GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

Il nuovo fermo di p.s. del pacchetto sicurezza 2026

di Pierandrea Setzu

21 luglio 2026

Sommario: 1. La novella – 2. I presupposti – 3. La procedura – 4. À rebours – 5. I limiti – 6. Il diritto di polizia

1. La novella

L'art. 7 comma 2 del d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, "Disposizioni a tutela dell'ordine e sicurezza pubblica", convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2026, n. 54, introduce una nuova ipotesi di fermo di pubblica sicurezza.

Si tratta di una novella al d.l. n. 59 del 21 marzo 1978, "Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati", convertito con modificazioni dalla l. 18 maggio 1978, n. 191, il cd. decreto Moro, emesso pochi giorni dopo l'agguato in via Fani su impulso dell'allora Ministro dell'Interno Cossiga[1]. Un testo controverso, incostituzionale sotto molti profili, dettato dall'emergenza[2].

Il decreto Moro già prevedeva il fermo di p.s. per identificazione all'art. 11; si rivolgeva a chi rifiutava di dichiarare le proprie generalità ed era applicabile anche in presenza di «sufficienti indizi per ritenere la falsità delle dichiarazioni della persona richiesta sulla propria identità personale o dei documenti d'identità da essa esibiti».

Pur non ricorrendo emergenza eversiva, il pacchetto sicurezza 2026 (il quinto dall'inizio della legislatura) interviene sul decreto Moro con una nuova, più invasiva ipotesi di fermo di p.s. all'art. 11-bis suscitando fondate critiche**[3]**.

2. I presupposti

I presupposti sono controversi:

Il contesto: deve trattarsi 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». Il legislatore individua immediatamente la situazione rischiosa da fronteggiare. Se in occasione del decreto Moro si trattava dell'eversione terroristica, l'attuale antagonista dell'ordine democratico si trova nelle (legittime) manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**[4]**.

I soggetti attivi titolari del potere di limitazione della libertà personale sono sia gli ufficiali che gli agenti di p.s.

Le azioni concrete eseguibili consistono nell'accompagnamento "presso i propri uffici" delle persone potenzialmente interessate «e ivi trattenerle per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di polizia e comunque non oltre le dodici ore». Non si comprende quali accertamenti debbano compiersi. Il fermo per identificazione di p.s. è già ampiamente disciplinato dall'art. 11 del testo novellato e dall'art. 349 c.p.p. se effettuato dalla p.g.. Si tratterebbe allora di disposizione inutile. In realtà, l'indeterminatezza dei possibili accertamenti esperibili e l'apparente superfluità della disposizione ne svelano la natura di pericolosa quanto indeterminata misura di sicurezza preventiva di polizia sottratta al vaglio del giudice.

Il soggetto passivo si divide in almeno due potenziali categorie. Il primo sottoinsieme è rappresentato da «chi si trova 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 dei materiali indicati agli 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…»; in sostanza: chi abusivamente porta con sé armi od in ogni caso oggetti atti ad offendere, specie se da punta o taglio; chi indossa caschi protettivi o qualunque altro mezzo che rende difficoltoso il riconoscimento;

chi lancia o utilizza illegittimamente in modo da creare concreto pericolo per l'incolumità delle persone, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere. Se il primo sottoinsieme raggruppa soggetti oggettivamente pericolosi, il secondo è altrettanto controverso; è formato da «chi si trova in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto, anche desunti… 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»; in sostanza, il legislatore consente la limitazione poliziesca della libertà personale nei confronti di quanti siano stati destinatari, anche inconsapevoli, di semplice segnalazione negli ultimi cinque anni. Il grado sufficiente a fermare un individuo è spaventosamente basso, contrasta con la più elementare nozione di colpevolezza: non solo non è richiesta una sentenza di condanna ma nemmeno l'apertura d'un procedimento penale o la redazione di una comunicazione di notizia di reato. Basta una mera segnalazione di polizia, un vago atto interno, segreto, sul quale il soggetto interessato non ha mai potuto dire la propria**[5]**. Che possa trattarsi di segnalazione totalmente infondata, lo dimostra il fatto che può risalire a cinque anni prima, periodo durante il quale l'accusa (se sostenibile) sarebbe di certo formulata. L'estrema vaghezza dei presupposti di fatto, degli accertamenti esperibili e la confusa sufficienza di una mera segnalazione, collidono con la rigidità dell'art. 13 Cost., che consente la limitazione poliziesca della libertà personale solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge».

Il *periculum*: gli ufficiali e gli agenti di polizia agiscono in presenza del duplice presupposto della «presenza di un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica» e del «fondato motivo di ritenere che» i soggetti passivi «pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione»**[6]**.

3. La procedura

Prevede la novella che dell'ora in cui è stato compiuto l'accompagnamento e delle sue condizioni venga «data immediata notizia al pubblico ministero il quale, se riconosce che queste non ricorrono ordina il rilascio della persona accompagnata».

Il successivo comma prevede che al p.m. sia «data altresì immediata notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui è avvenuto».

L'afflittività della norma emerge dal confronto con l'identificazione di p.g., art. 349 c.p.p. Si tratta di ipotesi decisamente più grave, in cui si procede a reato consumato per eseguire indagini, non per un'inconsistente segnalazione di cinque anni prima. In quel caso il legislatore consente

l'accompagnamento della persona sottoposta alle indagini e di chi è in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti, solo se rifiutano di farsi identificare o forniscono generalità o documenti di identificazione in relazione ai quali sussistono sufficienti elementi per ritenerne la falsità.

A differenza della precautela, artt. 386 ss. c.p.p. e (secondo gran parte della comunità scientifica **[7]**) in occasione dell'identificazione di p.g., nessun avvertimento né informazione viene resa all'interessato magari incensurato, né alla difesa né alla famiglia: un limbo impenetrabile di dodici ore.

L'interessato nulla verrà a sapere della sua insopprimibile facoltà di nominare un difensore di fiducia nè otterrà informazioni sul motivo del fermo, non avrà accesso agli atti. Se straniero, non è previsto l'intervento di un interprete o il diritto d'informare le autorità consolari. Non è previsto l'avviso a un familiare o ad altra persona di fiducia, nemmeno la possibilità di accedere all'assistenza medica d'urgenza.

Il contrasto con gli artt. 13 e 24 Cost. è stridente. La difesa non viene compressa ma proprio eliminata.

Il Parlamento modificava il testo del decreto legge senza eccessivi sforzi, solo con riferimento ai minorenni inserendo il comma 3-bis: nessun cenno però alla difesa o ai servizi minorili nemmeno con riferimento ai giovanissimi, come invece previsto nell'art. 18-bis d.P.R. 448/1988.

Malgrado le esortazioni del Csm, la legge di conversione non prevedeva alcun obbligo di rilasciare un verbale delle operazioni**[8]**.

Mentre nelle precautele di rito la p.g. trasmette il verbale al p.m. affinché assuma ogni determinazione, in questo caso non è previsto che il magistrato disponga delle carte utili a verificarne la legittimità; ne riceverà mera "notizia". Sarà sufficiente una fugace telefonata o forse un messaggino.

Il magistrato verserà nell'impossibilità di esprimere una decisione ponderata sul mantenimento della restrizione; il suo sarà un coinvolgimento fittizio, meramente formale. Il p.m. è ridotto a ratificare l'operato della polizia di sicurezza.

Alla facile obiezione che pressoché analoga disciplina è prevista in occasione dell'identificazione di p.g., val la pena d'obiettare che in quel caso si versa in piene indagini preliminari, col p.m. che "dispone" della p.g., la dirige, è consapevole di ogni progresso investigativo e dei motivi del fermo.

La novella è retrograda poiché attua una pericolosa degiurisdizionalizzazione della disciplina della libertà personale. L'art. 13 comma 3 Cost. consente all'autorità di pubblica sicurezza l'adozione di provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale purché comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria; se questa non li convalida nelle successive 48, s'intendono revocati ed inefficaci *ex tunc*.

L'"autorità giudiziaria" indicata dalla Costituzione è il giudice**[9]**. I lavori preparatori dell'art. 13 parlano di una pronuncia sulla legalità della restrizione ed il magistrato giusdicente è l'unico a potersi pronunciare in senso proprio sulla libertà personale**[10]**. La lettura sinottica con l'art. 111 comma 7 non consente dubbi in proposito: la garanzia del ricorso per cassazione sussiste avverso ogni provvedimento sulla libertà personale emesso da organo giurisdizionale**[11]**.

Ed in ossequio agli artt. 24 e 111 commi 6 e 7 Cost., la Consulta impone la motivazione anche ai provvedimenti di polizia di sicurezza**[12]**.

Che il pubblico ministero non sia l'autorità giudiziaria indicata dall'art. 13 Cost. lo ribadisce il Giudice delle leggi in tema di soggiorno cautelare: il p.m. può solo «assumere la veste di semplice soggetto proponente la misura» oppure disporla «purché però con carattere di provvisorietà, e quindi esclusivamente nell'ambito di un procedimento che, entro brevi termini, conduca necessariamente all'adozione del provvedimento definitivo da parte di un giudice, con il rispetto delle garanzie della difesa»**[13]**.

L'ordinamento progredisce da tempo verso la democratizzazione della giustizia: si riduce l'area del sistema penale preventivo o di polizia, si estende quello ordinario retributivo. Il codice dell''88 abbandona la prospettiva di quello precostituzionale, che agli artt. 238 e 246 riconosceva al p.m. il potere di convalida.

La novella 2026 arretra *in peius* verso la degiurisdizionalizzazione del sistema, un insanabile contrasto col tessuto costituzionale.

Il già di per sé insufficiente coinvolgimento del p.m. è di facciata, egli è attratto nell'orbita poliziesca. La sola "notizia" della restrizione, in luogo della trasmissione delle carte, è circostanza quantomeno anacronistica nell'epoca della digitalizzazione del sistema. Basterebbe scaricare uno scanner sul telefonino per inviargli gli atti.

Il p.m. diventa l'eco della polizia. Un ruolo infelice prefigurato dall'Esecutivo, che lo configura già da tempo come "superpoliziotto**[14]**" piuttosto che come magistrato indipendente.

Non è previsto il contraddittorio nemmeno differito. E la degiurisdizionalizzazione del sistema esclude per ora la possibilità d'impugnare il provvedimento limitativo della libertà personale o di sindacarne la legittimità. Si versa al di fuori della garanzia prevista dall'art. 111 comma 7 Cost..

Un regresso rispetto alla legislazione più evoluta, che consente all'interessato l'opposizione sinanche avverso la perquisizione negativa, atto garantito disposto dal pubblico ministero, art. 252-bis c.p.p.. È quantomeno contraddittorio consentire la tutela postuma del diritto alla riservatezza, se compresso dalla magistratura, ed escluderla con riferimento alla violazione della libertà personale posta in essere dalla polizia di sicurezza.

Il principio di tassatività delle impugnazioni non consente per ora all'operatore di concepire strumenti di doglianza presso la magistratura amministrativa o civile**[15]**. Una lacuna inammissibile in tema di libertà personale.

Si tratta all'evidenza di un arretramento repressivo incompatibile con l'evoluzione dell'ordinamento e l'elaborazione della Consulta.

Non può tacersi lo svuotamento del Parlamento, per l'ennesima volta ridotto all'approvazione fideistica della proposta governativa; è una legge del Governo, non delle Camere**[16]**. E l'Esecutivo elimina le garanzie faticosamente concepite in decenni. Sopprime ogni spazio difensivo. È la cancellazione dell'*habeas corpus*, il ritorno dello Stato di polizia. Un delirio kafkiano.

4. À rebours

Il fermo di p.s. non è un *novum* del nostro ordinamento.

Sostenerne l'introduzione col Fascismo significa ignorare i precedenti legislativi**[17]**, ma è con la legislazione del ventennio che l'istituto inteso in senso moderno prende piede. Si tratta in ogni caso di ipotesi risalenti nel tempo, espressione di una concezione del rapporto Stato/cittadino obsoleta.

Senza velleità compilative, si segnalano gli artt. 65 ss. della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B e l'art. 85 r.d. 30 giugno 1889, n. 6144, abrogati dal d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212; l'art. 145 r.d. 30 novembre 1930, n. 1629; l'art. 157 r.d. 18 giugno 1931, n. 773**[18]**,"Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza", dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 13 Cost.**[19]**.

La Corte considerava legittimo perché temporaneo e non duraturo, l'accompagnamento "per mezzo della forza pubblica" della persona invitata a comparire davanti all'autorità di pubblica sicurezza non presentatasi nel termine prescritto, art. 15 comma 2, r.d. n. 773 del 1931**[20]**.

L'art. 6 l. 27 dicembre 1956, n. 1423, consentiva al Presidente del Tribunale di disporre con provvedimento motivato che la persona proposta per l'applicazione della misura dell'obbligo di soggiorno fosse "tenuta sotto custodia in un carcere giudiziario" fino a quando fosse divenuta esecutiva la misura; ipotesi successivamente abolita dall'art. 7 l. 3 agosto 1988, n. 327.

Gli artt. 4 ss. l. 1423/1956, con l'eccezione della misura prevista dall'art. 2, assegnavano al Questore l'iniziativa di prevenzione presso il Tribunale.

Ancora, l'art. 11 del decreto Moro, che si riteneva tacitamente abrogato ma che l'art. 10 comma 4-quater d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito dalla l. 31 luglio 2005, n. 155, rinvigoriva**[21]**.

Sempre sotto emergenza eversiva veniva varato l'art. 6 d.l. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito dalla l. 6 febbraio 1980, n. 15, "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica".

Infine l'art. 6 d.lgs. 25 luglio 1988, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

Secondo la dottrina, la stratificazione legislativa richiamata non favoriva la necessaria riflessione sui limiti costituzionali del fermo di p.s., istituto strumentalizzabile per scopi svincolati dal principio di legalità**[22]**.

Cenno a parte va fatto all'identificazione di p.g., art. 349 c.p.p.; anch'essa affonda le sue radici nella tradizione di p.s.**[23]**, infatti la dottrina s'interroga da tempo sulla sua natura e sulla sua legittimità costituzionale per assenza di convalida, d'intervento difensivo e di contraddittorio. La durata del trattenimento suscita le critiche di chi teme surrettizie prassi di polizia; per scongiurarle, la migliore letteratura propone una visita medica obbligatoria al momento del rilascio, con la trasmissione della relativa certificazione al magistrato secondo gli standard del Comitato per la prevenzione della tortura**[24]**.

Di certo l'identificazione non configura un'ipotesi di fermo di p.g.; l'art. 350 comma 1 c.p.p. consente agli ufficiali di p.g. di assumere, con le modalità previste dall'articolo 64, sommarie informazioni dalla persona sottoposta alle indagini che non si trovi in stato di arresto o fermo a norma del solo art. 384. L'ufficiale di p.g. non ha alcun limite, però, nel sentire la persona sottoposta alle indagini identificanda ai sensi dell'art. 349. Se davvero identificazione e fermo di

p.g. precautelare fossero misure omogenee, non vi sarebbe ragione di disparità.

D'altra parte, poiché l'identificazione coinvolge anche semplici persone informate sui fatti, non può proprio parlarsi di misura precautelare poiché l'esito cautelare è escluso *in re ipsa*.

Alcuni studiosi qualificano l'art. 349 c.p.p. come fermo di p.s.[25]; altri, come strumento ibrido [26]; altri ancora ammettono l'utilizzo atecnico del termine "fermo[27]", che infatti il legislatore non adopera[28].

Di certo l'identificazione è eccentrica rispetto al sistema delineato dal legislatore dell' '88 e non risponde alla tendenza giurisdizionalizzatrice del codificatore: anche di fronte ad esigenze d'istruzione dibattimentale (artt. 132 e 133 c.p.p.) ed investigative (art. 376 c.p.p.), il codice prevede sempre l'intervento del giudice senza lasciare la conduzione della procedura al requirente (parte pubblica sì, ma sempre parte) o, peggio ancora, alla polizia giudiziaria.

5. I limiti

Secondo la sistematica più attendibile, il fermo di p.s. è "atto amministrativo discrezionale[29]", come tale stride con l'impianto costituzionale; accanto a quanti ne sottolineano la pericolosità [30], altri si arrendono alla sua necessità[31]. Nella seduta del 12 settembre 1946 della I sottocommissione, i Padri costituenti lo prendevano espressamente in considerazione[32].

Spettava alla Corte costituzionale circoscriverne il perimetro: «L'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione[33]».

Chiamata a sindacare la compatibilità dell'art. 157 T.U.L.P.S. con gli artt. 13 e 16 Cost. in un caso ancor oggi caldissimo, la traduzione del rimpatriando, la Consulta stabiliva che il procedimento di rimpatrio doveva essere giustificato da fatti concreti sussumibili nell'art. 16 Cost., motivi di sanità e sicurezza, con la perentoria esclusione delle finalità politiche e della cultura del "sospetto": «Il sospetto, anche se fondato, non basta, perché, muovendo da elementi di giudizio vaghi e incerti, lascerebbe aperto l'adito ad arbitrii, e con ciò si trascenderebbe quella sfera di discrezionalità che pur si deve riconoscere come necessaria all'attività amministrativa, perché le leggi e, tanto meno, la Costituzione non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli

situazioni di fatto né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti» [34].

Si trattava di un precedente utile all'analisi dell'istituto di nuovo conio. È di tutta evidenza la cacofonìa fra l'ultima legislazione, che pone alla base della restrizione una "segnalazione" poliziesca, cioè un sospetto, ed i solidi principi costituzionali, che lo escludono dal novero degli elementi fondanti il vincolo[35].

La giurisprudenza internazionale offre più di uno spunto per l'analisi del nuovo fermo di p.s.

La Corte europea aveva modo di soffermarsi nel 2011 sull'art. 11 del decreto Moro e stabiliva che la restrizione poliziesca preventiva a fini identificativi doveva "tutelare l'individuo dall'arbitrio" ed essere conforme all'articolo 5 § 1, che enumera tassativamente i casi in cui la Convenzione consente di privare una persona della libertà. È di tutta evidenza che i presupposti del nuovo fermo di p.s. non rientrano nell'elenco tassativo della disposizione europea, da considerare «esaustivo e solo un'interpretazione stretta si confà allo scopo della disposizione: garantire che nessuno sia privato arbitrariamente della libertà».

Il giudice sovranazionale stabiliva che «in caso di privazione della libertà, è di fondamentale importanza osservare il principio generale della sicurezza giuridica. È quindi essenziale che le condizioni della privazione della libertà in virtù del diritto interno siano chiaramente definite e la legge stessa 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»[36]. Condizioni del tutto assenti nel caso di specie, nel quale il legislatore non specifica condizioni e scopo della restrizione.

La giurisprudenza europea pone costantemente in guardia dalla strumentalizzazione dei poteri di polizia per limitare i diritti inviolabili dell'individuo; da ultimo censurava l'improprio utilizzo di misure molto meno invasive del fermo, come il *kettling*, una tattica di gestione dell'ordine pubblico in cui la forza pubblica accerchia i manifestanti confinandoli in un'area delimitata[37]. Essa, se indeterminata nelle condizioni, nelle modalità e nei tempi, costituisce indebita interferenza nelle libertà di espressione e riunione. Critica più che adeguata anche al caso di specie.

6. Il diritto di polizia

L'attività di polizia è ineliminabile nell'organizzazione di uno Stato[38]; pur ponendola direttamente in contatto con la magistratura agli artt. 13 e 109, la Costituzione ne riconosce l'importanza perché in grado di sostituire la magistratura in casi eccezionali di necessità ed urgenza e di aiutarla ponendosi a sua diretta disposizione[39].

La dottrina[40] suddivide le funzioni di polizia in due sottoinsiemi: quelle amministrative di sicurezza e quelle di polizia giudiziaria[41].

La distinzione entra nella legislazione dello Stivale con il codice del 1807 che all'art. 23 assegna alla polizia amministrativa la "conservazione abituale dell'ordine pubblico", la prevenzione dei delitti e funzioni ausiliarie di polizia giudiziaria.

L'articolo seguente disciplina invece le funzioni della polizia giudiziaria, che «perseguita i delitti che la Polizia amministrativa non ha potuto impedire, ne raccoglie le prove e rimette gl'imputati al Giudice incaricato di punirli. Se l'autore è ignoto o incerto, essa raccoglie tutti quei lumi di fatto che valgano ad indicarne il colpevole. Si occupa specialmente a rilevare quelle circostanze le quali, secondo la natura del fatto ed il corso ordinario delle cose, sogliono avere una più stretta connessione tra il delitto e il suo autore». Secondo questa ricostruzione, la polizia amministrativa sta a quella giudiziaria in uno rapporto *prius – posterius*, non solo da un punto di vista logico ma cronologico poiché l'attività di polizia giudiziaria ha ad oggetto i crimini che quella amministrativa non è riuscita a prevenire[42].

Le funzioni di polizia amministrativa, secondo la sistematica generalmente accolta, consistono in compiti di prevenzione speciale *ante delictum* contro i soggetti pericolosi, in funzioni cautelari *ante iudicium* contro le persone sospettate di un crimine ed, infine, in poteri eccezionali *extra legem* variamente ispirati alla ragion di Stato o a più contingenti esigenze politiche di controllo e difesa sociale[43].

La distinzione fra p.s. e p.g. corrisponde a quella speculare fra diritto penale e processuale preventivo e diritto penale e processuale ordinario. Ricostruzione che entra in crisi quando si esaminano disposizioni come l'art. 34 r.d. 31 agosto 1907, n. 690, "Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza", che assegna ad ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza funzioni *post delictum*[44].

Quasi due secoli dopo, l'art. 24 della legge 1 aprile 1981, n. 121, "Compiti istituzionali della Polizia di Stato", stabilisce: «La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti

della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni». Un netto cambio di prospettiva: dalla conservazione dell'ordine si progredisce verso il riferimento alle istituzioni democratiche ed alla collaborazione collettiva, evidenziando una *ratio* costituzionalmente orientata**[45]**.

Autori illuminati scrivevano già nel '32 che: «Per soddisfare ad esigenze inderogabili di lotta contro la delinquenza la pratica aveva da tempo precorso il legislatore: è questo in sostanza il fermo di polizia che veniva finora operato dagli ufficiali o dagli agenti di polizia giudiziaria senza alcun sostegno in disposizioni tassative di legge, e perciò anche senza alcun limite o freno, come pure sarebbe occorso trattandosi di provvedimento restrittivo della libertà personale**[46]**».

Il fermo di p.s. è il perno su cui ruota il cd. diritto processuale preventivo, poliziesco: questa è la definizione che un acuto studioso dà del sotto sistema procedimentale penale composto da una lunga serie di autonomi poteri istruttori, paralleli a quelli di competenza della magistratura, che le forze di polizia esercitano senza preventiva autorizzazione o mandato o richiesta della magistratura. Un sistema considerato da sempre "inferiore o peggio un non diritto", trascurato dagli studi accademici ma proprio per questo ancor più insidioso, tanto che la letteratura più accorta parla di «schizofrenia della scienza giuridica… tanto attenta ai confini tra diritto penale e diritto amministrativo riguardo alle contravvenzioni e ad altri illeciti bagatellari, e perfino virtuosamente preoccupata delle possibili cadute di garanzie conseguenti alla loro depenalizzazione, quanto disattenta e deresponsabilizzata riguardo al grande universo delle misure poliziesche e amministrative restrittive della libertà personale»**[47]**. Possiamo avere un processo penale perfetto, ma sarà sempre povera cosa se il monopolio giudiziario dell'uso della forza non sarà assoluto e residuerà una forza pubblica priva di vincoli**[48]**.

Il legislatore non può trascurare la presunzione di non colpevolezza e l'inviolabilità della libertà personale, canoni del rapporto fra autorità costituita ed individuo: consentire, come in questo caso, una zona d'ombra dei principi garantistici, rappresenta una falla nell'intelaiatura costituzionale in grado di condurre il sistema verso derive autoritarie, secondo copioni già letti.

La Costituzione impone di evitare la divaricazione fra lo Stato di diritto, da una parte, che impone garanzie penali e processuali e nel quale le funzioni di polizia sono rigorosamente predeterminate e limitate**[49]**, e le esigenze di urgenza e di celerità insite negli atti polizieschi, dall'altra, che richiedono snellezza normativa ed elasticità applicativa: il sottosistema degli atti di polizia si incunea in questo spazio.

Il sottosistema poliziesco si alimenta quando la collettività sollecita il legislatore ad adottare una "politica penale dell'ordine pubblico": scatta in quel momento l'aumento dei margini d'iniziativa polizieschi**[50]**.

Anche in questo specifico caso, all'indomani dell'approvazione del decreto legge, la Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarava alla stampa: «La gente, a partire dai nostri elettori, si aspetta questo da noi: norme severe**[51]**.».

Se pur ammettessimo che la polizia rappresenta "il dover essere" delle istituzioni, il buon governo**[52]**, ciò non significa però che possa sfuggire al monopolio penale della violenza istituzionale che nello Stato di diritto va disciplinata dalla legge ed affidata alla magistratura con vincoli di forma e sostanza espressi secondo garanzie processuali**[53]**.

La dilatazione dei poteri polizieschi trova limite nella Costituzione: in primo luogo nel successivo, obbligatorio intervento dell'autorità giudiziaria che evita la dissoluzione del nostro ordinamento in due sottosistemi: quello strettamente penale, informato al rispetto delle garanzie fondamentali, e quello di polizia e d'ordine pubblico, disancorato dai canoni costituzionali ed ispirato dalle istanze di difesa sociale. È il passaggio attraverso l'autorità giudiziaria ad evitare la disgregazione delle garanzie**[54]**.

In secondo luogo nella finalizzazione del potere coercitivo dei pubblici apparati, che non coincide più soltanto con la salvaguardia dello *status quo*, ma esattamente nel suo opposto, nell'evoluzione dell'individuo, nell'offerta di opportunità**[55]**, nella garanzia delle libertà individuali e di gruppo**[56]**.

L'avvento dello Stato liberale dissolve la concezione statuale poliziesca**[57]**: un'organizzazione anti interventista e liberista sostituisce quella ingerente e penetrante**[58]**.

Spetterà allora proprio alla polizia di sicurezza il compito di garantire il diritto alla libertà personale, di riunione e di manifestazione del pensiero dell'individuo, che non potrà validamente comprimersi sulla base di una mera segnalazione segreta e risalente, secondo una disciplina indefinita.

---

[1] Mazza, *Crisi istituzionale e decretazione d'urgenza: un'analisi della risposta normativa dello stato al terrorismo eversivo*, in Aa. Vv., *La decretazione d'urgenza nella storia costituzionale*

italiana: dallo Statuto Albertino alla prassi della XIX legislatura, 2025, 82 ss., in **www.osservatoriosullefonti.it**

[2] Il Consigliere superiore della Magistratura Coiro censurò l'art. 5 nella parte in cui consentiva alla p.g. di raccogliere sommarie informazioni dall'indagato senza la necessaria presenza del difensore.

[3] **Parere del CSM del 15 aprile 2026 sul d.l. 24 febbraio 2026**, n. 23, p. 15 ss.; T. Perrella, *Il nuovo fermo preventivo di polizia: sicurezza pubblica, diritti fondamentali e prospettive di riforma*, in *Sistema penale*; N. Rossi, *Il fermo preventivo di polizia. Il* leitmotiv *della sicurezza, i diritti a rischio*, in *Questione giustizia*; S. Sfalanga, *Il "nuovo" fermo preventivo di polizia. La sicurezza come grammatica di governo del rischio*, in *Giustizia Insieme*.

[4] Nel Corriere della Sera del 7 febbraio 2026, p. 13, la giornalista Piccolillo riprendeva una dichiarazione del Ministro della Giustizia: «Se ci sarà un rinvio sarà molto breve. Il decreto? Dopo le BR batteremo i teppisti.».

[5] A. Massari, *Bastano dei sospetti per finire in Questura. Solo dopo c'è il pm*, in *il Fatto quotidiano* , 6 febbraio 2026, 2, parla di "profilazione".

[6] G. Colaiacovo, *"Decreto sicurezza" 2026: le disposizioni su perquisizioni speciali e fermo, annotazione preliminare e ordinamento penitenziario*, in *Penale DP*.

[7] A.A. Dalia e M. Ferrajoli, *Manuale di diritto processuale penale*, VI ed., Padova, Cedam, 2006, 261. Sul punto, P.P. Paulesu, *Sub art. 349 c.p.p.*, in Aa. Vv., *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. Giarda e G. Spangher, II, III ed., Milano, 2007, 3091 ss..

[8] **Parere del CSM del 15 aprile 2026 sul d.l. 24 febbraio 2026**, n. 23, in **www.csm.it**, p. 17.

[9] Cass. S.U. 1° luglio 1993 (c.c. 11 maggio), Maroni, in *Mass. uff.*, 193748, parla di "monopolio giurisdizionale cautelare"; sul punto, D. Carcano e G. Izzo, *Arresto fermo e misure coercitive nel nuovo processo penale,* Padova, Cedam, 1990, 2.

[10] Sul punto, P. Barile, *Le libertà nella costituzione. Lezioni*, Padova, Cedam, 1966, 119 ss.; F. Dinacci, *Poteri della polizia giudiziaria e libertà personale*, in *Giust. pen.*, 1974, III, c. 271 ss.; V. Grevi, *Libertà personale dell'imputato e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1976, 74 ss.; S. Galeotti, *La libertà personale (studio di diritto costituzionale italiano e comparato)*, Milano, Giuffrè, 1953, 99; R. Guariniello, *Problemi costituzionali dell'arresto in flagranza*, in *Giur. cost.*, 1971, 1820; G. Guarino, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1969, 106 ss.; G. Lozzi, *I provvedimenti impugnabili del pubblico ministero*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Antolisei*, II, Milano, Giuffrè, 1965, 172 ss.; A. Pace, *voce Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 310 ss.; M. Pisani, *Libertà personale e processo*, Padova, 1974, 6 ss.; G.D. Pisapia, *Orientamenti per una riforma della custodia preventiva nel processo penale*, in *Riv. dir. proc.*, 1965, 79 ss.; G. Riccio, G. Spangher, *La procedura penale*, Napoli, Esi, 2002, 211; C. Taormina, *Tutela costituzionale della libertà personale*, in *Giust. pen.*, 1974, III, c. 27 ss.

[11] C. Taormina, *Diritto processuale penale*, I, Torino, Giappichelli, 1991, 109 ss.

[12] Corte cost. 23 giugno 1956 (c.c. 14 giugno), 2, in *Giur.cost*.

[13] Corte cost. 7 dicembre 1994 (c.c. 24 novembre), 419, in *Giur.cost*; sul punto, Corte cost. 22 dicembre 1980 (c.c. 16 dicembre), 177, *ivi*; Corte cost. 28 novembre 1972 (c.c. 21 novembre), 168, *ivi.*

[14] Così il Ministro della Giustizia nella relazione annuale al Parlamento il 21 gennaio 2025

.

[15] N. Rossi, *Il fermo preventivo di polizia. Il* leitmotiv *della sicurezza, i diritti a rischio*, in *Questione giustizia*: «Il candidato naturale a decidere di una materia nella quale sono coinvolti diritti soggettivi incisi da provvedimenti limitativi della libertà sembra essere il giudice monocratico penale. Sempre possibile, infine, il ricorso alla Corte Edu, già adita nel caso, prima ricordato, Sarigiannis c. Italia, riguardante l'applicazione del fermo di identificazione».

[16] G.M. Salerno, *Decretazione d'urgenza in crisi, serve una profonda riscrittura*, in *Guida dir.*, 2025, 24, 15.

[17] Gianturco, *Intervento*, in Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, in *Riv. polizia*, 1973, 212 ss.; F. Lanzara, *Fermo di polizia e Costituzione*, in *Riv. polizia*, 1973, 443; Mele, *Intervento*, Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, cit., 217; P. Moscarini, *Il fermo degli indiziati di reato*, Milano, Giuffrè, 1981, 3 ss.

[18] Sul quale, *ex multis*, E. Amodio, *La tutela della libertà personale dell'imputato nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RIDPP*, 1967, 877; G. Bellavista, *voce Fermo di polizia*, in *Enc. dir.*, 1968, 216 ss.; L. Bracci, *Sul fermo di polizia*, in *Giust. pen.*, 1958, I, c. 316 ss.; B. Bruno, *voce Fermo*, in *Enc. forense*, III, Milano, 1958, 740 ss.; P. Calamandrei, *Fermo di polizia e potere di arresto*, in *RIDPP*, 1975, 809; G. Conso, *Il "nuovo" foglio di via obbligatorio*, in *Giur. it.*, 1957, II, c. 257 ss.; G. Leone, *Trattato di diritto processuale penale*, II, Napoli, Esi, 1961, 262 ss.; G. Sabatini, *voce Fermo*, in *NDI*, rist. VII, Torino, 1975, 227.

[19] Corte cost. 23 giugno 1956 (c.c. 14 giugno), 2, in *Giur.cost.*, sulla quale F. Lanzara, *Fermo di polizia e Costituzione*, cit., 446 ss. e C. Taormina, *L'accompagnamento negli uffici di polizia*, Milano, Giuffrè, 1980, 42 ss.

[20] Corte cost. 2 febbraio 1972 (c.c. 27 gennaio), 13, in *Giur.cost*.

[21] D. Carcano e G. Izzo, *Arresto fermo e misure coercitive nel nuovo processo penale,* Padova, Cedam, 1990, 39.

[22] C. Taormina, *L'accompagnamento negli uffici di polizia*, Milano, Giuffrè, 1980, 5 ss.; sul punto, P.P. Paulesu, sub *art. 349 c.p.p.*, in Aa. Vv., *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. Giarda e G. Spangher, III ed., cit., 3088 ss.; F. Sabatini, *Attività di prevenzione e attività di repressione della polizia*, in *Rass. Arma dei Carab.*, 1970, 1171 ss.; Id., *Attività conoscitiva di polizia e processo penale*, in *Giust. pen.*, 1969, I, c. 129 ss.; G.C. Caselli, *Le recenti misure per l'ordine*

pubblico. Il decreto 21 marzo 1978 e le modifiche alla legge Reale, in *Dem. e dir.*, 1978, 132 ss.; L. Elia, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, Giuffrè, 23 ss.; L. Filippi, *voce Arresto in flagranza e fermo*, in Aa. Vv.,*Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, Giuffrè, I, 2006, 438 ss.

[23] C. Taormina, *L'accompagnamento negli uffici di polizia*, cit., 5.; L. Filippi, *voce Arresto in flagranza e fermo*, cit., 439.

[24] S. Cassese, *Ma sul fermo di polizia servono più garanzie*, in *La Repubblica*, 23 luglio 2005; B. Bruno, *voce Polizia giudiziaria*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 167; L. Ferrajoli, *Diritto e ragione . Teoria del garantismo penale*, VIII ed., Bari-Roma, Laterza, 2004, 826.

[25] P. Moscarini, *Il fermo degli indiziati di reato*, cit., 27; G. Bellavista, *Lezioni di diritto processuale penale*, V ed., a cura di Tranchina, Milano, Giuffrè, 1979, 325 ss.; G. Conti, *voce Polizia*, in *NDI*, XIII, rist., Torino, UTET, 1976, 178; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in Aa. Vv., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di Orlando, IV, I, Milano, 1904, 313 ss.; F. Sabatini, *Attività di prevenzione e attività di repressione della polizia*, in Aa. Vv., *Scritti dedicati ad A. Raselli*, II, Milano, Giuffrè, 1971, 1439 ss.; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Napoli, Jovene, 1974, 679 ss.; C. Taormina, *L'accompagnamento negli uffici di polizia*, cit., 29 ss.; G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, V, Milano, Giuffrè, 1950, 31 ss.

[26] L. Filippi, *voce Arresto in flagranza e fermo*, cit., 439; M. Vessichelli, Sub *art. 384 c.p.p.*, in G. Lattanzi e E. Lupo, *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina. Nuova edizione*, V, a cura di M.L. Di Bitonto, S. Palla e M. Vessichelli, I, Milano, Giuffrè, 2003, 304.

[27] E. Zaffalon, *Diritto della libertà: l'arresto ed il fermo di polizia giudiziaria, misure cautelari e reali, le intercettazioni telefoniche. Prontuario per il difensore, in ANPP*, 1990, 36, parla di "fermo improprio".

[28] C. Taormina, *L'accompagnamento negli uffici di polizia*, cit., 28: «La stessa denominazione dell'istituto, per la verità alquanto ipocrita, denota come intorno ad esso si sia sempre inteso

mantenere un alone di equivocità.».

[29] Juso, *Intervento*, in Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, cit., 253; critico A. Maiorca, *Rilievi sul disegno di legge per la disciplina del c.d. fermo di polizia*, in *Giur. it.*, 1973, IV, c. 154 ss. e 158.

[30] A. Dalia e M. Ferrajoli, *Manuale di diritto processuale penale*, VI ed., cit., 235 ss.: «L'eventuale attribuzione del potere d'intervento su libertà costituzionalmente protette all' "autorità di pubblica sicurezza" avrebbe significato accettazione del rischio di privazione, sia pure temporanea, di libertà costituzionalmente protette anche per ragioni di ordine politico. L'istituto del "fermo di polizia", nel periodo in cui, per il passato, è stato inserito nel nostro ordinamento, ha segnato un pesante squilibrio nel rapporto autorità – libertà e, pur se giustificato da necessità contingenti, ha comportato, comunque, una sensibile svalutazione dell'idea di democrazia». Sul punto, G. Branca, *Sul fermo di polizia*, in *Dir. soc.*, 1973, 667 ss.; P. Calamandrei, *Fermo di polizia e potere di arresto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, 800 ss.; I. Cappelli, *Assemblea costituente e fermo di polzia*, in*Quale giustizia*, 1973, 19, 170 ss.; A. Maiorca, *Rilievi sul disegno di legge per la disciplina del c.d. fermo di polizia*, in *Giur. it.*, 1973, IV, 153 ss.; D. Pulitanò, *il "fermo" della Costituzione*, in *Quale giustizia*, 1973, 19, 6 ss.; C.A. Testi, *Il fermo di polizia: attualità del problema*, in *Riv. pen.*, 1974, I, 156 ss.; Id., *Ancora sul fermo di polizia*, in *Riv. pen.*, 194, I, 156 ss.; R. Vignale, *Interpretazione autentica del fermo di polizia*, in *Quale giustizia*, 19, 9 ss.

[31] Juso, *Intervento*, in Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, cit., 208: «Ed, infatti, premesso che il fermo di polizia è uno strumento assolutamente preventivo, provvisorio, adottabile solo in caso di assoluta necessità ed urgenza, non mi sembra possa costituire una "diminuzione sociale"; né soprattutto che esso possa essere posto sullo stesso piano delle sanzioni penali.». Romanelli, *Intervento*, in Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, cit., 236 ss.: «Non ci sembra abbia fondamento la tesi che la finalità del provvedimento sia antisindacale, antioperaia, antistudentesca e comunque politica. Ci sembra, piuttosto, che il provvedimento *de quo* sia la

conseguenza di una avvertita esigenza sociale, di un movimento di opinione e di un indirizzo legislativo che… non sono scoperta dell'attuale Governo.».

[32] L'on.le Basso replica all'on.le Lucifero: «Se si ammette che la pubblica sicurezza ha facoltà di arrestare, non è possibile toglierle la possibilità di disporre il fermo, e ciò tanto più se si tiene conto dei casi di delinquenza comune.». Anche l'on.le Tupini, prende posizione in tal senso e l'on.le Dossetti sostiene che: «L'esclusione del fermo sia impossibile perché di questa esclusione beneficerebbe specialmente la delinquenza comune.».

[33] Corte cost. 23 marzo 1964 (c.c. 4 marzo), n. 23, in *Giur.cost.*. Sul punto, Gianturco, *Della incidenza della nuova normativa sui poteri della polizia giudiziaria*, in *Riv. pol.*, 1972, 148 ss.; F. Lanzara, *Fermo di polizia e Costituzione*, in *Riv. polizia*, 1973, 439 ss.

[34] Corte cost. 23 giugno 1956 (c.c. 14 giugno), 2, in *Giur.cost*..

[35] Si riporta un brano della decisione: «Per quanto si riferisce alla moralità, non dovrà certo tenersi conto delle convinzioni intime del cittadino di per sé stesse incoercibili, né delle teorie in materia di morale, la cui, manifestazione, come ogni altra del pensiero, è libera o disciplinata da altre norme di legge. Ma i cittadini hanno diritto di non essere turbati ed offesi da manifestazioni immorali, quando queste risultino pregiudizievoli anche alla sanità, indicata nell'art. 16 della Costituzione, o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune.».

[36] Corte EDU, sez. II, sent. 5 aprile 2011, Pres. Tulkens, ric. n. 14569/09, Sarigiannis c. Italia.

[37] Corte EDU, sez. V, sent. 8 febbraio 2024, Pres. Ravarani, ric. n. 1162/22, Auray c. Francia, in *DPP*, 2024, 6, 823.

[38] M. Sbriccoli, *voce Polizia (dir. interm.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 111.

[39] A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. pubbl.), voce Polizia (dir. Pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 131.

[40] G. Astuti, *La formazione dello stato moderno in Italia*, Torino, Giappichelli, 1957, 257 ss.; C. Beccaria, *Sulla polizia*, in Id., *Opere*, a cura di S. Romagnoli, Firenze, 1956-1957, 700 ss.: P. Canepa Vaccaro, *La polizia di sicurezza*, Palermo, 1921, 56 ss.; A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. pubbl.)*, cit., 121 ss.; G. Conti, *voce Polizia*, in *NDI*, XIII, Torino, UTET, 1966, 178 ss.; G. De Rosa, *voce Sicurezza pubblica*, in *Dig. it.*, XXI/3, Torino, UTET, 1895, 330 ss.; A. Jannitti Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, Giuffrè, 1953, 3 ss.; L. Lucchini, *Gli istituti di polizia preventiva in Italia* , Torino, Eredi Botta, 1881; F. Sabatini, *Attività di prevenzione e attività di repressione della polizia*, in Aa. Vv., *Scritti dedicati ad A. Raselli*, II, Milano, Giuffrè, 1971, 1439 ss.; F. Sabatini, *voce Sicurezza pubblica*, in *NDI*, XII, I, 1940, 268 ss.; F. Tartaglia, *La polizia amministrativa*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1978, *passim*.

[41] Secondo una cospicua corrente, l'attività di polizia amministrativa è un sottoinsieme di quella di sicurezza. Così, R. Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1978, 591 ss.; Id., *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, III ed., Milano, 1960, 249 ss.; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, cit., 262 ss.; Santi Romano, *Principi di diritto amministrativo italiano*, III ed., Milano, 1912, 245 ss.; P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè, 1979, 251.

[42] R. Garraud, *Traité theorique et pratique d'instruction criminelle et de procedure penale*, II, Parigi, 1909, 637 ss.

[43] L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 799; Gianturco, *Intervento*, in Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, in *Riv. polizia*, 1973, 239; C. Roddi, *La polizia di sicurezza*, Milano, Giuffrè, 1953, 4 ss.; Juso, *Intervento*, in Capaccioli, Gianturco, Juso, Lugliè, Mele, Romanelli e Sparano, *Il fermo di polizia. Tavola rotonda*, cit., 210, secondo il quale la p.s. opera in un momento anteriore alla commissione del crimine, "di prevenzione, di vigilanza, di controllo, di sorveglianza".

[44] Che recita: «Gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza vegliano [...] alla prevenzione dei reati, raccolgono le prove di questi e procedono alla scoperta, ed in ordine alle disposizioni della

legge, all'arresto dei delinquenti [...].».

[45] G. Amato, *Individuo e autorità*, Milano, Giuffrè, 1967, 301 ss.; A. Barbera, *Commento all'art. 2 Cost.*, in Aa. Vv., *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1977, 59 ss.; A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. Pubbl.)*, cit., 139.

[46] U. Aloisi, *Manuale pratico di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 1932, 280, prosegue: «D'ora in poi alla vecchia denominazione di "fermo di polizia", che rifletteva un genere di provvedimenti non circondato da unanime consenso per qualche forse inevitabile trasmodanza verificatasi in pratica, dovrà essere più propriamente sostituita quella di "fermo di indiziati di reato", che riflette l'istituto nel suo nuovo aspetto [...].».

[47] L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 797 ss.; sul punto, F. Carrara, *Programma del corso di diritto criminale. Parte generale*, X ed., Firenze, Giusti, 1907, I, 34.

[48] L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 824. Sul punto, D. Pulitanò, *La funzione coercitiva. Garanzie giuridicje e democratizzazione degli apparati*, in *Dem. dir.*, 1978, 150 ss.; C. Taormina, *L'accompagnamento negli uffici di polizia*, Milano, 1980, 28 ss.

[49] L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 800; A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. pubbl.)*, cit., 134 ss. e 153 ss.

[50] P. Moscarini, *Il fermo degli indiziati di reato*, cit., 23; Nuvolone, *Ordine pubblico: disegni di legge e volontà politica*, in *Ind. pen.*, 1973, 117 ss.; G. Vassalli, *La libertà personale nel sistema della libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in onore di Piero Calamandrei*, Padova, Cedam, 1957, V, 352.

[51] S. Canettieri, *«La gente chiede questo». La stretta sulle norme unisce la maggioranza*, in *Corriere della Sera*, 6 febbraio 2026, 14; T. Ciriaco e L. De Cicco, *La premier lancia la sua campagna. È già derby a destra con la Lega*, in *La Repubblica*, 6 febbraio 2026, 3: «L'attacco ai magistrati è ormai una strategia deliberata, come conferma un dossier riservato di FdI per gli eletti, in cui si parla così dei togati: "Non si ripeta che alla denuncia dei responsabili non segua

nulla, come purtroppo è accaduto troppe volte"». M. Perrone, *Sicurezza. Il Governo vara il pacchetto a prova di Colle*, in *il Sole 24 ore*, 6 febbraio 2026, 14.

[52] A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. Pubbl.)*, cit., 120 ss.; sul punto, M. Weber, *Economia e società*, Roma, 2002, 15 ss.

[53] Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 799.

[54] Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., 796.

[55] Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Mortati*, I, Milano, 1977, 139 ss.; Grasso, *"Stato di diritto" e "Stato sociale" nell'attuale ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1961, 807 ss.; Predieri, *Pianificazione costituzionale*, Milano, 1963, *passim*; Sandulli, *Verso lo Stato sociale, consolidando la democrazia*, in Aa. Vv., *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Milano, 1963, 371 ss.

[56] A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. Pubbl.)*, cit., 140.

[57] Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano, 1979, 247.

[58] A. Chiappetti, *voce Polizia (dir. Pubbl.)*, cit., 127: «Lo spazio delle libertà conquistate dal liberalismo, in altre parole, si riassume in quelle zone dell'ordinamento in cui il potere amministrativo non è attivabile, sia a causa dell'assenza di norme di legge che lo prevedano, sia a causa delle modalità cui questo deve conformarsi – sempre in base alla legge – nel suo operare. Polizia e libertà, quindi, si svolgerebbero su due campi non destinati ad incontrarsi, la prima incidendo sulle attività private non assurgenti (in via meramente consequenziale) ad esercizio di diritto di libertà garantito dall'ordinamento.».