

BOZZE DI STAMPA

14 aprile 2026

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale (1818)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

LOPREIATO, CATALDI, GAUDIANO, PIRRO, ALOISIO, BEVILACQUA, BILOTTI, CASTELLONE, CROATTI, DAMANTE, DI GIROLAMO, Barbara FLORIDIA, GUIDOLIN, Ettore Antonio LICHERI, Sabrina LICHERI, LOREFICE, MAIORINO, MARTON, MAZZELLA, NATURALE, NAVE, PATUANELLI, PIRONDINI, SCARPINATO, SIRONI, TURCO

Il Senato,

esaminato il disegno di legge A.S. 1818, di conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale;

premesso che:

la reiterazione sistematica e oramai pressoché automatica del ricorso alla decretazione d'urgenza - che nel caso di specie si inserisce in un quadro caratterizzato da oltre centoventi decreti-legge adottati nel corso della Legislatura - evidenzia una trasformazione dello strumento di cui all'articolo 77

della Costituzione da rimedio straordinario a modalità ordinaria di produzione normativa;

tale tendenza risulta ulteriormente aggravata, nel caso in esame, dalla contestuale approvazione da parte del Consiglio dei ministri, nel medesimo giorno in cui è stato emanato il decreto in parola, di un disegno di legge ordinario vertente sulla medesima materia, ancora non trasmesso alle Camere, circostanza che incide negativamente sulla stessa sussistenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza e rivela una consapevole elusione del procedimento legislativo ordinario;

la pretesa straordinarietà e urgenza del provvedimento risulta del tutto smentita anche dalle modalità stesse della sua formazione. Il decreto-legge è stato deliberato dal Consiglio dei ministri in data 5 febbraio 2026, ma pubblicato in Gazzetta Ufficiale soltanto il 24 febbraio 2026, a seguito di una permanenza di diciannove giorni presso la Ragioneria generale dello Stato. Un simile intervallo temporale appare incompatibile con la natura stessa dello strumento del decreto-legge, che presuppone l'immediata entrata in vigore delle misure adottate, e dimostra come l'urgenza sia stata affermata in via meramente formale, ma non riscontrabile sul piano fattuale;

i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che dovrebbero giustificare la *ratio* di un simile intervento legislativo, così come indicati dalla giurisprudenza costituzionale, relativamente all'articolo 77 della Costituzione, non emergono neanche in ragione dell'eterogeneità delle materie previste dal decreto. Infatti, non si ravvedono elementi idonei a giustificare un intervento immediato e indifferibile, trattandosi piuttosto di un complesso e articolato intervento normativo che incide in modo strutturale su molteplici ambiti dell'ordinamento, introducendo nuove fattispecie incriminatrici, aggravando il trattamento sanzionatorio di reati esistenti e modificando profondamente istituti del diritto processuale penale e di prevenzione;

il decreto si caratterizza per una evidente eterogeneità contenutistica, incidendo contemporaneamente su misure di prevenzione (articolo 1, 2 e 4), poteri di polizia e accompagnamento per identificazione (articolo 7), disciplina penale della circolazione stradale (articolo 8), fattispecie sanzionatorie connesse all'ordine pubblico e alle manifestazioni (articolo 9), misure limitative della libertà personale e accessorie alla condanna (articolo 10), nonché sull'assetto dell'azione penale attraverso l'introduzione dell'annotazione preliminare (articolo 12), tutela legale e rimborsi spese per le forze dell'ordine (articolo 14); operazioni sotto copertura e modifiche ai permessi (articoli 15 e 16), concorsi per le forze dell'ordine (articoli da 17 a 25) e immigrazione (articoli da 28 a 33);

sul punto deve altresì essere evidenziato come l'emanazione del decreto-legge, ai sensi dell'articolo 87, quinto comma, della Costituzione, non possa essere assunta quale elemento idoneo a sanare o escludere i profili di carenza dei requisiti di necessità ed urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione. La funzione di controllo esercitata in sede di emanazione del decreto-legge si colloca infatti in una fase necessariamente anticipata e connotata

da margini di valutazione limitati, alla manifesta evidenza di una assoluta carenza dei presupposti anche in ragione della straordinarietà dello strumento e della necessità di non comprimere indebitamente la sfera di responsabilità politica del Governo. Da ciò ne consegue che la verifica circa la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 77 della Costituzione resta comunque rimessa al Parlamento e, in ultima istanza, alla Corte costituzionale, non potendo ritenersi in alcun modo preclusa o superata dall'intervento del Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto-legge;

il provvedimento appare altresì suscettibile di incidere negativamente sul corretto esercizio della funzione legislativa, in quanto la sua articolazione ampia e disomogenea ha impedito un esame approfondito e pienamente consapevole delle singole disposizioni. Particolarmente significativo, in tal senso, è il fatto che il disegno di legge sia stato assegnato alla sola Commissione Affari costituzionali, nonostante la presenza di numerose disposizioni afferenti in modo diretto e prevalente alla materia penale sostanziale e processuale, di competenza della Commissione Giustizia;

tale scelta organizzativa ha determinato una evidente compressione dell'istruttoria tecnica e del contributo specialistico delle Commissioni competenti, incidendo sulla qualità del procedimento legislativo e alterando l'equilibrio tra le diverse sedi parlamentari, in contrasto con i principi di buon andamento e corretto esercizio della funzione legislativa desumibili dall'ordinamento costituzionale;

proprio a detrimento di tali ultimi principi, nel corso dell'esame in Commissione - come ormai da prassi consolidata - il dibattito si è di fatto svolto esclusivamente per iniziativa dei gruppi di opposizione, mentre la maggioranza ha mantenuto un atteggiamento di sostanziale chiusura, limitandosi a respingere sistematicamente le proposte emendative senza un reale confronto nel merito. In tal modo, la funzione parlamentare di discussione e di approfondimento è stata di fatto annichilita, riducendo il procedimento legislativo a una mera ratifica di decisioni già assunte altrove, in evidente tensione con il ruolo costituzionale delle Camere;

deve infine essere messo in evidenza come, in tale quadro, la prerogativa presidenziale del pronunciamento sulle declaratorie di inammissibilità ha determinato l'improponibilità di una proposta emendativa volta a reintrodurre il delitto di abuso d'ufficio, che è stata considerata come estranea all'oggetto del decreto, determinando una evidente cortocircuito logico giuridico. L'emendamento proposto negli effetti risultava ad avviso dei proponenti coerente sia con quanto previsto dall'articolo 3, che interviene sulla materia penale sostanziale, sia con l'articolo 7, relativo ai poteri di fermo. Ed invero tra i reati contestabili nei casi di fermo illegittimo può rientrare anche la fattispecie di abuso d'ufficio (Cass. pen., Sez. VI, sent. n. 9970/2003);

considerato che:

molteplici disposizioni contenute nel decreto-legge potrebbero presentare profili di illegittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevole-

lezza, della proporzionalità e della tutela dei diritti fondamentali, come emerge dall'analisi delle singole norme;

in primo luogo, con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 3, che intervengono sul versante del diritto penale sostanziale - attraverso la novella della legge sulle armi e l'introduzione o la rimodulazione di specifiche fattispecie penali presenti nel codice - potrebbero collocarsi al di fuori di un disegno organico e coerente, tale da determinare una ipotetica alterazione della scala di gravità dei reati e una conseguente compromissione del principio di proporzionalità della pena, quale espressione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, nonché della funzione rieducativa della pena sancita dall'articolo 27, terzo comma. Per quanto concerne l'articolo 1, la sanzione amministrativa connessa al porto d'armi nei confronti del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale ove taluno dei reati di cui alla legge sulle armi sia commesso da un minore degli anni diciotto, rischia di violare il disposto dell'articolo 27, primo comma, della Costituzione laddove prevedendo una responsabilità per fatto altrui, determina una sorta di responsabilità oggettiva. In tal modo lo Stato abdica alla propria funzione di rieducazione e reinserimento delegandola integralmente ai genitori tramite l'introduzione del deterrente della sanzione;

analogamente, con riferimento all'articolo 2, concernente l'estensione delle misure di ammonimento, tali strumenti, pur incidendo significativamente sulla sfera giuridica dei destinatari, sono caratterizzati da un deficit strutturale di garanzie, essendo adottati in assenza di un pieno contraddittorio e sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali dell'autorità amministrativa. Ciò determina un possibile contrasto con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, oltre a introdurre una forma di anticipazione della soglia punitiva fondata su elementi non ancora penalmente rilevanti, in tensione con il principio di presunzione di innocenza e con il principio di offensività;

con riferimento all'articolo 3 il decreto interviene sulle ipotesi di furto con destrezza e inserisce all'interno del codice penale il delitto di rapina commessa da un gruppo organizzato. Tali disposizioni, invero, non determinano un'estensione dell'area di rilevanza penale tenuto conto che le predette ipotesi delittuose, da un lato sono già previste e, dall'altro, sono comunque punite altrettanto severamente. Il sistema penale si regge, per l'appunto, su solide basi in costante equilibrio (sanzionatorio) l'una con l'altra. Aggravare la forbice edittale di una specie di delitti fa sì che anche l'altra possa subire degli squilibri in quanto il principio di proporzionalità della pena rappresenta uno dei cardini del sistema penale che richiede che la risposta penale sia calibrata in relazione alla gravità dell'offesa. Se il trattamento sanzionatorio della rapina, che resta pur sempre un delitto contro il patrimonio, viene progressivamente assimilato, in concreto, a quello di fattispecie come i delitti contro la persona, si rischia di alterare la gerarchia dei valori presenti nel codice. Non si tratta, nel caso di specie, di sottovalutare la gravità della rapina, soprattutto nelle forme organizzate o violente. Si tratta, piuttosto, di evitare che l'inasprimento sanzionatorio, perseguito attraverso strumenti di rigidità automatica,

produca effetti distorsivi sull'equilibrio complessivo del sistema specialmente in presenza di beni giuridici sovraordinati;

particolare rilievo assumono, poi, le disposizioni di cui all'articolo 4, che prevedono l'adozione del DASPO e la limitazione della presenza in determinati luoghi. Sul punto si evidenzia come tali misure incidano direttamente sulla libertà personale e sulla libertà di circolazione, tutelate rispettivamente dagli articoli 13 e 16 della Costituzione, senza essere adeguatamente presidiate da un controllo giurisdizionale pieno e tempestivo. L'ampiezza e l'indeterminatezza dei presupposti applicativi, spesso ancorati a nozioni elastiche quali la pericolosità sociale, espongono tali strumenti al rischio di applicazioni arbitrarie, con conseguente violazione anche del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Tale disposizione rischia di trasformare una misura amministrativa in uno strumento di controllo politico rendendo assai labile il confine tra il criminale ed il manifestante democratico ed affidando l'individuazione di tale confine all'interpretazione del momento delle forze di polizia. La criticità principale è rappresentata dall'ampiezza dei presupposti applicativi: il riferimento a "comportamenti molesti" e al "pericolo per la sicurezza" risulta eccessivamente generico, con il rischio di applicazioni discrezionali, non uniformi e per di più in aperto contrasto con quanto disposto dalla sentenza della Corte Cost. n. 47/2024, laddove limita la validità del divieto al pericolo concreto di commissione di reati. L'introduzione e l'estensione delle misure di DASPO non incidono sulle cause profonde dei fenomeni criminali, ma si limitano a spostarli nello spazio, allontanandoli dai luoghi più visibili senza eliminarli. Si tratta, in sostanza, di un intervento di carattere apparente, che produce un effetto di dislocazione del problema piuttosto che di reale prevenzione, volto a produrre un effetto di rassicurazione sociale più che a incidere in modo effettivo sui fenomeni, configurando una forma di *maquillage* legislativo priva di effettiva incidenza sulla sicurezza;

ulteriori e ancora più gravi profili di criticità emergono con riferimento all'articolo 7, che amplia i casi in cui sono consentite le perquisizioni, il fermo e il conseguente accompagnamento presso gli uffici di polizia in occasione delle manifestazioni. In tal caso, si evidenzia come il decreto introduca forme di limitazione della libertà personale non adeguatamente riconducibili al modello costituzionale delineato dall'articolo 13, che richiede la riserva di giurisdizione. In particolare, l'assenza di un controllo giurisdizionale immediato e la possibilità di fondare tali misure su presupposti non sufficientemente determinati determinano un significativo arretramento delle garanzie fondamentali. Tale disciplina appare inoltre suscettibile di incidere in modo dissuasivo sull'esercizio del diritto di riunione di cui all'articolo 17 della Costituzione, configurando un possibile effetto di compressione del dissenso;

L'articolo 9 introduce nuove fattispecie sanzionatorie connesse all'organizzazione e alla partecipazione a eventi e manifestazioni, utilizzando formule generiche e prive di sufficiente determinatezza, quali quelle relative a condotte che "intralciano" o "ostacolano" servizi o attività, con il rischio di ricomprendere comportamenti che rientrano nell'esercizio legittimo di diritti

costituzionalmente garantiti. La combinazione tra l'ampiezza delle fattispecie e l'elevato trattamento sanzionatorio determina un evidente effetto dissuasivo, idoneo a comprimere l'esercizio del diritto di manifestazione, in contrasto con gli articoli 17 e 21 della Costituzione. In tale contesto, il decreto appare espressione di una precisa volontà politica di utilizzo dello strumento penale in funzione di controllo sociale, con un approccio che rischia di trasformare il diritto penale in uno strumento di gestione del conflitto politico e sociale;

con riferimento all'articolo 10, che introduce misure accessorie e divieti di accesso a determinati luoghi, è stato evidenziato come tali strumenti, per ampiezza e indeterminatezza, possano tradursi in limitazioni sproporzionate della libertà personale e di circolazione, in assenza di criteri applicativi sufficientemente puntuali e di adeguate garanzie procedurali, con conseguente violazione degli articoli 3, 13 e 16 della Costituzione;

di particolare gravità risultano, le disposizioni di cui all'articolo 12, concernenti l'introduzione dell'annotazione preliminare. Sul punto si evidenzia come tale istituto consenta al pubblico ministero di evitare l'iscrizione nel registro degli indagati sulla base di valutazioni discrezionali circa la sussistenza di cause di giustificazione, determinando una significativa compressione del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'articolo 112 della Costituzione. Tale meccanismo introduce una zona grigia sottratta alle garanzie del contraddittorio e del controllo giurisdizionale, incidendo anche sul diritto di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione e sul principio del giusto processo di cui all'articolo 111;

le disposizioni in materia di immigrazione all'articolo 28 vogliono nell'intento del Governo fare da precursore all'entrata in vigore del Nuovo Patto Europeo sulla migrazione e asilo e al fine di far funzionare i centri per il rimpatrio dislocati in Albania, ora definiti a livello unionale *return hub*, si minano ancora una volta i diritti umani inserendo nell'ordinamento penitenziario l'"obbligo di cooperazione" in capo al detenuto o all'internato straniero ai fini "dell'accertamento dell'identità e di esibire o produrre gli elementi in loro possesso, relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui hanno soggiornato o sono transitati". Una norma non chiara che determina - con disposizioni di carattere amministrativo - ricadute dirette sui diritti fondamentali delle persone, perché la violazione dell'obbligo di cooperazione incide sulla libertà personale nella misura in cui consente di esprimere parere negativo sul percorso rieducativo del condannato con conseguente ricaduta sulla concessione di benefici penitenziari come la liberazione anticipata;

inoltre l'obbligo di cooperare anche in ordine ai Paesi nei quali gli stranieri hanno soggiornato o, addirittura, sono transitati e, laddove le dichiarazioni del detenuto in ordine alla specificità dell'indicazione possano risultare incomplete, la previsione che le stesse saranno - non chiarisce in che misura la norma - valutate in "negativo", non appaiono legati ad alcuna specifica ragione connessa al dichiarato fine della norma, cioè l'accertamento dell'identità;

ma la *ratio* della norma è chiara: velocizzare i rimpatri, ora possibili anche in Paesi terzi sicuri in cui il migrante non ha legami e non li ha mai

avuti se non in maniera incidentale, poiché la mancata cooperazione nell'accertamento dell'identità è oggetto di "valutazione di pericolosità" da compiersi nella delicatissima fase di verifica in ordine all'espulsione dello straniero dal territorio italiano. Si annette, dunque, ad un accertamento amministrativo affidato alla polizia penitenziaria - senza chiarimento alcuno in ordine alle modalità dell'obbligo di cooperazione e quindi basato su assoluta discrezionalità - un riflesso direttamente incidente sui diritti fondamentali della persona e la loro permanenza sul territorio nazionale;

altro elemento di smantellamento dei diritti dei migranti è contenuto nell'articolo 29 per cui al comma 3 si prevede l'abrogazione dell'ammissione ex lege al gratuito patrocinio nel processo avverso il provvedimento di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea. La peculiarità del procedimento di espulsione dello straniero determina la necessità di eliminare, e non frapporre ostacoli allo straniero, o meglio al diritto dello straniero ad avere una difesa tecnica senza vincoli legati ad oneri burocratici. L'abrogazione di tale norma, pertanto, mina - senza ragione alcuna - la tutela che l'ordinamento aveva accordato, in specifico procedimento, ai cittadini di Stati non appartenenti all'UE. È necessario un attento bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, nel rispetto dei principi costituzionali, della giurisprudenza consolidata e degli obblighi internazionali;

in ultimo l'articolo 30 conferisce poteri derogatori molto ampi al Ministero dell'Interno, con limitati controlli giurisdizionali, autorizzando il Ministero dell'Interno a derogare "ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale" per la costruzione di centri di trattenimento. Questa previsione configura un potere quasi-legislativo dell'Esecutivo che bypassa il controllo parlamentare ed anche all'eventualmente successivo controllo giurisdizionale. Si corre, pertanto, il rischio di un eccesso di discrezionalità amministrativa. Anche in questo caso la sicurezza è di tipo punitivo e detentivo, non andando a controbilanciare la questione migratoria con politiche di integrazione, ma si rafforza la marginalizzazione sociale, particolarmente impattante sulle seconde generazioni e i minori stranieri;

considerato infine che:

il provvedimento in esame si inserisce in una linea di politica criminale che, negli ultimi anni, ha fatto dell'inasprimento del trattamento sanzionatorio il principale - se non unico - strumento di intervento in materia di sicurezza, senza tuttavia produrre risultati apprezzabili né sul piano della prevenzione dei reati né su quello della percezione della sicurezza da parte dei cittadini;

i dati disponibili mostrano infatti come, a fronte di un continuo irrigidimento delle pene e dell'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici, i reati - in particolare quelli predatori - continuano a registrare livelli elevati, mentre la percezione di sicurezza da parte degli italiani risulta oggi inferiore rispetto all'inizio della legislatura;

tale scollamento tra intervento normativo e risultati concreti è stato, peraltro, implicitamente riconosciuto dalla stessa Presidente del Consiglio nel

corso dell'intervento svolto alle Camere il 9 aprile 2026, laddove ha espresso in modo incontrovertibile la propria insoddisfazione per l'andamento complessivo delle politiche sulla sicurezza;

ci si trova, dunque, di fronte al quarto intervento normativo urgente in materia di sicurezza adottato nel corso di tre anni e mezzo di governo, senza che si sia registrato quel cambio di passo che sarebbe stato lecito attendersi;

al contrario, si assiste alla stanca ripetizione di una strategia fondata su un approccio meramente repressivo, che non affronta le cause profonde dei fenomeni criminali e che rischia di tradursi in un diritto penale simbolico, incapace di incidere realmente sulla sicurezza dei cittadini;

in questo quadro, il disegno complessivo che emerge è quello di un intervento che, lungi dal rafforzare davvero la sicurezza sul territorio, tende piuttosto a comprimere diritti e libertà fondamentali con norme manifesto adottate spesso in coincidenza di eventi riguardanti situazioni di marginalità e forme di dissenso, secondo una logica che appare forte con i deboli e debole con i forti;

una politica della sicurezza efficace richiede invece interventi strutturali, investimenti in uomini e mezzi, prevenzione, rafforzamento dei presidi territoriali e un uso equilibrato e proporzionato dello strumento penale, nel rispetto dei principi costituzionali;

per tutte queste ragioni, il provvedimento in esame non solo appare costituzionalmente illegittimo sotto molteplici profili, ma risulta anche politicamente inadeguato rispetto agli obiettivi dichiarati, confermando l'assenza di una visione organica e coerente in materia di sicurezza,

delibera:

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 1818.

QP2

DE CRISTOFARO, CUCCHI, MAGNI

Il Senato,

premesso che:

il decreto-legge in esame si colloca in un quadro di reiterato e distorto ricorso alla decretazione d'urgenza, in violazione dell'articolo 77 della Costituzione, che consente l'adozione di decreti-legge esclusivamente in presenza di casi straordinari di necessità e urgenza, requisiti che nel caso di specie risultano manifestamente insussistenti, come dimostrato dall'assenza di un contesto emergenziale oggettivo e dall'omogeneità del contenuto con precedenti iniziative legislative già oggetto di ordinario dibattito parlamentare ;

tale improprio utilizzo dello strumento emergenziale determina altresì una lesione della funzione legislativa del Parlamento, in contrasto con gli

articoli 70 e 72 della Costituzione, che attribuiscono alle Camere l'esercizio della funzione legislativa e garantiscono un procedimento ordinario fondato sul confronto democratico;

il decreto si caratterizza per un impianto normativo improntato a un'espansione del diritto penale e degli strumenti repressivi, in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità desumibili dall'articolo 3 della Costituzione, nonché del principio di offensività e di *extrema ratio* del diritto penale;

numerose disposizioni incidono sulla libertà personale attraverso misure preventive e limitative fondate su presunzioni di pericolosità, in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione, che tutela l'inviolabilità della libertà personale e subordina ogni restrizione a rigorose garanzie di legge e di giurisdizione;

l'estensione delle cosiddette "zone rosse" e delle misure di allontanamento, fondate su mere denunce pregresse e su valutazioni discrezionali dell'autorità amministrativa, comporta una compressione della libertà di circolazione in violazione dell'articolo 16 della Costituzione, nonché del principio di presunzione di non colpevolezza sancito dall'articolo 27, comma 2, della Costituzione;

le disposizioni che incidono sull'esercizio del diritto di riunione e di manifestazione del pensiero, attraverso l'inasprimento delle sanzioni e l'ampliamento dei poteri di intervento preventivo, si pongono in contrasto con gli articoli 17 e 21 della Costituzione, nonché con i principi del diritto internazionale e dell'Unione europea che tutelano il diritto di protesta;

l'introduzione e l'estensione di strumenti eccezionali quali la flagranza differita e l'ampliamento dei poteri coercitivi delle forze di polizia determinano una compressione delle garanzie processuali e del diritto di difesa, in violazione dell'articolo 24 della Costituzione e dei principi del giusto processo sanciti dall'articolo 111 della Costituzione;

la previsione di fattispecie penali caratterizzate da formulazioni ampie e indeterminate, nonché la sovrapposizione di norme incriminatrici, si pongono in contrasto con il principio di legalità e di tassatività della norma penale sancito dall'articolo 25, comma 2, della Costituzione;

l'introduzione di forme di responsabilità indiretta o per fatto altrui, come nel caso delle sanzioni a carico dei genitori per reati commessi dai figli minori, viola il principio della responsabilità personale sancito dall'articolo 27, comma 1, della Costituzione;

l'inasprimento del sistema sanzionatorio e l'adozione di misure che privilegiano una logica punitiva rispetto a quella rieducativa risultano in contrasto con la funzione rieducativa della pena sancita dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione;

le disposizioni che incidono sui diritti dei minori e che privilegiano un approccio repressivo rispetto a quello educativo e sociale si pongono in contrasto con l'articolo 31 della Costituzione, che impone alla Repubblica di proteggere l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo;

il complesso delle misure in materia di immigrazione e sicurezza appare altresì in contrasto con l'articolo 10 della Costituzione, nella parte in cui impone il rispetto delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e la tutela dello straniero cui sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche nel proprio Paese;

più in generale, l'impianto del decreto determina una compressione dei diritti inviolabili della persona e dei doveri di solidarietà, in violazione dell'articolo 2 della Costituzione, e altera il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2, della Costituzione, non affrontando le cause sociali dell'insicurezza e contribuendo ad aggravare le disuguaglianze;

il decreto, nel suo complesso, configura una torsione dell'ordinamento verso un modello di sicurezza fondato sulla prevenzione repressiva e sul controllo sociale, con il rischio di compromettere i principi fondamentali dello Stato di diritto e dell'ordinamento democratico.

Considerato che:

nello specifico, con riferimento all'articolo 1 del decreto, in materia di porto di armi e strumenti atti ad offendere, la trasformazione di fattispecie contravvenzionali in delitti e l'introduzione di sanzioni accessorie incisive determinano un evidente scostamento dai criteri di proporzionalità e ragionevolezza, traducendosi in un uso simbolico del diritto penale, volto più a rassicurare l'opinione pubblica che a incidere efficacemente sui fenomeni criminali, in violazione degli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione ;

con riferimento agli articoli 1 e 2, nella parte in cui introducono sanzioni a carico dei genitori per fatti commessi dai minori, si configura una responsabilità che si discosta dal principio personalistico della responsabilità penale, trasformando una funzione educativa in una funzione sanzionatoria e punitiva, in contrasto con l'articolo 27, comma 1, della Costituzione, oltre che con l'articolo 31, che impone alla Repubblica di sostenere - e non sostituire con logiche punitive - la funzione genitoriale;

con riferimento all'articolo 2, il rafforzamento degli strumenti repressivi nei confronti dei minori si pone in contrasto con i dati empirici e con le indicazioni degli operatori sociali, che individuano nelle condizioni di marginalità, nei vuoti educativi e nella fragilità dei contesti di vita le cause profonde del disagio giovanile; il legislatore, tuttavia, opta per una risposta punitiva che trascura tali cause, violando l'articolo 31 della Costituzione e il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2 ;

con riferimento all'articolo 3, l'introduzione di nuove fattispecie penali connotate da formulazioni vaghe - quali il riferimento al "gruppo organizzato" - e da un trattamento sanzionatorio particolarmente severo, finanche eccedente i limiti ordinari, determina una lesione del principio di tassatività e determinatezza della norma penale di cui all'articolo 25, comma 2, della Costituzione, nonché del principio di proporzionalità della pena di cui all'articolo 27, comma 3;

con riferimento all'articolo 4, che introduce e amplia strumenti di prevenzione quali le cosiddette "zone rosse" e i poteri di allontanamento, emerge con particolare evidenza una torsione dell'ordinamento verso modelli di controllo preventivo della persona fondati su presunzioni di pericolosità: l'individuazione dei destinatari sulla base di mere denunce pregresse, anche non seguite da condanna, si pone in contrasto con l'articolo 27, comma 2, della Costituzione, mentre l'ampiezza e indeterminatezza delle condizioni applicative viola i principi di legalità e tassatività;

la stessa disciplina delle zone rosse, affidata alla discrezionalità prefettizia sia nella delimitazione territoriale sia nella selezione dei destinatari, rischia di tradursi in una misura di "espulsione sociale" fondata su categorie soggettive e stigmatizzanti, anziché su comportamenti concretamente pericolosi, in contrasto con gli articoli 3, 13 e 16 della Costituzione;

sempre con riferimento all'articolo 4, la previsione di misure limitative della libertà personale e di circolazione fondate su condotte "insistentemente moleste", prive di una definizione normativa precisa, affida all'autorità di pubblica sicurezza un potere valutativo eccessivamente ampio, suscettibile di applicazioni selettive e discriminatorie, con evidente lesione degli articoli 13 e 3 della Costituzione;

in tale contesto, assume particolare gravità l'introduzione del cosiddetto fermo preventivo, che consente di accompagnare e trattenere presso gli uffici di polizia, fino a dodici ore, soggetti ritenuti pericolosi per il pacifico svolgimento di una manifestazione: si tratta di una misura che incide direttamente sulla libertà personale senza le garanzie richieste dall'articolo 13 della Costituzione, essendo ancorata a presupposti vaghi e sottratta a un controllo giurisdizionale immediato, con conseguente compressione anche dei diritti di riunione e manifestazione del pensiero di cui agli articoli 17 e 21;

tale istituto, fondato su criteri di sospetto e su valutazioni prognostiche di pericolosità, introduce un paradigma nel quale la libertà personale non è più la regola, ma diviene condizionata alla preventiva valutazione dell'autorità di pubblica sicurezza, alterando profondamente l'impianto costituzionale delle libertà;

con riferimento alla disciplina delle manifestazioni pubbliche, la trasformazione delle fattispecie contravvenzionali in illeciti amministrativi, accompagnata dall'introduzione di sanzioni pecuniarie particolarmente elevate, determina un effetto dissuasivo generalizzato sull'esercizio del diritto di riunione, aggravato dal fatto che la cognizione è sottratta alle garanzie del processo penale e affidata all'autorità amministrativa, in contrasto con gli articoli 17, 21 e 24 della Costituzione;

la previsione di sanzioni per condotte descritte in termini ampi e indeterminati - quali il turbamento del pacifico svolgimento di una riunione o l'organizzazione di iniziative estemporanee - espone i consociati al rischio di applicazioni arbitrarie e selettive, introducendo un significativo effetto di compressione sull'esercizio delle libertà fondamentali;

con riferimento all'ampliamento dell'arresto in flagranza differita, applicabile anche ai reati di danneggiamento commessi nel corso di manifestazioni, si realizza una significativa dilatazione dei poteri coercitivi delle forze di polizia, consentendo privazioni della libertà personale anche a distanza di tempo dal fatto e in assenza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, in evidente tensione con l'articolo 13 della Costituzione e con i principi del giusto processo di cui all'articolo 111;

tale intervento normativo contribuisce a configurare lo spazio delle manifestazioni pubbliche come un ambito di eccezione, nel quale si giustifica un abbassamento delle garanzie costituzionali, in contrasto con gli articoli 17 e 21 della Costituzione;

con riferimento alla previsione relativa alla commissione di delitti in presenza "evidente" di cause di giustificazione, l'istituzione di un apposito registro appare espressione di un diritto penale simbolico e privo di reale incidenza operativa, fondato su presupposti indeterminati e suscettibili di interpretazioni discrezionali, in contrasto con i principi di legalità e certezza del diritto di cui all'articolo 25 della Costituzione;

complessivamente, le disposizioni in materia di ordine pubblico e gestione delle manifestazioni delineano un modello nel quale l'esercizio delle libertà costituzionali appare progressivamente subordinato alla valutazione discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza, trasformando diritti fondamentali in facoltà condizionate, con evidente contrasto con gli articoli 2, 3, 17 e 21 della Costituzione;

tale assetto normativo veicola l'idea che la partecipazione democratica e l'espressione del dissenso costituiscano fattori di rischio da contenere e non diritti da garantire, determinando una compressione non proporzionata né prevedibile delle libertà fondamentali e alterando il principio democratico;

con riferimento alle disposizioni in materia di immigrazione, l'impostazione esclusivamente securitaria e l'assenza di misure di inclusione e tutela dei diritti fondamentali determinano una violazione dell'articolo 10 della Costituzione, nonché dei principi di solidarietà e uguaglianza di cui agli articoli 2 e 3;

in definitiva, l'intero impianto del decreto anticipa la soglia dell'intervento repressivo, amplia la discrezionalità del potere amministrativo e riduce lo spazio delle garanzie, in contrasto con i principi fondamentali dello Stato costituzionale di diritto.

Tutto ciò premesso e considerato, il Senato
delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge A.S. 1818, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento in quanto il decreto-legge oggetto di conversione risulta adottato in violazione dell'articolo 77 della Costituzione e presenta rilevanti profili di incostituzionalità per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 13, 16, 17, 21, 24, 25, 27, 31, 70, 72 e 111 della Costituzione, risultando

incompatibile con i principi fondamentali dello Stato di diritto e con le garanzie costituzionali poste a tutela dei diritti e delle libertà..
