GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

Il “nuovo” fermo preventivo di polizia

La sicurezza come grammatica di governo del rischio

di Sophia Sfalanga

Riflessioni a margine dell’art. 7, co.2, d.l. 23/2026

16 aprile 2026

Sommario: 1. Continuità e discontinuità storica di contesto – 2. La misura a prova di censure di illegittimità costituzionale – 2.1. …alla luce della libertà di riunione e di manifestazione del proprio pensiero – 3. Presupposti applicativi “quasi” oggettivi della misura: precedenti penali e segnalazioni di polizia – 4. Limiti di un diritto penale anticipato: una lettura costituzionalmente orientata

---

1. Continuità e discontinuità storica di contesto

Il termine “grammatica” incluso nel titolo del presente lavoro, nell’immaginario comune indica il complesso delle regole che strutturano un linguaggio[1]. Se questa definizione si lega all’ambito della sicurezza si può dire diventi l’insieme di norme che strutturano e regolano la vita dei consociati in modo da farli sentire esenti da pericoli, cercando di fornire la possibilità di prevenire, eliminare o rendere meno gravi danni, rischi, difficoltà, evenienze spiacevoli che in un determinato periodo storico potrebbero minare il vivere bene dei consociati[2].

È, appunto, dal quadro storico di contesto che occorre partire per indagare sull’utilità materiale dell’impianto normativo introdotto con il decreto legge 23/2026, più semplicemente «decreto sicurezza», recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale”.

Accostamento di due termini, decreto e sicurezza, che celano in sé l’intera *ratio* dell’intervento: provvedimento d’urgenza relativamente ad una materia di primario interesse, la sicurezza. La *ratio* giustificatrice alla base della compulsiva normazione in materia viene, ormai da svariati anni, intravista nell’ottica di far fronte a delle contingenze storiche del momento di riferimento **[3]**. Tuttavia, la domanda cardine condivisa dai critici è sempre quella del dubbio sulla necessarietà dei provvedimenti che si vogliono introdurre alla luce, appunto, degli eventi che giustificherebbero il ricorso in materia alla particolare fonte del decreto legge**[4]**.

Piuttosto, sarebbe più onesto intellettualmente affermare che la sicurezza, ad oggi, sembra sempre più configurarsi quale *leitmotiv* di una grammatica del “governo del rischio”, all’interno della quale la prevenzione assume un ruolo centrale e tende progressivamente ad anticipare la soglia dell’intervento pubblico, quasi come una necessità di controllo sociale diffuso.

È proprio in questa traiettoria che si inserisce il decreto legge n. 23/2026, trovando una delle sue espressioni più compiute nell’art. 7, comma 2, che introduce nell’ordinamento un “nuovo”**[5]** istituto di accompagnamento coattivo negli uffici di polizia, il quale appare meritevole di un’attenta riflessione critica, in quanto misura di intervento anticipato nei confronti di soggetti ritenuti potenzialmente pericolosi.

Più specificamente, la suddetta previsione normativa inserisce nel d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, un nuovo art. 11-*bis* che disciplina una misura di polizia preventiva destinata ad operare «nel corso di 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»**[6]**.

La norma consente agli ufficiali e agenti di polizia di accompagnare nei propri uffici e trattenere per un tempo non superiore alle dodici ore persone rispetto alle quali, «in presenza di un attuale pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica» e «in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo», sussista «un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione». Gli elementi su cui si fonda tale giudizio prognostico sono individuati nel possesso di determinati strumenti, oggetti e

materiali indicati dalla legge sulle armi e dalla legge sull’ordine pubblico, ovvero nella «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».

È proprio l’innesto di tale disposizione all’interno del *corpus* normativo del 1978 a sollevare i primi dubbi in ordine alla sua tenuta sistemica. Invero, l’art. 7, comma 2, tenta di inserirsi formalmente in un impianto normativo concepito in un contesto storico del tutto peculiare, segnato dall’emergenza terroristica degli anni di piombo, e volto a fronteggiare una minaccia eversiva tale da mettere in discussione la tenuta stessa delle istituzioni democratiche. Il d.l. n. 59/1978 rappresentava, infatti, una risposta emergenziale a una situazione straordinaria, caratterizzata da rigorosi requisiti di necessità e urgenza costituzionalmente qualificati.

Al contrario, la novella si colloca in un contesto profondamente mutato: non si tratta di contrastare fenomeni di terrorismo, bensì di gestire l’ordine pubblico in occasioni di manifestazioni o aggregazioni in luoghi pubblici o aperti al pubblico. È proprio tale discontinuità a sollevare le prime perplessità in ordine alla *ratio legis*, che concede legittimità a un’anticipazione della soglia di intervento e ad una compressione dei diritti fondamentali cha appaiono difficilmente giustificabili alla luce delle finalità perseguite dalla nuova disciplina**[7]**.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo intende interrogarsi sulla natura dell’istituto e sulla compatibilità con il quadro costituzionale, a partire dai rilievi che emergono facilmente già a una prima lettura della disposizione in commento.

2. La misura a prova di censure di illegittimità costituzionale

In primo luogo, è opportuno concentrarsi sulla qualificazione giuridica dell’istituto introdotto dall’art. 7 co. 2. Si potrebbe pensare che si tratti di una questione prettamente nominalistica, ma ad una riflessione non superficiale emerge che essa investe direttamente il regime costituzionale applicabile, nonché, di conseguenza, i limiti entro cui il legislatore può legittimamente operare.

Diversi sono gli articoli rispetto ai quali si dubita della compatibilità, dunque, della tenuta costituzionale della misura: tra questi, in primo luogo, l’art. 13 Cost., il quale, come è noto, sancisce l’inviolabilità della libertà personale, ammettendo eccezioni solo nei casi e nei modi previsti dalla legge e in presenza di un atto motivato dell’autorità giudiziaria. La disposizione si spinge, inoltre, al terzo comma, a prevedere un’ulteriore deroga, consentendo all’autorità di pubblica sicurezza di adottare provvedimenti provvisori, i quali devono essere comunicati entro

quarantotto ore all’autorità giudiziaria e, ove non convalidati, restano privi di ogni effetto.

A tal proposito, è utile ricordare come, esprimendosi in materia di arresto in flagranza e fermo di indiziato di delitto, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito in modo puntuale che il fondamento costituzionale della disciplina che consente l’adozione di misure provvisorie restrittive dello *status libertatis,* deve basarsi su una rispondenza icastica a rigidi canoni di eccezionalità, necessità, urgenza e tassatività, individuate dall’autorità giudiziaria. Si rammenta, da ultimo, quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 41 del 2022 secondo cui: «le misure provvisorie di polizia limitative della libertà personale devono connotarsi per la natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, e fra queste in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale**[8]**». Giustificazione costituzionale che viene meno ove non si rinvenga tale rapporto di strumentalità tra il provvedimento di privazione della libertà personale e l’oggettiva qualificazione di fatti.

Evidente appare la necessaria verificazione di un fatto esistente, opportunamente verificatosi; al contrario, la “nuova” misura di accompagnamento si colloca in una zona grigia tra una misura di polizia amministrativa preventiva e una restrizione della libertà personale in senso proprio. Invero, se da un lato, la misura è finalizzata al «compimento dei conseguenti accertamenti di polizia»**[9]** e non è immediatamente strumentale all’esercizio dell’azione penale, la stessa d’altro lato, comporta una privazione della libertà di movimento della persona per un tempo che può arrivare fino a dodici ore, con accompagnamento coattivo e trattenimento negli uffici di polizia.

Di conseguenza, non può essere inquadrata tra le misure cautelari processuali, perché non presuppone l’esistenza di un procedimento penale, né è finalizzata a garantire le esigenze di cui all’art. 274 c.p.p.**[10]** Né pare trattarsi di una misura di prevenzione in senso tecnico, non richiedendo il rispetto delle garanzie previste dal decreto legislativo n. 159 del 2011. Tutt’al più essa si configura come una misura di polizia amministrativa che, caricandosi di istanze preventive incide in modo significativo sulla libertà personale dei singoli**[11]**.

Proprio a partire da ciò, la questione centrale è se tale misura possa ritenersi compatibile con i presupposti dell’art. 13 comma 3 Cost. Quindi se essa costituisca una forma di restrizione della libertà personale che richiede il rispetto dei requisiti stringenti di costituzionalità circa l’eccezionalità, la necessità, l’urgenza e la tassatività, nonché il controllo giurisdizionale successivo.

La risposta non può che essere positiva, anche alla luce dell’obbligo di immediata informazione al pubblico ministero, come la norma stessa richiede. In tale prospettiva, pur in assenza di una

formale convalida da parte dell’autorità giudiziaria, è da ritenere necessario che l’accompagnamento e il successivo trattenimento siano adeguatamente documentati mediante un verbale. Un tale documento permetterebbe di compendiare le ragioni, sia soggettive che oggettive, poste a fondamento della ritenuta pericolosità connessa alla partecipazione del fermato alla manifestazione.

Inoltre, parimenti essenziale appare che le stesse motivazioni siano tempestivamente comunicate all’autorità giudiziaria competente, così da consentire di adottare una decisione consapevole in ordine alla prosecuzione della misura ovvero all’eventuale immediato rilascio.

Non solo, sebbene non espressamente previsto, si auspica che, proprio per esigenze di garanzia e conformità ai principi costituzionali, venga riconosciuto al soggetto interessato il diritto di ottenere copia del verbale, anche nel caso in cui il controllo non abbia comportato il sequestro di oggetti indebitamente detenuti.

È proprio sul tema della verbalizzazione dell’attività che appare importante intervenire in senso chiarificatore in sede di conversione del decreto**[12]**.

Tuttavia, le problematiche sollevate non si esauriscono solo sul piano della libertà personale, in quanto la natura anticipata dell’intervento e i presupposti su cui esso si fonda impongono di interrogarsi anche sull’incidenza che la misura è idonea a produrre su ulteriori diritti di rilievo costituzionale, più in particolare sulla libertà di riunione (*ex* art. 17 Cost.) e sulla libertà di manifestazione del pensiero (*ex* art. 21 Cost.). Esaminiamo più da vicino tali profili.

2.1. …alla luce della libertà di riunione e di manifestazione del proprio pensiero

Ulteriori criticità emergono ove si consideri l’impatto che la misura è idonea a produrre sulla libertà di riunione e di manifestazione del pensiero sancite agli artt. 17 e 21 della Costituzione **[13]**, soprattutto se si tiene conto che, come sopra evidenziato, l’accompagnamento non appare funzionale allo svolgimento di accertamenti, ma, piuttosto, all’allontanamento preventivo di soggetti ritenuti potenzialmente pericolosi dal contesto della manifestazione**[14]**.

Come è noto l’art. 17 Cost. stabilisce che «i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi» e che «delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». L’**art. 21 Cost.** garantisce, invece, a tutti il diritto di «manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

A tal proposito, la giurisprudenza costituzionale negli anni ha ben chiarito che tali diritti, pur avendo portata ed efficacia fondamentali, possono incontrare dei limiti quando il loro esercizio si traduca in comportamenti che turbino l’ordine pubblico o ledano altri interessi costituzionalmente tutelati. Principio consolidato è, infatti, che il diritto di libera manifestazione del pensiero (*ex* art. 21 Cost.) incontra solo il limite dell’esigenza di prevenire o far cessare turbamenti dell’ordine pubblico, che rappresenta una finalità immanente dello stesso sistema **[15]**. Rispetto, invece, al diritto di riunione non si può non essere concordi sul fatto che gli unici limiti apponibili sono quelli relativi alla volontà di evitare che il suo esercizio possa avvenire in modo socialmente dannoso e pericoloso**[16]**.

Da ciò discende che i rispettivi limiti così riconosciuti devono, comunque, essere interpretati in modo restrittivo nella piena salvaguardia della libertà del singolo. Per questo l’autorità di pubblica sicurezza può legittimamente intervenire solo in presenza di comportamenti che, in relazione alle circostanze di tempo, di modo e di luogo, risultino in concreto idonei a produrre un evento pericoloso per l’ordine pubblico, ossia in presenza di un pericolo effettivo e attuale, non meramente ipotetico o presunto.

Per questo, come affermato dalla **Corte costituzionale nella sentenza n. 126 del 1985**, una norma che finisca «con il criminalizzare la forma collettiva di manifestazione come tale» e la cui «limitazione stessa non trova sostegno nella protezione costituzionale di valori attinenti all’ordinamento»**[17]** si pone in contrasto con gli artt. 21 e 52, comma 3, Cost.

Orbene, la misura introdotta dall’art. 7 co. 2, a parere di chi scrive, presenta dei profili di criticità proprio sotto questo aspetto. Essa fa leva su un giudizio prognostico di pericolosità fondato su elementi che presentano un elevato grado di indeterminatezza, ma soprattutto di anticipazione rispetto all’effettiva condotta pericolosa. Difatti, gli incisi in essa contenuti «fondato motivo di ritenere» che la persona «ponga in essere condotte di concreto pericolo», fanno leva su un giudizio prognostico fondato su elementi che presentano un eccessivo grado di indeterminatezza.

Se si vuole essere più specifici, l’espressione richiama una tipica clausola delle misure di prevenzione, con la differenza che in questo caso la norma non richiama, quindi non tipizza, in modo esaustivo gli indicatori di rischio, non chiarendo neppure le finalità dei conseguenti accertamenti di polizia stesso. Tale assenza di tassatività rischia, pertanto, di attribuire un margine eccessivo di discrezionalità all’operatore, favorendo applicazioni fondate su presunzioni di pericolosità astratta.

Da ciò ne discende che, sebbene nelle intenzioni del legislatore (quelle dichiarate) la misura sia stata pensata per una finalità di ordine pubblico, vi è il rischio che possa tradursi, in concreto, in una eccessiva e anticipata compressione preventiva del dissenso, incidendo in modo pregnante sul diritto di partecipare a manifestazioni pubbliche**[18]**.

Tale indeterminatezza solleva rilevanti interrogativi anche alla luce degli obblighi internazionali in materia di tutela dei diritti fondamentali. Ed invero, anche l’art. 5 CEDU consente delle restrizioni alla libertà personale, purché, anche in questo caso, siano tracciate ipotesi tassative e accompagnate da garanzie effettive di controllo**[19]**.

Si tratta di un intervento che si colloca in una fase ancora prodromica rispetto al divieto di manifestazione previsto dall’art. 17, comma 3, Cost., il quale presuppone comunque «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica» riferiti alla manifestazione nel suo complesso, e non a singoli partecipanti sulla base di un giudizio prognostico individuale. La nuova norma determina invece lo spostamento del baricentro del controllo dalla manifestazione in sé alla selezione preventiva dei partecipanti.

Del resto, è proprio dalla relazione a corredo del disegno di legge che è già possibile scorgere l’obiettivo di fondo, quello cioè di creare un formante normativo per adeguarsi alle forme di aggressività e violenza cercando da un lato di rafforzare il fondamento legale dei poteri di intervento securitario, dall’altro di fornire un parametro più definito alla luce delle esigenze di prevenzione di condotte violente o pericolose in contesti di manifestazioni, ma anche di notevoli afflussi di persone. Di conseguenza, l’alveo di applicabilità si amplia in relazione al fatto che, seppur mascherato, le misure hanno anche una incidenza su forme di riunioni e/o aggregazioni che esulano dalla natura di manifestazione *stricto sensu*, con il rischio di un’estensione dei poteri di intervento oltre i limiti costituzionalmente tollerabili**[20]**.

In definitiva, pertanto, la disciplina in esame sembra introdurre una forma di prevenzione anticipata che, incidendo direttamente sulla possibilità di partecipazione, rischia di comprimere in modo eccessivo le libertà garantite dagli artt. 17 e 21 Cost., in assenza di un effettivo e attuale pericolo per l’ordine pubblico.

3. Presupposti applicativi “quasi” oggettivi della misura: precedenti penali e segnalazioni di polizia

Le perplessità sino ad ora evidenziate trovano ulteriore conferma nel prosieguo dell’analisi dei presupposti applicativi della misura, dai quali emerge con chiarezza il rischio, tutt’altro che remoto, di una costruzione della pericolosità fondata su elementi incerti e anticipati.

Ulteriore diffidenza stimola, infatti, la seconda parte della norma oggetto di commento, laddove prevede che il giudizio prognostico oltre a fondarsi sul possesso di determinati strumenti, oggetti e materiali, possa essere desunto anche 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**[21]**».

Non può, infatti, essere trascurato un primo profilo problematico relativo al requisito della determinatezza. Il riferimento ai «reati commessi con violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni»**[22]** ricomprende una gamma molto ampia di fattispecie che spazia dai delitti più gravi contro la persona (v. omicidio), fino a ipotesi di minore offensività, quali, ad esempio, alcune contravvenzioni in materia di ordine pubblico. A ciò si aggiunge l’ulteriore incertezza circa la rilevanza dello stadio di accertamento delle singole incriminazioni. La norma, infatti, non chiarisce se debbano considerarsi esclusivamente i precedenti frutto di condanne definitive, né se assumano rilievo i procedimenti penali in corso o le pronunce di proscioglimento per prescrizione o amnistia**[23]**.

Ne discende un significativo ampliamento della discrezionalità riconosciuta all’autorità di polizia nella selezione degli elementi ritenuti rilevanti ai fini dell’applicazione della misura.

Soprattutto, non deve perdersi di vista il dato centrale e cioè che dalla semplice lettura del testo normativo, emerge come la misura sia destinata a operare nei confronti di soggetti che, come suggerisce il ricorso al congiuntivo, non abbiano ancora posto in essere comportamenti tipici dei facinorosi. E ciò considerato che la stessa norma in esame fa riferimento soltanto a soggetti nei cui confronti «sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione».

Non è dato comprendere se il legislatore volesse riferirsi a una potenzialità imminente ovvero a un’attività in corso, non ancora pienamente conosciuta nei suoi elementi; per questo le condotte di «concreto pericolo» restano rimesse alla valutazione contingente degli operatori di polizia. Anche l’espressione successiva, relativa alle «specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo», presenta evidenti margini di indeterminatezza. Potrebbe riferirsi tanto al luogo in cui i soggetti vengono individuati, quanto a quello in cui dichiarano di recarsi, così come al momento temporale della loro individuazione rispetto allo svolgimento della manifestazione.

Quanto poi ai presupposti di fatto, quelli che dovrebbero attenere al piano della oggettività, possono essere “anche” (quindi non solo, ma anche, che è cosa ben diversa) desunti dal possesso di armi, strumenti atti ad offendere o esplosivi, nonché dalla rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia. Tali elementi, tuttavia, sono meramente indicativi e non esaustivi, con la conseguenza di ampliare ulteriormente il margine di discrezionalità. Né è chiaro come i suddetti possano essere concretamente accertati prima dell’identificazione del soggetto e dell’interrogazione delle banche dati, con il rischio di costruire *ex post* il presupposto della misura**[24]**.

Posto ciò, resta da chiedersi quale sia l’effettivo *input***[25]** che dovrebbe indurre l’operatore di polizia a procedere all’accompagnamento, accertando la condizione soggettiva del soggetto sulla base di un presupposto oggettivo quale, appunto, la mera esistenza di un precedente.

La norma, sul punto, tace. Ciò che si legge è che partendo da un requisito apparentemente oggettivo, emerge, piuttosto, un malcelato tentativo di neutralizzare preventivamente i soggetti sulla base di un passato che si può spingere a ritroso sino a cinque anni prima. In tal modo, si finisce per costruire l’attualità del pericolo sulla scorta di comportamenti anche remoti, senza alcuna garanzia che essi siano effettivamente indicativi di una pericolosità attuale, tanto più se si considera che il soggetto non ha ancora posto in essere, e potrebbe non porre mai, alcuna condotta concretamente pericolosa.

Si assiste, così, a quella che potrebbe definirsi una “interversione del sospetto”, intendendo in tal senso una inversione logica dell’accertamento del sospetto nei confronti di un soggetto. Cioè, posto che il sospetto deve fondarsi su indizi gravi, precisi e concordanti *ex* art. 192 c.p.p., in questo caso è il precedente certo a fungere da indice quasi automatico per l’intervento, anche nei confronti di chi si trovi semplicemente ai margini della manifestazione**[26]**.

Eppure, in materia di misure di prevenzione, la giurisprudenza ha costantemente ribadito che il giudizio di pericolosità debba fondarsi su elementi fattuali concreti, coerenti e specificamente riferibili al soggetto interessato e non su meri sospetti. Si tratta di un orientamento che si inserisce in una prospettiva costituzionalmente orientata, la quale impone un’interpretazione restrittiva dei presupposti applicativi e richiede una valutazione ancorata a fatti oggettivi, idonei ad esprimere in modo significativo l’effettiva pericolosità del soggetto**[27]**.

Proprio sotto questo profilo, la disposizione di cui all’art. 7, comma 2, si pone in evidente controtendenza. Se, infatti, nel caso dei precedenti penali è pur sempre rinvenibile un previo accertamento giurisdizionale, nel caso delle segnalazioni di polizia difetta del tutto una verifica

preventiva della loro fondatezza, con la conseguenza che venga adottato un provvedimento sulla base di elementi informativi non verificati, oltreché meramente indiziari o sospetti, anziché su fatti accertati.

È proprio sulla vaghezza intrinseca della nozione di “segnalazione di polizia” che occorre soffermarsi, dal momento che in assenza di una puntuale delimitazione normativa, rischia di trasformarsi in una categoria estremamente elastica, suscettibile di contenere al suo interno una pluralità eterogenea di situazioni, con evidenti ricadute in termini di certezza del diritto[28].

Orbene – posto che la suddetta segnalazione è riconducibile a informazioni riguardanti un determinato soggetto, provenienti indistintamente dalle forze di polizia, dall’autorità giudiziaria e dalle pubbliche amministrazioni durante l’espletamento delle più svariate attività, quindi sanzioni amministrative, controlli di polizia per fini di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica, indagini di polizia – capire quali siano in concreto le indicazioni utili ai fini del fermo in questione risultano difficilmente intellegibili.

Anche in questo caso la domanda non trova una risposta perché la norma nulla specifica in tal senso. A maggior ragione laddove ci si soffermi sul fatto che le informazioni restano presenti all’interno dei database per un tempo indefinito, non esistendo la previsione di una cancellazione dopo il trascorso di un determinato periodo, ovvero nel qual caso un soggetto venga denunciato ma all’esito delle indagini il pubblico ministero archivia il procedimento, nella banca dati resterà il dato della denuncia, non essendo certo che si dia contezza della successiva archiviazione.

Una volta evidenziate tali perplessità, ancora una volta si auspica che in sede di conversione del decreto si possa chiarire i limiti di utilizzazione di tali presupposti eliminando il riferimento alle segnalazioni di polizia, ovvero circostanziandolo per non lasciarlo tanto vago e incerto.

4. Limiti di un diritto penale anticipato: una lettura costituzionalmente orientata

Il costante filo conduttore del presente lavoro è stato l’indagine sulla legittimità dell’anticipazione della soglia di intervento; una problematica che si inserisce nella più ampia tendenza del legislatore a privilegiare strumenti preventivi nella gestione dell’ordine pubblico, secondo la logica del c.d. “diritto penale del rischio e del sospetto”. Si è ampiamente evidenziato come la misura qui esaminata non si fondi su comportamenti già posti in essere, bensì sulla

possibilità che il soggetto possa autodeterminarsi in modo tale da porre in pericolo la pubblica sicurezza e l’ordine pubblico, collocando così l’intervento in una fase anteriore ad offese penalmente rilevanti e significativamente anticipata.

Da ciò il rischio che la misura si trasformi in uno strumento eccessivamente pervasivo, idoneo a determinare una compressione anticipata e sproporzionata del diritto di partecipare a manifestazioni pubbliche.

Non è, dunque, peregrino interrogarsi se anche questo decreto non possa inquadrarsi in una più ampia deriva verso forme di “diritto penale del sospetto”, se non addirittura verso modelli di responsabilità d’autore**[29]**.

Eppure, è principio consolidato che il sistema penale italiano si fondi sul fatto e non sulle qualità personali del soggetto. Il principio di offensività impone, infatti, che anche le forme di anticipazione della tutela restino ancorate a comportamenti concretamente lesivi o quantomeno chiaramente idonei a porre in pericolo il bene giuridico tutelato, non potendo le caratteristiche soggettive o i precedenti del singolo giustificare, di per sé, interventi limitativi della libertà personale**[30]**.

Tali criticità risultano ancora più evidenti se si considera che la misura è applicabile dall’autorità di polizia in assenza di un preventivo controllo giurisdizionale, essendo previsto soltanto un controllo successivo del pubblico ministero, che non assume i tratti di una vera e propria convalida. Il tutto in un contesto, quale quello delle manifestazioni pubbliche, in cui vengono in rilievo diritti fondamentali di primaria importanza.

Per questo, in definitiva, la norma può uscire indenne da censure di legittimità costituzionale solo grazie a una lettura illuminata, tale da garantire che il novello art. 11-*bis* possa operare nel rispetto dei principi fondamentali secondo una loro rigorosa applicazione**[31]**.

La questione non è meramente teorica, investe, infatti, direttamente la tenuta costituzionale della disposizione, in quanto non può escludersi che, così come pensata, spuria da una specifica attività ermeneutica possa far sorgere dubbi sulla sua compatibilità con gli artt. 13, 17 e 21 Cost. In tale prospettiva, si auspica che gli spunti interpretativi e le criticità fin qui evidenziate possano risultare utili a un legislatore che, in sede di conversione del decreto, dovrà certamente tenere conto delle garanzie dettate dalla Carta costituzionale.

In altre parole, se la sintassi è la branca della grammatica che studia i modi in cui gli elementi del linguaggio si combinano tra loro per formare proposizioni di senso compiuto**[32]**, ci si augura che anche la grammatica del legislatore ritrovi coerenza e misura, e che, di fronte a questa tendenza all’anticipazione del controllo e a questo modo di fronteggiare possibili episodi criminosi, venga finalmente posto, quale necessario segno di interpunzione, un punto.

---

[1] Treccani, vocabolario on-line, *Grammatica*, **https://www.treccani.it/vocabolario/grammatica/**.

[2] Treccani, enciclopedia on-line, *Sicurezza*, **https://www.treccani.it/enciclopedia/sicurezza/**.

[3] Contingenze storiche che faticano ad essere rinvenute dalla maggior parte dei critici, accademia, magistratura, avvocatura, in quanto non si riescono a rinvenire dei contemperamenti in grado di giustificare la deriva securitaria sempre più marcata nel nostro Paese, condizione che desta non poca preoccupazione. Riflessioni che si pongono in piena continuità con i commenti dei precedenti pacchetti sicurezza. Basti richiamare il più recente dei precedenti in materia (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”, definitivamente approvato dal Parlamento il 4 giugno 2025 e convertito nella l. 9 giugno 2025, n. 80). Per un approfondimento, E. Dolcini, *Sicurezza per decreto-legge?,* in *Sistema Penale*, 30 giugno 2025; G. Giostra, *È “necessario e urgente” rifondare il DL sicurezza,* in *Sistema penale*, 29 aprile 2025.

[4] Per una riflessione più accurata circa l’utilizzo sovrabbondante dei termini di ordine e sicurezza in epoca contemporanea, v. V. Mongillo, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un’ecologia concettuale quale viatico di razionalizzazione*, in *Archivio penale*, **Fascicolo n. 1 – Gennaio-Aprile 2025 (Web**), 20 marzo 2025.

[5] Il virgolettato è d’obbligo in quanto, sebbene presentato come una novità nell’ordinamento, in verità rappresenta semplicemente un ulteriore caso in cui l’ordinamento consente agli ufficiali ed agenti di polizia di accompagnare e trattenere presso i loro uffici i soggetti. Come si vedrà subito oltre nel testo. V. già T. Perrella, *Il nuovo fermo preventivo di polizia: sicurezza pubblica, diritti fondamentali e prospettive di riforma*, in *Sistema penale*, 20 marzo 2026.

[6] Tra le prime note critiche al d. l. 23/2026, a tal proposito si consiglia D. F. Pujia, *Il “nuovo fermo preventivo di polizia: (breve) commento a prima lettura*”, in *Giurisprudenza penale*, 24 febbraio 2026.

[7] Per un ulteriore approfondimento circa il contesto storico del d.l. n. 59/1978 si veda C. Taormina, *Relazione alla proposta di legge n. 1273*, appendice a cura di G. Conso, in *L’accompagnamento negli uffici di polizia*, Milano, 1980.

[8] Corte Cost. sent. n. 41/2022, Massime: 44624 44625 44626 in senso conforme: sent. 137/2020, sent. n. 31/2017, sent. n. 20/2017, sent. n. 216/2016, sent. n. 188/1996 **https://www.cortecostituzionale.it/elenco-massime/singola/1** .

[9] V. art. 7, co. 2, d.l. 23/2026.

[10] Art. 274 c.p.p.: «1. Le **misure cautelari** sono disposte: a) quando sussistono specifiche ed inderogabili esigenze attinenti alle **indagini** relative ai fatti per i quali si procede, in relazione a situazioni di concreto e attuale pericolo per l’acquisizione o la genuinità della prova, fondate su circostanze di fatto espressamente indicate nel provvedimento a pena di **nullità** rilevabile anche d’ufficio. Le situazioni di concreto ed attuale pericolo non possono essere individuate nel rifiuto della persona sottoposta alle indagini o dell’**imputato** di rendere dichiarazioni né nella mancata ammissione degli addebiti; b) quando l’imputato si è dato alla fuga o sussiste concreto e attuale pericolo che egli si dia alla fuga, sempre che il **giudice** ritenga che possa essere irrogata una pena superiore a due anni di **reclusione**. Le situazioni di concreto e attuale pericolo non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede; c) quando, per

specifiche modalità e circostanze del fatto e per la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell’imputato, desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali, sussiste il concreto e attuale pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l’ordine costituzionale ovvero **delitti** di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di **delitti della stessa specie** di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali é prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all’articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni. Le situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell’imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede».

[11] Per un approfondimento sulle misure di polizia amministrativa, v. V. N. D’Ascola, *Per un nuovo diritto (amministrativo) di polizia*, in *Archivio penale*, n. 1/2021.

[12] G. Amato, *Il contrasto nelle manifestazioni – Fermo di prevenzione: sì al ritocco all’attività di verbalizzazione*, in *NT+ Diritto, Il sole24ore*, n. 9, 04 marzo 2026.

[13] C’è addirittura chi si spinge a ritenere che oltre ad incidere sulle libertà citate, la misura possa integrare quella «*mortificazione della dignità dell’uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all’altrui potere*» (in tal senso cfr. sent. C. Cost. 2001 n. 105, a proposito del trattenimento dei migranti nei centri temporanei di accoglienza). T. Perrella, cit.

[14] P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (D.L. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *Sistema penale*, 03 marzo 2026.

[15] Corte costituzionale sentenza n. 15 del 1973, Massime: 6563/6564/6565/6566/6567/6568/6569/6570, **https://www.cortecostituzionale.it/scheda-**

pronuncia/1973/15.

[16] Corte Cost. sent. n. 15/1973, **https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1973/03/07/073C0015/s1**.

[17] Corte Cost. sent. n. 126/1985, Massime: 10855 10856 10857 10858 10859 **https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/ECLI:IT:COST:1985:126** .

[18] P. Bernardoni, cit.

[19] Come T. Perrella, cit. ricorda: *«La Corte EDU (cfr. sent, sez. II, 5.4.2011 n. 14569), esige che “le condizioni della privazione della libertà in virtù del diritto interno siano chiaramente definite e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, così da soddisfare il criterio di «legalità» stabilito dalla Convenzione, secondo il quale qualsiasi legge deve essere sufficientemente precisa per evitare ogni rischio di arbitrio* (Nasrulloyev c. Russia, n. 656/06, §71, 1° ottobre 2007; Khudoyorov c. Russia, n. 6847/02, § 125, CEDU 2005-X(estratti); Ječius c. Lituania, n. 34578/97, § 56, CEDU 2000-IX; Baranowski c. Polonia, n. 28358/95, §§ 50-52, CEDU 2000-III, e Amuur c. Francia, sentenza del 25 giugno 1996, Recueil 1996 III)».

[20] Come perfettamente rappresentato nella relazione del Senato. In tema v. il D.d.l. n. 1818 di conversione in legge del D.l. 2026, p. 19, consultabile su **www.senato.it**.

[21] V. Art. 7, co.2, decreto in commento.

[22] *Ibidem*

[23] Pur con le dovute differenze, la previsione ricorda quanto accade nell’applicazione dell’espulsione come misura di prevenzione *ante delictum* nei confronti dello straniero. Misura che, ai sensi dell’art. 1, D.lgs n. 159/2011, rinviene tra i suoi presupposti applicativi anche il semplice essere indiziato di aver commesso taluni delitti, lasciando ampia discrezionalità all’autorità giudiziaria nella valutazione di tali fumosi requisiti. Decreto che non poco ha fatto discutere sul tema della valutazione della soglia di pericolosità valutabile per la comminazione di misure restrittive della libertà personale e che ha dato adito a diversi interventi della Corte

costituzionale in merito. Sul punto v. C. Costanzo, *L’espulsione dello straniero pericoloso tra prevenzione amministrativa e controllo delle migrazioni*, in federalismi.it, 12 luglio 2023.

[24] D. F. Pujia, cit. p. 3.

[25] Posto che l’ufficiale o l’agente deve trovarsi impegnato in una specifica operazione di polizia amministrativa, peraltro disposta nell’ambito dei servizi di ordine e sicurezza pubblica. T. Perrella, cit.

[26] Ciò che si vuole dire è che operando un tale ragionamento mancherebbe la relazione «a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo» perdendo qualsivoglia conferenza con l’attualità richiesta per il controllo sulla sicurezza e l’ordine pubblico.

[27] **Cassazione penale, Sez. V, sentenza n. 19289 del 2019**: «il giudizio di pericolosità, in un’ottica costituzionalmente orientata, si fonda su un’interpretazione restrittiva dei presupposti applicativi e sull’oggettiva valutazione di fatti sintomatici collegati ad elementi certi e non su meri sospetti, significativi di un’effettiva tendenza a delinquere del proposto». Nonché, scendendo più nel dettaglio, «sebbene sia legittimo avvalersi di elementi di prova o indiziari tratti da procedimenti penali non ancora conclusi, occorre una considerazione autonoma della rilevanza dimostrativa dei dati emersi in tale diversa sede, tale da far comprendere al destinatario della decisione l’iter logico seguito».

[28] Anche in questo caso utile appare riportare quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità in merito all’utilizzo di segnalazioni di polizia. Cassazione **penale, Sez. I, sentenza n. 27695 del 2019** in cui afferma che: «non sono utilizzabili ai fini della ricostruzione della pericolosità i meri precedenti di polizia non seguiti da verifica processuale, salvo che il giudice della prevenzione non elabori autonomamente i dati storici emersi, qualificando espressamente il fatto storico in termini di delitto in virtù di specifico apprezzamento dimostrativo».

[29] Sull’utilizzo della sicurezza pubblica quale feticcio penalistico-mediatico tale da trasformare lo Stato di diritto in una fabbrica di emergenze tra securitarismo e anticipazione ansiogena della

tutela penale, con la conseguente trasformazione del diritto penale in strumento votato solo al sospetto, si v. V. Mongillo, cit. pagg. 23 e ss.

[30] Come affermato dalla **Cassazione penale, Sez. III, sentenza n. 2164 del 1985**: «le norme concernenti la custodia preventiva, incidendo sulla libertà personale dell’imputato, pur essendo formalmente processuali, sono sostanzialmente 'punitive’ e quindi interessate a principi costituzionali, quali la inviolabilità della libertà personale (art. 13 primo comma, cost.), la necessità della osservanza rigorosa di 'limiti massimi della carcerazione preventiva’ (art. 13, ultimo comma), la non punibilità se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso (art. 25, secondo comma), la presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva (art. 27, secondo comma), la garanzia del rispetto dei diritti inviolabili dell’uomo (art. 2) e il principio di uguaglianza (art. 3). Conseguentemente le norme sulla custodia preventiva e le altre norme processuali, comunque, incidenti su tale istituto giuridico avente carattere eccezionale, richiedono una interpretazione rigorosa conforme allo spirito dei principi costituzionali sopra enunciati».

[31] Sulla necessaria tassativizzazione sostanziale per evitare un riempimento ermeneutico delle fattispecie indeterminate. v. F. P. Lasalvia, *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, Dike editrice, Roma, 2022, pp. 104 ss.

[32] G. Devoto, *Sintassi, Enciclopedia italiana, Treccani,* **https://www.treccani.it/enciclopedia/sintassi_res-34fe7698-8bb7-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-Italiana)/**