

IL MANIFESTANTE COME NUOVO TIPO PERICOLOSO? IL RUOLO DELLE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALE NEL CONTRASTO DELLE FORME DI DISSENSO

di Marco Colacurci

(Ricercatore in Diritto penale presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario: 1. Introduzione. Il contrasto di forme di manifestazione del dissenso quale elemento caratterizzante i recenti decreti in materia di sicurezza. - 2. Gli interventi sul piano del diritto penale sostanziale in tema di repressione del dissenso nel "pacchetto sicurezza" del 2025. - 3. Le misure di polizia e prevenzione amministrativa nel "pacchetto sicurezza" del 2026. Il fermo preventivo e l'estensione del DASPO urbano. - 4. Oltre i decreti sicurezza: l'utilizzo del foglio di via obbligatorio nella repressione di manifestanti e attivisti alla luce della giurisprudenza dei TAR. - 5. Luci e ombre nelle recenti decisioni della Corte costituzionale su foglio di via e DASPO c.d. anti-rissa. - 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. La tutela della sicurezza ha tradizionalmente rappresentato un punto critico nella riflessione penalistica¹. Se tra gli obiettivi del diritto penale e dell'ordinamento nel suo complesso rientra certamente quello di garantire la sicurezza e la convivenza pacifica dei consociati, l'elezione della sicurezza ad oggetto di tutela penale è da tempo avversata da una parte della dottrina, che ha sottolineato l'inadeguatezza di tale concetto a fungere da bene giuridico, meritevole di protezione, della fattispecie penale². La vaghezza e inafferrabilità della nozione e, soprattutto, la sua natura

¹ All'interno di una vastissima bibliografia, tra i lavori monografici più recenti si segnala L. Risicato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino 2019; F. Forzati, *La sicurezza tra diritto penale e potere punitivo*, Napoli 2020. V. altresì, senza alcuna pretesa di esaustività, M. Donini - M. Pavarini (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna 2011; G. De Vero, *Sicurezza pubblica e diritto penale*, in *DigDPen*, Torino 1997, 246 ss.; M. Donini, *Sicurezza e diritto penale*, in *CP* 2008, 3558 ss.; D. Pulitanò, *Sicurezza e diritto penale*, in *RIDPP* 2009, 547 ss.; A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza riforme*, a cura di A. Anastasia e M. Palma, Milano 2001, 19 ss.; A. Cavaliere, *Punire per ottenere 'sicurezza': corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative*, in www.laegislazionepenale.eu, 20 aprile 2021; da ultimo, M. Pelissero, *La tutela penale della sicurezza pubblica. Una costante ossessione*, in *QuestG* 2025, 22 ss.; V. Manes, *L'ossessione securitaria*, in www.dirittodidifesa.eu, 24 marzo 2025.

² Sul punto, v. soprattutto, A. Cavaliere, *Può la 'sicurezza' costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale?*, in *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, a cura di W. Hassemer, E. Kempf

strumentale alla tutela di altri beni giuridici – integrità fisica, vita, patrimonio ecc. – hanno portato a mettere in guardia da norme volte direttamente alla tutela della sicurezza o di concetti analoghi, come l'ordine pubblico³.

A fronte della consapevolezza più o meno condivisa, nell'ambito della riflessione dottrinale, di ancorare le fattispecie di reato a beni giuridici diversi dalla sicurezza, e che siano invece connotati da materialità e offendibilità, il legislatore (e gli esecutivi) si sono notoriamente mossi in tutt'altra direzione, eleggendo la protezione della sicurezza pubblica mediante il diritto penale a *topos* di intervento degli ultimi 25 anni almeno⁴.

I “decreti sicurezza” del 2025 e del 2026 si collocano, quindi, nella medesima scia: ultimi tasselli, in ordine cronologico, di una lunga serie di “pacchetti” promossi nelle più recenti legislature, di differenti colori politici, a partire quantomeno dal 2001. Un orizzonte temporale consistente, in cui la tutela della sicurezza è divenuta elemento centrale all'interno di politiche penali populistiche, ossia caratterizzate da un elevato simbolismo, per cui le nuove incriminazioni o l'inasprimento di quelle già esistenti sono funzionali a produrre un effetto di rassicurazione nella collettività rispetto a vere o più frequentemente supposte emergenze⁵. La percezione di allarme è inoltre accresciuta da una narrazione mass-mediatica particolarmente allarmistica e incline a individuare nuovi “tipi criminali”.

L'intervento del legislatore penale è funzionale a placare queste ansie, rivolgendosi di volta in volta contro nuove categorie di soggetti pericolosi: dalle donne rom ai

e S. Moccia, Monaco 2009, 118 ss.

³ Di recente, si veda l'ampia ricostruzione di V. Mongillo, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un'ecologia concettuale quale viatico di razionalizzazione*, in www.archiviopenale.it, 20 marzo 2025.

⁴ «Con il D.L. n. 48/2025, convertito in L. n. 80/2025, siamo in presenza dell'ennesimo provvedimento dedicato alla tutela della sicurezza pubblica mediante il diritto penale, per l'esattezza il ventunesimo in venticinque anni, senza che, a quanto pare, il problema sia stato ancora risolto»: così, relativamente al “pacchetto sicurezza” del 2025, R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà. Breve introduzione al c.d. Decreto Sicurezza*, in *DPP* 2025, 847.

⁵ L. Riscato, *op. cit.*, 1 ss. Più ampiamente, sul populismo penale, all'interno di una vasta letteratura, cfr. tra gli altri M. Donini, *Populismo e ragione pubblica*, Modena 2019; Id., *Populismo penale e ruolo del giurista*, in www.sistemapenale.it, 7 settembre 2020; D. Pulitanò, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Crim* 2013, 123 ss.; G. Fiandaca, *Populismo politico e populismo giudiziario*, *ivi*, 95 ss.; L. Violante, *Populismo e plebeismo nelle politiche penali*, in *Crim* 2014, 197 ss.; R. Bartoli, *Sulle recenti riforme in ambito penale tra populismo, garantismo e costituzionalismo*, in www.sistemapenale.it, 3 ottobre 2024; G. Insolera, *Il populismo penale*, in *DisCrimen*, 13 giugno 2019; E. Amati, *L'enigma penale. L'affermazione dei populismi nelle democrazie liberali*, Torino 2020. Cfr. altresì i fascicoli monografici *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in www.penalecontemporaneo.it, 21 dicembre 2016, e *Populismo e giustizia*, in *QuestG* 2019.

migranti⁶, passando per mendicanti e *raver*, per fare qualche esempio. Va peraltro segnalato che si tratta di un meccanismo tutto innestato sulla percezione del bisogno di sicurezza, piuttosto che su elementi della realtà, visto che i dati empirici e statistici mostrano un drastico calo dei reati violenti in Italia nel corso degli ultimi anni, a cui corrisponde, però, un vigoroso aumento della popolazione carceraria, proprio in conseguenza del processo di iper-penalizzazione⁷.

Dunque, da questo punto di vista, gli ultimi interventi in tema di sicurezza si pongono in linea di continuità con trend legislativi consolidati⁸. Al medesimo tempo, diversi elementi emergenti dalle novelle legislative assumono il carattere di novità, in termini problematici sotto molteplici aspetti⁹.

Tra i vari, rientra la criminalizzazione, in forma più o meno diretta, di forme di manifestazione del pensiero e del dissenso, su cui si concentrerà l'attenzione in questa sede¹⁰. Siffatta tendenza appare attuata mediante una duplice linea di intervento:

⁶ Anche se, a ben vedere, le politiche securitarie indirizzate contro le persone migranti risultano una costante degli ultimi vent'anni almeno, come denota la progressiva conformazione del diritto dell'immigrazione al diritto penale (c.d. *crimmigration*), attuata mediante, in particolare, la criminalizzazione delle persone migranti, la "immigrazionizzazione" del diritto penale e delle misure di prevenzione, e la previsione di forme di privazione della libertà personale – ancorché qualificate come amministrative – nei confronti delle persone migranti. Sul tema, con particolare riferimento all'intervento normativo contenuto nel "pacchetto sicurezza" del 2025, L. Ricci, *Confini esterni, confini interni, potere punitivo. La crimmigration nel decreto sicurezza 2025*, in www.laegislazionepenale.eu, 3 aprile 2026.

⁷ Cfr. R. Cornelli, *Verso democrazie autoritarie? Paradossi, presupposti e tendenze delle politiche di sicurezza contemporanee*, in *RIDPP* 2025, 207 ss.

⁸ Incluso l'abuso della decretazione d'urgenza, cui si è fatto ricorso in entrambe le ipotesi, nel primo caso con l'inedita forzatura istituzionale di "travasare" il contenuto di un disegno di legge, arenatosi in sede di dibattito parlamentare, appunto in un decreto legge: sul punto, I. Pellizzone, *Da disegno di legge pendente in Parlamento a decreto-legge: la vicenda del "pacchetto sicurezza" come iperbole dell'abuso dell'art. 77 Cost.*, in *RIDPP* 2025, 233 ss.

⁹ Numerosissimi sono stati i contributi critici, indirizzati soprattutto al decreto sicurezza del 2025, provenienti da rappresentanti dell'accademia, dell'avvocatura e della società civile. Oltre ai lavori in parte già citati e a quelli che saranno richiamati nel prosieguo del lavoro, v. il *Documento sul disegno di legge n. 1236 (Senato) recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, redatto dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale - AIPDP, in www.sistemapenale.it, 3 ottobre 2024. In dottrina, tra gli altri, v. ad es., E. Dolcini, *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in www.sistemapenale.it, 15 maggio 2025, per il quale «il decreto-legge sicurezza è espressione di una linea politico-criminale autoritaria»; G. Balbi, *Il "decreto sicurezza" e il suo contesto. Il sistema penale nel crepuscolo della democrazia*, in www.laegislazionepenale.eu, 22 luglio 2025, 9-10, evidenzia come il recente trend legislativo in campo penale, pur ponendosi sulla scia di un consolidato «uso abnorme della normazione penale», denoti tuttavia un «significativo "salto di qualità"» nell'«allontanarsi ancor di più dalle coordinate di un diritto penale democratico».

¹⁰ Se tale aspetto è rilevato da numerosi autori, risulta in particolar modo approfondito, tra gli altri, da M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, in *DPP* 2025, 881 ss.; G. Balbi, *op. cit.*, 40 ss.; F. Montanaro – S. Porfido, *Commento agli articoli 12 e 24 del decreto 11 aprile 2025, n. 48*, in www.laegislazionepenale.eu, 13 luglio 2026; S. Zirulia, *Il "decreto sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del Codice Rocco alla*

l'irrigidimento dell'azione repressiva rispetto a forme di criminalità (o supposte tali) realizzate nell'ambito di manifestazioni pubbliche, e l'iper-tutela dell'autorità pubblica, sia mediante una maggiore severità delle fattispecie che vedono gli agenti di pubblica sicurezza quali soggetti passivi dei reati, sia attraverso forme di tutela positiva, come, ad esempio, il fondo per coprire le spese legali in caso di procedimenti relativi a condotte tenute da agenti di pubblica sicurezza nell'esercizio delle proprie funzioni¹¹. Il risultato è una congerie di norme in grado di incidere negativamente sull'esercizio di libertà fondamentali e costituzionalmente garantite, *in primis* le libertà di manifestazione del pensiero, di associazione e di circolazione, intaccate non solo direttamente – dall'estensione applicativa e/o dall'irrigidimento sanzionatorio delle fattispecie di reato che vengono in rilievo nonché dal possibile attivarsi di un arsenale repressivo variegato – ma anche in via indiretta, quale conseguenza di un'autocensura da parte dei cittadini nell'esercizio di diritti e libertà fondamentali (c.d. *chilling effect*)¹².

D'altronde, volgendo per un momento lo sguardo al di fuori del contesto italiano, l'espandersi della repressione di forme di dissenso sembra caratterizzare le strategie politico-criminali, e politiche in senso stretto, degli ordinamenti democratici contemporanei, rappresentando, secondo taluni autori, uno dei tratti più evidenti della crisi di legittimazione che essi attraversano¹³. Le strategie messe in atto a tal fine si realizzano, peraltro, all'interno di contesti – fisici, giuridici e tecnologici – che consentono di combinare meccanismi di controllo e contrasto di pubbliche manifestazioni “tradizionali” e inerenti alla gestione della piazza e dei pubblici spazi con forme di sorveglianza e di *profiling* dei manifestanti sempre più pervasive, con il rischio di *chilling effect* che evidentemente si acutizza¹⁴.

Si tratta, dunque, di uno scenario a elevata complessità, frastagliato, stratificato e partecipe di movimenti a carattere sovranazionale o financo globale. In questa sede,

Costituzione. Criticità e possibili rimedi, in RIDPP 2025, 217 ss.; L. Pepino, *La criminalizzazione di dissenzienti e attivisti in Italia*, in QuestG 2025, 64 ss., nonché E. De Franco, *La repressione del dissenso politico nel “pacchetto sicurezza” del 2025*, ivi, 74 ss.; F. Montanaro – S. Porfido, op. cit., 54-57.

¹¹ R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà*, cit., 847 ss.

¹² Sul fenomeno del *chilling effect*, nella dottrina più recente, N. Recchia, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino 2020, 252 ss.

¹³ Cfr. A. Di Ronco - R. Selmini, *Criminalisation of Dissent in Times of Crisis*, Londra 2024. V. anche X. Chiaromonte - R. Selmini, *La criminalizzazione del dissenso*, in *Devianza e questione criminale*, a cura di T. Pitch, Roma 2022, 249 ss.

¹⁴ Cfr. ad es. il *brief* dell'International Centre for-not-for-profit law - ICNL, *Protesting in an Age of Government Surveillance. Legal Reforms to Protect Demonstrators in the United States*, in www.icnl.org, 1 febbraio 2023.

con ambizioni più modeste, si tenterà di mettere a fuoco come anche il caso italiano si inserisca in un simile orizzonte, puntando l'attenzione soprattutto sul ruolo svolto dalle misure di prevenzione personale amministrative nella repressione di forme di manifestazione del pensiero e del dissenso. Accanto, infatti, agli inasprimenti punitivi tradizionali, si assiste a un crescente ricorso a strumenti appannaggio dell'autorità amministrativa e di sicurezza, capaci di porsi come avamposto repressivo di particolare efficacia – in via tanto diretta quanto indiretta, per ritornare alla distinzione accennata in precedenza. Un “ritorno all'antico”, verrebbe da dire, se si tiene conto del fatto che, prima dell'avvento della Costituzione repubblicana, le misure di prevenzione svolgevano – tra le altre – anche la funzione sostanziale di contrastare il dissenso politico¹⁵.

In questa prospettiva, assume rilevanza in modo particolare l'ultimo dei più recenti decreti sicurezza, che, nel collocarsi sulla scia del primo, si avvale in maniera decisa delle misure di prevenzione atipiche nel contrasto all'azione dei manifestanti, introducendo il fermo preventivo di polizia ed estendendo l'ambito applicativo del c.d. DASPO urbano. Due soluzioni a loro volta inserite in un impianto normativo che elegge il manifestante e l'attivista politico a nuovo “tipo” di autore. Una prospettiva che si salda in maniera lineare con la capacità delle misure di prevenzione personale di indirizzarsi verso la neutralizzazione di tipologie di autori considerati pericolosi, in virtù della loro duttilità applicativa nonché dell'assenza o comunque del carattere residuale del controllo giurisdizionale, cui si aggiungono gli effetti di criminalizzazione secondaria derivanti dalla violazione delle misure medesime¹⁶.

¹⁵ Così F. Palazzo, *Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione ante-delictum*, in www.discrimen.it, 12 settembre 2018, 3. Per una ricostruzione storica delle misure di prevenzione in Italia, cfr., tra i tanti, I. Mereu, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia “liberale” (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno*, Milano 1975, a cura del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, 197 ss.; G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967, spec. 123 ss.; M. Pavarini, *Il “socialmente pericoloso” nell'attività di prevenzione*, in *RIDPP* 1975, 395 ss.; L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari 1990, 818 ss. Più recentemente, T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa 2014; L. Lacchè, *Uno “sguardo fugace”. Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *RIDPP* 2017, 413 ss.; A. Manna, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa 2019, 29 ss.

¹⁶ Sul tema delle misure di prevenzione si è incentrato il V Convegno Nazionale Associazione italiana dei Professori di Diritto Penale, dal titolo “Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto”, tenutosi a Milano il 18 e 19 novembre 2016, le cui relazioni sono state pubblicate in *RIDPP* 2017, 399 ss. Sul tema, all'interno di una vastissima bibliografia, cfr. almeno G. Fiandaca, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *DigDPen* 1994, 110 ss.; D. Petrini, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli 1996; M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino 2008. Tra i lavori monografici più recenti, cfr. A. Martini, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Torino 2017; F.P. Lasalvia, *La prevenzione ragionevole. Le misure di*

Le scelte da ultimo attuate dall'esecutivo, e confermate dal legislatore, si rivelano a loro volta allineate, in certa misura almeno, con l'utilizzo che nella prassi già viene fatto di talune misure di prevenzione personale tipiche. Ne sono testimonianza alcuni casi inerenti all'istituto del foglio di via obbligatorio, applicato strumentalmente, come riconosciuto in alcune decisioni di tribunali amministrativi, nei confronti di manifestanti e attivisti in reazione a pur legittime azioni di manifestazione del pensiero.

In materia, inoltre, è da ultimo intervenuta la Corte costituzionale, con due arresti che si muovono su un crinale sottile tra conservazione dell'esistente e apertura a maggiori tutele, in particolare di tipo giurisdizionale, cui è pertanto necessario destinare un'attenta analisi.

Si ritiene dunque utile esaminare le norme che concretizzano la strategia di repressione del dissenso prima nel decreto sicurezza del 2025 (par. 2) e poi in quello del 2026 (par. 3), prima di guardare agli esempi che emergono dalla prassi e che riguardano in particolar modo l'applicazione del foglio di via obbligatorio (par. 4), esaminato anche alla luce dei recenti arresti della Corte costituzionale, incluso quello sul DASPO c.d. anti-rissa (par. 5), prima di tentare di tracciare alcune, inevitabilmente parziali e provvisorie, considerazioni conclusive (par. 6).

2. Muovendo dal d.l. 11.4.2025 n. 48, convertito in l., con modifiche, dalla l. 9.6.2025 n. 80, l'elezione del manifestante e attivista a tipo di autore da contrastare avviene mediante il ricorso a tecniche normative molteplici¹⁷.

Infatti, si può in primo luogo osservare un intervento diretto su fattispecie riconducibili a delitti di opinione, come avvenuto, ad esempio, con l'introduzione dell'aggravante del delitto di istigazione a disobbedire alle leggi di ordine pubblico (art. 415 Cp), quando il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario o a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute. Un inasprimento sanzionatorio, rispetto a un'ipotesi di per sé già problematica, che mostra una "pre-comprensione" negativa dei fatti che coinvolgono la popolazione detenuta, e che risulta potenzialmente applicabile a quelle forme di manifestazione di solidarietà alle persone detenute che includano messaggi di disobbedienza alle leggi.

In tal senso, pur apparentemente esulando dall'ambito della presente indagine, va

prevenzione personali tra legalità e proporzionalità, Roma 2022.

¹⁷ M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 881 ss.

comunque fatta menzione del nuovo reato di «Rivolta all'interno di un istituto penitenziario» (art. 415 *bis* Cp). La fattispecie introduce, infatti, un delitto di mera disobbedienza, collocandosi tra quelle norme che «minano, o almeno si prestano ampiamente, alla repressione delle più svariate forme di dissenso»¹⁸. Oltre a individuare la «rivolta» nell'azione di (anche solo) tre persone detenute, integranti minaccia, violenza o «resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza», vi è, con riguardo a questo ultimo aspetto, l'inedita espressa criminalizzazione della resistenza passiva – pur al ricorrere di talune condizioni ulteriori. Così, il contesto carcerario – e, più ampiamente, quello detentivo, giacché un'omologa fattispecie è introdotta con riguardo di coloro che siano trattenuti in un Centro di permanenza e rimpatrio o in un c.d. *hotspot*¹⁹ – diviene un laboratorio dove sperimentare soluzioni nuove per punire in modo esteso forme minimamente organizzate di dissenso, anche «passivo»²⁰.

Anche la criminalizzazione del blocco stradale o ferroviario c.d. personale si inserisce nel medesimo solco. Si porta infatti a compimento una ri-penalizzazione, iniziata con il d.l. n. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini) relativamente al blocco reale – ossia realizzato mediante l'interposizione di veicoli o oggetti – dopo che entrambe le ipotesi erano state oggetto di depenalizzazione sul finire degli anni '90, proprio sulla base dell'assunto che si tratti di condotte di pacifica manifestazione del pensiero. Si reintroduce dunque un delitto sostanzialmente di mera disobbedienza, in quanto privo di un'offensività tale da giustificare una risposta penalistica, diretto a contrastare forme diffuse di manifestazione del dissenso²¹. Al riguardo, non si ignora come il

¹⁸ Così E. Dolcini, *op. cit.*

¹⁹ Si tratta del nuovo comma 7.1 dell'art. 14 Tullim, introdotto dall'articolo 27 del decreto sicurezza. Per un'analisi di tale reato, con particolare attenzione agli elementi che lo differenziano dal nuovo art. 415 *bis* Cp, all'interno di un'analisi che lo colloca nelle più ampie scelte effettuate in tema di politiche migratorie, cfr. L. Ricci, *op. cit.*, 44-76.

²⁰ Lo nota, ad es., M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in www.sistemapenale.it, 27 maggio 2024, recante il testo dell'audizione alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati.

²¹ Anche la nota del 3 ottobre 2024 redatta dall'Associazione Italiana Professori di Diritto Penale - AIPDP evidenzia come la trasformazione della condotta di blocco stradale da illecito amministrativo a delitto costituisca una forma di repressione del dissenso (p. 2). Sul tema, B. Pattera, *La "ripenalizzazione" del blocco stradale nel "decreto sicurezza": la criminalizzazione del dissenso alla prova delle garanzie costituzionali*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 gennaio 2026. A questo riguardo, si segnala che, di recente, la Procura della Repubblica di Torino, nell'ambito di un procedimento penale relativo alla condotta di circa duecento persone che «in occasione di una manifestazione di protesta contro l'eccidio in corso nella striscia di Gaza, impedivano la libera circolazione lungo il raccordo della tangenziale Torino-Caselle, ostruendolo con il proprio corpo», ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma che, appunto, punisce come delitto il

moltiplicarsi di blocchi stradali personali, ad opera soprattutto di giovani attivisti per il clima, disposti in catene umane su tangenziali e arterie principali della città, particolarmente invise a una parte della cittadinanza per i disagi causati alla circolazione ordinaria, possa aver inciso su tale scelta anche in ottica di aggregazione del consenso²².

Di segno diverso risultano quelle ipotesi soggettivamente caratterizzate, per cui la condotta assume un disvalore ulteriore in ragione dell'intento perseguito dal suo autore: è il caso dell'aggravante ai delitti di violenza o minaccia o resistenza a pubblico ufficiale «se la violenza o la minaccia è commessa al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici» (art. 339, co. 4, Cp). Una norma evidentemente destinata a trovare applicazione nei confronti dei vari movimenti No Tav, No Tap, No ponte ecc.²³.

Infine, il reticolo normativo "anti-manifestanti e attivisti" si produce in una criminalizzazione da contesto²⁴, nel senso di punire più severamente quei fatti di reato realizzati in occasione di manifestazioni pubbliche. È il caso della fattispecie di danneggiamento (art. 635 Cp)²⁵, già interessata da modifiche ad opera del d.l. n. 53/2019 (c.d. Decreto Salvini *bis*), che aveva nuovamente criminalizzato il danneggiamento semplice e dettato una disciplina autonoma e più severa per quello in occasione di manifestazioni pubbliche, punito con pena pecuniaria fino a 10.000 euro, limite edittale ben più alto del massimo sanzionatorio previsto per i reati contro il patrimonio. Il d.l. n. 48/2025, oltre a inasprire ulteriormente la sanzione, ha aggiunto una circostanza aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi con violenza o minaccia, ipotesi punite con la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni e la multa fino a 15.000 euro. Com'è stato notato, i concetti di violenza o minaccia, già richiamati nella forma semplice del danneggiamento ai sensi del comma 1 dell'art. 635

blocco stradale personale, per contrasto, *in primis*, con i diritti di riunione (art. 17 Cost.) e sciopero (art. 40 Cost.). La memoria è disponibile su www.giurisprudenzapenale.com, 5 giugno 2026.

²² Lo nota, ad es., F. Forzati, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in www.archiviopenale.it, 15 dicembre 2023, 11.

²³ «In quest'ultima disposizione si coglie in modo evidente un punto di connessione tra la difesa dell'autorità e il rafforzamento della tutela penale contro espressioni di dissenso»: così, R. Cornelli, *La difesa dell'autorità come urgenza politico-criminale*, in *DPP* 2025, 899.

²⁴ M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 882 ss.

²⁵ V. in particolare F. Montanaro – S. Porfido, *op. cit.*, *passim*, la cui analisi, muovendo dalla disamina puntuale delle novazioni legislative in materia, evidenzia una rifunzionalizzazione delle norme in questione, in chiave di contenimento del dissenso e di governo del conflitto sociale.

Cp, sono interpretati in senso ampio dalla giurisprudenza, la quale ritiene altresì sufficiente la sussistenza di un semplice nesso temporale tra tali condotte e quelle di danneggiamento, non richiedendo tra le stesse un rapporto di strumentalità²⁶. Circostanze che rendono altamente probabile una contestazione delle ipotesi in forma aggravata.

Un intervento affine a quello che ha interessato il danneggiamento è quello relativo al deturpamento o imbrattamento di cose mobili altrui di cui all'art. 639 Cp, norma già interessata, nell'immediato passato, da una modifica diretta a contrastare l'attività di manifestanti e attivisti. Con la legge n. 6/2024, non a caso denominata "contro gli eco-vandali", si è prevista un'ipotesi sanzionata più gravemente nel caso in cui il fatto è «commesso su teche, custodie e altre strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico».

Una norma che pare nuovamente calibrata in reazione alle proteste attuate negli ultimi tempi, soprattutto dagli attivisti per il clima, con iniziative spesso rivolte verso beni culturali di estrema rilevanza, dal forte impatto simbolico, ma generalmente sprovviste di capacità offensiva e caratterizzate dalla temporaneità degli effetti, quindi insuscettibili di essere ricondotte al danneggiamento o deturpamento e imbrattamento. L'ampliamento della portata applicativa della fattispecie anche alle strutture preposte a ospitare il bene culturale intende quindi colmare un (malinteso) deficit di tutela rispetto ad azioni di protesta politica²⁷.

Con il d.l. n. 48/2025 si è poi aggiunta una nuova ipotesi, in base alla quale si punisce con la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi e la multa da 1.000 a 3.000 euro il fatto se commesso su beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche e con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene. Si tratta di una fattispecie soggettivamente connotata, incentrata sulle

²⁶ M. Pelissero, *op. ult. cit.*, 883.

²⁷ A. Cortimiglia, *Eco-vandali*, in www.studiquestionecriminale.wordpress.it, 27 febbraio 2024. V. anche G. Balbi, *op. cit.*, 45, il quale rinviene in tale aggiunta normativa un chiaro esempio della «logica parossistica del "costruire" i reati attorno a specifiche tipologie di proteste, e dunque di una criminalizzazione del dissenso perseguita per il tramite dell'incremento del carico sanzionatorio». Ampiamente, cfr. altresì F. Montanaro – S. Porfido, *op. cit.*, 27-28.

«finalità di contestazione e dissenso»²⁸, che tradisce un «*horror vacui*»²⁹ rispetto a possibili vuoti di tutela, come denota il richiamo a concetti dalla portata amplissima e indeterminata quali l'onore, il decoro e il prestigio dell'istituzione. Si completa in tal modo un mutamento nell'oggetto di tutela della fattispecie, dal patrimonio ai beni culturali e al decoro urbano, fino, appunto, alla tutela dell'onore, del prestigio e del decoro delle istituzioni pubbliche, che conferisce un'inedita centralità a un delitto tradizionalmente concepito per trovare un'applicazione residuale rispetto a quella del danneggiamento e inerente, in sostanza, a fatti bagatellari³⁰.

Da questa rapida ricognizione emerge con nettezza come l'intervento penale realizzato con il decreto sicurezza del 2025 si indirizzi contro un tipo di autore quale è il manifestante, mediante l'introduzione di nuovi reati o di circostanze aggravanti o prevedendo trattamenti sanzionatori più severi di reati già esistenti, avendo di mira sia quei comportamenti che assumono un significativo disvalore in quanto tenuti in occasione di manifestazioni sia quelli che, alla luce del dato empirico-criminologico, risultano strettamente connessi alla manifestazione del pensiero e del dissenso politico.

A tale corredo normativo si saldano le previsioni dirette a rafforzare la tutela delle forze dell'ordine, che risultano essere, in linea schematica, di due tipologie³¹. La prima riguarda le norme che offrono una tutela "in negativo", nel senso che puniscono più severamente i reati in cui il soggetto passivo sia un rappresentante delle forze dell'ordine. Si fa riferimento, in particolare, alla nuova aggravante in caso di minaccia o violenza o resistenza a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza (artt. 336 e 337 Cp), e all'estensione dell'ambito applicativo dell'art. 583 *quater* Cp agli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, con un ampliamento rispetto alla precedente formulazione, che riguardava i soli pubblici ufficiali in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive³².

La seconda tipologia di norme concerne quelle capaci di offrire forme di tutela "in

²⁸ Corte di Cassazione, Ufficio Massimario, *Relazione su novità normativa Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, in www.questionegiustizia.it, 28 giugno 2025.

²⁹ M. Pelissero, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 885.

³⁰ V. ad es. A. Barazzetta, sub art. 639 Cp, in *Commento Forti Riondato Seminara*⁷, Milano 2024, 2863 ss.

³¹ R. Bartoli, *Di sicuro c'è solo questo: si è tornati a incriminare l'esercizio di libertà*, cit., 857.

³² Sulle problematiche di coordinamento tra tale innesto normativo e la circostanza aggravante di cui all'art. 576, n. 5 *bis*) Cp, v. G.L. Gatta, *Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1 Cp): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis Cp e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime?*, in www.sistemapenale.it, 22 aprile 2025.

positivo”, a partire dall’istituzione di un fondo per coprire le spese legali sostenute da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria e dai vigili del fuoco, indagati o imputati nei procedimenti riguardanti fatti inerenti al servizio svolto. Tale iniziativa si inserisce in un quadro di interventi che comprende l’estensione delle condotte di reato scriminabili che possono compiere gli operatori dei servizi di informazione, per finalità istituzionali e su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, a ulteriori fattispecie concernenti reati associativi per finalità, tra le altre, di terrorismo, nonché l’introduzione di *bodycam* senza la previsione di codici identificativi – per cui tali strumenti sono dunque concepiti a tutela delle forze dell’ordine e del loro operato, piuttosto che dei cittadini –, o l’autorizzazione per gli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza alcune tipologie di armi quando non sono in servizio³³.

Il quadro che se ne ricava è di un deciso *favor* espresso dal legislatore nei confronti dei rappresentanti delle forze dell’ordine e di coloro che sono concretamente impegnati nella gestione dell’ordine pubblico. Da questa prospettiva, la sicurezza perseguita dal decreto legge avviene mediante la protezione della pubblica autorità, impersonata da pubblici ufficiali e forze di pubblica sicurezza. Così, se la dottrina ha da tempo osservato come il ricorso alla sicurezza «come criterio di selezione di tipi criminosi si rivela un po’ simile al valore dell’“obbedienza come tale” di antica memoria»³⁴, la sua saldatura al rispetto dell’autorità esplicita ancora di più una simile relazione, aprendo le porte a un diritto penale d’autore e della mera disobbedienza.

3. Il secondo pacchetto sicurezza, contenuto nel d.l. 24.2.2026 n. 23, convertito in l., con modifiche, dalla l. 24.4.2026 n. 54, impone un’accelerazione nella direzione del contrasto di forme di dissenso mediante l’introduzione di nuovi congegni *lato sensu* repressivi che vedono come principale destinatario il manifestante, oltre che attraverso forme di tutela ulteriori a beneficio delle forze dell’ordine³⁵.

³³ Per un commento a tali norme, R. Cornelli, *La difesa dell’autorità come urgenza politico-criminale*, cit., 901-904.

³⁴ F. Palazzo, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *QuestG* 2006, 673.

³⁵ Oltre alla relazione dell’ufficio del massimario della Corte di cassazione, *Relazione su novità normativa. 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* (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54), 13 maggio 2026, in www.sistemapenale.it, 19 maggio 2026, per un primo commento al d.l. n. 23/2026 v. M. Riverditi, *I profili penali del «pacchetto sicurezza» 2026: prime osservazioni sul decreto-legge 24 febbraio 2026*, n. 23, in *Giuris. pen. web*, 2026, 1 ss., nonché P. Bernardoni, *Decreto sicurezza* (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve

Dal primo punto di vista, risalta soprattutto il ricorso a misure di prevenzione amministrativa e di polizia, che combinano – com'è caratteristico di tali misure – anticipazione dell'intervento e sottrazione al controllo preventivo dell'autorità giudiziaria. Si tratta, com'è agevole intuire, di soluzioni che richiedono un particolare rigore dal punto di vista dell'individuazione normativa dei presupposti applicativi, ancor più nel momento in cui la loro applicazione incide sull'esercizio delle libertà fondamentali di riunione e di manifestazione del pensiero, esposte a un grave rischio di compressione di fronte a un esercizio discrezionale del potere di polizia.

La novità probabilmente più dirompente è quella prevista all'art. 7 del decreto, che introduce la misura di prevenzione atipica del c.d. fermo preventivo di polizia. Si prevede, in particolare, che gli agenti e ufficiali di polizia, nel corso di operazioni svolte in occasione di manifestazioni pubbliche, possano disporre l'accompagnamento coattivo nei propri uffici di persone sospettate di poter mettere in pericolo il pacifico svolgimento della manifestazione al fine di svolgere gli accertamenti di polizia e potendo trattenere la persona fino a 12 ore³⁶.

L'accompagnamento coattivo può essere disposto solo «in presenza di un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica», e la valutazione della pericolosità della persona va desunta «in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto», questi ultimi ricavabili dal possesso di armi o di strumenti atti ad offendere, o di mezzi e oggetti utilizzabili per travisamento o altre azioni violente, nonché «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».

A questi presupposti applicativi ampi e indeterminati si accompagna un controllo da parte dell'autorità giudiziaria piuttosto limitato: il pubblico ministero deve essere immediatamente informato dell'accompagnamento e delle condizioni che lo giustificano, potendo ordinare il rilascio laddove ritenga che queste non sussistano, altrimenti sarà poi informato del rilascio al termine dell'applicazione della misura³⁷.

analisi dei profili penali e processuali, ivi, 3 marzo 2026.

³⁶ T. Perrella, *Il nuovo fermo preventivo di polizia: sicurezza pubblica, diritti fondamentali e prospettive di riforma*, in www.sistemapenale.it, 30 marzo 2026; N. Rossi, *Il fermo preventivo di polizia. Il leitmotiv della sicurezza, i diritti a rischio*, in www.questionegiustizia.it, 24 aprile 2026.

³⁷ N. Rossi, *op. cit.*, ritiene che, rispetto a una misura che ricade «nelle previsioni costituzionali dell'art. 13 della Costituzione [...] la vigilanza del pubblico ministero nel corso del fermo – che potrebbe rivelarsi utile per evitare pericolosi e generalizzati sconfinamenti nel ricorso alla misura di prevenzione – non può rappresentare l'unica forma di controllo di legalità».

I primi commenti al decreto, ancor prima della conversione in legge, hanno posto in risalto la dimensione problematica dell'istituto, sotto molteplici punti di vista. Anzitutto, si segnala la mancata tipizzazione delle condotte che possano essere oggetto di valutazione in ordine alla sussistenza dei «fondati motivi» che la persona possa impedire lo svolgimento pacifico della manifestazione, con il concreto rischio di dare importanza soverchiante ai precedenti penali o alle precedenti segnalazioni di polizia, così aprendo il campo ad automatismi applicativi incentrati su di una «colpa d'autore»³⁸. Ancora, non sono chiarite le finalità cui è preposta la misura, atteso che il trattenimento è strumentale a generici controlli di polizia. A questi argomenti, come già accennato, si aggiungono quelli che fanno notare come, dinnanzi a una restrizione della libertà personale, non sia previsto un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria.

Al medesimo art. 7 del decreto, si estende altresì il raggio applicativo delle perquisizioni «sul posto», ossia esperibili senza previo decreto dell'autorità giudiziaria per particolari ragioni di necessità e urgenza, ora consentite nell'ambito dei «servizi espletati in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico» e delle «operazioni di polizia anche destinate alla prevenzione di reati che turbino l'ordine e la sicurezza pubblica in luoghi caratterizzati da un consistente afflusso di persone». Se questa innovazione non pare caratterizzata da una reale portata ampliativa, giacché si ritiene che le situazioni indicate già potessero rientrare nel concetto di «operazioni di polizia», assume una capacità sicuramente espansiva la modifica relativa agli oggetti che possono essere ricercati³⁹, che ora ricomprende, accanto ad armi ed esplosivi, anche strumenti atti ad offendere. A ciò si aggiunge la nuova previsione di richiedere che l'atteggiamento o la presenza del soggetto «appaiano costituire un pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale», in un senso in questo caso restrittivo rispetto alla precedente formulazione, limitata alla non apparente giustificabilità. Tuttavia, anche alla luce di quest'ultima specificazione, si delinea un istituto in grado di conferire un potere a elevato tasso di discrezionalità agli agenti delle forze dell'ordine, la cui istituzionalizzazione rispetto a scenari in cui avvengono manifestazioni pubbliche rende il quadro ancor più problematico⁴⁰.

La tendenza a espandere l'area di intervento di polizia o amministrativo in relazione alle condotte dei manifestanti emerge anche alla luce dell'interpolazione normativa

³⁸ T. Perrella, *op. cit.*

³⁹ P. Bernardoni, *op. cit.*

⁴⁰ M. Riverditi, *op. cit.*, 16.

operata in materia di c.d. DASPO urbano. Infatti, si prevede oggi la possibilità che il questore disponga il divieto di accesso a determinati luoghi anche nei confronti di chi, nei precedenti 5 anni, è stato condannato o anche solo denunciato per una serie di reati commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico (si veda il nuovo art. 10 co. 3 bis d.l. 14/2017).

Questo innesto va letto alla luce di due ulteriori novità: da un lato, la previsione dell'arresto in flagranza differita anche per i danneggiamenti di cui al co. 3 dell'art. 635 Cp, ossia realizzati in occasione di manifestazioni pubbliche o aperte al pubblico⁴¹. Dall'altro, la "istituzionalizzazione" del potere prefettizio di istituire le c.d. zone rosse⁴², ossia specifiche zone urbane caratterizzate da ripetuti episodi di illegalità o criminalità, dalle quali disporre l'allontanamento di persone denunciate nei precedenti cinque anni per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio o aggravati per motivi razziali, etnici, religiosi, di odio o discriminazione, o per reati in materia di stupefacenti o armi, qualora tali persone tengano «comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, che impediscono la libera e piena fruibilità delle stesse e determinano una situazione di concreto pericolo per la sicurezza» (si vedano i nuovi commi 3 bis e 3 ter dell'art. 9, d.l. n. 14/2017).

L'estensione del DASPO urbano ai manifestanti si colloca dunque in un punto di convergenza tra la progressiva equiparazione di tale categoria a quella dei "violenti da stadio", con la conseguente replica degli strumenti giuridici adottati nel corso del tempo per contrastarli – DASPO e arresto in flagranza differita – e la predilezione per una prevenzione amministrativa "situazionale"⁴³, che ambisce a controllare delle zone "a vigilanza rafforzata" o comunque dalle quali escludere soggetti considerati pericolosi, così da garantirne la sicurezza.

Ancora, focalizzando ulteriormente lo sguardo sulla misura del DASPO, è noto

⁴¹ Sulla progressiva estensione applicativa delle ipotesi di "flagranza differita", già realizzata con il d.l. n. 48/2025, v. G. Balbi, *op. cit.*, 32 ss. Cfr. anche K. La Regina, *Flagranza differita: tra dinamiche operative e tutela dei diritti fondamentali*, in *QuestG* 2025, 189 ss.; S. Tognazzi, *Flagranza differita: nuove ipotesi applicative e persistenti dubbi di legittimità costituzionale*, *ivi*, 195 ss.

⁴² Si riconosce, infatti, per via legislativa, un potere finora esercitato sulla base dell'art. 2 TULPS, e oggetto nel 2024 di una specifica direttiva da parte del Ministero dell'Interno volta a disciplinarne l'utilizzo. Sul tema, S. Greco, *Libertà e sicurezza urbana: il modello delle zone rosse nel prisma costituzionale*, in *federalismi.it* 2026, 33 ss.

⁴³ Così F. Borlizzi, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, in *Antigone* 2022, 4. Nella dottrina penalistica, sulla teoria della prevenzione situazionale, v. M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario*, *cit.*, 22 ss. Nella letteratura criminologica, v. ad es. R. Selmini, *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive*, in *Rapporto sulla criminalità in Italia*, a cura di M. Barbagli, Bologna 2003, 611 ss.

come la disciplina che lo caratterizza abbia seguito un'evoluzione capace di assorbire e modificarsi in maniera elastica rispetto alle pulsioni securitarie che hanno segnato il diritto penale sostanziale degli ultimi tempi. Introdotto sul finire degli anni '90 per contrastare la criminalità degli "hooligans" – insieme a ulteriori strumenti come, ad esempio, la c.d. diffida – la ormai non così breve e sicuramente articolata storia del Divieto di Accesso a manifestazioni SPOrtive mostra plasticamente come soluzioni escogitate per far fronte a supposte emergenze vadano soggette a un processo di incistamento e progressiva estensione ad aree non coinvolte dalla disciplina originaria, ribaltando il rapporto regola-eccezione che pure ne era a fondamento⁴⁴.

Così, dopo un già iniziale irrigidimento della disciplina, la misura ha conosciuto una rifunzionalizzazione nel senso della tutela della sicurezza urbana, quale «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città»⁴⁵, traducendosi in divieti di avvicinamento e stazionamento in particolari aree della città rivolti a soggetti «che ripropongono in veste nuova le categorie dei soggetti pericolosi (occupatori abusivi di spazi, clochard, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio, "bagherini")»⁴⁶.

Ciò è avvenuto a partire dal decreto sicurezza "Minniti" (d.l. n. 14/2017, convertito in l. dalla l. n. 48/2017) ed è poi proseguito negli anni successivi, durante i quali la disciplina del c.d. DASPO urbano – formula ampia e che racchiude una serie di diverse misure di DASPO – si è mossa lungo la medesima traiettoria dell'irrigidimento, anche in relazione alla violazione della misura, della risposta penale e dell'estensione dell'ambito applicativo, secondo un percorso di specchiamento rispetto all'emergenza politico-criminale del momento⁴⁷.

È il caso del DASPO c.d. anti-rissa, applicabile nei confronti di persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi. Introdotto con d.l. n. 113/2018 (convertito in l. dalla l. n. 132/2018), è stato presentato alla pubblica opinione come DASPO "Willy", ossia in reazione all'omicidio del giovane Willy Monteiro Duarte, ucciso a Colleferro a calci e pugni

⁴⁴ Cfr., ad es., A. Ciervo, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, in *QuestG* 2025, 171 ss.; G. Trombetta, *La (non) resistibile ascesa del D.A.SPO*, in *federalismi.it* 2022, 218 ss. Più ampiamente, M.F. Cortesi, *D.A.SPO. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *DigDPen*, Milano 2018, 229 ss.

⁴⁵ M. Pelissero, *Daspo urbano: i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale*, in *Antigone* 2022, 3.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ V. ad es. F. Curi, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, in *www.penaledp.it*, 12 febbraio 2021.

dopo essere intervenuto in difesa di un amico aggredito. Analogamente, il più recente “decreto Caivano” (d.l. n. 123/2023, in l. dalla l. n. 159/2023), così denominato perché adottato all’indomani dell’emersione dei fatti di violenza sessuale di gruppo perpetrati anche da parte di minorenni nei confronti di ragazzine di 10 e 12 anni e occorsi, appunto, nella località di Caivano, in Campania, prevede, tra le altre cose, la possibilità di disporre il DASPO urbano anche nei confronti dei minori che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età⁴⁸.

L’adeguamento normativo del DASPO nel senso di includere, di volta in volta, nuovi tipi di autore, sulla falsariga di quanto compiuto al livello del diritto penale sostanziale, dà la misura della centralità delle misure di prevenzione personale nell’arsenale adoperato dal legislatore per la tutela della sicurezza. L’inclusione di manifestanti e attivisti non può quindi cogliere di sorpresa. La possibilità di ordinare l’allontanamento e di vietare l’accesso a persone anche solo denunciate per talune categorie di reati costituisce uno strumento di intervento particolarmente efficace, anche in virtù della sua immediatezza, corroborata dall’assenza di un controllo giudiziario, se non per quelle ipotesi considerate più gravose. Allorché applicato nei confronti dei manifestanti, il DASPO urbano determina l’impossibilità, per il destinatario, di prendere parte alle manifestazioni, con un’esclusione dallo spazio fisico in cui avviene la contestazione e la manifestazione del dissenso⁴⁹ coerente con l’idea di una prevenzione amministrativa attuata mediante la creazione di zone ad accessibilità limitata, secondo logiche di frammentazione e “fortificazione” di particolari aree della città⁵⁰.

4. A ben vedere, nell’espungere da alcune zone della città soggetti pericolosi, il DASPO declina all’interno del contesto urbano ciò che un’altra misura di prevenzione amministrativa quale il foglio di via ha da tempo realizzato in una dimensione

⁴⁸ Per una rapida cronistoria delle evoluzioni della misura del DASPO, sino a quelle più recenti, V. Napoleoni, *Libertà personale vs libertà di circolazione nelle nuove misure di prevenzione personali atipiche*, in *Liber amicorum per Giorgio Lattanzi*, a cura di G. Fidelbo e E. Gallucci, Milano 2025, 415-417.

⁴⁹ Nella medesima ottica va letta la nuova pena accessoria, prevista dall’art. 10 del d.l. n. 23/2026, del divieto di partecipare a pubbliche riunioni e di prendere parte a pubblici assembramenti della medesima natura o tipologia di quelli in occasione o a causa dei quali è stato commesso il reato.

⁵⁰ D’altronde, come le politiche in tema di sicurezza urbana aprissero la strada alla repressione di altre tipologie di soggetti da considerarsi pericolosi, inclusi coloro che manifestano un dissenso politico in spazi pubblici, lo nota R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico: una storia del diritto amministrativo punitivo*, Bari 2020. Più recentemente, in senso analogo, X. Chiaromonte - R. Selmini, *La criminalizzazione del dissenso*, cit., 243 ss.; R. Selmini - A. Di Ronco, *The Criminalization of Dissent and Protest*, in *52 Crime and Justice* 2023, 197 ss.

extraurbana, nel senso di espellere soggetti pericolosi che operano al di fuori del proprio comune di residenza⁵¹.

La sinergia funzionale tra gli istituti, anche nel loro indirizzarsi verso il contrasto a forme di dissenso, troverebbe conferma nel ricorso crescente ai fogli di via obbligatori nei confronti degli attivisti e manifestanti, applicati dal Questore a coloro che (anche semplicemente) partecipano a manifestazioni generalmente non autorizzate – o, meglio, non preavvisate – comportamento che finisce dunque per assorbire il giudizio di pericolosità richiesto dall'art. 2 cod. antimafia. Un trend che pare allora confermare il possibile ruolo di avamposto repressivo delle misure di polizia nel contrasto di manifestanti e attivisti, in considerazione dell'immediatezza con cui vengono applicate e dell'effetto di deterrenza prodotto nei confronti dell'intera comunità *lato sensu* politica cui appartengono i destinatari dei provvedimenti.

La natura strumentale del ricorso a queste misure emerge con particolare nitore se si analizzano le sentenze rese dai Tribunali amministrativi regionali in merito alle richieste di annullamento dei fogli di via obbligatori applicati per la partecipazione a manifestazioni pacifiche. Salvo alcune eccezioni, di cui si darà conto, si tratta di sentenze di accoglimento, fondate, in modo particolare, sulla mancata imputazione, alle persone cui erano stati applicati i fogli di via obbligatori, di specifiche condotte sintomatiche della pericolosità sociale, nel senso di persona predisposta alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 159/2011.

Quest'ultima norma, come noto, qualifica come socialmente pericolosi «coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica». Ebbene, costituisce un orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa quello in base al quale la mera partecipazione a una manifestazione pubblica «di per sé non può essere ritenuta idonea ad attestare la “dedizione” del medesimo a tenere condotte

⁵¹ Sulla misura del foglio di via obbligatorio, v. ad es. AA.VV., *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. Maiello, Torino 2015, 299 ss.; V. Maiello, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in *GI* 2015, spec. 1527; F. Fiorentin, *Le misure di prevenzione personali. Nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Milano 2021, 36 ss.; F. Basile - E. Zuffada, *Manuale delle misure di prevenzione*³, Torino 2026, 124 ss.

offensive per la sicurezza e la tranquillità pubblica, soprattutto in mancanza di una complessiva valutazione della personalità del ricorrente desunta anche dalle abitudini e dallo stile di vita del medesimo» (così, ad es., TAR Toscana 802/2024). Ne consegue che in tutti i casi in cui la misura si fonda sulla semplice partecipazione a una manifestazione non potrà ritenersi adeguatamente motivata in ordine alla pericolosità della persona, e il foglio di via dovrà essere annullato.

È quanto accade in un numero a nostro avviso significativo di casi: pur limitando l'analisi a un orizzonte temporale circoscritto (circa 16 mesi, dal gennaio 2025 all'aprile 2026), e nella consapevolezza che tali sentenze restituiscono uno spaccato parziale, giacché non tutte le misure sono oggetto di ricorso (mentre, in alcuni casi, la valutazione in punto di legittimità dei presupposti è svolta in sede penale, nel giudizio relativo alla sua violazione), dalle banche dati digitali emerge che oltre 40 provvedimenti, resi da differenti TAR, hanno accolto richieste di annullamento dei fogli di via relativi alla partecipazione a manifestazioni pacifiche.

Tali pronunce, come accennato, risultano accomunate dal fondare l'accoglimento del ricorso sulla base del vizio di motivazione dei provvedimenti questorili in punto di valutazione della pericolosità, al contempo offrendo uno spaccato della casistica in cui siffatte misure trovano concreta applicazione.

Le sentenze riguardano fogli di via applicati a persone che hanno partecipato a manifestazioni di natura sindacale, contro la crisi climatica, e in sostegno del popolo palestinese, a cui si aggiunge un caso relativo a una manifestazione "antisistema" (di protesta contro l'Unione Europea, i vaccini, la sorveglianza tecnologica, la transizione climatica ecc.).

Tali vicende consentono ai giudici amministrativi di ribadire alcuni punti fermi in merito al giudizio prognostico di pericolosità ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione. Al riguardo, si ribadisce come, sebbene l'applicazione di una misura di prevenzione non presupponga l'accertamento di una responsabilità penale, ciò non fa «venire meno la necessità di un'attività istruttoria preliminare alla sua adozione, adeguata e sfociante in una motivazione che consenta di comprendere il percorso logico argomentativo seguito dall'Amministrazione»⁵². In particolare, si osserva come «il concetto di soggetto socialmente pericoloso presuppone un giudizio prognostico che prescinde dall'accertamento di fatti di reato in capo al prevenuto, ma, di contro, afferisce a possibili ed attuali comportamenti antisociali individuati secondo obiettivi

⁵² T.A.R. Bologna 16.4.2025 n. 403, in *OneLegale*.

aspetti fattuali ricavabili nei termini di cui al principio del più probabile che non»⁵³. Non è dunque necessario l'accertamento di una condotta immediatamente lesiva di interessi oggetto di tutela penale, «rendendosi sufficiente che, dagli elementi di fatto raccolti, complessivamente e logicamente valutati, emerga una concreta propensione dell'interessato a comprometterli»⁵⁴; nondimeno, il «*minus probatorio* che legittima la funzione preventiva rispetto a quella tipicamente sanzionatoria [...] deve essere compensato dal *quid pluris* che le relative disposizioni richiedono ai fini della integrazione dei relativi presupposti, rappresentato come si è detto da una condizione di “pericolosità” del sottoposto alla misura. Sul punto, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che la valutazione implica necessariamente l'individuazione di specifiche e concrete condotte del destinatario della misura, dalle quali emerga una significativa probabilità di commissione di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose»⁵⁵. Ne risulta, dunque, un dovere di motivazione rafforzato, «attesa la rilevante limitazione della libertà personale e di circolazione dell'individuo determinata dalla misura del foglio di via (artt. 13 e 16 Cost.). Per i provvedimenti aventi natura preventiva, l'obbligo di motivazione difatti è essenziale ad evitare che essi, fondati su fattispecie di pericolo, sanzionino in realtà, arbitrariamente, una colpa d'autore e integrino, così, altrettante “pene del sospetto”»⁵⁶.

In ragione di tali argomentazioni, si esclude allora la legittimità dei fogli di via applicati per la partecipazione «a una manifestazione organizzata non autorizzata né preannunciata alle autorità di pubblica sicurezza, che, seppur non violenta in senso stretto, ha comunque limitato l'accesso al palazzo sede dell'Amministrazione comunale [...], messo in pericolo l'incolumità personale di alcuni attivisti e dei passanti

⁵³ T.A.R. Torino 18.3.2026 n. 599, in *OneLegale*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ T.A.R. Roma 2.10.2025 n. 16984 in *OneLegale*. È evidente che i passaggi qui richiamati riguardano uno dei temi di maggiore criticità relativi alle misure di prevenzione personale, ossia il giudizio di pericolosità sociale, che per rifuggire dal rischio di costruire la fattispecie di pericolosità quale fattispecie di puro sospetto deve ancorarsi alla valutazione oggettiva di fatti, come chiarito sin da C. cost. 4.3.1964 n. 23, in *GiurCost*. La dottrina è tuttavia concorde nel ritenere che il richiamo alla necessità di porre a fondamento della misura elementi di fatto non riesca a far venir meno il carattere duttile e in definitiva indeterminato della prognosi di pericolosità per la sicurezza: così, ad es., G. Balbi, *Le misure di prevenzione personali*, in *RIDPP* 2017, 520 ss.; M. Pelissero, *Le misure di prevenzione*, in *www.discrimen.it*, 13 febbraio 2020, 3-5; A. Martini, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Torino 2017, 81 ss.; F. Consulich, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, in *www.lalegislazionepenale.eu*, 18 marzo 2019. Ritiene che proprio l'ancoraggio ad elementi di fatto tradirebbe la reale funzione svolta dalle misure di prevenzione, nel senso di fungere da sostitutivi della sanzione penale, ma in casi caratterizzati dall'assenza di un adeguato corredo probatorio, S. Moccia, *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, in *www.penaledp.it*, 11 gennaio 2021.

e richiesto un rilevante dispiego di forza pubblica per garantire la sicurezza di tutti e ripristinare l'ordine pubblico»⁵⁷.

Ancora, in una sentenza che accoglie la richiesta di annullamento della misura anche sotto il profilo dell'omissione delle garanzie di procedimento poste a tutela dell'interesse del privato in campo sanzionatorio⁵⁸, si rileva come il foglio di via sia stato applicato in assenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi di pericolosità. I fatti riguardavano una manifestazione organizzata dall'organizzazione ambientalista *Extinction Rebellion* attuata presso il centro congressi dell'Oval Lingotto di Torino in occasione dell'*Aerospace and Defence Meeting* mediante l'esposizione di due striscioni di protesta sul tetto del centro congressi nonché la bandiera della medesima organizzazione. Il Tribunale amministrativo piemontese rileva che «per quanto [la condotta fosse] platealmente dimostrativa, non è contestato in fatto che sia stata posta in essere con modalità di sicurezza né risulta avere arrecato alcuna concreta lesione a persone o cose» per cui da questa non può trarsi un indice di pericolosità del suo autore, neppure alla luce di alcuni precedenti deferimenti all'autorità giudiziaria. E se sotto il profilo soggettivo non si può ritenere la persona dedita alla commissione di reati, sul versante oggettivo «non può ammettersi che sicurezza e tranquillità pubblica siano state in qualche modo turbate da quello che può definirsi [...] semplicemente una manifestazione del pensiero, sì eclatante, ma del tutto non violenta in adesione al movimento ambientalista di cui fanno parte la ricorrente e gli altri partecipanti alla manifestazione»⁵⁹.

Di analogo tenore sono le pronunce rese in relazione ai fogli di via emessi nei confronti di partecipanti a manifestazioni a sostegno del popolo palestinese e contro il genocidio. In un caso, la misura è stata applicata nei confronti di una persona che si trovava in autobus, presumibilmente in direzione di una delle diverse manifestazioni che si tenevano a Roma in quei giorni, e la pericolosità era stata impropriamente fondata a partire da alcuni precedenti di polizia che «oltre che risalenti nel tempo, sono solo genericamente indicati nel provvedimento impugnato, senza alcuna specificazione delle circostanze di fatto dalle quali desumere l'attitudine offensiva di

⁵⁷ T.A.R. Bologna 9.4.2025 n. 403, in *OneLegale*. Di tenore analogo sono gli altri undici provvedimenti relativi ad altrettanti fogli di via applicati in occasione della medesima manifestazione organizzata dagli attivisti per il clima di *Extinction Rebellion* a Bologna.

⁵⁸ In particolare, si censurava la sostituzione della comunicazione di avvio iniziale ex art. 7, l. n. 241/1990, con una «sorta di intervista preordinata all'emanazione del foglio di via obbligatorio».

⁵⁹ TAR Torino 15.1.2025 n. 71, in *OneLegale*.

tali precedenti in relazione ai beni giuridici presi in considerazione dal legislatore»⁶⁰, nonché da circostanze di fatto ulteriori non indicative della dedizione alla commissione di illeciti.

Altre pronunce concernono fogli di via emessi in relazione alla partecipazione a manifestazioni contro l'apertura di un allevamento intensivo⁶¹ – una delle quali anche previamente autorizzata – all'attività di picchettaggio nel contesto di scioperi⁶², e in generale antisistema⁶³.

Si registrano, al contempo, alcune sentenze di rigetto della richiesta, meritevoli anch'esse di attenzione, in particolare quelle rese dal TAR Lazio in relazione ai fogli di via applicati a seguito di una manifestazione organizzata da *Extinction Rebellion* in piazza del Viminale a Roma. Nelle diverse pronunce rese sui ricorsi avverso i provvedimenti, i giudici ritengono che il giudizio di pericolosità alla base della misura sia adeguatamente motivato. In particolare, si osserva che i ricorrenti hanno partecipato alla manifestazione in questione, «svoltasi non solo in maniera illegittima [...] ma altresì in contrasto con l'ordine di scioglimento impartito dall'Autorità»; inoltre, sono stati presi in considerazione precedenti di polizia relativi ad altre manifestazioni inerenti alla violazione degli articoli 18 TuLPS, 340 Cp, 633 Cp.

Queste decisioni paiono discostarsi dai precedenti giurisprudenziali prima richiamati, giacché assegnano rilevanza alla semplice partecipazione alla manifestazione, congiuntamente alla resistenza passiva all'ordine di scioglimento della manifestazione e alla partecipazione in passato a iniziative analoghe. A quest'ultimo riguardo, sebbene sia fatta menzione di «deferimenti all'autorità giudiziaria», tali elementi si ritiene vadano valutati «a prescindere dal successivo esito dei giudizi penali». Ne risulta che il giudizio di pericolosità è interamente fondato sulla pacifica partecipazione a manifestazioni per la tutela climatica e ambientale.

5. Se l'analisi delle sentenze dei TAR dà plasticamente conto della strumentalizzazione cui può andare incontro il foglio di via, la legittimità costituzionale della disciplina tanto di questa misura di prevenzione personale quanto di quella del DASPO, in particolare in relazione alla sua declinazione in senso c.d. anti-

⁶⁰ T.A.R. Roma 22.4.2025 n. 8572, in *OneLegale*.

⁶¹ T.A.R. Torino 4.3.2026 n. 599, in *OneLegale*.

⁶² T.A.R. Venezia 26.11.2025 n. 2235, in *OneLegale*; T.A.R. Venezia, 26.11.2025 n. 2231, in *OneLegale*; Cons. Stato, 23.10.2025 n. 9124, in *OneLegale*.

⁶³ T.A.R. Brescia 24.9.2025 n. 1082, in *OneLegale*.

rissa, è stata al centro di due recenti decisioni della Corte costituzionale (sentenze n. 203/2024 e n. 20/2026).

In entrambi i casi, i giudici rimettenti hanno invocato la violazione del parametro dell'art. 13 Cost., inerente, come noto, alla riserva di giurisdizione rispetto a provvedimenti della pubblica autorità capaci di limitare la libertà personale. Presupposto comune alle questioni, dunque, è che le misure in parola incidano appunto sulla libertà personale e non solo su quella di circolazione, circostanza da cui discenderebbe la necessità di prevedere il coinvolgimento preventivo del giudice penale o, quantomeno, un procedimento di convalida sul provvedimento emanato dall'autorità amministrativa nelle successive novantasei ore.

Focalizzando l'attenzione sulla prima delle questioni, relativa al foglio di via obbligatorio, il giudice rimettente basa la propria argomentazione a partire dal trend evolutivo nell'interpretazione della nozione di libertà personale, che risulterebbe peraltro avallato dal medesimo giudice costituzionale in alcuni precedenti arresti⁶⁴.

A sostegno di questa posizione si pone anche l'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, intervenuta con un *amicus curiae* dove appunto si osserva come, nonostante il carattere relativo e storicamente dato della nozione di libertà personale, che consente un'applicazione a "geometrie variabili" dei principi costituzionali, la stessa vada intesa in senso ampio ai fini dell'applicazione della riserva di giurisdizione⁶⁵. Si tratterebbe, infatti, di una garanzia «strettamente ricollegata, se non addirittura al principio di separazione dei poteri, all'idea di Stato di diritto in cui l'esigenza che le prerogative dell'autorità amministrativa abbiano una base legislativa generale, astratta e determinata non può che essere presidiata dal controllo giurisdizionale»⁶⁶. Da qui discende la necessità di «recepire l'evoluzione in senso ampliativo della nozione di libertà personale»⁶⁷, che non si limita a una mera pretesa di libertà da forme di coercizione fisica, ma anche da quelle capaci di incidere sulla libertà morale del destinatario e sulla sua pari dignità sociale, così determinandone «una sorta di degradazione giuridica»⁶⁸. Questa nozione più estensiva risulterebbe

⁶⁴ C. cost. 29.10.2024 n. 203, in www.cortecostituzionale.it, 17 dicembre 2024. Per un commento, Fr. Mazzacupa, *Libertà personale e misure di prevenzione: la Consulta conserva le partizioni "quantitative"*, in *DPP* 2025, 929 ss.

⁶⁵ AIPDP, *Amicus Curiae - Misura di prevenzione personale del foglio di via*, in www.aipdp.it, 28 giugno 2024, 3. Sul tema delle "geometrie variabili" nel contesto delle misure di prevenzione, ampiamente, Fr. Mazzacupa, *Le pene nascoste*, Torino 2017, 68 ss.

⁶⁶ AIPDP, *Amicus Curiae*, cit., 3.

⁶⁷ Ivi, 4.

⁶⁸ *Ibidem*. Come subito vedremo, il concetto di degradazione giuridica, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, gioca un ruolo centrale ai fini della valutazione dell'ambito di incidenza – libertà personale o

già accolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sin da quelle sentenze, più risalenti, in materia proprio di foglio di via obbligatorio e ammonizione questorile.

Sulla base di questo orientamento, il giudice rimettente – e l'*amicus curiae* – invitano il giudice costituzionale a superare i propri precedenti in materia di foglio di via obbligatorio, tradizionalmente escluso dall'operatività della riserva di giurisdizione, e il cui contenuto, invece, si ritiene sia in grado di determinare quella degradazione giuridica la cui sussistenza impone il rispetto delle garanzie di cui all'art. 13 Cost.

La giurisdizionalizzazione della misura sarebbe d'altronde coerente con la disciplina della convalida giudiziaria prevista non solo per la sorveglianza speciale, ma anche in alcune ipotesi di DASPO sportivo e urbano. Soprattutto, la sua estromissione dalla tutela dell'art. 13 Cost. potrebbe, da un canto, conferire «una patente di legittimità»⁶⁹ a forme di prevenzione dei reati da parte della pubblica autorità svincolate dal controllo giudiziario e, dall'altro, generare un aumento dei «rischi di un uso distorto del foglio di via per far fronte a problematiche diverse dalla prevenzione dei reati [...] con un conseguente *chilling effect* rispetto all'esercizio di diritti fondamentali che la mera possibilità di ricorso al giudice amministrativo non potrebbe efficacemente scongiurare»⁷⁰.

Nonostante questi argomenti, che la Corte mostra di tenere in assoluta considerazione, la sentenza rigetta la questione, giacché si ritiene che il foglio di via obbligatorio non sia una misura restrittiva della libertà personale. Lo stesso avviene con riferimento al divieto di accesso a specifici pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento, con l'eccezione, come si vedrà, dell'ipotesi aggravata di cui al co. 1 *bis* dell'art. 13 *bis*, d.l. n. 14/2017, la quale estende il divieto all'intera area provinciale⁷¹.

Si conferma, dunque, l'orientamento consolidato, ribadito a più riprese dal giudice costituzionale, particolarmente attento a fondare la decisione in conformità ai propri precedenti e a non intaccare l'assetto complessivo della disciplina delle misure di prevenzione personale, con particolare riferimento al crinale che separa quelle

libertà di circolazione – della misura.

⁶⁹ AIPDP, *Amicus Curiae*, cit., 7.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ In quest'ultimo caso, «l'estensione del divieto, potenzialmente a tutti i pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento dell'intero territorio provinciale, l'indeterminatezza della misura che si estende anche agli spazi circostanti ai locali, la possibile incidenza sul luogo di dimora abituale del prevenuto, unitamente alla durata della misura e al regime sanzionatorio previsto in caso di violazione, comportano un'afflittività tale da configurare una restrizione della libertà personale».

appannaggio dell'autorità amministrativa e sottratte al controllo del giudice penale da quelle invece inserite nel circuito penale.

Il criterio discrezionale è imperniato sulla tipologia degli obblighi imposti al destinatario della misura: affinché operi la garanzia della riserva di giurisdizione, non è sufficiente che questi incidano sulla libertà morale della persona interessata dal provvedimento, ma è altresì necessario che siano «di tale intensità da poter essere equiparati a un vero e proprio assoggettamento della persona all'altrui potere»⁷². Si aggiunge, in tal modo, alla valutazione di natura qualitativa, relativa all'impatto sulla libertà morale della persona interessata dal provvedimento ai fini della verifica della sussistenza di una degradazione giuridica, una di natura quantitativa, volta a "pesare" la gravosità degli obblighi imposti alla persona⁷³.

Il foglio di via obbligatorio comporterebbe, in ultima istanza, il divieto di fare ritorno, per un certo periodo di tempo, nel Comune dal quale si è stati espulsi, lasciando intatta la libertà di frequentare qualsiasi altro luogo all'infuori di quel Comune medesimo⁷⁴. Discorso analogo è compiuto riguardo al DASPO c.d. anti-rissa, che si limiterebbe a prevedere un divieto di accesso a specifici locali di pubblico accesso e pubblico trattenimento. *A contrario*, la sua forma aggravata, capace di estendere il divieto, in linea potenziale, a tutti i locali dell'area provinciale, assumerebbe invece una gravosità tale da integrare il parametro richiesto perché operi la riserva di giurisdizione.

A sostegno di questa soluzione, la Corte richiama, come accennato, i propri

⁷² C. cost. 29.10.2024 n. 203, cit., par. 4.1.

⁷³ Ivi, par. 4.1.2.2: «la degradazione giuridica determinata dalla misura non è di per sé sufficiente – come invece sembra ritenere il giudice a quo – a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost. È, altresì, necessario a tal fine che il trattamento deteriore dell'individuo rispetto al resto della collettività incida sulla sua libertà di movimento in maniera significativa dal punto di vista "quantitativo", in relazione alla particolare gravosità delle limitazioni imposte attraverso la misura. Esse devono, infatti, essere di tale intensità da risultare sostanzialmente equivalenti, dal punto di vista delle garanzie costituzionali, alle restrizioni attuate mediante l'uso di coazione fisica (così già la sentenza n. 68 del 1964)».

⁷⁴ Ivi par. 4.7.1: «Per quanto gravoso esso possa risultare in concreto, l'obbligo stabilito con il foglio di via consiste essenzialmente nel divieto di recarsi in un luogo determinato. Una volta infatti che l'interessato abbia eseguito l'ordine iniziale di lasciare il territorio del comune dal quale è allontanato, l'obbligo che gli è imposto per tutta la durata della misura, e che è presidiato da sanzioni penali nel caso di violazione, si risolve nel mero divieto di ritornare in quello specifico comune: il che lascia libero in ogni momento il soggetto di recarsi in qualunque altro luogo desiderato. Ed è precisamente sulla base di tale considerazione che questa Corte ha ritenuto distinguibile questa misura da quella – considerata restrittiva della libertà personale – della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che comporta invece i numerosi obblighi elencati, oggi, nell'art. 8 cod. antimafia, tra cui quello di rincasare entro una determinata ora e di non uscire di casa prima di una certa ora. Obbligo, questo ultimo, che costringe il soggetto – sotto minaccia di severe sanzioni penali in caso di inosservanza – a restare nella propria abitazione durante le ore notturne, vietandogli così di recarsi in qualsiasi altro luogo».

precedenti in materia, a partire dalle due sentenze del 1956 in tema, rispettivamente, di foglio di via obbligatorio⁷⁵, ritenuto costituzionalmente illegittimo esclusivamente nella parte in cui prevedeva il rimpatrio coattivo del destinatario della misura, e dell'ammonizione questorile⁷⁶, antesignana dell'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, in ragione, appunto, della gravosità degli obblighi che la caratterizzano.

Siffatto criterio avrebbe poi trovato ulteriore riconoscimento nelle diverse pronunce in materia di DASPO sportivo, ove la giurisprudenza costituzionale, «posto che tale misura ha, in ogni caso, come presupposto una valutazione negativa sulla personalità dell'interessato»⁷⁷, ha distinto l'ipotesi in cui «la misura si esaurisca nell'interdizione all'accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive»⁷⁸, risolvendosi in una mera limitazione della libertà di circolazione *ex art. 16 Cost.*, «da quella in cui a tale interdizione venga aggiunto [...] l'obbligo di comparire personalmente una o più volte in un ufficio o comando di polizia, agli orari indicati, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive interdette (cosiddetto obbligo di firma)»⁷⁹, ritenuta invece restrittiva della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.

La *ratio* alla base di questo orientamento è esplicitata dalla Corte nella sentenza in commento, ove si osserva come «il divieto di accedere in taluni luoghi specificamente individuati lascia intatta la libertà della persona di recarsi, durante il tempo dello svolgimento delle manifestazioni interdette, in qualsiasi altro luogo e di fare ciò che più desidera. Di contro, l'obbligo di presentarsi alla polizia in occasione di ogni manifestazione sportiva interdetta annulla quella libertà, precludendo all'interessato ogni diversa attività, e risulta così equiparabile, quanto agli effetti, alle restrizioni di libertà realizzate attraverso l'uso della coercizione fisica»⁸⁰.

La scelta di confermare la valenza di tale criterio discrezionale è fondata, in aggiunta, sulla volontà di assicurare il «tendenziale rispetto dei propri precedenti»⁸¹, funzionale a garantire la possibilità, per il legislatore, di «ragionevolmente prevedere se le proprie

⁷⁵ C. cost. 14.6.1956 n. 2, in *GiurCost.*

⁷⁶ C. cost. 19.6.1956 n. 11, in *GiurCost.*

⁷⁷ C. cost. 29.10.2024 n. 203, cit., par. 4.3.

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ La Corte evidenzia come sulla medesima scia si porrebbe altresì la più recente pronuncia in tema di DASPO urbano (C. cost. 24.1.2024 n. 47, in www.cortecostituzionale.it, 24 marzo 2024), valutata al metro del solo art. 16 Cost., giacché «comporta il mero divieto di accesso a specifiche aree indicate dalla disposizione censurata, non accompagnato da alcun obbligo di fare».

⁸¹ *Ivi*, par. 4.5.

scelte saranno ritenute conformi alla Costituzione, ovvero siano verosimilmente destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime»⁸². Il criterio in parola, che risulterebbe accolto dalla giurisprudenza costituzionale sin dagli anni Cinquanta, avrebbe «orientato tutte le scelte successive del legislatore in materia di misure di prevenzione; e ha altresì ispirato, nel 2011, il loro riordinamento organico nel codice antimafia, nel quale è stata mantenuta la tradizionale distinzione tra misure “minori” (foglio di via obbligatorio e avviso orale), disposte dall’autorità di pubblica sicurezza senza convalida giudiziale, e la più gravosa misura della sorveglianza speciale con o senza divieto od obbligo di soggiorno, la cui applicazione è riservata all’autorità giudiziaria. A tale criterio si è, altresì, ispirato il legislatore in materia di DASPO»⁸³.

Gli argomenti addotti dalla Corte non risultano tuttavia condivisibili *in toto*. Come opportunamente notato in dottrina, nel tentativo di razionalizzare i criteri utilizzati nella valutazione del contenuto delle diverse misure rispetto al parametro della libertà personale, la Corte in realtà sembra innovare rispetto ai propri precedenti, quantomeno in tema di foglio di via obbligatorio, aggiungendo il parametro quantitativo della gravosità degli obblighi a quello qualitativo della degradazione giuridica⁸⁴.

Nelle precedenti sentenze, infatti, la riserva di giurisdizione è esclusa perché si ritiene che il foglio di via non determini una degradazione giuridica⁸⁵. La valutazione

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*. Al riguardo, si segnala come la Corte sviluppi considerazioni ulteriori, di natura essenzialmente pragmatica, secondo le quali, da un lato, la possibilità di ricorrere al TAR garantirebbe una tutela pari se non superiore a quella offerta dal giudizio di convalida dei provvedimenti sperimentata per il DASPO, spesso di natura meramente cartolare. Dall’altro lato, la legittimità del provvedimento amministrativo sarebbe comunque oggetto di verifica, ancorché in via incidentale, in tutti i procedimenti penali instaurati per la violazione del provvedimento stesso.

⁸⁴ Lo nota Fr. Mazzacupa, *Libertà personale e misure di prevenzione: la Consulta conserva le partizioni “quantitative”*, cit., 936 ss., il quale osserva come la Corte, pur avendo formulato «una sorta di principio di vincolatività “tendenziale” o “attenuata” delle proprie decisioni in una maniera che, si potrebbe osservare causticamente, non ha precedenti», proceda in realtà a una razionalizzazione dei propri precedenti, che finisce di fatto per innovare, almeno in parte, rispetto all’orientamento sino ad allora espresso.

⁸⁵ Così C. cost. 21.6.1960 n. 45, in *GiurCost*: «Non è esatto affermare che la situazione di chi è obbligato al rimpatrio sia assimilabile a quella di chi era sottoposto all’ammonizione [...]. Con la sentenza n. 11 del 19 giugno 1956 la Corte rilevò che l’ammonizione si risolveva in una sorta di degradazione giuridica in cui taluni individui venivano a trovarsi per effetto della sorveglianza di polizia cui erano sottoposti attraverso tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora non era che uno fra gli altri che la speciale commissione poteva prescrivere. Ora, come si è detto, l’ordine di rimpatrio non importa alcuna conseguenza di questo genere, perché lascia integra la libertà della persona soggetta all’ordine di rimpatrio, ponendo soltanto limiti alla possibilità di movimento e di soggiorno: limiti sul contenuto dei quali nella presente controversia non è stata sollevata questione». Di segno analogo, C. cost. 18.3.1964 n. 68, in *GiurCost*: «È stato escluso che il rimpatrio obbligatorio importi restrizione della libertà personale, ponendo

“quantitativa” degli obblighi imposti dalla misura emerge invece nella giurisprudenza sul DASPO⁸⁶, risultando peraltro assente in alcune decisioni rese su altre misure di prevenzione personale⁸⁷.

La Corte opera quindi una lettura, potremmo dire, retrospettiva, rileggendo sentenze risalenti nel tempo mediante le lenti adoperate in materia di DASPO, nello sforzo di delimitare con nettezza il confine dell’operatività della riserva di giurisdizione. Operazione chiaramente legittima, ma che stride con la volontà, affermata a più riprese, di uniformarsi ai propri precedenti giudiziari, in una prospettiva a sua volta innovativa circa la “tendenziale vincolatività del precedente”.

La decisione appare, allora, come il frutto di una soluzione di compromesso e in certa misura di attesa. Infatti, nel “salvare” il sistema di disciplina delle misure di prevenzione personale amministrative, tipiche e atipiche, la Corte si mostra consapevole dei rischi discendenti da un «sempre più ampio ricorso a misure di prevenzione che limitano incisivamente i diritti fondamentali delle persone, per finalità di controllo dell’ordine pubblico»⁸⁸ e capaci di ingenerare «un esteso effetto di criminalizzazione indiretta di quelle stesse persone, attraverso la previsione come reato della violazione delle prescrizioni loro imposte mediante la misura di prevenzione»⁸⁹. Viene così lanciato un monito al legislatore, nel senso che la decisione adottata «ben potrà essere riconsiderata nell’ipotesi in cui il legislatore dovesse, in

esso soltanto limiti alla possibilità di movimento e di soggiorno. Ciò fu dichiarato con la sentenza n. 45 del 1960, alla quale hanno fatto seguito non poche altre conformi decisioni, rispetto alle quali la Corte non ritiene che sussistano ragioni per cambiare indirizzo. L’ordine di rimpatrio non è suscettibile di coercitiva esecuzione. Gli organi di polizia possono procedere alla traduzione solo dopo che il giudice penale, accertata la legittimità dell’atto, abbia dichiarato che l’intimato si è sottratto all’obbligo di obbedienza. Espletate le necessarie formalità per accertare che il soggetto abbia raggiunto la nuova sede, l’intimato è libero di restarvi o di trasferirsi altrove, purché non torni alla sede dalla quale è stato allontanato. Non sussistono altri adempimenti, né altri vincoli o limitazioni alla libertà del soggetto. Se si confronta questa situazione con quella rilevata dalla sentenza n. 11 del 1956 rispetto all’ammonizione, si vede come nel rimpatrio obbligatorio non sussistano quegli elementi in vista dei quali la Corte riscontrò nell’ammonizione una causa di “degradazione giuridica”. In sostanza, le due decisioni del 1956 e le decisioni successive hanno ritenuto che per aversi degradazione giuridica, come uno degli aspetti di restrizione della libertà personale ai sensi dell’art. 13 della Costituzione, occorre che il provvedimento provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell’assoggettamento all’altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell’*habeas corpus*».

⁸⁶ Cfr. C. cost. 2.5.1996 n. 143 in *GiurCost*; C. cost. 20.3.1996 n. 193, in *GiurCost*; C. cost. 10.12.1997 n. 136 in *GiurCost*; C. cost. 20.11.2022 n. 512, in www.cortecostituzionale.it, 5 dicembre 2022.

⁸⁷ Così Fr. Mazzacupa, *Libertà personale e misure di prevenzione: la Consulta conserva le partizioni “quantitative”*, cit., 939, che richiama, ad es., C. cost. 24.11.1994 n. 419, in *GiurCost*, in materia di soggiorno cautelare, ricondotto alle garanzie dell’art. 13 Cost. sulla base del criterio della degradazione giuridica, inteso, appunto, quale «elemento qualificante della restrizione della libertà personale».

⁸⁸ C. cost. 29.10.2024 n. 203, cit., par. 4.6.

⁸⁹ *Ibidem*.

futuro, dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame, in termini sia di estensione degli spazi dai quali il soggetto venga interdetto, sia di durata della stessa interdizione, rendendo così non più sostenibile l'assunto, sul quale tale giurisprudenza implicitamente si fonda, della generale minore incidenza del divieto di recarsi in un luogo determinato rispetto all'obbligo di recarsi periodicamente presso un ufficio di polizia, o di rimanere nella propria abitazione durante le ore notturne»⁹⁰.

Quanto affermato dalla Corte potrebbe a ben vedere essere riferito già alla disciplina del foglio di via obbligatorio, se si considera che la sentenza in parola ha ad oggetto quella precedente alla riforma dettata dal d.l. n. 123/2023 (Decreto Caivano), la quale è intervenuta sia ampliando la possibile durata del divieto fino a quattro anni sia irrigidendo la risposta sanzionatoria per la violazione del provvedimento, oggi punita non più come contravvenzione ma come delitto, e con la pena della reclusione da sei a diciotto mesi e la multa fino a 10.000 euro (art. 73, co. 3, d.lgs. n. 159/2011).

Sicuramente, il monito ha trovato attuazione nella più recente sentenza n. 20/2026 relativamente al DASPO anti-rissa aggravato. Qui, tra le altre cose, si osserva come «a fronte di nuove sfide mosse al bene primario della sicurezza pubblica»⁹¹ il legislatore faccia ricorso anche alle misure di prevenzione, rispetto alle quali non si ritiene precluso, «nel rispetto del principio di proporzionalità, l'avanzamento della soglia di tutela»⁹²: eventualità che però richiede l'«intervento ineliminabile dell'autorità giudiziaria [...] ogni qual volta la misura si presti potenzialmente a determinare restrizioni quantitativamente apprezzabili al lecito agire dell'individuo che ne è colpito»⁹³.

A tal fine, la Corte sottolinea come a dover essere giudicata sia la specifica previsione legislativa, in virtù del grado di afflittività che la misura produce non nel singolo caso, ma «in relazione alla massima potenzialità di espansione che la legge le assegna»⁹⁴. Ai fini di tale valutazione, assume un ruolo centrale, lo si ribadisce, la distinzione tra il divieto di recarsi in un certo luogo, da un lato, e l'obbligo di recarsi o di rimanere in un determinato luogo, dall'altro, per cui solo in questa seconda opzione sarebbe necessario riconoscere la garanzia della riserva di giurisdizione. Nondimeno, si ammette che, in taluni casi, l'estensione del divieto possa far venire meno l'assunto

⁹⁰ Ivi, par. 4.7.2.

⁹¹ C. cost. 12.1.2026 n. 20, in www.cortecostituzionale.it, 24 febbraio 2026, par. 11.1.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Ivi, par. 11.2.

della minore gravosità dello stesso. I criteri da prendere in considerazione per verificare tale eventualità sono ora specificati dalla Corte: la durata della misura, i presupposti applicativi, gli effetti collegati all'eventuale trasgressione, l'ambito territoriale di riferimento, la rilevanza dell'accesso ai luoghi per lo svolgimento di attività strumentali al sostentamento o essenziali per la vita di relazione, il collegamento con le abitudini di vita dell'interessato, la determinatezza dei luoghi interdetti o limitati⁹⁵.

In considerazione di questi parametri, la Corte ritiene che il DASPO anti-rissa aggravato «pur risolvendosi in un divieto di accedere a taluni luoghi, anziché nell'obbligo di rimanervi, costituisca una restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.»⁹⁶. Il divieto di accesso, in linea potenziale, a tutti i pubblici esercizi della provincia – dove, nella maggior parte dei casi, il destinatario risiede o dimora – «rischia di creare una “cortina” di isolamento, che raggiunge la persona proprio in contesti relazionali assai prossimi, ove lo “stigma sociale” connesso al divieto diviene particolarmente accentuato e afflittivo»⁹⁷. A ciò si aggiunge la durata minima, di un anno, del divieto, la natura indeterminata dello stesso, che non indica specificamente gli esercizi da cui la persona è esclusa e si estende anche agli spazi ad essi circostanti, nonché la risposta sanzionatoria, che prevede una pena detentiva fino a tre anni e dunque in astratto sottratta alla possibilità di sospensione condizionale.

Nel suo argomentare, la Corte compie altresì un confronto con il foglio di via obbligatorio, confermando la valutazione compiuta in precedenza circa la non estensione della riserva di giurisdizione: si nota come il foglio di via, pur escludendo la persona dal territorio di un intero Comune, è diretto a una persona che in quel Comune non risiede o dimora; inoltre, la durata minima del provvedimento è di sei mesi e non di un anno, e la pena prevista per la sua violazione è, nel massimo, pari a diciotto mesi di reclusione.

6. L'analisi svolta consente, a nostro avviso, di cogliere alcuni trend evolutivi in atto, sebbene necessitino di razionalizzazione e ulteriore analisi. Gli interventi legislativi hanno esplicitato, ma anche, evidentemente, riaffermato e ampliato, il ruolo crescente delle misure di prevenzione personale, incluso l'ambito della criminalità commessa in occasione di manifestazioni pubbliche, rendendole di fatto uno degli strumenti

⁹⁵ Ivi, par. 12.

⁹⁶ Ivi, par. 16.

⁹⁷ *Ibidem*.

privilegiati di contrasto a forme di manifestazione del dissenso politico.

Le soluzioni da ultimo adottate, sia sul versante del diritto penale sostanziale sia su quello delle misure di prevenzione, non si segnalano, come visto, per particolare originalità: né dal punto di vista del ricorso all'armamentario penalistico per fini di tutela della sicurezza, né sul versante delle strategie adottate, giacché sono replicati modelli già utilizzati da tempo. Si prosegue, allora, nell'operazione di ampliamento dell'orizzonte applicativo degli strumenti *lato sensu* penalistici, a fronte della supposta espansione dell'area dei pericoli da fronteggiare, anche mediante misure di prevenzione personale, incluse quelle di natura amministrativa⁹⁸.

L'ampliamento di questo arsenale preventivo – ma capace, come noto, di colorarsi facilmente di venature repressive – conferma la tendenza all'anticipazione del controllo, e alla sua amministrativizzazione. Il ricorso a strumenti come fogli di via, DASPO urbani, fermi di polizia, mostra la predilezione per misure connotate da particolare duttilità applicativa, basate su un giudizio prognostico di pericolosità difficilmente controllabile, e sottratte, almeno in larga misura, al controllo preventivo del giudice penale, ponendosi in chiave rafforzativa della sanzione penale tradizionale, giacché vengono applicate sulla base di un corredo probatorio ben più esiguo⁹⁹.

L'analisi della giurisprudenza dei TAR ha messo in luce come, nella prassi, il foglio di via sia applicato dal Questore, di fatto, ricavando la pericolosità sociale dalla mera partecipazione a manifestazioni – nel caso, non autorizzate o preavvisate. E se è altrettanto vero che la giurisprudenza amministrativa sia sostanzialmente concorde nel censurare un simile indirizzo, appare lecito dubitare dell'adequatezza di un tale rimedio successivo, demandato al giudice amministrativo, a fronte dell'efficacia immediata di questi provvedimenti e del loro impatto sui destinatari.

In quest'ottica, le decisioni della Corte costituzionale, pur aderendo a una logica conservativa dell'attuale assetto della disciplina delle misure di prevenzione personale, mettono in guardia il legislatore dall'espanderne l'oggetto oltre una soglia di afflittività il cui superamento comporterà, inevitabilmente, l'intervento del giudice penale. L'orientamento del giudice costituzionale fissa quindi dei limiti a un'espansione della prevenzione amministrativa già in atto, secondo un approccio, come visto, di natura sostanzialistica, che guarda al contenuto della misura, e che si riconnette essenzialmente alla garanzia della riserva di giurisdizione.

⁹⁸ Di «un nuovo rinascimento tanto nelle scelte legislative, quanto nella prassi applicativa» delle misure di prevenzione parla M. Pelissero, *Le misure di prevenzione*, cit., 2.

⁹⁹ *Ibidem*. V. anche *supra*, nota n. 54.

Simile approccio appare in linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale, che esclude la funzione sanzionatoria delle misure di prevenzione, e convenzionale, che non le ritiene riconducibili alla nozione di *matière pénale*, per cui la costruzione dell'apparato di garanzie andrà modulata sulla base dei principi di necessità e proporzionalità delle misure¹⁰⁰. Al contempo, devono evidenziarsi le difficoltà insite in un tale processo, specie allorché ci si avvalga, come nei casi menzionati, di giudizi di tipo quantitativo, inevitabilmente caratterizzati da un certo grado di discrezionalità, legato alla valutazione della disposizione di volta in volta rilevante. Così, ad esempio, relativamente al confronto operato dalla Corte tra il DASPO anti-rissa aggravato e il foglio di via obbligatorio, si può quantomeno dubitare della maggiore gravosità della prima misura nell'escludere una persona da tutti gli esercizi pubblici della provincia in cui si risiede rispetto agli effetti della seconda, che determinano l'esclusione da un intero Comune, sebbene non si tratti di quello di residenza o di abituale dimora. Più che una critica alle conclusioni cui perviene la Corte, si tratta di segnalare il carattere intrinsecamente "oscillatorio" del tipo di giudizio prescelto.

È allora opportuno interrogarsi, nella prospettiva di ulteriori studi, quali possano essere gli strumenti più adatti a vagliare un'espansione sempre più ampia della prevenzione¹⁰¹, inclusa quella amministrativa, attuata, come visto, attraverso una "securitizzazione" degli spazi pubblici e di aree della città da cui sono allontanate le persone considerate pericolose, cui si ricollegano effetti immediati di mancato godimento di diritti e libertà fondamentali, nonché, in via indiretta, effetti mediati di criminalizzazione secondaria e di "congelamento" nell'esercizio delle medesime libertà e dei medesimi diritti in un'ampia fascia della popolazione, potenzialmente interessata da queste misure.

¹⁰⁰ Ivi, 5 ss.; F. Consulich, *op. cit.*, *passim*. Criticamente, S. Moccia, *op. cit.*, *passim*.

¹⁰¹ V. ad es. F. Consulich, *op. cit.*, 41, il quale ritiene superato il tempo di riproporre, in questo campo, il rispetto dei principi classicamente penalistici: «troppo facile per il legislatore aggirarli con qualificazioni formali di facciata e troppo distante la struttura della fattispecie di prevenzione da quella di un'incriminazione, come ci ricorda anche la giurisprudenza convenzionale». Si ritiene più opportuno, allora, applicare «le garanzie reclamate dai diritti incisi dalle misure *ante delictum*: tassatività e determinatezza da una parte, riserva di giurisdizione effettiva (non meramente formale), dall'altra parte».