Brevi considerazioni sull'accompagnamento coattivo in Questura degli studenti che occupano una scuola

di Massimo Marasca

Giudice del Tribunale di Roma, già giudice per le indagini preliminari, ora in servizio presso la Sezione immigrazione e diritti fondamentali

Sommario

Premessa: i recenti fatti di cronaca. 2
1. La questione giuridica 2
2. La qualificazione sostanziale della misura. 3
3. Assemblea, autogestione e occupazione: la dimensione scolastica 3
4. Art. 633 c.p.: l'occupazione è invasione di edificio? 4
5. Artt. 340 e 610 c.p.: quando la protesta impedisce lezioni e accessi 4
6. Accompagnamento amministrativo per identificazione: art. 11 d.l. n. 59/1978 5
7. Accompagnamento di polizia giudiziaria: art. 349 c.p.p. 7
8. Art. 11-bis d.l. n. 59/1978: accompagnamento preventivo nelle manifestazioni, introdotto il 25 febbraio 2026 e modificato dal 25 aprile 2026. 11
8-bis. La scuola è luogo pubblico, luogo aperto al pubblico o luogo ad accesso riservato? 12
8-bis.1. Categorie e criteri giurisprudenziali 12
8-bis.2. Le due interpretazioni possibili 13
8-bis.3. Luogo «aperto al pubblico» e «manifestazione» sono due requisiti distinti 13
9. Critiche costituzionali al nuovo fermo preventivo 14
9-bis. Dubbi di compatibilità costituzionale: parametri, argomenti e possibili questioni 14
9-bis.1. Art. 13 Cost.: può il controllo del pubblico ministero sostituire quello del giudice? 14
9-bis.2. Riserva di legge, determinatezza e divieto di automatismi 14
9-bis.3. Artt. 3, 17, 21, 24, 27, 31 e 34 Cost. 15
10. Le garanzie speciali per i minorenni e l'art. 18-bis d.P.R. n. 448/1988 15
10-bis. Garanzie dei minorenni: piano costituzionale, internazionale, penale e preventivo 15
10-bis.1. Garanzie comuni e particolare vulnerabilità 15
10-bis.2. Obblighi espressi nell'art. 11-bis per il fermo preventivo 16
10-bis.3. Quando il minore è indagato o imputato 16
10-bis.4. Minori di quattordici anni e accertamento dell'età 16
10-ter. Obblighi operativi delle forze dell'ordine prima, durante e dopo l'accompagnamento 17
10-ter.1. Prima dell'intervento: titolo, documentazione, alternative 17
10-ter.2. Durante il trattenimento: comunicazioni, tempi, integrità 17
10-ter.3. Dopo l'intervento: rilascio, tutela, accertamento di eventuali abusi 17

11. Dall'accompagnamento illegittimo alla responsabilità penale degli agenti: gradazione delle ipotesi 18
12. La tortura ex art. 613-bis c.p.: struttura ed elementi costitutivi 18
13. Tortura commessa da pubblici ufficiali: il secondo comma dell'art. 613-bis 19
14. Quando l'intervento della polizia sugli studenti può diventare tortura: scenari graduati 19
15. Il trattamento inumano e degradante: soglia italiana e art. 3 CEDU 20
15-bis. Compatibilità europea e convenzionale. 20
15-bis.1. L'art. 5 CEDU e i motivi tassativi di privazione della libertà 20
15-bis.2. Art. 11 CEDU: protesta pacifica e «chilling effect» 21
15-bis.3. Garanzie rinforzate per minori: artt. 3, 5 e 8 CEDU 21
15-bis.4. Carta dei diritti fondamentali dell'UE: limite dell'art. 51 21
15-bis.5. Direttiva (UE) 2016/800: quando è rilevante e quando non lo è 21
16. Requisiti probatori: come si accerta il fatto e quale prova serve 22
17. Rapporti di concorso: lesioni, sequestro, istigazione alla tortura e responsabilità del superiore 22
18. Conseguenze processuali, responsabilità civile e rimedi 23
19. Applicazioni casistiche con valutazione sintetica 23
19-bis. Criterio operativo finale per il caso di occupazione scolastica 23
20. Conclusione finale. 24

Premessa: i recenti fatti di cronaca

I recenti fatti di cronaca relativi all'intervento della polizia durante un tentativo di occupazione di un liceo romano e all'accompagnamento di alcuni giovani in commissariato impongono serie e approfondite considerazioni che, senza ambizioni, vogliono essere una guida per operanti, studenti e genitori, perché le condotte che si possono concretamente realizzare oscillano tra un esercizio legittimo del potere da parte degli operanti e la configurabilità del delitto di cui all'art. 613-bis c.p.

Occorre muovere dai fatti riferiti dalla stampa, distinguendo le ricostruzioni delle parti interessate da circostanze già accertate. Il Giorno 26 ottobre 2026, presso il Liceo Giordano Bruno di Roma, nella sede di via delle Isole Curzolane, la Polizia di Stato è intervenuta a seguito di una segnalazione della dirigenza scolastica durante un tentativo di occupazione. Secondo fonti della Questura riportate da ANSA e RaiNews, gli agenti hanno identificato sette giovani, risultati non iscritti all'istituto, accompagnandoli in commissariato per accertamenti e riaffidandoli successivamente ai genitori. Le medesime fonti riferiscono dell'identificazione di altri cinque giovani nel giardino perimetrale, alcuni estranei alla scuola, e della segnalazione della presenza di persone a volto coperto e con catene. La Rete degli Studenti Medi ha fornito una diversa ricostruzione dell'intervento, denunciando l'accompagnamento di ragazzi coinvolti nella protesta e contestando le modalità dell'operazione. Ulteriori resoconti menzionano tensioni e proteste all'esterno dell'edificio, ma non consentono di stabilire con certezza, in assenza degli atti, la successione e le ragioni dei singoli provvedimenti di accompagnamento o rilascio.

1. La questione giuridica

Si deve, pertanto, stabilire se e a quali condizioni, in presenza di un'occupazione scolastica, la polizia possa accompagnare coattivamente in Questura gli studenti; se il potere sia condizionato alla commissione di reati, al rifiuto di identificazione o a ragioni preventive di ordine pubblico; quali regole

valgano per i minorenni; infine, se e quando un intervento degli agenti possa integrare il delitto di tortura.

Per rispondere al quesito occorre mantenere distinti (a) l'eventuale illegittimità dell'occupazione, (b) il potere di sgomberare e ripristinare il servizio scolastico, (c) la posizione penale personale del singolo studente e (d) i presupposti autonomi per privarlo, anche temporaneamente, della libertà. L'art. 13 Cost. vieta che una ragione di opportunità organizzativa o di gestione dell'ordine pubblico sia convertita, senza titolo legislativo, in una restrizione della libertà personale (artt. 13, 17, 21 e 34 Cost.; V. Grevi, «Libertà personale dell'imputato», in Enciclopedia del diritto, vol. XXIV, Giuffrè, 1974, p. 344, cit. in G. Galluccio Mezio, 2026, p. 8).

Ciò premesso, va subito detto che non esiste un potere generale di condurre tutti gli occupanti in Questura per il solo fatto dell'occupazione, neppure quando sia legittimo porre fine alla protesta. L'accompagnamento può essere consentito, in presenza dei rispettivi requisiti, dall'art. 11 d.l. n. 59/1978, dall'art. 349 c.p.p., dal nuovo art. 11-bis d.l. n. 59/1978 o, per i minorenni colti in flagranza, dall'art. 18-bis d.P.R. n. 448/1988; l'arresto è un diverso istituto, ammesso nei casi di legge. Un accompagnamento indebito non è automaticamente tortura; il reato ex art. 613-bis c.p. esige ulteriori elementi tipici, esposti nei §§ 11-17.

2. La qualificazione sostanziale della misura

Il divieto di accedere o permanere in certi locali e l'ordine di uscire da un edificio si distinguono dal trasferimento forzato in uffici di polizia, dove l'interessato non è libero di andarsene. Nel secondo caso l'effetto coercitivo incide sulla libertà personale e richiede una specifica disciplina legislativa e le garanzie dell'art. 13 Cost.; l'eventuale descrizione del fatto come «invito», «accompagnamento» o «accertamento» non è risolutiva (artt. 13 e 16 Cost.; M. Chiavario, «Libertà personale», in Enciclopedia giuridica, vol. XIX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991, p. 4 ss., richiamato da G. Galluccio Mezio, 2026, p. 8).

Per valutare un accompagnamento occorre individuare: l'autorità procedente, la norma applicata, il momento iniziale della coercizione, il presupposto individuale, la finalità, la durata necessaria, la comunicazione al pubblico ministero e l'ora del rilascio. L'assenza di un documento non è di per sé equiparabile al rifiuto di dichiarare generalità attendibili. Il mero disaccordo con gli agenti e il rifiuto di interrompere la protesta non sostituiscono il presupposto di identificazione.

La dottrina ha rilevato che un vaglio del pubblico ministero, pur immediato, non coincide automaticamente con una convalida giurisdizionale di un provvedimento di polizia restrittivo della libertà (G. Galluccio Mezio, «Considerazioni a prima lettura in materia di "fermo di pubblica sicurezza" (art. 7 d.l. 24 febbraio 2026, n. 23)», in Indice penale online, fasc. 1/2026, pp. 1-11, spec. pp. 7-9; testo integrale). Trattasi di critica dottrinale, non di un accertamento già compiuto dalla Corte costituzionale.

3. Assemblea, autogestione e occupazione: la dimensione scolastica

Lo statuto delle studentesse e degli studenti riconosce la partecipazione alla vita della comunità scolastica, ma pone doveri e disciplina le sanzioni; le assemblee studentesche seguono le regole proprie dell'ordinamento scolastico (d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, artt. 2-4, nel testo modificato anche dal d.P.R. 8 agosto 2025, n. 134; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, artt. 12-14).

L'assemblea statutariamente prevista non coincide con l'occupazione; l'autogestione va esaminata secondo le decisioni e le regole dell'istituto; l'occupazione consiste, secondo i casi, nella permanenza dimostrativa o nell'assunzione del controllo materiale dei locali. Essa può essere disciplinarmente illegittima senza coincidere con ogni elemento di un reato. La posizione degli studenti nell'istituto è giuridicamente diversa da quella di estranei privi di titolo di accesso.

Le libertà di espressione e riunione pacifica non garantiscono una facoltà illimitata di impedire agli altri studenti e al personale di svolgere le attività scolastiche. Al tempo stesso, l'intervento coercitivo

deve essere graduato: il ripristino delle lezioni non giustifica, per questa sola finalità, la privazione della libertà di persone identificabili senza accompagnamento.

Occorre pertanto esaminare nel dettaglio le fattispecie penali astrattamente configurabili.

4. Art. 633 c.p.: l'occupazione è invasione di edificio?

Occorre stabilire se la condotta degli studenti integri l'occupazione abusiva di edificio pubblico. L'art. 633 c.p. richiede l'invasione arbitraria di un edificio o terreno altrui, pubblico o privato, al fine di occuparlo o trarne altrimenti profitto. L'offesa è collegata alla compressione delle facoltà di godimento e destinazione del bene. L'ingresso senza violenza può essere comunque arbitrario e il protrarsi dell'occupazione può conferire al reato natura permanente (Corte cost., 27 febbraio 2024, n. 28, che richiama Cass. pen., Sez. II, 27 marzo-8 luglio 2019, n. 29657, e 11 novembre-14 dicembre 2016, n. 53005).

In materia si registra un precedente relativo all'occupazione dimostrativa dell'Istituto tecnico «Tullio Buzzi» di Prato, nel quale la Cassazione ha escluso il reato, valorizzando il legittimo accesso degli studenti, la partecipazione alla comunità scolastica e la non automatica assimilabilità dell'ingresso originariamente lecito all'invasione arbitraria di edificio «altrui» (Cass. pen., Sez. II, 22 febbraio 2000, n. 1044). Il precedente va comunque riferito alle circostanze concrete del caso deciso.

Difatti, per chi è parte della comunità scolastica e accede legittimamente all'istituto, la permanenza dimostrativa non realizza automaticamente l'invasione. Depongono in tal senso argomenti interpretativi di ordine letterale (il verbo «invadere»), sistematico (la distinzione rispetto alle fattispecie che tipizzano espressamente la permanenza abusiva) e costituzionale (principi di legalità e tassatività). Occorre invece valutare separatamente l'eventuale ingresso arbitrario di soggetti estranei all'istituto e le concrete modalità di acquisizione o mantenimento del controllo dei locali.

Quanto alla procedibilità, l'art. 639-bis c.p. prevede che, per il delitto di cui all'art. 633 c.p., si proceda d'ufficio quando i fatti riguardino edifici pubblici o destinati a uso pubblico. Questa previsione non attenua la necessità di accertare gli elementi costitutivi dell'invasione arbitraria, la condotta di ciascun soggetto e la sua posizione rispetto all'immobile; assume tuttavia rilievo nell'eventuale qualificazione penalistica dell'occupazione di un edificio scolastico.

5. Artt. 340 e 610 c.p.: quando la protesta impedisce lezioni e accessi

L'art. 340 c.p. tutela il regolare svolgimento del servizio pubblico; è necessario verificare un'interruzione o turbamento apprezzabile e causalmente riferibile alla condotta, non una mera disobbedienza amministrativa. L'art. 610 c.p. può venire in rilievo quando violenza o minaccia costringano altre persone a fare, tollerare od omettere qualche cosa. La dottrina insiste sull'oggettiva incidenza sul servizio e sulla valutazione delle modalità fattuali (G. Fiandaca - E. Musco, Diritto penale. Parte speciale, vol. I, 5ª ed., Zanichelli, 2012, pp. 300-301, richiamati in C. Cassani, «Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità», Treccani, Diritto on line, 2016; M. Romano, I delitti contro la pubblica Amministrazione. I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche. Artt. 336-360 cod. pen., Giuffrè, 2015, pp. 64 e 69-70, richiamati ivi).

Anche in questo caso soccorre uno specifico precedente: in particolare, relativamente a una protesta scolastica con impedimento degli accessi agli altri studenti e al personale, la Cassazione ha ritenuto rilevanti le condotte di coercizione e interruzione del servizio, nell'ambito di un giudizio minorile concluso con il perdono giudiziale (Cass. pen., Sez. V, ud. 16 ottobre 2015, dep. 23 febbraio 2016, n. 7084).

6. Accompagnamento amministrativo per identificazione: art. 11 d.l. n. 59/1978

L'art. 11 del D.L. 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 maggio 1978, n. 191, attribuisce agli ufficiali e agli agenti di polizia il potere di accompagnare coattivamente presso i propri uffici la persona che, legittimamente richiesta, **rifiuti di dichiarare le proprie generalità**, ovvero nei cui confronti **sussistano sufficienti indizi per ritenere false le dichiarazioni rese sulla propria identità personale o i documenti d'identità esibiti**. Si tratta di una misura di polizia di sicurezza, distinta dall'accompagnamento disciplinato dall'art. 349 c.p.p., esercitabile anche indipendentemente dall'esistenza di indagini penali, ma rigorosamente circoscritta alla finalità di identificazione della persona (Cass. pen., Sez. VI, 18 marzo 2015, dep. 28 maggio 2015, n. 22529; G. Sola, *Fermo per identificazione*, in *Il Libro dell'anno del Diritto 2016*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2016, par. 1.1).

Il principio fondante dell'istituto è quello della stretta strumentalità e proporzionalità della coercizione rispetto all'adempimento dell'obbligo legale di identificazione, da interpretare alla luce dell'inviolabilità della libertà personale e delle riserve di legge e di giurisdizione sancite dall'art. 13 Cost. La misura, pur perseguendo una finalità amministrativa e preventiva, determina infatti una restrizione della libertà personale, poiché assoggetta l'interessato al potere coercitivo dell'autorità di polizia, impedendogli di sottrarsi all'accompagnamento o di allontanarsi liberamente dagli uffici. Ne consegue che l'esercizio del potere non può fondarsi su esigenze genericamente riferite all'ordine pubblico, sulla mera opportunità di svolgere ulteriori controlli o sull'intenzione di impedire la partecipazione a manifestazioni di protesta, ma richiede la **specifica e concreta ricorrenza di almeno uno dei presupposti tassativamente individuati dalla legge**. La giurisprudenza ha infatti sottolineato che la verifica dell'arbitrarietà dell'intervento deve considerare la proporzione e l'adeguatezza tra l'iniziativa coercitiva e la situazione fattuale che la legittima (Cass. pen., Sez. VI, 8 maggio 2014, n. 18957).

Quanto ai presupposti, occorre distinguere il **rifiuto di dichiarare le generalità** dalla **mancata esibizione di un documento d'identità**. La prima condotta integra il presupposto espressamente contemplato dal primo comma dell'art. 11 e può altresì assumere rilevanza ai sensi dell'art. 651 c.p., ove ne ricorrano gli ulteriori requisiti. La seconda, invece, non è di per sé equiparabile al rifiuto di identificazione, poiché l'obbligo di fornire indicazioni sulla propria identità personale non coincide necessariamente con quello di portare con sé ed esibire materialmente un documento. La Cassazione ha chiarito, in particolare, che l'omessa esibizione del documento identificativo, anche quando possa assumere autonoma rilevanza ai sensi dell'art. 4 T.U.L.P.S. e dell'art. 294 del relativo regolamento, non integra automaticamente il reato di cui all'art. 651 c.p., che richiede il rifiuto di fornire le indicazioni sulla propria identità personale (Cass. pen., Sez. I, 15 novembre 2019, dep. 20 gennaio 2020, n. 2021; Cass. pen., Sez. VI, 12 marzo 2009, n. 14211).

La distinzione assume rilievo anche ai fini dell'accompagnamento coattivo: **qualora l'interessato dichiari generalità complete e attendibili, la sola mancanza materiale del documento non costituisce automaticamente un titolo sufficiente per condurlo negli uffici di polizia**. Diversamente, la misura può risultare giustificata qualora emergano elementi concreti e sufficienti per dubitare della veridicità delle dichiarazioni o dei documenti esibiti. Il semplice sospetto, non sorretto da specifici elementi fattuali, non può sostituire il requisito normativo dei sufficienti indizi di falsità. Inoltre, l'eventuale esibizione meramente fugace di un documento, che non consenta alcuna effettiva verifica dell'identità, deve essere valutata secondo le circostanze concrete, senza equipararla necessariamente a una regolare identificazione (Cass. pen., Sez. VI, 18 marzo 2015, n. 22529).

Sotto il profilo funzionale e temporale, l'art. 11 consente il trattenimento **esclusivamente per il tempo strettamente necessario al solo fine dell'identificazione e comunque non oltre ventiquattro ore**. La formulazione legislativa stabilisce, dunque, un duplice limite: uno **funzionale**, costituito dall'esclusività della finalità identificativa, e uno **temporale**, rappresentato dalla durata massima inderogabile. Il limite delle ventiquattro ore non attribuisce alla polizia un autonomo potere di trattenimento per l'intero periodo, ma individua soltanto il termine oltre il quale la privazione della libertà non può in alcun caso proseguire sulla base della medesima disposizione.

La permanenza deve cessare immediatamente non appena l'identificazione sia stata completata oppure venga comunque meno la necessità della misura, anche qualora siano trascorsi soltanto pochi minuti dall'accompagnamento. Risulterebbe pertanto illegittimo protrarre il trattenimento per finalità ulteriori, quali l'acquisizione di informazioni estranee all'identificazione, la prevenzione generica di disordini, il cosiddetto *raffreddamento* della protesta o l'impedimento del ritorno dello studente nell'edificio occupato. La rigorosa finalizzazione della misura all'identificazione è stata ribadita anche nei lavori parlamentari relativi all'introduzione del distinto istituto dell'accompagnamento preventivo previsto dall'art. 11-bis (Camera dei deputati, Servizio Studi, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica*, dossier n. 579, 3 marzo 2026, commento all'art. 7).

Quanto alle garanzie procedurali, **dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato eseguito deve essere data immediata notizia al procuratore della Repubblica**, affinché questi possa verificare la sussistenza dei presupposti legislativi. Qualora ritenga che non ricorrano le condizioni previste dai primi due commi, il pubblico ministero deve ordinare il rilascio della persona accompagnata. La disposizione prescrive altresì l'immediata comunicazione al pubblico ministero dell'avvenuto rilascio e dell'ora in cui esso è intervenuto (art. 11, commi 3 e 4, D.L. n. 59/1978). Tali obblighi costituiscono garanzie essenziali contro l'arbitrarietà della misura e impongono di rendere effettivamente verificabili i presupposti dell'intervento e la sua durata. Il controllo del pubblico ministero non può tuttavia essere confuso con una formale convalida giurisdizionale, che la disposizione non disciplina espressamente: tale caratteristica ha alimentato in dottrina interrogativi sulla piena compatibilità dell'istituto con il sistema di tutela della libertà personale delineato dall'art. 13 Cost. (G. Sola, *Fermo per identificazione*, cit., par. «I profili problematici. Le previsioni nazionali»).

L'accompagnamento può essere eseguito coattivamente e, ove strettamente necessario, anche mediante l'impiego della forza fisica. Tuttavia, **la coercizione deve essere rigorosamente proporzionata al tipo e al grado della resistenza concretamente opposta**, non essendo consentito utilizzare una forza maggiore di quella necessaria all'esecuzione della misura. La Cassazione ha chiarito che anche una resistenza meramente passiva può giustificare, in presenza dei presupposti di legge, un intervento coercitivo proporzionato, ma non legittima modalità arbitrarie o vessatorie (Cass. pen., Sez. V, 24 giugno 2008, dep. 7 ottobre 2008, n. 38229; Cass. pen., Sez. VI, 18 marzo 2015, n. 22529). Sul piano convenzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che il trattenimento finalizzato all'adempimento dell'obbligo di identificazione può essere compatibile con l'art. 5, § 1, lett. b), CEDU, purché legalmente previsto e proporzionato, ma ha altresì accertato la violazione dell'art. 3 CEDU quando l'esecuzione della misura sia accompagnata da un uso eccessivo e ingiustificato della forza (Corte EDU, Sez. II, 5 aprile 2011, *Sarigiannis c. Italia*, ric. n. 14569/05).

Applicando tali principi all'occupazione scolastica, deve escludersi che la semplice partecipazione alla protesta, il rifiuto di interrompere l'occupazione o la volontà di permanere nell'istituto possano essere automaticamente assimilati al rifiuto di dichiarare le generalità. Se gli studenti, anche minorenni, forniscono indicazioni attendibili sulla propria identità e non emergono sufficienti indizi della loro falsità, l'art. 11 non costituisce un valido fondamento per l'accompagnamento coattivo in Questura. L'eventuale illegittimità dell'occupazione e la necessità di ripristinare il regolare svolgimento delle attività scolastiche appartengono infatti a un piano diverso da quello dell'identificazione personale e non consentono un'estensione analogica dei presupposti della misura.

Deve pertanto concludersi che l'accompagnamento previsto dall'art. 11 D.L. n. 59/1978 costituisce un potere coercitivo eccezionalmente consentito per una finalità esclusiva e tassativamente determinata, il cui esercizio è subordinato all'accertamento individuale dei presupposti legali e al rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e stretta durata funzionale. La sua utilizzazione per finalità di contenimento o repressione della protesta studentesca, in assenza di effettive esigenze identificative riconducibili alle ipotesi legislative, determinerebbe una deviazione dalla funzione tipica del potere e una restrizione della libertà personale priva di adeguato fondamento normativo.

7. Accompagnamento di polizia giudiziaria: art. 349 c.p.p.

L'art. 349 c.p.p., inserito nel titolo IV del libro V del codice di procedura penale, disciplina l'identificazione delle persone nei cui confronti vengono svolte le indagini e di quelle in grado di riferire circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti.

La disposizione attribuisce alla polizia giudiziaria un potere di accertamento funzionale all'esercizio dei compiti previsti dall'art. 55 c.p.p., concernenti l'acquisizione delle notizie di reato, l'individuazione dei possibili autori e l'assicurazione delle fonti di prova.

Il principio fondante dell'istituto è quello della strumentalità dell'identificazione rispetto all'accertamento penale, nel rispetto della legalità e della proporzionalità delle misure incidenti sulla libertà personale.

L'identificazione è un'attività ordinariamente necessaria al procedimento, ma non implica di per sé il ricorso alla coercizione.

Occorre infatti distinguere **il potere di identificare**, previsto dal primo comma, dal **potere di accompagnare coattivamente negli uffici**, disciplinato dal quarto comma.

Il primo riguarda l'accertamento dell'identità personale delle categorie di soggetti indicate dalla norma.

Il secondo comporta una restrizione della libertà personale ed è pertanto subordinato a presupposti specifici e ulteriori.

Va in proposito evidenziato come l'art. 349 si differenzi dall'art. 11 D.L. n. 59/1978 per il suo inserimento nell'attività di polizia giudiziaria, pur condividendo con quest'ultimo il carattere strumentale dell'accompagnamento rispetto alla finalità identificativa (G. Sola, *Fermo per identificazione*, in *Il Libro dell'anno del Diritto 2016*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2016, § 1.1; V.G. Giglio, commento all'art. 349 c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato online*, Filodiritto, sezione «Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte indagini e di altre persone»).

La Cassazione ha espressamente distinto l'istituto dell'art. 349 c.p.p. dall'accompagnamento previsto dalla legislazione speciale di pubblica sicurezza, chiarendo che quest'ultimo opera con finalità preventive e indipendentemente dalla commissione di un reato (Cass. pen., Sez. VI, 18 marzo 2015, n. 22529).

Il primo comma dell'art. 349 individua due categorie di soggetti a cui si rivolge la norma.

La prima comprende le persone nei cui confronti vengono svolte le indagini.

Si tratta di coloro rispetto ai quali sono in corso accertamenti relativi alla possibile commissione di un reato, indipendentemente dalla circostanza che la relativa iscrizione nel registro delle notizie di reato sia già intervenuta, secondo la concreta situazione procedimentale.

La seconda comprende le persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti.

La disposizione consente dunque di identificare anche soggetti che non rivestano la qualità di indagati, ma che possano fornire informazioni utili all'accertamento.

Da questa estensione non discende, tuttavia, un potere generalizzato di accompagnamento coattivo di tutte le persone presenti sul luogo di un possibile reato.

L'appartenenza a una delle categorie del primo comma è necessaria per l'applicazione dell'art. 349, ma non è da sola sufficiente per giustificare la restrizione della libertà personale prevista dal quarto comma.

Occorre infatti che sussista un ostacolo concreto all'identificazione riconducibile alle ipotesi tassative disciplinate da quest'ultima disposizione.

La distinzione assume particolare rilievo nelle occupazioni scolastiche, ove la possibile partecipazione a una condotta penalmente rilevante non coincide necessariamente con la presenza dei presupposti per condurre lo studente negli uffici di polizia.

Dal punto di vista operativo l'art. 349, comma 2, consente alla polizia giudiziaria di procedere, ove occorra, a rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici, nonché ad altri accertamenti.

L'utilizzazione di tali strumenti deve essere distinta dalla raccolta delle dichiarazioni sulle generalità.

La Cassazione ha affermato che **l'identificazione dell'indagato può essere validamente effettuata sulla base delle dichiarazioni rese dall'interessato**, senza che sia sempre necessario ricorrere a rilievi fotodattiloscopici o antropometrici, quando l'identità risulti sufficientemente accertata (Cass. pen., Sez. V, 31 gennaio 2017, n. 11082).

In termini analoghi, è stato precisato che l'identificazione può essere validamente effettuata indipendentemente dal tipo di documento esibito, quando non sussistano concreti elementi che impongano ulteriori verifiche (Cass. pen., Sez. IV, 23 ottobre 2018, dep. 3 dicembre 2018, n. 54006).

Occorre tuttavia considerare le modifiche normative successive a tali pronunce.

L'attuale secondo comma prevede infatti l'esecuzione obbligatoria dei rilievi in determinate situazioni espressamente individuate dal legislatore, fra cui quelle concernenti persone apolidi, di cittadinanza ignota e ulteriori categorie specificamente descritte dalla norma.

Non sarebbe pertanto corretto trasformare il principio giurisprudenziale della sufficienza delle dichiarazioni attendibili in una regola assoluta, applicabile anche in deroga agli obblighi espressamente introdotti successivamente.

Rimane distinta la questione dell'accompagnamento coattivo, che richiede i presupposti del quarto comma.

Quando gli accertamenti comportino il prelievo di capelli o saliva senza il consenso dell'interessato, il comma 2-bis richiede la preventiva autorizzazione del pubblico ministero, scritta oppure orale e successivamente confermata per iscritto, e impone il rispetto della dignità personale.

La previsione dimostra che **l'accertamento dell'identità e l'impiego di strumenti coercitivi costituiscono attività differenti, assoggettate a specifiche condizioni legislative**.

Il comma 4 consente alla polizia giudiziaria di accompagnare nei propri uffici la persona appartenente a una delle categorie indicate nel primo comma quando:

a) rifiuti di farsi identificare;

b) fornisca generalità o documenti di identificazione rispetto ai quali sussistano sufficienti elementi per ritenerne la falsità.

I due presupposti sono alternativi.

L'esercizio del potere richiede comunque un accertamento specifico rispetto alla posizione individuale dell'interessato.

Non è sufficiente il sospetto della commissione di un reato, né la mera qualità di indagato o di persona informata sui fatti.

Tali circostanze consentono alla polizia giudiziaria di procedere all'identificazione, ma non trasformano automaticamente il potere identificativo in un potere di accompagnamento coattivo.

La stessa conclusione vale quando l'interessato abbia già fornito generalità attendibili e non emergano sufficienti elementi per ritenerle false.

L'eventuale necessità di svolgere ulteriori attività investigative non consente di utilizzare il trattenimento previsto dall'art. 349 per scopi estranei all'identificazione.

Il principio di legalità vieta infatti di trasformare un istituto coercitivo a funzione determinata in uno strumento generale di disponibilità fisica della persona.

L'art. 349, comma 4, consente il trattenimento per il tempo strettamente necessario all'identificazione e, ordinariamente, per una durata non superiore a **dodici ore**.

Il legislatore contempla tuttavia la possibilità di estendere il limite fino a **ventiquattro ore** in due situazioni specifiche:

- **Prima ipotesi:** identificazione particolarmente complessa.
- **Seconda ipotesi:** necessità dell'assistenza dell'autorità consolare o di un interprete.

L'estensione richiede il **previo avviso al pubblico ministero, anche orale**.

La disposizione riconosce inoltre, nell'ipotesi di prolungamento prevista dal comma 4, la facoltà dell'interessato di chiedere che venga avvisato un familiare o un convivente.

La deroga al limite ordinario è stata introdotta dall'art. 10 del D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito dalla L. 31 luglio 2005, n. 155.

La durata massima di ventiquattro ore non è una alternativa discrezionalmente utilizzabile in luogo delle dodici ore, ma presuppone una delle situazioni eccezionali previste dalla legge e il compimento del previo avviso al pubblico ministero.

Inoltre, anche quando sussistano le condizioni per l'estensione, il trattenimento deve cessare appena completata l'identificazione.

La norma contiene pertanto tre limiti:

Funzionale: il trattenimento deve essere finalizzato esclusivamente all'identificazione.

Temporale ordinario: dodici ore.

Temporale eccezionale: ventiquattro ore, nei soli casi previsti dalla legge e con le relative garanzie.

Il principio di stretta durata funzionale costituisce una garanzia essenziale per impedire che l'accompagnamento venga utilizzato come mezzo di pressione sull'indagato o per svolgere attività estranee al suo scopo.

Il quinto comma dell'art. 349 c.p.p. impone alla polizia giudiziaria di dare **immediata notizia al pubblico ministero dell'accompagnamento e dell'ora in cui esso è stato effettuato**.

Il magistrato, qualora ritenga insussistenti le condizioni stabilite dal quarto comma, deve ordinare il rilascio della persona accompagnata.

Il sesto comma impone inoltre di comunicare al pubblico ministero l'avvenuto rilascio e la relativa ora.

Le comunicazioni assumono una duplice funzione.

- **Funzione di controllo della legittimità:** consentono di verificare se l'accompagnamento sia stato disposto in presenza di una delle ipotesi legislative.
- **Funzione di controllo temporale:** permettono di verificare la durata della restrizione e il rispetto dei limiti stabiliti dalla legge.

Deve essere mantenuta distinta la comunicazione immediata prevista dal comma 5 dal previo avviso, anche orale, richiesto dal comma 4 per il prolungamento del trattenimento oltre dodici ore.

I due adempimenti rispondono a presupposti e funzioni differenti.

Anche nell'art. 349, come nell'art. 11 D.L. n. 59/1978, il controllo del pubblico ministero non coincide con una procedura espressamente disciplinata di convalida da parte di un giudice.

La compatibilità del sistema con le garanzie della libertà personale va pertanto considerata alla luce dell'art. 13 Cost. e dell'art. 5 CEDU, evitando comunque di desumere dall'assenza di una convalida ordinaria l'automatica illegittimità di ogni trattenimento previsto dalla disposizione (G. Sola, *Fermo per identificazione*, cit., §§ 1.1 e 2.2).

Il terzo comma dell'art. 349, nel testo modificato dal D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, disciplina inoltre l'invito a dichiarare o eleggere domicilio per le notificazioni, nonché a fornire le ulteriori indicazioni previste dalla disposizione.

Tali adempimenti appartengono alla disciplina dell'identificazione processuale e non autorizzano un'estensione della durata del trattenimento oltre quella necessaria.

L'art. 349 non può essere utilizzato per aggirare le garanzie previste dalle disposizioni che disciplinano l'assunzione di dichiarazioni dall'indagato.

Quando gli operanti intendano procedere ad attività diverse dall'identificazione, devono applicare le norme specificamente previste per tali atti, comprese quelle riguardanti il diritto di difesa e, ove pertinenti, l'assistenza del difensore.

La distinzione trova fondamento nella struttura del codice, che disciplina separatamente l'identificazione ex art. 349 e le sommarie informazioni della persona sottoposta alle indagini ex art. 350 c.p.p.

Quando la persona accompagnata è minorenne, le disposizioni dell'art. 349 devono essere coordinate con i principi di tutela del minore e con la disciplina speciale del procedimento penale minorile.

Assumono rilievo gli artt. 6, 11 e 12 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, relativi, rispettivamente, all'intervento dei servizi minorili, alla difesa tecnica e all'assistenza affettiva e psicologica del minorenne nel procedimento.

Devono inoltre essere considerate le garanzie stabilite dalla direttiva (UE) 2016/800, concernenti il diritto all'informazione, l'informazione al titolare della responsabilità genitoriale, l'assistenza del difensore e la particolare tutela del minore privato della libertà personale (artt. 4-6 e 10 della direttiva).

È però necessario distinguere il minore semplicemente identificato nell'ambito di un'attività amministrativa dal minore che abbia acquisito la qualità di indagato in un procedimento penale.

La direttiva 2016/800 si applica, secondo il proprio ambito oggettivo e soggettivo, ai minori indagati o imputati e non automaticamente a qualsiasi controllo amministrativo.

Quando lo studente minorenne risulti sottoposto a indagini, le modalità di identificazione e le eventuali attività ulteriori devono rispettare le garanzie applicabili alla sua condizione processuale.

La minore età assume inoltre rilievo nella valutazione della necessità e della proporzionalità dell'accompagnamento e delle sue modalità esecutive.

L'art. 349, comma 4, determina una restrizione temporanea della libertà personale sulla base di un provvedimento della polizia giudiziaria.

Ne derivano questioni concernenti la legalità dell'intervento, la sufficiente determinatezza dei presupposti, la durata della misura e il rapporto fra controllo del pubblico ministero e riserva di giurisdizione.

Sul piano convenzionale, l'art. 5, § 1, lett. b), CEDU consente, entro rigorosi limiti, la privazione della libertà finalizzata a garantire l'adempimento di uno specifico obbligo stabilito dalla legge.

La Corte EDU ha tuttavia precisato che il trattenimento per identificazione deve essere proporzionato e non può protrarsi per una durata ingiustificata rispetto alla natura dell'obbligo da adempiere (Corte EDU, Sez. I, 25 settembre 2003, *Vasileva c. Danimarca*, ric. n. 52792/99, §§ 36-42).

La stessa Corte ha ritenuto compatibile con l'art. 5 CEDU, in una specifica fattispecie, un breve trattenimento funzionale all'identificazione, accertando però la violazione dell'art. 3 CEDU per le modalità sproporzionate dell'intervento (Corte EDU, Sez. II, 5 aprile 2011, *Sarigiannis c. Italia*, ric. n. 14569/05).

Nel contesto dell'occupazione di una scuola, la possibile commissione di reati quali l'interruzione di pubblico servizio o la violenza privata può legittimare lo svolgimento delle pertinenti attività di polizia giudiziaria.

Tali attività possono comprendere l'identificazione degli studenti sospettati di aver partecipato alle condotte penalmente rilevanti e delle persone in grado di riferire circostanze utili.

Non può tuttavia desumersi dalla sola esistenza di un'ipotesi di reato il potere di accompagnare coattivamente in Questura tutti gli studenti presenti nell'edificio.

Occorre distinguere tre situazioni.

- **Prima situazione: studenti già identificati.** Se gli interessati hanno fornito generalità attendibili e non emergono sufficienti elementi per ritenerle false, la mera esigenza di svolgere indagini non consente l'accompagnamento ai sensi del comma 4.
- **Seconda situazione: studenti che rifiutano l'identificazione.** L'accompagnamento può trovare fondamento nell'art. 349, purché essi rientrino nelle categorie indicate dal primo comma e siano rispettate le garanzie legislative.
- **Terza situazione: studenti rispetto ai quali emergono sufficienti elementi di falsità delle generalità o dei documenti.** La misura può essere consentita, ma deve risultare concretamente necessaria e cessare non appena completata l'identificazione.

Quanto al rapporto **sistematico fra art. 11 D.L. n. 59/1978 e art. 349 c.p.p., l**e due disposizioni condividono la finalità identificativa e la natura coercitiva dell'accompagnamento, ma si differenziano per i presupposti operativi e per i limiti temporali.

L'art. 11 opera nell'ambito delle attribuzioni di polizia di sicurezza e può essere applicato anche indipendentemente dalla commissione di un reato.

L'art. 349 opera invece nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria e riguarda le categorie di soggetti indicate dal primo comma.

La differenza più importante non riguarda la maggiore o minore intensità del potere coercitivo, ma la sua funzione nel rispettivo contesto normativo.

In entrambe le ipotesi, l'accompagnamento deve essere giustificato da un impedimento concreto all'identificazione riconducibile ai presupposti di legge.

Divergono invece i limiti temporali:

- **Art. 11 D.L. n. 59/1978:** tempo strettamente necessario, comunque non superiore a ventiquattro ore.
- **Art. 349, comma 4, c.p.p.:** tempo strettamente necessario, ordinariamente non superiore a dodici ore; fino a ventiquattro ore nelle condizioni eccezionali espressamente previste.

La polizia non può utilizzare indifferentemente l'una o l'altra disposizione al solo scopo di beneficiare del termine temporale più favorevole alla prosecuzione del trattenimento.

La scelta del fondamento normativo deve corrispondere alla concreta natura dell'attività svolta e alla sussistenza dei presupposti propri della disposizione applicata.

8. Art. 11-bis d.l. n. 59/1978: accompagnamento preventivo nelle manifestazioni, introdotto il 25 febbraio 2026 e modificato dal 25 aprile 2026.

L'art. 7 del d.l. 24 febbraio 2026, n. 23 (in vigore dal 25 febbraio 2026), ha introdotto la disciplina, successivamente modificata dalla legge di conversione 24 aprile 2026, n. 54 (con effetti dal 25 aprile 2026), che autorizza, in occasione di **manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**, nel corso di specifiche operazioni nell'ambito di servizi di ordine e sicurezza pubblica, l'accompagnamento e il trattenimento fino a **12 ore** di persone nei cui confronti sussistano un **attuale**

pericolo e un **fondato motivo**, desunto da circostanze specifiche e concrete, di ritenere possibili condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione (art. 11-bis d.l. n. 59/1978, nel testo vigente dal 25 aprile 2026; testo coordinato in G.U.).https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/05/11/26A02297/sg

Elementi di fatto. La disposizione menziona, a titolo di possibile base informativa, il possesso di determinati oggetti o materiali e la rilevanza di precedenti penali o segnalazioni di polizia per fatti violenti commessi nel corso degli ultimi cinque anni in manifestazioni pubbliche. Non è sufficiente richiamare astrattamente l'appartenenza a un collettivo studentesco: occorre spiegare quale pericolo attuale si ritenga riferibile alla persona.

Scopo e limiti. Il trattenimento deve essere strettamente necessario ai conseguenti accertamenti di polizia e non può diventare pena anticipata, strumento di sgombero o detenzione automatica sino allo scadere delle dodici ore. Del momento dell'accompagnamento e dei requisiti deve essere data immediata comunicazione al pubblico ministero, che può ordinarne il rilascio; anche l'ora del rilascio deve essere comunicata (art. 11-bis, commi 1-3).

La nozione di luogo aperto al pubblico. La natura pubblica dell'edificio scolastico non rende automaticamente tutte le aule e gli spazi interni accessibili indistintamente alla generalità. Una protesta all'interno di locali con accesso regolato potrebbe non integrare il contesto richiesto dalla disposizione; altra valutazione può rendersi necessaria quando sia organizzato un corteo o una manifestazione pubblica all'esterno della scuola.

Argomenti pro estensione. La finalità di prevenzione riguarda anche manifestazioni non necessariamente coincidenti con cortei tradizionali; può essere rilevante una protesta collettiva effettivamente aperta al pubblico. **Argomenti contrari.** La restrizione personale esige tipicità; non ogni occupazione è «manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico» e non ogni occupante è pericoloso (T. Perrella, «Il nuovo fermo preventivo di polizia: sicurezza pubblica, diritti fondamentali e prospettive di riforma», Sistema Penale, 30 marzo 2026, §§ 1-5;).

Valutazione preferibile. È necessaria una lettura stretta, sia del luogo di manifestazione, sia del pericolo individuale. La disposizione non legittima una conduzione collettiva e indifferenziata di tutti gli occupanti.

8-bis. La scuola è luogo pubblico, luogo aperto al pubblico o luogo ad accesso riservato?

Problema interpretativo. L'art. 11-bis individua come contesto dell'accompagnamento le manifestazioni «in luogo pubblico o aperto al pubblico». È essenziale stabilire se gli spazi di una scuola possano ricevere tale qualificazione. La qualifica dell'edificio come bene pubblico o luogo destinato a pubblico servizio non risolve automaticamente la questione: appartenenza pubblica del bene, pubblicità della funzione educativa e concreta accessibilità degli ambienti sono piani distinti. La destinazione a servizio pubblico non equivale ad apertura indiscriminata del luogo.

8-bis.1. Categorie e criteri giurisprudenziali

Luogo pubblico è, in termini funzionali, lo spazio ordinariamente accessibile alla generalità senza particolare titolo individuale (come una strada o una piazza). **Luogo aperto al pubblico** è invece quello al quale può accedere una pluralità potenzialmente indeterminata di persone, anche in presenza di condizioni generali di ingresso, orari, biglietti o appartenenza a una categoria. **Luogo ad accesso riservato** è quello nel quale l'ingresso resta assoggettato a una selezione individuale, al consenso discrezionale del gestore o alla sussistenza di un titolo specifico non riconducibile a una categoria aperta. La distinzione è funzionale alla singola norma, non una classificazione invariabile di qualsiasi immobile (Cass. pen., Sez. V, ud. 10 aprile 2013, dep. 27 maggio 2013, n. 22890, Ambrosio, Rv. 256949; Cass. pen., Sez. I, ud. 19 aprile 2024, dep. 18 giugno 2024, n. 24119).

La Cassazione ha riconosciuto che può essere aperto al pubblico anche il luogo accessibile a un'intera categoria di persone, purché queste possano giuridicamente e concretamente entrarvi senza una

legittima opposizione del titolare (Cass. pen., Sez. V, 10 aprile 2013, dep. 27 maggio 2013, n. 22890, Ambrosio, Rv. 256949). In applicazione di tali criteri, la hall di un albergo è stata qualificata come luogo aperto al pubblico (Cass. pen., Sez. I, 19 aprile 2024, dep. 18 giugno 2024, n. 24119). I precedenti, maturati in materie diverse e riferiti a luoghi diversi dagli edifici scolastici, offrono criteri interpretativi, ma non decidono direttamente l'applicazione del nuovo art. 11-bis a un'occupazione scolastica.

8-bis.2. Le due interpretazioni possibili

Tesi favorevole alla qualificazione come luogo aperto al pubblico. La scuola non è riservata a una cerchia privata immutabile: accoglie annualmente categorie di destinatari (studenti iscritti, famiglie, personale, visitatori ammessi secondo criteri generali); alcune zone sono istituzionalmente destinate all'utenza. Se l'accesso è regolato da requisiti generali e non da una selezione discrezionale, un ambiente può risultare aperto al pubblico. L'argomento valorizza la nozione giurisprudenziale di categoria di persone e l'apertura funzionale del servizio scolastico (Cass. pen., Sez. V, n. 22890/2013, principio applicato in via argomentativa a un contesto diverso).

Tesi contraria. Durante l'ordinario svolgimento delle lezioni l'edificio è sottoposto a poteri di sorveglianza, controllo delle entrate e tutela dei minori; l'accesso a singole aule è limitato a classi e personale predeterminati; un estraneo non dispone di una facoltà generalizzata di ingresso. Una scuola aperta agli iscritti per finalità educative non coincide necessariamente con un luogo accessibile al pubblico indistinto, né con il luogo nel quale si svolga una manifestazione pubblica. La lettura restrittiva richiama la legalità e la tassatività dei presupposti dei poteri coercitivi (art. 13 Cost.; V. Grevi, Libertà personale dell'imputato e Costituzione, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 72 ss., rinvio bibliografico indiretto).

Soluzione preferibile: qualificazione per ambienti, orari e attività. Occorre accertare l'accessibilità concreta nell'ora e nella zona dell'evento: ingresso e portineria; cortile eventualmente aperto all'utenza; corridoi e aule riservate; sala auditorium aperta a una conferenza pubblica; spazi destinati a consultazioni elettorali o eventi pubblici; area esterna o marciapiede. Una stessa scuola può comprendere spazi con qualificazioni differenti e modificare il regime di accesso secondo l'attività del momento.

8-bis.3. Luogo «aperto al pubblico» e «manifestazione» sono due requisiti distinti

Persino quando un ambiente scolastico sia qualificabile come aperto al pubblico, non è sufficiente per attivare l'art. 11-bis. Il testo richiede che l'operazione di polizia si svolga **nell'ambito di servizi di ordine e sicurezza pubblica disposti in occasione di manifestazioni**; deve inoltre ricorrere un **attuale pericolo** e una prognosi concreta riferita al singolo. La qualificazione del luogo non sostituisce dunque la prova che l'evento sia effettivamente una manifestazione nel significato della norma. Al contrario, un corteo all'esterno della scuola può soddisfare il requisito spaziale, ma non comporta per sé il diritto di trattenere ogni manifestante (art. 11-bis, comma 1, d.l. n. 59/1978, nel testo introdotto dall'art. 7 d.l. n. 23/2026, conv. l. n. 54/2026).

Questione ulteriore: occupazione che rende il luogo di fatto accessibile a tutti. L'eventuale apertura materiale dei cancelli ad opera degli occupanti non equivale necessariamente a un mutamento lecito della destinazione e delle facoltà di accesso, perché manca il consenso di chi disciplina l'utilizzazione del bene. L'accesso di fatto va considerato come circostanza da ricostruire, non come prova automaticamente decisiva della qualificazione giuridica. **Incertezza:** nelle fonti verificate non è stata individuata una pronuncia della Cassazione specificamente dedicata alla qualificazione di un'occupazione scolastica ai fini dell'art. 11-bis, introdotto nel 2026.

9. Critiche costituzionali al nuovo fermo preventivo

Prima questione: tassatività. Le formule «concrete circostanze» e «conseguenti accertamenti» richiedono una prassi documentale rigorosa, per evitare che il potere divenga discrezionalità incontrollata (G. Galluccio Mezio, «Considerazioni a prima lettura...», cit., pp. 4-7).

Seconda questione: segnalazioni di polizia. L'esistenza di precedenti o segnalazioni non dimostra da sola il rischio di una condotta nuova e imminente; occorre un nesso individualizzato e contestuale (T. Perrella, «Il nuovo fermo preventivo...», cit., § 3; G. Galluccio Mezio, cit., pp. 5-7).

Terza questione: riserva di giurisdizione. Il nuovo art. 11-bis contempla il controllo del pubblico ministero ma non una convalida giurisdizionale espressamente modellata sugli artt. 390-391 c.p.p. Una parte della dottrina ne dubita la compatibilità con le garanzie dell'art. 13 Cost. (G. Galluccio Mezio, cit., pp. 7-9; M.L. Di Bitonto, «La disciplina costituzionale», in A. Camon e altri, Fondamenti di procedura penale, 5ª ed., CEDAM, 2025, p. 99 ss., riferimento bibliografico richiamato da Galluccio Mezio, p. 8).

Alla critica si obietta che la legge enuncia presupposti sostanziali, impone la comunicazione immediata al pubblico ministero e pone un termine massimo breve. In senso contrario si replica che questi elementi non eliminano il problema della riserva di giurisdizione e della tipicità dei fatti: il controllo sulla libertà personale non può essere ridotto alla sola ricezione delle informazioni degli stessi operanti (G. Galluccio Mezio, cit., p. 8).

9-bis. Dubbi di compatibilità costituzionale: parametri, argomenti e possibili questioni

9-bis.1. Art. 13 Cost.: può il controllo del pubblico ministero sostituire quello del giudice?

Il punto più delicato è l'assenza, nell'art. 11-bis, di una convalida espressamente rimessa al giudice, a fronte di un accompagnamento e trattenimento sino a dodici ore. L'art. 13, commi 2-3, Cost. contempla, per le misure provvisorie di pubblica sicurezza in casi eccezionali di necessità e urgenza, un sistema di comunicazione e convalida giudiziaria. La comunicazione al pubblico ministero e il suo potere di ordinare il rilascio sono garanzie reali, ma non coincidono strutturalmente con un vaglio giurisdizionale. Il dubbio è rafforzato dalla giurisprudenza secondo cui la qualificazione nominale di una misura come «trattenimento» non ne impedisce l'inquadramento nelle restrizioni della libertà personale (Corte cost., 22 marzo-10 aprile 2001, n. 105, punto 4 del Considerato in diritto; Corte cost., 8-15 luglio 2004, n. 222; G. Galluccio Mezio, Considerazioni a prima lettura in materia di «fermo di pubblica sicurezza», Indice Penale Online, n. 1/2026, pp. 7-9).

A favore della compatibilità costituzionale si osserva che il legislatore ha previsto pericolo attuale, accertamenti funzionali, limite temporale e controllo immediato del pubblico ministero; si potrebbe sostenere che la misura, per brevità e funzionalità preventiva, possieda caratteri distinti dalle misure più intense sottoposte a convalida. In senso contrario si replica che la durata massima e le finalità dell'intervento non eliminano la coercizione personale; una disciplina legislativa non può degradare la riserva di giurisdizione dell'art. 13 a controllo esclusivamente requirente (Corte cost., n. 105/2001; Corte cost., n. 222/2004, pronunce riguardanti il diverso settore dell'accompagnamento degli stranieri, pertinenti per principi e non per identità di fattispecie).

9-bis.2. Riserva di legge, determinatezza e divieto di automatismi

Le espressioni «segnalazioni di polizia», «fondato motivo» e «conseguenti accertamenti» sollevano questioni di sufficiente precisione dell'oggetto e del fine del potere. La misura può essere costituzionalmente problematica qualora si ritenga che la legge consenta un trattenimento sostanzialmente preventivo senza specificare quale reato o quale pericolo debba essere impedito e quali accertamenti giustifichino il tempo di privazione della libertà. I precedenti penali o le segnalazioni riferiti agli ultimi cinque anni non possono costituire **presunzioni assolute di pericolosità**; il dato retrospettivo deve essere correlato a fatti attuali. L'assenza di tale collegamento può incidere tanto sull'applicazione concreta quanto, nella tesi più critica, sulla determinatezza della

previsione (G. Galluccio Mezio, op. cit., pp. 4-7; P. Dubolino, Fermo preventivo anti violenza nel D.L. "sicurezza bis": dubbi e ipotesi alternative, Centro Studi Livatino, 25 marzo 2026, s.p., contributo online).

9-bis.3. Artt. 3, 17, 21, 24, 27, 31 e 34 Cost.

Art. 3 Cost. (eguaglianza e ragionevolezza): rischio di selezione arbitraria degli accompagnati a parità di comportamenti, senza indicatori individuali; **artt. 17 e 21 Cost. (riunione e protesta):** potenziale effetto dissuasivo derivante dal trattenimento di partecipanti pacifici; **art. 24 Cost. (difesa):** insufficienza di garanzie di informazione e contestazione immediata della privazione della libertà; **art. 27, comma 2, Cost.:** rischio di attribuire valore quasi colpevolizzante a precedenti non definitivi o segnalazioni di polizia; **artt. 31 e 34 Cost.:** speciale tutela dei giovani e della funzione educativa della scuola. Non tutti questi parametri sono necessariamente idonei, da soli, a fondare l'illegittimità: devono essere collegati alla concreta disciplina e al profilo censurato.

Il giudice potrebbe privilegiare il significato costituzionalmente compatibile, richiedendo pericolo reale, individualizzazione, necessità, proporzionalità e motivazione fattuale puntuale.

10. Le garanzie speciali per i minorenni e l'art. 18-bis d.P.R. n. 448/1988

Fermo preventivo del 2026. Quando l'accompagnamento ex art. 11-bis riguarda un minore, la notizia del provvedimento e del rilascio viene trasmessa al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni; gli esercenti la responsabilità genitoriale devono essere informati senza ritardo e invitati a presentarsi per la consegna al rilascio (art. 11-bis, comma 3-bis, d.l. n. 59/1978, aggiunto in sede di conversione dalla l. n. 54/2026).

Accompagnamento in flagranza, istituto diverso. L'art. 18-bis d.P.R. n. 448/1988 consente l'accompagnamento del minorenne colto in flagranza di un delitto non colposo punito nel massimo con pena detentiva non inferiore a tre anni o in una delle ulteriori fattispecie specificamente richiamate; la permanenza è consentita per il tempo strettamente necessario alla consegna ai soggetti indicati dalla norma, mai oltre **12 ore**, con comunicazione immediata al pubblico ministero e avviso tempestivo ai servizi minorili (art. 18-bis, commi 1-2, d.P.R. n. 448/1988, come modificato dall'art. 6 d.l. n. 123/2023, conv. l. n. 159/2023;).

La minore età e la partecipazione a un'occupazione non bastano per l'accompagnamento: per l'art. 18-bis devono essere accertati flagranza, titolo di reato rientrante nei limiti previsti e condotta riferibile alla persona. L'eventuale arresto del minore segue invece il sistema distinto degli artt. 16-18 d.P.R. n. 448/1988 e degli artt. 380-381 c.p.p.

10-bis. Garanzie dei minorenni: piano costituzionale, internazionale, penale e preventivo

10-bis.1. Garanzie comuni e particolare vulnerabilità

L'interesse superiore del minore deve essere preso in considerazione in tutte le decisioni che lo riguardano e il minore deve poter essere ascoltato conformemente a età e maturità; nessun fanciullo può essere privato arbitrariamente della libertà e ogni detenzione deve costituire extrema ratio e durare il tempo più breve appropriato (Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989, artt. 3, 12 e 37, lett. a-d, ratificata con l. 27 maggio 1991, n. 176).

Il minore privato della libertà ha diritto a trattamento umano adeguato all'età, al contatto con la famiglia, a un'assistenza giuridica appropriata e alla possibilità di contestare rapidamente la legalità della privazione davanti a un'autorità indipendente; la separazione dagli adulti costituisce una garanzia di riferimento, salvo specifica valutazione nell'interesse del minore (Convenzione ONU, art. 37, lett. c-d). Questi standard sono particolarmente rilevanti come parametri interpretativi e di valutazione delle concrete modalità dell'intervento.

10-bis.2. Obblighi espressi nell'art. 11-bis per il fermo preventivo

Nel fermo preventivo di un minorenne l'art. 11-bis, comma 3-bis, stabilisce **espressamente** che (i) la comunicazione del provvedimento e del suo momento iniziale è diretta al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni; (ii) anche la notizia del rilascio e della sua ora va comunicata a quella procura; (iii) chi esercita la responsabilità genitoriale deve essere informato **senza ritardo**; (iv) i genitori devono essere invitati a presentarsi negli uffici di polizia per prendere in consegna il minore al rilascio. La norma non specifica che la presenza del genitore sia una condizione costitutiva della misura, né riproduce un obbligo testuale di convalida giurisdizionale (art. 11-bis, commi 2, 3 e 3-bis, d.l. n. 59/1978, conv. l. n. 191/1978, nel testo di cui alla l. n. 54/2026).

Questioni aperte. La norma non disciplina espressamente: assistenza di un difensore durante il trattenimento meramente preventivo; diritto a un documento di informazione sui diritti formulato per minori; procedura sostitutiva quando i genitori sono irreperibili, inadeguati o in conflitto d'interessi; separazione fisica dagli adulti in ufficio; controllo giudiziario effettivo. È necessario distinguere le garanzie imposte espressamente dal diritto interno da quelle ricavabili dai principi costituzionali e convenzionali: non è corretto attribuire tutte queste ultime al testo dell'art. 11-bis come se vi fossero scritte.

10-bis.3. Quando il minore è indagato o imputato

Quando l'intervento assume natura di **procedimento penale**, opera la disciplina speciale del D.P.R. n. 448/1988: valutazione della personalità, maturità e risorse del minore, coinvolgimento dei servizi minorili, assistenza affettiva e psicologica e informazione sui diritti, secondo le specifiche norme vigenti (D.P.R. n. 448/1988, artt. 1, 6, 9, 12 e 12-bis; direttiva (UE) 2016/800, artt. 4-9, 13-15). La disciplina attuale dell'art. 12 contempla anche la figura dell'adulto idoneo quando l'intervento dei genitori è contrario all'interesse del minore, risulta impossibile o può compromettere gravemente il procedimento. Non basta fare riferimento al testo originario del 1988, successivamente modificato.

Il minore sospettato o imputato deve essere informato dei suoi diritti e beneficiare delle garanzie di accesso e assistenza difensiva secondo le condizioni della direttiva: tra l'altro, diritto al difensore prima dell'interrogatorio, e senza indebito ritardo dopo la privazione della libertà, con le deroghe tassative previste (direttiva (UE) 2016/800, art. 6, parr. 1-3; direttiva 2013/48/UE). L'attività puramente identificativa e la misura amministrativa di prevenzione non vanno automaticamente assimilate all'interrogatorio di indagato: tuttavia, qualora nel corso dell'intervento emergano contestazioni penali o vengano poste domande sostanziali sulla responsabilità, l'autorità non può eludere le garanzie cambiando semplicemente l'etichetta dell'atto (direttiva (UE) 2016/800, art. 2, par. 4).

Ulteriori diritti nel procedimento penale: Informazione comprensibile e adeguata all'età; avviso all'esercente la responsabilità genitoriale, con gli adattamenti consentiti; possibilità di visita medica senza indebito ritardo per i minori privati della libertà; registrazione audiovisiva degli interrogatori alle condizioni previste; riservatezza dell'identità; valutazione individuale e trattamenti rispettosi della maturità (direttiva (UE) 2016/800, artt. 4, 5, 7, 8, 9, 13 e 14; D.P.R. n. 448/1988, artt. 12, 12-bis e 13). **Limite di ambito:** la direttiva 2016/800 riguarda minori indagati/imputati o destinatari di mandato d'arresto europeo, non qualsiasi accompagnamento preventivo ex art. 11-bis privo di collegamento con un procedimento penale.

10-bis.4. Minori di quattordici anni e accertamento dell'età

La non imputabilità del minore infraquattordicenne ai sensi dell'art. 97 c.p. non può essere trascurata nella valutazione delle misure propriamente penali; impone di verificare la compatibilità del titolo adottato con il regime minorile e le regole processuali applicabili (art. 97 c.p.; art. 26 D.P.R. n. 448/1988). La norma preventiva dell'art. 11-bis si riferisce invece, nel comma 3-bis, al «minore di anni diciotto» e non contiene una soglia minima espressa: tale dato accentua l'esigenza di un controllo rigoroso di proporzionalità, soprattutto per i bambini più piccoli. In caso di dubbio ragionevole sull'età, nell'ambito del procedimento penale le garanzie minorili non possono essere disattese sulla base di mere congetture (direttiva (UE) 2016/800, art. 3, sull'età non certa).

10-ter. Obblighi operativi delle forze dell'ordine prima, durante e dopo l'accompagnamento

10-ter.1. Prima dell'intervento: titolo, documentazione, alternative

Quanto agli obblighi delle forze dell'ordine, occorre distinguere se si proceda per identificazione (art. 11 d.l. n. 59/1978 o art. 349 c.p.p.), per prevenzione (art. 11-bis), per flagranza del minorenne (art. 18-bis D.P.R. n. 448/1988), per arresto o per altre ipotesi tipizzate. Non è consentito impiegare una norma per perseguire lo scopo estraneo di sgomberare o interrompere indiscriminatamente una protesta. **Accertare e individualizzare:** condotta della persona, circostanze di tempo e di luogo, eventuali oggetti, pericolo attuale e nesso con la manifestazione. **Proporzionalità:** esaminare concretamente se un intervento meno intrusivo sia adeguato, anziché assumere automaticamente necessaria la privazione della libertà (art. 13 Cost.; art. 37, lett. b, Convenzione ONU; Corte EDU, Grande Camera, 22 ottobre 2018, S., V. e A. c. Danimarca, ricc. nn. 35553/12, 36678/12 e 36711/12, §§ 156-164).

10-ter.2. Durante il trattenimento: comunicazioni, tempi, integrità

Obblighi espressi del nuovo art. 11-bis: comunicare immediatamente al pubblico ministero il tempo iniziale e i presupposti della misura, in caso di minorenne al procuratore presso il tribunale per i minorenni; informare senza ritardo i genitori e invitarli per la consegna; limitare la durata agli accertamenti strettamente necessari, senza superare dodici ore; rilasciare la persona se il pubblico ministero lo ordina; comunicare immediatamente l'ora del rilascio (art. 11-bis, commi 1-3-bis).

Modalità rispettose della persona. Gli agenti devono evitare violenze non necessarie, minacce, umiliazioni, trattamenti lesivi o degradanti; assicurare la sicurezza fisica e l'assistenza sanitaria quando necessaria; tenere conto della vulnerabilità connessa all'età e salvaguardare, nei limiti normativi, il contatto con la famiglia. Questi obblighi derivano dal divieto assoluto di trattamenti contrari alla dignità e dalle garanzie generali, oltre che dalle discipline specifiche applicabili (artt. 13 e 32 Cost.; art. 3 CEDU; Convenzione ONU, artt. 19 e 37; direttiva (UE) 2016/800, artt. 8 e 12, nei procedimenti penali cui si applica). Non deve essere presentata come già esistente nell'art. 11-bis una regola specifica di collocazione o visita medica che la disposizione non contiene.

Tracciabilità dell'accaduto. Per il controllo di legittimità dell'operato è essenziale poter ricostruire orari, operatori intervenuti, informazioni comunicate, condizioni riscontrate, attività concretamente svolte e ragioni dell'eventuale prosecuzione del trattenimento. L'art. 11-bis del d.l. n. 59/1978 impone l'immediata comunicazione al pubblico ministero del momento dell'accompagnamento e delle condizioni che lo giustificano, oltre alla comunicazione dell'avvenuto rilascio e della relativa ora. Una verbalizzazione analitica risponde a esigenze di legalità, controllo e prova; la disposizione, tuttavia, non prevede espressamente un documento denominato «verbale motivato».

10-ter.3. Dopo l'intervento: rilascio, tutela, accertamento di eventuali abusi

Rilascio immediato al venir meno del presupposto. Le dodici ore sono un tetto massimo, non una durata standard né una sanzione temporanea. La necessità della misura dev'essere monitorata in concreto; il pericolo venuto meno o gli accertamenti già conclusi impediscono la prosecuzione del trattenimento. Ai sensi dell'art. 11-bis, devono essere comunicati immediatamente al pubblico ministero l'avvenuto rilascio e la relativa ora, mentre per il minore si applicano le regole di riconsegna ai genitori; la segnalazione di allegazioni credibili di violenza richiede tempestive verifiche e un'indagine effettiva secondo l'art. 3 CEDU (Corte EDU, 5 giugno 2025, Cioffi c. Italia, ric. n. 17710/15, sulla risposta alle violenze avvenute in uffici di polizia).

Distinzione tra illecito disciplinare, illegittimità e reato. L'inosservanza di un obbligo procedimentale non integra automaticamente sequestro o tortura; è indispensabile la specifica tipicità della condotta e il relativo dolo. Se emergono condotte violente, trattamenti crudeli o privazioni arbitrarie, vanno valutate le fattispecie dei delitti contro la libertà personale e, nei casi più gravi, l'art. 613-bis c.p., senza confondere una violazione dell'art. 5 CEDU con l'integrazione dell'art. 3 CEDU.

11. Dall'accompagnamento illegittimo alla responsabilità penale degli agenti: gradazione delle ipotesi

Principio di tipicità. Un atto contra legem degli agenti non è, per questo solo, tortura. A seconda delle condotte e degli elementi soggettivi possono risultare rilevanti altre fattispecie: sequestro di persona (art. 605 c.p.), arresto illegale (art. 606 c.p.), indebita limitazione della libertà personale (art. 607 c.p.), abuso di autorità contro arrestati o detenuti (art. 608 c.p.), perquisizione o ispezione personale arbitraria (art. 609 c.p.), violenza privata (art. 610 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.), percosse (art. 581 c.p.), lesioni personali (art. 582 c.p.), falsità ideologica del pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 479 c.p.) o altri illeciti, secondo i fatti. I rapporti di specialità e concorso devono essere valutati in concreto.

Arresto illegale e sequestro. Il delitto di cui all'art. 606 c.p. richiede che il pubblico ufficiale proceda a un arresto abusando dei poteri inerenti alle funzioni; non ogni accompagnamento illegittimo è tecnicamente un «arresto». L'art. 605 c.p. può essere rilevante quando una persona sia consapevolmente privata della libertà senza valido titolo e ricorrano i requisiti della fattispecie. La qualificazione va compiuta alla luce delle modalità concrete della restrizione, non del solo verbale di polizia.

Misure di rigore e condotte coercitive. L'art. 608 c.p. presuppone le condizioni di custodia e assoggettamento indicate dalla norma, non qualsiasi contatto fra agenti e studente. Percosse, minacce, lesioni e umiliazioni richiedono l'accertamento dei propri elementi tipici e del possibile concorso con reati più gravi (art. 608 c.p.).

12. La tortura ex art. 613-bis c.p.: struttura ed elementi costitutivi

Il delitto di tortura è stato introdotto dalla legge 14 luglio 2017, n. 110, con decorrenza dal 18 luglio 2017, nel codice penale tra i delitti contro la libertà morale. L'intervento legislativo si colloca nel quadro degli obblighi internazionali di prevenzione e repressione della tortura, anche alla luce delle criticità rilevate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza Cestaro c. Italia, 7 aprile 2015, ric. n. 6884/11, relativa alle violenze avvenute nella scuola Diaz-Pertini di Genova. La configurazione nazionale della fattispecie non coincide testualmente con la Convenzione ONU del 1984 (E. Dolcini, «Brevi note sulla tortura nel codice penale italiano (art. 613-bis c.p.)», Sistema Penale, 23 luglio 2024, §§ 1-3; Corte EDU, Sez. IV, 7 aprile 2015, Cestaro c. Italia, ric. n. 6884/11).

Relativamente alla condotta punibile, il primo comma richiede «violenze o minacce gravi» oppure un agire «con crudeltà». La gravità delle minacce e la crudeltà sono caratteristiche da accertare nella concreta relazione fra agente e vittima, non etichette da attribuire sulla base della mera irregolarità dell'intervento (Cass. pen., Sez. V, 11 ottobre 2019, n. 50208, massime, testo delle massime; F. Fanoli, «Gli elementi costitutivi del reato di tortura alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità», Rivista penale, 2020, pp. 927-931, scheda bibliografica Sapienza).

È poi necessaria la realizzazione di un evento. Deve derivarne, alternativamente, un'acuta sofferenza **fisica** oppure un **verificabile trauma psichico**. La sola sofferenza genericamente derivante da un accompagnamento indebito, senza raggiungere la soglia richiesta dalla norma, non basta. Non occorre, per contro, una lesione fisica clinicamente accertata se è dimostrato l'altro evento tipico (Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827; Cass. pen., Sez. VI, 4 ottobre 2023, n. 47672, Rv. 285883-01, richiamata dalla sentenza n. 3827/2026).

Quanto alla vittima, deve trattarsi di persona privata della libertà personale o affidata alla custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza dell'agente, oppure in condizioni di minorata difesa. Gli studenti già condotti coattivamente negli uffici possono essere privati della libertà o sottoposti a controllo; tuttavia tale requisito non completa da solo il reato. La minore età può aggravare la vulnerabilità in concreto, ma non va sostituita all'analisi delle effettive condizioni di soggezione (Cass. pen., Sez. V, 11 ottobre 2019, n. 50208, Rv. 277841-03,).

Pluralità di condotte o trattamento inumano e degradante. Occorre che il fatto sia realizzato con più condotte, anche ravvicinate nello stesso contesto, **oppure** che esso comporti un trattamento inumano e degradante della dignità della persona. Una sola condotta può dunque essere sufficiente in quest'ultima ipotesi, ma devono comunque concorrere i requisiti di violenza/minaccia grave o crudeltà, l'evento di sofferenza acuta o trauma verificabile e la condizione qualificata della vittima (Cass. pen., Sez. V, 8 luglio 2019, n. 47079,; Cass. pen., Sez. V, 11 ottobre 2019, n. 50208, cit.; Cass. pen., Sez. II, 18 agosto 2026, n. 31517, commentata da G. Amato, «"Messa a fuoco" sulle parti del delitto aiuta a fare chiarezza tra gli operatori», Guida al diritto, n. 37/2026, pp. 60-64,).

Elemento soggettivo. L'art. 613-bis è un reato doloso: occorre provare la consapevolezza e volontà dei fatti e degli eventi tipici nei termini richiesti dal dolo, non essendo sufficiente qualificare come tortura qualunque eccesso colposo nell'uso della forza (Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827, cit.; E. Dolcini, «Brevi note...», cit., § 3).

13. Tortura commessa da pubblici ufficiali: il secondo comma dell'art. 613-bis

Il secondo comma prevede la reclusione da **cinque a dodici anni** quando i fatti del primo comma siano commessi da pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio **con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio**. Il terzo comma esclude l'applicazione del secondo solo alle sofferenze risultanti unicamente dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti: non si tratta di uno scudo per violenze, minacce o trattamenti degradanti non necessari e sproporzionati (art. 613-bis, commi 2-3, c.p.; E. Dolcini, «Brevi note...», cit., §§ 2-3).

Contrasto sulla natura della previsione. È controverso se il secondo comma sia reato autonomo o circostanza aggravante a pena indipendente; la risposta incide sul bilanciamento delle circostanze e sui profili processuali. La V Sezione ha rimesso il quesito alle Sezioni Unite con ordinanza n. 25758/2026 (Cass. pen., Sez. V, ord. 9 luglio 2026, dep. 10 luglio 2026, n. 25758; G. Ponteprino, «Alle Sezioni unite la questione sulla natura giuridica della tortura di Stato: un problematico rebus», Sistema Penale, 30 luglio 2026, §§ 3-5, articolo; G. Fucito, «La qualificazione giuridica della c.d. tortura di stato al vaglio delle Sezioni Unite», Rivista Penale Diritto e Procedura, 9 ottobre 2026,).

La questione risulta ancora pendente, con udienza delle Sezioni Unite fissata al **26 novembre 2026** (Corte di cassazione, questione penale pendente R.G. n. 10092/2026, ord. di rimessione n. 25758/2026).

14. Quando l'intervento della polizia sugli studenti può diventare tortura: scenari graduati

Scenario 1 — Accompagnamento illegittimo, ma senza violenza, minaccia grave, crudeltà o trauma qualificato. La misura può determinare responsabilità per altra fattispecie (a seconda dei fatti, artt. 605 o 606 c.p.) o violazione dell'art. 5 CEDU, ma **non basta per l'art. 613-bis**: manca almeno una parte della condotta e/o dell'evento richiesti.

Scenario 2 — Uso della forza strettamente necessario e proporzionato a un intervento legittimo. L'uso della forza non è di per sé tortura e va giudicato secondo le norme che autorizzano l'intervento, i limiti della necessità e la concreta condotta; il terzo comma dell'art. 613-bis non consente sofferenze gratuite o vessatorie (artt. 51, 53 e 613-bis c.p.; art. 3 CEDU).

Scenario 3 — Strattonamenti, spintoni, schiaffi, percosse o minacce non necessarie in sede di sgombero. Possono integrare violenze private, percosse o lesioni, e possono far emergere la responsabilità degli agenti. Per configurare **tortura** è necessario provare anche che la vittima fosse in una delle condizioni del primo comma, che vi siano più condotte o un trattamento inumano e degradante e che sia stato cagionato un evento tipico qualificato. La valutazione di gravità è concreta (Cass. pen., Sez. V, 11 ottobre 2019, n. 50208, cit.; Cass. pen., Sez. II, 18 agosto 2026, n. 31517, cit.).

Scenario 4 — Studenti già trattenuti, sottoposti a pestaggi, minacce gravissime, umiliazioni forzate o privazioni vessatorie. La combinazione di custodia/coercizione, violenze o crudeltà, sofferenza acuta o trauma psichico verificabile e pluralità di atti o trattamento inumano e degradante può integrare l'art. 613-bis, comma 2, se gli autori sono pubblici ufficiali che abusano dei poteri. La particolare vulnerabilità del minorenne e la dipendenza dall'autorità assumono rilevanza nell'accertamento concreto, non come automatismo (Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827, cit.; E. Dolcini, «Brevi note...», cit., §§ 2-3).

Scenario 5 — Intimidazioni psicologiche senza lesioni. L'assenza di ferite non esclude la tortura: il trauma psichico può essere transitorio, purché oggettivamente verificabile; la prova non richiede necessariamente una diagnosi PTSD o una perizia, potendo risultare da dichiarazioni attendibili, comportamento successivo e caratteristiche dell'episodio. Non basta, tuttavia, la paura genericamente riferita in assenza di riscontri concreti (Cass. pen., Sez. V, 8 luglio 2019, n. 47079, Rv. 277544-02, massime; Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827, cit.).

Scenario 6 — Più agenti, ciascuno con un contributo. Non è necessario che ciascun operante riproduca personalmente tutte le violenze, ma la responsabilità concorsuale richiede la prova di un contributo materiale o morale consapevole secondo l'art. 110 c.p.; la sola presenza in servizio non equivale a concorso. L'eventuale posizione di garanzia del superiore e l'art. 40, comma 2, c.p. richiedono un effettivo obbligo giuridico di impedire l'evento e gli altri presupposti dell'imputazione omissiva.

15. Il trattamento inumano e degradante: soglia italiana e art. 3 CEDU

Autonomia dei piani. L'art. 3 CEDU vieta in modo assoluto la tortura e i trattamenti inumani o degradanti; la responsabilità convenzionale dello Stato può sussistere anche quando, per la diversa struttura normativa o probatoria, non siano dimostrati tutti gli elementi dell'art. 613-bis c.p. L'accertamento di una violazione dell'art. 3 non consente quindi di affermare automaticamente la consumazione del reato nazionale.

Precedente particolarmente pertinente. Un partecipante a una manifestazione a Napoli nel 2001 venne condotto in una struttura di polizia e subì gravi maltrattamenti. La Corte EDU ha accertato la violazione dell'art. 3 sia nel versante sostanziale (trattamento inumano e degradante) sia in quello procedurale (inefficacia delle indagini e risposta sanzionatoria) (Corte EDU, Sez. I, 5 giugno 2025, Cioffi c. Italia, ric. n. 17710/15, , spec. §§ 85-103). La vicenda è anteriore all'introduzione dell'art. 613-bis nel 2017 e non può essere usata retroattivamente per affermare quel reato.

Implicazione concreta. Se gli studenti vengono condotti in uffici di polizia, lo Stato ha un obbligo particolarmente rigoroso di evitare l'uso gratuito della forza e di spiegare eventuali lesioni o sofferenze subite durante la custodia. Il controllo deve comprendere la qualità delle indagini, l'identificazione degli autori, la raccolta delle prove e la tempestività delle verifiche (Corte EDU, 5 giugno 2025, Cioffi c. Italia, cit.; Corte EDU, Sez. II, 5 dicembre 2006, Oya Ataman c. Turchia, ric. n. 74552/01, HUDOC, sulla proporzionalità degli interventi rispetto a una manifestazione pacifica).

15-bis. Compatibilità europea e convenzionale.

15-bis.1. L'art. 5 CEDU e i motivi tassativi di privazione della libertà

Un trattenimento coattivo in ufficio di polizia per dodici ore è, secondo i criteri sostanziali della Convenzione, suscettibile di costituire privazione della libertà. L'art. 5, par. 1, CEDU ammette la privazione soltanto nei casi tassativamente elencati, secondo una procedura legale accessibile, prevedibile e non arbitraria. Non basta una generica esigenza di ordine pubblico: occorre individuare in quale lettera dell'art. 5, par. 1, rientri la misura (Corte EDU, Grande Camera, 15 marzo 2012, Austin e altri c. Regno Unito, ricc. nn. 39692/09 e altri, §§ 52-60).

La lett. b) consente, a determinate condizioni, la detenzione per assicurare l'adempimento di un obbligo concreto e specifico previsto dalla legge, non un generale dovere di non commettere illeciti. **La lett. c)** contempla anche la prevenzione di un reato specifico e grave, con stringenti condizioni di

necessità e controllo. **La lett. d)** riguarda il minore detenuto legalmente per finalità di vigilanza educativa o per essere condotto innanzi all'autorità competente, ma non giustifica, da sola, il trattenimento preventivo di studenti durante una protesta (Corte EDU, Grande Camera, 22 ottobre 2018, S., V. e A. c. Danimarca, §§ 83-87, 95-137 e 156-164).

Nel caso danese la Corte EDU ha ritenuto compatibile con l'art. 5 il trattenimento preventivo di tifosi in circostanze eccezionali, valorizzando rischio imminente di violenze concrete, individualizzazione dei soggetti, insufficienza delle alternative e durata proporzionata; non ha affermato un potere illimitato di trattenere chiunque partecipi a un evento pubblico (Corte EDU, Grande Camera, S., V. e A. c. Danimarca, 22 ottobre 2018, ricc. nn. 35553/12, 36678/12, 36711/12, §§ 154-164).

15-bis.2. Art. 11 CEDU: protesta pacifica e «chilling effect»

L'art. 11 CEDU tutela la riunione pacifica. Un potere di accompagnamento che colpisca persone per il solo fatto di partecipare alla protesta può dissuadere dall'esercizio della libertà di manifestazione. Le restrizioni devono risultare previste dalla legge, perseguire una finalità legittima e dimostrarsi necessarie e proporzionate. La Corte EDU ha distinto il controllo delle folle in condizioni di minaccia concreta da misure usate direttamente o indirettamente per scoraggiare manifestazioni pacifiche (Corte EDU, Grande Camera, Austin e altri c. Regno Unito, 15 marzo 2012, § 68, caso caratterizzato da circostanze eccezionali e non assimilabile automaticamente al trattenimento in Questura).

Tesi di compatibilità convenzionale: l'art. 11-bis, applicato a un pericolo grave e individualizzato, con durata minima e accertamenti necessari, può perseguire l'ordine e la sicurezza senza incidere sproporzionatamente su proteste pacifiche. **Tesi critica:** un impiego fondato su mere segnalazioni, appartenenza a gruppi studenteschi o impedimento astratto del dissenso rischia di costituire un'interferenza non necessaria e dissuasiva, contraria agli artt. 5 e 11 CEDU. Il controllo convenzionale va effettuato sul testo e, soprattutto, sull'uso concreto del potere.

15-bis.3. Garanzie rinforzate per minori: artt. 3, 5 e 8 CEDU

La minore età accentua l'esigenza di giustificare sia l'esistenza sia le modalità della misura. La privazione della libertà di un bambino o adolescente non può essere disposta con automatismi; devono essere considerate la vulnerabilità, l'interesse del minore, i collegamenti familiari e il rischio di trattamenti umilianti. Gli artt. 3, 5 e 8 CEDU, letti con la Convenzione ONU, impongono un controllo particolarmente attento di necessità, durata, condizioni materiali e assistenza (Convenzione ONU, artt. 3 e 37; Corte EDU, Bouamar c. Belgio, 29 febbraio 1988, ric. n. 9106/80, relativo a detenzioni ripetute di minore in istituto penitenziario per finalità dichiaratamente educative: precedente pertinente per principi, non per identità di istituto).

15-bis.4. Carta dei diritti fondamentali dell'UE: limite dell'art. 51

La Carta UE tutela libertà personale, dignità, diritti del minore, ricorso effettivo e proporzionalità (artt. 1, 4, 6, 24, 47 e 52). **Ma non si applica automaticamente a ogni atto nazionale di ordine pubblico**: secondo l'art. 51, par. 1, vincola gli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Per un fermo preventivo interamente interno e non collegato all'applicazione di disposizioni UE, il parametro diretto resta anzitutto costituzionale e CEDU. Si deve evitare di dedurre una pretesa incompatibilità autonoma con la Carta senza dimostrare il necessario collegamento al diritto UE (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 51; CGUE, Grande Sezione, 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, punti 17-23).

15-bis.5. Direttiva (UE) 2016/800: quando è rilevante e quando non lo è

La direttiva 2016/800 riguarda il minore **indagato o imputato in un procedimento penale**, ovvero ricercato in base a mandato d'arresto europeo; non si estende per il solo fatto della minore età a un fermo di pubblica sicurezza puramente preventivo. Tuttavia, se durante l'intervento il minore assume la qualità sostanziale di sospettato o viene interrogato su fatti penali, le autorità devono applicare le garanzie attinenti al procedimento penale, indipendentemente dalla qualificazione formale dell'atto. La direttiva impone informazione comprensibile, assistenza difensiva, tutela della

riservatezza, valutazione individuale, protezione della libertà e rimedi, nell'ambito di operatività indicato (direttiva (UE) 2016/800, artt. 1, 2, 4-15 e 19).

Giudizio critico complessivo. Il problema di compatibilità europea è più rigorosamente formulato sotto gli artt. 5 e 11 CEDU e gli artt. 3 e 37 della Convenzione ONU. Per il diritto dell'Unione, invece, occorre specificare se l'intervento si collochi nell'ambito di un procedimento penale regolato dalle direttive, oppure di altra attuazione di diritto UE. La carenza di una disciplina di informazione, difesa e controllo giudiziario nel fermo meramente preventivo costituisce questione interpretativa e convenzionale seria, ma non autorizza a estendere automaticamente la direttiva oltre il suo ambito dichiarato.

16. Requisiti probatori: come si accerta il fatto e quale prova serve

Per il titolo dell'accompagnamento: ordine di servizio; ragioni del pericolo attuale; relazione individuale dell'operante; verbale con generalità richieste e risposte; motivazione concreta della falsità sospettata; ora della coercizione; comunicazioni al pubblico ministero e ordine di eventuale rilascio.

Per la tortura: ricostruzione temporale e spaziale delle singole violenze o minacce; identità e contributo degli agenti; stato di custodia/coercizione o minorata difesa; gravità delle azioni; documentazione delle sofferenze fisiche acute o del trauma psichico verificabile; verifica della pluralità di condotte o del carattere inumano e degradante. Sono utili certificazioni cliniche, registrazioni, testimonianze, immagini, cronologia delle comunicazioni, accessi al pronto soccorso, relazioni psicologiche e documentazione del comportamento successivo (Cass. pen., Sez. V, 8 luglio 2019, n. 47079, cit.; Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827, cit.).

Valutazione delle fonti. La prova va distinta dalle mere allegazioni; l'accertamento dell'evento psichico non è subordinato a una perizia, ma richiede comunque elementi oggettivamente valutabili. Il verbale degli agenti non può sostituire l'esame delle circostanze effettive, soprattutto se sia contestata la regolarità della misura.

17. Rapporti di concorso: lesioni, sequestro, istigazione alla tortura e responsabilità del superiore

Lesioni. L'art. 613-bis, comma 4, prevede un aumento di pena quando dalle condotte derivi una lesione personale. La Cassazione ha precisato che l'aggravamento opera per lesioni non volute, mentre lesioni dolosamente cagionate possono dar luogo a concorso di reati, da accertare caso per caso (Cass. pen., Sez. V, ud. 20 dicembre 2023, dep. 10 gennaio 2024, n. 1243; G. Ponteprino, «La tortura di Stato: un'interpretazione "ragionata" dell'art. 613-bis c.p. nell'attesa di un'auspicabile riforma», Diritto penale e processo, n. 6/2024, pp. 780 ss.).

Tortura e sequestro di persona. L'offesa alla libertà personale e quella alla dignità/libertà morale possono essere distinte; l'eventuale concorso richiede la verifica dei fatti, dell'assorbimento e dei principi generali. La Cassazione ha sottolineato l'autonomia strutturale della tortura anche rispetto ai maltrattamenti, in un procedimento che non riguardava operanti di polizia (Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827, cit.).

Istigazione. L'art. 613-ter c.p. punisce la specifica istigazione del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio a commettere tortura nelle condizioni indicate dalla norma; va distinta dal concorso nel reato consumato (M. Botto, «L'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura», in Diritto Penale, collana OMNIA, UTET Giuridica, 2022, pp. 6625-6633,).

Superiorità gerarchica e omissione. L'ordine illegittimo non rende lecito un trattamento torturante; tuttavia per imputare penalmente a un superiore condotte eseguite da altri occorrono i requisiti di concorso o dell'omissione penalmente rilevante, compresi conoscenza, poteri effettivi d'intervento, obbligo giuridico e nesso causale. Non basta la posizione gerarchica astratta (artt. 40, comma 2, e 110 c.p.).

18. Conseguenze processuali, responsabilità civile e rimedi

Accertamento penale. In presenza di allegazioni specifiche di violenza o trattenimento illegale devono essere preservati tempestivamente gli elementi di prova: nomi degli operanti, orari, verbali, registrazioni delle telecamere, eventuali foto, certificati medici, messaggi e testimoni. L'eventuale denuncia va riferita ai fatti verificabili, senza anticipare qualificazioni definitive che spettano agli organi competenti (artt. 330 ss. e 347 c.p.p.; art. 3 CEDU; Corte EDU, 5 giugno 2025, Cioffi c. Italia, cit.).

Responsabilità civile. La restrizione illegittima e le violenze possono determinare, se ne ricorrono gli elementi, conseguenze risarcitorie patrimoniali e non patrimoniali, in base ai criteri generali di imputazione, causalità e prova del danno; può assumere rilievo anche la responsabilità dell'ente secondo il quadro costituzionale e civilistico (art. 28 Cost.; artt. 2043, 2059 c.c.; artt. 185 e 187 c.p., ove pertinenti).

Violazione dell'art. 3 CEDU: obbligo di indagine. Lo Stato non deve soltanto astenersi da maltrattamenti, ma deve svolgere indagini effettive quando emergano contestazioni difendibili di violazioni da parte di agenti. L'inadeguatezza delle verifiche può integrare una violazione convenzionale autonoma (Corte EDU, Sez. I, 5 giugno 2025, Cioffi c. Italia, cit.).

19. Applicazioni casistiche con valutazione sintetica

A — Studenti identificati, occupazione pacifica, accompagnamento di tutti. Il solo fatto dell'occupazione non soddisfa gli artt. 11 e 349; l'art. 11-bis richiede un contesto qualificato e fatti individualizzati; manca un titolo generale di accompagnamento. L'eventuale reato dei singoli va valutato separatamente.

B — Studente che rifiuta le generalità. L'art. 11 d.l. n. 59/1978 può permettere l'accompagnamento per il tempo necessario; nell'attività di polizia giudiziaria può rilevare l'art. 349 c.p.p.; il trattenimento non diventa punitivo.

C — Corteo pubblico all'esterno, specifici indizi concreti di violenze imminenti. Potrebbe trovare applicazione l'art. 11-bis, ma solo con pericolo attuale, fondato giudizio prognostico relativo al singolo, necessità degli accertamenti e controlli previsti dalla norma.

D — Studente minorenne sorpreso in flagranza di delitto rientrante nell'art. 18-bis. Può essere accompagnato nei limiti finalizzati alla consegna ai genitori/affidatari, con avviso a PM e servizi minorili; non basta una generica imputazione all'insieme dei partecipanti.

E — Accompagnamento privo di titolo, senza sevizie. Può essere illegittima privazione della libertà, con eventuale responsabilità penale differente dalla tortura; per quest'ultima mancano i requisiti di condotta/evento qualificato.

F — Accompagnamento e trattenimento con pestaggi, minacce gravi o umiliazioni, acute sofferenze o trauma verificabile. Può configurarsi l'art. 613-bis, comma 2, se siano dimostrati tutti gli elementi costitutivi, compreso il nesso con il potere pubblico. La responsabilità va attribuita individualmente, evitando automatismi.

19-bis. Criterio operativo finale per il caso di occupazione scolastica

Verifica del luogo: accertare, con riferimento alla zona e al momento, se l'accesso sia aperto a un'intera categoria potenzialmente indeterminata o soltanto a persone selezionate; non confondere proprietà pubblica con «luogo aperto al pubblico» (Cass. pen., Sez. V, n. 22890/2013; Cass. pen., Sez. I, n. 24119/2024).

Verifica della manifestazione: accertare che si tratti realmente di manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico e che il servizio di polizia sia disposto in tale occasione (art. 11-bis, comma 1, d.l. n. 59/1978).

Verifica individuale e del pericolo: raccogliere elementi riferibili al singolo e circostanze concrete di attuale rischio; escludere automaticamente misure fondate sulla mera presenza, sulla protesta pacifica o su segnalazioni pregresse prive di riscontri contestuali (art. 11-bis; artt. 3, 13 e 17 Cost.; Corte EDU, Grande Camera, S., V. e A. c. Danimarca, 2018).

Verifica minorile: valutare età, vulnerabilità e alternative; eseguire avviso immediato al procuratore minorile e comunicazione senza ritardo ai genitori, con successiva riconsegna, quando si utilizza l'art. 11-bis; applicare le garanzie penali speciali se il minore è indagato o colto in flagranza (art. 11-bis, comma 3-bis; D.P.R. n. 448/1988, artt. 12, 12-bis e 18-bis; Convenzione ONU, art. 37; direttiva (UE) 2016/800 entro il suo ambito).

Verifica della coercizione e del trattamento: documentare durata, accertamenti realmente eseguiti, modalità di controllo e necessità dell'uso della forza. La sola illegittimità non è tortura; condotte violente o crudeli e sofferenze qualificate possono invece rendere applicabile l'art. 613-bis c.p. ed esigere indagini effettive, a maggior ragione per la vittima minorenne (art. 613-bis c.p.; art. 3 CEDU; Corte EDU, Cioffi c. Italia, 5 giugno 2025).

20. Conclusione finale

Traendo le fila di quanto esposto, è giuridicamente errato identificare l'occupazione scolastica con un autonomo titolo per condurre coattivamente gli studenti in Questura: tale titolo va ricercato nei presupposti specifici delle norme di pubblica sicurezza o processuali (art. 13 Cost.; artt. 11 e 11-bis d.l. n. 59/1978; art. 349 c.p.p.; art. 18-bis d.P.R. n. 448/1988).

La partecipazione a una protesta, anche se non consentita dall'istituto, non integra automaticamente l'art. 633 c.p.; l'impedimento concreto degli accessi o del servizio scolastico può invece integrare diverse fattispecie. Il giudizio deve essere condotto per condotta e per titolo di reato (Cass. pen., Sez. II, 22 febbraio 2000, n. 1044; Cass. pen., Sez. V, ud. 16 ottobre 2015, dep. 23 febbraio 2016, n. 7084; Corte cost., 27 febbraio 2024, n. 28).

Il nuovo art. 11-bis opera soltanto in un contesto qualificato di manifestazione e in presenza di pericolo attuale, concreto e individualizzato, non quale strumento di sgombero massivo. Vanno motivati il carattere pubblico o aperto al pubblico del luogo e la natura di manifestazione dell'evento (T. Perrella, «Il nuovo fermo preventivo...», 2026, §§ 2-5; G. Galluccio Mezio, «Considerazioni a prima lettura...», 2026, pp. 4-9; Cass. pen., Sez. V, n. 22890/2013; Sez. I, n. 24119/2024, principi interpretativi).

Un accompagnamento illegittimo può esporre gli agenti a responsabilità, ma il delitto di tortura richiede l'ulteriore prova di violenze o minacce gravi o crudeltà; dell'evento di acute sofferenze fisiche o trauma psichico verificabile; di una condizione qualificata della vittima; e della pluralità di condotte oppure di un trattamento inumano e degradante. Per gli appartenenti alle forze dell'ordine viene inoltre in rilievo il secondo comma dell'art. 613-bis c.p. (Cass. pen., Sez. V, 8 luglio 2019, n. 47079; Cass. pen., Sez. V, 22 ottobre 2025, dep. 29 gennaio 2026, n. 3827; Cass. pen., Sez. II, 18 agosto 2026, n. 31517; E. Dolcini, «Brevi note...», 2024, §§ 2-3).

Resta distinta la verifica della fattispecie penale italiana dal divieto assoluto di maltrattamenti e dall'obbligo di indagine effettiva ex art. 3 CEDU (Corte EDU, Sez. I, 5 giugno 2025, Cioffi c. Italia, ric. n. 17710/15). Per i minorenni valgono inoltre l'art. 37 della Convenzione ONU e l'art. 11-bis, comma 3-bis; la direttiva (UE) 2016/800 opera nei procedimenti penali che rientrano nel suo ambito.