

Il “nuovo” fermo preventivo di polizia: (breve) commento a prima lettura.

di **Damiano Francesco Pujia**

La lettura del decreto-legge n. 23 del 24 febbraio 2026 (*“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale”*) non stupisce per l'ormai consueta sciatteria della tecnica di normazione; né per la inafferrabile utilità dell'iscrizione in un separato registro dell'autore del fatto non formalmente indagato per causa di giustificazione “evidente” (forse bisognerebbe chiedersi anzitutto evidente “per chi” e “come”).

Colpisce però sicuramente l'introduzione – ad opera dell'art. 7, co. 2 del decreto – di un nuovo «fermo di polizia» apparentemente modellato su quello già previsto all'art. 11 d.l. n. 59-1978.

Pare opportuno e non superfluo ricordare i precisi limiti di intervento posti dalla Costituzione alla autorità di pubblica sicurezza: con riferimento alla libertà personale, ai sensi dell'art. 13, co. 2° Cost. «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto»; con riferimento alla libertà di circolazione, ai sensi dell'art. 16 Cost., «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche».

Le indicazioni fornite dalla Costituzione trovavano terreno fertile nella reazione allo stato di polizia – prima quello borghese post-unitario; poi quello fascista – che aveva condotto peraltro alla progressiva trasformazione degli illeciti amministrativi in illeciti penali per arginare l'arbitrio repressivo dei poteri di polizia, svincolati da un vero e proprio controllo giudiziale e incardinati nella struttura del potere esecutivo¹.

La tutela della sicurezza pubblica è funzione propriamente tipica del diritto amministrativo e non del diritto penale. Essa richiede maggiore attenzione e cautela, perché «l'arbitrio permesso nella polizia preventiva di un paese non è che il riverbero degli arbitri permessi in tutte le altre sfere della sua

¹ Cfr. F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1974, p. 14,

amministrazione»².

Onde evitare di veicolare messaggi equivoci – in un contesto settoriale in cui purtroppo anche la libera riflessione scientifica sulle novità introdotte dal legislatore viene assorbita nella sconcertante dinamica della polarizzazione delle opinioni di parte (e nella vergognosa banalizzazione dei contenuti che sta infettando il discorso della magistratura, dell'avvocatura e dell'accademia, dopo aver già da tempo compromesso quello della politica) ci si limiterà ad un'analisi testuale del nuovo art. 11-*bis* del d.l. n. 59-1978.

Il primo presupposto applicativo del fermo è di natura oggettiva: lo svolgimento di specifiche operazioni di polizia nell'ambito dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica disposti in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Nel corso delle manifestazioni, l'autorità di pubblica sicurezza svolge il delicato compito di garanzia dell'ordine da un lato e di garanzia dello svolgimento dell'evento dall'altro. La polizia tutela non solo la collettività ma anche coloro che prendono parte alla manifestazione.

Nel testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale compare un inciso ulteriore rispetto alla bozza circolata dopo la notizia dell'approvazione del decreto-legge in Consiglio dei Ministri. Si prevede infatti la necessità della presenza di «un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica».

Tale aggiunta sembra proporre una contraddizione: il concetto di "pericolo attuale" richiama alla mente la formulazione dell'art. 52 c.p. in materia di legittima difesa. Ma in tal caso il pericolo attuale è collegato all'offesa ingiusta contro il quale si è costretti necessariamente a difendersi per tutelare un diritto proprio od altrui. Si traduce nella necessità di accertare l'imminenza del pericolo in relazione ad un'aggressione in corso. Ciò scrimina il fatto "commesso" ma esclude la legittimità della difesa preventiva o "successiva".

Richiedere la presenza di «un pericolo attuale per l'ordine e la sicurezza pubblica» significherebbe rendere necessario – per procedere al fermo – un pericolo imminente in relazione ad un'azione in corso. Ciò comporterebbe però l'inutilità dell'istituto introdotto, dal momento che il pericolo imminente e persistente connesso ad un'azione in corso realizzata da da soggetti determinati legittimerebbe già di per sé la reazione degli organi di polizia.

Gli ulteriori presupposti riguardano le qualità o le condizioni personali di coloro che potranno essere destinatari del fermo introdotto. Si tratta di coloro nei confronti dei quali «sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione».

L'uso del tempo verbale al congiuntivo presente sembrerebbe indicare una

² Cfr. S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in ID., *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Napoli, 2006, p. 48. Si tratta del discorso pronunciato da Silvio Spaventa in occasione dell'Associazione costituzionale di Bergamo del 7 maggio 1880.

potenzialità imminente (essere in procinto; stare per) o una attività in corso (stiano ponendo in essere) non ancora conosciuta in tutti i suoi elementi. Le condotte di «concreto pericolo» per il pacifico svolgimento della manifestazione non sono definite, talché sono rimesse alla valutazione del momento degli ufficiali e degli agenti di polizia.

Il «fondato motivo» deve anzitutto sussistere sulla base di «specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo».

Non è chiaro cosa si debba intendere con questa espressione: potrebbe trattarsi del luogo in cui i soggetti destinatari si trovano ovvero del luogo in cui essi dichiarano di recarsi; potrebbe trattarsi dell'orario in cui i soggetti vengono individuati rispetto all'orario della manifestazione (ad esempio un gruppo di persone vestite di nero che indossano cappelli o zuccotti vengono individuati nei pressi di un cassonetto a pochi minuti dall'inizio della manifestazione; un soggetto viene individuato qualche ora prima della manifestazione nei pressi di un negozio di ferramenta prossimo alla zona in cui svolgerà la manifestazione, con indosso una maglietta sulla quale è impresso il motto identificativo della manifestazione stessa, e così via).

Il fondato motivo deve però sussistere anche sulla base di «elementi di fatto». Quest'ultimi non sono individuati in maniera tassativa, perché possono essere «anche» desunti (ciò significa "non solo desunti") dal possesso di armi, strumenti atti ad offendere o esplosivi; dalla «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».

Tali requisiti sono meramente indicativi e non sono elencati in modo esaustivo. Ciò comporta un'ampia discrezionalità. Non è chiaro, inoltre, come si possa desumere un elemento di fatto non ancora conosciuto: la rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia può emergere solo previa identificazione dei soggetti e interrogazione della banca dati "SDI".

Gli ufficiali e gli agenti di polizia potrebbero in ipotesi: individuare un gruppo di persone; procedere all'identificazione; interrogare la banca dati "SDI"; rilevare che per alcuni di essi sussistano precedenti penali o segnalazioni di polizia del tipo indicato sopra; ritenere che poiché quei soggetti sono stati identificati nel corso o nell'imminenza di una manifestazione sussista il fondato motivo di ritenere che essi siano in procinto di porre condotte di concreto pericolo; procedere al fermo di polizia.

Il riferimento alle sole segnalazioni di polizia desta ulteriori perplessità. Mentre si può desumere la conoscenza da parte dell'interessato dell'esistenza di precedenti penali a suo carico, lo stesso non è possibile con riferimento alle sole segnalazioni (denunce rimaste senza esito, procedimenti penali archiviati senza conoscenza da parte dell'interessato ecc.).

A fronte di tali presupposti indeterminati, i soggetti possono essere accompagnati presso gli uffici di polizia e ivi essere tratti «per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di

polizia».

Tale periodo della disposizione individuerebbe la finalità del fermo preventivo. Finalità che – tuttavia – non è comprensibile. Non è chiaro quali debbano essere i «conseguenti accertamenti di polizia» da espletare nei confronti di un soggetto che si ritenga possa in ipotesi realizzare condotte pericolose per lo svolgimento della manifestazione sulla base – ad esempio – della presenza di segnalazioni di polizia. A meno che per accertamenti di polizia non si debba intendere lo svolgimento di perquisizioni o di accertamenti urgenti sulla persona (ai sensi degli articoli 352 e 354 c.p.p.), ipotesi da escludere dal momento che tali strumenti richiedono o la flagranza di reato o quanto meno l'ipotizzabilità di un reato commesso, seppure nella forma tentata.

Il fermo di polizia introdotto non è pertanto in alcun modo paragonabile a quello già previsto dall'art. 11 d.l. n. 59-1978. Quest'ultimo è esclusivamente finalizzato all'identificazione del soggetto che rifiuti di fornire le proprie generalità o che si possa ritenere abbia fornito false generalità. Si tratta di una finalità specifica, determinata per legge e che giustifica il trattenimento della persona. Gli accertamenti di polizia, in tal caso, sono volti all'accertamento dell'identità del soggetto.

Desta particolare preoccupazione che si possa consentire il trattenimento per dodici ore di persone presso gli uffici di polizia sulla base di motivazioni fumose e finalità non specificate, tali da rimettere la valutazione sulla pericolosità interamente all'autorità di pubblica sicurezza³.

³ Cfr. sul punto la risalente sentenza n. 72-1963 della Corte costituzionale, con la quale veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 162, co. 2° TULPS, con riferimento all'art. 13, co. 3° Cost., proprio perché tra le altre criticità la disposizione affidava «esclusivamente all'autorità di pubblica sicurezza la valutazione della pericolosità» del soggetto. L'art. 162, co. 2° TULPS prevedeva che «i pregiudicati pericolosi» potessero essere «tradotti in istato di arresto davanti all'autorità predetta».