequentemente negozi, vetrine e magazzini, la nuova aggravante ad effetto speciale rischia di assorbire gran parte dei casi precedentemente riconducibili al secondo comma.

[2] La giurisprudenza valorizza una nozione oggettiva e funzionale di "pubblica utilità": sono tali i beni che servono a un uso di pubblico vantaggio o di utilità collettiva, come elettrodotti, acquedotti, gasdotti, linee telefoniche, ecc., essendo irrilevante la natura pubblica o privata del proprietario se il bene svolge in concreto una funzione di utilità generale.

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

In questo modo il decreto consolida una linea normativa in cui il contesto collettivo della protesta nello spazio pubblico diventa esso stesso fattore di aggravamento sanzionatorio.

Seguendo questa linea, anche il nuovo reato introdotto ("Violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche" - art. 420-bis) prevede un'aggravante quando il lancio o l'uso di oggetti è diretto contro infrastrutture energetiche, di trasporto, telecomunicazioni, servizi pubblici, beni adibiti a funzioni pubbliche, a pubblico servizio/utilità o «esposti alla pubblica fede». La criticità costituzionale risiede qui nella possibile violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) per indebita parificazione di situazioni eterogenee: il legislatore sottopone al medesimo aumento di pena (fino alla metà) sia l'attacco a una centrale elettrica o a un nodo ferroviario strategico, sia il lancio di un oggetto contro un qualsiasi bene «esposto alla pubblica fede» lungo il percorso del corteo[3]. Poiché in una manifestazione su pubblica via quasi ogni oggetto esterno è per definizione "esposto alla pubblica fede" o destinato a "pubblica utilità", l'assenza di una soglia minima di gravità del danneggiamento rischiano di produrre conseguenze sproporzionate, anche per fatti di modesta entità.

L'estensione degli arresti e delle misure preventive

Le criticità delle nuove fattispecie penali diventano ancora più rilevanti se considerate insieme alle modifiche introdotte dagli articoli 2, 6 e 7 del decreto in questione.

L'**art.2** del d.l. n.190/2026 interviene sull'art. 382 bis del codice di procedura penale, estendendo l'arresto in flagranza differita per: art. 419 "Devastazione e saccheggio", art. 420 "Attentato ad impianti di pubblica utilità", art. 420-bis "Violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche", art. 635.1. "Danneggiamento commesso da un gruppo organizzato". Come noto, il meccanismo della flagranza differita consente di considerare comunque in stato di flagranza il soggetto che, sulla base di documentazione video-fotografica dalla quale emerga il fatto, risulti autore del reato, purché non sia stato possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale e purché l'arresto sia eseguito entro il tempo necessario all'identificazione e, in ogni caso, entro quarantotto ore dal fatto. Questa estensione della flagranza differita consolida la trasformazione di un istituto eccezionale in uno strumento ordinario di repressione dei fatti connessi alle manifestazioni. Le immagini possono documentare singoli comportamenti, ma non dimostrano automaticamente l'esistenza di un gruppo organizzato né la responsabilità consapevole di ogni persona coinvolta.

Secondo l'**articolo 6**, il questore può disporre l'avviso orale con divieto di radunarsi quando cinque o più persone, anche in forma di gruppo (numero che richiama esattamente la soglia dei nuovi artt. 420-bis e 635.1 c.p., ma qui senza nemmeno richiedere il requisito dell'organizzazione, neppure occasionale), tengono in luogo pubblico o aperto al pubblico, comportamenti intimidatori, di grave molestia o violenti contro persone o cose.

Il destinatario, oltre ad avere partecipato a tali comportamenti, deve, nei cinque anni precedenti, alternativamente:

[3] Categoria nella quale la giurisprudenza fa rientrare, ordinariamente, le autovetture parcheggiate sulla pubblica via, i cassonetti dei rifiuti o la cartellonistica stradale

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

- essere stato destinatario di avviso orale, anche semplice, o foglio di via obbligatorio (artt. 3 e 2 d.lgs. n. 159/2011)
- essere destinatario dei provvedimenti di allontanamento o divieto di accesso (Daspo urbano) richiamati dagli artt. 10, 13 e 13-bis d.l. n. 14/2017;
- essere stato condannato, anche con sentenza non definitiva, quindi anche soltanto in primo grado, per un delitto contro la persona o il patrimonio commesso in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Si tratta di una restrizione imposta da un'autorità di polizia, con un controllo del giudice soltanto successivo, che può incidere non solo sulla libertà di riunione e di circolazione, ma anche sulle normali relazioni sociali. Pertanto, anche due adolescenti di quattordici o quindici anni destinatari del divieto possono rispondere di un delitto se si radunano nella piazza, strada o area individuata, pur senza commettere nuove violenze o molestie. Il meccanismo presenta così un potenziale effetto criminogeno. Inoltre, il divieto può scattare sulla base di soli precedenti provvedimenti amministrativi di polizia (un precedente avviso orale, foglio di via o un Daspo urbano) o di condanne non definitive, senza che alcun giudice abbia mai accertato in via definitiva una responsabilità penale.

Inoltre, **l'articolo 7** amplia il fermo preventivo, estendendolo dalle manifestazioni anche ai luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone. Infatti, la novità del d.l. n.190/2026 non consiste, pertanto, nell'aver esteso il fermo preventivo ai minori (cosa già prevista) ma nell'aver aggiunto, accanto al caso delle manifestazioni e delle riunioni aperte al pubblico, un secondo scenario applicativo. La misura non è più legata solo alla gestione dell'ordine pubblico in occasione di riunioni o manifestazioni, bensì viene proiettata in modo più ampio su spazi urbani affollati e su attività di prevenzione di polizia non necessariamente connesse all'esercizio della libertà di riunione. Ne deriva che il fermo preventivo può operare in luoghi di aggregazione ampia e ordinaria: aree urbane centrali, zone della movida, stazioni, spazi commerciali o altri luoghi ad alta frequentazione, purché qualificabili come "caratterizzati da un consistente afflusso di persone".

Il trattenimento può durare fino a dodici ore, con un controllo successivo del pubblico ministero e senza una convalida giudiziaria preventiva. Il riferimento a "luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone" è molto ampio e poco tipizzato. Anche le espressioni "reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica" e "condotte di concreto pericolo per la sicurezza" mantengono un alto tasso di elasticità. Il rischio è che una misura incidente sulla libertà personale venga ancorata a presupposti normativi non sufficientemente definiti.

L'accompagnamento coattivo con trattenimento fino a dodici ore incide direttamente sulla libertà personale, ponendo questioni di compatibilità con l'art. 13 Cost. Inoltre, anche qui il controllo del pubblico ministero è solo successivo e non coincide con una vera convalida giudiziale preventiva o immediata.

La valorizzazione di segnalazioni di polizia e non solo di precedenti giudiziari come base del giudizio di pericolosità accentua il rischio di una costruzione amministrativa della pericolosità fondata su elementi non vagliati in sede giurisdizionale. La misura nasceva già come potere preventivo eccezionale nel contesto delle manifestazioni. Con il comma 3-ter, però, essa si normalizza e si trasferisce in contesti ordinari di vita urbana e aggregazione sociale.

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

Considerate nel loro insieme, queste disposizioni rischiano di normalizzare strumenti di controllo preventivo sempre più estesi, aumentando la discrezionalità delle autorità di pubblica sicurezza e comprimendo le libertà fondamentali.

La criminalizzazione delle persone minori e l'indebolimento della giustizia minorile

Veniamo a quello che consideriamo un altro aspetto grave del decreto: il trattamento riservato alle persone minori.

Le modifiche dell'art. 3 del d.l. n.190/2026 incidono su quattro punti sensibili del processo penale minorile (l'accertamento dell'imputabilità, l'arresto, la scelta delle misure cautelari e l'accesso alla custodia in carcere) e, lette insieme, mostrano una linea di fondo piuttosto chiara, ovvero si attenua la specialità protettiva del rito minorile e si avvicina il trattamento dei minorenni – soprattutto dei sedicenni e diciassettenni – alla logica securitaria del processo penale ordinario.

L'**articolo 3** introduce una presunzione di capacità di intendere e di volere per le persone tra i 14 e i 18 anni, spostando sulla difesa l'onere di dimostrare il contrario. Vengono inoltre resi facoltativi gli accertamenti sulla maturità individuale. Vengono inserite modifiche all'art.9 del DPR n.448/1988 "Accertamento sulla personalità del minore": questa modifica elimina l'imputabilità dalle finalità per le quali pubblico ministero e giudice devono acquisire elementi sulla personalità e sulle condizioni del minore. Il nuovo comma 1-bis prevede invece che essi «possono» acquisire elementi per valutarla. La disposizione completa così la nuova presunzione di capacità di intendere e di volere introdotta nell'art. 98 c.p.: l'imputabilità viene presunta e il suo approfondimento diventa eventuale. Il rischio è che un requisito essenziale della responsabilità penale venga riconosciuto senza un'effettiva valutazione della maturità del singolo adolescente. La tensione qui è soprattutto con la logica dell'art. 31 Cost. e con il principio per cui le regole processuali minorili devono essere applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minore.

Inoltre, il decreto estende l'arresto in flagranza differita alle persone minori e introduce, per chi ha compiuto 16 anni, meccanismi che possono favorire il ricorso alla custodia cautelare in carcere. Quest'ultima viene estesa anche ai nuovi reati di violenza organizzata e danneggiamento di gruppo nelle manifestazioni. Nel processo minorile ciò rappresenta una novità molto incisiva, perché l'art. 16 del DPR n.448/1988 nasceva già come norma eccezionale, riferita ai casi in cui gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria possono arrestare il minorenne colto in flagranza per delitti per i quali può essere disposta la custodia cautelare. Ora quella logica si amplia, consentendo addirittura l'arresto in flagranza differita e alle criticità generali dell'istituto si aggiungono quelle proprie dell'età evolutiva: l'impatto traumatico dell'arresto e il rischio di interrompere percorsi scolastici, familiari e di sostegno. D'altronde, il processo minorile è costruito sul principio di specialità, adeguamento educativo e residualità della privazione della libertà.

Le modifiche introdotte dal d.l. n.190/2026 al processo minorile non sono frammenti isolati ma, lette insieme, producono quattro effetti sistemici:

- Rafforzano il controllo anticipato sul minore. L'arresto differito, l'indebolimento dell'accertamento individualizzato dell'imputabilità, la riapertura delle presunzioni cautelari per gli ultra-sedicenni e l'estensione della custodia cautelare a nuovi reati di ordine pubblico

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

convergono tutti nella stessa direzione: anticipare e intensificare la presa del sistema penale sul minore.

- Indeboliscono la specialità del rito minorile. L'art. 1 del d.P.R. 448 impone che le disposizioni siano applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minorenne. L'art. 19, comma 2, impone di non interrompere i processi educativi in atto. Le modifiche del 2026, invece, spingono verso una logica più vicina al modello adulto, specialmente per i 16-17enni.
- Accentuano automatismi e presunzioni. La giurisprudenza costituzionale e quella sul sistema penale minorile diffidano degli automatismi, perché comprimono la valutazione individualizzata. La riforma, invece, reintroduce proprio questo schema: categorie di reato più severe, presunzioni cautelari per gli ultra-sedicenni, maggiore accesso alla detenzione cautelare in carcere.
- Espongono il minore a un uso più politico-securitario del processo penale. Soprattutto con riferimento agli artt. 420-bis e 635.1, la riforma collega il diritto penale minorile a fattispecie legate alla gestione dell'ordine pubblico e delle manifestazioni. Il rischio è che il minore sia trattato non più anzitutto come soggetto in formazione, ma come fattore di rischio collettivo.

La combinazione di queste misure rischia di esporre le persone minori che partecipano alle manifestazioni a interventi penali e restrittivi con conseguenze profonde sulla loro vita, sul percorso scolastico e sulle relazioni personali. La giustizia minorile deve mantenere al centro la valutazione individuale, la tutela e la funzione educativa, non una presunzione di pericolosità.

A questo si aggiunge l'**articolo 5** del d.l. n.190/2026 che introduce un sistema sanzionatorio amministrativo e risarcitorio a carico degli esercenti la responsabilità genitoriale, attivabile quando un minorenne partecipa a reati connessi all'ordine pubblico o alle manifestazioni di piazza. Letta in continuità con le modifiche al processo penale minorile (art. 3 del decreto), la norma chiude il cerchio, laddove lo strumento penale non arriva (perché il minore ha meno di 14 anni o è ritenuto non imputabile ex art. 98 c.p.) o in parallelo rispetto ad esso, lo Stato interviene in via amministrativa e patrimoniale attraverso il Prefetto, colpendo direttamente le famiglie. Si rischia così di trasferire sulle famiglie una responsabilità quasi oggettiva e di scoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita pubblica, anche quando si tratta di iniziative pacifiche. La prova di "non aver potuto impedire il fatto" è di difficilissima dimostrazione per i genitori di adolescenti, trasformandosi in una pressione economica sulle famiglie, soprattutto quelle economicamente più fragili, affinché impediscano ai figli di partecipare a proteste e riunioni pacifiche.

Conclusione

Il filo che lega queste misure è evidente: ciò che viene colpito non è un'offesa più grave a un bene giuridico, ma la dimensione collettiva e pubblica della protesta. Ne risulta un sistema nel quale il solo fatto di prendere parte a una manifestazione espone a un rischio penale, cautelare e patrimoniale sproporzionato e difficilmente prevedibile, con un inevitabile effetto dissuasivo (chilling effect) sull'esercizio pacifico della libertà di riunione e di espressione. Per queste ragioni, il d.l. n. 190/2026 desta profonda preoccupazione. Al di là dei numerosi profili di dubbia legittimità costituzionale analizzati nel dettaglio nelle pagine che precedono, il decreto concorre a normalizzare un approccio

Sezione italiana ODV
via Ludovico di Savoia 2b
00185 Roma
Tel: (+39) 06 44901
Email: info@amnesty.it
www.amnesty.it
C.F. 03031110582

che guarda al dissenso come a un problema di ordine pubblico da prevenire e reprimere, anziché come a un diritto da proteggere e facilitare.

Il nostro timore è che il decreto n. 190/2026 criminalizzi la partecipazione collettiva e anticipi la privazione della libertà, scoraggiando il dissenso e le manifestazioni pacifiche. **Il diritto di protesta non è un problema di sicurezza, ma un pilastro democratico essenziale per la partecipazione politica, un diritto che deve essere garantito anche alle persone minori senza il rischio di essere criminalizzate.**

Alla luce delle criticità che vi abbiamo segnalato in questa sede, Amnesty International Italia esorta le autorità italiane a garantire la piena conformità del diritto interno agli obblighi e agli standard internazionali in materia di diritti umani e chiede che il decreto-legge n. 190/2026 non venga convertito in legge per le ragioni sopra esposte.