GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

La sicurezza pubblica “rafforzata”

Note critiche

di Claudio Costanzo

14 aprile 2026

Sommario: 1. Nuove necessità e antichi approcci – 2. Violenza giovanile e ammonimenti (art. 2) – 3. La sicurezza della città tra flagranza differita, zone a vigilanza rafforzata e “Daspo urbano” (artt. 4 e 6) – 3.1. L’estensione della flagranza differita – 3.2. Ordine di allontanamento e divieto di accesso a determinate aree urbane (c.d. Daspo urbano) – 3.3. Le zone a vigilanza rafforzata – 3.4. Le misure finanziarie di potenziamento della sicurezza urbana – 4. Le manifestazioni pubbliche tra nuove sanzioni e depenalizzazione (artt. 9 e 10) – 4.1. Le sanzioni amministrative pecuniarie – 4.2. Il divieto di partecipazione a riunioni o ad assembramenti in luogo pubblico – 5. Conclusioni. Dubbi interpretativi e perplessità di sistema

---

1. Nuove necessità e antichi approcci

Dopo meno di un anno dal precedente “Decreto sicurezza”, il Governo interviene nuovamente con il Decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di

immigrazione e protezione internazionale».

Il D.l. 24 febbraio 2026, n. 23 (d’ora in poi “Decreto” o D.l. 23/2026), rappresenta (almeno) il settimo Decreto in circa dieci anni in materia di sicurezza pubblica e si inserisce in un percorso di potenziamento delle misure che progressivamente si sono stratificate**[1]**. Gli interventi sono spesso seguiti a fatti di cronaca particolarmente allarmanti o percepiti tali. Il provvedimento in commento non fa eccezione, seguendo le manifestazioni di piazza e gli scontri verificatisi a Torino**[2]** e altri gravi fatti di cronaca**[3]**.

Per ciò che riguarda i profili oggetto di queste note, il ricorso al Decreto è giustificato dalla necessità e urgenza di «prevedere misure volte a potenziare le attività di prevenzione e contrasto dei reati in materia di armi o di strumenti atti ad offendere, della violenza giovanile e di ulteriori reati di particolare allarme sociale», nonché dalla «necessità e urgenza di introdurre disposizioni per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana e a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nonché in materia di pubbliche manifestazioni».

A dispetto delle premesse politiche e al collegamento con specifici fatti di cronaca, si tratta di un provvedimento non breve né puntualmente rivolto a specifici problemi, ma esteso e complesso in molti passaggi.

Questo contributo riguarda alcuni aspetti strettamente connessi alla sicurezza pubblica, tra cui le nuove disposizioni in materia di: ammonimenti e misure di prevenzione per la prevenzione della violenza giovanile; flagranza differita, zone a vigilanza rafforzata e c.d. Daspo urbano; manifestazioni pubbliche e nuove disposizioni sanzionatorie.

Trattandosi di un commento a prima lettura, si procederà alla ricognizione delle nuove disposizioni e a sottolineare i profili problematici principali e più evidenti. Spetterà alla dottrina e alla giurisprudenza successive ragionare più approfonditamente sull’impatto della novella, potenzialmente assai problematico sotto molteplici profili.

È possibile sottolineare in questa introduzione che il legislatore non sembra modificare particolarmente il suo approccio rispetto ai provvedimenti più recenti in materia**[4]**. Al contrario, nelle parti esaminate, segue la prospettiva del rafforzamento, dell’estensione e in qualche caso della trasformazione, in senso ulteriormente restrittivo, di misure già esistenti; quando introduce novità, lo fa con l’obiettivo di fornire nuovi strumenti restrittivi, penali o amministrativi, spesso allargando lo sguardo verso nuovi obiettivi.

2. Violenza giovanile e ammonimenti (art. 2)

Il Decreto interviene in materia di misure di ammonimento nei confronti di minori di età, uno degli strumenti, mutuati da altre misure simili valide per i maggiorenni[5], che il legislatore ha posto al centro di recenti provvedimenti normativi in tema di violenza giovanile.

Il quadro che ne deriva è piuttosto articolato e conviene ricostruirlo brevemente per comprendere le novità. Le forme di ammonimento applicabili a soggetti minori di età[6] sono, ad oggi, tre: per la prevenzione delle condotte di c.d. cyberbullismo (art. 7, L. 29 maggio 2017, n. 71) [7], per la prevenzione della violenza giovanile e del bullismo (art. 5, cc. 2-4, D.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 159)[8] e, in forma applicabile solo ai minori tra dodici e quattordici anni, per la prevenzione dei delitti puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni (art. 5, cc. 5-8, D.l. 123/2023)[9].

In tutti i casi, si tratta di misure di prevenzione che rinviano alle disposizioni in materia di ammonimento per atti persecutori, che costituisce il modello normativo di riferimento. Il presupposto è l’esistenza di elementi indiziari riconducibili alle stesse condotte che integrano, secondo uno standard probatorio basato sull’accertamento della pericolosità sociale, il reato oggetto di prevenzione[10]. Come ha chiarito la giurisprudenza, «non è necessaria l’acquisizione di prove tali da poter resistere in un giudizio penale, né si richiede che le condotte poste alla base del provvedimento posseggano gli stringenti requisiti» della fattispecie di reato; a rilevare è la «mera probabilità che gli atteggiamenti» oggetto dell’istanza di ammonimento possano sfociare e degenerare in condotte che integrano i reati “prevenuti”[11].

L’autorità competente è il Questore, cui viene trasmessa la richiesta di ammonimento dalla persona offesa, che assume informazioni dagli organi investigativi e sente le persone informate dei fatti. Ove ritenga fondata l’istanza, rivolge un ammonimento a tenere una condotta conforme alla legge all’autore (presunto) del comportamento riconducibile ai reati oggetto di prevenzione.

Quando la misura sia rivolta a un minore, il Questore lo convoca insieme ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.

Gli effetti si differenziano in modo apprezzabile a seconda che l’ammonimento si applichi ad adulti o a minori. Per gli adulti, qualora l’ammonito commetta il reato per il quale era stato adottato il provvedimento, le pene sono aumentate e si procede d’ufficio. Per i minori, invece, gli effetti differiscono in ciascuna delle forme previste e cessano al compimento della maggiore età.

In particolare, nei casi di ammonimento per la prevenzione della violenza giovanile e nella forma specifica applicabile nei confronti di infraquattordicenni, il Questore comunica il provvedimento al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore. Ancora, nel caso di ammonimento nei confronti di infraquattordicenne, l’art. 5, cc. 8 e 9, D.l. 123/2023, prevede che al soggetto che era tenuto alla sorveglianza del minore o all’assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti sia applicata dal Prefetto, secondo le disposizioni della L. 24 novembre 1981, n. 689, la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1000 euro, salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto**[12]**.

In questo quadro, l’articolo 2 del Decreto in esame interviene, da un lato, inasprendo le conseguenze negative delle misure, in particolare a carico dei genitori, dall’altro, estendendo l’ambito di applicazione di alcune ipotesi.

Nello specifico, il comma 1, alla lettera a), prescrive l’introduzione del comma 4-*bis* all’art. 5, D.l. 123/2023, che determina il sostanziale allineamento tra le varie forme di allontanamento in tema di sanzioni per i genitori o il tutore. Si prevede infatti l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, da duecento a mille euro, nei confronti del «soggetto che esercita la responsabilità genitoriale sul minore», qualora, dopo l’ammonimento di cui al comma 2 (prevenzione della violenza giovanile, nei confronti di soggetti tra quattordici e diciotto anni), il minore commetta uno dei reati per i quali è stato disposto l’ammonimento stesso.

La definizione dei destinatari della sanzione è più precisa e meno ampia di quella utilizzata nel comma 8 menzionato**[13]**, che non viene modificato, forse per una precisa volontà di mantenere una maggiore estensione dei soggetti responsabili quando a essere ammonito sia un minore ancora più giovane. Inoltre, non viene prevista la clausola, invece prevista per l’ammonimento per infraquattordicenni, che permette ai genitori di non essere sanzionati se provino di non aver potuto impedire il fatto (circostanza la cui prova sembra già di per sé difficoltosa). Nel quadro di un già problematico illecito amministrativo ricollegato alla violazione di un obbligo di controllo o vigilanza nei confronti di soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale sul minore**[14]**, si tratta di un’assenza difficilmente giustificabile. La sanzione si applicherebbe infatti in modo automatico, senza che possa accertarsi né la qualità dei rapporti tra genitori o tutore e minore, né l’adozione di tutte le cautele necessarie, anche in ragione dell’età del minore.

L’art. 2, c. 9, stabilisce che la competenza per l’adozione della sanzione, come per il caso dell’ammonimento nei confronti di infraquattordicenne, è del Prefetto, secondo le disposizioni della L. 24 novembre 1981, n. 689**[15]**.

Le previsioni vengono replicate per intero per l’ipotesi di ammonimento per cyberbullismo, attraverso l’introduzione dei commi 3-*bis* e 3-*ter* all’art. 7, L. 71/2017**[16]**.

Sotto altro profilo, l’art. 2, c. 1, lett. b), del Decreto, modifica l’art. 5, c. 5, D.l. 123/2023, in materia di ammonimento nei confronti di soggetto infraquattordicenne. Si dispone un’estensione della misura, ora applicabile anche quando il fatto del minore sia riconducibile ai reati di cui agli artt. 582 (lesione personale), 588, primo comma (rissa), 610 (violenza privata) e 612 (minaccia), c.p., ma solo qualora sia commesso «con l’uso di armi o di strumenti atti ad offendere dei quali è vietato il porto in modo assoluto ovvero senza giustificato motivo».

Le misure di cui si discorre, anche per le loro specificità, hanno sollevato e continuano a sollevare dubbi specifici.

L’intervento normativo rafforza il messaggio che sia possibile, desiderabile, efficace, applicare ai minori di età misure preventive evidentemente connotate in senso restrittivo. Così, gli interventi si inseriscono in un approccio complessivo di tipo coercitivo che il legislatore adotta ormai stabilmente anche quando siano coinvolti minori e si verifichino episodi eclatanti.

In questo caso, la microcriminalità giovanile viene contrastata attraverso il rafforzamento degli ammonimenti (non le uniche misure di prevenzione applicabili ai minori), integrati sempre di più con sanzioni amministrative pecuniarie per chi eserciti la responsabilità genitoriale. Il dispositivo di integrazione misura preventiva-misura punitiva (penale o amministrativa) non è certo nuovo, ma è significativo che l’approccio, già problematico in generale, venga esteso anche a misure appositamente pensate per essere applicate a minori di età, compresi “i più giovani” tra i giovani.

Il meccanismo così strutturato rischia di rivelare, accanto alla natura preventiva dell’ammonimento, una sua tendenziale propensione alla punizione. Ciò era evidente e determinava notevoli dubbi interpretativi già nella disciplina introdotta dal D.l. 123/2023, che collega al mero ammonimento dell’infraquattordicenne una sanzione amministrativa pecuniaria per i genitori**[17]**. La questione si ripropone anche per le nuove ipotesi, per le quali alla misura preventiva adottata nei confronti del minore si accompagna una sanzione a carico dei genitori o del tutore, quando il minore commetta il reato che l’ammonimento avrebbe dovuto prevenire. Si innesca così un circuito in cui la sanzione pecuniaria viene irrogata in apparenza automaticamente al riscontro della commissione del reato da parte del minore, secondo una sorta di *culpa in vigilando* legata al fatto illecito del vigilato e senza un previo contraddittorio con l’amministrazione. Non pochi i possibili problemi interpretativi: sul momento di applicazione

della sanzione, ossia sulla previa necessità di una sentenza di condanna; sugli elementi specifici da considerare per verificare la responsabilità dei genitori o del tutore; sulla prova di esclusione della responsabilità.

Peraltro, l’esercizio del potere sanzionatorio vincolato del Prefetto si basa pur sempre sull’assunzione che il provvedimento adottato discrezionalmente dal Questore sia legittimo, soprattutto quando la sanzione consegue il mero ammonimento. In questo senso, non è chiaro se il Prefetto possa evitare l’applicazione della misura anche valutando i profili critici dell’ammonimento adottato, o se invece sia strettamente vincolato alle determinazioni del Questore, come sembra emergere dal testo.

Inoltre, gli strumenti adottati, pur essendo a “bassa intensità”, sono pensati e strutturati attorno alla prevenzione della commissione di reati da parte di adulti e sono adattati con misure blande al contesto dei minori di età.

In questo senso, la normativa già vigente si limita a prevedere la convocazione dei genitori, la segnalazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni (non applicabile all’ammonimento per cyberbullismo), la cessazione degli effetti al compimento della maggiore età. A parte le considerazioni generali sull’efficacia della misura, sicuramente dipendente dai contesti familiari, sociali e culturali in cui si inserisce, si tratta di adattamenti che non sembrano considerare una più ampia prospettiva educativa. Come accennato, a questa mancanza non sopperisce neppure il nuovo Decreto, che, al contrario, rafforza le misure coercitive nei confronti di infraquattordicenni e sanziona genitori e tutori, sfavorendo o relegando ai margini un’opera di supporto, invece essenziale quando a essere ammoniti sono soggetti minori, né prevede l’intervento di soggetti o strutture specializzate, che potrebbero dare un rilevante contributo proprio perché un procedimento penale non è (ancora) stato instaurato.

Come hanno sottolineato alcune recenti ricerche, l’approccio repressivo indiscriminato, che tratta allo stesso modo qualsiasi condotta problematica riconducibile a minori di età, allargando costantemente il proprio raggio di azione, rischia di essere efficace nel senso contrario a quello desiderato, alimentando il conflitto**[18]**.

3. La sicurezza della città tra flagranza differita, zone a vigilanza rafforzata e “Daspo urbano” (artt. 4 e 6)

L’articolo 4 del Decreto contiene norme in materia di «Zone a vigilanza rafforzata, potenziamento del divieto di accesso ai centri urbani e previsione della possibilità di arresto in flagranza differita per i danneggiamenti in occasione di manifestazioni pubbliche». Le norme sono correlate a quelle di «Potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana», di cui all’art. 6.

Gli interventi estendono l’applicabilità di misure già in vigore o, come nel caso delle zone a vigilanza rafforzata, disegnano i confini per l’adozione di provvedimenti già diffusi nella prassi. Essi riguardano il complesso e ormai stratificato quadro delle misure in materia di sicurezza dello spazio urbano, e in particolare di quelle che disciplinano gli strumenti dissuasivi, preventivi e sanzionatori, che il legislatore ha sistematizzato con il D.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modif. dalla L. 18 aprile 2017, n. 48 (c.d. Decreto Minniti)[19]. Tra questi, ordinanze sindacali restrittive, divieti di stazionamento e ordini di allontanamento da alcuni luoghi o zone della città, divieti di accesso a infrastrutture di trasporto, intere aree urbane, pubblici esercizi, locali di pubblico trattenimento, scuole, università, etc.[20]. Dal 2017, tali strumenti sono stati modificati più volte, prevalentemente con Decreto-legge, sempre secondo una direttrice di espansione del loro ambito di applicazione e di inasprimento dei relativi regimi[21].

Oltre ai numerosi aspetti critici in punto di legittimità e opportunità di queste misure, uno dei principali punti di contraddizione delle politiche in materia di sicurezza urbana è rappresentato dal contrasto tra le enunciazioni di principio sulla sicurezza come risultato integrato dell’azione di diversi livelli di governo, per il benessere delle comunità territoriali[22], e la costruzione, attuazione e costante rivisitazione del D.l. 14/2017 attorno principalmente a strumenti di tipo coercitivo, preventivo o sanzionatorio[23].

A complicare la prospettiva contribuisce l’ambiguità del concetto giuridico di sicurezza urbana, che a sua volta crea problemi sulla riconduzione delle misure del D.l. 14/2017 all’ambito della sicurezza primaria, o sicurezza «in senso stretto», che corrisponde alla materia statale ordine pubblico e sicurezza e comprende le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, o a quello della sicurezza secondaria, o sicurezza «in senso lato», di contesto, che comprende un «fascio di funzioni intrecciate» anche di competenza regionale (come «le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l’assistenza sanitaria, il governo del territorio»)[24]. Anche una recente pronuncia della Corte costituzionale, condivisibile per le soluzioni adottate ma non sempre del tutto coerente a livello argomentativo, non sembra avere avuto sul punto un effetto chiarificatore[25], nonostante le rilevanti conseguenze che dipendono dalla riconduzione delle singole misure all’una o all’altra sfera di intervento. Tra queste,

l’orientamento della funzione di polizia di sicurezza, nell’esercizio della quale vengono adottate le misure di prevenzione nello spazio urbano, da funzione orientata alla tutela delle libertà dei cittadini, attraverso la tutela dell’ordinata e civile convivenza[26], a strumento di promozione di una concezione più ampia di sicurezza urbana, come «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città»[27].

Se proprio le incertezze argomentative costituiscono un campanello d’allarme che segnala l’opportunità di un intervento che spieghi gli ambiti e i limiti di pertinenza di ciascuna misura, il legislatore sembra proseguire nella strada del rafforzamento delle misure coercitive, mantenendo e talvolta aggravando la perniciosa sovrapposizione e integrazione tra interventi securitari e misure a tutela del decoro nell’ambito degli spazi urbani. Di più, si adegua ambiguamente alla necessità di una verifica di un pericolo concreto per la sicurezza e sembra orientare esplicitamente alcune misure verso nuovi obiettivi, questa volta correlati al contrasto delle azioni violente nell’ambito delle manifestazioni.

3.1. L’estensione della flagranza differita

L’intervento più contenuto riguarda l’art. 10, co. 6-*quater* del D.l. 14/2017 (modificato dall’art. 4, c. 1, lett. b), n. 6, D.l. 23/2026). Questo comma, introdotto in sede di conversione e già modificato nel 2025, prevede il c.d. arresto in flagranza differita, applicabile nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l’arresto ai sensi dell’art. 380, c.p.p., nonché nel caso del delitto di cui all’art. 583-quater, c.p., quando commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico[28]. In questi casi, quando non è possibile procedere immediatamente all’arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza, ai sensi dell’articolo 382, c.p.p., colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l’arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

La novella estende l’applicabilità dell’arresto in flagranza differito al delitto di cui all’art. 635, c. 3, c.p., che punisce «chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico» con la pena della reclusione da uno a cinque anni e con la multa fino a diecimila euro.

Si tratta di un intervento sostanzialmente coerente con l’impianto del Decreto e con l’obiettivo del legislatore di contrastare con maggiore efficacia le azioni violente commesse nell’ambito delle manifestazioni. L’estensione non è di poco conto, considerando che non è più necessario il collegamento con una condotta violenta a danno di un agente o ufficiale di pubblica sicurezza, ma è sufficiente che questa si produca su cose mobili o immobili.

3.2. Ordine di allontanamento e divieto di accesso a determinate aree urbane (c.d. Daspo urbano)

La stessa prospettiva restrittiva si riscontra nelle modifiche apportate alla disciplina dell’ordine di allontanamento e del divieto di accesso a determinate aree urbane, *ex* artt. 9 e 10, D.l. 14/2017 (mod. dall’art. 4, c. 1, lett. a) e b), D.l. 23/2026).

Sinteticamente, conviene ricordare il complesso meccanismo che disciplina le due misure**[29]**. L’art. 9, c. 1, prevede che chiunque realizzi condotte che impediscono l’accessibilità e la fruizione di infrastrutture di trasporto, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da cento a trecento euro, nonché all’allontanamento dal luogo in cui il fatto è stato commesso**[30]**. Inoltre, ferma restando l’applicazione delle relative sanzioni amministrative, tra le condotte che possono dare luogo all’ordine di allontanamento vi sono altresì l’ubriachezza (art. 688, c.p.), gli atti contrari alla pubblica decenza (art. 726, c.p.), l’esercizio abusivo del commercio in aree pubbliche (art. 29, D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114), nonché dell’attività di parcheggiatore o guardiamacchine (art. 7, c. 15-*bis*, D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), la vendita abusiva di titoli di accesso alle manifestazioni sportive (art. 1-*sexies*, D.l. 24 febbraio 2003, n. 28)**[31]**. I regolamenti di polizia urbana possono individuare altre aree urbane alle quali si applicano le disposizioni anzidette, tra cui quelle su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico**[32]**. Come confermato dalla Corte costituzionale, l’adozione delle sanzioni pecuniarie e dell’ordine di allontanamento prescinde del tutto da un accertamento in concreto della pericolosità dell’agente, configurandosi come una misura a tutela della sicurezza urbana nel suo senso più ampio**[33]**.

L’art. 10, cc. 2-4, nella sua formulazione originaria disciplina invece la misura di prevenzione del divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all’art. 9 (c.d. Daspo urbano), di competenza del Questore. Questo è strettamente legato al meccanismo già illustrato, perché può essere adottato nei casi di reiterazione delle condotte di cui all’art. 9, cc. 1 e 2, qualora possa derivare un pericolo

per la sicurezza[34]. Il divieto è disposto, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, con indicazione delle aree interdette e di modalità applicative che siano compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario[35]. Il divieto può essere disposto anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per delitti contro la persona o contro il patrimonio, commessi in uno dei luoghi indicati all’articolo 9, c. 1[36].

Un regime di durata differenziata del divieto (c.d. Daspo urbano aggravato) vale qualora le condotte di cui all’art. 9, cc. 1 e 2, siano commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio[37].

Rispetto a questo impianto, il Decreto interviene in un duplice senso.

In primo luogo, modificando l’art. 9, c. 2, estende l’applicabilità dell’ordine dell’allontanamento anche a coloro che tengono, nelle aree interne delle infrastrutture di trasporto di cui al c. 1, nonché nelle aree individuate a norma del c. 3 dai regolamenti di polizia urbana, «comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, da cui derivi un concreto pericolo per la sicurezza»[38].

Si tratta di una disposizione che replica un inciso della sentenza n. 47/2024 della Corte costituzionale, cui si è accennato, che, giudicando della legittimità costituzionale del Daspo urbano, con interpretazione costituzionale conforme ne ha sancito l’applicabilità al solo fine di tutelare la sicurezza in senso stretto, ossia esclusivamente quando dalla condotta dell’agente possa derivare un concreto pericolo di commissione di reati e «non per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali»[39]. In questa prospettiva, la Corte sottolinea la necessità che il divieto si basi pur sempre su un comportamento che risulti «concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, in ragione dell’atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti)». Com’è evidente, nell’inciso la Corte si riferisce alla misura di prevenzione del divieto di accesso, non all’ordine di allontanamento, che la stessa Corte afferma prescindere «dalla condizione del possibile pericolo per la sicurezza»[40].

Con la modifica intervenuta, si può ritenere che il legislatore abbia introdotto un elemento di novità, rappresentato dalla necessaria verifica, previa adozione dell’ordine di allontanamento, di un pericolo concreto per la sicurezza, oggetto di accertamento insieme a una condotta aggressiva, minacciosa o insistentemente molesta. Se il primo elemento coincide sostanzialmente

con una prognosi di maggiore probabilità della commissione di reati, la seconda dovrebbe essere valutata alla stregua di una definizione che fa riferimento a condotte astrattamente perturbatrici della incolumità pubblica, sebbene non menzioni reati precisi.

In generale, l’obiettivo sembra un auspicabile ancoraggio dell’ordine di allontanamento alla sussistenza di un pericolo concreto**[41]**, finora sostanzialmente presunto *ex lege* nelle condotte di impedimento all’accessibilità o fruizione delle infrastrutture, in violazione di divieti di stazionamento od occupazione altrove previsti, o nella commissione di diversi illeciti amministrativi (elencati dall’art. 9, c. 2). L’intervento sembra andare nella stessa direzione di alcuni orientamenti giurisprudenziali, che affermano l’inesistenza di qualsiasi condotta di impedimento all’accessibilità o fruizione di infrastrutture in assenza di comportamenti molesti **[42]** e la necessità dell’indicazione concreta delle condotte concretamente interferenti con le infrastrutture**[43]**.

Tuttavia, non si tratta di un intervento sul c. 1 e quindi sulla previsione “principale”, ma di una regola valida per una nuova ipotesi di ordine di allontanamento. Questo crea alcuni dubbi ermeneutici rilevanti.

Uno di questi riguarda il rapporto tra le varie forme di ordine di allontanamento. A meno di non volere ritenere che la novella incida su tutte le forme previste, il che contrasterebbe con la lettera del Decreto, si deve osservare come alcune di queste presuppongono ora la verifica di un concreto pericolo per la sicurezza, mentre altre ne prescindono**[44]**.

In questa operazione, almeno due problemi: si disegnano presupposti geneticamente differenti per provvedimenti denominati tutti «ordine di allontanamento»**[45]**, determinando per alcuni la natura di misura di prevenzione, per altri conservando la diversa (problematica) forma di provvedimento a tutela del decoro, a scapito della chiarezza complessiva e della stessa differenziazione tra ordine di allontanamento e divieto di accesso; nella diversità dei vari ordini di allontanamento, non mutano gli organi accertatori competenti alla loro, il che appare profondamente problematico, atteso che forze di polizia locali potrebbero emettere provvedimenti in esercizio di una funzione di polizia di sicurezza, estranea alla loro competenza.

In questo quadro, deve essere scongiurato il rischio che la prescrizione di una necessaria verifica della sussistenza di un pericolo per la sicurezza si trasformi in un requisito “tra gli altri”, accertato attraverso il riferimento ai precedenti penali o insito nella verifica del comportamento violento, minaccioso, molesto, da parte di una persona pregiudicata**[46]**. In altre parole, sovrapponendo i piani, i presupposti e le misure, si rischia di svuotare di significato il concreto

pericolo per la sicurezza, invece da riferire alla maggiore probabilità di commissione di reati o categorie di reati indicati o ricavabili dalla norma**[47]**.

In generale, l’intervento indebolisce ulteriormente l’apparente distinzione tra misure a tutela del decoro (ordine di allontanamento, che prescinde dal pericolo per la sicurezza) e misure a tutela della sicurezza pubblica (divieti di accesso, per i quali è necessario un concreto pericolo per la sicurezza), che la Corte costituzionale sembrava avere affermato. Al contrario, si complica ulteriormente il quadro, intrecciando nuovamente sicurezza e decoro, sicurezza in senso stretto e sicurezza in senso ampio, criminalità e mero disturbo. La confusione rivela la volontà di trattare comportamenti indecorosi e criminali allo stesso modo, sovrapponendo i presupposti di misure che dovrebbero essere geneticamente diverse. Tale volontà, insieme alla mancanza di chiarezza, non solo costituisce il vulnus più evidente della disciplina delle misure in esame, ma appare il risultato quasi obbligato dell’impianto dello stesso D.l. 14/2017, inidoneo a evitare la sovrapposizione tra profili di tutela del decoro e profili di tutela della sicurezza.

Sarebbe, dunque, opportuno rivedere l’intera disciplina, ricostruendo una certa coerenza sistematica ed evitando restrizioni indebite a libertà costituzionali.

La seconda modifica che il Decreto del 2026 apporta consiste nell’introduzione del comma 3-*bis* all’art. 10, a proposito della misura di prevenzione del c.d. Daspo urbano, già soggetta a una previa verifica di pericolo per la sicurezza. In particolare, il nuovo comma prevede che il divieto di accesso *ex* c. 2 può essere disposto, sempre che dalla condotta tenuta possa derivare un pericolo per la sicurezza, nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per i reati previsti: dal comma 6-quater (che disciplina la flagranza differita, come accennato); dagli artt. 5, c. 3, e 5-*bis*, L. 22 maggio 1975, n. 152 (utilizzo di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, qualora il fatto sia commesso in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico; lancio o utilizzo illegittimo di oggetti pericolosi atti a offendere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico); dagli artt. 4 e 4-*bis*, L. 18 aprile 1975, n. 110 (Porto di armi od oggetti atti ad offendere; porto di armi per cui non è ammessa licenza e di particolari strumenti da punta e taglio), commessi in specifici luoghi pubblici o aperti al pubblico**[48]**. Il divieto di accesso può ricomprendere anche i luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati, ferma restando l’espressa specificazione degli stessi nel provvedimento e l’individuazione di modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario. Il provvedimento è reso applicabile anche ai

minori di età che abbiano compiuto quattordici anni[49].

La modifica, che introduce un’ulteriore ipotesi di “Daspo urbano”, estende il novero delle fattispecie presupposto del provvedimento, attraverso una tecnica, quella dell’indicazione dei reati per cui occorre essere denunciati o condannati, di fatto già utilizzata per altre fattispecie di divieto di accesso[50]. Il campo di riferimento in questo caso è quello dei reati commessi nell’ambito di manifestazioni pubbliche o in luoghi pubblici o aperti al pubblico e che generano allarme sociale per i possibili perturbamenti violenti dello spazio urbano.

Con questo intervento, il legislatore intende consentire un’applicazione più ampia, diversa e flessibile del divieto di accesso, in molte forme ormai sostanzialmente autonoma dalla reiterazione di ordini di allontanamento. Il divieto, che aveva originariamente la funzione di strumento di “completamento” del meccanismo di esclusione da aree urbane e infrastrutture rilevanti di alcune categorie di persone, secondo valori che spesso non coincidono con uno stato di pace esteriore ma con una visione «escludente e omologante»[51] della sicurezza[52], prosegue nel suo percorso di trasformazione in un dispositivo di prevenzione ancora più ampio e flessibile di un’enorme varietà di condotte relazionate con gli spazi pubblici[53]. Su questa strada, non si vedono i limiti di questa espansione, che si presta alle manipolazioni più varie, in un’ottica di rassicurazione della cittadinanza attraverso la promessa di misure sempre più dure, di allontanamento ed esclusione di categorie di persone più che di risoluzione delle cause della criminalità urbana. Un approccio antitetico a quello in cui la sicurezza è il frutto di azioni multifattoriali e si persegue solo in parte con interventi coercitivi.

Dal punto di vista tecnico, per un verso, è vero che si tratta di una modifica che consente di collegare la restrizione alla prevenzione di alcuni specifici reati elencati nella norma, cosa che non accade esplicitamente per alcune ipotesi di Daspo urbano “classico”[54]. D’altro canto, la novità dell’inclusione, tra i reati oggetto di prevenzione per opera del Daspo urbano, dei reati commessi nell’ambito di manifestazioni pubbliche e luoghi pubblici o aperti al pubblico, rischia, oltre che di aggravare i problemi “genetici” della fattispecie, di costituire un tassello importante nella riduzione della città a spazio neutro.

Soprattutto, occorre considerare che l’espansione incontrollata delle fattispecie da prevenire rischia di aprire la strada a restrizioni sostanzialmente irragionevoli, perché sproporzionate e straripanti nelle finalità rispetto al legittimo obiettivo della tutela di specifiche aree urbane o infrastrutture da azioni violente[55], anche per la loro discutibile efficacia[56].

Come per tutte le misure di prevenzione, per salvaguardarne la proporzionalità, nonché la legittimità e la ragionevolezza, sarà essenziale un sindacato forte del giudice amministrativo sulla discrezionalità che esercita il Questore[57], soprattutto tenendo conto della gravità delle restrizioni imposte (per durata e influenza sulla vita sociale del destinatario)[58] e dell’interesse pubblico realmente perseguito.

3.3. Le zone a vigilanza rafforzata

Una delle novità più interessanti, e che molto probabilmente saranno oggetto di molte future osservazioni, è quella che riguarda le “zone a vigilanza rafforzata”.

A tal fine, con l’art. 4, c. 1, lett. a), n. 2, D.l. 23/2026, vengono introdotti i nuovi commi 3-*bis* e 3-*ter* all’art. 9, D.l. 14/2017, che abilita il Prefetto a «individuare specifiche zone urbane, caratterizzate da gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità», nelle quali è disposto l’allontanamento di soggetti specificamente individuati. È possibile allontanare coloro che: a) sono stati denunciati negli ultimi cinque anni per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, o aggravati ai sensi dell’art. 604-*ter*, c.p.[59], o per i delitti di cui agli artt. 73 e 74, D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 [60], o per i reati di cui agli artt. 4 e 4-*bis*, L. 18 aprile 1975[61]; b) nelle zone individuate, tengono comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, che impediscono la libera e piena fruibilità delle stesse e determinano una situazione di concreto pericolo per la sicurezza. Le due condizioni devono tutte sussistere congiuntamente in capo al medesimo soggetto.

L’allontanamento è disposto nelle medesime forme e modalità previste dall’art. 10, c. 1, per le altre forme di allontanamento[62]; la violazione dell’ordine è soggetta alla medesima sanzione di cui all’art. 10, c. 1. Non è fatta alcuna menzione delle sanzioni amministrative pecuniarie ordinariamente irrogate insieme all’ordine stesso, ai sensi dell’art. 9, c. 1, che pertanto devono ritenersi non applicabili.

Il c. 3-*ter* dispone le regole per l’adozione del provvedimento prefettizio.

Le zone di cui al comma precedente sono individuate per un periodo massimo di sei mesi, rinnovabili anche più volte nel limite massimo di diciotto mesi, con provvedimenti motivati che recano la specifica indicazione dei luoghi interessati e del termine di durata. Non è chiaro entro che termini possa ammettersi la reiterazione dei provvedimenti provvisori, soprattutto una volta esaurite le proroghe previste *ex lege*, né è prevista una specifica procedimentalizzazione delle proroghe, ad esempio attraverso il ricorso a strumenti di valutazione dei risultati ottenuti.

Inoltre, si dispone che venga previamente sentito il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica[63], alle cui riunioni è invitato a partecipare il procuratore della Repubblica

presso il Tribunale o altro magistrato dallo stesso delegato.

L’intervento normativo coordina la nuova forma di allontanamento con le disposizioni in materia di divieto di accesso.

L’ordine di origine prefettizia viene annoverato tra quegli atti la cui reiterazione consente al Questore di adottare un provvedimento di c.d. Daspo urbano, ai sensi dell’art. 10, c. 2, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza[64]. In questo caso, lo stesso comma 2, a seguito delle modifiche, dispone che il divieto ha una durata che non può essere superiore a quella dei provvedimenti adottati dal Prefetto[65].

Ancora, si interviene sul comma 3 dell’art. 10, che prevede regimi di durata più severi quando il divieto di cui al comma 2 sia disposto a carico di soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni, per reati contro la persona o il patrimonio. Con l’introduzione della nuova disciplina, si prevede che, quando il divieto di accesso sia di “origine” prefettizia e colpisca i soggetti menzionati, la durata sia pari a quella dei provvedimenti prefettizi che avevano originato gli ordini di allontanamento reiterati, presupposti del divieto[66].

In generale, l’intervento normativo estende la possibilità di individuare zone urbane entro cui si applica il meccanismo di allontanamento-esclusione già parzialmente illustrato, ma a seguito di condotte apparentemente diverse.

D’altro canto, l’obiettivo del legislatore sembra quello di perimetrare e disciplinare in via legislativa uno speciale potere prefettizio, finora esercitato nella prassi ai sensi dell’art. 2, T.U.L.P.S., attraverso l’emanazione delle ordinanze contingibili e urgenti per le c.d. zone rosse. Si tratta degli atti attraverso cui i Prefetti, previo parere del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, in questi anni hanno individuato alcune zone urbane da sottoporre a vigilanza rafforzata da parte delle forze dell’ordine. Il ricorso a questo strumento è stato determinato da specifici episodi di violenza particolarmente allarmanti, dalla necessità di garantire controlli rafforzati durante alcuni periodi caratterizzati da rilevanti flussi turistici, o, ancora, da particolari esigenze di tutela dell’incolumità pubblica. Attraverso tali ordinanze, adottate anche su impulso del Ministero dell’Interno, i Prefetti hanno disposto specifici divieti di stazionamento nei confronti di alcune categorie di persone, le cui condotte sono state ritenute pericolose per la sicurezza pubblica, consentendone così l’allontanamento alle forze di polizia [67].

Con la novella, il legislatore consegna ai Prefetti un potere perimetrato nei presupposti, nell’oggetto e negli effetti. Questo non si fonda più sulla contingibilità e sull’urgenza, dunque non consente di disporre in alcun modo *extra ordinem*[68]; al contrario, il provvedimento si configura come un atto necessitato, anch’esso basato su una situazione eccezionale, ma è disciplinato dalla legge nei suoi presupposti specifici, nonché nel suo contenuto e oggetto, pertanto ha una funzione normale e ordinaria di rimediare a tali circostanze[69]. In questo quadro, l’intervento sui poteri prefettizi è da accogliere con interesse, dato che istituisce un regime ordinario e limitato, seppure con regole non sempre chiare. Sembra così porsi fine a una fase in cui i Prefetti sono intervenuti in modo disomogeneo, con lo strumento residuale e straordinario delle ordinanze *ex* art. 2, T.U.L.P.S.[70]. Il nuovo potere sostituisce del tutto il ricorso all’art. 2[71], come sembrano riconoscere quei Prefetti che hanno già adottato i nuovi provvedimenti[72].

La disposizione non è comunque esente da dubbi puntuali e di sistema.

Ad esempio, non risulta chiaro né preciso l’inciso «gravi o ripetuti episodi di criminalità o di illegalità». A meno di non volere ritenere che il potere prefettizio possa essere esercitato in qualsiasi momento e in qualsiasi situazione, è chiaro che la norma fa riferimento a circostanze solo eccezionali[73]; tuttavia, è difficile sostenere che episodi gravi o ripetuti di criminalità o illegalità si verificano solo in determinate zone urbane di alcune città. Nella attuale generica formulazione, la disposizione fa riferimento a eventi che si verificano giornalmente in qualsiasi centro urbano.

Peraltro, oltre a non essere darsi alcuna indicazione rispetto all’estensione di queste zone, l’inciso è estremamente generico e sembra discutibile e ingiustificato l’accostamento tra gravi episodi di criminalità e illegalità; il riferimento potrebbe riguardare situazioni completamente diverse in termini di compromissione dell’ordinato vivere civile, alla cui tutela è volta l’azione del Prefetto. Anche questa circostanza sembra tradire la tendenza del legislatore a sovrapporre i piani, trattando allo stesso modo eventi e condotte lesive del decoro dei centri urbani (ossia di regole che non costituiscono reato) ed eventi e condotte lesive della sicurezza in senso stretto (nella sua prospettiva di funzione rivolta alla prevenzione dei reati).

La descritta mancanza di chiarezza rischia di ripercuotersi sui profili di legittimità costituzionale dell’istituto, atteso che la Corte costituzionale ha ritenuto ineludibile, in ipotesi non del tutto dissimili, che la legge fornisca una copertura pur elastica dell’azione amministrativa, secondo il principio di legalità sostanziale[74].

Inoltre, la descrizione delle condotte perseguibili con l’ordine di allontanamento («comportamenti violenti, minacciosi o insistentemente molesti, che impediscono la libera e piena fruibilità delle stesse [n.d.r. zone urbane individuate dal Prefetto] e determinano una situazione di concreto pericolo per la sicurezza», purché tenuti da persona denunciata per i reati indicati) ricalca in parte la descrizione delle condotte già previste dall’art. 9, cc. 1 e 2, come presupposti alternativi per l’adozione di ordini di allontanamento. Ciononostante, l’espressione «che impediscono la libera e piena fruibilità» delle zone urbane non coincide con quella di cui all’art. 9, c. 1, generando alcuni dubbi interpretativi in ordine alla loro effettiva sovrapponibilità» **[75]**.

In ogni caso, come nel caso della modifica esaminata all’art. 9, c. 2, la norma richiede la compresenza di elementi di natura diversa per potersi procedere all’allontanamento per effetto del provvedimento prefettizio. Rimangono così poco chiare le ricadute sulla natura della misura stessa. Anche in questo caso, il rischio è che il riferimento alla concretezza del pericolo diventi puramente formale e di stile, se questa è posta accanto a presupposti del tutto generici o venga accertata solo alla luce dei precedenti penali, a scapito di una valutazione di attualità**[76]**.

A livello di sistema, il legislatore sembra superare la stagione del protagonismo dei Sindaci in materia di sicurezza della città**[77]**, già competenti ad emettere numerose tipologie di ordinanze, alcune delle quali si rivolgono alla prevenzione dell’insorgenza di fenomeni di criminalità o illegalità**[78]**.

Tuttavia, anche in questo caso, è da sottolineare l’approccio marcatamente coercitivo del legislatore, che passa attraverso l’estensione dei poteri di individuazione di specifiche aree soggette a un regime restrittivo della libertà di circolazione. Il rischio è quello di configurare in maniera ancora più ordinaria e stabile zone urbane “da cartolina”, sottratte alla loro dimensione sociale, da mantenere libere da ogni possibile disturbo.

È significativo che il legislatore confermi una maggiore responsabilizzazione del Prefetto, autorità provinciale di pubblica sicurezza, ma lo è anche, ad esempio, la previsione della partecipazione del Procuratore della Repubblica o altro magistrato delegato alle riunioni del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica prodromiche all’adozione dei provvedimenti prefettizi, il cui apporto conoscitivo non può che essere relativo alle attività di esercizio dell’azione penale.

Non si modificano o migliorano gli strumenti di coordinamento delle politiche di sicurezza integrata, né si prevede, ad esempio, la partecipazione al Comitato degli uffici comunali

responsabili dei servizi sociali, o delle associazioni che operano nelle zone più complesse, che potrebbero fornire un rilevante contributo nell’adozione delle strategie preventive.

3.4. Le misure finanziarie di potenziamento della sicurezza urbana

Un breve cenno meritano le misure finanziarie di potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana, che incrementano gli importi di alcuni fondi specificamente predisposti e consentono maggiore flessibilità di spesa.

L’art. 6, c. 1, del Decreto dispone la proroga per il 2026 delle misure previste dall’art. 1, c. 676, L. 29 dicembre 2022, n. 197, in materia di installazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei Comuni. L’importo messo a disposizione per il 2026 è di 19 milioni di euro.

L’art. 6, c. 2, dispone invece l’incremento per 29 milioni di euro, per l’anno 2026, del fondo previsto dall’art. 35-*quater*, D.l. 4 ottobre 2018, conv. con modif. dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132, ossia il «Fondo sicurezza urbana». L’ammontare complessivo disponibile per il 2026 è di 54 milioni di euro**[79]**. Il fondo contribuisce al finanziamento di iniziative di sicurezza urbana da parte dei Comuni, anche tenendo conto delle indicazioni delle Linee guida adottate in Conferenza unificata e di quelle adottate in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali**[80]**. Per il triennio 2024-2026, le iniziative oggetto di finanziamento sono di vario genere: dall’assunzione di personale di polizia locale a tempo determinato e a vari interventi strutturali per l’ammodernamento delle strutture in loro dotazione, fino alla riqualificazione di aree degradate, allo sgombero e alla messa in sicurezza di immobili abbandonati od occupati, nonché al contrasto del disagio giovanile, della marginalità urbana e del fenomeno della c.d. mala movida, e alla promozione di iniziative di prevenzione collaborativa**[81]**. Il D.l. 23/2026 dispone altresì che le risorse potranno essere destinate anche alla corresponsione dei compensi relativi al lavoro straordinario del personale di Polizia locale, anche in deroga alle limitazioni alla relativa spesa previste da legge e contratti collettivi**[82]**.

L’art. 6, c. 4, consente di utilizzare il gettito ottenuto dall’imposta di soggiorno, di cui all’art. 4, D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, per il finanziamento di iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei Comuni, compresa l’assunzione a tempo determinato di personale della polizia locale e la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario svolte dal medesimo personale, anche in deroga alle limitazioni stabilite dalla legge e dai contratti collettivi e ai vincoli di finanza pubblica indicati dal Decreto.

Infine, si dispongono ulteriori misure che consentono di remunerare le prestazioni di lavoro straordinario del personale della Polizia locale e di rafforzare i servizi di controllo anche

attraverso assunzioni stagionali[83].

Complessivamente, si incrementano i fondi disponibili per le iniziative in materia di sicurezza urbana, intesa in senso ampio, da parte dei Comuni. Tuttavia, gli stessi Comuni, attraverso l’A.N.C.I., hanno manifestato l’insufficienza delle misure introdotte[84].

Il sospetto che emerge dalle disposizioni esaminate è che l’intervento sia funzionale soprattutto a coprire alcune necessità finanziarie legate al pagamento degli straordinari del personale di Polizia locale, e non, ad esempio, ad attività di supporto alla coesione sociale e quindi *latu sensu* preventive dei problemi di criminalità che originano in condizioni di marginalizzazione ed esclusione.

4. Le manifestazioni pubbliche tra nuove sanzioni e depenalizzazione (artt. 9 e 10)

Oltre alle disposizioni oggetto di altri commenti in questo numero in tema di pubbliche manifestazioni, il D.l. 23/2026 introduce in proposito un nuovo regime sanzionatorio e la nuova pena accessoria del divieto di partecipazione a riunioni o assembramenti in luogo pubblico.

4.1. Le sanzioni amministrative pecuniarie

L’art. 9 interviene sull’art. 18, T.U.L.P.S., che costituisce il principale riferimento di rango legislativo in tema di riunioni in luogo pubblico. La disposizione è vigente nell’attuale forma sin dall’entrata in vigore del testo unico, in epoca fascista, ed è stata oggetto esclusivamente di alcune pronunce di illegittimità costituzionale[85].

Il D.l. 23/2026 modifica l’art. 18 trasformando le sanzioni penali per l’inosservanza degli obblighi connessi all’esercizio del diritto di riunione in sanzioni amministrative pecuniarie.

In primo luogo, l’inosservanza dell’obbligo di preavviso al Questore, di cui all’art. 18, c. 3, viene punita non più con l’arresto fino a sei mesi e l’ammenda ma con la sanzione amministrativa pecuniaria da mille a diecimila euro[86]. Inoltre, si specifica che alla stessa sanzione sono sottoposti «coloro i quali, senza darne preavviso all’Autorità, sono promotori, ai sensi del primo comma, di una riunione in luogo pubblico tramite reti, piattaforme e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico o privato, ovvero tramite gruppi chiusi di utenti»[87].

In secondo luogo, viene modificata la sanzione prevista al comma 5 per contravvenzione al divieto imposto dal Questore per «omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica» o alle prescrizioni dell’Autorità relative alle modalità di tempo e di luogo della riunione. L’arresto fino a un anno e l’ammenda vengono sostituiti con la sanzione amministrativa pecuniaria da mille a dodicimila euro**[88]**.

Inoltre, vengono previste nuove specificazioni e sanzioni, attraverso l’introduzione dei commi da 6 a 11.

Il nuovo comma 6 prevede che «Nei casi di mancato rispetto, in occasione di una riunione in luogo pubblico, delle limitazioni poste alla circolazione o dell’itinerario previsto per la predetta riunione, da cui possa derivare un pericolo per la sicurezza o l’incolumità pubblica, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000». Al comma 7 si specifica che le stesse sanzioni si applicano a chi, nel corso di una riunione in luogo pubblico, intralcia od ostacola il regolare funzionamento dei servizi di soccorso pubblico urgente, salvo che il fatto costituisca reato.

Le condotte sanzionate coincidono parzialmente con quelle oggetto del comma 5, eccetto per la parte riferita alla verifica di un pericolo per la sicurezza o l’incolumità pubblica. Si tratta di inosservanze, come quelle riferite all’itinerario, spesso contenute nelle prescrizioni dell’Autorità adottate per tempi e luoghi della riunione. In modo apparentemente poco coerente, la sanzione risulta più bassa nel massimo edittale rispetto a quella prevista dal comma 5, nonostante la condotta risulti complessivamente più grave.

Al comma 8 si prevede un’inedita sanzione: «chiunque turba il pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico o il regolare espletamento del relativo servizio di ordine e sicurezza pubblica è punito, salvo che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 a euro 3.000». Inoltre, il comma 9 stabilisce che «La sanzione è da euro 2.000 a euro 10.000 se la turbativa è posta in essere da soggetti che rendono difficoltoso il riconoscimento della loro persona mediante l’uso dei mezzi di cui all’articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152 o che sono in possesso degli strumenti o degli oggetti di cui all’articolo 5-bis della legge anzidetta» **[89]**.

Ancora, si prevede che, nel caso in cui, nel corso di un biennio, si reiteri una delle violazioni di cui all’art. 18 o vengano contestate tre violazioni, anche diverse, nell’arco di cinque anni, le sanzioni sono aumentate da un terzo alla metà.

Infine, si dispone che la competenza all’irrogazione delle sanzioni spetti al Prefetto. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta. Per il resto, si applicano le disposizioni di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689**[90]**. In ragione di tale rinvio, la giurisdizione sui giudizi di opposizione alle sanzioni spetta al giudice ordinario**[91]**.

L’intento manifesto del legislatore è quello di punire più severamente, in via amministrativa, le violazioni alla normativa in materia di preavviso e prescrizioni del Questore per le riunioni in luogo pubblico. Si tratta di un regime connotato da evidente afflittività, cui il legislatore decide di fare ricorso per perseguire in modo più veloce ed efficace le relative violazioni, senza ricorrere al procedimento penale. È significativo che, negli stretti margini ammessi dalla Costituzione, il legislatore non intervenga a monte in materia di preavviso, prescrizioni, divieto preventivo o scioglimento di riunioni in corso; al contrario, interviene in materia sanzionatoria.

La Corte costituzionale ha pacificamente ammesso in passato che la previsione di un sistema di pene per violazione degli obblighi *ex* art. 18, T.U.L.P.S., in quanto sarebbero confermati dall’art. 17, Cost., non è di per sé in contrasto con la Costituzione; al contrario, non sarebbe «nemmeno pensabile che il precetto costituzionale possa, se veramente se ne vuole il rispetto, essere sprovvisto di sanzione»**[92]**.

Più in generale, l’unica *ratio* costituzionalmente ammissibile sottesa alle norme, comprese le prescrizioni e le relative sanzioni *ex* art. 18, T.U.L.P.S., è quella di salvaguardare le manifestazioni pacifiche e coloro che manifestano pacificamente, nonché di assicurare l’ordine e la sicurezza pubblica, l’ordinato esercizio del diritto di riunione e un adeguato bilanciamento di questo con gli altri diritti costituzionali. Una finalità diversa, anche veicolata da un complesso regime sanzionatorio e non da divieti o norme sullo scioglimento delle riunioni, sarebbe in contrasto con le prescrizioni costituzionali**[93]**.

In questo quadro, dietro all’inasprimento delle sanzioni e alla loro depenalizzazione vi è il rischio che venga limitato surrettiziamente il diritto di riunione, ampliando il margine dell’autorità di pubblica sicurezza di qualificazione e sanzione delle condotte illecite.

Si tratta di un rischio già sperimentato in altri ordinamenti, in cui proprio attraverso lo strumento delle sanzioni amministrative pecuniarie si è tentato di limitare il diritto di riunione **[94]**. La minaccia di sanzioni dell’entità illustrata potrebbe avere un effetto dissuasivo molto significativo, forse maggiore di quello innescato dalla minaccia di una sanzione penale, innescando meccanismi di rinuncia all’esercizio del diritto, per evitare gravi ripercussioni patrimoniali**[95]**, soprattutto a carico dei soggetti meno organizzati ed economicamente meno

solidi.

Gli elementi che possono fare propendere per una lettura di complessiva flessibilizzazione del ricorso al potere sanzionatorio, potenzialmente in funzione di repressione del dissenso, sono anche l’estensione della qualificazione di promotori a coloro che promuovono una mobilitazione non preavvisata sui *social*, senza che sia necessaria una previa verifica della non pacificità della riunione, o la genericità di alcuni precetti, come quello che sanziona «chiunque turba il pacifico svolgimento di una riunione in luogo pubblico o il regolare espletamento del relativo servizio di ordine e sicurezza pubblica». Ancora, le sanzioni previste per l’inosservanza delle prescrizioni del Questore su tempi e luoghi della riunione, già vigenti e ora ulteriormente arricchite, poggiano sulla legittimità di provvedimenti ampiamente discrezionali e spesso basati su ragioni più di opportunità che di sicurezza.

Ciò per affermare che le nuove previsioni meritano di essere esaminate con grande attenzione, in termini di determinatezza e ragionevolezza dei precetti, nonché di proporzionalità del *quantum* sanzionatorio, per evitare che dal complesso normativo emergano profili di ingiustificata restrizione della libertà di riunione che vadano ben oltre i limiti costituzionali. La legittimità della previsione di sanzioni amministrative punitive deve essere valutata anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, in particolare quando la riunione svoltasi senza preavviso sia stata pacifica**[96]**.

4.2. Il divieto di partecipazione a riunioni o ad assembramenti in luogo pubblico

Infine, l’art. 10 disciplina l’inedita pena accessoria del divieto di partecipazione a specifiche riunioni o assembramenti in luogo pubblico.

La misura può essere applicata, in via del tutto facoltativa, con la sentenza di condanna per un’ampia serie di delitti, commessi in occasione o a causa di riunioni o assembramenti in luogo pubblico. La norma fa riferimento ai delitti previsti dagli artt.: 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 280-*bis* (atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi), 285 (devastazione, saccheggio e strage), 338, 339 (violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti, anche nella forma aggravata di cui all’art. 339), 419 (devastazione e saccheggio), 422 (strage), 423 (incendio), 424 (danneggiamento seguito da incendio, aggravato ai sensi dell’art. 425), 432 (attentati alla sicurezza dei trasporti), 575 (omicidio, anche tentato), 582 (lesione personale, quando aggravato ai sensi dell’art. 583 o se il fatto è commesso con armi o con sostanze corrosive ovvero da persona travisata o da più

persone riunite ai sensi dell’articolo 585), 583-*quater*[97], 584 (omicidio preterintenzionale), c.p.

La pena accessoria prevede il divieto di prendere parte a pubblici assembramenti della medesima natura o tipologia di quelli in occasione o a causa dei quali è stato commesso il reato. La durata è fissata tra uno e tre anni, o, se la pena principale applicata è superiore a tre anni, corrisponde alla durata della pena stessa, fino a un massimo di dieci anni.

Con la stessa sentenza di condanna, il giudice può disporre la pena accessoria dell’obbligo di prestare un’attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità[98].

Inoltre, si prevede che il Questore, «quando ricorrano specifiche ragioni di pericolosità», può prescrivere al condannato l’obbligo di comparizione, una o più volte e negli orari indicati, nell’ufficio o comando di polizia competente, nel corso della giornata in cui si svolgono le riunioni per le quali opera il divieto. La prescrizione è disposta con provvedimento motivato e individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell’atto. Si applicano, in quanto compatibili, le corrispondenti disposizioni in materia di obbligo di comparizione accessorio al divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive[99].

Da ultimo, l’art. 10, c. 5, dispone che in caso di violazione del divieto di partecipazione alle riunioni o dell’obbligo di comparizione, la pena di cui all’art. 389, c.p., è raddoppiata[100].

Nello specifico, le disposizioni si prestano ad alcuni dubbi interpretativi sul catalogo delle fattispecie menzionate, non del tutto chiaro in alcuni passaggi, e sugli obblighi accessori[101].

Dubbi di sistema potrebbero essere sollevati sulla gravità di un simile divieto, per durata e influenza su diritti costituzionali di fondamentale importanza, come le libertà personale e di riunione. Con particolare riferimento a quest’ultima, il cui esercizio è ulteriormente scoraggiato dalla previsione, è bene sottolineare che l’art. 17, Cost., si occupa della dimensione collettiva della libertà e del suo esercizio, subordinando eventuali restrizioni (collettive) alla presenza di ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, mentre non fa alcun cenno a specifiche restrizioni individuali al suo esercizio, da ultimo ricostruibili come restrizioni alla libertà personale o a quella di circolazione.

5. Conclusioni. Dubbi interpretativi e perplessità di sistema

Le novità esaminate confermano che il legislatore, quando interviene in materia di sicurezza, lo fa spesso inasprendo misure restrittive già esistenti, ampliando la possibilità di farvi ricorso e la platea dei destinatari, talvolta innovando e introducendo nuove regole, ma sempre secondo il medesimo approccio, non distinguendo né scorporando l’ambito del decoro e del benessere di alcuni dalla garanzia della sicurezza nella sua prospettiva costituzionale.

È vero che, in questo Decreto, il legislatore specifica, regolamenta, depenalizza, impone la necessità di verificare un pericolo concreto per la sicurezza, ma l’impianto dei provvedimenti e la loro direzione continuano a risultare sostanzialmente orientati a restringere spazi di libertà sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali. Così, la depenalizzazione di alcune norme suona come un cambio di strategia per eludere il previo vaglio giudiziale, il concreto pericolo rischia di essere una clausola insufficiente, che si risolve nell’accertamento dei precedenti penali e della mera indesiderabilità della condotta.

Il D.l. 23/2026, come i precedenti provvedimenti, non rimedia alla carenza di strumenti di coordinamento tra diverse strategie preventive e all’integrazione delle politiche di sicurezza, statali e regionali. Una volta fissate, nel 2017, le regole della collaborazione interistituzionale, quello che sembrava un processo innovatore, di promozione dell’idea della sicurezza come risultato di azioni congiunte e di natura diversa, sembra essersi arrestato, a scapito della varietà di soluzioni offerte per rimediare alle questioni di criminalità e microcriminalità, oggi sostanzialmente strutturate attorno a misure preventive e sanzionatorie, innovate solo per inasprire le restrizioni. Sono restate così prevalentemente in disparte iniziative di segno diverso, politiche ampie e programmate di *welfare*, azioni per la coesione sociale, lasciate all’autorganizzazione del “privato sociale”. Il nuovo Decreto non è estraneo a questa logica restrittiva, ma piuttosto la rafforza e arricchisce con nuovi obiettivi.

Sul piano tecnico-giuridico, le soluzioni adottate danno luogo ai problemi interpretativi sottolineati: sanzioni di dubbia applicazione, precetti talvolta indeterminati, mancanza di chiarezza in alcune soluzioni, restrizioni di dubbia compatibilità con i princìpi di determinatezza e proporzionalità. Paradigmatica delle difficoltà interpretative è la persistente ambiguità degli interventi a tutela del decoro, ma anche la correlativa confusione tra sicurezza in senso stretto e sicurezza in senso lato, radicalmente differenti per approcci, misure e natura.

La conseguenza di interventi di questo segno non è tanto e solo l’introduzione di misure dalla dubbia efficacia, ma la progressiva restrizione degli spazi di libertà sull’altare della necessità della sicurezza collettiva. Così, la questione sottesa all’adozione del Decreto sembra attenere ai possibili «costi politici di un’omissione», evidentemente ritenuti molto più elevati del rischio di

un «eccesso di reazione»[102].

Le controindicazioni sullo Stato di diritto di un potere pronto a dispensare una certa sicurezza, soprattutto nella sua versione percepita e basata sulla conservazione di uno *status quo* valoriale e ideale, più che materiale, sono state studiate e ampiamente discusse[103]. Ciò che emerge da questo Decreto è un passo verso un ulteriore allargamento del discorso sulla sicurezza all’ambito del conflitto politico, in una rincorsa sempre più problematica a provvedimenti sempre più restrittivi attraverso l’esclusione di porzioni di popolazione dall’esercizio dei propri diritti costituzionali. Questo determina l’evidente rischio che la legge orienti l’amministrazione non a perseguire legittimi interessi pubblici, ma a curare valori estranei al concetto costituzionale di sicurezza[104]. La stessa selezione di un reato o una categoria di reati come oggetto di prevenzione può non valere di per sé a neutralizzare il pericolo che il potere di polizia sia esercitato secondo coordinate ideali[105]. È invece la ragionevolezza del collegamento tra condotte oggetto di prevenzione e tutela dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari, su cui si regge l’ordinata e civile convivenza, cuore della definizione di sicurezza pubblica, che garantisce la corretta proporzione tra finalità di tutela della sicurezza pubblica stessa e restrizioni preventive.

Vale la pena auspicare che il legislatore, già in sede di conversione, chiarisca i dubbi, riconduca a coerenza un quadro normativo problematico, integrando stabilmente azioni e programmi di contesto più efficaci e proporzionati per i legittimi obiettivi di prevenzione dei reati e tutela della sicurezza, intesa come situazione nella quale sia assicurato a tutti i cittadini il «pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza»[106]. Troppo spesso la domanda di sicurezza sociale, positiva, promozionale, è stata disattesa a favore di un approccio che guarda allo spazio pubblico come luogo da recintare e irrigidire[107], fino al punto da far pensare che quell’idea positiva di sicurezza sia stata distorta[108] per introdurre in modo meno conflittuale strumenti restrittivi prima sconosciuti, subito criticati dalla dottrina ma la cui problematicità non appare immediatamente all’opinione pubblica, come forse avverrebbe se si parlasse di dispositivi a tutela dell’ordine pubblico[109].

Tale dinamica rischia di replicarsi per questo Decreto-legge “sicurezza”, ed è compito della dottrina e soprattutto della giurisprudenza arginarla secondo una «vigile filosofia del sospetto verso i poteri pubblici»[110], soprattutto in sede di sindacato giurisdizionale.

[1] D.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modif. dalla L. 18 aprile 2017, n. 48; D.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con modif. dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132; D.l. 14 giugno 2019, n. 53, conv. con modif. dalla L. 8 agosto 2019, n. 77; il D.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. con modif. dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173; D.l. 15 settembre 2023, n. 123 (c.d. Decreto Caivano), conv. con modif. dalla L. 13 novembre 2023, n. 159; D.l. 11 aprile 2025, n. 48, conv. con modif. dalla L. 9 giugno 2025, n. 80.

[2] Il Post, *Gli scontri a Torino durante il corteo per l’Askatasuna*, 31 gennaio 2026, disponibile all’indirizzo **https://www.ilpost.it/2026/01/31/torino-corteo-askatasuna/**.

[3] A. Rossi, *Morto lo studente accoltellato in una scuola di La Spezia. Fermato un 19enne*, in *Agi*, 16 gennaio 2026, **https://www.agi.it/cronaca/news/2026-01-16/accoltellamento-studente-scuola-la-spezia-35122215/**.

[4] In questa sede non è possibile approfondire in modo adeguato i profili relativi all’andamento delle politiche in materia di sicurezza, su cui si rimanda, senza alcuna pretesa di esaustività, a: M. Calaresu, *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, FrancoAngeli, Milano, 2013; G.G. Nobili, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell’arte e i nodi irrisolti*, in *Sinappsi*, 2, 2020, 120 ss.; R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Carocci, Roma, 2020; S. Crocitti, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in T. Pitch (a cura di), *Devianza e questione criminale. Temi, problemi e prospettive*, Carocci, Roma, 2022, 207 ss.; R. Cornelli, L.S. Rossi, *La deriva punitiva della politica criminale in Italia. Analisi empirica della legislazione penale e della sicurezza degli ultimi trent’anni*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2025, 89 ss.

[5] L’istituto è simile negli effetti all’avviso orale *ex* art. 3, D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ed è stato introdotto nel nostro ordinamento dall’art. 8, cc. 1 e 2, del D.l. 11 febbraio 2009, n. 11, conv. con modif. dalla L. 23 aprile 2009, n. 38, nella forma dell’ammonimento per la prevenzione del reato di atti persecutori, *ex* art. 612-*bis*, c.p.; v. *ex multis*, M.F. Cortesi, *Le “nuove” misure di prevenzione personali*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*,

Giappichelli, Torino, 2018, 215 ss.

[6] Non si elencano tutte le altre misure di prevenzione a essi applicabili, su cui per un quadro sintetico si rinvia a E. Mariani, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi*, Giuffrè, Milano, 2021, 135 ss.

[7] La norma dispone che la procedura di ammonimento si applica altresì fin quando non venga proposta querela o presentata denuncia per i reati di cui agli artt. 594 (ingiuria, abrogato), 595, (diffamazione), 612 (minaccia), 612-*ter* (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, riferimento introdotto dall’art. 1, co. 1, lett. f), L. 17 maggio 2024, n. 70), c.p., e 167, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (trattamento illecito di dati), commessi, anche mediante la rete internet, da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne; P.T. Persio, *Il contrasto al cyberbullismo nella legge n. 71/2017 tra finalità di prevenzione ed esigenze di repressione*, in *La giustizia penale*, 2019, 52 ss.; L. Mantovani, *Le nuove strategie di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, nonché le modifiche alle misure rieducative e a i provvedimenti amministrativi di competenza del giudice minorile contenute nella l. 17 maggio 2024, n. 70*, in *Cass. pen.*, 1, 2025, 257 ss.

[8] Si prescrive l’applicazione della procedura di ammonimento fin quando non venga proposta querela o presentata denuncia per i reati di cui agli artt. 581 (percosse), 582 (lesione personale), 610 (violenza privata), 612 (minaccia) e 635 (danneggiamento), commessi da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne.

[9] Mentre la prima forma è stata introdotta nel 2017, le ultime due forme sono state introdotte dal D.l. 123/2023, cit. (c.d. Decreto Caivano); per un approfondimento, G. Panebianco, *Sicurezza, criminalità minorile e urgenza a fronte del c.d. decreto“Caivano”*, in *Dir. pen. e proc.*, 12, 2023, 1554 ss.; G. Mastrangelo, *Il D.l. 15 settembre 2023, n. 123 e la rinnovata estensione delle misure di prevenzione, anche tipiche, ai minorenni, tra amministrazione e giurisdizione*, in *Cass. pen.*, 2, 2024, 422 ss.

[10] *Ex multis*, in tema di ammonimento per atti persecutori, Cons. Stato, sez. III, 29 marzo 2023, n. 3229; l’ammonimento è infatti «misura deputata a svolgere una funzione avanzata di prevenzione e di dissuasione dei comportamenti sottesi al reato di atti persecutori, adottata su base indiziaria e con una logica di tipo probabilistico tipica del diritto amministrativo della prevenzione», Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2026, n. 907.

[11] Cons. Stato, sez. III, 18 novembre 2024, n. 9211; in ragione della identità sostanziale tra le varie misure di ammonimento, si tratta di orientamenti che possono ritenersi applicabili anche alle altre forme di ammonimento, almeno per ciò che riguarda gli aspetti generali della misura e dello standard probatorio.

[12] Si tratta di un *lapsus* di difficile lettura; non è chiaro di quale “fatto” specifico si tratti, visto che la misura di prevenzione non è collegata direttamente e funzionale alla punizione di un fatto illecito commesso, ma considera l’insieme delle condotte tenute dal destinatario come un sintomo di probabile commissione di un reato in futuro, v. *ex multis* Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24, punto 9.7.1. La sanzione non è collegata a un fatto illecito specifico del minore, ma al provvedimento discrezionale di ammonimento; in questo senso, «la diversità dei presupposti, della natura giuridica, dei piani ordinamentali e delle conseguenze dell’ammonimento amministrativo rispetto al procedimento penale, ben giustifica la differente intensità dell’attività investigativa che si richiede nelle due ipotesi, non essendo affatto necessario il raggiungimento della prova del reato», Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2026, n. 907.

[13] «Soggetto che era tenuto alla sorveglianza del minore o all’assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti».

[14] Per un approfondimento sulle criticità della simile sanzione prevista dall’art. 5, c. 8, D.l. 123/2023, E. Cadamuro, *La risposta alla devianza minorile tra istanze punitive ed esigenze educative. Alla ricerca di un “sistema”*, Padova University Press, Padova, 2025, 58 ss.

[15] Si fissa altresì una specifica destinazione delle relative entrate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale contrattualizzato non dirigenziale dell’Amministrazione civile, art. 2, c. 1, lett. c), D.l. 23/2026.

[16] Art. 2, c. 2, D.l. 23/2026.

[17] Ciò anche perché, *rebus sic stantibus*, gli infraquattordicenni non sono imputabili, dunque non si potrebbe ricollegare la sanzione alla commissione di un fatto di reato successivo.

[18] S. Crocitti, R. Selmini, *“Bande giovanili” di strada in Emilia-Romagna tra marginalità, devianza e insicurezza urbana*, in *Quaderni di città sicure*, 43, 2024.

[19] Sulla nuova disciplina in materia di «sicurezza delle città», v. E. Follieri, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del d.l. 20.2.2017 n. 14)*, in *Giustamm.it*, 3, 2017; T.F. Giupponi, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2017, 5 ss.; C. Forte, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e “d.a.spo. urbano”*, in *Dir. pen. cont.*, 5, 2017, 175 ss.; P. Gonnella, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2017, 57 ss.; C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2017, 224 ss.; M. Pelissero, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. e proc*, 7, 2017, 845 ss.; M. Pelissero, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza,* in *Studium iuris*, 10, 2017, 1100 ss.; V. Antonelli, *La sicurezza nelle città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2017, 31 ss.; V. Antonelli, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, CEDAM, Milano, 2018; V. Antonelli, *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Dir. pen. e proc.*, 11, 2019, 1503 ss.; G.G. Nobili, T.F. Giupponi, E. Ricifari, N. Gallo (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2019; G. Pighi, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Giappichelli, Torino, 2020; R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2022; F. Borlizzi, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un’indagine empirica*, in *Antigone*, 1, 2022, 1

ss.; P. Vipiana (a cura di), *La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2024.

[20] Artt. 9 ss., D.l. 14/2017.

[21] Tra i provvedimenti modificativi più rilevanti, v. D.l. 113/2018, cit.; D.l. 53/2019, cit.; D.l. 130/2020, cit.; D.l. 123/2023, cit.; D.l. 48/2025, cit.

[22] Art. 1, D.l. 14/2017.

[23] V. *supra*, nota 4.

[24] Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285; Corte cost., 12 novembre 2020, n. 236; la distinzione è funzionale al riparto di competenze tra livelli di governo, ma è anche alla base della definizione della funzione di sicurezza pubblica (sicurezza in senso stretto), attraverso cui si possono imporre restrizioni a libertà costituzionalmente rilevanti in funzione di tutela dell’ordine pubblico materiale o di prevenzione e repressione dei reati. Come accennato nel testo, la distinzione è ambigua nello stesso D.l. 14/2017, in cui la sicurezza urbana è definita in modo ampio come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città», sovrapponendo ambiti di segno diverso e non chiarendo i rapporti tra le misure di sicurezza urbana “di contesto” e misure di sicurezza pubblica nello spazio urbano. In generale, la preponderanza, nell’ambito delle politiche pubbliche, di interventi securitari in senso stretto, rischia di condizionare anche le misure di sicurezza in senso lato, che contribuiscono alla vivibilità degli spazi urbani e alla tutela dell’esercizio sicuro dei diritti costituzionali solo in modo indiretto e che potrebbero essere definite di coesione sociale o *welfare*; oltre ai testi già menzionati nella nota 19, v. R. Ursi, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis*, in *Munus*, 2, 2024; F. Giglioni, *La tutela dello spazio pubblico attraverso la sicurezza urbana: spunti per una ricostruzione nuova*, in *La Nuova Giuridica – Florence Law Review*, 1, 2024, 39 ss.

[25] Il riferimento è a Corte cost. 25 marzo 2024, n. 47, che, nel condivisibile tentativo di ricondurre il c.d. Daspo urbano esclusivamente all’ambito della sicurezza intesa in senso stretto, e non alla sicurezza urbana, intesa in senso più ampio, specifica che «è necessario che la

condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati», e che, invece, l’ordine di allontanamento «prescinde dalla condizione del possibile pericolo per la sicurezza». Ciononostante, il *dictum* finisce per forzare il dato normativo, che: annovera il divieto di accesso tra le misure previste a tutela della sicurezza urbana, intesa in senso ampio; prevede, tra i presupposti necessari per il divieto di accesso, la reiterazione di ordini di allontanamento. Così facendo, la Corte precisa che per l’adozione della misura di prevenzione è necessario un pericolo concreto e attuale, ma fonda anche una distinzione che non trova pacifico riscontro nel testo normativo, tra sicurezza della città (in senso stretto) e sicurezza urbana (in senso lato), v. F. D’Errico, *La Consulta salva il Daspo urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024*, in *Diritto penale e processo*, 8, 2024, 1029 ss.; 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, 1 ss.; P. Rafaiani, *Daspo urbano: Una prevenzione senza decoro? Nota alla sent. n. 47/2024 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2025, 97 ss.

[26] Art. 24, L. 1° aprile 1981, n. 121; art. 159, c. 2, D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

[27] Art. 4, D.l. 14/2017; v. *supra*, nota 25.

[28] Si tratta del reato modificato dallo stesso D.l. 23/2026, art. 11, c. 1, la cui rubrica vigente risulta «Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell’atto o a causa dell’adempimento delle funzioni, a un dirigente scolastico o a un membro del personale docente della scuola, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali, nonché a personale che svolge attività di prevenzione e accertamento delle infrazioni nell’ambito dei servizi di trasporto ferroviario o agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive».

[29] Poiché non oggetto di modifiche, non si dà conto delle ulteriori forme di divieto di accesso previste dagli artt. 13 e 13-*bis*, su cui E. Barbati, F. Bevilacqua, M. Petrone, *Le misure di prevenzione*, in A. Iannuzzi, *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Dike Giuridica, Napoli, 2025,

658 ss., spec. 686 ss.

[30] L’autorità competente a irrogare la sanzione pecuniaria è il sindaco, ai sensi dell’art. 9, c. 4; l’ordine di allontanamento viene invece disposto dall’organo che accerta la violazione, individuato ai sensi dell’art. 13, L. 689/1981. Nel provvedimento di allontanamento sono riportate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato, è specificato che ne cessa l’efficacia trascorse quarantotto ore dall’accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell’articolo 9, c. 1, aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

[31] Art. 9, c. 2, D.l. 14/2017.

[32] Art. 9, c. 3, D.l. 14/2017; l’elenco è stato così esteso dal D.l. 113/2018, cit.

[33] Corte cost., 47/2024, cit., punto 5, considerato in diritto; l’affermazione è comunque piuttosto discutibile, visto che, secondo questa ricostruzione l’ordine di allontanamento costituisce una limitazione della libertà di circolazione non collegata a motivi di sicurezza, *ex* art. 16, Cost.

[34] Si tratta necessariamente di un «concreto pericolo di commissione di reati», Corte cost., 47/2024, cit., punto 5, considerato in diritto, v. *supra*, nota 25.

[35] Art. 10, c. 2, D.l. 14/2017; Corte cost., 195/2019 e 47/2024, cit.

[36] Art. 10, c. 2; la previsione è stata introdotta dal D.l. 48/2025.

[37] Art. 10, c. 3.

[38] Art. 4, c. 1, lett. a), punto 1), D.l. 23/2026.

[39] V. *supra*, nota 25.

[40] Corte cost., 47/2024, punto 5, considerato in diritto.

[41] M. Pelissero, *Daspo urbano: i rischi di un’amministrativizzazione del diritto penale*, in *Antigone*, 1, 2022.

[42] Cons. Stato, parere, sez. I, 25 marzo 2025, n. 236.

[43] T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 11 novembre 2019, n. 2360; T.R.G.A., sez. aut. Bolzano, 11 marzo 2025, n. 73.

[44] V. *supra*, nota 33.

[45] Inoltre, vi è il rischio concreto di confusione tra l’ordine di allontanamento e il divieto *ex* art. 10, c. 2, circostanza tutt’altro che irrilevante, data la differente natura dei due provvedimenti e la diversità di presupposti ed effetti delle misure; v. T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 1° giugno 2021, n. 460.

[46] Si tratta di un rischio intrinseco nell’accostare la clausola del pericolo per la sicurezza alla tipizzazione di condotte, M. Mazzamuto, *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1998, 441 ss., spec. 462 s.

[47] Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 177.

[48] La norma rinvia al c. 2, lett. c) e d), dello stesso art. 4-*bis*, L. 110/1975, che fanno riferimento alle immediate vicinanze di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro, parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico, stazioni ferroviarie, anche metropolitane, e luoghi destinati alla sosta o alla fermata di mezzi di pubblico trasporto, nonché ai luoghi in cui vi sia concorso o adunanza di persone ovvero una riunione pubblica.

[49] Art. 10, c. 4, D.l. 14/2017.

[50] Il riferimento è allo stesso art. 10, c. 2, terzo periodo, ma anche agli artt. 13 e 13-*bis*, D.l. 14/2017.

[51] A. Algostino, *Sicurezza urbana e conflitto. L’ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2, 2024, 261 ss., spec. 286.

[52] Al di là delle enunciazioni di principio e di diritto, il c.d. Daspo urbano è una misura che viene già in larga parte utilizzata per finalità che sembrano diverse da quelle della tutela della sicurezza in senso stretto, da intendere come «garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose» (Corte cost., 23 giugno 1956, n. 2; 47/2024, cit.). La dottrina segnala da tempo la sua funzione di espulsione delle persone marginalizzate e del disagio dagli spazi pubblici, F. Borlizzi, *Daspo urbano*, cit., 38 ss.; R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana*, cit., *passim*.

[53] Lo stesso art. 10, c. 2, terzo periodo, era stato modificato dal D.l. 48/2025, che aveva prescritto l’applicabilità del divieto di accesso «anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all’articolo 9, comma 1».

[54] Si veda, in questo senso, l’art. 10, c. 2, che consente al Questore di adottare, in presenza di un concreto pericolo per la sicurezza, il divieto di accesso a seguito di reiterazione delle condotte di cui all’art. 9, cc. 1, 2 e 3-*bis* (di cui si parlerà *infra*), ma non precisa, eccetto per l’ampia fattispecie di cui al terzo periodo, di cui alla nota precedente, quali reati o condotte si intenda prevenire.

[55] Occorre cioè mettere al centro della discussione il vaglio in termini di proporzione e necessità della prevenzione, attraverso una «verifica stringente della stretta connessione tra tipologia dei destinatari, contenuto delle misure e finalità dalle stesse perseguite», M. Pelissero, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2, 2017, pp. 439 ss., spec. p. 449; in senso critico rispetto alle misure del D.l. 14/2017, già M. Pelissero, *Il potenziamento delle sanzioni*, cit., 1108.

[56] F. Borlizzi, *Daspo urbano*, cit., *passim*; P. Rafaiani, *Daspo urbano*, cit., 116 s.

[57] Sollecitano prese di posizione sempre più nette e un sindacato forte R. Ursi, *Sicurezza e difesa nel sindacato del giudice amministrativo*, in *P.A. Pers. e amm.*, 2, 2023, 477 ss.; L. Previti, *Il*

sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di polizia tra riserva di amministrazione e intensità della tutela, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2025, 787 ss.

[58] Si tratta di un profilo di stretta attualità, atteso che la Corte costituzionale in una recentissima pronuncia sembra avere stabilito alcuni parametri per verificare se una misura di prevenzione, che consiste nel divieto di recarsi in un certo luogo, possa essere considerata come limitativa della libertà personale, invece che di quella di circolazione; tra questi: durata della misura, presupposti applicativi, effetti collegati all’eventuale trasgressione, ambito territoriale di riferimento del divieto, rilevanza dell’accesso ai luoghi per lo svolgimento di attività strumentali al sostentamento o essenziali per la vita di relazione, collegamento con le abitudini di vita dell’interessato, determinatezza dei luoghi interdetti o limitati, Corte cost., 24 febbraio 2026, n. 20, punto 12, considerato in diritto. Si tratta di parametri potenzialmente utili anche in sede di valutazione della ragionevolezza e proporzionalità di altre previsioni restrittive.

[59] Circostanza aggravante relativa ai reati commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l’attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità.

[60] Rispettivamente «Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope» e «Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope», nell’ambito del «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza».

[61] Porto di armi od oggetti atti ad offendere; porto di armi per cui non è ammessa licenza e di particolari strumenti da punta e taglio.

[62] Il rinvio è replicato anche all’art. 4, c. 1, lett. b), n. 1).

[63] Art. 20, L. 121/1981.

[64] Il divieto è pacificamente applicabile anche ai minori di età superiore ai quattordici anni, art. 10, c. 4.

[65] Non è chiaro cosa accada quando il divieto di accesso venga disposto sulla base della reiterazione ordini di allontanamento di origine differente, per esempio quando uno sia adottato in esecuzione di un divieto disposto da un regolamento di polizia urbana e un altro in virtù di un provvedimento prefettizio. Secondo un’interpretazione conforme alla *ratio* dell’intervento, si può ritenere che se anche solo uno degli ordini sia adottato in virtù di un provvedimento prefettizio *ex* art. 9, c. 3-*bis*, il divieto non può avere durata superiore allo stesso.

[66] Si tratta di una previsione che presenta palesi profili di incostituzionalità, atteso che una predeterminazione rigida della durata di una misura di prevenzione è in evidente contrasto con il principio di proporzionalità: Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24; Corte cost., 17 ottobre 2024, n. 162; Corte cost., 24 febbraio 2026, n. 20.

[67] L’impulso del Ministero è avvenuto in ragione di due Direttive del Ministro dell’Interno: n. 11001/118/7, Uff. II – Ord. e Sic. Pub. del 17 aprile 2019 (Ministro Salvini); Prot. n. 0105092 del 17 dicembre 2024 (Ministro Piantedosi). Le ordinanze sono state oggetto di plurime critiche, su cui, senza pretesa di esaustività, A. Algostino, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del Prefetto. Note intorno alla “direttiva salvini sulle zone rosse” (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2019, 104 ss.; A. Bellavista, *Ordinanze prefettizie, libertà di riunione e diritto al conflitto*, in *Questione Giustizia*, 27 settembre 2019; C. Ruga Riva, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale “Google Maps”*, in *Questione Giustizia*, 13 maggio 2019; G. Trombetta, *L’ordinanza prefettizia ex art. 2 TULPS. Una lettura “realista” dentro i principi costituzionali*, in *federalismi.it*, 22, 2021, 72 ss.; A.E. Chiappetta, *L’ordine pubblico tra modelli securitari e limiti costituzionali. Riflessioni sulle c.d. zone rosse*, in *Dir. pub. eur. rassegna online*, 2, 2025, 273 ss. Per un’ordinanza recente, v. Prefetto di Palermo, Prot. n. 171688/2025/N.C./Area 1-O.S.P. e T.L.T. del 18 ottobre 2025, disponibile all’indirizzo **https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/palermo/notizie/ordinanza-ex-art2-tulps-palermo-zone-vigilanza-rafforzata**. In giurisprudenza, da ultimo, Cons. Stato, sez.

III, 13 febbraio 2026, n. 1171.

[68] Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

[69] Gli atti necessitati «sono strumenti che l’ordinamento attribuisce alle autorità per provvedere a situazioni eccezionali in senso temporale, cioè di rara verificazione; le seconde [n.d.r. le ordinanze di necessità e urgenza] provvedono a situazioni eccezionali in senso giuridico, cioè che richiedono delle deroghe alle norme vigenti, in quanto queste non offrono possibilità di provvedere», M.S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, ora in Id., *Scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2002, 945 ss., spec. 952; F. Bartolomei, *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, 1980, 970 ss.; R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990, 4 s.. Negli atti necessitati dunque non vi è alcuna deroga al principio di legalità, ma solo la previsione di un atto basato su presupposti eccezionali già contemplati dalla norma, che a sua volta lo disciplina nell’oggetto e nel contenuto, A. Fioritto, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, 92 s.

[70] Cons. Stato, sez. III, 13 febbraio 2026, n. 1171, punto 14.5.

[71] Requisito di legittimità delle ordinanze *ex* art. 2, T.U.L.P.S., è proprio l’assenza di strumenti ordinari disponibili per fare fronte alle situazioni eccezionali che giustificano il provvedimento Cons. Stato, 1171/2026, cit.; T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 4 giugno 2019, n. 823.

[72] Come il Prefetto di Torino, secondo quanto riportato sul sito della Prefettura, **https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/torino/notizie/decreto-sicurezza-provvedimento-prefetto-zone-vigilanza-rafforzata**.

[73] Ciò sembra emergere dalla stessa legge, che regola la durata temporanea dei provvedimenti e ne circoscrive gli effetti.

[74] Corte cost., 115/2011, cit.

[75] Si tratta di espressioni ricorrenti nelle ordinanze finora adottate, v. *ex multis*, Prefettura di Napoli, Area I Ordine e sicurezza pubblica – Prot. Interno N.0018761 del 16 gennaio 2026, disponibile all’indirizzo **https://static-www.comune.napoli.it/wp-content/uploads/2026/01/PROVVEDIMENTOART2TULPS-COMUNEDINAPOLI-1-1-2.pdf**.

[76] F. D’Errico, *Il decreto sicurezza: breve ricognizione delle novità in tema di diritto penale sostanziale*, in *L’Indice Penale Online*, 1, 2026.

[77] G. Tropea, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana*, in *federalismi.it*, 1, 2018.

[78] Art. 54, cc. 4 e 4-*bis*, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; una delle sfide potrebbe riguardare proprio l’integrazione tra i vari provvedimenti e l’impiego delle forze di polizia per garantirne l’efficacia.

[79] L’art. 1, c. 920, L. 30 dicembre 2018, n. 145, fissa un incremento annuo del fondo di 25 milioni di euro, a partire dal 2022.

[80] Si tratta dei due strumenti di collaborazione interistituzionale, in attuazione dell’art. 118, c. 3, Cost., disciplinati dal D.l. 14/2017; rispettivamente, il riferimento è alle «Linee generali per la promozione della sicurezza integrata» (art. 2; adottate il 24 gennaio 2018) e alle «Linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana» (art. 5; adottate il 26 luglio 2018).

[81] Il breve elenco menzionato costituisce solo una sintesi degli ambiti di intervento in cui possono inserirsi le iniziative dei Comuni, v. Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, Decreto di ripartizione dei criteri per l’assegnazione delle risorse del fondo sicurezza urbana, spec. art. 1, c. 2, disponibile all’indirizzo **https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-01/decretofsudefinitivo_popolazioneal1gennaio2023_firmato_1_signed.pdf**.

[82] Art. 6, c. 3, D.l. 23/2026.

[83] Art. 6, cc. 5 e 6, D.l. 23/2026.

[84] Associazione Nazionale Comuni Italiani, memoria depositata in sede di audizione presso la 1^ Commissione del Senato, seduta del 10 marzo 2026, disponibile all’indirizzo **https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedu**

.

[85] Corte cost., 8 aprile 1958, n. 27; 10 giugno 1970, n. 90; 10 maggio 1979, n. 11. Per un commento alle disposizioni costituzionali e alle relative ricadute sulla disciplina legislativa, v. *ex multis*, A. Pace, *Art. 17*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione. Art. 13-20. Rapporti civili*, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna – Roma, 1977, 145 ss.; P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 181 ss.; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale – II*, CEDAM, Padova, 1988, 291 ss.; M. Ruotolo, *Le libertà di riunione e di associazione*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2001, 469 ss.; G. Tarli Barbieri, *Art. 17*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, 383 ss.; R. Bifulco, *I diritti della sfera civile nella dimensione collettiva* in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali. Volume III*, Giappichelli, Torino, 2022, 127 ss., spec. 139 ss.

[86] È pacifico che il preavviso non costituisca condizione di legittimità della riunione; rispetto all’applicazione della sanzione per omesso preavviso, secondo la giurisprudenza si trattava di un reato di pericolo astratto, che prescinde dal verificarsi di un concreto pericolo, Cass. pen., sez. I, 2 ottobre 2023, n. 39830, in *onelegale.wolterskluwer.it*. Qui, come nelle successive previsioni, il Decreto fa riferimento alla sostituzione di incisi in cui gli importi vigenti delle ammende sono convertiti ed espressi in euro, anche se il testo ufficiale disponibile sul sito Normattiva riporta le ammende in lire. L’ammenda prevista era da mille a quattromila lire (da 103 a 413 euro). L’errore, insieme ad altre sviste di coordinamento formale, è segnalato nel parere del Comitato per la legislazione del Senato, disponibile all’indirizzo **https://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=SommComm&id=1496891&idoggetto=0&part=doc_dc-allegato_a%3A1**.

[87] Art. 9, c. 1, lett. a), n. 1), D.l. 23/2026; il riferimento ai gruppi chiusi di utenti è dubbio, visto che si tratta di spazi in cui non vengono diffuse comunicazioni pubbliche.

[88] L’importo dell’ammenda previsto era da duemila a quattromila lire (da 206 a 413 euro).

[89] L’art. 5, L. 22 maggio 1975, n. 152, fa riferimento ai caschi protettivi e a qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona; l’art. 5-*bis*, invece, menziona razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l’emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere.

[90] Inoltre, «le entrate derivanti dall’applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo affluiscono ad apposito capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, nel medesimo esercizio finanziario, allo stato di previsione del Ministero dell’interno per essere utilizzate, nel medesimo esercizio finanziario, per la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale contrattualizzato non dirigenziale dell’Amministrazione civile», art. 18, c. 11, T.U.L.P.S.

[91] Art. 22, L. 689/1981; art. 6, D.lgs. 1° settembre 2011, n. 150; da ultimo, Cass. civ., SS. UU., 21 luglio 2025, n. 20324.

[92] Corte cost., 3 luglio 1956, n. 9; l’opinione è stata ribadita in alcune pronunce successive, es. 21 luglio 1956, n. 27; 22 giugno 1957, n. 90; 7 marzo 1960, n. 10. Secondo A. Pace, *Problematica*, cit., il preavviso ha una duplice natura giuridica: da un lato, costituisce un obbligo gravante sui soli promotori in funzione di «ausilio privato alla funzione di vigilanza della polizia», dall’altro, è un onere da espletare nell’interesse proprio di chi manifesta; l’A. rinviene nella funzione collaborativa la giustificazione della sanzione penale a presidio dell’obbligo di preavviso, 324. Di recente, il Tribunale di Firenze (ordinanza, 16 giugno 2025, n. 153) ha sollevato questione di legittimità costituzionale proprio dell’art. 18, c. 3, T.U.L.P.S., per contrasto con gli artt. 17, 21, 117 (in relazione all’art. 11, CEDU, e all’art. 21 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e

politici di New York), per la previsione di una sanzione penale nell’ipotesi in cui l’obbligo di preavviso non sia rispettato o, in subordine, nella parte in cui prevede – cumulativamente anziché alternativamente – una pena detentiva e una pena pecuniaria. A seguito della depenalizzazione in commento, il giudizio è stato sospeso.

[93] Ciò anche in virtù di una necessaria «reinterpretazione» delle norme del T.U.L.P.S. in conformità alla Costituzione, G. Tarli Barbieri, *Art. 17*, cit., 393.

[94] Si pensi all’esempio della Russia, su cui I. Galimova, *La Russia fra le proteste e le nuove leggi controverse approvate dalla Duma in vista delle imminenti elezioni*, in *Nomos*, 1, 2021, 1 ss., spec. 12; è noto anche il caso spagnolo che riguarda le sanzioni previste dalla Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), 30 marzo 2015, n. 4, utilizzate nel contesto delle mobilitazioni dell’indipendentismo catalano, su cui v. M. Maroto Calatayud, *Punitive decriminalization? The repression of political dissent through administrative law and nuisance ordinances in Spain*, in N. Peršak (ed.), *Regulation and social control of incivilities*, Routledge, Londra, 55 ss.; R. Selmini, B. Salellas i Vilar, *Da Barcellona a Leningrado: riflessioni sulla criminalizzazione dell’indipendentismo catalano*, in *Studi sulla questione criminale*, 2, 2022, 7 ss.; per una panoramica della normativa spagnola in materia, C. Martín Fernández, *El regimen sancionador de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

[95] La strategia sembra simile a quella intrapresa in tema di sanzioni per le O.N.G. che operano per il soccorso in mare con proprie imbarcazioni, v. L. Masera, *Il D.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l’ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione*, in *Sistema Penale*, 2, 2023, 83 ss., spec. 100 ss.; R. Cherchi, *Il decreto-legge Piantedosi e le strategie governative di contenimento dell’immigrazione via mare*, in *Quad. cost.*, 2, 2023, 420 ss.

[96] Si tratta di uno dei rilievi sollevati dal Tribunale di Firenze nell’ordinanza di rimessione, v. *supra*, nota 92. In questa sede non è possibile affrontare adeguatamente il tema, di sicuro interesse per successive riflessioni; in generale, sui profili relativi al diritto di riunione, è

possibile consultare Echr, *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association*, 31 agosto 2025, disponibile all’indirizzo **https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_11_eng** .

[97] V. *supra*, nota 28.

[98] Art. 1, c. 1-*bis*, lett. a), D.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv. con modif. dalla L. 25 giugno 1993, n. 205.

[99] Art. 6, cc. 2-*bis*, 3 e 4, L. 13 dicembre 1989, n. 401.

[100] Si tratta del delitto che punisce chiunque, avendo riportato una condanna da cui consegue una pena accessoria, trasgredisce agli obblighi o ai divieti inerenti a tale pena. Il reato è punito con la reclusione da due a sei mesi.

[101] P. Bernardoni, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *Sistema Penale*, 3 marzo 2026.

[102] W. Sofsky, *Rischio e sicurezza*, Einaudi, Torino, 2005, 154.

[103] Per tutti, è obbligatorio il riferimento a E. Denninger, *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino, 1998; nella recente dottrina costituzionalistica italiana, *ex multis*, P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, II ed., Giappichelli, Torino, 2006, 3 ss.; T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2010; M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012, 1 ss.; M. Ruotolo, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2012; G. Pistorio, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

[104] A forme di «diritto amministrativo del nemico» fa riferimento M.C. Cavallaro, *Gestione dei migranti, emergenza sanitaria e sicurezza, pubblica: verso un ‘diritto amministrativo del nemico’?*,

in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2022, 286 ss., spec. 303.

[105] Il riferimento è alla nota distinzione tra ordine pubblico ideale e materiale, su cui, per tutti, A. Pace, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio Giuridico F. Serafini*, 1963, 111 ss.

[106] Corte cost., 2/1956, cit.

[107] R. Selmini, *Dalla sicurezza urbana*, cit., 163.

[108] R. Cornelli, *Sicurezza versus welfare: una via securitaria al benessere della comunità*, in C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti, *La sicurezza urbana*, cit., 234 ss.

[109] Si eviterebbe così che il legittimo portato “collettivo” e “sociale” insito nel concetto sicurezza dei cittadini finisse per giustificare il ricorso a strumenti che, nell’idea di tutelare i cittadini da ogni forma di pericolo, finiscono per disarmare le possibili critiche, T. Pitch, *Il malinteso della vittima. Una lettura femminista della cultura punitiva*, GruppoAbele, Torino, 2022, 17.

[110] M. Mazzamuto, *Poteri di polizia*, cit., 444.