volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Un fermo contro le libertà e i diritti

Autore: Nello Rossi

Dopo il “diritto penale del nemico”, che ha scelto come bersagli della repressione penale quanti vivono nel disagio sociale, gli irregolari, i dissenzienti, i protestatari, gli alternativi e, naturalmente, i migranti, e dopo il “diritto penale dell’amico”, volto ad attuare la depenalizzazione dei reati dei colletti bianchi, **con il fermo preventivo di polizia, il Governo della destra compie un passo in avanti sul terreno della gestione “amministrativa” e “preventiva” della sicurezza**. Naufragate o accantonate le tre “grandi” riforme istituzionali messe in campo nell’attuale legislatura – la riforma costituzionale della magistratura, l’autonomia differenziata e il premierato – **la politica istituzionale del Governo e della sua maggioranza è ormai caratterizzata solo dal diritto penale e dal diritto di polizia**.

Esemplare in questo senso è il fermo preventivo di polizia, introdotto dall’art. 7, comma 2, del decreto legge n. 23/2026 convertito in legge venerdì scorso, che prevede il potere di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza di accompagnare presso gli uffici di polizia – in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico – persone per le quali, in relazione a specifiche circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto (anche desunti dal possesso di armi o strumenti atti ad offendere, dall’uso di petardi, caschi o mezzi che rendono difficoltoso il riconoscimento della persona o da precedenti penali o segnalazioni di polizia per reati di violenza in pubbliche manifestazioni) «sussista un fondato motivo di ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione». Il fermo può essere mantenuto «per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di polizia e comunque non oltre le dodici ore», dandone immediatamente notizia al pubblico ministero che può ordinare il rilascio del fermato e che dovrà essere tempestivamente informato dell’ora del rilascio posto in essere dalla polizia. La misura, ultima nel lungo rosario di misure repressive e preventive sgranato dalla maggioranza di governo nei decreti sicurezza che si sono succeduti nel corso della legislatura, rischia di divenire un **emblema del diritto della destra** che catalizza l’attenzione e suscita inquiete riflessioni ben al di là del mondo dei giuristi.

Il nuovo fermo è costruito sulla falsariga di un’altra misura di polizia amministrativa: il fermo per identificazione, ovvero l’accompagnamento coattivo per finalità di identificazione previsto dall’art. 11 del decreto legge n. 59 del 1978. Tale fermo è applicato nei confronti di «chiunque, richiestone, rifiuta di dichiarare le proprie generalità» oppure quando vi siano sufficienti indizi che la persona richiesta della propria identità personale abbia reso dichiarazioni false o abbia esibito falsi documenti di identità. In questa ipotesi il “trattenimento” deve durare il tempo strettamente necessario alla identificazione e comunque non può superare le ventiquattro ore. Nonostante le affinità e l’apparente simmetria tra i due istituti, il fermo per identificazione si differenzia profondamente dal fermo preventivo di polizia perché sono chiare e specifiche le

condizioni che giustificano la misura – il rifiuto di dichiarare le generalità o il sospetto di false dichiarazioni o dell'esibizione di falsi documenti – e altrettanto chiaro e specifico è lo scopo del trattenimento: l'identificazione dell'accompagnato, che, una volta avvenuta, segna la fine della misura. **Le condizioni e le finalità del fermo di prevenzione sono molto più generiche e indeterminate, con l'effetto di rendere problematica la compatibilità della misura con una pluralità di norme costituzionali**. **Siamo all'evidenza di fronte a una misura che comporta una restrizione della libertà personale**. Occorre perciò che, al fine di scongiurare forme di utilizzo arbitrario del potere di polizia e i sempre possibili abusi, ne sia garantita la legalità sostanziale e procedurale. E invece…

Sul piano procedurale il legislatore **affida la garanzia della libertà personale alla vigilanza del pubblico ministero che deve essere immediatamente informato** delle fasi e dei tempi delle operazioni di polizia ed ha il potere di disporre l'immediato rilascio del fermato. Il valore della vigilanza di un pubblico ministero "informato" non può essere sottovalutato; ma la sua pregnanza dipenderà in larga misura dalla precisione delle informazioni ricevute e dalla qualità della motivazione adottata dalla polizia. **Il controllo di legalità del pubblico ministero nel corso del fermo impone che l'operato della polizia e le motivazioni adottate per la misura preventiva siano verbalizzate**. Al riguardo il CSM, nel parere reso sul decreto in esame, dopo aver constatato l'assenza di esplicite previsioni in tema di verbalizzazione degli atti compiuti nel corso del fermo, ha sostenuto che «il legislatore […] dovrebbe introdurre specifici obblighi […] di verbalizzazione e di motivazione dell'operato della polizia giudiziaria operante, di guisa tale da consentire all'Autorità giudiziaria (individuata, nel caso di specie, nel pubblico ministero) di effettuare un effettivo controllo di legalità», aggiungendo poi che «motivi di garanzia inducono […] a ritenere che il soggetto fermato dovrebbe avere diritto ad ottenere il rilascio di copia del verbale, anche laddove il controllo non abbia portato al sequestro di oggetti indebitamente portati come armi, oggetti atti ad offendere e tutti gli altri menzionati nella norma sul fermo». A ben guardare gli obblighi di verbalizzazione e di motivazione del proprio operato da parte della polizia operante appaiono ineludibili in quanto solo il loro adempimento può garantire la verifica dell'esistenza delle condizioni del fermo previste dalla legge e con essa un accettabile livello di legalità della misura preventiva. Ad oggi, per esempio, **non risulta che siano state rese note le modalità seguite dalla polizia e dal pubblico ministero nella prima applicazione del fermo di prevenzione avvenuta per la manifestazione anarchica del 29 marzo di commemorazione dei due militanti morti nell'esplosione del 19 marzo**. Non solo, ma la vigilanza del pubblico ministero non può rappresentare l'unica forma di controllo di legalità in materia di fermo. La persona che ritenga di essere stata illegittimamente sottoposta a un fermo preventivo può ben essere interessata a rivolgersi al giudice per far valere l'illegittimità della misura disposta nei suoi confronti anche al fine di evitare che essa venga reiterata in occasione di successive manifestazioni pubbliche sulla base di presupposti rivelatisi erronei o privi di fondamento (si pensi al caso del richiamo di precedenti penali inesistenti o inconferenti o di segnalazioni di polizia scarsamente attendibili). Ma, sul punto, il silenzio della legge è

totale.

Quando, dai profili procedurali, si passa ad esaminare il tema cruciale delle "condizioni" per l'applicazione del fermo preventivo e del suo "scopo" dichiarato, si constata che entrambi questi elementi risultano generici e indeterminati. Come si è in precedenza accennato, la norma istitutiva del fermo richiede che vi sia «un fondato motivo di ritenere» che il fermato possa porre in essere, nel corso della manifestazione, condotte di pericolo concreto per la sicurezza. Il punto è che la valutazione prognostica degli operatori di polizia appare ancorata a dati – «specifiche circostanze di tempo e di luogo» ed «elementi di fatto» – di assai diversa consistenza. Si potrà discutere in linea di principio se il possesso di strumenti atti ad offendere, l'utilizzo di caschi o il ricorso a mezzi di travisamento giustifichino una temporanea privazione della libertà e la conseguente preclusione della partecipazione a una manifestazione pubblica di persone che, al momento del fermo, non hanno commesso alcun reato; ma è certo che si tratta di dati verificabili e documentabili. Ma il fermo preventivo di polizia non è ancorato esclusivamente a questi controllabili indicatori di rischio e **può essere deciso ed attuato anche sulla base di più generiche «circostanze di tempo e di luogo» e di altrettanto generici «elementi di fatto»**. Circostanze ed elementi, diversi rispetto a quelli prima menzionati, che vengono indicati dal legislatore solo a titolo esemplificativo. A dare contenuto e sostanza alle formule genericissime della normativa saranno dunque **gli ufficiali ed agenti di polizia in servizio di ordine pubblico durante le manifestazioni, che opereranno in un regime di piena discrezionalità**. Analoghe valutazioni valgono per gli indicatori di pericolosità desumibili dalla storia penale dei manifestanti. Se i precedenti penali per reati di violenza in manifestazioni pubbliche potranno essere verificati dal pubblico ministero destinatario delle informazioni sul fermo (che dovrà controllare se si tratti di condanne definitive e, in caso contrario, decidere quale valore attribuire alla presunzione di innocenza), **il riferimento alle "segnalazioni di polizia" rischia di far ricadere il fermo in un regime di assoluta discrezionalità** (come sa chiunque abbia potuto constatare la genericità e la vaghezza che spesso caratterizzano tali segnalazioni). All'indeterminatezza sulle "condizioni" giustificatrici del fermo fa da *pendant* **l'indeterminatezza sullo "scopo" della misura**. Un dato, questo, di estrema rilevanza se non altro perché, una volta raggiunto lo scopo, il fermo di prevenzione dovrebbe cessare. Al riguardo la legge usa la formula, vaga e onnicomprensiva di "accertamenti di polizia", senza alcuna ulteriore precisazione, con l'effetto di non collegare la durata del fermo allo svolgimento di ben individuati adempimenti amministrativi. In realtà il riferimento al compimento di accertamenti polizia rappresenta poco più di **una foglia di fico destinata a mascherare la reale finalità della misura: l'allontanamento dalle manifestazioni di soggetti considerati pericolosi**.

Così ricostruito, il fermo preventivo di polizia appare per più versi problematico. Da un lato, in ragione dell'amplissima discrezionalità attribuita alle polizie, il fermo si presta ad **applicazioni eccessive e indiscriminate e a sempre possibili abusi**. Dall'altro lato, per le sue peculiarità, si pone **in rotta di collisione con diritti fondamentali riconosciuti**

dalla Costituzione. In primo luogo è ravvisabile un **contrasto tra la normativa del fermo preventivo e il diritto alla libertà personale, sancito dall'art. 13 della Carta**, che rischia di essere indebitamente limitato da un provvedimento che non riveste i caratteri di tassatività che devono connotare ogni misura che comporta la privazione della libertà. Inoltre, **poiché il fermo preventivo impedisce** – nella più gran parte dei casi sulla base di meri sospetti – **la partecipazione a manifestazione dei soggetti ritenuti pericolosi, esso può tradursi in una indebita compressione del diritto di riunione e del diritto di manifestazione del pensiero** sanciti dagli articoli 17 e 21 della carta costituzionale. Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che tali diritti possono incontrare dei limiti solo quando il loro esercizio si traduca in comportamenti in concreto «idonei a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico, ossia in presenza di un **pericolo effettivo ed attuale**, non meramente ipotetico e presunto». Non basta dunque una valutazione prognostica, per di più ancorata a indici vaghi e generici, ad autorizzare la compressione, oltre che della libertà personale, anche del diritto di manifestare giacché ciò finirebbe «con il criminalizzare la forma collettiva di manifestazione come tale» (Corte costituzionale, sentenza n. 126 del 1985).

Una versione più ampia dell'articolo può leggersi nel sito di Questione giustizia