Gaetano Azzariti

Appunto per la II Commissione – Giustizia della Camera dei Deputati in relazione all'esame della Conversione in legge del decreto-legge n. 190 del 2026, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità minorile

* * * *

Nell'audizione di ieri sono già state esaminate le questioni strettamente penalistiche e processuali, nei pochi minuti che mi sono stati assegnati mi concentrerò allora sui profili di più stretta attinenza costituzionalistica, che derivano cioè dalle disposizioni della Costituzione e i limiti che essa impone al legislatore ordinario.

La prima questione è d'obbligo e – ahimé – ricorrente in queste occasioni: l'esistenza o meno dei presupposti costituzionali richiesti dallo strumento utilizzato, il decreto-legge.
Non si tratta però qui solo di ripetere quanto si è sostanzialmente detto per tutti i decreti emanati in tema di sicurezza, di cui s'è perso il numero, forse otto, ma certamente di più se si contano i decreti eterogenei che contengono misure di natura penale. In quest'ultima occasione ci sono due ragioni ulteriori che indicano l'assenza dei presupposti di straordinarietà ed urgenza ritenuti necessari dall'articolo 77 della Costituzione.
Il primo è legato al fatto che *questo decreto assorbe molte delle misure che sono contenute in un disegno di legge più organico,* che è tuttora all'esame in sede referente presso questa Commissione. Non è la prima volta che succede, ma in questi casi appare ancor più ingiustificato l'utilizzazione dello strumento decreto legge, che interrompe un iter legislativo ordinario, che semmai poteva essere accelerato, ma non stravolto.
Il secondo profilo è ancor più delicato e riguarda *la materia trattata*: il contrasto alla criminalità giovanile e dunque il sistema speciale della giustizia minorile. Una materia che dovrebbe rifuggire in via di principio ad interventi estemporanei coinvolgendo valori costituzionali riassunti nel secondo comma dell'articolo 31 (che impone la protezione della gioventù, favorendo gli strumenti di tutela e reinserimento del minore rispetto a quelli esclusivamente protesi alla repressione) e soggetta ad una estesa giurisprudenza ordinaria, costituzionale e sovranazionale dominata dal principio del superiore interesse del minore.
Insomma, interventi che si muovono su un terreno accidentato e complesso che non possono essere ricondotti solo o tanto ad un improvviso caso straordinario di cronaca – i fatti di Milano - ma una riforma che va a incide sugli equilibri costituzionali e principi di sistema consolidati.
Peraltro una urgenza d'intervenire non suffragata neppure dal rischio che i gravi disordini verificatisi a Milano che sono stati posti dalla relazione illustrativa a fondamento del decreto, sarebbero rimasti senza una risposta o sanzioni adeguate.

Per due motivi. In primo luogo, perché la magistratura milanese, compreso il tribunale per i minori, sta indagando per i reati di devastazione e saccheggio (da 8 a 15 anni, più l'aggravante perché il fatto è stato commesso nel corso di manifestazioni in luogo pubblico); resistenza pluriaggravata a pubblico ufficiale (da 6 mesi a 5 anni più le aggravanti); istigazione a delinquere aggravata da finalità di terrorismo, eversione e violenza (tra i 5 e i 7 anni). Ipotesi di reato non di poco conto.
In secondo luogo, perché un eventuale aggravamento di pene che fosse introdotto con il decreto in discussione non potrebbero comunque essere applicati ai casi di Milano, vista l'irretroattività delle pene sfavorevoli al reo.
Certo *a contrario* si può far valere l'argomento che l'occasionalismo (ovvero l'emanazione di provvedimenti d'urgenza a seguito di fatti di cronaca) purtroppo contrassegna ormai tutti gli interventi in tema di ordine pubblico e sicurezza, dal decreto anti rave, passando poi per Cutro, Caivano sino ad arrivare all'attuale ultimo decreto, che presenta profili ulteriori e dunque è quello forse più a rischio. Mi limito in proposito però a ricordare che secondo la giurisprudenza costituzionale la conversione in legge non vale a sanare il vizio manifesto della mancanza dei presupposti. Prima o poi si arriverà alla Corte ed allora vedremo fino a quando si può abusare della pazienza di Cicerone, ovvero della Costituzione.

Passando al merito, alle singole misure che si vogliono introdurre, la prima osservazione riguarda la necessità di operare un attento coordinamento con la legislazione vigente. Aver concentrato tutta l'attenzione sui fatti di cronaca ha fatto perdere di vista il contesto normativo entro cui le nuove disposizioni si collocano, tant'è che alcune norme ora poste non si conciliano con quelle che rimangono vigenti.

Un solo caso può essere indicativo. Si vuole introdurre un terzo comma all'articolo 419 del Codice penale (relativo al reato di devastazione e saccheggio) prevedendo un aumento di pena da un terzo alla metà se commesso nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico.
Peccato che già esiste un'aggravante, al secondo comma dello stesso articolo, che prevede un aumento di pena sebbene di minore entità (fino ad un terzo) per i fatti commessi nel corso di manifestazioni pubbliche, comprendendo anche ipotesi ulteriori e più gravi (se coinvolgono uso di saccheggio di armi, munizioni, viveri). Aggravanti minori per fattispecie di maggiore gravità. L'irragionevolezza mi sembra manifesta, e - ricordo alla Commissione - l'irragionevolezza rappresenta un vizio che produce l'incostituzionalità della legge. Il coordinamento è necessario.

Il quarto comma dell'articolo 1 prevede l'introduzione di un nuovo articolo 420-bis c.p., che introduce nel nostro ordinamento un nuovo reato di violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche, con aggravanti se gli atti offensivi sono rivolti contro diverse strutture pubbliche.

Tralascio altre disposizioni che pure introducono reati o aggravanti in occasione delle manifestazioni per pormi il problema della loro efficacia reale e la loro compatibilità con il sistema delle libertà costituzionali.
Mi limito a ricordare che l'attuale normativa prevede già come reati tutte le forme di violenza, comportamenti illeciti aggravati se compiuti in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Che bisogno c'è di moltiplicare le fattispecie, tanto più in un terreno – quello delle manifestazioni di protesta – che gode di un particolare favor costituzionale, legato alla libertà di manifestare pacificamente e senz'armi il proprio pensiero.
Condannata la violenza, assicurate le forme pacifiche dalla normativa vigente e dalle forze dell'ordine in piazza, si deve poi rimanere del tutto estranei al contenuto e alle ragioni che portano i cittadini, tanto più i giovani, compresi i minorenni, a protestare. Anche se si dovesse manifestare per le peggiori ragioni del mondo o le meno condivisibili idee, queste, ovviamente, non possono essere sindacate, tantomeno vietate. Se il nuovo reato vuole limitarsi a far valere quanto già stabilito non se ne comprende la ragione, se vuole andare oltre rappresenta un abuso da scongiurare. Lo ripeto: la *violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche* è già reato, si tratta in caso di far rispettare ed attuare quanto previsto, moltiplicare le fattispecie porta solo alla incertezza su quale norma applicare, dando espressione al più ad un nocivo populismo penale.

Un'altra misura che deve essere attentamente vagliata è quella del c.d. fermo preventivo, già previsto dalla normativa vigente e già esteso anche ai minori (da ultimo dal d.l. n. 23 del 2026), ora ci si limita ad estendere l'ambito applicativo (introducendo un comma 3-ter all'art. 11 bis del d.l. n. 59 del 1978).
Il punto critico riguarda la *genericità* dei presupposti che se già nella normativa attuale appaiono eccessivamente *indeterminati*, ora diventano ancor più *vaghi*.
Il presupposto oggettivo che legittima il fermo e dunque l'accompagnamento coattivo negli uffici di polizia diventa un generico "*pericolo per la sicurezza*", seppure si aggiunge "*concreto*".
Si propongono alcune del tutto eterogenee esemplificazioni, che vanno dalle armi (un evidente indizio di pericolo, non v'è dubbio) ai caschi protettivi e qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento (oggetti d'uso comune, anche una sciarpa potrebbe bastare). Si abbandona persino l'indicazione, attualmente prevista, dell'"*attualità del pericolo*".
L'unica garanzia riservata ai minori sottoposti a questa misura restrittiva della libertà personale riguarda le comunicazioni del fermo, che devono essere effettuate non al pubblico ministero, bensì al procuratore presso il tribunale per i minorenni, nonché ai responsabili genitoriali che sono invitati a presentarsi presso gli uffici di polizia al fine di prendere in consegna il minorenne al momento del rilascio.
Anche in questo caso c'è un principio costituzionale generale che dovrebbe essere tenuto in maggior conto: tutte le misure preventive non possono esser generiche, altrimenti si prestano ad abusi o interpretazioni che finiscono per violare la libertà personale (art. 13 Cost). Una riprova di questo, in fondo, c'è già stata proprio qui a Roma, quando qualche giorno addietro

s'è fatto uso di tale normativa per fermare alcuni studenti minorenni che si apprestavano ad occupare un liceo. Si badi bene che nulla c'entra la liceità o meno dell'azione di occupare una scuola. Non di questo si trattava, ma della misura di limitare la libertà personale dei minori che certamente non rappresentavano un concreto pericolo per la sicurezza, né ponevano questioni di ordine pubblico o incolumità pubblica.

Veniamo infine alle previsioni che riguardano esclusivamente i minori. Anzitutto ricordiamo che l'intero sistema della giustizia minorile si definisce in Costituzione, ma anche in ambito internazionale sul principio del "superiore interesse del minore", una concezione definita dalla giurisprudenza internazionale, ma che trova un'esplicita ed insuperabile delimitazione nel già richiamato articolo 31, secondo comma, in combinato disposto con il terzo comma dell'articolo 27 (la finalità di rieducazione del condannato, che deve operare evidentemente tanto più se questo è un minorenne).
La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che ciò comporta e dà fondamento al differenziato sistema di giustizia minorile "caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante" (sent. n. 1 del 2015).
Il giudice dei minori deve, dunque, accertare di volta in volta, con riferimento al singolo episodio criminoso la capacità di intendere e volere del minore, tenendo conto della personalità, del contesto economico, sociale e familiare, come hanno avuto occasione di chiarire i giudici di legittimità (la Cassazione Penale, *ex multis*, sent. 24271 del 2006), anche in base alla normativa internazionale e in particolare alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dal nostro Paese con legge n. 176 del 1991.
È difficile capire come possano questi principi di sistema armonizzarsi con la previsione della *presunzione della capacità di intendere e di volere dei minori ultraquattordicenni*, sino a prova contraria, di cui all'articolo 1, comma 1.
Ma anche le circostanze aggravanti proposte senza alcuna considerazione per l'età minorile del reo, per le condizioni del soggetto minorenne, persino le norme sulla flagranza differita, tutte misure che sostanzialmente prescindono dall'esame della personalità del minorenne appaiono in conflitto con i principi costituzionali e internazionali che reggono il sistema di giustizia minorile.
La tendenza che sembra emergere dal complesso delle misure che si vogliono introdurre è quella dello smantellamento della specialità del sistema di giustizia minorile. In fondo una risposta all'estendersi della violenza e del disagio giovanile che si pone su un piano esclusivamente repressivo.

Ne è riprova anche l'ultima misura che vorrei qui richiamare, assai significativa della filosofia del decreto e dell'indirizzo politico che la sostiene. L'articolo 5 rafforza la *responsabilità per illecito amministrativo nei confronti dei genitori*, ovvero dei responsabili genitoriali dei minori

che abbiano compiuto reati. Una responsabilità dei genitori rafforzata determinata da una condotta omissiva, si spiega nella relazione illustrativa, "consistente in un'omessa o insufficiente vigilanza, che costituisce il presupposto di uno scorretto esercizio della responsabilità educativa".
Mi chiedo se non sia questo un modo per privatizzare il disagio sociale? Si tratta solo di un problema delle famiglie e non anche della società e della politica?
La conferma positiva al quesito mi viene dalla lettura di una parte della relazione illustrativa, che è, in sé e per sé, assolutamente condivisibile, e che dimostra la consapevolezza e la delicatezza del problema che si dovrebbe affrontare.
Riporto l'intero passaggio:

"*Al riguardo, si evidenzia che la percentuale maggiore dei giovani che si uniscono in vere e proprie bande criminali provengono dalle zone più periferiche e degradate delle grandi aree metropolitane. Il degrado urbano, infatti, genera alienazione, perdita di punti di riferimento, senso di abbandono nei giovani, diventando così, per quest'ultimi, un incentivo per intraprendere veri e propri percorsi criminali. In questo contesto, le violenze, gli atti vandalici, le minacce e le estorsioni diventano un mezzo per riaffermare la propria identità e cercare un riscatto sociale, da esibire nelle reti sociali telematiche per guadagnare popolarità e approvazione all'interno della propria cerchia relazionale*".

Appare chiara la percezione del grave disagio e del degrado sociale che si pone alla base del problema. A questo punto ci si aspetterebbe una serie di misure sociali idonee a favorire il superamento o comunque necessarie per affrontare la questione che è stata posta in termini inequivoci e drammatici. E invece l'intervento normativo proposto è unicamente quello repressivo. Le parole utilizzate subito dopo sono infatti le seguenti:

"*L'intervento normativo in parola, pertanto, risulta funzionale a potenziare gli strumenti preventivi e di intervento delle Forze di polizia a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*".

Chiarissime le finalità: allo Stato spetta la repressione, ai genitori la responsabilità educativa.
Una rinuncia dello Stato a combattere il degrado, accompagnata da una privatizzazione della devianza giovanile che lascia perplessi. Una sorta di dismissione dai compiti di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, nonché un modo per disattendere ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale che spettano alla Repubblica, in particolare nei confronti delle giovani generazioni, così come impone la nostra Costituzione (artt. 2, 3 e 31).
Non voglio apparire irenico. Le misure repressive sono necessarie a tutela della sicurezza ed incolumità pubblica, ma sarebbe anche auspicabile affiancare a queste altre misure di politica sociale volte a contrastare il degrado e finalizzate a garantire effettività dei diritti anche nei contesti difficili, tanto più con riferimento al diffondersi della criminalità giovanile: nelle

periferie oltre alle forze dell'ordine qualche scuola o palestra in più contribuirebbero a ridurre la violenza.

In conclusione, quel che posso auspicare è che dopo avere approvato le misure *funzionali a potenziare gli strumenti preventivi e di tutela dell'ordine pubblico,* arrivi anche un disegno di legge sul disagio giovanile con misure funzionali a prevenirlo, ovvero a "proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo", come recita la nostra Costituzione (art. 31, secondo comma).