



JACOPO FERRACUTI*

LA SOGLIA DELLA LIBERTÀ. IL C.D. «DASPO ANTIRISSA» E I NUOVI CONFINI DELL'ART. 13 COST. NELLA SENTENZA N. 20 DEL 2026 DELLA CORTE COSTITUZIONALE **

Abstract [It]: Il contributo analizza la sentenza n. 20 del 2026 della Corte costituzionale, relativa alla disciplina del c.d. «Daspo antirissa», soffermandosi sulla delimitazione del confine tra libertà personale e libertà di circolazione. Dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa dell'istituto e i principali precedenti giurisprudenziali, l'analisi si concentra sull'integrazione del tradizionale criterio della "degradazione giuridica" attraverso la considerazione dell'intensità e dell'estensione della misura restrittiva. Particolare attenzione è dedicata alla diversa qualificazione costituzionale del «Daspo antirissa» ordinario e di quello provinciale, nonché alla tecnica decisoria utilizzata dalla Corte per introdurre la garanzia della convalida giudiziaria. La pronuncia offre, infine, lo spunto per alcune riflessioni sulle future misure di prevenzione e sul bilanciamento tra sicurezza e tutela delle libertà fondamentali.

Abstract [En]: The essay analyses Constitutional Court Judgment No. 20 of 2026, concerning the regulation of the so-called «anti-brawl DASPO», with particular focus on the boundary between personal liberty and freedom of movement. After reconstructing the legislative development of the measure and the main relevant case law, the analysis examines the integration of the traditional criterion of "legal degradation" through consideration of the intensity and scope of the restriction imposed. Particular attention is paid to the different constitutional classification of the ordinary «anti-brawl DASPO» and the provincial version, as well as to the decision-making technique employed by the Court to introduce the requirement of judicial validation. Finally, the judgment provides an opportunity to reflect on the future development of preventive measures and on the balancing of public security with the protection of fundamental freedoms.

Parole chiave: «Daspo antirissa»; libertà personale; libertà di circolazione; degradazione giuridica; misure di prevenzione.

Keywords: «anti-brawl DASPO»; Personal Liberty; Freedom of Movement; Legal Degradation; Preventive Measures.

SOMMARIO: 1. Alle origini della pronuncia: la vicenda processuale e il c.d. «Daspo urbano». – 2. Il contesto normativo e l'evoluzione del c.d. «Daspo antirissa» – 3. La linea di confine tra libertà personale e libertà di circolazione. L'integrazione del criterio della "degradazione giuridica" – 4. La dicotomia tra «Daspo antirissa» e «Daspo provinciale» – 5. La tecnica decisoria della Corte: una sentenza additiva – 6. Implicazioni sistemiche e spunti di riflessione.

* Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Alle origini della pronuncia: la vicenda processuale e il c.d. «Daspo urbano»

Il divieto di accesso a determinati pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento, previsto dall'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017 (il c.d. «DASPO antirissa»)¹, non viola l'art. 13 Cost. Diversamente, per la versione più incisiva della misura, ossia il c.d. «DASPO antirissa aggravato» o «provinciale», di cui al comma 1-*bis* dell'art. 13-*bis* cit.², che estende il divieto all'intero territorio della provincia, è necessaria la convalida da parte dell'autorità giudiziaria, in ossequio alle garanzie previste dall'art. 13 Cost.

È questa la conclusione cui la Corte costituzionale è giunta con la sentenza n. 20 del 2026, in (parziale) aderenza all'avviso espresso da parte di taluna dottrina che già si era occupata della questione della compatibilità costituzionale del c.d. «Daspo urbano»³, ossia del più ampio *genus* di misura all'interno del quale vanno collocate quelle sopra citate, oggetto della presente analisi⁴.

¹ La misura del c.d. «DASPO antirissa» è normativamente prevista dal menzionato comma 1 dell'art. 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017, a mente del quale «Fuori dei casi di cui all'articolo 13, nei confronti delle 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, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, oppure per i reati di cui all'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, o per i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati. Il Questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, la misura di cui al presente comma anche nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati».

² Ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017 «Il Questore può disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli articoli 284 e 285 del codice di procedura penale, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva».

³ In tal senso, si vedano, ad esempio, A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, in *La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive. La situazione in Italia a confronto con le esperienze francese e spagnola*, P. VIPIANA (a cura di), Torino, 2024, in particolare 117 ss., e, soprattutto, F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, in *Antigone*, 1/2022, 15/16 che, trattando, quale questione giuridica controversa comune a tutte le *species* di Daspo, della mancata convalida della misura da parte dell'autorità giudiziaria, dopo aver rammentato che tutti i tipi di divieto di accesso previsti dal d.l. n. 14 del 2017 risultano adottabili dal Questore senza alcun tipo di convalida da parte dell'autorità giudiziaria, definisce «irragionevole» lo specifico «meccanismo delineato dal legislatore del 2017 con riferimento al Daspo urbano».

⁴ In tal senso, cfr. F. BORLIZZI, *op. ult. cit.*, 5, che ricomprende nel *genus* «DASPO urbano» le misure dell'ordine di allontanamento ex artt. 9 e 10, comma 1, d.l. n. 14 del 2017, del c.d. «DASPO semplice» ex art. 10, comma 2, del c.d. «DASPO aggravato» o «da recidiva» ex art. 10, comma 3, del c.d. «DASPO anti-spaccio» ex art. 13, e, infine, del c.d. «DASPO dai locali pubblici» ex art. 13-*bis*, le cui due fattispecie dei commi 1 e 1-*bis* sono quelle che in questa sede vengono in considerazione. In ogni caso, per una prima analisi della misura, più in generale considerata, e nel rinviare agli ulteriori contributi che verranno richiamati *infra* sempre in nota, v. A. MONTAGNA, «DASPO» ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore, in *Cass. Pen.*, 3/2010, 1104 ss.; F. VERGINE, *Misure urgenti del governo per la sicurezza urbana. Il c.d. "DASPO urbano"*, in *Com. It.*, 2017, 4-5, 15 ss.; P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro "versus" dignità*, in *www.costituzionalismo.it*, 31.05.2017; E. FOLLIERI, *Il DASPO urbano*, in *Giust. Amm. it.*, 3/2017, 23; G. PIGHI, *La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo*, in *www.lalegislazionepenale.org*, 13.04.2018; G. NAPOLITANO, *Le misure in materia di pubblici esercizi*, in *Disc. Comm. Serv.*, 4/2018, 105 ss.; G. AMATO, *DASPO urbano implementato e più divieti di accesso*, in *Guida al Dir.*, 4/2019, 71 ss.; A. PULVIRENTI, *La convalida del DASPO con obbligo di presentazione: una tutela giurisdizionale effettiva?*, in *Rass. Dir. Econ. Sport.*, 2/2019, 249 ss.; A. COSTANTINI, *Il DASPO è una "sanzione penale" agli effetti della CEDU? Riflessi in materia di "ne bis in idem" processuale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 8/2019, 1158 ss.; F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. Le (troppo) versatili misure di prevenzione personali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2/2020, 1021 ss.; L. DI GIACOMO, *L'indipendenza tra il*

La vicenda che ha condotto alla pronuncia in parola trae origine dal procedimento penale instaurato nei confronti di un soggetto imputato della violazione di un provvedimento questorile adottato ai sensi del menzionato art. 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017. Il provvedimento gli vietava, per la durata di due anni, l'accesso agli esercizi pubblici di somministrazione di alimenti e bevande e ai locali di pubblico intrattenimento ricompresi in una determinata area del territorio comunale. Il divieto era stato disposto in ragione di plurime denunce per reati contro la persona e il patrimonio, commessi in precedenza all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici. L'interessato, tuttavia, aveva violato la misura, accedendo e trattenendosi in uno dei locali interdetti.

Nel corso del giudizio, il Tribunale di Firenze, con ordinanza del 3 giugno 2025, n. 142, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, cit., principalmente in riferimento all'art. 13 Cost., dubitando della possibilità di affidare al Questore, senza preventiva convalida giudiziaria, l'adozione di una misura suscettibile di incidere, anche per effetto del suo eventuale cumulo con altre misure di prevenzione, sulla libertà personale⁵.

All'esito dello scrutinio condotto – e come anticipato in apertura – il giudice delle leggi si è espresso nel senso per cui, mentre il «DASPO antirissa» non incide sulla libertà personale, per contro, la differente misura del «DASPO antirissa aggravato» o «provinciale», integrando una restrizione di tale libertà, deve essere assistito dalla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost.

L'affermazione – soprattutto con riferimento al «DASPO antirissa», in quanto sfuggito alla tagliola dell'incostituzionalità – è di rilievo, ma ha pur sempre valenza provvisoria, perché resa alla luce della legislazione vigente.

Non è, infatti, da escludere che, laddove dovessero essere apportate modifiche (in senso maggiormente restrittivo) all'attuale regolamentazione normativa del sistema, in considerazione della verifica casistica (da svolgere, cioè, in concreto) sulla questione relativa all'assimilabilità delle misure di prevenzione nell'ambito di applicabilità dell'art. 13 Cost., la Corte non possa giungere a differenti conclusioni⁶.

DASPO e il processo penale alla luce della sistematica delle misure di prevenzione e del principio convenzionale di “ne bis in idem”, in *Rass. Dir. Econ. Sport*, 1/2021, 126 ss.; G. DE MARZO, *Le novità processual-penalistiche del d.l. n. 130 del 2020, convertito con l. n. 173 del 2020*, in *Foro It.*, 2/2021, 21 ss.; M. PELISSERO, *DASPO urbano: i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale*, in *Antigone*, 1/2022, 1 ss.; M. GRANDE, *Le condizioni per l'applicabilità del DASPO ai partecipanti a competizioni sportive*, in *Cass. Pen.*, 1/2022, 269 ss.; I. ALTANA, *DASPO: tra questioni di sicurezza pubblica e di legittimità costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 26/2023, 1 ss.; F. D'ERRICO, *La Consulta salva il DASPO urbano*, in *Dir. Pen. Proc.*, 8/2024, 1029 ss.

⁵ Per una più puntuale ricostruzione della vicenda processuale e delle questioni prospettate dal giudice rimettente, cfr. S. SAITTA, *Daspo “antirissa” e limitazione “proporzionata” della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, in *Consultaonline*, 2/2026, 984/986, tra i primi commentatori della pronuncia oggetto di analisi.

⁶ In tal senso, proprio a commento della sentenza n. 20 del 2026, A. ARCURI, P. RAFAIANI, «Ed io che sono?». *La nozione mutevole di libertà personale nella sent. n. 20 del 2026 (sul Daspo anti-rissa)*, in *Diritti comparati*, 5, dopo aver riepilogato l'*excursus* storico della giurisprudenza costituzionale in materia di progressivo ampliamento della nozione di libertà personale oltre la fisicità dell'*habeas corpus*, e rimarcato come, in tale percorso, la statuizione della Corte finisca per introdurre «un ulteriore elemento discrezionale legato alla valutazione sulla natura e sulla funzione svolta da particolari luoghi nell'estrinsecazione della dignità sociale della persona», evidenziano come sia «difficile non vedere il confine “mobile” tra libertà personale e libertà di circolazione cominciare a dissolversi in apprezzamenti casistici, ritagliati di volta in volta sulle peculiarità delle misure sottoposte al controllo della Corte, e dunque privi di criteri ordinanti

Ad ogni buon conto, la statuizione in commento è da segnalare, anzitutto, perché con essa la Corte torna a occuparsi del c.d. «Daspo urbano»⁷, ossia di una di quelle misure di prevenzione⁸, e in particolare di prevenzione personale⁹, che risultano figlie dell'adozione

generalis. Del resto, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza in commento, ha avuto cura di precisare che «il giudizio di questa Corte sull'ascrivibilità di una certa misura restrittiva all'ambito di applicazione della libertà personale ha carattere dinamico, nel senso che, di volta in volta, si tratta di valutare se eventuali evoluzioni legislative, nel segno di un irrigidimento dei presupposti, contenuti ed effetti della misura stessa, debbano indurre a ritenere varcata la soglia minima, superata la quale si impone l'osservanza della riserva di giurisdizione».

⁷ Per maggiori approfondimenti sulla misura in questione, cfr. i contributi *supra* richiamati *sub* nota n. 4. Rispetto a essa, come è stato evidenziato in dottrina, anche ai fini della presente trattazione è di qualche utilità chiarire che «Affrontare le questioni giuridiche e sociologiche poste dalla recente disciplina del c.d. Daspo urbano significa interrogarsi sulle regole d'eccezione che governano la salvaguardia della città dei "giusti", a discapito di coloro che non sono degni di rientrare in tale categoria; significa tentare di comprendere se e come tale istituto sia in grado di modificare la geografia dei nostri territori, attraverso la logica della "dislocazione", più o meno temporanea, di quanti sono considerati nocumento per il "decoro" urbano». In tal senso, v. F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, cit., 2.

⁸ È amplissima la bibliografia inerente all'istituto delle misure di prevenzione. A titolo meramente esemplificativo, e non esaustivo, si possono richiamare G. SABATINI, *Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in *Nss. D.I.*, vol. X, Torino, 1964, 775; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974; S. P. FRAGOLA, *Le misure di prevenzione*, Padova, 1992; D. PETRINI, *La prevenzione inutile – Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli, 1996; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali: nel codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012; G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. Pen.*, IV, Torino, 1994, 110; E. STANIG, *L'evoluzione storica delle misure di prevenzione*, in *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, F. FIORENTIN (a cura di), Torino, 2018, 3/40; P. PITTARO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, F. FIORENTIN (a cura di), Torino, 2018, in particolare 148/157; F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, 2021, pp. 1-31.

Come rammenta, tra i tanti, M. PORRICOLO, *Il d.l. "Minniti" sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 6, si tratta di misure *praeter* o *ante delictum*, finalizzate alla difesa sociale attraverso la neutralizzazione di soggetti socialmente pericolosi, la cui adozione può prescindere dalla commissione di un precedente reato da parte del relativo destinatario.

Come riporta G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, in *federalismi.it*, 3/2022, 221, proprio rispetto alle misure di prevenzione si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale, sin dagli anni '50 del secolo scorso (di cui danno conto, tra gli altri, R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004, 3 ss., nonché M. RUOTOLO, *Art. 13*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), Torino, 2006, 331/332), tra coloro che le ritengono inammissibili (e, quindi, incostituzionali) e coloro che, per contro, ne assumono la piena conformità a Costituzione. Sulla questione in parola si è pronunciata anche la Corte costituzionale, che, tra le due in conflitto, ha accolto la tesi della legittimità in astratto delle misure di prevenzione, in quanto – come chiarito nella sentenza n. 27 del 1958 – «ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti tra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire». Per una più puntuale ricognizione della giurisprudenza costituzionale sullo specifico argomento, cfr. G. P. DOLSO, *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Archivio penale*, 3/2017.

⁹ Cfr. M.F. CORTESI, *D.A.SPO. "urbano" (provvedimenti a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 2018, 108, secondo cui non vi sono dubbi circa la natura preventiva della misura e sulla sua ricomprensione «all'interno dell'ampio alveo delle misure di prevenzione personale», pur essendo caratterizzata, rispetto ai tradizionali mezzi contenuti nel d.lgs. n. 159 del 2011, contenente il «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia», dall'esigenza di neutralizzare manifestazioni di pericolosità per la sicurezza pubblica assai peculiari, perché inerenti alla c.d. «sicurezza urbana» (su cui *infra*). Nello stesso senso, cfr. A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, cit., 102, secondo cui, appunto, «Tra le misure di prevenzione personali sono certamente da ricomprendersi il cosiddetto DASPO sportivo e il cosiddetto DASPO urbano: si tratta infatti di misure che non manifestano carattere sanzionatorio-punitivo, ma che assumono una chiara finalità preventiva». Anche la giurisprudenza amministrativa, come ricorda S. SAIITA, *Daspo "antirissa" e limitazione "proporzionata" della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 988, è dello stesso avviso, pur registrandosi, sempre in giurisprudenza, ma questa volta di legittimità, arresti che ne hanno riconosciuto il carattere interdittivo: v. Cass. pen., SS. UU., 12.11.2004, n. 44273, menzionata da G. TROMBETTA, *op. ult. cit.*, 248, laddove si dà conto, nelle sue linee essenziali, dell'esistenza degli interrogativi che in dottrina e giurisprudenza ha suscitato la questione della natura giuridica del Daspo.

da parte degli Stati, come fenomeno generale, di politiche che – come è stato, però, evidenziato – finiscono per comprimere i diritti fondamentali che vorrebbero in realtà garantire¹⁰.

Nel caso particolare – e nonostante la questione sia stata più di recente messa in discussione¹¹ – la misura in parola è dichiaratamente finalizzata alla tutela di quel “volto”, o “dimensione”, della sicurezza¹², che è rappresentato dalla c.d. “sicurezza urbana”¹³. Si

¹⁰ In tal senso, M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi ed applicativi*, Torino, 2010, 2/3.

¹¹ Il riferimento è a quanto riporta P. RAFAIANI, *Daspo urbano: una prevenzione senza decoro? Nota alla sent. n. 47/2024 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12/2025, il quale, annotando la sentenza n. 47 del 2024, resa dalla Consulta sempre in relazione al «Daspo urbano», è dell’avviso per cui la Corte avrebbe affermato l’estraneità della misura dal campo semantico della “sicurezza urbana”, per collocarla piuttosto all’interno della sicurezza pubblica *tout court*.

¹² L’espressione è ripresa da G. PISTORIO, *Sicurezza dei diritti e diritto alla sicurezza: la prospettiva di una lettura costituzionalmente conforme*, in *Atti del Convegno su La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive. La situazione in Italia a confronto con le esperienze francese e spagnola*, Genova, 23-24 marzo 2023, Torino, 2024, 130, la quale evidenzia, appunto, i vari volti della sicurezza, individuando nel termine in questione una polisemia che dal linguaggio comune si riflette inerosabilmente anche sul piano giuridico, ove il concetto di sicurezza «mostra molteplici e profondamente diverse declinazioni, fattezze, «dimensioni»».

Più in generale, per ulteriori approfondimenti sul concetto di sicurezza, si vedano, a titolo esemplificativo, anche T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010; M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal “diritto alla sicurezza” alla “sicurezza dei diritti”*, Napoli, 2012; L. DURST, *Introduzione al ruolo della “sicurezza” nel sistema dei diritti costituzionali*, Roma, 2019; A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una rilettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, 2019; G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli, 2021; G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, in *Grammatica del costituzionalismo*, C. CARUSO, G. VALENTINI (a cura di), Bologna, 2021; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022.

¹³ Nell’ambito del d.l. n. 14 del 2017, per “sicurezza urbana” si intende «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni» (art. 4).

Si tratta di una dimensione della sicurezza la cui comparsa nello scenario italiano risale agli anni ’90 del secolo scorso, come rammenta F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un’indagine empirica*, cit., 2. Sin dall’inizio, come, invece, evidenzia A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *La sicurezza urbana*, A. PAJNO (a cura di), Rimini, 2010, 33, è stata, comunque, sempre considerata dalla giurisprudenza costituzionale come una forma di «sicurezza pubblica “minore”».

Molto si è discusso in dottrina circa la portata del concetto in parola: a titolo esemplificativo, si vedano A. CIERVO, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, in *Questione giustizia*, 3/2025, 4, secondo cui a venire in evidenza sarebbe «un “nuovo” bene giuridico dai contorni evanescenti e dal contenuto incerto, un bene che si pone al crocevia tra ordine pubblico, buon costume e pubblico decoro»; per M. PELISSERO, *Daspo urbano; i rischi di un’amministrativizzazione del diritto penale*, cit., 6, la “sicurezza urbana” «appare sempre più un bene giuridico “onnivoro”, non privo di venature estetiche (decoro) ed emozionali (vivibilità)». Si tratta, come afferma M.F. CORTESI, *D.A.SPO. “urbano” (provvedimenti a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano)*, cit., 109, di un concetto ampio e diversificato, all’interno del quale emergono due ambiti, tra loro interconnessi, quello della tutela del decoro delle città e quello della prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio. Anche G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, cit., 249, analogamente, la definisce come un «bene giuridico ampio e composito, comprensivo di una pluralità di concorrenti interessi pubblici».

In ogni caso, per più ampi approfondimenti sul concetto di “sicurezza urbana”, cfr. *La sicurezza urbana*, R. SELMINI (a cura di), Bologna, 2004; *La sicurezza urbana*, A. PAJNO (a cura di), Rimini, 2010; M. CALARESU, *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Milano, 2013; V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *IdFonline*, 1/2017, 51 ss.; ID., *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Padova, 2018; C. VIDETTA, *La “sicurezza urbana” alla luce del d.l. n. 14 del 2017, convertito con modifiche nella legge n. 48 del 2017*, in *Studium iuris*, 2017, 1089 ss.; *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), Milano, 2019; G. PIGHI, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Torino, 2020; I. FORGIONE, *La sicurezza pubblica dopo la riforma del Titolo V: verso l’abbandono della tradizione stato-centrica in favore di un modello collaborativo con le Autonomie territoriali?*, in *Dir. reg.*, 1/2022, 318 ss.; M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due*

tratta di un concetto che, come è stato autorevolmente evidenziato, rende la sicurezza non più solo strumento di repressione penale, ma anche “base di legittimazione” di una serie di interventi finalizzati a evitare i rischi connessi all’evoluzione di una società complessa, tecnologica e multiculturale, assumendo oggi un particolare rilievo proprio nel contesto urbano, dove spesso si manifestano per prime tutte le principali tensioni interne alla comunità¹⁴.

Essa affonda le proprie radici in un sentimento di sfiducia nello strumento penale, derivante dall’inefficienza del sistema giudiziario¹⁵.

Nonostante le critiche che sin dalla sua entrata in vigore ne hanno accompagnato l’esistenza ordinamentale¹⁶, e la rilevata tensione che la sua previsione determina con i principi costituzionali¹⁷, la misura di cui trattasi è di larga applicazione¹⁸, come dimostrato anche dalle questioni che nel corso del tempo hanno interessato il giudizio costituzionale¹⁹.

recenti categorie, in *federalismi.it*, 16/2022, 251 ss.; G. MOBILIO, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente*, in *Dir. pubbl.*, 3/2022, 881 ss.

¹⁴ Così, T.F. GIUPPONI, *Quale sicurezza per le città? I rapporti tra sicurezza pubblica, sicurezza urbana e sicurezza integrata*, in *Atti del Convegno su La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive. La situazione in Italia a confronto con le esperienze francese e spagnola*, Genova, 23-24 marzo 2023, Torino, 2024, 16.

¹⁵ Cfr., in tal senso, A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019, 23.

¹⁶ Tra i tanti, ad esempio, M. PORRICOLO, *Il d.l. “Minniti” sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, cit., 6, nell’operato del legislatore volto alla tutela della “sicurezza urbana” mediante l’introduzione di nuove forme atipiche di misure di prevenzione connesse a fatti privi di potenziale rilevanza criminale, ravvisa la «presumibile violazione dei precetti costituzionali e di quelli sovranazionali contenuti nella C.E.D.U.». Nonostante i dubbi da più parti espressi, G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, cit., 228, dà comunque atto dell’intervenuta teorica accettazione da parte della dottrina dell’istituto, ferma comunque la prospettiva critica rispetto alla sua concreta declinazione.

¹⁷ Tensione principalmente dovuta al fatto che il modello introdotto dal legislatore finisce per comportare limitazioni dei diritti fondamentali dell’individuo, senza che vengano assicurate le garanzie del procedimento giurisdizionale penale. In questi termini, cfr. F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un’indagine empirica*, cit., 4.

¹⁸ Un’indagine empirica in tal senso è stata documentata proprio da F. BORLIZZI, *op. ult. cit.*, 18 ss., che nel periodo 20 febbraio 2017-30 settembre 2020, in virtù dei dati acquisiti a seguito di due richieste di accesso civico generalizzato, dà conto dell’intervenuta adozione di 21.697 ordini di allontanamento e divieti di accesso, per una media di 16,4 provvedimenti al giorno, parlando, tuttavia, per ciò che risulta di stretto interesse, di «portata residuale» del Daspo ex art. 13-bis, almeno a quel momento storico (2022). Analoghe indagini empiriche e analisi risultano essere state condotte da M. PORRICOLO, *Il d.l. “Minniti” sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, cit., 14 ss., e M. PELISSERO, *Daspo urbano: i rischi di un’amministrativizzazione del diritto penale*, cit., 4 ss.

¹⁹ Cfr., ad esempio, sul «Daspo urbano», la sentenza n. 195 del 2019 – commentata, tra gli altri, da L. BUFFONI, *La stra-ordinarietà perduta dell’art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2020; H. CAROLI CASAVOLA, *L’integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2020; B. DE MARIA, *La Corte sul Decreto sicurezza tra nuove configurazioni della ridondanza e limitazioni ai “D.A.SPO urbani”*, in *Giur. cost.*, 4/2019; C. DI COSTANZO, *Decretazione d’urgenza e sicurezza: una riflessione su alcuni profili di ‘sostenibilità’ costituzionale della prassi*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2025; M.R. DONNARUMMA, *I decreti “sicurezza”, l’immobilismo del Parlamento, la supplenza del giudice*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 10/2020; A. FONZI, *Il ruolo della Corte Costituzionale fra discrezionalità politica e tutela dei diritti fondamentali. La vexata quaestio della sindacabilità delle decisioni politiche*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2020; R. GAROFOLI, *Il controllo giudiziale, amministrativo e penale dell’amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2020; C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Consultaonline*, 2/2019 – e la sentenza n. 47 del 2024, annotata, invece, sempre tra gli altri, da P. RAFAIANI, *Daspo urbano: una prevenzione senza decoro? Nota alla sent. n. 47/2024 della Corte costituzionale*, cit.; A. CIERVO, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, cit.; G. PISTORIO, *La lettura costituzionalmente conforme del D.A.SPO urbano, tra dubbi ermeneutici e possibili effetti distorsivi. Nota alla sentenza n. 47 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 3/2024; A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L’ostracismo sociale e politico della città neoliberalista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2/2024; E. PENCO, *Il “D.A.SPO urbano” alla prova del principio di libera circolazione e del canone di ragionevolezza/uguaglianza: la Consulta respinge le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze*, in *Diritto penale e processo*, 6/2024; F. D’ERRICO, *La Consulta salva il D.A.SPO urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024*, in *Diritto penale e processo*, 8/2024.

2. Il contesto normativo e l'evoluzione del c.d. «Daspo antirissa»

In quanto misura di prevenzione, il c.d. «Daspo urbano» assolve a una funzione dissuasiva, mirando a prevenire determinate condotte ritenute suscettibili di compromettere la sicurezza attraverso l'allontanamento dei soggetti interessati dai luoghi nei quali tali condotte potrebbero manifestarsi²⁰.

La logica sottesa alla misura, dunque, è precisamente quella di allontanare da luoghi sensibili soggetti controindicati, mutuando lo schema adottato dal legislatore del 1989 per le manifestazioni sportive²¹.

In particolare, come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 14 del 2017²² (all'interno del quale sono contenute le disposizioni oggetto di scrutinio del giudice costituzionale), la previsione dell'istituto deve essere rapportata alla «sempre più avvertita esigenza di una riflessione sul concetto di sicurezza che soprattutto oggi caratterizza la condizione di complessità propria dei grandi centri urbani. La nuova società, ormai tendenzialmente multietnica, richiede infatti – unitamente ai necessari interventi di sostegno rivolti ai “nuovi consociati” – una serie di misure di rassicurazione della comunità civile globalmente intesa, finalizzate a rafforzare la percezione che le pubbliche istituzioni concorrono unitariamente alla gestione delle conseguenti problematiche, nel superiore interesse della coesione sociale»²³. Di fatto, come è stato messo in evidenza da taluno dei (tanti) commentatori dell'intervento normativo in questione, connotato da «luci e ombre»²⁴, il legislatore ha espressamente riconosciuto come

²⁰ Ogni qual volta in cui, come nel caso di specie, si affronta il discorso legato all'adozione di misure volte a garantire la “sicurezza”, è doveroso evidenziarne l'incapacità di conseguire, in senso assoluto, l'obiettivo avuto di mira, in ragione della diffusa e condivisibile opinione secondo la quale «il concetto di sicurezza rappresenta uno dei “miti” più potenti nell'evoluzione del costituzionalismo»: in tal senso, v. T.F. GIUPPONI, *Quale sicurezza per le città? I rapporti tra sicurezza pubblica, sicurezza urbana e sicurezza integrata*, cit., 1, che, peraltro, in contrapposizione ad altra parte della dottrina (richiamata dall'A. alla nota n. 23, cui sia consentito, pertanto, fare riferimento per l'indicazione dei fautori dell'impostazione contraria) nega l'esistenza ordinamentale di un “diritto alla sicurezza”. Nello stesso senso, cfr. G. PISTORIO, *Sicurezza dei diritti e diritto alla sicurezza: la prospettiva di una lettura costituzionalmente conforme*, cit., 130, secondo cui quella di “sicurezza” è una «nozione per certi versi inafferrabile, ma quasi sempre riconducibile a problematiche di natura costituzionale».

²¹ Secondo G. AMATO, *Daspo urbano implementato e più divieti di accesso*, cit., 71 la *ratio* dell'istituto è contrastare «una delle cause del degrado ambientale delle città [...], rappresentato dall'abbandono di alcune aree, fondamentali per la soddisfazione delle esigenze dei cittadini; non solo di mobilità, ma di fruizione in senso lato. È un abbandono attestato dall'occupazione di queste aree da parte di soggetti che vi stazionano, magari svolgendo attività abusive o moleste, accentuando il disagio e il senso di incertezza della cittadinanza».

²² Ai fini di una più ampia illustrazione del relativo contenuto, e per un'analisi critica, del d.l. n. 14 del 2017 (c.d. Decreto Minniti), si vedano, tra i tanti, M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Diritto penale e processo*, 7/2017; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2017; C. FORTE, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.SPO. urbano”. Da una governance multilivello il rischio di una ... “repressione multilivello”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5/2017.

²³ Il testo della relazione illustrativa al d.l. n. 14 del 2017 è liberamente consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

²⁴ L'espressione è comune a T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, cit., 27, e C. FORTE, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.SPO. urbano”. Da una governance multilivello il rischio di una ... “repressione multilivello”*, cit., 204.

l'obiettivo perseguito fosse quello di «placare il desiderio di sicurezza dei cittadini, a prescindere da un raggiungimento effettivo dei risultati»²⁵.

Dovendone tratteggiare i connotati generali, a venire in evidenza è una misura giuridica multiforme: nato, infatti, come presidio volto a prevenire la violenza nelle manifestazioni sportive, il Daspo ha progressivamente travalicato tale ambito, trovando applicazione anche nello spazio urbano e trasformandosi in uno strumento di regolazione e controllo di comportamenti considerati, di volta in volta, pericolosi, immorali o contrari alle regole della civile convivenza, indipendentemente dalla loro rilevanza penale²⁶.

Prima di procedere oltre, una premessa – in parte già sviluppata – è, però, d'uopo.

Il c.d. «Daspo urbano» – la cui denominazione è stata solo impropriamente mutuata da quella del «Daspo sportivo»²⁷ – integra un *genus* che si articola al proprio interno in diverse *species*, tra le quali va annoverata anche quella del c.d. «Daspo antirissa» *ex art.* 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017, sulla quale soltanto, dunque, in coerenza con l'oggetto della questione di costituzionalità scrutinato dal giudice delle leggi con la pronuncia in commento, verterà la presente analisi²⁸.

Ciò chiarito, quel che va in proposito evidenziato è che la misura – tanto il *genus*, quanto la *species* in questione – è stata interessata da un'evoluzione normativa che, progressivamente, ne ha accresciuto il livello di afflittività.

²⁵ Così M. PORRICOLO, *Il d.l. "Minniti" sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, cit., 16.

²⁶ Di tale trasformazione dà conto, tra gli altri, proprio a commento della sentenza n. 20 del 2026, S. SAIITA, *Daspo "antirissa" e limitazione "proporzionata" della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 987.

²⁷ L'improprietà della denominazione discende dal fatto che Daspo è l'acronimo di "Divieto di accesso alle manifestazioni sportive": in tal senso, tra i tanti, v. L. M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. "Daspo urbano"*, in *federalismi.it*, 17/2017, 8, nonché G. PISTORIO, *La lettura costituzionalmente conforme del DASPO urbano, tra dubbi ermeneutici e possibili effetti distorsivi. Nota alla sentenza n. 47 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 2, la quale è dell'avviso che, probabilmente, come indicato da G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, E. BEZZON, F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città – Note di commento al d.l. 20 febbraio 2017, n. 14*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 44, sarebbe più corretto definire la misura in discussione con l'acronimo di D.A.L.P.U., ovvero "Divieto di Accesso a Luogo Pubblico".

La misura del «Daspo sportivo» affonda le proprie radici storiche nella tragedia dell'Heysel, quando 39 persone persero la vita nella calca provocata dai tifosi del Liverpool contro i sostenitori della Juventus prima della finale di Coppa Campioni: sulle origini storiche dell'istituto, cfr. F. PAPA, *Le manifestazioni sportive. Profili normativi*, in *Rivista di polizia*, IX-X/2017, 1041 ss.

Per maggiori approfondimenti sulla misura in parola, v., tra gli altri, F. BILANCIA, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione "atipiche"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, 725 ss.; A. CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, *ivi*, 1999, 335 ss.; M.F. CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, Milano, 2008.

²⁸ Come si è chiarito già *supra*, *sub* nota n. 4, tale classificazione da genere a specie del Daspo è evidenziata da F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, cit., 5. Va aggiunto ora come essa non sia affatto scevra di pratiche conseguenze, poiché, per ciascuna delle tipologie di «Daspo urbano» si danno problematiche differenti riguardanti gli aspetti definitivi, nonché – per ciò che è di maggior interesse nella presente sede – le libertà su cui incidono, e le possibili tensioni con i principi costituzionali e della CEDU, ferma restando, come la stessa A. chiarisce, la possibilità comunque di ravvisare anche questioni che appaiono comuni a tutte le *species*, afferenti – anche in questo caso per quanto di stretto interesse ai fini della presente trattazione – alla mancata convalida da parte dell'autorità giudiziaria e/o alle deroghe ai principi propri del diritto penale, del procedimento amministrativo e delle misure di prevenzione "tipiche".

Infatti, così come, più in generale, quella del «Daspo urbano»²⁹ ha subito nel corso del tempo un costante e severo irrigidimento attraverso successivi interventi normativi³⁰, così, analogamente, anche quella più specifica del «Daspo antirissa» *ex art. 13-bis* del d.l. n. 14 del 2017 è risultata protagonista di una significativa evoluzione legislativa³¹, che la Corte costituzionale, nella pronuncia in commento, ricostruisce nel dettaglio.

Invero, introdotta nel *corpus* normativo del d.l. n. 14 del 2017 per effetto dell'art. 21, comma 1-*ter*, del d.l. n. 113 del 2018, la misura ha subito un severo inasprimento per effetto dell'art. 11, comma 1, lettera b), numeri 1) e 5), del d.l. n. 130 del 2020 (che, tra le altre cose,

²⁹ Avendo menzionato già più volte il c.d. «Daspo urbano», si impone a questo punto un chiarimento terminologico. Come in parte anticipato *supra*, alla nota n. 27, la misura in parola è così definita, ancorché sin dalla sua comparizione nell'ordinamento, sia stata evidenziata dalla dottrina di settore l'inconferenza della relativa assimilazione con il «Daspo sportivo», di cui in ogni caso integra una «variante»: così A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, cit., 115. Invero, come ha chiarito la stessa giurisprudenza costituzionale – e lo rammenta A. CIERVO, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, cit., 1, riprendendo esattamente le parole spese dalla Corte costituzionale al §4.7.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 203 del 2024 – il «Daspo sportivo» è pur sempre il progenitore di tutte le attuali misure di prevenzione atipiche, il quale ha rappresentato alla «prova dei fatti un "istituto laboratorio" per sperimentare inedite forme di repressione della criminalità organizzata». Secondo P. RAFAIANI, *Daspo urbano: una prevenzione senza decoro? Nota alla sent. n. 47/2024 della Corte costituzionale*, cit., 98, è proprio nel «Daspo sportivo» che quello c.d. «urbano» rinviene il suo «archetipo», pur risultando – come l'A. evidenzia nella nota 3 – «in parte assimilabile» anche al c.d. foglio di via obbligatorio, «pur con differenze importanti». Anche M. PORRICOLO, *Il d.l. "Minniti" sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, cit., 4, evidenzia come le varie fattispecie rientranti nel c.d. «Daspo urbano» siano state plasmate sulla disciplina del divieto di accedere alle manifestazioni sportive. Come ricorda G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.S.P.O.*, cit., 219, la migrazione dell'istituto, dall'ambito sportivo, verso un nuovo ambito materiale, è stata perfezionata con il c.d. Decreto Minniti, cui sono seguiti ulteriori interventi successivi, in senso prevalentemente rafforzativo dei poteri questorili in materia, come reazione legislativa a casi che hanno scosso l'opinione pubblica, come il c.d. «caso Willy». Si mostra dello stesso avviso, anche F. BORLIZZI, *op. ult. cit.*, 3.

³⁰ Danno conto di tale irrigidimento, qualificando la misura come contenutisticamente «polimorfa», F. BORLIZZI, *Ibidem*, 3, nonché M. PELISSERO, *Daspo urbano; i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale*, cit., 2 ss., che include proprio l'irrigidimento della disciplina – determinato dall'estensione dei presupposti del divieto di accesso, dalla possibilità di applicare la misure, prescindendo dalla denuncia o condanna per un fatto di reato, dall'introduzione di automatismi nell'applicazione dell'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia, e dalla creazione di una disciplina speciale, sostanziale e processuale, per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive – come una delle «dinee di sviluppo» che hanno caratterizzato la produzione legislativa italiana in materia di «Daspo urbano», insieme all'estensione del modello di controllo preventivo ad ambiti diversi dalla prevenzione della violenza nei contesti delle manifestazioni sportive, e al potenziamento, per ragioni di tutela dell'ordine pubblico, della prevenzione repressiva. Entrambi gli A. convergono sul fatto che l'*excursus* normativo che lo ha caratterizzato trasformi il «Daspo urbano» in strumento di «rassicurazione emotiva», seguendo la stessa parabola di quello sportivo.

³¹ In ordine a tale evoluzione legislativa, è critico il giudizio di G. PISTORIO, *La lettura costituzionalmente conforme del DASPO urbano, tra dubbi ermeneutici e possibili effetti distorsivi. Nota alla sentenza n. 47 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 15, secondo la quale la scelta del legislatore del 2017 (con il c.d. Decreto Minniti) e degli anni successivi di restituire potere a Sindaci, Prefetti e Questori, mediante l'introduzione di un sistema di controllo fatto di ordini di allontanamento e Daspo, non appare coerente con l'idea democratica di sicurezza sottesa al testo costituzionale.

ha introdotto la fattispecie di cui al comma 1-*bis*)³², e successivamente dell'art. 3 del d.l. n. 123 del 2023³³.

Gli elementi principali di questo irrigidimento sono rappresentati dall'ampliamento dei presupposti soggettivi della misura (segnato dal passaggio dalla necessità di una condanna alla sufficienza di una mera denuncia)³⁴, dall'estensione dei reati-presupposto (mediante l'inclusione di un catalogo sempre più ampio di "reati-spia"), dall'incremento della durata (mediante estensione della forbice edittale della misura, arrivata a un massimo di tre anni) e dall'inasprimento della sanzione prevista per la relativa violazione (in quanto la pena per la trasgressione è stata aumentata significativamente, con un massimo edittale che ora consente di superare il limite per la sospensione condizionale della pena)³⁵.

Come è stato evidenziato in dottrina, la «bulimia riformatrice»³⁶ dell'istituto può essere, almeno in parte, dipesa dal fatto che il Daspo in ambito sportivo è uscito per ben due volte

³² Per effetto di tale novella normativa, come la Corte costituzionale rammenta, «Il provvedimento diviene, infatti, adottabile anche nei confronti di chi sia stato denunciato, e non necessariamente condannato; il catalogo dei reati-spia, che permettono l'impiego della misura, si allarga a ogni delitto aggravato ai sensi dell'art. 604-*ter* cod. pen. e ingloba i casi in cui il delitto sia stato commesso non soltanto nel pubblico esercizio, ma anche nelle immediate vicinanze; i locali interdetti possono essere specificamente individuati anche con riferimento alle persone con le quali l'interessato si associa; la misura si estende automaticamente allo stazionamento nelle immediate vicinanze dei locali ai quali è vietato l'accesso; la pena per l'inosservanza del divieto è aumentata, venendo fissata nella reclusione da sei mesi a due anni e nella multa da 8.000 a 20.000 euro».

³³ In conseguenza di questo, più recente, intervento legislativo, invece, come mette sempre in evidenza la Corte, è stato allargato «ulteriormente il novero dei reati-spia, includendovi quello di cui all'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi) e quelli previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen.; estende il gruppo dei destinatari della misura indicata dal comma 1-*bis* censurato a chi sia stato sottoposto a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 del codice di procedura penale; incrementa significativamente la durata della misura, ora compresa fra uno e tre anni; aumenta ulteriormente la pena in caso di violazione del provvedimento, che va ora da uno a tre anni di reclusione e da 10.000 a 24.000 euro di multa».

³⁴ Si tratta di un elemento che si rinviene anche nel più recente intervento normativo operato dal Governo con il d.l. n. 48 del 2025, oggetto di ampie perplessità in dottrina: in tal senso, cfr., a titolo esemplificativo, R. BARTOLI, *Le spine del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana*, in *Sistema Penale*, 5/2025, 87.

³⁵ Ai fini delle considerazioni da spendere nell'ambito della presente trattazione, è opportuno precisare che non si prenderanno in considerazione le più recenti novità introdotte proprio in materia di «Daspo urbano» con il d.l. n. 23 del 2026, in quanto entrate in vigore il 24 febbraio 2026, ossia lo stesso giorno di pubblicazione della sentenza in commento, le quali, come rammenta M. RIVERDITI, *I profili penali del «pacchetto sicurezza»: prime osservazioni sul decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23*, in *Giurisprudenza penale*, 4/2026, 3, interessano i due piani delle misure di allontanamento prefettizie e dell'arresto in flagranza differiti, che l'A. esamina criticamente proprio alla luce delle statuizioni rese dalla Corte con la sentenza n. 20 del 2026. La tesi, infatti, è che «Alla luce di tali coordinate, le criticità costituzionali della normativa di nuova introduzione appaiono ancora più marcate», perché l'ampiezza dell'intervento inibitorio, unitamente all'assenza di un collegamento stringente tra i destinatari e condotte specifiche idonee a legittimarne l'adozione, si porrebbe in frizione con il modello tracciato dalla Corte, che pretende una delimitazione mirata degli spazi incisi e una motivazione ancorata a elementi fattuali puntuali, quale condizione perché la misura resti confinata nell'orizzonte dell'art. 16 Cost. e non esorbiti nell'area dell'art. 13 Cost., e inoltre perché l'estensione del presupposto soggettivo alla mera denuncia – anziché alla condanna, o quantomeno al rinvio a giudizio – accentuerebbe, nella prospettiva dell'A., il rischio di una torsione della misura in senso marcatamente afflittivo e sollecita un vaglio di compatibilità con il principio di presunzione di innocenza sancito dall'art. 27, comma 2, Cost. e dall'art. 6, par. 2, CEDU.

³⁶ L'espressione è ripresa da A. CIERVO, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, cit., 3, il quale si riferisce alla sentenza n. 193 del 1996, con cui la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 6, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, stabilendo che il divieto di accesso impartito dal Questore non fosse censurabile sotto il profilo della ragionevolezza, e alla sentenza n. 512 del 2002, che ha riconosciuto anche la legittimità dell'obbligo del destinatario della misura di comparire davanti all'autorità di pubblica sicurezza in

indenne dal giudizio di legittimità costituzionale del giudice delle leggi, circostanza che ha ulteriormente incoraggiato il legislatore nel perseguimento del proprio obiettivo di assicurare la “sicurezza urbana”.

Ne è risultato, dunque, un progressivo ampliamento della funzione preventiva del Daspo, che è così mutato geneticamente, trasformandosi da strumento di contrasto a specifici fenomeni criminali in un meccanismo più generale di gestione di situazioni considerate potenzialmente problematiche per l'ordine pubblico³⁷.

Questa analisi preliminare è cruciale per contestualizzare la decisione della Corte, che interviene su una misura la cui fisionomia è mutata nel tempo, diventando sempre più afflittiva.

3. La linea di confine tra libertà personale e libertà di circolazione. L'integrazione del criterio della “degradazione giuridica”

La sentenza in commento è di rilievo soprattutto perché – lo si cercherà di illustrare compiutamente – compie un passo ulteriore nel (risalente) percorso giurisprudenziale di delimitazione dei confini della libertà personale e della libertà di circolazione.

Il cuore della pronuncia, infatti, investe proprio la distinzione tra l'ambito applicativo dell'art. 13 e quello dell'art. 16³⁸. Demarcazione di ampio rilievo se sol si considera che l'applicazione dell'art. 13 Cost. impone (anche) l'osservanza della riserva di giurisdizione ivi

concomitanza con un evento sportivo, salvando l'istituto anche nelle sue applicazioni più invasive mediante adozione di una sentenza interpretativa di rigetto.

³⁷ In tal senso, v. S. SAITTA, *Daspo “antirissa” e limitazione “proporzionata” della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 988.

³⁸ Volendosi rifare al concetto che di “libertà giuridica” fornisce G. AMATO, *Libertà (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, 272, secondo cui è tale quella «costituita da quel complesso di garanzie che regolano o vietano le costrizioni da cui potrebbe essere compresso o impedito chi ne è titolare in qualsivoglia manifestazione o situazione della sua vita privata o sociale», si tratta di comprendere – come verrà chiarito meglio *infra*, nel testo – quale sia il complesso di garanzie che devono essere riconosciute al soggetto destinatario del «Daspo urbano», se quelle previste all'art. 13 Cost. in materia di libertà personale o all'art. 16 in materia di libertà di circolazione, risultando consolidata oramai la lettura secondo cui la libertà di circolazione non può essere ricompresa nella libertà personale, come invece avveniva sotto la vigenza dello Statuto Albertino: lo rammenta G. DEMURO, *Art. 13*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), Torino, 2006, 374, sottoponendo a critica la contrapposta, e minoritaria, tesi secondo cui la libertà personale sarebbe concettualmente inscindibile da quella personale. Nello stesso senso, milita l'opinione di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, 1960, 14, che, storicamente, richiama la *Magna Charta* del 1215 come primo testo dal quale la libertà di circolazione e soggiorno risulta come «diritto distinto dalla libertà personale». Tuttavia, A. PACE, *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, 287/288 dà conto di un (risalente) dibattito dottrinario sullo specifico argomento che, geneticamente riferito al concetto stesso di libertà personale, finisce per ripercuotere effetti anche sulle relazioni tra libertà personale e di circolazione. Dopo aver, infatti, ravvisato l'esistenza di differenti tesi sul contenuto della libertà personale, l'A. evidenzia come «Circa le relazioni tra libertà personale e di circolazione e le eventuali interferenze delle discipline, per la prima e terza dottrina il problema non si porrebbe nemmeno, essendo netta la differenziazione della libertà personale dalle altre; per contro, per la seconda e la quarta tesi entrambe le libertà godrebbero della tutela normativa dell'art. 13, e l'art. 16 disporrebbe diversamente soltanto per un certo tipo di provvedimenti (non personali) incidenti sulla circolazione».

prevista (oltre alla riserva di legge di cui agli artt. 16 e 23 Cost.), e, quindi, nel caso del Daspo, la convalida del provvedimento questorile da parte dell'autorità giudiziaria³⁹.

Sul punto, si può richiamare quanto autorevole dottrina ha già avuto modo di chiarire, ossia che «È essenziale stabilire un esatto criterio di distinzione tra libertà personale e libertà di circolazione e soggiorno, facilmente confondibili tra loro, in quanto entrambe concernono la libertà di movimento e di stasi della persona. Che una fattispecie rientri nell'ambito di applicazione delle norme sulla libertà personale (art. 13 cost.) implica infatti che nessuna restrizione possa avvenire senza intervento dell'autorità giudiziaria; [e] che, contro i provvedimenti restrittivi, sia sempre ammesso il ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111 Cost.); [...]»⁴⁰.

Si tratta di una tematica sulla quale, come è stato riportato, si è sviluppato «un amplissimo e risalente dibattito dottrinale»⁴¹ (tornato in auge anche di recente, nel corso del periodo emergenziale legato alla diffusione del Covid-19)⁴² con particolare riguardo – può aggiungersi – proprio al sistema delle misure di prevenzione⁴³. Non a caso, infatti, con specifico riferimento a quella del «Daspo urbano», è stato da tempo evidenziato il rischio che la misura possa «portare a limitazioni della libertà delle persone», piuttosto che, più semplicemente, della loro libertà di circolare⁴⁴. Simili dubbi sono di persistente attualità,

³⁹ Lo chiarisce, nella sentenza in commento anche la Corte costituzionale, la quale, riconosce come, a fronte delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, «questa Corte è chiamata nuovamente a decidere a quali condizioni una misura, pur non avendo carattere coercitivo e incidendo sulla facoltà di movimento nello spazio della persona, debba essere considerata restrittiva della libertà personale, anziché della sola libertà di circolazione e della libertà dall'imposizione di prestazioni personali, e sia conseguentemente soggetta anche alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. e non alla sola riserva di legge recata dall'art. 16 Cost. o dall'art. 23 Cost.».

⁴⁰ Così, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, cit., 15/16. Nello stesso senso, cfr. anche P. GROSSI, *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, in *Giur. cost.*, 1962, 201, nonché, con specifico riferimento alle conseguenze dell'inquadramento proprio del «Daspo urbano» nel campo applicativo degli artt. 13 e/o 16, v. G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, cit., 227 e M. PORRICOLO, *Il d.l. "Minniti" sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, cit., 5.

⁴¹ Così, V. NAPOLEONI, *Libertà personale versus libertà di circolazione nelle nuove misure di prevenzione personali atipiche*, in *Liber amicorum per Giorgio Lattanzi*, Milano, 2025, 418 ss.

⁴² Nel corso del periodo di emergenza sanitaria, infatti, anche la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi della questione inerente al confine tra la libertà personale e la libertà di circolazione: si veda, in tal senso, la sentenza n. 127 del 2022 sulla misura quarantena obbligatoria, di cui si tratterà meglio *infra*, nel testo.

⁴³ Lo rammenta, recentissimamente, F.S. MARINI, *Libertà personale e libertà di circolazione: la riflessione di alessandro pace alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, Anticipazioni al 2/2026, 1 ss. L'A., infatti, dopo aver fatto riferimento alla «questione classica, per così dire, del diritto costituzionale, quale è quella che chiama in causa il rapporto tra la libertà personale, delineata dall'art. 13 Cost., e la libertà di circolazione e soggiorno, disciplinata dall'art. 16 Cost. Una questione che, come è proprio di ciò che è classico, non cessa di essere attuale e viene riproponendosi costantemente all'attenzione della giurisprudenza costituzionale e della dottrina, anche in conseguenza dei non infrequenti interventi di estensione da parte del legislatore del catalogo delle misure idonee a incidere, per un profilo o per l'altro, sugli spazi di libertà della persona», rammenta le varie posizioni espresse nell'ambito del dibattito scientifico andato in scena nel corso del tempo sulla specifica materia, altresì evidenziando – per ciò che è di maggior interesse – che «il problema della differenziazione tra l'ambito di garanzia proprio della libertà personale e quello della libertà di circolazione ha storicamente assunto, tanto nella dottrina quanto nella giurisprudenza, una particolare pregnanza essenzialmente in relazione all'inquadramento delle misure di prevenzione personali».

⁴⁴ Cfr. G. DI COSIMO, *Decreto Minniti, il DASPO urbano e la libertà personale*, in www.lacostituzione.info, 20.03.2017. *Contra*: A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, cit., 117/118, ritiene la misura ricadente sotto la sfera di applicazione dell'art. 16 Cost.

considerato che ancora continuano a interessare il dibattito scientifico, anche a distanza di ormai molti anni dal momento in cui l'istituto ha fatto la sua comparsa nell'ordinamento⁴⁵.

Con la sentenza n. 20 del 2026 la Corte torna, dunque, a occuparsi di tale annosa questione, e lo fa non molto tempo dopo averla nuovamente trattata con la sentenza n. 203 del 2024, con riferimento al foglio di via obbligatorio.

Nel farlo, ripercorre almeno in parte la propria giurisprudenza, offrendo un'occasione per un'analisi dei criteri elaborati nel corso del tempo.

L'ampio *excursus* giurisprudenziale si giustifica in ragione del fatto che il rapporto tra le disposizioni costituzionali degli artt. 13 e 16 non è di agevole interpretazione. Ciò, anche perché, a differenza delle altre situazioni costituzionali di libertà, la fattispecie presa in considerazione dall'art. 13 Cost. non ha un contenuto determinato, appartenendo, piuttosto, a quelle che sono state autorevolmente definite fattispecie a «schema aperto» o «variabile»⁴⁶.

Non essendone immediatamente percepibile il contenuto, è gioco forza arduo il tentativo di discernere il relativo ambito applicativo rispetto ad altre fattispecie di libertà, tra cui quella *ex art. 16 Cost.*

Così, è stato, ad esempio, affermato, nell'ambito di un dibattito che ha interessato alcuni tra i maestri del costituzionalismo moderno, che il criterio di distinzione dei provvedimenti che regolano la libertà di movimento e stasi della persona debba riguardare al contenuto degli stessi, nel senso di «ritenere che, quando uno di tali provvedimenti impone un obbligo positivo di circolare o soggiornare solo entro una data circoscrizione territoriale, esso limita la libertà personale, mentre, se contiene esclusivamente un obbligo negativo di non circolare o soggiornare in determinate parti del territorio, limita la libertà di circolazione e di soggiorno»⁴⁷. Debba, cioè,

⁴⁵ In tal senso, si veda, tra i tanti, P. RAFAIANI, *Daspo urbano: una prevenzione senza decoro? Nota alla sent. n. 47/2024 della Corte costituzionale*, cit., 115/117, che parla di «strutturali disfunzionalità del daspo urbano» e di «dubbia efficacia preventiva» della misura, con ampia critica all'impostazione normativa del d.l. n. 14 del 2017, il cui «peso negativo», evidenzia l'A., «è dato dal tentativo di reintrodurre, con forme nuove e atipiche, una prevenzione di comportamenti (quasi stili di vita) considerati inopportuni o criminosi perché contrari a una concezione parziale di sicurezza e decoro, e perciò da sanzionare e allontanare da determinate zone di rilievo».

⁴⁶ Così, A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, 196. Lo rammenta, più di recente, M. ARMANNO, *Libertà personale e libertà di circolazione tra emergenza presente e incertezza futura*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2023, 184/185. Più in generale, sul concetto di libertà personale, si veda, tradizionalmente, V. CRISAFULLI, *Libertà personale, Costituzione e passaporti*, in *Arch. Pen.*, 1955, II, 113 ss. Con riferimento, invece, alle posizioni dottrinali e giurisprudenziali sul punto, cfr. P. BARILE, *La libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, 1966, 161 ss.; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, 67 ss.; A. CERRI, *Libertà. II) Libertà personale - Dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XIX, Roma, 1990; G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, V, Padova, 1958, 403 ss.

⁴⁷ Si tratta dell'impostazione elaborata da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, cit., 16, in diffinità rispetto a quelle sostenute da altri studiosi che pure si sono occupati della specifica tematica, e le cui opinioni in proposito, per come riportate dall'A., è opportuno rammentare, utilizzando le sue stesse parole. È stato, infatti, evidenziato, come il criterio discrezionale tra libertà personale e di circolazione sia stato «variamente identificato dalla dottrina: per il MORTATI, la libertà di circolazione e soggiorno considera la persona in relazione con determinate località, mentre la libertà personale la considera in se stessa; per il VIRGA, la prima tutela la libertà di movimento, la seconda la sicurezza della persona; secondo il CROSA, questa protegge l'attività necessaria all'uomo, quella la sua vita, integrità e libertà. Il PERGOLESI riconnette la libertà di circolazione e di soggiorno con la libertà del domicilio. Altri (CARBONARO) considera oggetto della libertà personale l'invulnerabilità della persona, oggetto della libertà di circolazione e di soggiorno la possibilità per essa di vivere e di operare in un certo ambito; altri ancora (GALEOTTI) la esclusiva

fondarsi sulla concreta portata della misura restrittiva, valorizzandone l'estensione e la capacità di incidere sulla libertà del soggetto in una serie indefinita di rapporti.

Simile impostazione è stata, però, ritenuta da altri non determinante per la soluzione del problema, ritenendosi piuttosto preferibile l'opinione che della libertà personale fornisce una lettura estensiva, nella quale assumono rilievo non soltanto le forme di coercizione fisica, ma anche le restrizioni che, attraverso ordini, divieti o altre prescrizioni, comprimano la libertà morale dell'individuo e ne limitino l'autonoma disponibilità. In questa prospettiva, il discrimine tra libertà personale e libertà di circolazione non potrebbe essere ricercato nella sola natura materiale della costrizione, dovendosi, invece, considerare l'incidenza della misura sulla sfera di autodeterminazione della persona⁴⁸.

Particolarmente ampia, insomma, è stata la discussione andata in scena sulla specifica questione⁴⁹, ed è esattamente in questo contesto che ha dovuto muoversi la Corte costituzionale, la quale – come è stato di recente evidenziato – «si è occupata di individuare la linea di confine tra le due libertà in esame, dando vita, però, a un orientamento ritenuto da diversi autori oscillante e non privo di contraddizioni»⁵⁰.

disponibilità del proprio essere fisico, in quanto distinta dal diritto di muoversi da un luogo all'altro dello Stato ed anche al di fuori di esso. Secondo il VASSALLI, che ha particolarmente approfondito il problema, si avrebbe restrizione della libertà personale ogni qual volta sia limitata la libertà esterna del soggetto in tutta la serie delle sue possibili direzioni, o in una serie indefinita di esse: e restrizione della libertà di circolazione e di soggiorno, quando il limite si riferisce a una zona avente rilievo e individualità giuridica (comune, provincia, regione, Stato), dove sia lecito o illecito circolare. La libertà personale si riferirebbe alla persona in sé e per sé considerata, la libertà di circolazione e di soggiorno alla sua vita di relazione».

⁴⁸ La tesi è sostenuta da P. GROSSI, *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, cit., 210, il quale, dopo aver rammentato le differenti opinioni di V. Crisafulli, G. Vassalli e, appunto, M. Mazziotti di Celso, che pure definisce «elegante nella sua formulazione», ancorché non determinante per la soluzione del problema, ritiene «preferibile l'opinione che richiede per qualsiasi limitazione della libertà di circolazione e soggiorno le stesse garanzie di cui all'art. 13 Cost., in quanto tali libertà, ancorché caratterizzate o caratterizzabili per una relazione con una determinata zona territoriale, o meglio da un espandersi della persona umana in riferimento a questa od a quella parte di territorio, non possono né astrattamente, né sul piano del diritto positivo, essere considerate estranee alla libertà personale. In tal senso dovrebbero dirsi impossibili ed inutili i tentativi di discernere una libertà di circolazione prevista all'art. 16 della Costituzione da una di locomozione o di movimento rientrante nel disposto dell'art. 13 Cost., e così pure, analogamente, una libertà di soggiorno da una libertà di stasi».

⁴⁹ Come si è poc'anzi messo in evidenza nel testo, il fatto che molto si sia discusso in dottrina sulla delimitazione della sfera applicativa degli artt. 13 e 16 dipende principalmente dalle difficoltà di ricostruire con precisione, a monte, il concetto di «libertà personale»: in tal senso, anche M. RUOTOLO, *Art. 13*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 323/325, dà conto delle differenti impostazioni che si sono al riguardo fronteggiate. Ancor più ricca, sempre sullo specifico punto, è l'analisi di A. PACE, *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., 287/288 che, in aggiunta a una «suggestiva ma isolata» tesi secondo cui la libertà in parola rinverrebbe la propria disciplina, oltre che nell'art. 13, anche in altre disposizioni costituzionali consideranti ulteriori aspetti della stessa libertà, individua almeno altre quattro impostazioni, «tutte prospettate con abbondanza eccezionale di ottimi argomenti», tanto che, evidenzia l'A., «è stato facile nella pratica giudiziaria trarre spunti da opposte tesi e combinarli arbitrariamente, al fine di raggiungere or quello ora un altro obiettivo, senza peraltro curarsi dell'univocità dell'indirizzo giurisprudenziale». Il presupposto di ogni speculazione dottrinale in proposito – come già sottolineato nel testo – è rappresentato dal fatto che, come ricorda P. CARETTI, *Libertà personale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, 234, la nozione costituzionale di libertà personale non è facilmente ricavabile da una mera esegesi testuale dell'art. 13, anche se condotta alla luce dei lavori preparatori, ma si presenta di ardua precisazione per il fatto di riferirsi a una «libertà-situazione».

⁵⁰ In questi termini si esprime S. SAITTA, *Daspo "antirissa" e limitazione "proporzionata" della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 1002, mediante richiamo a G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale*, in *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, F. FIORENTIN (a cura di), Torino, 2018, 115 ss.; ID., *Art. 13*, in *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, C.F. FERRAJOLI, A. GENTILINI, V. MARCENÒ, G.U. RESCIGNO (a cura di), Milano, 2026, 165; C. MAINARDIS, *Art. 13*, in *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), Padova, 2008, 102; R. NANIA, *La libertà individuale nell'esperienza costituzionale italiana*, Torino,

Il che, date le premesse, era forse inevitabile.

Ad ogni modo, nell'ambito della sentenza annotata, a fronte di questo controverso scenario teorico, il giudice costituzionale cerca di mettere ordine.

La Corte, infatti, richiama, anzitutto, il «nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*»⁵¹, ribadendo che l'art. 13 Cost. si applica primariamente in caso di coercizione fisica o corporea. Si tratta, tuttavia, di un elemento che, come rammenta lo stesso giudice costituzionale, non risulta esaustivo (o meglio, non lo è più) ai fini dell'individuazione del confine tra la libertà personale e quella di circolazione. Non a caso, viene ricordato, «Questa Corte, tuttavia, ha ricondotto nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost. non solo gli atti di coercizione fisica, ma anche gli atti non coercitivi che producono «un assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con effetti sostanzialmente analoghi alla coercizione fisica (sentenza n. 30 del 1962)».

Occorre, invero, rammentare che le sentenze dei primi anni di attività della Corte «hanno identificato il diritto di libertà personale di cui all'articolo 13 Cost. con quello tradizionalmente definito dell'*habeas corpus*», riferendosi ad una concezione esclusivamente fisica o corporea di tale libertà». Quest'elaborazione, che riduce la libertà personale alla mera sottrazione da detenzioni, pur accolta in talune pronunce del giudice costituzionale, è sin da subito apparsa non condivisibile alla dottrina, in quanto insufficiente a coprire il novero delle dimensioni della libertà in parola; di ciò, invero, si era reso conto sin da subito anche la stessa Corte costituzionale, come si evince dalla sentenza n. 11 del 1956⁵², con la quale per la prima volta è stato posto in essere «(e quasi subito) il determinante accenno alla “degradazione giuridica” come effetto di provvedimenti che sarebbero consentiti soltanto all'autorità giudiziaria»⁵³.

Come la stessa giurisprudenza costituzionale ha poi avuto modo di precisare⁵⁴, per effetto di tale criterio della “degradazione giuridica”, un provvedimento può essere considerato lesivo della libertà personale allorché provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da poter essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere in cui, appunto, si concreta la violazione dell'*habeas corpus*.

1989, 40; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 2002, 172 ss., L'A., in aggiunta a quelli riportate nel testo, rammenta anche l'ulteriore orientamento, sostenuto da Studiosi come A. Barbera, P. Barile e C. Mortati, il quale – viene evidenziato – «assume che le garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione siano principalmente volte a tutelare la persona da misure idonee a incidere significativamente sulla sua dignità sociale».

⁵¹ Sul principio dell'*habeas corpus*, v., nella dottrina più risalente, P. BASCARETTI DI RUFFIA, *Habeas corpus*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1967, 941; A.M. DE CESARIS, *Habeas corpus*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988.

⁵² Così rammenta P. GROSSI, *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, cit., 210, riferendosi alle sentenze nn. 2 del 1956, 49 del 1959, n. 12 del 1960 e soprattutto n. 45 del 1960, e n. 6 del 1962.

⁵³ Cfr. A. PACE, *Libertà personale (diritto costituzionale)*, cit., 288/289.

⁵⁴ Si veda, tra le altre, la sentenza n. 68 del 1964, la quale sistematizza l'orientamento che la Corte aveva espresso con la sentenza n. 2 del 1956, che costituisce uno dei primi snodi fondamentali nel percorso volto alla distinzione dell'ambito applicativo degli artt. 13 e 16 Cost., in quanto con essa sono state distinte le misure che incidono sulla libertà di circolazione da quelle che determinano una vera e propria restrizione della libertà personale. Con la pronuncia del 1964, poi, la Consulta afferma che il foglio di via obbligatorio incide sulla libertà di circolazione e soggiorno, ma non sulla libertà personale, non determinando, appunto, una «degradazione giuridica» del destinatario.

In tal senso, è stato efficacemente evidenziato che a venire in evidenza altro non è che la «valvola che ha aperto l'art. 13 Cost.»⁵⁵, consentendone l'applicazione anche al di là dei soli casi di coercizione fisica. Un meccanismo – va comunque precisato – che non ha certo soppiantato quello dell'*habeas corpus*, ma che con esso si è ritrovato a convivere e che più volte è stato applicato in relazione allo scrutinio di legittimità delle disposizioni regolatorie delle misure di prevenzione.

Con specifico riferimento a quest'ultime, il criterio della “degradazione giuridica” conduce a non qualificare necessariamente ogni misura come mera restrizione della circolazione⁵⁶.

Il concetto emerge chiaramente dalla considerazione della sentenza n. 419 del 1994, con la quale la Corte, occupandosi del soggiorno cautelare antimafia, ha ritenuto che il complesso delle prescrizioni imposte al destinatario presenti un contenuto afflittivo tale da integrare una menomazione della dignità personale e, dunque, una restrizione della libertà personale *ex art. 13 Cost.*⁵⁷

La pronuncia è di rilievo, perché introduce un elemento – lo si specificherà meglio a breve – che tornerà poi decisivo nella giurisprudenza più recente: non conta soltanto la natura formale della misura, ma la concreta configurazione delle prescrizioni e il loro effetto complessivo sulla persona.

Diverso, invece, è il giudizio espresso con riferimento al foglio di via obbligatorio, che la Corte ha costantemente considerato estraneo all'art. 13 Cost., reputando in tale ottica determinante l'assenza di coercizione fisica nonché, appunto, di “degradazione giuridica” della misura.

Si tratta di una linea che la Corte ha (nuovamente) posto in discussione nella sentenza n. 203 del 2024⁵⁸, ma che, alla fine, non è stata abbandonata. La stessa pronuncia ricorda espressamente che, a partire dalla sentenza n. 2 del 1956, l'istituto è stato costantemente ricondotto all'ambito applicativo dell'art. 16 Cost., richiamando, tra le altre, le sentenze nn. 68 del 1964, 419 del 1994, 210 del 1995 e 127 del 2022⁵⁹.

⁵⁵ Così, proprio a commento della sentenza n. 20 del 2026, la definiscono A. ARCURI, P. RAFAIANI, «*Ed io che sono?*». *La nozione mutevole di libertà personale nella sent. n. 20 del 2026 (sul Daspo anti-rissa)*, cit., 3, proprio per il fatto che la relativa introduzione ha consentito di attrarre all'interno dell'art. 13 Cost. misure non coercitive sul piano fisico che, però, sottoponendo le persone a trattamenti deteriori sulla base di valutazioni personali idonee a differenziale dal resto indistinto della collettività, ne mortificano la dignità, in un modo tale da poter essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus*.

⁵⁶ *A contrario*, ciò significa che non ogni limitazione della possibilità di muoversi nello spazio integra una restrizione della libertà personale.

⁵⁷ Per approfondimenti sulla pronuncia in esame, cfr. le note a sentenza di E. APRILE, *La Corte costituzionale “corregge” la disciplina della misura del soggiorno cautelare antimafia*, in *Il nuovo diritto*, 1/1995 e P.V. MOLINARI, *Alcune riflessioni sul soggiorno cautelare riscritto in gran parte dalla Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, 3/1995.

⁵⁸ Per maggiori dettagli sul contenuto della pronuncia, si vedano R. BARTOLI, *Le spire del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana*, cit.; A. BONOMI, *Il foglio di via obbligatorio e l'art. 13 Cost.: la Corte costituzionale si pronuncia, ma non convince. Brevi osservazioni critiche su Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 2024*, in *www.osservatorioaic.it*, 3/ 2025; A. MASSARO, *Il foglio di via obbligatorio resta affidato alla sola competenza del Questore: note a margine di Corte cost. n. 203 del 2024*, in *Giur. cost.*, 6/2024; F. MAZZACUVA, *Libertà personale e misure di prevenzione: la Consulta conserva le partizioni “quantitative”*, in *Dir. pen. e proc.*, 7/2025.

⁵⁹ Cfr. il §4. del *Considerato in diritto*.

È in relazione alla differente misura della quarantena obbligatoria che, con la sentenza n. 127 del 2022, si perviene a una sorta di svolta concettuale. Si tratta, forse, del vero precedente da cui partire per leggere la sentenza qui in commento (che, infatti, non a caso, la richiama).

Invero, è con tale pronuncia che la Corte formula una premessa destinata ad avere grande rilievo, laddove, affrontando in maniera esplicita il problema del confine tra art. 13 e art. 16 Cost., afferma che «la facoltà di autodeterminarsi quanto alla mobilità della propria persona nello spazio, in linea di principio, costituisce una componente essenziale sia della libertà personale, sia della libertà di circolazione»⁶⁰.

La libertà di movimento, dunque, non appartiene esclusivamente all'art. 16, ma costituisce un elemento comune alle due libertà costituzionali.

Il vero discrimine deve essere individuato altrove. In tal senso, la Corte valorizza, da un lato, il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, rappresentato, come detto, dalla coercizione fisica; dall'altro, ribadisce che l'art. 13 può trovare applicazione anche in presenza di misure non coercitive quando esse determinino un «assoggettamento totale della persona all'altrui potere», per mezzo del quale «viene compromessa la «libertà morale» degli individui (sentenza n. 30 del 1962), imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica» (sentenza n. 11 del 1956)»⁶¹.

La pronuncia in parola afferma, infatti, che prescrizioni restrittive degradanti per la persona, anche se previste dalla legge e funzionali a finalità costituzionalmente legittime, non possono sottrarsi alla riserva di giurisdizione quando separino l'individuo dalla collettività e gli riservino un trattamento deteriore, perché in questi casi emerge un elevato rischio di arbitrarietà che richiede il controllo di un giudice indipendente⁶².

Si produce, quindi, uno spostamento significativo (già accennato – come si è visto – nella citata pronuncia del 1994): dalla natura formale della misura si passa alla sua concreta incidenza sulla persona.

⁶⁰ Cfr. il §3. del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Cfr. il §5. del *Considerato in diritto*.

⁶² Per una disamina più approfondita della pronuncia, si vedano i commenti di M. CARRER, *I limiti costituzionali del diritto di circolazione. I casi della pandemia e delle politiche sulla mobilità e circolazione stradale*, in www.ambientediritto.it, 1/2023; A.M. CECERE, *Quarantena obbligatoria tra provvedimento amministrativo e sanzione penale: profili di incostituzionalità non rilevanti ma persistenti*, in *Giur. cost.*, 3/2022; A. CIERVO, *Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto all'immigrazione?*, in www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it, 1/2023; A. DELLA BELLA, *Quarantena obbligatoria, libertà personale e libertà di circolazione. Riflessioni a margine di Corte cost. 7 aprile 2022, n. 127*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2/2022; M. FERRARA, *La quarantena obbligatoria come "istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale"* (Corte cost., sent. n. 127/2022) e il ruolo della Corte costituzionale nella fase di metabolizzazione dell'emergenza, in www.osservatorioaic.it, 6/2022; A. LAMBERTI, *Pandemia, approccio precauzionale e diritti fondamentali: normativa emergenziale e giurisprudenza costituzionale tra punti fermi e criticità diffuse*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2/2023; F. LOSURDO, *La costituzionalità della quarantena obbligatoria e i confini della libertà personale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 3/2022; F. MAZZACUVA, *Libertà personale e misure di prevenzione: la Consulta conserva le partizioni "quantitative"*, cit.; A. MOLFETTA, *Dalle elaborazioni dottrinali alla giurisprudenza della Corte costituzionale: elementi di continuità nella sentenza n. 127 del 2022 sulla quarantena da Covid-19*, in www.cortisupremeesalute.it, 2/2022; D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022; N. PANIGADA, *Quarantena obbligatoria e libertà personale: "effetto persuasivo" nelle pieghe di una pronuncia di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1/2023; V. ZAGREBELSKY, *Quarantena da covid nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. pen. e proc.*, 12/2022.

In questo scenario in divenire, la Corte aveva nel frattempo avuto modo di occuparsi anche del «Daspo urbano», e lo aveva fatto, in particolare, con la sentenza n. 195 del 2019, che, tuttavia, non affrontava direttamente il problema della riconducibilità della misura all'art. 13 o all'art. 16, riguardando, piuttosto, l'estensione della stessa alle aree su cui insistono presidi sanitari⁶³.

Ai fini che in questa sede vengono in considerazione, il precedente immediatamente più importante è rappresentato dalla successiva sentenza n. 47 del 2024⁶⁴.

In quel caso la Corte, chiamata a giudicare della legittimità degli artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 14 del 2017, a fronte dei dubbi espressi dal rimettente circa (tra gli altri) la compatibilità del divieto di accesso con l'art. 16 Cost. e con l'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU, salva la disciplina, ma lo fa attraverso una lettura rigorosamente orientata alla sicurezza, escludendo che il Daspo possa essere utilizzato semplicemente per allontanare persone ritenute non conformi al «decoro» dell'area.

Per il giudice costituzionale, il requisito del pericolo per la sicurezza deve essere inteso come concreto pericolo di commissione di reati, sulla base di un giudizio prognostico di tipo probabilistico. Non basta, dunque, che la presenza del soggetto sia semplicemente «non consona» al decoro dell'area.

Un elemento che va comunque sottolineato è che la sentenza in parola non stabilisce che il «Daspo urbano» sia una misura riconducibile all'art. 13 Cost., collocandosi, al contrario, nel solco delle misure limitative della libertà di circolazione.

In tal senso, dunque, tale precedente si pone, almeno in parte, in discontinuità con la sentenza qui in commento.

In ogni caso, è solo pochi mesi dopo la predetta sentenza n. 47 che la Corte – come già anticipato – torna direttamente sul problema della qualificazione delle misure di prevenzione ai sensi dell'art. 13, ancorché con riguardo al foglio di via obbligatorio.

Il riferimento è alla già citata sentenza n. 203 del 2024, con la quale la Corte, come si è anticipato, nonostante le sollecitazioni in tal senso avanzate dal giudice *a quo* e dall'Associazione italiana dei professori di diritto penale, in qualità di *amicus curiae* ammesso al giudizio, rifiuta di superare la propria giurisprudenza precedente, che riconduce la misura nel campo applicativo esclusivo dell'art. 16 Cost.

Di estrema importanza è la motivazione con la quale tale scelta viene operata, perché la Corte ricostruisce espressamente il problema come quello della «linea di confine tra libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost., e libertà di circolazione, tutelata dall'art. 16 Cost.», richiamando proprio la sentenza n. 127 del 2022⁶⁵.

⁶³ La Corte ha ritenuto non fondate le questioni, attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa oggetto di scrutinio: il divieto di accesso in specifiche aree urbane deve essere applicato in modo compatibile con le esigenze di salute del destinatario, il quale deve poter accedere alla struttura sanitaria per ragioni di cura. La pronuncia è interessante anche perché riconduce la disciplina del «Daspo urbano» alla materia «ordine pubblico e sicurezza», escludendo che la sua finalità possa essere ricondotta semplicemente a esigenze di decoro urbano.

A commento della pronuncia, cfr. i contributi già più sopra richiamati, *sub* nota n. 19.

⁶⁴ Anche in questo caso, per maggiori approfondimenti sul contenuto della sentenza, sia consentito rinviare ai contributi già citati *supra*, *sub* nota n. 19.

⁶⁵ Cfr. il §4.1. del *Considerato in diritto*.

La Corte ribadisce, quindi, che entrambe le disposizioni tutelano la possibilità della persona di muoversi nello spazio, che entrambe prevedono una riserva di legge, che solo l'art. 13 aggiunge una riserva di giurisdizione e che tale garanzia diviene necessaria quando la misura incide sulla libertà personale nei termini già elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

La sentenza n. 203 del 2024 costituisce, dunque, un significativo antecedente della pronuncia in commento sotto il profilo della ricostruzione del confine tra libertà personale e libertà di circolazione (pur mantenendo ferma, quanto al foglio di via obbligatorio, la tradizionale riconduzione della misura all'art. 16 Cost).

È tuttavia nella sentenza in commento che la Corte sembra valorizzare, in termini più espliciti, l'incidenza concreta e l'estensione della misura quale elemento idoneo a determinarne la diversa qualificazione costituzionale.

La pronuncia, infatti, non abbandona l'ormai tradizionale criterio della "degradazione giuridica", ma ne integra la portata, precisando che, affinché le misure non coercitive che determinano un trattamento deteriore del destinatario possano essere ricondotte all'ambito dell'art. 13 Cost., è necessario che la relativa incidenza sulla libertà di movimento raggiunga un'apprezzabile soglia quantitativa⁶⁶.

Rispetto alle misure di prevenzione, infatti, come si legge nella sentenza, la Corte «non ritiene precluso, nel rispetto del principio di proporzionalità, l'avanzamento della soglia di tutela. Quest'ultima eventualità, tuttavia, qualora comporti un superamento di una certa soglia di afflittività, impone il rafforzamento delle garanzie applicative grazie all'intervento ineliminabile dell'autorità giudiziaria, che si rende necessario ogni qual volta la misura si presti potenzialmente a determinare restrizioni quantitativamente apprezzabili al lecito agire dell'individuo che ne è colpito»⁶⁷.

In tal modo, viene significativamente ridefinita la funzione del criterio della "degradazione giuridica", il quale non funge più da elemento prevalentemente qualitativo di distinzione tra libertà personale e libertà di circolazione, ma viene *perfezionato* con una valutazione dell'entità tangibile della restrizione mediante introduzione della concreta afflittività, quantitativamente apprezzabile, della misura, quale ulteriore presupposto per l'applicazione delle garanzie dell'art. 13 Cost.

La qualificazione della misura, infatti, viene affidata a una considerazione dinamica della sua pratica afflittività, nella quale assumono rilievo, accanto alla natura della prescrizione, la durata, l'estensione territoriale, i presupposti applicativi, gli effetti della trasgressione e

⁶⁶ Di questo avviso sembra mostrarsi anche F.S. MARINI, *Libertà personale e libertà di circolazione: la riflessione di alessandro pace alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 15, laddove, facendo riferimento proprio alla sentenza n. 20 del 2026, e alla dilatazione che la stessa determina con riguardo al criterio sulla cui base una misura obbligatoria può essere considerata equiparata a una misura propriamente coercitiva, evidenzia, comunque, come «questa giurisprudenza non abbandona il paradigma – su cui Pace insiste – della coercizione fisica come modalità tipica della restrizione della libertà personale, ma lo integra, non tanto facendo valere la distinzione tra obbligo positivo e obbligo negativo, bensì attraverso una valutazione più estesa della "soglia quantitativa" della restrizione e della concreta capacità della misura di incidere sullo spazio esistenziale della persona».

⁶⁷ Cfr. il §11.1. del *Considerato in diritto*.

l'incidenza della misura sulle abitudini di vita dell'interessato: elementi, questi, che il giudice costituzionale individua con accuratezza⁶⁸.

La Corte, dunque, finisce così per ridefinire l'operatività del criterio classico della “degradazione giuridica”, il quale viene ora affiancato da una valutazione della misura concreta della restrizione, richiedendo, per la relativa attrazione nell'area di garanzia dell'art. 13 Cost., il superamento di una soglia quantitativamente apprezzabile, la cui individuazione è affidata ad un'analisi multifattoriale.

Non è affatto inconsueta nell'attività decisionale della Corte costituzionale la spontanea (*rectius*, unilaterale) introduzione di soglie di rilevanza afflittiva.

In tal senso, può ricordarsi, ad esempio e in tutt'altro ambito, il rilevante precedente rappresentato dall'ordinanza n. 17 del 2019, con cui, in sede di conflitto interorganico sollevato da parlamentari *uti singuli*, il giudice costituzionale ha ritenuto che «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'*iter* legislativo, bensì è necessario che alleggi e comprowi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente»⁶⁹.

Un criterio, dunque, quello della evidenza e della rilevanza della lesione, che, sebbene operante in contesti e rispetto a parametri diversi, non è estraneo alla giurisprudenza costituzionale: ad esempio, infatti, lo si ritrova anche, tanto nel sindacato sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge⁷⁰, quanto nella verifica

⁶⁸ Al §12. del *Considerato in diritto*, infatti, la Corte afferma che «Per stabilire quando siffatta eventualità si verifichi questa Corte non può che prendere in considerazione diversi fattori. In linea di principio, rientrano tra essi: la durata della misura (in relazione tanto al minimo, quanto al massimo astrattamente applicabile); i presupposti applicativi (sia quanto ai fatti o reati-spie, sia quanto all'attualità dei fatti presupposti e del livello di accertamento richiesto); gli effetti collegati all'eventuale trasgressione (rispetto ai quali si deve tener conto del complessivo trattamento sanzionatorio connesso al quadro editale della sanzione); l'ambito territoriale di riferimento (essendo ovviamente differente se l'ambito è quello comunale, provinciale o regionale); la rilevanza dell'accesso ai luoghi per lo svolgimento di attività strumentali al sostentamento o essenziali per la vita di relazione (incidendo diversamente, ad esempio, l'interdizione ad assistere a una manifestazione sportiva rispetto al divieto di accedere a una pluralità di esercizi pubblici); il collegamento con le abitudini di vita dell'interessato (ravvisandosi un maggiore grado di incidenza restrittiva nelle misure che possono operare anche nel luogo di residenza del prevenuto); la determinatezza dei luoghi interdetti o limitati (essendo significativo se il prevenuto sia messo in grado di conoscere esattamente i luoghi che gli sono interdetti o che sono comunque interessati dalla misura)».

⁶⁹ L'ordinanza n. 17 del 2019 è stata oggetto di particolare attenzione nel dibattito scientifico, in special modo per la novità rappresentata dall'apertura che, per la prima volta, con essa è stata fornita alla legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato dei parlamentari *uti singuli*. In ogni caso, per ciò che risulta di più stretto interesse, con peculiare riferimento al carattere grave e manifesto delle violazioni che sul procedimento legislativo possono legittimare l'intervento correttivo della Corte, cfr., tra gli altri, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l'intervento della Corte?*, in *forumcostituzionale.it*, 18.03.2019; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*, in *forumcostituzionale.it*, 11.04.2019; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

⁷⁰ In tal senso, si può fare riferimento alla sentenza n. 29 del 1995, che costituisce il punto di origine della formula dell'«evidente mancanza» dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge. La Corte ha poi ribadito costantemente questo limite, anche più di recente: cfr. la sentenza n. 146 del 2024, che afferma che l'evidente mancanza del presupposto costituisce vizio del decreto-legge e della successiva legge di conversione, nonché la sentenza n. 213 del 2021, che parla del sindacato limitato ai casi di «evidente mancanza» o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà» della valutazione governativa.

dell'eterogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione⁷¹, ove la Corte ha progressivamente valorizzato l'esigenza che la violazione dei limiti costituzionali assuma carattere evidente.

In questa prospettiva, anche la rilevanza afflittiva della misura di prevenzione può essere intesa quale criterio volto a individuare, in concreto, la soglia oltre la quale una restrizione della libertà di circolazione viene ad assumere una diversa e più intensa incidenza sulla libertà personale.

Non può, pertanto, dirsi che quanto accaduto in materia di «Daspo urbano» e, più in generale, di misure di prevenzione, costituisca un *unicum* dal punto di vista dell'agire della Corte⁷².

Di certo, però, in questo caso, a differenza di quanto accaduto in relazione alla differente questione dell'ammissibilità del conflitto tra poteri sollevato dai singoli parlamentari⁷³, la Consulta ha, quantomeno, avuto l'accortezza di specificare i criteri di valutazione di quella soglia minima di afflittività che è idonea a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost.⁷⁴ In tal senso, anzi, proprio alla luce della decisione in commento, sembrano essere stati introdotti elementi idonei a rivedere, almeno in parte, il giudizio che la dottrina aveva precedentemente espresso in ordine al criterio della “degradazione giuridica”, di cui era stata denunciata «una certa indeterminatezza»⁷⁵.

⁷¹ In materia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 226 del 2019, ha chiarito che solo la «palese estraneità» oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione» può determinare l'illegittimità della disposizione introdotta in sede di conversione. Più recente, la sentenza n. 215 del 2023, ha ribadito il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e il divieto di inserire disposizioni eterogenee o «intruse».

⁷² Il caso dell'ordinanza n. 17 del 2019 è, infatti, un precedente rilevante, e – a differenza di quanto può dirsi rispetto alla differente tematica delle misure di prevenzione nel loro peregrinare tra l'art. 13 e l'art. 16 Cost. – finanche problematico perché impattante sulla coerenza della strutturazione bifasica del giudizio sui conflitti interorganici. In tal senso, invero, E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 253, proprio dal punto di vista delle affermazioni contenute nell'ordinanza in parola circa la necessità di ravvisare violazioni manifeste delle prerogative dei parlamentari per poter ammettere a definizione i relativi conflitti, e della loro coerenza con la strutturazione in due fasi (di ammissibilità ed, eventuale, di merito) del giudizio sui conflitti, si domanda se davvero si possa esigere di riscontrare *in limine litis* che si sia verificata una violazione di tal fatta di prerogative costituzionali, al contempo riconoscendosi, più o meno esplicitamente, che comunque un *vulnus* c'è stato, «quando la funzione del giudizio di ammissibilità del conflitto interorganico consisterebbe, tutt'al contrario, proprio nell'escluderlo, e nell'escluderlo all'evidenza». Da qui, i dubbi che sembrano emergere circa l'effettiva utilità, in questa prospettiva, della fase preliminare: «Per converso, se ragionassimo al cospetto di un caso in cui questo tipo di riscontro fosse avvenuto, che ne sarebbe – appunto – della seconda fase del conflitto? Essa nascerebbe “segnata”, avrebbe cioè un esito scontato, a meno di non ammettere addirittura che diverrebbe del tutto inutile».

⁷³ In argomento, v., tra i tanti, A. Fiorentino, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*. *Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2/2019, 13, secondo il quale la formulazione, da parte della Corte, della soglia delle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari quale requisito di ammissibilità del conflitto è tale da consentirle di fissarla all'altezza ritenuta di volta in volta opportuna, in esito a un apprezzamento che – mette in evidenza l'A. – inevitabilmente sconfina nella sfera del merito del conflitto, senza essere tuttavia assistito dalle garanzie del contraddittorio e dei diritti della difesa, perché effettuato in camera di consiglio.

⁷⁴ La circostanza sembra messa in evidenza anche da F.S. Marini, *Libertà personale e libertà di circolazione: la riflessione di alessandro pace alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 15. L'A., infatti, è dell'avviso che «I criteri adottati in particolare nella sentenza n. 20 del 2026 si sforzano di preservare il carattere oggettivo e giustiziabile della distinzione tra misure coercitive, misure obbligatorie equiparate a quelle coercitive e misure obbligatorie di altra natura, facendo leva su una pluralità di indici sintomatici al fine di determinare la soglia quantitativa che rende il provvedimento obbligatorio assimilabile alla coercizione fisica».

⁷⁵ In questi termini si era espresso, ad esempio, G. Trombetta, *La (resistibile?) ascesa del D.A.S.P.O.*, cit., 226.

Come si è anticipato in apertura di paragrafo, dunque, è evidente, nel risalente percorso giurisprudenziale sulla qualificazione costituzionale delle misure di prevenzione incidenti sulla libertà di movimento, il ‘passo ulteriore’ compiuto dalla Corte con la sentenza n. 20 del 2026.

4. La dicotomia tra «Daspo antirissa» e «Daspo provinciale»

Come appena illustrato, con la sentenza in commento la Corte introduce una sorta di criterio di concreta afflittività della misura, connotato da una dimensione anche quantitativa⁷⁶: una medesima tipologia di misura può rimanere nell’ambito dell’art. 16 Cost. quando circoscritta a specifici luoghi, mentre può assumere natura diversa quando la sua estensione determini una compressione significativamente più intensa della sfera individuale.

È sulla scorta di tale parametro che il giudice costituzionale ha operato una netta distinzione tra le due forme di «Daspo antirissa» oggetto di scrutinio, ritenendo solo la seconda, quella aggravata, invasiva della libertà personale.

Rispetto alla misura del «Daspo antirissa» “base” di cui al comma 1 dell’art. 13-*bis*, infatti, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione dell’art. 13 Cost., perché il divieto di accesso previsto dalla norma riguarda pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento «specificamente individuati» in ragione dei luoghi ove sono stati commessi i fatti rilevanti o che siano frequentati dalle persone alle quali il prevenuto spesso si associa.

La motivazione, dunque, risiede nel fatto che il sacrificio imposto non è «quantitativamente eccessivo», poiché il destinatario può continuare a frequentare altri locali e mantenere così una vita di relazione⁷⁷.

Per contro, in ordine alla misura del «Daspo provinciale», ossia la misura “aggravata” di «Daspo antirissa», disciplinata dall’art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, d.l. n. 14 del 2017, la Corte ha ravvisato il superamento di quella «soglia minima di afflittività» che rende necessaria

⁷⁶ La qualificazione del criterio di valutazione della soglia minima di afflittività come avente natura “anche” quantitativa è dovuta al fatto che non tutti i parametri di valutazione indicati dalla Corte presentano una simile configurazione: ne sono caratterizzati sicuramente quelli della durata e dell’estensione territoriale degli effetti della misura. Diversamente, però, elementi come la rilevanza dei luoghi per la vita di relazione e il collegamento con le abitudini di vita, presentano una caratura qualitativa. La determinatezza dei luoghi interdetti o limitati attiene, invece, alla prevedibilità e alla concreta conformazione del divieto.

⁷⁷ In questo caso, la Corte ha mostrato di non aderire ai dubbi di legittimità costituzionale che, proprio con specifico riferimento alla misura di cui al comma 1 dell’art. 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017 erano stati sollevati da parte della dottrina. In tal senso, infatti, A. CIERVO, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, cit. 11, si era diversamente espresso nel senso che «l’art. 13-*bis* del dl n. 14/2017, con riferimento al primo comma, che prevede il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento – specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati –, e con riferimento al comma 1-*ter* per quanto concerne il divieto di stationamento anche nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi o dei locali di pubblico trattenimento, risulti irragionevole e sproporzionato sul versante degli effetti sanzionatori concreti che si riverberano poi sulla libertà di circolazione del destinatario della misura stessa, ponendo a carico del “daspato” il rispetto di obblighi la cui formulazione risulta priva di tassatività e, dunque, imprevedibile *ex ante*».

l'applicazione delle più intense garanzie dell'art. 13 Cost.⁷⁸. Invero, applicando il nuovo parametro “quali-quantitativo” più sopra evidenziato, ha ritenuto che la misura non sia “sostenibile”, avendo inciso oltre una certa soglia, considerata rilevante, sui diritti fondamentali (nello specifico, sulla libertà personale)⁷⁹. E ciò sulla base di un insieme di fattori convergenti.

In particolare, è stata anzitutto considerata l'estensione territoriale, poiché il divieto di accesso previsto dalla norma si estende a «tutti i pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento del territorio provinciale», creando una potenziale «cortina di isolamento» del soggetto che ne sia destinatario, impedendo così lo sviluppo della relativa personalità nell'ambito delle formazioni sociali di cui parla l'art. 2 Cost.

Ma a venire in evidenza è stata anche l'indeterminatezza dei luoghi interdetti, perché, a differenza di quella disciplinata al comma 1, la misura oggetto di analisi non individua specifici locali, rendendo difficile per il destinatario conoscere l'esatta estensione del divieto.

È stata considerata poi anche la durata rilevante: la misura del «Daspo provinciale», infatti, può durare fino a tre anni, un periodo ritenuto idoneo a incidere significativamente sulla vita sociale del prevenuto.

Infine, è stata valutata anche la gravità della sanzione prevista per la relativa violazione, in quanto la pena detentiva fino a tre anni nel massimo è un indice della gravità della misura e delle sue conseguenze. In tal senso, la Corte opera un rapido, ma illuminante, confronto con il foglio di via obbligatorio: mentre quest'ultimo allontana il soggetto da un luogo in cui non risiede, il «Daspo provinciale» limita la sua vita sociale proprio nel contesto in cui è radicato.

È, dunque, «L'insieme di tali fattori convergenti» – chiarisce il giudice delle leggi – «inquadri alla luce del processo legislativo di rafforzamento della misura, [a] comporta[re] che il cosiddetto “DASPO antirissa aggravato” (o provinciale), anche in ragione della sua estensione all'intero territorio provinciale, abbia ormai valicato la soglia minima di afflittività, superata la quale anche un mero divieto di recarsi in luoghi determinati deve essere sottoposto alle garanzie offerte dall'art. 13 Cost. a tutela della libertà personale»⁸⁰.

⁷⁸ In questo caso, almeno in parte, le argomentazioni utilizzate dalla Corte, specie laddove si fa riferimento all'indeterminatezza dei luoghi che sarebbero interdetti al soggetto “daspato”, erano già state addotte e prefigurate dalla medesima dottrina che aveva espresso dubbi sulla compatibilità costituzionale della misura: v. sempre A. CIERVO, *op. ult. cit.*, 9.

⁷⁹ In dottrina, è A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, cit., 124, che, mediante richiamo all'impostazione già sostenuta da A. MANNA, *La natura giuridica delle misure di prevenzione tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 1080, F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. pen.*, 3/2018, 1017 e F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. Le (troppo) versatili misure di prevenzione personali*, cit., 1028, ha rammentato come la sicurezza integri un interesse solo strumentale, evidenziando, quindi, per ciò che maggiormente interessa, che, per non rischiare di diventare una sorta di “ferro vecchio”, le misure di prevenzione devono certamente rispondere a una domanda di sicurezza, dovendo, però, al contempo, apparire “sostenibili”, nel senso, appunto, di non incidere oltre una certa soglia sui diritti fondamentali.

⁸⁰ Cfr. il §16. del *Considerato in diritto*.

5. La tecnica decisoria della Corte: una sentenza additiva

Al di là del descritto mutamento ingenerato nel criterio della “degradazione giuridica”, un ulteriore aspetto di sicuro interesse della pronuncia in commento è rappresentato dalla soluzione adottata dalla Corte.

Il giudice costituzionale, infatti, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, del d.l. n. 14 del 2017 «nella parte in cui non prevede che in relazione al provvedimento del questore ivi stabilito si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all’art. 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive)».

Come si vede, non viene dichiarata l’illegittimità *tout court* della norma, ma una illegittimità parziale per omissione.

La Corte, dunque, allo scopo di introdurre una garanzia procedurale mancante, ha optato per l’adozione di una sentenza additiva⁸¹, e, nel farlo, dovendo “pescare” nell’ambito del sistema normativo vigente al fine di rispettare il noto canone delle c.d. rime adeguate, ha finito per importare nella disciplina del «Daspo provinciale» il meccanismo di convalida giurisdizionale previsto per il c.d. «Daspo sportivo» con obbligo di firma, ritenendolo una «grandezza già esistente nell’ordinamento» e una «soluzione costituzionalmente adeguata»⁸².

Alla luce di ciò, può sicuramente convenirsi con chi ha già escluso che la scelta della Corte sia ricaduta su un’additiva c.d. di principio⁸³, essendo stata individuata con precisione la normativa applicabile, o, meglio, la regola volta a colmare la lacuna legislativa.

A sommosso avviso di chi scrive, ci si deve, però, domandare se la disciplina del «Daspo sportivo» costituisca davvero una «grandezza già esistente nell’ordinamento» sufficientemente omogenea da consentirne l’estensione a quello «antirissa», oppure se la Corte, richiamandola, abbia esercitato una funzione creativa particolarmente intensa.

Di certo, la soluzione adottata dalla Corte non appare priva di ancoraggio nella disciplina legislativa vigente.

Come detto, infatti, il modello procedimentale cui la pronuncia fa ricorso non è costruito *ex novo*, ma è già contemplato dall’ordinamento in relazione al «Daspo sportivo» con obbligo di firma e, per effetto del rinvio operato dall’art. 13-*bis*, comma 5, anche al «Daspo antirissa» ordinario quando alla misura interdittiva si accompagni la prescrizione di presentazione periodica presso un ufficio o comando di polizia.

Tuttavia, la stessa Corte parla di «tratti di analogia»⁸⁴, e non di identità.

⁸¹ A commento della pronuncia, lo rammenta velocemente, mediante riferimento a G. D’AMICO, *DASPO anti-rissa e compatibilità con l’art. 13 Cost.: salvo quello «semplice», corretto quello «aggravato»*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2/2026, anche S. SAIITA, *Daspo “antirissa” e limitazione “proporzionata” della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 1006.

⁸² Cfr. il §17. del *Considerato in diritto*.

⁸³ Il riferimento è sempre a S. SAIITA, *Daspo “antirissa” e limitazione “proporzionata” della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 1007.

⁸⁴ Cfr. il §17. del *Considerato in diritto*, laddove si afferma che la misura del «Daspo sportivo» con obbligo di firma «presenta tratti di analogia con il “DASPO antirissa” e per la quale il legislatore, configurandola correttamente come

E questa scelta lessicale è significativa. Le due misure, infatti, appartengono a contesti normativi differenti e sono sorrette da presupposti e finalità specifiche. Come è stato già ricordato, invero, il «Daspo sportivo» nasce nel sistema di prevenzione della violenza in occasione delle manifestazioni sportive; il «Daspo antirissa» è, invece, inserito nella disciplina della sicurezza urbana e della prevenzione dei disordini negli esercizi pubblici.

La Corte individua l'analogia tra le due misure soprattutto in relazione alla natura della restrizione e alla conseguente esigenza di garanzia giurisdizionale, nel senso che entrambe possono incidere sulla libertà personale e, nel modello già predisposto dal legislatore, la convalida costituisce il rimedio alla loro adozione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza.

Viene, però, spontaneo chiedersi quanto ampia debba essere l'omogeneità tra la fattispecie esaminata e quella assunta come *tertium comparationis* affinché il giudice costituzionale possa trasporre una disciplina procedimentale senza invadere lo spazio proprio del legislatore. Quali sono, in altre parole, i limiti entro i quali una disciplina esistente può essere “trasportata” dalla Corte costituzionale da un istituto a un altro.

Nel caso di specie – per tentare di dare un riscontro al quesito – sembra che il livello di ampiezza non sia poi così elevato, nel senso che l'analogia tra le discipline del «Daspo sportivo» e di quello «provinciale» non è affatto perfetta. E di ciò pare esserne consapevole la Corte stessa, che, non a caso, richiama la disciplina sul «Daspo sportivo» con obbligo di firma solamente «in quanto compatibile», così attenuando la pretesa di perfetta sovrapponibilità tra i due istituti, per affermare (quantomeno implicitamente) che la “grandezza già esistente” a livello ordinamentale non deve necessariamente essere identica alla fattispecie oggetto della decisione, risultando sufficiente che presenti un grado di omogeneità tale da rendere ragionevole la trasposizione del rimedio⁸⁵.

Proprio alla luce di ciò, quindi, se è vero – come è vero – che la sentenza non è a rigore qualificabile come additiva di principio, è, però, altrettanto vero che presenta alcuni tratti riconducibili a tale tecnica decisoria, pur, tuttavia, distinguendosene.

limitativa della libertà personale, ha previsto la convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Si tratta, dunque, di una soluzione costituzionalmente adeguata che il legislatore ha peraltro già adottato nell'art. 13-*bis* censurato, in relazione alla misura dello stesso “DASPO antirissa” ma con obbligo di firma».

⁸⁵ Ciò appare coerente con il fatto che anche tale pronuncia sembra inserirsi, in tal senso, in quella «nuova fase della giurisprudenza costituzionale» di cui parla D. MARTIRE, *Dalle “rime obbligate” alle soluzioni costituzionalmente “adeguate”*, in *Giur. cost.*, 2/2019, 705, dando conto della intervenuta e graduale adozione, da parte della Corte, di pronunce dirette a scardinare alcune categorie giuridiche su cui si era basata sin dai suoi primi interventi, tra cui la ricerca delle c.d. rime obbligate, sostituite dalle “grandezze già rinvenibili nell'ordinamento”, che comunque – mette in evidenza l'A. – esprimono, in ogni caso, «quella prospettiva di automatismo e autoapplicazione tipica della dottrina delle rime obbligate e, pertanto, l'esigenza di continuità giurisprudenziale della Corte, che cerca di innovare rimuovendo ostacoli al protrarsi di una situazione di incostituzionalità, che in passato avrebbero invece determinato ipotesi di incostituzionalità accertata ma non dichiarata in virtù della pluralità delle alternative a disposizione, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata». Come, invero, rammenta anche G. TARANTINO, *In tema di vizio di irragionevolezza, e, in particolare, nei limiti che incontra la corte costituzionale nel sindacato delle valutazioni del legislatore. note a prima lettura sent. corte cost. 21 febbraio 2024, n. 46*, in *Riv. Corte conti*, 5/2024, 45, per effetto del nuovo orientamento seguito dai giudici di Palazzo della Consulta, la normativa di risulta non deve essere necessariamente a “rime obbligate”, essendo sufficiente la presenza di “rime possibili”, ammettendosi così l'intervento manipolativo nel caso in cui la soluzione rinvenuta dalla Corte risulti costituzionalmente adeguata, benché non obbligata, attraverso il riferimento, appunto, a soluzioni già esistenti nell'ordinamento.

La pronuncia, infatti, appare piuttosto “ambivalente”, perché da un lato, la Corte non si limita a indicare al legislatore la necessità di introdurre una convalida, ma individua direttamente il procedimento applicabile, attraverso il rinvio ai commi 3 e 4 dell’art. 6 della l. n. 401 del 1989. Dall’altro, però, non costruisce una disciplina integralmente nuova, ma seleziona un modello normativo già presente nell’ordinamento e lo estende, «in quanto compatibile» come visto, alla nuova fattispecie.

In tal modo, la sentenza sembra collocarsi in una posizione in un certo senso “intermedia” tra l’autolimitazione tipica delle additive di principio e un intervento propriamente sostitutivo: la Corte, infatti, rimanendo a metà strada, non si limita a enunciare il principio costituzionale violato, lasciando al legislatore la scelta delle modalità attraverso le quali adeguare la disciplina, ma neppure costruisce *ex novo* il rimedio, mutuando invece un modulo procedimentale già sperimentato dall’ordinamento in relazione a una misura ritenuta strutturalmente analoga.

In ogni caso, alla luce della statuizione resa (con la quale ci si deve confrontare), per verificare la portata concreta dell’intervento operato dalla Corte e le modalità attraverso le quali la convalida giudiziaria viene oggi a innestarsi nella disciplina del «Daspo provinciale», occorre necessariamente soffermarsi sul contenuto della normativa per come risultante dalla pronuncia, avuto riguardo, in particolare, alla scansione procedimentale desumibile dal rinvio ai già citati commi 3 e 4 dell’art. 6 della legge n. 401 del 1989.

Le conseguenze pratiche di questo rimando sono di non poco momento sul piano pratico, in quanto, per effetto del nuovo *iter* procedurale delineato dalla sentenza, è ora previsto che il provvedimento del Questore con cui viene disposto il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio provinciale dovrà essere immediatamente comunicato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale (o al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, se l’interessato è persona minore di età), competente con riferimento al luogo in cui ha sede l’ufficio di Questura. Tale comunicazione è strumentale per il seguito di competenza del pubblico ministero, che, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento, dovrà chiederne la convalida al giudice per le indagini preliminari, il quale dovrà assumere la propria decisione sulla determinazione questorile entro le quarantotto ore successive. Se il pubblico ministero con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto, e/o se il giudice non dispone la convalida nelle quarantotto ore successive, per effetto del richiamo alla disciplina del «Daspo sportivo», anche per quello «provinciale» è ora prevista la cessazione dell’efficacia del provvedimento del Questore.

Il procedimento risulta, dunque, maggiormente garantista nei confronti del prevenuto, il quale vede, altresì, arricchito il novero degli strumenti giurisdizionali a propria disposizione.

Infatti, in aggiunta alla riserva di giurisdizione così introdotta, il riferimento alla versione sportiva del Daspo, per effetto dell’applicazione dell’art. 111 Cost., reca con sé anche la previsione dell’esperibilità del ricorso per cassazione avverso l’ordinanza di convalida della misura questorile (eventualmente) assunta dal giudice per le indagini preliminari.

6. Implicazioni sistemiche e spunti di riflessione

Pur essendo stata definita come «non [...] particolarmente innovativa»⁸⁶, a chi scrive, all'opposto, sembra che la sentenza n. 20 del 2026 offra anche ulteriori spunti di riflessione, oltre a quelli sinora oggetto di analisi.

Senza soffermarsi su quelle altrove già analizzate in sede di primo commento – come, ad esempio, quella della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*⁸⁷ – le considerazioni che dalla statuizione possono ulteriormente discendere si snodano, almeno, lungo tre differenti assi.

Il primo attiene al futuro delle misure di prevenzione in genere.

La sentenza, infatti, consolidando – nei termini più sopra chiariti – un criterio anche quantitativo per il relativo inquadramento costituzionale, fornisce uno strumento analitico per valutare la costituzionalità di ulteriori e differenti misure di prevenzione.

In forza di esso, è ben possibile che altri rimedi di tipo preventivo (come, ad esempio, il foglio di via obbligatorio), se inaspriti nei presupposti applicativi e/o sanzionatori, potranno essere oggetto di future questioni di legittimità. Possibilità che, non a caso, la stessa Corte costituzionale, in relazione anche alle varie tipologie di Daspo, aveva lasciato aperta nella già citata sentenza n. 203 del 2024. In tale pronuncia, infatti, dopo aver spiegato le ragioni sottese alla scelta di non discostarsi dai propri precedenti che già avevano ricondotto il foglio di via nel campo applicativo dell'art. 16 Cost., e dopo aver richiamato le determinazioni legislative assunte in materia di Daspo, il giudice costituzionale ha avuto modo di precisare che «questa giurisprudenza ben potrà essere riconsiderata nell'ipotesi in cui il legislatore dovesse, in 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»⁸⁸.

In tal senso, dunque, sulla scorta dei fattori che con la sentenza n. 20 del 2026 la Corte introduce per testare il concreto superamento di quella soglia di afflittività che determina

⁸⁶ Il giudizio è espresso da S. SAITTA, *Daspo "antirissa" e limitazione "proporzionata" della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)*, cit., 984.

⁸⁷ Cfr. G. D'AMICO, *DASPO anti-rissa e compatibilità con l'art. 13 Cost.: salvo quello «semplice», corretto quello «aggravato»*, cit., 411 ss., il quale, proprio con riferimento alla rilevanza della questione sollevata dal Tribunale di Firenze, evidenzia come il rimettente abbia dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 13-bis, commi 1 e 1-bis, del d.l. n. 14 del 2017, ancorché, per pervenire alla soluzione della specifica controversia caratterizzante il giudizio *a quo*, sarebbe stato sufficiente contestare la legittimità del solo comma 1-bis. In effetti, nel *Ritenuto in fatto*, la stessa Corte costituzionale dà conto del fatto che, nell'ambito del processo penale da cui è scaturito l'incidente di costituzionalità, «Il Questore di Firenze, nello specifico, ha vietato all'imputato, ai sensi dell'art. 13-bis, comma 1-bis, censurato, di accedere per due anni ai locali «compresi in una certa area, analiticamente descritta, del Comune di [C.]»». Ciò significa che la Corte, rispetto alla misura del «Daspo antirissa», avrebbe potuto optare per una declaratoria di inammissibilità della questione sollevata, anziché esaminarla nel merito, rilevandone l'infondatezza.

⁸⁸ Cfr. il §4.7.2. del *Considerato in diritto*.

l'applicazione delle garanzie costituzionalmente previste a tutela della libertà personale, la discrezionalità legislativa, soprattutto se orientata all'irrigidimento (ulteriore) della disciplina delle misure di prevenzione, sembra uscirne oggi (almeno, parzialmente) limitata, dovendo il legislatore considerarli nell'ottica della valutazione della costituzionalità della misura.

Si tratta, in altre parole, di elementi che, nell'eventualità in cui esista una giurisprudenza consolidata nell'escludere il coinvolgimento dell'art. 13 Cost. con riferimento a una certa misura preventiva, potrebbero indurre la Corte costituzionale a modificarla. Potrebbero, infatti, in tal senso integrare – se riconosciuti – quelle «ragioni di particolare cogenza» (sotto forma di circostanze sopravvenute di natura normativa) che nella sentenza n. 203 del 2024 non sono state ravvisate per il *revirement* auspicato dal rimettente e dall'*amicus curiae* con riguardo al foglio di via obbligatorio⁸⁹, nonostante il parere contrario espresso da parte della dottrina⁹⁰.

Il rilievo in tal senso della pronuncia in commento è, dunque, evidente.

Essa, invero, determina la sottoposizione delle misure di prevenzione a un vaglio di legittimità più rigoroso, fornendo così indirettamente una risposta a quanti in dottrina hanno espresso più di un dubbio circa il rispetto, da parte delle misure in questione, del principio di ragionevolezza, ossia circa la necessità che si vada a verificare se, rispetto all'obiettivo avuto di mira dal legislatore, vengano assicurati proporzionalità e necessità della restrizione in concreto adottata.

⁸⁹ Nella sentenza n. 203 del 2024, invero, il giudice *a quo* e l'*amicus curiae* ammesso a partecipare al giudizio avevano invitato la Corte costituzionale a superare i propri precedenti in materia di foglio di via obbligatorio, e a ricondurlo nel campo applicativo dell'art. 13 Cost. La Consulta ha scelto di conformarsi alla propria pregressa giurisprudenza. Prima di farlo, tuttavia, al §4.5. del *Considerato in diritto*, ha rammentato, in via di premessa, come «il tendenziale rispetto dei propri precedenti – unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni – è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte. Ciò vale anche, e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale: le cui decisioni hanno una naturale vocazione a orientare la prassi operativa delle istituzioni della Repubblica, creando ragionevoli affidamenti su ciò che a ciascuna di esse è consentito in forza delle previsioni costituzionali. In particolare, il potere legislativo deve essere posto in condizioni di ragionevolmente prevedere se le proprie scelte saranno ritenute conformi alla Costituzione, ovvero siano verosimilmente destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime. Naturalmente, a questa Corte non è preclusa la possibilità di rimeditare i propri orientamenti, e se del caso di modificarli (per taluni esempi recenti, sentenze n. 163 del 2024, punti 2.3. e seguenti del *Considerato in diritto*; n. 88 del 2023, punto 6.4.1.5. del *Considerato in diritto*; n. 32 del 2020, punti 4.2. e 4.3. del *Considerato in diritto*). Tuttavia, ogni *revirement* scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato. Soprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò – per giustificare un suo mutamento – ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa (per considerazioni analoghe, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2, paragrafo 104, e ulteriori precedenti ivi citati; Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675, punto 1 del *Ritenuto in diritto*)».

⁹⁰ Nella prospettiva di A. BONOMI, *Il foglio di via obbligatorio e l'art. 13 Cost.: la Corte costituzionale si pronuncia, ma non convince. Brevi osservazioni critiche su Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 2024*, cit., 210, la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa, avrebbe dovuto orientare la Corte a mutare il proprio orientamento sul foglio di via già con la sentenza n. 203 del 2024.

È stato, in particolare, evidenziato che «Al fine di far scattare un vaglio più rigoroso, sarebbe necessario ricondurre alcune tipologie di Daspo al *genus* delle misure privative della libertà personale, ma a questa conclusione sono di ostacolo giurisprudenza costituzionale, di legittimità e sovranazionale»⁹¹: alla luce della decisione in commento, l'ostacolo, almeno con riguardo alle misure che presentino caratteristiche analoghe a quelle specificamente considerate, sembra ora significativamente ridimensionato.

Il secondo spunto che la pronuncia determina attiene più specificamente alla misura del «Daspo provinciale» e al rafforzamento della tutela giurisdizionale di colui che ne risulti destinatario.

La questione, poc'anzi solo accennata, merita di essere maggiormente sviluppata.

Se, infatti, prima dell'intervento del giudice costituzionale, la tutela contro il Daspo era affidata esclusivamente al giudice amministrativo mediante impugnazione del provvedimento questorile, ora, per contro, per effetto del richiamo alla disciplina legislativa del c.d. «Daspo sportivo» con obbligo di firma, l'introduzione del meccanismo di convalida del giudice per le indagini preliminari crea un duplice livello di controllo giurisdizionale, perché il prevenuto, avverso tale atto, potrà rivolgersi al giudice di legittimità.

Più nello specifico, il primo livello di controllo è quello che la Corte introduce direttamente nella disciplina del «Daspo provinciale».

Come si è visto, il provvedimento del Questore deve essere trasmesso immediatamente al Procuratore della Repubblica; quest'ultimo ha quarantotto ore per decidere se richiederne la convalida al giudice per le indagini preliminari, che deve provvedere nelle successive quarantotto ore, pena la cessazione dell'efficacia della misura. La Corte nella sentenza sottolinea che il giudice «valuta autonomamente la sussistenza dei requisiti di applicazione, e, in particolare, la proporzionalità della misura», potendo anche modificarne le prescrizioni⁹².

Ciò significa che non si è in presenza di controllo meramente formale sull'atto questorile. La convalida costituisce, al contrario, un vero controllo giurisdizionale sulla legittimità sostanziale della misura e sulla sua proporzionalità.

Il secondo livello di controllo, invece, è quello garantito dal ricorso per cassazione.

La Corte riconosce, infatti, come il giudizio di convalida dell'atto del Questore «sfocia in un'ordinanza ricorribile per cassazione»⁹³, con la conseguenza che il soggetto prevenuto viene oggi a trovarsi in una situazione diversa rispetto a quella originaria, in quanto alla possibilità di contestare il provvedimento del Questore davanti al giudice amministrativo si aggiunge ora anche il controllo del giudice ordinario in sede di convalida, a sua volta sottoponibile al controllo della Cassazione.

Da chiarire, in ogni caso, è che non vengono così previsti due gradi di giudizio sulla stessa controversia. Esistono piuttosto due distinti circuiti di tutela, che hanno oggetti e presupposti differenti.

⁹¹ Così, M. PELISSERO, *Daspo urbano; i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale*, cit., 6.

⁹² Cfr. il §17. del *Considerato in diritto*.

⁹³ Anche in questo caso, cfr. il §17. del *Considerato in diritto*.

La creazione del secondo circuito di tutela giudiziale poc'anzi descritto rappresenta, a ben vedere, un logico corollario della qualificazione del «Daspo provinciale» come incidente sulla libertà personale.

È chiaro, infatti, che se, prima della sentenza n. 20 del 2026, questa tipologia di Daspo integrava un atto amministrativo di prevenzione, soggetto al controllo del giudice amministrativo, ora, dopo la pronuncia in questione, e proprio perché la Corte la considera una misura che ha raggiunto la soglia dell'art. 13 Cost., la tutela giurisdizionale amministrativa non è più sufficiente.

La riserva di giurisdizione comporta, invero, che il provvedimento limitativo della libertà personale non possa essere lasciato alla sola verifica successiva del giudice amministrativo, essendo piuttosto necessario che un'autorità giudiziaria intervenga tempestivamente sull'efficacia stessa della misura.

Proprio in tale prospettiva, dunque, sembra possibile sostenere che l'introduzione della convalida giudiziaria operata dalla Corte non determina soltanto l'assoggettamento del provvedimento questorile a un controllo giurisdizionale ulteriore rispetto a quello già assicurato dal giudice amministrativo, ma incide, più radicalmente, sulla stessa conformazione del sistema di tutela, affiancando al circuito amministrativo un autonomo circuito di controllo giurisdizionale, destinato a operare in via immediata sull'efficacia della misura e assistito, altresì, dal ricorso per cassazione.

La soluzione adottata dalla Corte solleva, però, un interrogativo, relativo al coordinamento tra i diversi rimedi giurisdizionali oggi esperibili.

Se, infatti, da un lato, il provvedimento del Questore – come detto – continua a essere sottoposto al sindacato del giudice amministrativo (anche se probabilmente lo sarà sempre meno, visto che l'eventuale convalida del giudice per le indagini preliminari determina l'attrazione della materia nella sfera del giudice penale), dall'altro, la sua efficacia viene condizionata alla convalida del giudice per le indagini preliminari, la cui ordinanza è a sua volta ricorribile per cassazione. Vale a dire che, pur conservando natura amministrativa quanto all'autorità competente alla sua adozione, il c.d. «Daspo antirissa aggravato» viene ora assoggettato, in ragione della sua incidenza sulla libertà personale, anche a un controllo giudiziario preventivo sull'efficacia del provvedimento, ulteriormente assistito dal ricorso per cassazione.

Si determina così una pluralità di sedi giurisdizionali potenzialmente investite, sebbene sotto differenti profili, della medesima misura preventiva, con conseguente problema – come anticipato – del loro reciproco coordinamento, che potrà essere approfondito, e risolto, solo all'esito delle prime pronunce rese dai diversi plessi giudiziari competenti (e di quante convalide giudiziarie dei provvedimenti questorili verranno in concreto adottate).

Un accenno, infine, anche alle questioni assorbite dalla sentenza n. 20 del 2026, e in particolare, a quella che il giudice *a quo* aveva sollevato «In estremo subordine», dubitando «in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 16 Cost., della legittimità costituzionale delle stesse norme censurate, nella parte in cui non prevedono che il questore, nell'adottare

la misura, «invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni»⁹⁴.

Secondo il rimettente, in assenza di tale accorgimento (invece, disposto dall'art. 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, con riguardo alla misura di prevenzione prevista dal precedente art. 9), il provvedimento, fallendo nel sostenere la persona nel suo processo di recupero, finirebbe per rivelarsi inutile perché inidoneo a conseguire lo scopo per cui è disposto, con conseguente manifesta irragionevolezza della norma che lo regola e sproporzionata incisione sui diritti costituzionali protetti dagli artt. 2 e 16 Cost.

Come si è anticipato, la Corte ha assorbito la specifica questione, sicché su questo specifico profilo la pronuncia non offre alcuna indicazione.

La questione conserva, tuttavia, un interesse che trascende la fattispecie concreta, poiché investe un interrogativo più generale circa la funzione delle misure di prevenzione personali: se esse debbano essere concepite esclusivamente quali strumenti di contenimento della pericolosità sociale, attraverso la neutralizzazione o la dislocazione dei comportamenti ritenuti pericolosi, ovvero se la loro legittimità costituzionale debba essere valutata anche alla luce della loro idoneità a favorire, ove possibile, il recupero della persona e il suo reinserimento nel contesto sociale.

Sotto questo profilo, il raffronto con la diversa disciplina dell'art. 10, comma 1, cit., assume particolare rilievo. La previsione dell'interessamento dei servizi socio-sanitari sembra, infatti, esprimere una concezione della prevenzione non esclusivamente orientata alla neutralizzazione della condotta, ma attenta anche alla condizione personale del destinatario e alle possibili cause del comportamento oggetto della misura. La mancata previsione di un analogo meccanismo per il «Daspo antirissa» pone, pertanto, un problema di coerenza interna del sistema e, più in generale, sollecita una riflessione sul rapporto tra prevenzione, proporzionalità e finalità di recupero della persona.

Anche se – come detto – la sentenza n. 20 del 2026 non consente di trarre, sul punto, una risposta della Corte, la questione prospettata dal giudice rimettente sembra comunque destinata a conservare interesse: quello di verificare se, e in quale misura, gli artt. 2 e 3, comma, 2, Cost. possano richiedere che le misure preventive non si esauriscano nella dimensione meramente contenitiva della pericolosità, ma siano accompagnate, quando ne ricorrano le condizioni, da strumenti idonei a favorire il recupero e il reinserimento sociale del destinatario.

⁹⁴ Cfr. il §4. del *Ritenuto in fatto*.