COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

A.C. 3159 Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2026, n. 190, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità minorile

contributo scritto
Organismo Congressuale Forense (OCF)

Roma 11 novembre 2026

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861
E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it

ORGANISMO CONGRESSUALE FORENSE

Premessa

Al presente contributo seguirà un ulteriore approfondimento.
Va premesso un rilievo di metodo già espresso in occasione dei precedenti decreti sicurezza. A fronte della indubbia problematica derivante dal reiterarsi di gravi fatti di cronaca, si è già detto che qualunque modifica che introduca nuovi reati, circostanze aggravanti, misure di prevenzione che incidono sulla libertà personale andrebbe demandata al Parlamento.
Peraltro, il ricorso da più di venti anni a decreti c.d. sicurezza, con incremento di reati e circostanze aggravanti su base emotigena e con funzione spesso simbolica, non fa che portare a problemi interpretativi e nella applicazione giurisprudenziale derivanti dalla presenza di una pluralità di reati e circostanze aggravanti applicabili alle stesse condotte, con la costruzione di un diritto penale elefantiaco, che è l'opposto del diritto penale minimo al quale tendere
Si è, poi, già segnalato in occasione della audizione del 23.4.2025 che il continuo innalzamento delle pene, realizzato anche attraverso l'introduzione di aggravanti ad effetto speciale, porta a violare spesso il principio di proporzione. Si tenga presente che alcuni reati, compreso il nuovo art. 420 bis c.p., riguardano un paniere di condotte variegato, di diverso disvalore e livello di aggressione ai beni da tutelare. Di conseguenza, innalzare le pene, soprattutto quelle minime, porta a notevoli difficoltà in campo applicativo, con sanzioni inevitabilmente sproporzionate rispetto ai fatti meno gravi commessi.
Più volte la Corte Costituzionale (sentenze n° 86/2024 e n° 120/2023) ha stigmatizzato l'innalzamento delle pene che porta a sanzioni sproporzionate.

I) Art. 1 del D.L. n° 190/2026 – (Modifiche al codice penale). Il nuovo reato di cui all'art. 420 bis c.p. e le circostanze aggravanti di cui agli artt. 419, 420, 635.1. c.p..

Il decreto legge ha introdotto il reato di cui all'art. 420 bis c.p. (violenza organizzata nelle manifestazioni pubbliche) che si pone in scia all'intervento del 2019 relativo all'art. 5 bis **della legge n. 152 del 1975** (recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, c.d. Legge Reale), rispetto al quale prevede in più la realizzazione necessariamente plurisoggettiva e di gruppo, nonché l'evento di danno alle cose causalmente collegato alle condotte.
Il nuovo delitto, poi, si interseca necessariamente e può andare a sovrapporsi con condotte già sanzionate da diverse norme incriminatrici, quali l'art. 419 c.p., l'art. 635 c,p., la resistenza a pubblico ufficiale aggravata di cui all'art. 339 c.p. (da 3 a 15 anni di reclusione). Quindi, sicuramente il nuovo delitto non va a porre rimedio a un vuoto di tutela.
La fattispecie introduce problematiche sia quanto all'elemento strutturale di cui al comma 1, sia quanto al concorso morale di cui al comma 2.
Quanto al comma 1, è prevista la partecipazione a un "*gruppo composto da almeno cinque persone che opera in modo organizzato anche occasionalmente*".
Sul concetto di *"gruppo criminale organizzato"* vi è già una elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861
E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it

Nel nostro ordinamento esistono le previsioni dell'aggravante dell'art. 61 bis c.p. (circostanza aggravante del reato transnazionale) e della rapina di cui all'art. 628 bis c.p. (rapina aggravata commessa da un gruppo organizzato), fattispecie quest'ultima introdotta con legge n° 54 del 2026.
Il richiamo al gruppo criminale organizzato è apparso nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (2000).
L'art. 2 della Convenzione di Palermo definisce il gruppo strutturato, per distinguerlo dal concorso di persone, allorquando **"non si è costituito fortuitamente per la commissione occasionale di un reato"**.
Le Sezioni Unite Adami del 2013 hanno ribadito, per distinguere il gruppo organizzato dal concorso di persone nel reato ex art. 110 c.p., che il gruppo criminale organizzato non richiederebbe **"una formale definizione di ruoli"** cosicché una simile mancanza non ne ostacolerebbe la configurabilità, **purché non ricorra il carattere della "occasionalità od estemporaneità"[1].**
Ebbene, la stessa relazione di accompagnamento al ddl di conversione indica la sufficienza di **un coordinamento minimo nato durante il corteo**. Con ciò il gruppo organizzato si riduce, sfuma, avviene una vera e propria rarefazione che porta a farlo coincidere con l'occasionalità ed estemporaneità che caratterizza il concorso di persone nel reato.
A nostro parere il riferimento alla **"occasionalità"** pone seri problemi interpretativi, atteso che parlare di gruppo organizzato "***anche occasionalmente***" porta alla **negazione di una organizzazione giuridicamente accertabile** e a una coincidenza con la presenza di 5 persone che partecipano al corteo e pongono in essere le condotte già sanzionate dall'art. 5 bis legge del 1975 n° 152 (legge c.d. reale).
Peraltro, per il caso di un delitto commesso in concorso da 5 o più persone è già prevista la circostanza aggravante di cui all'art. 112 comma 1 n° 1 c.p., applicabile all'art. 5 bis legge del 1975 n° 152.
In più, nel caso di danno alle cose soccorre il delitto di cui all'art. 635 c.p., per cui non si vede la necessità dell'elemento specializzante introdotto con il nuovo art. 420 bis c.p..

Quanto alla previsione del concorso morale di cui al comma 2 dell'art. 420 bis c.p., la problematica è ben più complessa e gravida di sproporzionate conseguenza sanzionatorie.
La norma, infatti, prevede una pena da 4 a 12 anni di reclusione per chi **"organizza o promuove la formazione del gruppo di cui al primo comma"** oppure **"incita o istiga alla commissione delle condotte di cui al primo comma".** Ciò anche a mezzo strumenti informatici o telematici, il che reca con sé il rischio di una estensione dell'incriminazioni ai casi ormai diffusi di **"leoni da tastiera".**

[1] Si legge nella sentenza a Sezioni Unite Adami del 23.4.2013 n. 18374: *""Gruppo organizzato" è, certamente, un quid pluris rispetto al mero concorso di persone (Sez. 6, n. 7470 del 21/01/2009, Colombu, Rv. 243038), ma è - con pari certezza - un minus rispetto alla associazione per delinquere. Per la sua configurazione è , infatti, richiesta soltanto una certa stabilità dei rapporti, un minimo di organizzazione senza formale definizione dei ruoli, la non occasionalità od estemporaneità della stessa, la costituzione in vista anche di un solo reato e per il conseguimento di un vantaggio finanziario o di altro vantaggio materiale; invece, ai fini della configurazione del reato di cui all' art. 416 c.p., anche alla luce di ricorrente lettura d i questa Corte, occorrono un'articolata organizzazione strutturale, seppure in forma minima o d elementare, tendenzialmente stabile e permanente, una precisa ripartizione dei ruoli e la pianificazione di una serie indeterminata di reati (tra le altre, Sez. 6, n. 3886 del 07/11/2011, dep. il 31/01/2012, Papa, Rv. 251562)"*

Intanto, va detto che la notevole differenza di pena rispetto alla previsione del primo comma, lascia intendere che la promozione e organizzazione deve avere ad oggetto un evento effettivamente verificatosi.
In secondo luogo, le condotte previste sono nettamente diverse tra di loro e la previsione del comma 2 si applica a casi che hanno differenze in termini di disvalore marcatissime.
Organizzare un gruppo è cosa ben diversa dall'incitare altri che utilizzano bastoni o altri mezzi atti ad offendere.
Detto ciò, i gruppi che si formano occasionalmente durante un corteo derivano da meccanismi quasi automatici, ragione per la quale è di difficile individuazione il nesso causale tra chi promuove e organizza e il sorgere di un gruppo occasionale ed estemporaneo, difficilmente distinguibile dal concorso di persone nel reato. La condotta di chi organizza o dirige altri è una aggravante al concorso di persone nel reato e non implica una "organizzazione".
La situazione è poi più complicata e foriera di sanzioni sproporzionate o non giustificate quanto alla condotta di chi **"incita o istiga alla commissione delle condotte di cui al primo comma".**
Nel primo comma sono comprese anche condotte che consistono nell'uso di bastoni e altri strumenti atti ad offendere. Si tratta di un concorso morale, a tutto voler concedere, di minore o al massimo pari disvalore rispetto alla condotta di chi usa violenza. Chi incita, però, sarebbe punito con una pena abnorme (da 4 a 12 anni), superiore di gran lunga a quella di chi commette condotte materiali che creano un pericolo per l'incolumità pubblica e danno alle cose.
Non solo, la criminalizzazione della condotta di chi incita, non solo reca problemi sotto il profilo della verifica del rapporto eziologico con la condotta del violento, ma porta al rischio concreto di incriminazione verso che manifesta un atteggiamento di connivenza o è semplicemente presente sui luoghi nei quali si svolge una manifestazione pubblica di protesta che rientra nella previsione costituzionale di cui all'art. 17 Cost.. Sappiamo che nella prassi giurisprudenziale è ben difficile distinguere in casi del genere tra concorso morale e connivenza non punibile.
Di recente, la Suprema Corte (Cass. Pen., Sez. VI, Sentenza, 15/04/2026, n. 25401), con riferimento ai cortei di tifoserie organizzate, ha avuto modo di statuire che la presenza prolungata al corteo rafforza l'azione dei violenti e comporta responsabilità per le condotte violente di altri soggetti non individuati e che va distinta dalla connivenza non punibile[2].
La norma incriminatrice va quindi sicuramente modificata al comma 2 unitamente alla modifica di cui al comma 1.
Peraltro, **l'art. 112 comma 1 n. 2 c.p**. prevede l'aggravamento della pena per chi, nell'ambito di un concorso di persone nel reato, ***"ha promosso od organizzato la cooperazione nel reato, ovvero diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato medesimo".***

[2] Si legge nella sentenza della Suprema Corte n. 25401 del 15/04/2026: *"In tema di concorso di persone in reati commessi da tifoserie organizzate, è configurabile la responsabilità concorsuale – anche solo morale – dei singoli partecipanti all'azione collettiva quando sia accertata: a) la loro presenza continuativa nel medesimo contesto spazio-temporale in cui si sviluppa l'azione delittuosa; b) la partecipazione attiva al "corteo" compatto, armato e travisato, che fornisce protezione, copertura e rafforzamento al proposito criminoso degli autori materiali delle singole condotte di danneggiamento e lesioni. In tale ipotesi, il "fatto collettivo" assume carattere unitario e ciascun componente del gruppo risponde, a titolo di concorso ai sensi dell'art. 110 cod. pen., dei reati commessi nel corso dell'azione, risultando irrilevante la mancata individuazione del singolo autore materiale, purché sia provata la consapevole adesione del partecipe all'azione di gruppo e non una mera presenza passiva (connivenza non punibile)".*

Si tratta di circostanza aggravante che si applicherebbe alle condotte rientranti al di sotto della previsione incriminatrice di cui all'art. 5 bis legge n. 152 del 1975.
Stesse considerazioni valgono per l'aggravante al delitto di danneggiamento di cui all'art. 635.1 c.p., consistente nella commissione di condotte da parte del gruppo organizzato non occasionale.
La aggravante introdotte al comma 3 dell'art. 419 c.p. pone un problema di coordinamento con quella di cui al comma 2, in parte sovrapponibile.

II) Le modifiche di diritto sostanziale e processuale alla disciplina dettata per i minorenni.

La presunzione di imputabilità aggiunta, in fine, all'art. 98 c.p., non ha effetti pratici, atteso il numero minimo di improcedibilità per assenza di imputabilità, ma determina una equiparazione tra maggiorenne e minorenne contraria alle risultanze scientifiche che delineano il minorenne quale persona ancora in fase di formazione e che va prioritariamente rieducata e avvita a un percorso di socializzazione (art. 27 e 31 della Costituzione).
Il giudizio sull'imputabilità dell'ultraquattordicenne non si può esaurire nell'accertamento dell'assenza di un'infermità, ma deve assumere la forma di una verifica individualizzata della maturità del soggetto in rapporto al fatto commesso sulla base di elementi di natura biopsichica, affettiva, familiare, sociale e ambientale, da valutare con riguardo al fatto commesso. La Corte costituzionale con sentenza n. 2 del 2022 ha affermato che l'imputabilità dell'ultraquattordicenne non può essere presunta, ma richiede un'apposita valutazione calibrata sulla sua peculiare situazione esistenziale. La modifica normativa non fa venire meno il rilievo costituzionale attribuito dalla stessa Corte all'individualizzazione dell'accertamento e le esigenze di **protezione della personalità del minore, riconducibili all'art. 31 Cost.** e ai principi che informano la giustizia minorile. Ciò comporterà iniziative necessarie anche difensive, sia nella fase delle indagini preliminari, sia in diverse fasi del procedimento.

La inversione della prospettiva, con abbandono della priorità di un trattamento individualizzato del minorenne, porta a modifiche come quella prevista dall'art. 3 del d.l. n. 190 del 2026, che estende l'applicazione dell'art. 275 comma 3 c.p.p. ai sedicenni.
Si tratta di una modifica che inserisce una presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per i reati di 416 bis, 270, 270 bis c.p..
La previsione è irragionevole e contrasta con l'ovvia considerazione che il sedicenne non ha completato il suo percorso di maturazione e anche la tipologia di restrizione della libertà va valutata in relazione alla sua personalità.
Peraltro, si crea una incomprensibile disparità di trattamento del minorenne rispetto a quanto statuito dall'art. 275 comma 4 c.p.p. per il settantenne.

III) L'accompagnamento presso gli uffici di polizia di cui al comma 3 bis dell'art. 11 bis legge 18 maggio 1978 n. 191 (c.d. fermo preventivo).

L'art. 7 del d.l. n° 190 del 2026 estende il nuovo istituto dell'accompagnamento, introdotto per i casi di manifestazioni in luogo pubblico, anche agli specifici controlli della polizia nei luoghi della movida. L'art. 7 del D.L. n° 23/2026 ha introdotto l'art. 11 – bis della legge n° 191/78, che prevede che nel corso "*specifiche operazioni di polizia svolte nell'ambito dei servizi di ordine e sicurezza pubblica disposti in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, in presenza di un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici persone rispetto alle quali, in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto, anche desunti dal possesso di taluno degli strumenti, degli oggetti e materiali indicati agi articoli 4 e 4 bis della legge 18 aprile 1975 n° 110, e agli articoli 5 e 5 bis della legge 22 maggio 1975 n° 152, o della rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per reati commessi con violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni nel corso degli ultimi cinque anni, sussista un fondato motivo per ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione, e ivi trattenerle per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di polizia e comunque non oltre le dodici ore".*

L'art. 7 del decreto legge del 22 ottobre 2026 n. 190 ha aggiunto il comma 3 ter, il quale estende la previsione alle *"specifiche operazioni di polizia destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone".*

Muta il riferimento alle segnalazioni di polizia rilevanti, ora relativo a *"delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, ovvero per i delitti di cui agli artt. 73 e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza…per il delitto di cui all'art. 420 bis del codice penale o per i reati di cui agli artt. 4 e 4bis della legge 18 aprile 1975 n. 110, commessi nel corso dei cinque anni precedenti"*

La previsione di un *"accompagnamento*" negli uffici di polizia non prevede la possibilità di un rifiuto da parte del destinatario dello stesso.

La prima domanda da porsi, quindi, è se si tratta di limitazione di libertà rilevante ex art. 13 Cost. o ex art. 17 Cost, atteso che nel primo caso si applicherebbe la riserva di giurisdizione.

Sul punto, di recente si è pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n° 20/2026 avente ad oggetto il c.d. "daspo antirissa". La Corte ha ribadito i criteri elaborati dalla propria giurisprudenza per distinguere le misure restrittive della libertà personale, soggette alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost., da quelle che incidono invece sulla libertà di circolazione. Per quanto qui di interesse, nella decisione richiamata, il giudice delle leggi *"ha ricondotto nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost. non solo gli atti di coercizione fisica,* ***ma anche gli atti non coercitivi che producono "un assoggettamento totale della persona all'altrui potere***", con effetti sostanzialmente analoghi alla coercizione fisica (sentenza n. 30 del 1962). La giurisprudenza costituzionale ha, sin da epoca risalente, considerato limitative della libertà personale anche le misure che, pur non caratterizzate da forme di coercizione, introducono una "sorta di degradazione giuridica" (sentenza n. 11 del 1956), determinata dall'isolamento del soggetto inciso dalla misura rispetto a tutti gli altri consociati

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861
E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it

Sul punto, una risposta si può trarre anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 105/2001 in tema di accompagnamento alla frontiera e di trattenimento con finalità di assistenza dell'immigrato
La Corte Costituzionale ha affermato che l'accompagnamento, di per sé, determina una compressione della libertà personale. In tema di accompagnamento per accertamenti tossicologici del conducente di un veicolo che si trovi in condizioni di alterazione fisica o psichica, la previsione è stata ritenuta conforme a Costituzione, ma solo per la riconosciuta possibilità di rifiuto a seguire la polizia (*sentenza n. 194 del 1996).*

Ora, l'art. 11 bis non indica la possibilità della persona di sottrarsi all'accompagnamento, ciò quindi comporta una attrazione dell'ipotesi nell'ambito della restrizione della libertà personale ex art. 13 comma 2 della Costituzione.
In questo caso è assente la previsione di un controllo da parte di un giudice ed è previsto soltanto un controllo postumo da parte del pubblico ministero in tempi non definiti tassativamente: "*dell'ora in cui* ***è stato compiuto l'accompagnamento*** *e della condizioni di cui al comma precedente è data immediata notizia al pubblico ministero il quale, se riconosce che queste non ricorrono ordina il rilascio della persona accompagnata"* (art. 11 bis comma 2).
Passando alla verifica del tasso di determinatezza della previsione, non può che evidenziarsi la genericità e vaghezza della stessa, che finisce per attribuire alla polizia un potere arbitrario e neanche controllabile *"a posteriori*".
Valgono gli stessi rilievi già mossi in occasione della conversione in legge del decreto n° 23/2026.
Infatti, si richiamano **"specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo"** che finiscono per coincidere con la presenza nel luogo di afflusso di persone.
La norma, poi, fa riferimento a "*elementi di fatto*", altra descrizione vaga e indeterminata a cui segue il termine *"anche*" riferito alla possibilità di desumere gli stessi dal possesso di armi vietate, da precedenti penali o segnalazioni di polizia specifiche nei 5 anni precedenti per i reati indicati.
Quindi, lascia intendere che gli elementi di fatto sono un numero indeterminato e indeterminabile.
A ben vedere, quindi, non vi è un limite alla interpretazione di cosa siano gli *"elementi di fatto*", che possono coincidere anche con atteggiamenti, parole, espressioni, sembianze, modi di essere e di apparire dai quali la polizia possa ritenere necessario l'accompagnamento.
Né, a dare maggiore determinatezza, è idoneo il finale riferimento al "*fondato motivo per ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per la sicurezza".* Si tratta di valutazione che la polizia è chiamata a fare *"ex ante"* su ciò che potrebbe
accadere. Pertanto, il *fondato motivo* finisce per coincidere con il pericolo derivante dalla presenza in luogo di afflusso di persone.
Quindi, anche rispetto al nuovo comma 3 ter si pongono i problemi di costituzionalità per violazione dell'art. 13 Cost. che riguardano l'intero istituto del fermo preventivo di polizia.
Seppur il "fermo preventivo di polizia" non possa considerarsi come un atto di coercizione fisica, esso può invece ritenersi un atto non coercitivo che produca *"un assoggettamento totale della persona all'altrui potere"*, con effetti sostanzialmente analoghi alla coercizione fisica, **ciò impone la previsione di un controllo giurisdizionale e di un intervento della difesa.**
Difficile poi coniugare il termine *"anche"* con una interpretazione costituzionalmente orientata. La frase contenuta nel comma 3 ter *"specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto,* ***anche*** *desunti"*, consente agli agenti di pubblica sicurezza di desumere il pericolo

da elementi non indicati e rimessi alla valutazione della polizia, senza neanche possibilità di controllo "*a posteriori*".

Il Segretario	Il Coordinatore
Avv. Elisabetta Brusa	Avv. Fedele Moretti

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861
E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it