



MAGISTRATURA DEMOCRATICA

La vera sicurezza è la Costituzione

Con il decreto legge approvato dal Consiglio dei ministri il 5 febbraio 2026, il governo entrato in carica il 22 ottobre 2022 ricorre per la quinta volta alla decretazione d'urgenza per incidere su aspetti che investono questioni sociali sull'onda di fatti di cronaca che, a dire dei proponenti, ne giustificerebbero la necessità e l'urgenza.

Dopo il decreto *rave* dell'ottobre 2022 (invasione di terreni), il decreto Cutro del marzo 2023 (immigrazione), il decreto Caivano del settembre 2023 (criminalità minorile), il decreto sicurezza 2025 dell'aprile 2025 e quest'ultimo decreto intervengono con il dichiarato scopo di tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico.

Come i precedenti, anche questo decreto solleva serie perplessità sotto molti profili. La scelta che accomuna questi interventi è stata, e continua a essere, quella di rispondere con norme di carattere repressivo a fenomeni letti come emergenze, ma che sono, in realtà, questioni strutturali che richiederebbero un'azione politica la più condivisa possibile o, quantomeno un maturo confronto tra le forze politiche rappresentate in Parlamento.

Il contenuto del decreto legge solleva poi perplessità per l'eterogeneità dei suoi contenuti e per il fatto che, ancora una volta, si ripone cieca fiducia nella possibilità di risolvere problemi complessi con l'esibizione del rigore delle sanzioni. Dall'inizio della legislatura sono stati introdotti cinquanta nuovi reati e cinquantasette aggravanti con l'aumento dei casi in cui è ora possibile ricorrere all'arresto in flagranza e all'aumento dei casi in cui è consentito l'arresto in flagranza differita.

Con la conseguenza che, non solo simbolicamente, la minaccia della privazione della libertà risulta essere la prima e principale risposta alle ben più complesse questioni che quei fenomeni sottendono e senza che sia stata compiuta una analisi, documentata con dati statistici e una seria riflessione criminologica, sulla reale efficacia dei cosiddetti "pacchetti sicurezza".

Ma il decreto-legge appena approvato solleva perplessità anche per alcuni dei suoi contenuti laddove molte disposizioni introducono l'idea che l'esercizio delle libertà costituzionali sia un diritto che il consociato può esercitare solo se gli organi di pubblica sicurezza gliene concedono la facoltà.

1. Il **fermo preventivo**. La disposizione prevede la possibilità di accompagnare presso gli uffici di polizia, trattenendole fino a un massimo di dodici ore, persone che le forze di polizia valutino pericolose per il pacifico svolgimento di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico. E' una misura di carattere preventivo che incide sul diritto di riunione e sul diritto di manifestazione del pensiero e deve, pertanto, essere valutata col metro delle garanzie previste dagli artt. 21, 17 e, soprattutto, 13 della Costituzione. Eppure, il cosiddetto fermo preventivo

risulta ancorato a parametri vaghi (possesso strumenti atti a offendere evidentemente prima della manifestazione) o per tipo d'autore (soggetti con precedenti penali specifici o anche oggetto di segnalazione di polizia nel quinquennio), interamente sottratta nell'immediatezza ad una verifica dell'autorità giudiziaria, ma demandata alla sola valutazione del pubblico ministero che si troverà a decidere dell'eventuale rilascio senza contraddittorio, sulla base dei soli atti di polizia e che viene coinvolto in una inedita dinamica di gestione di un problema di sicurezza pubblica, a prescindere dalla commissione di un reato.

2. **La stretta sulle manifestazioni.** Le fattispecie contravvenzionali relative all'organizzazione delle manifestazioni previste dall'art. 18 TULPS diventano illeciti amministrativi. La depenalizzazione assume, peraltro una concreta valenza punitiva laddove gli illeciti sono puniti con sanzioni pecuniarie di estremo rilievo (con multe da mille euro sino a diecimila o dodicimila euro, a seconda delle ipotesi), la cognizione è sottratta alle garanzie del processo penale e affidata al prefetto e, in sede di opposizione, nella maggior parte dei casi, al giudice di pace anziché al giudice ordinario. Le sanzioni sono, poi, estese alle riunioni estemporanee organizzate tramite piattaforme telematiche (quindi anche ai semplici *flash-mob*), ai percorsi non autorizzati considerati pericolosi per la sicurezza o l'incolumità pubblica, alla mancata obbedienza all'ordine di scioglimento (fino a ventimila euro), a coloro che turbano il pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico. La vaghezza della descrizione delle condotte sanzionate e la valutazione rimessa all'autorità di pubblica sicurezza reca in sé il rischio di una possibilità di applicazione *selettiva* della fattispecie punitiva e comporta un serio disincentivo per tutti i consociati che intendono esercitare in modo non violento, ma comunque "non allineato", il diritto di riunione e di manifestazione del pensiero.
3. **Le zone rosse.** Il decreto legge – modificando il d.l. n. 14 del 2017 (decreto Minniti) – estende la possibilità, per l'autorità di pubblica sicurezza, di allontanare da specifiche zone urbane alcune persone (cd. daspo urbani). Anche con riferimento a tale previsione, la declinazione dei presupposti si rivela vaga, tanto con riferimento alle zone che possono "beneficiare" di questa azione di "pulizia" delle città (con individuazione affidata alle cure del prefetto), quanto con riferimento alle persone che possono essere interessate dai divieti di accesso. Inoltre l'individuazione, fino ad oggi prevista solo in casi eccezionali ed urgenti, viene ancorata alle caratteristiche intrinseche dei luoghi e la classificazione può durare fino a sei mesi, rinnovabili fino ad un massimo di diciotto. Spiccano per la non aderenza alla presunzione di innocenza la previsione che possano essere destinatari della norma i soli denunciati negli ultimi cinque anni per delitto non colposo o contro il patrimonio, per stupefacenti o per porto di armi e oggetti atti ad offendere, mentre appare contrastare al principio di tassatività dei provvedimenti limitativi della libertà l'ancoraggio a condotte "insistentemente moleste" la cui declinazione appare rimessa alla completa discrezionalità degli operatori di polizia. Per gli stessi motivi, costituisce una significativa compressione e della libertà di riunione l'applicazione di analoghe misure per le persone denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuni reati commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, qualora dalla condotta tenuta possa derivare un pericolo per la sicurezza. Va qui ribadito che l'applicazione di tali misure di prevenzione atipiche – per evitare frizioni con il dettato costituzionale – non potrà limitarsi a fotografare lo "stigma" che colpisce la persona da mettere al bando; si dovrà comunque accertare l'esistenza di un "concreto pericolo" per la sicurezza pubblica e desumerlo non dal mero fatto di rispondere ad un certo "cliché" di

devianza, ma dai concreti comportamenti assunti dal destinatario del provvedimento (Corte costituzionale, sentenza n. 47 del 2024).

4. **L'ampliamento dell'arresto in flagranza differita.** Il nuovo decreto prevede la possibilità di procedere ad arresto in flagranza differita anche di chi sia ritenuto responsabile di danneggiamenti di cose mobili o immobili nel corso di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico. Come nelle altre ipotesi si tratta di un intervento normativo che veicola l'idea che l'unica risposta alla devianza risieda nell'intervento immediato e catartico della polizia, che, privando subito della libertà personale il deviante, restituisce sicurezza alle città. Si tratta, però, di interventi normativi che sempre più allontanano l'istituto dell'arresto in flagranza dalla fisionomia che l'art. 13 della Costituzione ha disegnato. La scelta di introdurre una ulteriore ipotesi di possibilità di procedere all'arresto in cosiddetta *flagranza differita* attribuisce infatti un significativo potere di coercizione della libertà personale agli operatori di pubblica sicurezza che possono – non nell'immediatezza del fatto, ma anche a 48 ore di distanza da esso – procedere all'arresto di una persona in assenza di provvedimenti coercitivi emessi dall'autorità giudiziaria.
5. **La commissione di delitti in "evidente" presenza di cause di giustificazione.** Risponde alle logiche del diritto penale simbolico anche la previsione dell'istituzione di un apposito registro, con riferimento alle indagini da svolgere nei confronti di una persona coinvolta in un fatto di rilievo penale per il quale appaia "evidente" che sussiste una causa di giustificazione. L'intervento normativo tradisce l'idea – invero poco garantista – che la mera iscrizione nel registro degli indagati rappresenti uno stigma. Ma, soprattutto, si tratta di intervento normativo di dubbio impatto sulla concreta gestione delle indagini. Da un lato, risultano poco lineari i presupposti: quando è "evidente" l'esistenza di una causa di giustificazione? Dall'altro lato, si tratta di previsione che, comunque, non impedisce agli organi inquirenti di svolgere attività di indagine, né sottrae al giudice per le indagini preliminari il controllo sulle scelte del pubblico ministero. L'unica previsione destinata ad avere un qualche effetto è, dunque, quella che prevede una più limitata durata delle indagini preliminari (che, comunque, può essere riportata ai termini ordinari, ove il pubblico ministero – ritenendo non più evidente l'ipotesi di esistenza di una causa di giustificazione – decida di riportare l'indagine all'ordinario regime). Insomma: una norma manifesto.

Auspichiamo che, nel dibattito parlamentare che si terrà in sede di conversione del decreto legge, il Parlamento riesca a trovare punti di equilibrio che tengano in considerazione l'esigenza di garantire la sicurezza dei consociati con la – altrettanto rilevante – esigenza di assicurare la libera partecipazione di tutti al dibattito democratico. Le disposizioni previste nel decreto legge rischiano di veicolare l'idea che la partecipazione democratica e l'espressione del dissenso possano essere un fatto *pericoloso* in sé.

Le previsioni in materia di organizzazione e gestione delle manifestazioni in luogo pubblico suscita preoccupazione: l'esercizio delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero rischia sempre più di essere esposto alle contingenti determinazioni dell'autorità di pubblica sicurezza. Una libertà fondamentale che rischia di diventare una libertà concessa. Anche la serie di divieti di circolazione, di accesso a determinate aree, addirittura di partecipazione alla vita democratica desta perplessità, poiché si fonda su presupposti non sufficientemente determinati e rischia di comprimere in modo non prevedibile e non proporzionato i diritti di libertà dei consociati.

Riteniamo che la via da percorrere per rendere sicure le manifestazioni risieda nel sostenere la capacità professionale e la capacità di leggere i contesti delle forze di polizia e non nel ridurre la libertà di manifestare ad una concessione sovrana.

l'Esecutivo di Magistratura democratica