

ISSN 1971-9892

**Daspo “antirissa” e limitazione “proporzionata”
della libertà personale
(a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

SAMUELE SAITTA

20 luglio 2026

SAMUELE SAITTA

Daspo “antirissa” e limitazione “proporzionata” della libertà personale (a margine di Corte cost., n. 20 del 2026)

TITLE *“Anti-Brawl” DASPO and the “Proportionate” Restriction of Personal Liberty (Notes on Constitutional Court Judgment No. 20 of 2026)*

ABSTRACT Il contributo analizza la [sentenza n. 20 del 2026](#) della Corte costituzionale sul c.d. Daspo “antirissa”, ricostruendone l'evoluzione normativa e soffermandosi sul problematico confine tra libertà personale e libertà di circolazione. Particolare attenzione è dedicata al criterio quantitativo dell'afflittività della misura, alla proporzionalità delle restrizioni e alla necessità della garanzia giurisdizionale nei casi di più intensa compressione della sfera individuale. La pronuncia offre, inoltre, lo spunto per alcune riflessioni critiche sul crescente ricorso alle misure di prevenzione amministrativa e sul rapporto tra esigenze di sicurezza, legalità e tutela dei diritti fondamentali.

The article examines [Constitutional Court Judgment No. 20 of 2026](#) concerning the so-called “anti-brawl” DASPO, reconstructing its legislative evolution and focusing on the problematic boundary between personal liberty and freedom of movement. Particular attention is devoted to the quantitative criterion relating to the degree of restrictiveness of the measure, the proportionality of the restrictions imposed, and the need for judicial safeguards where the individual sphere is more severely constrained. The judgment also provides an opportunity for critical reflection on the increasing recourse to administrative preventive measures and on the relationship between security requirements, the principle of legality, and the protection of fundamental rights.

KEYWORDS Daspo “antirissa”; libertà personale; libertà di circolazione; principio di proporzionalità; misure di prevenzione.

“Anti-brawl” DASPO; personal liberty; freedom of movement; principle of proportionality; preventive measures.

AUTHOR Laureato in Giurisprudenza



Contributo scientifico sottoposto a referaggio

* * *



SOMMARIO 1. La vicenda sottoposta all'esame della Corte. – 2. L'evoluzione dell'istituto: dal Daspo sportivo al "decreto sicurezza". – 3. La lettura costituzionalmente conforme proposta dalla Consulta, in linea con i precedenti più significativi. – 4. L'incerto confine tra libertà di circolazione e libertà personale: una distinzione pur sempre "quantitativa" che suscita perplessità. – 5. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità: diritto (e processo) penale e amministrativo per la sicurezza urbana.

1. La vicenda sottoposta all'esame della Corte

Il tema delle misure di prevenzione personali continua a occupare un ruolo centrale nel dibattito costituzionalistico, specie con riferimento al delicato bilanciamento tra esigenze di sicurezza pubblica e tutela delle libertà fondamentali. In tale prospettiva, assume particolare interesse la disciplina del c.d. Daspo "antirissa", sulla quale la Corte costituzionale è recentemente intervenuta con la sentenza in commento.

In particolare, la pronuncia affronta il controverso tema delle misure di prevenzione personali "atipiche", e in specie del c.d. Daspo "antirissa", previsto dall'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017, inserito dal decreto legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2018, e parzialmente modificato dal decreto legge n. 130 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 2020, e successivamente interessato da una serie di ulteriori interventi legislativi in materia di sicurezza pubblica (i cc.dd. "decreti sicurezza"), che ne hanno progressivamente modificato la disciplina, inasprendola e rimodulandone l'ambito applicativo in un'ottica di rafforzamento degli strumenti posti a tutela dell'ordine pubblico.

La pronuncia, pur non essendo – come vedremo – particolarmente innovativa, offre lo spunto per alcune riflessioni di sistema sull'istituto del Daspo e sulla sua evoluzione normativa, nella lettura operata dalla Consulta.

La vicenda che ha indotto il rimettente a sollevare la questione di legittimità costituzionale vedeva come imputato del reato di cui al succitato art. 13-*bis* un soggetto che si era introdotto e trattenuto in un locale, per bere e giocare alle *slot machine*, in violazione del provvedimento questorile che gli aveva vietato, per due anni, di accedere agli esercizi pubblici di somministrazione di bevande e alimenti e ai locali di pubblico intrattenimento compresi in una certa area, analiticamente descritta, del territorio comunale. Il provvedimento era motivato dal fatto che, negli ultimi anni, tale soggetto era stato deferito in stato di libertà in plurime occasioni dai Carabinieri per reati contro la persona e contro il patrimonio avvenuti all'interno o all'esterno di locali pubblici.

Con [ordinanza 3 giugno 2025, n. 142](#), il Tribunale di Firenze ha sollevato alcune questioni di legittimità costituzionale del succitato art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, in riferimento all'art. 13

della Costituzione, nella parte in cui attribuisce all'autorità amministrativa, nella specie il questore, piuttosto che all'autorità giudiziaria, il potere di adottare la misura di prevenzione personale del c.d. Daspo "antirissa", pure nell'ipotesi in cui il soggetto sia già sottoposto a ulteriori misure di prevenzione.

Dopo una breve ricognizione del quadro normativo, il rimettente osservava che «[i]l provvedimento del questore comporta per il suo destinatario, per un lungo periodo di tempo, il divieto di accedere ad alcuni pubblici esercizi e di stazionare nelle immediate vicinanze» e ricordava che «[l]a Corte costituzionale ha più volte chiarito quale debba ritenersi il confine tra la libertà personale – per le limitazioni della quale è prevista dall'art. 13 della Costituzione, una riserva di giurisdizione (oltre che una riserva di legge) – e la libertà di circolazione, la cui compressione è possibile anche da parte dell'autorità di pubblica sicurezza (sussistendo i presupposti previsti dall'art. 16 della Costituzione). La questione è stata da ultimo affrontata nella [sentenza n. 203 del 2024](#)», con la quale la Corte «ha [...] ribadito la distinzione tra le misure che comportino una coazione fisica della persona e le diverse misure che, pur in assenza di coazione, incidano comunque sulla libertà di movimento della persona nello spazio»¹.

Il giudice rimettente osservava che la misura prevista dall'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del decreto legge n. 14 del 2017, pur non traducendosi in una coercizione fisica esercitata sul corpo del destinatario, incide comunque sulla sua libertà di movimento. Essa comporta, infatti, il divieto di accedere a determinati pubblici esercizi e locali aperti al pubblico, nonché il divieto di permanere nelle aree immediatamente adiacenti a tali luoghi. Secondo il Tribunale, la misura produce, inoltre, un effetto di degradazione giuridica della persona interessata, consistente in una lesione della sua dignità e del suo prestigio sociale. Tale conseguenza deriva dalla valutazione di pericolosità che ne costituisce il presupposto applicativo: il provvedimento si fonda, infatti, sulla prognosi della possibile commissione di ulteriori reati, formulata sulla base di precedenti denunce o condanne, e implica una valutazione negativa delle qualità morali e relazionali dell'individuo, con il conseguente rischio di stigmatizzazione sociale e di compromissione della sua pari dignità.

Sotto il profilo quantitativo dell'incidenza sui diritti fondamentali, il Tribunale rilevava che il divieto di accesso ai locali e di stazionamento nelle aree limitrofe non limita soltanto la libertà di movimento, ma può incidere in maniera significativa anche sulla possibilità del destinatario di soddisfare esigenze quotidiane essenziali, come l'acquisto rapido di generi alimentari o di beni di prima necessità, oltre che sulla sua vita di relazione. L'intensità della restrizione varia in funzione dell'estensione territoriale del provvedimento: essa risulta contenuta quando riguarda un singolo esercizio, più rilevante quando interessa tutti i locali situati in una determinata area urbana e ancora più incisiva quando si estende all'intero territorio provinciale. Tuttavia, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte

¹ Su tale pronuncia ci soffermeremo nel prosieguo del commento: v. *infra*, § 2.



costituzionale nella [sentenza n. 203 del 2024](#), il rimettente riconosceva che tali limitazioni non sembrano, di per sé, sufficienti a configurare una compressione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, poiché il provvedimento impone esclusivamente il divieto di accedere a determinati luoghi, senza obbligare il soggetto a permanere o a recarsi in uno spazio determinato. Nondimeno, il Tribunale prospettava la necessità di individuare un'eccezione a tale principio nel caso in cui il destinatario sia contemporaneamente sottoposto ad altre misure di prevenzione. In questa prospettiva, se ciascun provvedimento considerato isolatamente non appare idoneo a determinare un assoggettamento della persona all'altrui potere, la situazione potrebbe mutare qualora una pluralità di misure, cumulandosi, produca una serie particolarmente intensa di restrizioni dei diritti fondamentali. Ciò induce a interrogarsi se, in presenza di un complesso di limitazioni che nel loro insieme incidono profondamente sulla sfera individuale, sia ancora corretto qualificare tali effetti come semplici restrizioni della libertà di circolazione. Alla luce di tali considerazioni, il giudice rimettente concludeva che, in presenza di una pluralità di misure preventive, sarebbe costituzionalmente necessario garantire un controllo giurisdizionale preventivo, anche quando il numero dei provvedimenti adottati sia limitato, piuttosto che escludere tale garanzia nei casi in cui l'autorità di pubblica sicurezza abbia progressivamente imposto una molteplicità di vincoli alla persona interessata. Il dato letterale della disposizione censurata, tuttavia, attribuisce in modo inequivoco la competenza all'adozione della misura al questore, senza prevedere deroghe o eccezioni. Di conseguenza, la norma non appare suscettibile di un'interpretazione costituzionalmente orientata conforme all'art. 13 qualora si accolga la tesi secondo cui l'insieme delle restrizioni incide sulla libertà personale e non soltanto sulla libertà di circolazione.

Da qui la questione sollevata in via principale, mentre in subordine è stato chiesto alla Corte di pronunciarsi in merito alla legittimità dell'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, nella parte in cui non limita la propria portata ai casi in cui il destinatario della misura sia stato condannato con sentenza non definitiva per reati posti in essere dopo l'entrata in vigore della stessa norma; e in ulteriore subordine, dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, nella parte in cui non prevede che il questore contestualmente invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari². Questi ultimi aspetti, tuttavia, non formano oggetto della presente nota, che verrà incentrata sulla questione principale.

2. L'evoluzione dell'istituto: dal Daspo sportivo al "decreto sicurezza".

La sentenza in esame si colloca all'interno di un contesto normativo caratterizzato da una costante espansione delle misure di prevenzione atipiche, che ha progressivamente

² Sul punto, A. CHNITER, *Dubbi di legittimità costituzionale sulla competenza attribuita al questore anche nel caso di una pluralità di misure di prevenzione che determinano una degradazione giuridica del destinatario*, in *Diritto di difesa*, 1-2/2025, 153 ss.

trasformato il Daspo da strumento settoriale, originariamente concepito per contrastare la violenza negli impianti sportivi, a modello generale di controllo preventivo del territorio e della sicurezza pubblica. Nato con la legge n. 401 del 1989 come divieto di accesso alle manifestazioni sportive, l'istituto ha, infatti, progressivamente ampliato il proprio raggio d'azione fino ad assumere una funzione ben più ampia di regolazione e contenimento di fenomeni ritenuti potenzialmente pericolosi per l'ordine pubblico³.

Un passaggio decisivo in tale evoluzione è rappresentato dal decreto-legge n. 14 del 2017⁴, che ha introdotto la nozione di «sicurezza urbana»⁵ quale bene pubblico collegato alla vivibilità, al decoro e alla coesione sociale delle città⁶ e ha previsto il c.d. Daspo «urbano». A partire da quel momento, ulteriori interventi legislativi hanno progressivamente esteso l'ambito applicativo delle misure interdittive, introducendo nuove figure di Daspo e ampliandone i presupposti applicativi, i destinatari e le conseguenze sanzionatorie.

In particolare, i successivi decreti-legge n. 113 del 2018⁷, n. 130 del 2020 e n. 123 del 2023 hanno introdotto fattispecie quali il Daspo «antirissa», «antispiaccio» e «antimovida violenta», estendendone l'applicazione anche ai minori e rafforzando il sistema delle conseguenze derivanti dalla loro violazione. Parallelamente, il legislatore ha progressivamente attenuato alcune delle garanzie originariamente previste a tutela dei destinatari delle misure, riducendo in determinati casi il ruolo del controllo giudiziario⁸. Tale tendenza si è ulteriormente consolidata negli interventi normativi più recenti⁹. In particolare, il decreto-legge n. 48 del 2025 ha ampliato i poteri del questore, consentendo l'adozione del divieto di accesso anche nei confronti di soggetti semplicemente denunciati o condannati con

³ Secondo A. CIERVO, *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, in *Questione Giustizia*, 3/2025, 180, esso è diventato un vero e proprio «laboratorio» della repressione sociale».

⁴ Per un primo commento, A. MORELLI, *Daspo urbano: tornano davvero i sindaci sceriffo?*, in *laCostituzione.info*, 20 marzo 2017; G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con juicio*, *ivi*, 27 marzo 2017.

⁵ Significativo è il titolo del saggio di V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *IdFonline*, 1/2017, 51 ss. In argomento, v. anche T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, *ibidem*, 5 ss.; 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.

⁶ 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*, in *Nomos*, 3/2024, 3.

⁷ Su cui, criticamente, L. RISICATO, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 15 ss.; M.E. CASSANO, *Sicurezza e disagio sociale nel c.d. decreto Salvini*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9/2019, 1 ss., spec. 15, laddove si nota che l'intervento legislativo in parola, con il chiaro intento di potenziare il controllo sulla sicurezza urbana attraverso la prevenzione personale, ha inciso in modo sensibile anche sul novero delle aree che possono costituire oggetto di interdizione nei regolamenti di polizia, includendovi i presidi sanitari e le aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli: ad avviso dell'A., «[s]i tratta di una scelta opinabile: sulla base di un generico concetto di sicurezza pubblica, si opera una nuova limitazione della libertà di circolazione, costituzionalmente garantita dall'art. 16 della Costituzione».

⁸ A. CIERVO, *op. cit.*, 172-173; F. MAZZACUVA, *Libertà personale e misure di prevenzione: la Consulta conserva le partizioni "quantitative"*, in *Dir. pen. e proc.*, 2025, 929 ss.

⁹ Secondo A. CIERVO, *op. cit.*, 180, del Daspo è apparsa sempre più evidente «la sua connotazione atipica quale "misura di sicurezza amministrativa"».



sentenza non definitiva per determinati reati contro la persona o il patrimonio. La modifica ha suscitato perplessità in dottrina, poiché sembra attribuire rilievo a meri precedenti giudiziari o addirittura a semplici denunce, introducendo una presunzione di pericolosità sganciata da una concreta e attuale valutazione del rischio per la sicurezza pubblica¹⁰.

Un ulteriore ampliamento della disciplina è stato realizzato con il decreto-legge n. 23 del 2026, che ha introdotto una nuova ipotesi di divieto di accesso e di stationamento nei luoghi in cui siano stati commessi determinati reati violenti in occasione di manifestazioni pubbliche, prevedendone l'applicazione anche nei confronti di soggetti denunciati o condannati con sentenza non definitiva¹¹.

Nel complesso, questa evoluzione normativa, fortemente influenzata da logiche emergenziali e securitarie, ha progressivamente ampliato la funzione preventiva del Daspo, trasformandolo da strumento di contrasto a specifici fenomeni criminali in un meccanismo più generale di gestione delle situazioni considerate potenzialmente problematiche per l'ordine pubblico. Ciò ha determinato un significativo ampliamento dei poteri dell'autorità amministrativa e una correlata compressione delle garanzie tradizionalmente assicurate dal processo penale¹². Sul piano giuridico, la giurisprudenza ha costantemente qualificato il Daspo come misura amministrativa di prevenzione e non come sanzione penale¹³, ritenendo,

¹⁰ R. BARTOLI, *Le spire del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana*, in [Sistema Penale](#), 5/2025, 87.

¹¹ Su quest'ultimo decreto, ampiamente, C. COSTANZO, *La sicurezza pubblica "rafforzata"*, in [Giustizia Insieme](#), 14 aprile 2026.

¹² G. PISTORIO, [op. cit.](#), 4-5; F. D'ERRICO, *La Consulta salva il Daspo urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024*, in *Dir. pen. e proc.*, 8/2024, 1029 ss., spec. 1032, il quale denuncia il «processo espansivo delle misure di prevenzione nei confronti di una sempre più ampia categoria di soggetti destinatari, fenomeno che "può essere letto in parallelo con la tendenza delle moderne politiche criminali a dilatare il concetto di 'nemico' comprendendovi, oltre al terrorista o al delinquente organizzato, figure sempre più numerose di nemici della società: dall'immigrato, all'autore di reati sessuali, all'ultra sportivo", fino, appunto, all'emarginato sociale». Proprio in relazione alle misure di sicurezza ed alle misure di prevenzione, si è fatto autorevolmente riferimento a un «sottosistema penale di polizia» (L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari, 2009, 795 ss.), a significare, in chiave critica, il rispetto solo formale dei principi garantistici del diritto penale con riferimento a provvedimenti intrinsecamente afflittivi, ma non assistiti da garanzie di rigore pari a quelle imposte dal diritto penale (P. PITTARO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Giappichelli, Torino, 2018, 149 ss., vi ravvisa un ritorno a quel diritto di polizia di origine ottocentesca che vedeva le misure di prevenzione codificate come misure di polizia in materia di pubblica sicurezza). Per maggiori approfondimenti, cfr. L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Giappichelli, Torino, 2019, 1 ss., secondo la quale l'uso appare strumentale perché «il diritto penale recente è diventato inequivocabile *medium* di politiche criminali di tolleranza zero verso i "diversi": i nemici dell'ordine, della sicurezza, del decoro delle strade e (...) della nostra "cultura"»; in termini analoghi, da ultimo, A. GIANNELLI, *Sicurezza urbana, decoro e bias cognitivi*, in *Dir. amm.*, 2026, 436, ad avviso della quale «il daspo urbano trova la propria effettiva collocazione in una più ampia struttura di "reazione progressiva" culminante nella risposta penale, disancorata dai presupposti costituzionali che ad essa dovrebbero essere connaturati».

¹³ *Ex multis*, T.A.R. Lombardia-Milano, sez. I, 19 gennaio 2026, n. 205; T.A.R. Marche, sez. I, 9 dicembre 2025, n. 1017, *ibidem*, assai chiara nell'escludere che il destinatario della misura debba aver commesso una specifica violazione di rilievo penale o amministrativo; già prima, T.A.R. Lombardia-Brescia, sez. II, 20 giugno 2011, n.

conseguentemente, che la sua applicazione non presupponga l'accertamento della responsabilità dell'interessato¹⁴. Tuttavia, l'adozione del provvedimento richiede comunque la presenza di elementi fattuali sufficientemente gravi, precisi e concordanti, idonei a giustificare una prognosi di pericolosità fondata su criteri di elevata attendibilità¹⁵.

La misura si caratterizza, inoltre, per l'assenza di un contraddittorio procedimentale¹⁶ e un significativo margine di discrezionalità amministrativa, poiché presuppone una valutazione preventiva circa il rischio che il soggetto possa compromettere la sicurezza pubblica o l'ordine pubblico attraverso la reiterazione di comportamenti violenti¹⁷. Tale discrezionalità incide inevitabilmente anche sull'estensione del controllo giurisdizionale¹⁸, che resta limitato alla verifica della manifesta irragionevolezza, arbitrarietà o erroneità dell'azione amministrativa¹⁹. Resta, comunque, fermo l'obbligo per l'autorità di pubblica sicurezza di motivare adeguatamente il provvedimento, dimostrando la concreta pericolosità della condotta contestata²⁰ e il rispetto del principio di proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti²¹.

912, in *Giur. it.*, 2012, 949, con nota di N.E. PARADISO, *D.a.spo. e principio di proporzionalità dell'azione amministrativa*. La natura di misura preventiva e non sanzionatoria del Daspo è stata sancita anche dalla Corte EDU, la quale, occupandosi di una misura analoga prevista dall'ordinamento croato e menzionando tra le legislazioni in materia anche quella italiana, ha escluso la natura sanzionatoria della misura amministrativa sulla base dei cc.dd. criteri *Engel* e, dunque, ha riconosciuto al provvedimento che vieta al tifoso di assistere alle competizioni sportive natura eminentemente preventiva. Di qui la conclusione secondo cui la fattispecie sfugge alla garanzia costituzionale del *ne bis in idem*, sicché la misura in parola potrebbe essere disposta anche in relazione ai medesimi fatti di reato che abbiano comportato l'irrogazione di una pena da parte del giudice (sez. I, 8 novembre 2018, *Seražin c. Croazia*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 1158, con commento di A. COSTANTINI, *Il Daspo è una "sanzione penale" agli effetti della Cedu? Riflessi in materia di ne bis in idem processuale*).

¹⁴ Nel senso che il Daspo "urbano" «richiede, oltre al presupposto formale della denuncia per uno dei reati indicati dalla norma, una autonoma e specifica valutazione in concreto della pericolosità sociale del soggetto, espressa in termini prognostici di possibile reiterazione di condotte pregiudizievoli per la sicurezza pubblica», T.A.R. Sicilia-Catania, sez. I, 19 marzo 2026, n. 870.

¹⁵ Così, tra le più recenti, T.A.R. Piemonte, sez. I, 10 marzo 2026, n. 540; T.A.R. Toscana, sez. IV, 2 dicembre 2025, n. 1943, *ibidem*; Per ulteriori indicazioni giurisprudenziali, cfr. L. PREVITI, *Il sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di polizia tra riserva di amministrazione e intensità della tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2025, 787 ss., spec. 816 ss.

¹⁶ Nel senso che il Daspo non dev'essere preceduto dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia-Palermo, sez. IV, 15 gennaio 2025, n. 95.

¹⁷ T.A.R. Lombardia-Milano, sez. I, 24 novembre 2025, n. 3812.

¹⁸ L. PREVITI, *op. cit.*, 817.

¹⁹ T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. I, 21 gennaio 2026, n. 121.

²⁰ L. PREVITI, *op. cit.*, 818, al quale si rinvia per i relativi riferimenti giurisprudenziali.

²¹ Da ultimo, T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. I, 6 maggio 2026, n. 830, in *Lexitalia.it*, ha dichiarato illegittimo, per difetto di motivazione e per violazione del principio di proporzionalità, il Daspo disposto nei confronti di un tifoso che aveva acceso e lanciato un fumogeno caduto nell'intercinta di una curva dello stadio, ritenendo eccessiva, in assenza di ulteriori atti di violenza, la durata di otto anni del divieto.



3. La lettura costituzionalmente conforme proposta dalla Consulta, in linea con i precedenti più significativi

Dopo aver ricostruito il percorso normativo che ha condotto all'introduzione e al progressivo ampliamento delle misure di prevenzione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale²², la Corte costituzionale ha individuato il nucleo centrale della questione sottoposta dal giudice rimettente. Quest'ultimo aveva, infatti, richiesto di chiarire a quali condizioni una misura che non presenta carattere coercitivo, ma incide sulla libertà di movimento dell'individuo, debba essere qualificata come limitativa della libertà personale, anziché della sola libertà di circolazione o della libertà dall'imposizione di prestazioni personali. Da tale qualificazione dipende l'applicabilità non soltanto della riserva di legge prevista dagli artt. 16 e 23 della Costituzione, ma anche della riserva di giurisdizione sancita dal precedente art. 13²³.

La Corte ha ricordato che la possibilità di autodeterminare i propri spostamenti nello spazio costituisce una componente essenziale tanto della libertà personale quanto della libertà di circolazione. Per tale ragione, la distinzione tra le due sfere di tutela costituzionale ha richiesto nel tempo una costante opera interpretativa. Fin dalle sue prime pronunce, la Consulta ha ritenuto necessario assicurare la massima protezione riconosciuta alla libertà personale nei casi in cui il rapporto instaurato tra il cittadino e la pubblica autorità, in conseguenza della misura limitativa, risultasse particolarmente invasivo e tale da determinare una forma di coercizione fisica non compatibile con i principi costituzionali. In tali ipotesi, si è ritenuto indispensabile l'intervento dell'autorità giudiziaria sia in sede di applicazione sia, ove previsto, di convalida della misura.

Accanto alle ipotesi caratterizzate da una coercizione materiale, la Corte ha, inoltre, incluso nell'ambito della libertà personale quelle misure che, pur prive di elementi coercitivi, producono una forma di «degradazione giuridica» del soggetto destinatario. Tale effetto si realizza quando la misura, adottata sulla base di una valutazione individualizzata delle caratteristiche personali dell'interessato, lo differenzia dal resto della collettività, incidendo così sui principi di uguaglianza e di pari dignità sociale garantiti dall'ordinamento costituzionale.

Muovendo da queste premesse, la Corte ha evidenziato come il giudizio circa l'appartenenza di una determinata misura all'ambito della libertà personale presenti un carattere dinamico. Occorre, infatti, verificare, caso per caso, se l'evoluzione legislativa abbia progressivamente ampliato i presupposti applicativi, i contenuti o gli effetti della misura fino al punto da superare quella soglia minima di afflittività oltre la quale diviene necessaria l'osservanza della riserva di giurisdizione²⁴. Con specifico riferimento alle misure di

²² Punto 10 del *Considerato in diritto*.

²³ Punto 11 del *Considerato in diritto*.

²⁴ Punto 11.1 del *Considerato in diritto*.

prevenzione, la Corte ha affermato che non è esclusa la possibilità di innalzare il livello di tutela costituzionale, purché nel rispetto del principio di proporzionalità. Qualora, tuttavia, una misura raggiunga un grado significativo di afflittività, tale da determinare restrizioni apprezzabili dell'agire lecito dell'individuo, diviene imprescindibile l'intervento dell'autorità giudiziaria quale garanzia applicativa.

Applicando i criteri elaborati dalla propria giurisprudenza per valutare il grado di sacrificio imposto alla sfera individuale, la Corte è giunta alla conclusione che il cosiddetto Daspo "antirissa" soddisfa il requisito quantitativo richiesto per configurare una limitazione della libertà personale quando si cumula con un'altra misura di prevenzione personale ancora efficace nei confronti del medesimo soggetto²⁵.

La Consulta non ha, tuttavia, condiviso la tesi del giudice rimettente secondo cui il rimedio costituzionalmente necessario sarebbe quello di attribuire sempre all'autorità giudiziaria il potere di adottare il DASPO "antirissa" nei confronti di soggetti già destinatari di altre misure di prevenzione. Tale soluzione è stata ritenuta insoddisfacente per una duplice ragione. In primo luogo, l'intensità della limitazione derivante dalle singole misure preventive varia considerevolmente in base alla loro tipologia, sicché la mera presenza di più provvedimenti non è di per sé sufficiente a integrare una restrizione quantitativamente significativa. In secondo luogo, l'adozione del Daspo da parte del giudice sarebbe richiesta soltanto quando esso intervenga successivamente a un'altra misura preventiva, mentre resterebbe affidata al questore qualora fosse applicato per primo, nonostante le due situazioni risultino sostanzialmente identiche sotto il profilo degli effetti prodotti.

La Corte ha, quindi, affrontato l'ulteriore questione se il Daspo "antirissa" presenti, già di per sé e indipendentemente dal suo cumulo con altre misure, un livello di incidenza tale da rendere necessaria l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 13. A tal riguardo, è stata operata una distinzione tra le due fattispecie disciplinate dall'art. 13-*bis*.

Con riferimento al comma 1, la Corte ha escluso che il provvedimento determini una limitazione della libertà personale²⁶. Il sacrificio imposto al destinatario è stato ritenuto, infatti, non sufficientemente intenso, poiché l'interessato conserva la possibilità di frequentare altri esercizi pubblici e locali analoghi, nei quali può soddisfare le proprie esigenze quotidiane e continuare a sviluppare relazioni sociali.

Diversa è stata, invece, la valutazione relativa alla misura prevista dal comma 1-*bis*. Sebbene essa si traduca formalmente in un divieto di accesso a determinati luoghi e non nell'obbligo di permanere in uno spazio determinato, la Corte ha ritenuto che essa integri una vera e propria restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 della Costituzione²⁷. Ciò in ragione della sua eccezionale ampiezza applicativa, potendo il divieto estendersi a tutti i pubblici esercizi e ai locali di pubblico trattenimento presenti nell'intero territorio

²⁵ Punto 13 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Punto 15 del *Considerato in diritto*.

²⁷ Punto 16 del *Considerato in diritto*.



provinciale, con un'incidenza particolarmente significativa sulla libertà di movimento e sulla sfera relazionale del destinatario.

Da qui l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, 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 n. 401 del 1989, secondo i quali il provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza è immediatamente trasmesso al procuratore della Repubblica, che, entro 48 ore, decide se chiederne la convalida al giudice per le indagini preliminari, il quale, a sua volta, ha altre 48 ore per provvedere, a pena di cessazione dell'efficacia della misura, e, valutando autonomamente la sussistenza dei requisiti di applicazione e la proporzionalità della misura stessa, può anche modificare le prescrizioni adottate.

A sostegno della pronuncia, la Consulta ha richiamato la propria precedente giurisprudenza e, in particolare, le sentenze [n. 127 del 2022](#) e [n. 203 del 2024](#), che avevano già destato l'attenzione della dottrina.

Come già evidenziato, la [sentenza n. 127 del 2022](#) è stata richiamata dalla Corte costituzionale, innanzitutto, per ribadire il principio secondo cui la facoltà dell'individuo di determinare autonomamente i propri spostamenti nello spazio rappresenta una componente fondamentale sia della libertà personale sia della libertà di circolazione. La medesima pronuncia è stata, inoltre, richiamata per sottolineare che le prescrizioni limitative che assumano carattere degradante per la persona non possono essere sottratte alla garanzia della riserva di giurisdizione. Tali misure, infatti, isolando il singolo individuo o un gruppo ristretto di soggetti dal resto della collettività e assoggettandoli a un trattamento peggiore, risultano caratterizzate da un elevato rischio di arbitrarietà²⁸. Proprio per prevenire tale rischio, lo Stato di diritto richiede l'intervento dell'autorità giudiziaria, quale organo indipendente e imparziale chiamato ad assicurare l'applicazione obiettiva della legge.

Nella decisione in esame, la Corte ha ricordato che la [sentenza n. 127 del 2022](#) aveva sviluppato tali considerazioni prendendo le mosse dalla c.d. riserva di legge rinforzata prevista dall'art. 16 della Costituzione. Tale disposizione, a differenza del precedente art. 13, consente limitazioni alla libertà di circolazione soltanto quando esse siano previste dalla legge in termini generali e astratti. Sulla base di questo presupposto, la Corte aveva escluso che le misure di quarantena adottate durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 potessero essere ricondotte all'ambito di tutela della libertà personale disciplinato dall'art. 13. Una delle ragioni decisive di tale conclusione risiedeva nel fatto che tali misure non erano rivolte a soggetti specificamente individuati sulla base di valutazioni personali, ma interessavano una platea ampia e indeterminata di destinatari, configurandosi, pertanto, come limitazioni generali della libertà di circolazione.

²⁸ Punto 11 del *Considerato in diritto*.

Come evidenziato in dottrina²⁹, la sentenza da ultimo citata si fonda su tre argomentazioni.

In primo luogo, la Corte ha constatato l'assenza di quello che considera un «indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) e cioè che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica».

Si tratta di un criterio distintivo che era stato indicato come essenziale da una risalente dottrina, ripresa integralmente sul punto dalla [sentenza n. 127 del 2022](#), che finiva per porre un'alternativa secca: «O si tratta di una misura coercitiva, si direbbe ad effetti reali, cui il soggetto passivo deve, volente o nolente, soggiacere (*pati*), e siamo allora nel campo delle restrizioni della libertà personale; oppure si tratta di *misure obbligatorie*, generanti nei destinatari solo obblighi di *facere* o di *non facere*, allora siamo fuori di quel campo: *tertium non datur*»³⁰.

Nel caso allora deciso dalla Corte, si sarebbe verificata, appunto, la seconda ipotesi, in quanto il provvedimento impositivo della quarantena non era coercibile: chi non avesse osservato quest'obbligo, infatti, non avrebbe potuto essere fisicamente costretto a farlo, incorrendo, esclusivamente, nell'irrogazione di una sanzione. Risulterebbe, dunque, confermata l'intuizione di Carlo Esposito, secondo il quale «bisogna nettamente distinguere l'attività imperativa del diritto da quella coercitiva, ed affermare che il diritto quando comanda non coerce, quando coerce non comanda»³¹.

In definitiva, secondo la Corte, in quel caso si trattava di una compressione della libertà morale o spirituale, e non anche di quella fisica; in tal modo opinando, essa mostrava di non aderire alla tesi secondo cui l'art. 13 Cost. tutelerebbe anche la prima³².

In quella occasione, la Corte costituzionale ritenne che il solo carattere generale della misura non fosse sufficiente a escludere l'applicabilità delle garanzie previste dall'art. 13 e procedette, pertanto, a confrontarsi con il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale. In particolare, la Consulta ricordò di avere progressivamente esteso l'ambito di tutela della libertà personale non soltanto alle restrizioni caratterizzate dall'impiego diretto della forza fisica, ma anche a quelle situazioni nelle quali il soggetto

²⁹ M. ARMANNO, *Libertà personale e libertà di circolazione tra emergenza presente e incertezza futura*, in [DirittiFondamentali.it](#), 1/2023, 180 ss., spec. 190.

³⁰ Così S. GALEOTTI, *Rilievi segnaletici e restrizioni della libertà personale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, 855 ss., spec. 866.

³¹ C. ESPOSITO, *Dottrina del diritto*, in *Annali dell'Università di Camerino*, IV, 1930, 61, ora in ID., *Scritti giuridici scelti. Filosofia del diritto e Teoria generale del diritto*, Jovene, Napoli, 1999, 109.

³² M. ARMANNO, *op. cit.*, 192, il quale nota che la tesi disattesa dalla Corte – e sostenuta da G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Seconda dispensa, Giuffrè, Milano, 1967, 3, e P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, 111 ss. – era stata fermamente criticata da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, CEDAM, Padova, 2002, 172 ss., il quale, come esempio dell'impossibilità di estendere le garanzie previste dall'art. 13 Cost. a ogni imposizione di un obbligo, citava proprio quello della «imposizione di prestazioni personali da parte dell'autorità sanitaria in caso di epidemia».



venga sottoposto a un potere altrui tale da compromettere la sua libertà morale. In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale aveva ricondotto all'art. 13 anche le misure idonee a determinare una forma di «degradazione giuridica» della persona, incidendo sulla sua capacità di autodeterminarsi rispetto a sé stessa, al proprio corpo e ai propri movimenti, e producendo contestualmente una lesione della dignità o del prestigio sociale dell'interessato.

Muovendo da tali premesse, la Corte concluse che la misura della quarantena non potesse essere ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 13 della Costituzione, poiché la limitazione della libertà di circolazione da essa derivante non comportava alcuna compromissione della dignità personale o del prestigio sociale dei soggetti coinvolti. Il presupposto dell'intervento dell'autorità sanitaria era, infatti, costituito esclusivamente dall'accertamento dello stato di positività al virus, circostanza che non implica alcun giudizio negativo sulla persona né alcuna forma di stigmatizzazione morale. La condizione di malattia, infatti, rappresenta un fatto del tutto neutro sotto il profilo della personalità morale e della pari dignità sociale e non è in alcun modo collegata a comportamenti illeciti, neppure soltanto ipotizzati.

A sostegno dell'esclusione della riserva di giurisdizione, la Corte attribuì, inoltre, rilievo all'assenza di un significativo rischio di arbitrarietà nell'applicazione della misura della quarantena. Secondo la Consulta, la necessità dell'intervento giudiziario si giustifica soprattutto quando occorra prevenire possibili discriminazioni o applicazioni discrezionali e ingiustificate della legge. Nel caso della quarantena, tuttavia, tale esigenza risultava attenuata dalla natura oggettiva dei presupposti applicativi della misura. La diffusione generalizzata del virus, le conoscenze scientifiche disponibili e l'affidabilità degli strumenti diagnostici impiegati per accertarne la presenza costituivano, infatti, elementi idonei a garantire l'oggettività dell'accertamento, escludendo il rischio di decisioni arbitrarie o discriminatorie e rendendo, pertanto, non necessaria l'adozione o la convalida del provvedimento da parte dell'autorità giudiziaria.

La dottrina che si è occupata dell'art. 13 della Costituzione si è chiesta se la previsione di cui al comma 2 debba essere necessariamente letta in combinato disposto con altre previsioni costituzionali, e segnatamente con quelle di cui agli artt. 25, 30 e 32, rispetto alle quali l'art. 13 avrebbe una funzione *servente* e *processuale*, spettando alle altre norme costituzionali richiamate la definizione sostanziale delle finalità e dei motivi per i quali tali limitazioni sarebbero ammissibili³³, ovvero se, al contrario, dall'art. 13 sarebbe ricavabile un *vuoto dei fini*, sicché sarebbe rimessa al legislatore l'individuazione dei motivi che possono essere posti a fondamento di un provvedimento sulla libertà personale, senza che esso subisca alcuna limitazione a opera di altre previsioni costituzionali.

³³ L. ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, 949. In sintesi, come nota M. ARMANNO, *op. cit.*, 197, aderendo alla prima posizione si ricaverebbe dall'art. 13 una riserva di legge non soltanto assoluta, ma anche «rinforzata».

La Corte era parsa aderire alla seconda tesi, peraltro del tutto prevalente in dottrina³⁴.

Nella decisione oggetto di commento, la Corte costituzionale richiama ripetutamente anche la [sentenza n. 203 del 2024](#), considerata particolarmente significativa ai fini della definizione dei criteri distintivi tra libertà personale e libertà di circolazione. In tale pronuncia, la Consulta aveva non solo ripercorso l'evoluzione della propria giurisprudenza in materia, ma fornito, altresì, un'ulteriore precisazione interpretativa, in sostanziale continuità con gli orientamenti consolidatisi nel corso dei decenni³⁵.

La questione allora esaminata riguardava la disciplina del foglio di via obbligatorio prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 e, in particolare, la mancata sottoposizione di tale misura alla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 della Costituzione. Pur trattandosi di un provvedimento individuale, fondato su una valutazione specifica delle caratteristiche e della pericolosità del destinatario, la Corte aveva ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate. In quell'occasione, infatti, era stato affermato che la mera esistenza di una «degradazione giuridica» del soggetto non è sufficiente, di per sé sola, a determinare l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 13. Affinché queste ultime possano operare, è necessario che il trattamento deteriore riservato all'individuo si traduca anche in una compressione della libertà di movimento caratterizzata da un'intensità quantitativamente significativa, valutabile alla luce della gravità delle limitazioni concretamente imposte dalla misura³⁶.

La Corte aveva, inoltre, osservato che il criterio quantitativo assume un ruolo decisivo persino con riferimento a misure che implicano forme di coercizione fisica. Anche in tali ipotesi, infatti, le garanzie proprie della libertà personale non trovano applicazione quando l'intervento coercitivo si presenti come temporaneo, occasionale e non invasivo della sfera corporea o dell'intimità della persona³⁷. Da ciò emerge come la riconducibilità di una misura all'ambito della libertà personale non dipenda esclusivamente dalla natura delle limitazioni imposte, ma anche dall'intensità e dalla rilevanza concreta del sacrificio arrecato ai diritti individuali.

In coerenza con tali principi, la [sentenza n. 203 del 2024](#) aveva concluso che il foglio di via obbligatorio, nella configurazione normativa allora vigente, non raggiungesse quel livello minimo di afflittività necessario per essere qualificato come misura limitativa della libertà personale. La Corte aveva, pertanto, confermato il proprio orientamento tradizionale,

³⁴ A. PACE, *op. cit.*, 176 ss., spec. 190; A. CERRI, voce *Libertà: II) Libertà personale – dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991, 8.

³⁵ Punto 11 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Punto 11 del *Considerato in diritto*. Sulle problematiche inerenti alla distinzione “quantitativa” tra misure di prevenzione personali che incidono o meno anche sulla libertà personale ci soffermeremo più avanti: v. *infra*, § 4.

³⁷ Punto 11 del *Considerato in diritto*.



secondo cui tale misura incide prevalentemente sulla libertà di circolazione e non richiede l'applicazione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 della Costituzione³⁸.

La stessa pronuncia, tuttavia, aveva evidenziato il carattere non definitivo di tale valutazione, precisando che essa avrebbe potuto essere oggetto di revisione qualora il legislatore avesse deciso in futuro di ampliare in misura significativa il contenuto interdittivo della misura. In particolare, un'estensione eccessiva dell'ambito territoriale del divieto oppure un considerevole aumento della durata dell'interdizione potrebbero determinare un innalzamento del grado di sacrificio imposto all'interessato, rendendo non più sostenibile l'assunto, finora accolto dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui il divieto di accedere a determinati luoghi comporta, in linea generale, una limitazione meno intensa rispetto ad altre misure preventive, quali l'obbligo di presentazione periodica presso un ufficio di polizia o l'obbligo di permanenza domiciliare nelle ore notturne. In tale eventualità, la misura potrebbe essere ricondotta nell'ambito della libertà personale, con la conseguente necessità di applicare le più rigorose garanzie costituzionali previste dall'art. 13.

La [sentenza del 2024](#) è poi stata richiamata anche con riguardo ai criteri da applicare nella determinazione del dato quantitativo e della soglia di afflittività ai fini dell'applicazione delle garanzie previste a tutela della libertà personale, laddove assume un ruolo primario «la distinzione tra "divieto di recarsi in un certo luogo" e "obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato" ([sentenza n. 203 del 2024](#))³⁹. Il primo viene di regola considerato "meno gravoso" del secondo e rappresenta una linea discretiva "relativamente sicura nel distinguere tra i diversi livelli di intensità delle misure che comunque incidono sulla libertà della persona di muoversi nello spazio" (ancora [sentenza n. 203 del 2024](#))⁴⁰. La stessa giurisprudenza costituzionale non ha escluso, tuttavia, come già ricordato in precedenza, che i divieti potrebbero essere così dilatati da non rendere più sostenibile l'assunto della tendenziale minore incidenza sulle facoltà della persona del divieto di recarsi in un determinato luogo rispetto al corrispondente obbligo»⁴¹.

Infine, l'ultimo richiamo, nel senso che, «[c]on riguardo alla misura prevista dal censurato art. 13-bis, [...] si profila proprio quel tipo di scelta legislativa che, muovendosi nella direzione di "dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame", richiede uno scrupoloso scrutinio volto ad accertare se i divieti di recarsi in un luogo, prefigurati dalle norme indubbiamente, conservino l'usuale carattere di minore incidenza sulle facoltà del soggetto rispetto all'obbligo di rimanere in un luogo ([sentenza n. 203 del 2024](#))»⁴².

Ancorché uno degli argomenti centrali della [sentenza n. 203 del 2024](#) sia rappresentato dal riferimento al «tendenziale rispetto», da parte della Consulta, dei propri precedenti,

³⁸ Punto 11 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Punto 12 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Punto 12 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Punto 12 del *Considerato in diritto*.

⁴² Punto 14 del *Considerato in diritto*.

ritenuto «condizione essenziale dell'autorevolezza» delle pronunce delle giurisdizioni superiori e in particolare di quelle del giudice costituzionale, avveduta dottrina ha notato che, a ben guardare, tale pronuncia «si caratterizza per un percorso argomentativo piuttosto originale: da un lato, infatti, riprendendo le premesse della [sentenza n. 127 del 2022](#), riconosce di fatto la natura degradante del foglio di via obbligatorio in ragione dei presupposti applicativi (e l'assenza di un'affermazione esplicita sembra proprio dettata dall'esigenza di non contraddire quelle pronunce in cui, invece, la negazione di questo carattere aveva costituito la *ratio decidendi* dell'esclusione dell'applicabilità dell'art. 13 Cost.); dall'altro, controbilancia la portata estensiva di tale parametro elaborando per la prima volta in maniera così nitida un criterio selettivo ulteriore basato sulla contrapposizione tra obblighi e divieti. In altri termini, la situazione di "assoggettamento della persona all'altrui potere, in cui si concreta la violazione della garanzia dell'*habeas corpus*" da elemento costitutivo della degradazione giuridica diviene parametro "correttivo" che combina la valutazione delle ragioni dell'adozione della misura con una ponderazione degli effetti limitativi della medesima»⁴³. L'impressione che ne ricava il commentatore «è che la Corte abbia voluto "rimettere ordine" tra gli indirizzi emersi nella precedente giurisprudenza, in particolare tentando di ristabilire una certa coerenza tra il filone sulle misure di prevenzione tipiche e quello relativo al Daspo sportivo e di conservare l'estromissione del foglio di via dallo spettro applicativo dell'art. 13 Cost. nonostante le affermazioni più decise contenute nella [sentenza n. 127 del 2022](#), attraverso un ragionamento che, proprio per questo, non replica invero alcuna delle precedenti motivazioni»⁴⁴.

Per completezza, corre l'obbligo di segnalare almeno altri due precedenti significativi, che la sentenza annotata ha ommesso di richiamare.

Il primo è la [sentenza n. 47 del 2024](#), con cui la Consulta aveva rigettato la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Firenze in relazione al c.d. Daspo "urbano" (in particolare, artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 14 del 2017), ritenendo la relativa disciplina compatibile tanto con il principio di determinatezza quanto con quello di proporzionalità.

Come osservato in uno dei numerosi commenti⁴⁵, il rimettente aveva rilevato nella disposizione censurata e in altre disposizioni dello stesso decreto una concezione assai vaga di «sicurezza», tale da intenderla genericamente quale «sicurezza urbana», mentre la Consulta ha rinvenuto nella stessa disciplina una sua declinazione in senso stretto, sostenendo che «nel contesto della norma sottoposta a scrutinio il termine sicurezza può –

⁴³ F. MAZZACUVA, *op. cit.*, 940.

⁴⁴ F. MAZZACUVA, *ibidem*, ad avviso del quale «si tratta di un'operazione per certi versi apprezzabile, ma appare quasi singolare che essa abbia fatto seguito ad una così aperta dichiarazione di fedeltà ai propri precedenti, senza contare che, proprio a fronte dell'esigenza di riordinare la giurisprudenza in materia, sarebbe stato anche possibile inquadrare una rieditazione delle conclusioni raggiunte sul foglio di via obbligatorio nelle sentenze degli anni Sessanta quale naturale sviluppo degli orientamenti più recenti».

⁴⁵ F. D'ERRICO, *op. cit.*, 1034-1035.



e deve – essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all’istituto in discussione, e al tempo stesso in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose. Questo, in prima battuta, perché la definizione di sicurezza urbana contenuta all’art. 4 del “Decreto Minniti”, come convertito, sarebbe da «ricondurre esclusivamente alle disposizioni contenute nella Seconda sezione del I Capo». L’art. 10, dunque, in quanto collocato nel Capo II del medesimo decreto («Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano»), si riferirebbe, invece, «alla sicurezza *tout court*», quella contemplata dall’art. 16 Cost.

Una lettura costituzionalmente conforme che, oltre a forzare il limite della lettera⁴⁶, ha invero destato più di qualche perplessità.

Mentre è parsa condivisibile la prospettiva da cui ha preso le mosse la Corte, ossia il convincimento che la dimensione entro cui leggere la sicurezza vada declinata in senso restrittivo, escludendo così che il Daspo “urbano” possa essere disposto per ragioni connesse al decoro urbano, alla valorizzazione estetica delle città («affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell’area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati»), a livello interpretativo, «è difficile leggere “nella disposizione quel che non c’è”, anche se la Costituzione, *rectius* la Corte costituzionale, “vorrebbe che vi fosse”: il dato normativo è chiaro: la definizione di sicurezza urbana, di cui all’art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 14 del 2017, nella sua accezione onnivora che si spinge ben oltre gli interessi essenziali all’ordinato viver civile, si riferisce all’intero disposto normativo e non già al solo Capo I, in assenza di altra esplicita indicazione che ne circoscriva l’ambito di operatività»⁴⁷.

Un ulteriore precedente rilevante, non richiamato nella decisione in commento, è rappresentato dalla [sentenza n. 76 del 2025](#), con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 35 della legge n. 833 del 1978 nella parte in cui non garantiva al soggetto sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio (TSO) la conoscenza del

⁴⁶ Secondo F. D’ERRICO, *op. cit.*, 1035, «certamente lo sforzo della Consulta, teso ad offrire un’interpretazione di “sicurezza” tassativizzante, e di conseguenza in linea con quanto disposto dall’art. 16 Cost., è apprezzabile: così facendo, infatti, ha indirettamente ribadito che per giustificare limitazioni della libertà di circolazione le mere ragioni del mantenimento del decoro, o comunque della preservazione di una sicurezza intesa in senso integrato, non sarebbero sufficienti. Eppure, ci pare che nell’associare alla sicurezza contenuta all’art. 4 del Decreto Minniti proprio la concezione in senso restrittivo cristallizzata nell’art. 16 Cost., la Corte si sia spinta oltre un dato testuale ineluttabile, avventurandosi al di là di un’espressione letteralmente univoca e difficilmente fraintendibile».

⁴⁷ G. PISTORIO, *op. cit.*, 16-17, la quale ritiene che, «come il legislatore del 2017, anche la Corte, scegliendo la via dell’interpretativa di rigetto, non abbia colto l’occasione per contribuire a costruire un nuovo ordine costituzionale della sicurezza, scardinando un sistema che, costruito attorno a una dimensione distorsiva della sicurezza, rischia costantemente di alimentare forme di esclusione sociale».

provvedimento, il diritto di partecipare al procedimento di convalida e l'effettivo esercizio del diritto di difesa. La Corte ha affermato che la condizione di infermità non può giustificare la compressione dei diritti costituzionali della persona, inclusi quelli di agire e difendersi in giudizio.

La pronuncia si inserisce nel dibattito relativo al fondamento costituzionale dei trattamenti sanitari imposti, distinguendo tra trattamenti meramente *obbligatori*, riconducibili all'art. 32 della Costituzione, e trattamenti *coattivi*, caratterizzati dalla possibilità di esecuzione mediante l'uso della forza pubblica⁴⁸. Accogliendo l'impostazione del c.d. «combinato disposto»⁴⁹, la Corte ha ribadito che i trattamenti sanitari coattivi, incidendo sulla libertà personale, richiedono il rispetto congiunto delle garanzie previste dagli artt. 13 e 32⁵⁰.

In continuità con quanto già affermato nella [sentenza n. 22 del 2022](#), la Corte ha, quindi, riconosciuto che il c.d. TSO per malattia mentale costituisce una misura restrittiva della libertà personale e che il controllo del giudice tutelare deve tradursi in una verifica effettiva della legittimità del provvedimento⁵¹. Da ciò è derivata la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni che non prevedevano la comunicazione degli atti, l'audizione dell'interessato e adeguate garanzie difensive, in conformità ai principi sanciti dagli artt. 13, 24, 32 e 111 della Costituzione. Tale approdo, pur condivisibile, si pone in linea con orientamenti dottrinali già consolidati che avevano evidenziato le criticità della disciplina sotto il profilo del diritto di difesa⁵².

4. L'incerto confine tra libertà di circolazione e libertà personale: una distinzione pur sempre "quantitativa" che suscita perplessità

Come accennato nel precedente paragrafo, la sentenza in commento, pur risultando coerente con i suoi recenti approdi, non è riuscita a sopire le profonde perplessità che la distinzione tra l'ambito applicativo dell'art. 13 e quello dell'art. 16 della Costituzione continua a celare.

⁴⁸ E. DALY, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge Basaglia. I problemi aperti dalla "nuova" procedura di TSO tra garanzie per il paziente e criticità organizzative*, in [Rivista AIC](#), 3/2025, 217.

⁴⁹ Per la distinzione tra la teoria c.d. separatista e quella del c.d. combinato disposto, si rinvia a E. DALY, [op. cit.](#); ID., *Profili costituzionali dei trattamenti medico-psichiatrici*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024, 41 ss.; F. MODUGNO, *Trattamenti sanitari "non obbligatori" e Costituzione (a proposito del rifiuto delle trasfusioni di sangue)*, in *Dir. e soc.*, 1982, 318; C.M. D'ARRIGO, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Giuffrè, Milano, 2001, 1028; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2002, 189.

⁵⁰ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵¹ Punto 8.2.2 del *Considerato in diritto*.

⁵² G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale e i trattamenti sanitari obbligatori: luci e ombre dell'inizio di un percorso*, in [federalismi.it](#), 31/2025, 54.



Come evidenziato in dottrina, è certamente vero che «[l]a necessità [...] di identificare l'esatto *discrimen* tra i diritti di libertà in parola [...] ha fatto notoriamente sì che su tale tema si sia sviluppato un amplissimo e risalente dibattito dottrinale», che «ha trovato uno dei suoi campi elettivi di emersione proprio nel sistema delle misure di prevenzione»⁵³. Autorevole dottrina ha, anzi, osservato come molte opinioni sul punto siano state condizionate dalla difficile collocazione di siffatte misure nell'alveo del sistema costituzionale⁵⁴.

Sembra ormai pacificamente escluso, innanzitutto, che la libertà di circolazione rappresenti un mero aspetto della libertà personale e sia in essa ricompresa: che la Costituzione abbia inteso disciplinare in modo autonomo la prima emerge dal fatto che quando essa ha voluto richiamare le garanzie dell'art. 13 l'ha fatto espressamente (come, ad es., nell'art. 14 con riguardo alla libertà di domicilio)⁵⁵.

Tuttavia, com'è stato recentemente notato⁵⁶, il rapporto tra le due disposizioni costituzionali si presenta di non agevole interpretazione, anche in considerazione della circostanza che, a differenza delle altre situazioni costituzionali di libertà, la fattispecie considerata nell'art. 13 Cost. non ha un contenuto determinato, ma appartiene alle fattispecie c.d. a «schema aperto» o «variabile»⁵⁷. Si è condivisibilmente osservato che, «fino a che l'individuo è, sia pure per breve tempo, rinchiuso in un piccolo spazio, anche ammanettato, legato o altrimenti costretto all'immobilità, nessuno dubita né dubiterà mai che sia ristretta, se non annullata, la sua libertà personale. Il problema dei limiti si pone rispetto ai vincoli imposti all'uomo nei suoi movimenti»⁵⁸.

In via preliminare, appare opportuno soffermarsi, sia pure brevemente, «sulla reale autonomia della libertà di circolazione nei confronti di quella personale; una parte degli studiosi, infatti, ha inteso ricostruire la prima riconducendola nell'alveo della seconda, nonostante l'esistenza di due distinte disposizioni costituzionali»⁵⁹. Al riguardo, parte della dottrina ha sostenuto che la tutela della libertà personale non possa essere ricondotta esclusivamente all'art. 13 Cost., «essendo viceversa integrata da altre disposizioni del testo costituzionale, le quali tutte si riannodano, infatti, al medesimo principio della prima parte dell'art. 13, specificandone la portata in direzioni e ad effetti determinati»⁶⁰.

⁵³ V. NAPOLEONI, *Libertà personale versus libertà di circolazione nelle nuove misure di prevenzione personali atipiche*, in *Liber amicorum per Giorgio Lattanzi*, Giuffrè, Milano, 2025, 418 ss.

⁵⁴ Così G. AMATO, *Art. 13*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, 4 ss.

⁵⁵ *Ex plurimis*, P. BARILE, *op. cit.*, 171; G. D'AMICO, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 50.

⁵⁶ M. ARMANNO, *op. cit.*, 184-185.

⁵⁷ A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, 196.

⁵⁸ G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, CEDAM, Padova, 1958, V, 355.

⁵⁹ G. D'AMICO, *op. cit.*, 51.

⁶⁰ V. CRISAFULLI, *Libertà personale, Costituzione e passaporti*, in *Arch. pen.*, 1955, II, 117; nello stesso senso, G. D'AMICO, *ibidem*.

Secondo una più articolata impostazione, che muove dal convincimento che una disciplina troppo rigida dei diritti di libertà «rischia di nuocere alla medesima protezione della libertà, creando una frattura con la pluridimensionalità ed il dinamismo della vita sociale», «non è possibile concepire la libertà di circolazione e soggiorno scissa dalla libertà personale: essa non ne è che un aspetto»⁶¹.

Recente dottrina osserva, tuttavia, che proprio la suddetta esigenza di una disciplina più articolata «sembrerebbe indurre ad optare per l'opposta tesi che vede distinte le due libertà; al contrario la lettura combinata degli artt. 13 e 16 Cost. ha spinto la dottrina citata a sottolineare l'«intima imbrication» fra le due norme»⁶².

Un contributo assai recente sul tema sottolinea come il fulcro della distinzione paia ravvisarsi nella dicotomia libertà fisica-libertà morale: secondo un primo orientamento teorico, infatti, «l'art. 13 avrebbe preso di mira le sole restrizioni della libertà di disporre del proprio corpo che implicino una *coercizione fisica*»⁶³. In tale prospettiva, il criterio distintivo tra libertà personale e libertà di circolazione risiederebbe nella natura (coattiva o meramente obbligatoria) della misura restrittiva adottata. Di conseguenza, gli obblighi o i divieti incidenti esclusivamente sulla facoltà di movimento rientrerebbero nell'ambito applicativo della libertà di circolazione, mentre le misure aventi natura coercitiva, le quali comportano indubbiamente un assoggettamento fisico della persona, integrerebbero una limitazione della libertà prevista dall'art. 13 della Costituzione⁶⁴.

Altra dottrina esprime, tuttavia, un secondo orientamento, ad avviso del quale «le tutele previste dall'art. 13 risulterebbero applicabili anche a misure di tipo obbligatorio. Il diritto a disporre della propria persona, che l'art. 13 Cost. dichiara inviolabile, potrebbe essere limitato non soltanto dalla coercizione fisica [...], ma anche dalla *coercizione morale* [...], quale quella insita nell'impartire ordini assistiti da sanzione»⁶⁵.

Senonché, l'Autore in esame osserva che tale impostazione pone una questione rilevante, concernente l'individuazione del criterio attraverso cui selezionare le limitazioni ammissibili alla libertà morale. Se tutte le restrizioni riconducibili a tale categoria venissero ricomprese indistintamente nell'ambito applicativo dell'art. 13, il sistema di tutela della libertà personale risulterebbe eccessivamente gravoso e, di fatto, difficilmente praticabile,

⁶¹ M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana)*, in *La pubblica sicurezza* (Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione), a cura di P. Barile, Neri Pozza, Vicenza, 1967, 547 ss.; in termini analoghi, già M. SEVERINO, *Rimpatrio coattivo e Costituzione*, in *Foro pad.*, 1950, IV, 106; *contra*, E. BATTAGLINI, *Rimpatrio coattivo e Costituzione*, *ivi*, 1951, IV, 271 ss.

⁶² G. D'AMICO, *op. cit.*, 52.

⁶³ V. NAPOLEONI, *op. cit.*, 419.

⁶⁴ A sostegno di tale orientamento si è espressa una considerevole parte della dottrina costituzionalistica: si vedano, in part., U. DE SIERVO, voce *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Utet, Torino, 1989, 80, e L. PRINCIPATO, *I diritti della sfera civile nella dimensione individuale*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, III, 56 ss.

⁶⁵ A. PACE, *op. cit.*, 181.



poiché sarebbe chiamato a garantire una molteplicità di obblighi e prescrizioni che incidono sulla vita quotidiana degli individui.

Pertanto, da questa prospettiva emergono tre principali orientamenti interpretativi, che saranno richiamati nei loro tratti essenziali⁶⁶:

- in base a una prima ricostruzione, assume rilievo determinante l'entità della restrizione, valutata in termini di *quantum* della limitazione imposta⁶⁷;

- diversamente, un ulteriore indirizzo ermeneutico sostiene che sia necessario valorizzare la natura dei soggetti destinatari della misura⁶⁸;

- una terza corrente interpretativa⁶⁹, infine, 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.

Secondo quest'ultima impostazione, il *discrimen* tra art. 13 e art. 16 si fonderebbe sui motivi che giustificano la misura limitativa e non già sul suo carattere coercitivo ovvero obbligatorio né sulla sua maggiore o minore gravosità né, infine, sul suo carattere generale o individuale. Solo i provvedimenti basati su apprezzamenti negativi circa le qualità morali e la "socialità" dei destinatari sarebbero preclusi all'autorità amministrativa e richiederebbero l'intervento del giudice, quale organo imparziale soggetto soltanto alla legge⁷⁰.

Sin dagli anni '60 del secolo scorso, la Corte costituzionale 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 contraddizioni⁷¹.

⁶⁶ Per una breve sintesi, da ultimo, L. Paladin, L.A. Mazzaroli, D. Giroto, *Diritto costituzionale*, 6ª ed., Giappichelli, Torino, 2026, 615.

⁶⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 14 ss.

⁶⁸ Tra gli altri, P.F. GROSSI, *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, in *Giur. cost.*, 1962, 210 ss.

⁶⁹ A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, 99 ss., 180 ss.; P. BARILE, *op. cit.*, 172; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, 1054. Contro questa «lettura estensiva» della libertà personale si è espresso A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 8ª ed., Giappichelli, Torino, 2025, 426, osservando che «la lesione della dignità sociale, da un lato, sembra attenersi, al massimo [...], all'art. 3, comma 1, piuttosto che all'art. 13 Cost. e, dall'altro, che una simile lettura, secondo concetto, lascerebbe prive di tutela tutte le lesioni *socialmente non degradanti* (Pace)». Secondo l'A., dunque, l'art. 13 darebbe copertura costituzionale soltanto alla libertà fisica in senso stretto, mentre tutti gli aspetti della libertà personale non espressamente disciplinati dalle norme successive (tra cui, per quanto qui d'interesse, l'art. 16) sarebbero tendenzialmente garantite dalla formula di chiusura dell'art. 23 Cost.

⁷⁰ V. NAPOLEONI, *op. cit.*, 421.

⁷¹ *Ex plurimis*, G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale*, in F. Fiorentin (a cura di), *op. cit.*, 115 ss.; ID., *Art. 13*, in *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, a cura di C.F. Ferrajoli, A. Gentilini, V. Marcenò e G.U. Rescigno, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2026, 165; C. MAINARDIS, *Art. 13*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., CEDAM, Padova, 2008, 102; R. NANIA, *La libertà individuale nell'esperienza costituzionale italiana*, Giappichelli, Torino, 1989, 40; A. PACE, *op. cit.*, 269; *contra*, V. NAPOLEONI, *op. cit.*, 422, nt. 20, ad avviso del quale «le coordinate generali dello scrutinio, definite dalla Corte negli anni '60 dello scorso secolo, sono state poi tenute ferme senza apprezzabili soluzioni di continuità nei decenni a seguire, almeno fino alla recente pronuncia in tema di quarantena obbligatoria anti-

Escluso subito che il *discrimen* possa basarsi sul carattere generale o individuale della misura⁷², come recentemente ribadito in una delle due pronunce richiamate nella sentenza annotata⁷³, la Consulta ha chiaramente affermato, in più occasioni, che l'art. 13 non si riferisce a qualsivoglia limitazione della libertà personale, bensì esclusivamente alle limitazioni che ledono il principio dell'*habeas corpus*⁷⁴. Tale lesione, tuttavia, può realizzarsi non soltanto in presenza di una coazione fisica, ma anche attraverso limitazioni della libertà personale che comportino una «degradazione giuridica» del destinatario, *id est* «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus*»⁷⁵.

Nel corso dello sviluppo di tale orientamento, il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare i contorni della nozione di «degradazione giuridica», che – com'è stato recentemente osservato – «intercetta una declinazione della libertà personale come libertà "morale" e [...] si manifesta anche nel sistema normativo (cfr. gli art. 610 e ss. c.p. sulla *violenza privata*, sulla *violenza o minaccia per costringere a commettere un reato*, sulla *minaccia*, ecc.)»⁷⁶.

La Consulta pare, quindi, aver utilizzato un criterio composito, secondo cui a una nota di ordine «qualitativo» – l'incidenza sulla «dignità» o sul «prestigio» della persona – deve affiancarsi, affinché possa reclamarsi la riserva di giurisdizione ex art. 13, un dato di tipo «quantitativo» – la «gravosità» delle limitazioni – tale da consentire di equiparare la misura a una limitazione della libertà personale in senso stretto⁷⁷. In definitiva, secondo una condivisibile lettura, è probabile che la Corte abbia «seguito una linea interpretativa intermedia, in virtù della quale la degradazione giuridica costituisce il limite al di sopra del quale una data misura incide sulla libertà personale, con la necessaria precisazione che siffatto provvedimento può dirsi degradante solo quando produca una tale "compressione" delle facoltà proprie della persona umana da renderla assimilabile alla coercizione fisica»⁷⁸.

L'esigenza di distinguere gli interventi incidenti nell'ambito applicativo dell'art. 13 ovvero dell'art. 16 si è posta, in particolare, con riguardo alle misure di prevenzione, settore in cui la

COVID 19 [...]. Se alcune delle soluzioni adottate presentano margini di opinabilità in rapporto a tali coordinate, è essenzialmente in ragione dell'"elasticità" intrinsecamente propria di una di esse (quella di ordine "quantitativo")».

⁷² Sentt. [n. 2 del 1956](#), [n. 68 del 1964](#) e [n. 244 del 1974](#).

⁷³ [Sent. n. 127 del 2022](#).

⁷⁴ Sentt. [n. 210 del 1995](#), [n. 23 del 1975](#), [n. 30 del 1962](#) e [n. 45 del 1960](#).

⁷⁵ [Sent. n. 210 del 1995](#), punto 2 del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentt. n. 419 del 1994 e n. 68 del 1964.

⁷⁶ G.P. DOLSO, *Art. 13*, cit., 164.

⁷⁷ V. NAPOLEONI, *op. cit.*, 425; F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, in *Legisl. pen.*, 18 marzo 2019, 36.

⁷⁸ G. D'AMICO, *op. cit.*, 67.



Corte costituzionale, sin dai suoi esordi, ha operato varie combinazioni dei criteri della «coercizione fisica» e della «degradazione giuridica», talvolta cumulandoli⁷⁹.

Con specifico riguardo al Daspo previsto dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989, la Consulta ha operato una distinzione tra la previsione, nel provvedimento questorile, dell'obbligo di firma – che, imponendo la presenza del destinatario negli uffici addetti al controllo sull'osservanza della misura, è stato ritenuto restrittivo della libertà personale, e come tale bisognevole del vaglio dell'autorità giudiziaria (nella forma della convalida del provvedimento) – e la mancanza di siffatto obbligo, che fa sì che la misura comporti una limitazione della sola libertà di circolazione⁸⁰.

Per quanto attiene alla più recente giurisprudenza richiamata nella sentenza annotata, va, innanzitutto, presa in considerazione la [pronuncia n. 127 del 2022](#), nella quale si afferma che «la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria [...] non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto e quindi non incide sulla libertà personale»⁸¹.

Com'è stato notato, la «degradazione giuridica» su cui la Corte insiste per contraddistinguere le incisioni della libertà personale «non implica che in tali casi si tratti di una pura libertà morale, da contrapporre a quella fisica. Dovunque un individuo venga sottoposto ad una speciale sorveglianza di polizia, con l'imposizione – penalmente sanzionata – di particolari obblighi di fare e di non fare [...], gli aspetti spirituali e quelli materiali del diritto in esame sono toccati in maniera congiunta: il che conferma come il perno dell'art. 13 consista pur sempre nella pretesa di non vedere illegittimamente esercitata alcuna "potestà coercitiva personale", che gravi sui singoli per sé considerati, indipendentemente dal loro previo consenso o dalla loro spontanea collaborazione»⁸².

In definitiva, nel caso deciso dalla [sentenza n. 127 del 2022](#), anche in presenza di una misura particolarmente pervasiva, «è il carattere obbligatorio (e non coercitivo) l'indicatore decisivo per ricondurre la misura all'art. 16: "l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria [...], di non uscire dalla propria abitazione o dimora, non restringe la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica"»⁸³.

Come notato dai primi commentatori, «dunque, sarebbe confermata la risalente intuizione di Carlo Esposito, secondo il quale "bisogna nettamente distinguere l'attività imperativa del diritto da quella coercitiva, ed affermare che il diritto quando comanda non coercisce, quando coercisce non comanda". In definitiva, secondo la Corte, ci troviamo di fronte a una compressione della libertà morale o spirituale, e non anche di quella fisica; ed

⁷⁹ G. FERRAIUOLO, *Art. 16*, in *La Costituzione inattuata*, cit., 198, a cui si rinvia per i relativi riferimenti giurisprudenziali.

⁸⁰ Sentt. [n. 512 del 2002](#), [n. 136 del 1998](#), [n. 144 del 1997](#) e [n. 143 del 1996](#); nello stesso senso, Cass. pen., sez. un., 27 ottobre 2004, n. 44273, in *Cass. pen.*, 2005, 373 e in *Riv. pen.*, 2005, 291.

⁸¹ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁸² L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTI, *op. cit.*, 615-616.

⁸³ G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, 199.

evidentemente, con ciò, il giudice costituzionale mostra di non aderire alla tesi che l'art. 13 della Costituzione tuteli anche la prima»⁸⁴.

Per quanto concerne la «degradazione giuridica», la Corte ha ritenuto che, nella specie, mancasse «quel sottostante giudizio sulla personalità morale del singolo, e la incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, che reclamano, ove posti a base di una misura restrittiva pur non coercitiva, l'apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale». Per dirla con Augusto Barbera ⁸⁵, non saremmo stati di fronte a «una valutazione negativa della "socialità del singolo"», trovandoci al di fuori dell'ambito nel quale si pone «l'esigenza sistematica di affidare all'autorità giudiziaria ogni atto che incida, modificandolo negativamente per il soggetto, sul rapporto dialettico persona-comunità».

Anche nella [sentenza n. 203 del 2024](#) la Corte ha ritenuto che la disciplina del foglio di via obbligatorio non comportasse alcuna violazione costituzionale: trattasi – a suo avviso – di misura di prevenzione che non incide sulla libertà personale, ma sulla libertà di circolazione, che non è coperta da una riserva di giurisdizione.

La dottrina penalistica, però, non ha lesinato critiche, osservando che la pronuncia in esame finisce per delineare una distinzione pur sempre «quantitativa» tra gli ambiti di operatività degli artt. 13 e 16 della Costituzione, laddove il primo avrebbe potuto essere ricollegato esclusivamente alla natura degradante di una misura derivante dal giudizio di pericolosità sociale del destinatario e il secondo circoscritto alle limitazioni che la legge stabilisce «in via generale» per motivi di sanità o di sicurezza⁸⁶.

Si allude al fatto che la Corte ha ritenuto che il criterio della «degradazione giuridica» non sarebbe di per sé sufficiente, ma richiederebbe un'ulteriore valutazione in ordine all'entità della restrizione, ossia alla sua incidenza «quantitativa» sulla libertà di movimento, che dovrebbe avere un'intensità tale da poter essere equiparata a un vero e proprio assoggettamento della persona all'altrui potere. Si osserva, infatti, che questo parametro emergerebbe già nelle sentenze nn. [2](#) e [11](#) del 1956, così come nelle successive pronunce nn. [45 del 1960](#) e [68 del 1964](#) proprio in materia di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, fino a costituire la *ratio decidendi* «trasparente» in quelle relative al Daspo "sportivo" e nella recente [sentenza n. 47 del 2024](#) sul Daspo "urbano".

Muovendo da questa prospettiva, la Corte costituzionale ha ritenuto di confermare l'estromissione della misura dalla tutela dell'art. 13 della Costituzione, elaborando «un parametro selettivo incentrato sull'entità della limitazione della libertà di movimento – l'assoggettamento della persona all'altrui potere – che viene ad affiancarsi, anziché esserne elemento costitutivo, a quello della "degradazione giuridica" nell'ambito della valutazione circa l'operatività dell'art. 13 Cost.»⁸⁷.

⁸⁴ Così M. ARMANNI, *op. cit.*, 192, al quale si rinvia per i relativi riferimenti dottrinali.

⁸⁵ *Op. cit.*, 99.

⁸⁶ F. MAZZACUVA, *op. cit.*, 929 ss.

⁸⁷ F. MAZZACUVA, *op. cit.*, 940.



Il tentativo della Corte di individuare la «linea discreitiva» tra libertà personale e libertà di circolazione muovendo dall'assunto che «il divieto di recarsi in un certo luogo sia, di regola, meno gravoso per l'interessato rispetto all'obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato» omette, però, di considerare che «l'incidenza quantitativa della misura sulla libertà fisica del destinatario – seppur declinata in termini di divieto anziché di obbligo di dimora – può [...] gravare significativamente sull'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali, oltretutto sulle sue relazioni personali e familiari»⁸⁸. La stessa Consulta, d'altronde, sembra rendersi conto che il *discrimen* individuato è eccessivamente rigido, nel momento in cui, a mo' di concessione, afferma che la sua giurisprudenza potrà essere riconsiderata nell'ipotesi in cui il legislatore dovesse, in futuro, dilatare eccessivamente i divieti inerenti alla misura in esame, rendendo in tal modo insostenibile l'assunto 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 restare nella propria abitazione. In questo passaggio della sentenza, in effetti, «si riaffaccia la componente essenzialmente quantitativa del giudizio, dal momento che si riconosce che, in fondo, anche il divieto di ingresso in un determinato territorio può incidere sulla libertà personale in relazione all'ampiezza spaziale e temporale del medesimo»⁸⁹.

Fortunatamente, la Corte si è poi «smarcata» dal proprio precedente del 2024 e, nella sentenza annotata, ha affermato che «il divieto di accedere a tutti i pubblici esercizi della provincia [...] rischia di creare una «cortina» di isolamento, che raggiunge la persona proprio in contesti relazionali assai prossimi, ove lo «stigma sociale» connesso al divieto diviene particolarmente accentuato e afflittivo»⁹⁰. Da qui la conclusione che il Daspo «antirissa» aggravato ha «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»⁹¹.

Com'è stato notato, però, la Consulta non ha adottato la pronuncia sostitutiva richiesta dal rimettente, preferendo optare per una «una soluzione costituzionalmente adeguata», individuata nella disciplina del Daspo «sportivo» con obbligo di firma di cui alla legge n. 401 del 1989, le cui disposizioni rappresentano «una grandezza già esistente nell'ordinamento»: in tal modo, invece di sostituire il questore con il giudice, si «concilia l'esigenza di un intervento preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza con la garanzia della riserva di giurisdizione»⁹².

⁸⁸ F. MAZZACUVA, *op. cit.*, 940-941.

⁸⁹ F. MAZZACUVA, *op. cit.*, 941.

⁹⁰ Punto 1 del *Ritenuto in fatto*.

⁹¹ Punto 16 del *Considerato in diritto*.

⁹² G. D'Amico, *Il c.d. DASPO antirissa e la sua compatibilità con l'art. 13 Cost.: la Corte salva quello semplice e corregge quello aggravato*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 3/2026.

Ne vien fuori una sentenza additiva, con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma «nella parte in cui non prevede che [...]». Com'è noto, tale tipologia di decisione – che interviene su un'omissione del legislatore, integrando la portata della norma per renderla conforme a Costituzione – incontra, di regola, un limite invalicabile nel contenuto normativo, in specie «sostitutivo», individuato dalla Corte, che può bensì rinvenirlo dal sistema normativo o da principi generali o dagli stessi principi costituzionali, ma soltanto se e in quanto si tratti di contenuto «univoco», o «a rime obbligate», e non anche quando si prospetti una pluralità di soluzioni normative possibili, tutte egualmente e astrattamente prospettabili, poiché in tal caso la scelta di una di esse rispecchia esercizio di discrezionalità legislativa, nel cui «merito» non può spingersi il sindacato di costituzionalità⁹³. Questo approccio restrittivo mirava a preservare la discrezionalità del legislatore, evitando che i Giudici delle leggi si sostituissero a esso nella scelta tra una pluralità di possibili soluzioni normative⁹⁴.

Tuttavia, l'evoluzione della giurisprudenza⁹⁵ ha portato all'affermazione di una specifica categoria di decisioni, le cc.dd. «sentenze additive di principio», con le quali la Corte, pur rilevando una lacuna incostituzionale, non procede a un'integrazione testuale diretta e auto-esecutiva, ma si limita a enunciare il principio generale cui occorre rifarsi nel riempire di contenuti la lacuna rilevata. S'instaura così un dialogo con il legislatore, al quale viene rimesso il compito di colmare il vuoto normativo, esercitando la propria discrezionalità politica nel rispetto del principio affermato dalla Consulta.

Nella specie, pare che non si sia in presenza di una additiva di principio, in quanto la Corte richiama quella giurisprudenza che da tempo, ad es. in materia di sanzioni penali, ritiene sufficiente la sussistenza nell'ordinamento di una soluzione «costituzionalmente adeguata», anziché necessaria. Come evidenziato dai primi commentatori, dunque, ancora una volta la Corte ha giustificato il proprio intervento additivo facendo ricorso a una «grandezza predata»⁹⁶.

Per completezza, vanno, infine, affrontate alcune ulteriori questioni di diritto processuale costituzionale.

La prima attiene alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

⁹³ Nel senso dell'inammissibilità di sentenze additive «in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore, proprio in virtù della varietà e pluralità delle soluzioni possibili», tra le tante, Corte cost., n. 116 del 2008; ancora nel senso dell'inammissibilità di «una pronuncia additiva dal contenuto non costituzionalmente obbligato, tale da comportare l'introduzione di un elemento estraneo all'impianto normativo esistente e che perciò presuppone l'esercizio di valutazioni discrezionali che esulano dalle funzioni della Corte», Corte cost., sentt. [n. 470 del 2005](#), [n. 51 del 1998](#), [n. 294 del 1995](#) e [n. 109 del 1986](#).

⁹⁴ Nel senso che le «rime obbligate» giustificano un intervento immediato della Corte solo ove realmente la lacuna costituzionale possa essere subito colmata senza invadere la discrezionalità del legislatore, M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Dir. e soc.*, 2020, 67.

⁹⁵ Su cui, per tutti, M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"*, in [federalismi.it](#), n. 3/2021, 54 ss.

⁹⁶ G. D'AMICO, *ibidem*.



Ai primi commentatori è parso evidente che il rimettente abbia dubitato della legittimità costituzionale dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 13-*bis* del decreto legge n. 14 del 2017, e s.m.i., ancorché, per risolvere la fattispecie sottoposta al suo esame, dovesse applicare esclusivamente il comma 1-*bis*, concernente il Daspo "antirissa" c.d. aggravato⁹⁷. Nell'ordinanza del Tribunale di Firenze, del resto, è detto chiaramente che, nel caso di specie, l'imputato era già stato condannato per un reato ricompreso nell'art. 13-*bis*, comma 1, «per cui ai sensi del comma 1-*bis* dello stesso articolo il questore poteva disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi e ai locali di pubblico intrattenimento addirittura di tutta la provincia».

Ebbene, la Consulta sembra aver dato per scontata la rilevanza delle questioni, limitandosi ad affermare che «il rimettente ha non implausibilmente osservato che il tribunale, ove esse fossero accolte, dovrebbe escludere la legittimità del provvedimento di DASPO per la cui violazione l'imputato è stato tratto a giudizio e concludere per l'assoluzione». Ha, quindi, deciso nel merito, peraltro dichiarandola non fondata, anche la questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 13-*bis*, in tal modo dando un avallo autorevole alla scelta del legislatore⁹⁸.

Ora, è vero che si registrano casi in cui la Corte costituzionale, discostandosi da tale rigore formale, esamina nel merito anche questioni apparentemente irrilevanti. Tale approccio, lungi dal rappresentare una contraddizione o una svista, può trovare la sua *ratio* in una visione più ampia e sistemica della funzione nomofilattica della Corte, la quale, anziché limitarsi a una valutazione atomistica della singola norma, può ritenere che le diverse disposizioni censurate dal giudice *a quo* costituiscano un *corpus* normativo unitario o siano tra loro intrinsecamente connesse. In tale prospettiva, la pronuncia di illegittimità costituzionale di una sola delle norme, tralasciando le altre, potrebbe creare un vuoto normativo, un'asimmetria nel sistema o un'incoerenza applicativa, frustrando la stessa finalità dell'intervento dei Giudici delle leggi. La decisione di esaminare nel merito anche la questione sulla norma non direttamente applicabile può, quindi, rispondere all'esigenza di assicurare la coerenza complessiva dell'ordinamento e di prevenire future incertezze interpretative o ulteriori incidenti di costituzionalità. In conclusione, la valutazione sulla rilevanza, pur rimanendo un cardine imprescindibile del giudizio incidentale, non può essere ridotta a un mero automatismo processuale, ma dev'essere letta alla luce della funzione precipua della Corte costituzionale: garantire, anche attraverso un approccio sistemico e non meramente formalistico, la tenuta e la coerenza dell'intero ordinamento giuridico.

Nella specie, tuttavia, la sentenza annotata non fornisce alcuna indicazione che possa indurre a ritenere che la Consulta abbia deciso nel merito anche sulla legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 13-*bis* per ragioni di coerenza complessiva della

⁹⁷ G. D'AMICO, *ibidem*.

⁹⁸ G. D'AMICO, *ibidem*.

disciplina del Daspo "antirissa": la Corte, infatti, non manifesta mai l'intenzione di svolgere un ragionamento complessivo sul combinato disposto dei commi 1 e 1-bis.

C'è, poi, il problema del tentativo di interpretazione conforme.

Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale è ormai da tempo orientata a ritenere che il giudice *a quo* possa sollevare la questione di legittimità costituzionale soltanto dopo che sia risultato impossibile interpretare la disposizione da applicare in giudizio conformemente a Costituzione: «[i]l ricorso alla Corte è quindi ammissibile solo se non esiste un'interpretazione ragionevole che possa lasciare in vita la norma sospettata di incostituzionalità»⁹⁹.

Di recente, tuttavia, la Consulta ha affermato che, se il giudice *a quo* ha ritenuto di non poter condividere una possibile interpretazione alternativa della disposizione sospettata di incostituzionalità, la questione non risulta inammissibile¹⁰⁰, successivamente precisando che, qualora sia improbabile o impossibile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, non risulta precluso l'esame della questione nel merito¹⁰¹. Secondo una condivisibile lettura¹⁰², ciò significa che, qualora il giudice *a quo* abbia adeguatamente esplicitato le ragioni che lo inducono a ritenere impraticabile un'interpretazione, astrattamente possibile, della disposizione conforme ai principi costituzionali, tale motivazione è sufficiente affinché la questione sottoposta alla Corte costituzionale sia esaminata nel merito. La risposta della Corte potrà poi, ovviamente, anche tradursi nel riconoscimento della praticabilità dell'interpretazione conforme precedentemente esclusa dal giudice rimettente, ad es. in considerazione del fatto che la lettera della norma o il diritto vivente non presentino, secondo la valutazione della Corte, gli ostacoli interpretativi ravvisati dal giudice. Ne consegue che la declaratoria di inammissibilità dovrebbe essere riservata esclusivamente ai casi in cui il giudice *a quo* abbia ommesso del tutto il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, oppure lo abbia svolto in modo manifestamente insufficiente o inadeguato. In tutte le altre ipotesi, la Corte costituzionale è tenuta ad affrontare la questione di legittimità costituzionale nel merito, senza arrestarsi a una pronuncia processuale di inammissibilità.

Nella specie, il Tribunale di Firenze sembra aver adempiuto a tale onere, avendo rilevato che «il dato letterale della norma censurata è chiaro nel non prevedere eccezioni di sorta alla competenza del questore; non consente dunque un'interpretazione conforme della stessa al disposto dell'art. 13 della Costituzione (sempreché si acceda alla tesi proposta in base alla quale ad essere incisa sia la libertà personale e non semplicemente la libertà di circolazione)».

⁹⁹ Per tutti, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 16ª ed., riveduta da G. Silvestri, Giuffrè, Milano, 2022, 506.

¹⁰⁰ Corte cost., [sent. n. 221 del 2015](#).

¹⁰¹ Corte cost., [sent. n. 42 del 2017](#).

¹⁰² M. RUOTOLO, [L'interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?](#) in questa *Rivista*, [Studi 2019/III](#), 38.



Quanto, infine, all'accertamento sulla non manifesta infondatezza della questione, è risaputo che non è compito del giudice *a quo* accertare né che la questione sia fondata né che sia infondata, perché in tal modo si sostituirebbe alla Corte costituzionale, «[i]l che val quanto dire che il giudice dovrà respingere la questione quando *palesamente, prima facie*, gli appaia priva di ogni fondamento giuridico»¹⁰³.

Non era certo questo il caso, non foss'altro perché – come si è visto¹⁰⁴ – nella [sentenza n. 203 del 2024](#) la Corte aveva detto chiaramente che il Daspo “antirissa” avrebbe dovuto essere costantemente “monitorato” e, ove ulteriormente inasprito, assoggettato al trattamento previsto per le misure limitative della libertà personale: ciò che la Corte ha puntualmente fatto con la sentenza annotata.

5. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità: diritto (e processo) penale e amministrativo per la sicurezza urbana

Come già notato in precedenti commenti alle pronunce della Corte¹⁰⁵, fin dalle origini, il Daspo ha posto costantemente, e continua ancor oggi a porre, problemi di compatibilità con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Con riguardo al primo principio, si consideri che si tratta di una misura di prevenzione applicabile anche in assenza del presupposto della pericolosità sociale dei soggetti destinatari (nelle più recenti versioni, anche soltanto denunciati), di cui si finisce per stigmatizzare la posizione occupata nella nostra società¹⁰⁶, e di contraddittorio con gli stessi (come già detto, il questore non è obbligato a comunicare l'avvio del procedimento amministrativo che sfocia nell'adozione del divieto)¹⁰⁷. E' stato, quindi, condivisibilmente notato che la cattiva formulazione dei contenuti di siffatte misure preventive, «piena di presunzioni e di automatismi applicativi, si pone alla base di quella prassi distorta che affida alla prevenzione *ante delictum* una inammissibile funzione punitiva»¹⁰⁸.

Si tratta di misura che incide in modo rilevante su libertà e diritti costituzionali dei singoli ed è risaputo che «[a]ll'esigenza di tutelare lo spazio di libertà dei singoli e di evitare l'arbitrio dell'amministrazione risponde l'imprescindibile rispetto dei principi di legalità e

¹⁰³ T. MARTINES, *op. cit.*, 505.

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, § 2.

¹⁰⁵ Cfr., ad es., F. D'ERRICO, *op. cit.*, 1038 ss.

¹⁰⁶ E. VIRARDI, *Le misure di prevenzione atipiche*, in *De iustitia*, 2023, 9-10.

¹⁰⁷ M. PELISSERO, *Daspo urbano: i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale*, in *Antigone*, n. 1/2022, § 3.

¹⁰⁸ F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, Dike Giuridica, Roma, 2022, 170. Con specifico riguardo al Daspo “sportivo”, tuttavia, l'A. parla di «divieto [...] pienamente funzionale allo scopo preventivo conseguito e ciò in termini tanto di coerenza – come qualità della scelta operata – che di proporzione tra mezzo utilizzato e fine perseguito – come quantità di potere esercitato» (*ivi*, 168-169).

proporzionalità [...] al fine di pervenire ad un giusto bilanciamento tra soddisfazione delle finalità pubbliche e garanzia dei diritti dei cittadini»¹⁰⁹.

Ebbene, ormai da tempo la dottrina critica la «manifesta sproporzione» che connota la misura del Daspo, da tempo estesa ai soggetti che abbiano semplicemente riportato una o più denunce per alcuni reati¹¹⁰, e invoca il rigoroso rispetto del principio di proporzionalità anche da parte del legislatore, chiamato a «integrare stabilmente azioni e programmi di contesto più efficaci e proporzionati per i legittimi obiettivi di prevenzione dei reati e tutela della sicurezza»¹¹¹.

Anche la giurisprudenza pone sovente l'anzidetto principio a base delle proprie pronunce.

La Cassazione penale, ad es., ha ribadito anche di recente la necessità che il Daspo "urbano"

sia sottoposto al «necessario controllo di legittimità e congruità da parte dell'autorità giudiziaria, la quale è chiamata a verificarne, in tempi ristretti, la sussistenza dei presupposti di legge, la proporzionalità e la ragionevolezza, a tutela delle garanzie costituzionali della libertà personale»¹¹².

Il giudice amministrativo, a sua volta, ha affermato che anche la graduazione temporale prevista per il Daspo dev'essere proporzionale rispetto alla condotta che ha determinato l'esercizio discrezionale preventivo tipico del provvedimento¹¹³.

Nella [sentenza annotata](#), la quale afferma che il giudizio sulla riconducibilità di una misura alla libertà personale ha carattere dinamico, nel senso che deve tener conto delle progressive trasformazioni legislative che possano innalzare il livello di afflittività della misura sino al superamento della soglia costituzionalmente tollerabile senza riserva di giurisdizione, la proporzionalità non svolge soltanto il ruolo di criterio di buona amministrazione o di sindacato esterno, ma assurge a vero e proprio indice di qualificazione costituzionale della misura.

La Corte individua, in termini molto significativi, i fattori rilevanti del giudizio di proporzionalità: la durata della misura; i suoi presupposti applicativi; gli effetti sanzionatori della trasgressione; l'ambito territoriale di riferimento; la rilevanza dei luoghi interdetti per il sostentamento e la vita di relazione; il collegamento con le abitudini di vita dell'interessato; la determinatezza o indeterminatezza dei luoghi vietati. Si tratta di una vera e propria griglia di scrutinio, destinata a incidere non soltanto sul Daspo "antirissa", ma più in generale su tutte le misure preventive che comprimono la libertà di locomozione.

¹⁰⁹ V. ANTONELLI, *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 1517.

¹¹⁰ M. PELISSERO, *op. cit.*, § 1.

¹¹¹ C. COSTANZO, *op. cit.*, 25.

¹¹² Sez. I, 20 giugno 2025, n. 23723, in *Dir. e giust.*, 26 giugno 2025.

¹¹³ T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, 7 gennaio 2025, n. 219.



Sul piano sistematico, l'aspetto più rilevante è che la Corte collega la necessità della convalida giurisdizionale al mutato grado di afflittività della misura, per cui la proporzionalità si traduce in un'esigenza di rafforzamento delle garanzie, poiché l'aumento dell'afflittività non può non comportare un corrispondente innalzamento del controllo giurisdizionale.

[La sentenza in commento](#) conferma, dunque, che, nel diritto costituzionale delle misure di prevenzione, la proporzionalità opera su un duplice livello: da un lato, essa vincola l'autorità amministrativa a dosare le restrizioni al minimo necessario; dall'altro, funge da criterio per stabilire se la conformazione legislativa della misura sia ancora compatibile con il solo presidio dell'art. 16 della Costituzione o imponga l'attivazione delle garanzie più forti dell'art. 13.

Ne deriva, in conclusione, che il principio di proporzionalità non può più essere considerato un criterio meramente accessorio nel sindacato sul Daspo, ma va inteso come il baricentro del suo statuto costituzionale.

Quanto alla ragionevolezza, è stato osservato che «[c]on i provvedimenti in materia di sicurezza urbana si assiste ad una giuridificazione di regole sociali. Ciò pone l'interrogativo su quale soglia di giuridificazione possa risultare ragionevole. Si corre il rischio, infatti, che con i divieti imposti dai provvedimenti in materia di sicurezza urbana diventino rimproverabili e sanzionabili comportamenti umani che non mettono in concreto pericolo beni ed interessi primari dei singoli e della comunità»¹¹⁴.

V'è, poi, il principio di legalità, fondamentale nel diritto penale, che viene messo a repentaglio dall'eccessiva discrezionalità attribuita al giudice, costituzionale e comune, chiamato a stabilire, sulla base di concetti giuridici indeterminati come quello di «degradazione giuridica», criterio quantitativo/qualitativo di difficile applicazione, se la misura debba essere o meno assoggettata a riserva di giurisdizione¹¹⁵. Non a caso avveduta dottrina ha notato come, nella disciplina del Daspo, finiscano per riemergere gli inconvenienti connaturati ai parametri *flo*u (o *fuzzy*), laddove questi vengano impiegati nell'ambito di giudizi "binari" come quello di incidenza/non incidenza di una misura sulla libertà personale¹¹⁶.

Ad avviso di chi scrive, del resto, anche la sentenza annotata, basandosi ancora una volta – come si è detto – su criteri di ordine prevalentemente quantitativo per determinare il livello

¹¹⁴ V. ANTONELLI, *op. cit.*, 1516.

¹¹⁵ Con riguardo al d.l. n. 23/2026, cfr. C. COSTANZO, *op. cit.*, 24, parla di «precetti talvolta indeterminati, mancanza di chiarezza in alcune soluzioni, restrizioni di dubbia compatibilità con i principi di determinatezza e proporzionalità».

¹¹⁶ F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, Giappichelli, Torino, 2017, 21 ss., in cui si è inteso osservare come, se è vero che le teorie *flo*u (o *fuzzy*) incentrate su criteri meramente quantitativi hanno il merito di evidenziare la vaghezza di numerose definizioni giuridiche, offrendo un fondamentale contributo alla critica del formalismo ed al superamento delle etichette legislative, esse non si rivelano particolarmente feconde in una prospettiva *costruens*, scontando un insuperabile tasso di indeterminatezza, che deriva dall'impossibilità di individuare in maniera razionalmente argomentabile una soglia di rilevanza che possa consentire la formulazione di un giudizio binario.

di degradazione giuridica delle misure di prevenzione personali, presenta inevitabilmente quei margini di opinabilità che contraddistinguono l'applicazione dei concetti giuridici indeterminati.

Emerge in modo sempre più evidente, infine, la tendenza all'«amministrativizzazione della sicurezza»¹¹⁷: com'è stato notato, infatti, il Daspo, insieme ad altre misure preventive personali, «racconta di un percorso di amministrativizzazione della sicurezza, che ha eroso il terreno del legislatore e dimezzato le garanzie giurisdizionali; un percorso all'insegna dell'emergenza e della sua normalizzazione»¹¹⁸.

In siffatto contesto, decisivo sarà il ruolo di garanzia che sarà chiamata a svolgere la Corte costituzionale.

¹¹⁷ Su tale tendenza, che parte dalla circolare del Ministro dell'Interno 17 aprile 2019 n. 11001/118/7, si è soffermato M. LOSANA, *Il sistema delle fonti tra logiche emergenziali, "amministrativizzazione" del sistema e tentazioni monocratiche*, in [Questione Giustizia](#), 4 luglio 2019, 1 ss..

¹¹⁸ A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2024, 286-287.