

**Non è richiesta la convalida del giudice sul foglio di via del questore  
(Corte costituzionale, sent. 18 dicembre 2024, n. 203)**

\*\*\*

Con la sentenza in oggetto, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Taranto sull'articolo 2 del codice antimafia relativamente all'attribuzione all'autorità di pubblica sicurezza – e in particolare al questore –, anziché all'autorità giudiziaria, della competenza a disporre la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio. La Consulta ha ricordato che una restrizione della libertà personale si verifica quando la persona subisce una coazione nel proprio corpo, come nel caso di arresto o di detenzione, o ancora nel caso di un trattamento medico coattivo, confermando così la sua costante giurisprudenza nel configurare la disciplina delle misure di prevenzione e dei cosiddetti "DASPO".

\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto nel procedimento penale a carico di C. P. con ordinanza del 6 giugno 2023, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

*deliberato* nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ordinanza del 6 giugno 2023, depositata presso la cancelleria di questa Corte il 20 maggio 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto

legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

In via principale, la disposizione è censurata, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, «per l'attribuzione al Questore della titolarità del potere di adottare la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio».

In via subordinata, la medesima disposizione è censurata, in riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui «non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal Questore si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4» della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive).

In via ulteriormente subordinata, la disposizione è censurata, ancora con riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui «non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal Questore per la durata minima di un anno si applichino, in quanto compatibili», le disposizioni di cui al medesimo art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989.

1.1.– Il rimettente è investito della richiesta del pubblico ministero di emettere decreto penale di condanna a carico di C. P. per il reato di cui all'art. 76, comma 3, cod. antimafia, per avere questi fatto ripetutamente ritorno nel territorio del Comune di Taranto, in violazione delle prescrizioni impostegli con il foglio di via adottato dal Questore nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 2 cod. antimafia, il 5 gennaio 2022 e personalmente notificatogli il 7 gennaio 2022.

Il rimettente dà atto della legittimità di tale provvedimento, la cui motivazione appare a suo avviso «congrua, soprattutto alla luce dei numerosi precedenti giudiziari e di polizia ascrivibili [all'imputato]»; e riferisce che la presenza di quest'ultimo a Taranto è stata riscontrata dalla polizia in nove occasioni tra il 24 marzo e il 16 maggio 2022, senza che egli abbia addotto alcuna giustificazione.

La richiesta di decreto penale di condanna dovrebbe, pertanto, essere accolta.

Tuttavia, il giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 cod. antimafia, e osserva che – in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione – il foglio di via adottato nei confronti dell'imputato nel processo *a quo* dovrebbe essere disapplicato. Il che comporterebbe la necessità di assolverlo ai sensi degli artt. 129 e 459, comma 3, del codice di procedura penale; con conseguente rilevanza delle questioni prospettate.

1.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che il foglio di via costituisce misura di prevenzione adottata dall'autorità amministrativa, che nel caso concreto avrebbe comportato «una restrizione della libertà di locomozione [...] quantomai significativa», nonché foriera di «pesanti ed incisivi effetti stigmatizzanti sulla persona dell'imputato». A quest'ultimo – versante in «condizioni socio-economiche quantomai disagiate», ed esercitante abitualmente l'attività di parcheggiatore abusivo – sarebbe infatti stato inibito di permanere presso l'intero Comune di Taranto, che costituirebbe il «centro urbano industrialmente e commercialmente più sviluppato tra quelli siti nelle vicinanze» del suo «piccolissimo» comune di residenza. Per altro verso, l'incidenza della misura sulla libertà morale e pari dignità sociale dell'imputato dovrebbe inferirsi dai presupposti della misura medesima, e cioè dalla ritenuta pericolosità sociale dell'interessato, posta in correlazione con il suo stato di consumatore abituale di sostanze stupefacenti: presupposti, entrambi, «altamente stigmatizzanti» sotto il profilo giuridico e morale.

Tali circostanze inducono il rimettente a domandarsi se una misura siffatta incida esclusivamente sulla libertà di circolazione dell'individuo riconosciuta dall'art. 16

Cost., ovvero costituisca una misura limitativa della libertà personale, in quanto tale soggetta alle garanzie di cui all'art. 13 Cost. – segnatamente, alla necessità che la sua restrizione sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria, ovvero sia da quest'ultima convalidata entro precisi termini, ove la misura sia disposta dall'autorità di pubblica sicurezza.

Il giudice *a quo* ripercorre anzitutto – sulla scorta della ricapitolazione fornita dalla sentenza n. 127 del 2022 – la giurisprudenza di questa Corte sulla distinzione tra le due libertà, osservando come siano state ricondotte alla sfera di tutela dell'art. 13 Cost. non soltanto le misure che implicino coercizioni fisiche, ma anche quelle «che comportino la compromissione della libertà morale degli individui, imponendo loro “una sorta di degradazione giuridica”», ancorché la loro esecuzione «non sia mediata dall'impiego di forza fisica da parte dello Stato», come – in particolare – la misura di prevenzione dell'ammonizione, antesignana dell'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (è citata la sentenza n. 11 del 1956).

Il rimettente osserva, invero, che le sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960 hanno escluso che il foglio di via obbligatorio costituisca misura incidente sulla libertà personale, non essendo tale misura suscettibile di esecuzione coattiva e non comportando alcuna forma di degradazione giuridica dell'interessato. Egli ritiene, tuttavia, che questi due precedenti meritino di essere superati, alla luce degli sviluppi successivi della giurisprudenza di questa Corte. E ciò, in particolare, in ragione della natura e dei presupposti della misura in questione, la quale presupporrebbe un «giudizio sulla personalità morale» del destinatario, che deve essere riconducibile a una delle categorie di persone indicate nell'art. 1 cod. antimafia.

La misura in questione, come osservato dal Consiglio di Stato (sezione terza, sentenza 22 aprile 2022, n. 3108), sarebbe in effetti, già «sul piano della sua tipizzazione normativa, fortemente caratterizzata in termini penalistici». Inoltre, essa inciderebbe sulla pari dignità dell'individuo, precludendogli di fatto l'esercizio dei suoi diritti civili, sociali e politici; comprometterebbe la sua libertà morale, potendo altresì incidere sulla sua vita familiare e privata; e comporterebbe comunque una sua significativa degradazione giuridica, separandolo «dal resto della collettività per il tramite dell'irrogazione nei suoi confronti di un trattamento innegabilmente deteriore», come emergerebbe dal divieto, stabilito a suo carico, di rendere l'ufficio di testimone, di interprete ovvero di perito o consulente in giudizio.

Il contenuto della misura – comportante al tempo stesso un *facere* (il ritorno nel comune di residenza) e un *non facere* (l'obbligo di non fare rientro nel territorio di un determinato comune) – sarebbe, inoltre, sostanzialmente sovrapponibile alla misura di sicurezza del divieto di soggiorno di cui all'art. 233 del codice penale, nonché alla misura cautelare del divieto di dimora prevista dall'art. 283 cod. proc. pen. – misure entrambe affidate alla competenza del giudice, le quali si sostanzierebbero, esse pure, nel divieto di recarsi e dimorare in una data porzione del territorio dello Stato. Comune sarebbe, inoltre, il presupposto dell'applicazione di tali misure, rappresentato dalla pericolosità sociale del loro destinatario.

Inoltre, il foglio di via obbligatorio sortirebbe effetti incapacitanti in larga parte sovrapponibili a quelli della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, pure affidata alla competenza del tribunale, «allorquando essa non è caratterizzata da prescrizioni particolarmente stringenti – ad esempio, dall'obbligo di soggiorno in un determinato Comune – e, al contempo, è accompagnata dal divieto di soggiorno in un Comune». La violazione di entrambe le misure costituirebbe, d'altronde, reato ai sensi, rispettivamente, degli artt. 76, comma 3, e 75, comma 2, cod. antimafia.

Da tali premesse deriverebbe la contrarietà dell'attuale disciplina della misura all'art. 13 Cost., dal momento che essa «dovrebbe essere disposta dall'Autorità giudiziaria e non

dall’Autorità di pubblica sicurezza»; nonché all’art. 3 Cost., risultando «irragionevole che una misura comportante un assoggettamento della persona all’altrui potere quale il foglio di via obbligatorio sia disposta [dall]’Autorità di pubblica sicurezza sebbene misure comportanti un analogo assoggettamento siano disposte dall’Autorità giudiziaria».

Il giudice *a quo* rammenta infine la sentenza n. 2 del 2023, con la quale questa Corte ha ritenuto contrario all’art. 15 Cost. il potere del questore di vietare il possesso o l’uso di telefoni cellulari al destinatario della misura dell’avviso orale. I principi sottesi a tale pronuncia condurrebbero, nel caso ora all’esame, alla conclusione che, ove si ritenga che il foglio di via sia una misura limitativa della libertà personale ai sensi dell’art. 13 Cost., essa non possa essere adottata in prima battuta dall’autorità amministrativa, così confinandosi il controllo giurisdizionale a una mera eventualità successiva, rimessa all’iniziativa della persona interessata.

1.3.– Quanto al *petitum*, le questioni prospettate sarebbero, secondo il rimettente, assimilabili a quella su cui questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 11 del 1956, in cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’intera disciplina dell’ammonizione. Analogamente, occorrerebbe ora dichiarare l’illegittimità costituzionale *tout court* dell’art. 2 cod. antimafia.

In via subordinata, il giudice *a quo* auspica una declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione, per contrasto con il solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che anche al foglio di via si applichi la disciplina sulla convalida del cosiddetto “DASPO sportivo” di cui all’art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989, cui rinvia l’art. 10, comma 4, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, nel testo vigente all’epoca del deposito dell’ordinanza di rimessione.

Secondo il rimettente, il foglio di via sarebbe misura strutturalmente analoga al “DASPO urbano”, ed anzi più gravosa rispetto ad esso. Tuttavia – quanto meno nelle ipotesi previste dall’art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, caratterizzate tra l’altro dalla durata ultrannuale delle prescrizioni – il “DASPO urbano” prevedeva una convalida da parte del GIP. Dal che la sussistenza, a parere del rimettente, di una irragionevole disparità di trattamento tra le due misure, cui potrebbe essere posto rimedio, da parte di questa Corte, attraverso l’estensione al foglio di via del procedimento di convalida già previsto per il “DASPO urbano” di cui al menzionato art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, procedimento che costituirebbe soluzione costituzionalmente adeguata per ovviare al *vulnus* denunciato.

In «estremo subordine», il rimettente ritiene costituzionalmente illegittimo, al metro – ancora – del solo art. 3 Cost., che il procedimento di convalida già previsto per il “DASPO urbano” non sia esteso anche al foglio di via in tutte le ipotesi in cui quest’ultimo abbia durata (almeno) annuale.

1.4.– In conclusione, il giudice *a quo* osserva che, secondo quanto emergerebbe dalla prassi, il foglio di via sarebbe spesso disposto in relazione a condotte rispetto alle quali non potrebbe legittimarsi la «rilevantissima degradazione giuridica» e il «pesante stigma morale» conseguenti all’applicazione della misura: emblematico, in tal senso, l’uso del foglio di via con riferimento all’attività di prostituzione, attestato dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 febbraio-26 aprile 2019, n. 17616).

In altre ipotesi, la misura in questione potrebbe «sortire un apprezzabile *chilling effect* in relazione all’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti come, ad esempio, il diritto di sciopero», come emergerebbe da prassi già stigmatizzate dalla giurisprudenza amministrativa (sono citate Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 6 novembre

2019, n. 7575 e n. 3108 del 2022; Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione prima, sentenza 15 gennaio 2020, n. 21).

Tutto ciò renderebbe ancora più evidente l'importanza di estendere al foglio di via l'applicazione dello stringente apparato di garanzie previsto dall'art. 13 Cost., assicurando in particolare l'intervento di un soggetto terzo – l'autorità giudiziaria – rispetto all'autorità di pubblica sicurezza.

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

2.1.– Quanto alle questioni sollevate in via principale, questa Corte avrebbe già escluso, con le sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960, che il foglio di via costituisca misura limitativa della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.: il suo destinatario, «una volta raggiunta la nuova sede», resterebbe infatti «libero di trasferirsi altrove, tranne che nel luogo dal quale è stato allontanato».

Tale impostazione sarebbe stata ribadita in numerose pronunce (sono citate le sentenze n. 127 del 2022, n. 210 del 1995 e n. 419 del 1994, nonché le ordinanze n. 384 del 1987, n. 161 del 1980 e n. 68 del 1964), nelle quali si sarebbe affermato che «il rimpatrio obbligatorio non è causa di “degradazione giuridica”, che si ha ove il provvedimento provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus*»; ciò che renderebbe non necessario «l'intervento preventivo del giudice, restando a disposizione dell'allontanato sia il ricorso al giudice amministrativo ed anche in assenza di questo, la possibilità del giudice penale di disapplicare detto provvedimento ove risulti illegittimo».

2.2.– Nemmeno sarebbero fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata, non potendo ravvisarsi alcun profilo di disparità di trattamento rispetto all'istituto del “DASPO urbano”. L'essenza dei due provvedimenti sarebbe infatti «radicalmente difforme, avendo l'uno (il foglio di via) natura di misura amministrativa di carattere special preventivo, e l'altro (il DASPO) natura di sanzione amministrativa per l'illecito previsto dall'art. 9 del decreto-legge 20 febbraio [2017], n. 14». I due provvedimenti sarebbero, d'altronde, fondati su differenti presupposti e sarebbero emessi da diverse autorità decidenti.

3.– L'Associazione italiana dei professori di diritto penale ha depositato un'opinione in qualità di *amicus curiae*, ammesso con decreto presidenziale del 18 settembre 2024, concludendo nel senso della illegittimità costituzionale dell'art. 2 cod. antimafia, «quanto meno nella parte in cui detta disposizione non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401/1989».

L'*amicus curiae* osserva, anzitutto, come le garanzie previste dall'art. 13 Cost. debbano essere assicurate anche ove si escluda la natura punitiva di una misura comunque incidente sulla libertà personale. Ripercorso brevemente il dibattito dottrinale sull'estensione della nozione di libertà personale, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'Associazione sostiene che il principio di riserva di giurisdizione sancito dall'art. 13 Cost. imporrebbe «di fare riferimento alla ricostruzione più estensiva della nozione di libertà personale che ha preso forma nella giurisprudenza della Corte costituzionale all'esito di un processo evolutivo che, dopo le [...] sentenze nn. 2/1956, 11/1956, è stato scandito, tra le tante, dalle sentenze nn. 177/1980, 419/1994, 24/2019 e 127/2022». Infatti, tale garanzia sarebbe «strettamente ricollegata, se non addirittura al principio di separazione dei poteri, all'idea di Stato di diritto in cui l'esigenza che le prerogative dell'autorità amministrativa abbiano una base legislativa generale, astratta e

determinata non può che essere presidiata dal controllo giurisdizionale». Rispetto a tale istanza fondamentale, si dovrebbe «recepire l'evoluzione in senso ampliativo della nozione di libertà personale, la quale corrisponde alla progressiva affermazione del personalismo, che non limita più il valore della persona agli aspetti prevalentemente fisici e materiali, ma si espande ad esigenze umane sempre più psicologiche, morali o addirittura spirituali della personalità».

In definitiva, tra le varie accezioni della libertà personale, le questioni all'esame dovrebbero essere valutate «facendo riferimento a quella comprensiva non soltanto delle restrizioni suscettibili di essere eseguite coattivamente e di comportare coercizioni fisiche ma anche, nei termini della Corte costituzionale, di quelle che determinino la compromissione della libertà morale degli individui, imponendo “una sorta di degradazione giuridica”, concetto che può essere meglio precisato facendo riferimento al giudizio sulla personalità morale del singolo ed all'incidenza sulla sua pari dignità sociale».

L'*amicus curiae* invita quindi questa Corte a un «riposizionamento della linea di confine che era stata tracciata nel 1956 tra le misure di prevenzione giurisdizionali e quelle amministrative, riportando tra le prime il foglio di via obbligatorio». Ciò anche alla luce della circostanza che «l'incidenza quantitativa della misura sulla libertà fisica del destinatario – seppur declinata in termini di divieto, anziché di obbligo di dimora – è [...] tale da gravare significativamente sull'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali, oltreché sulle sue relazioni personali e familiari». Sul piano qualitativo, d'altronde, il provvedimento presupporrebbe «una valutazione sulla “socialità del singolo” e sulla pericolosità del medesimo per la comunità che ha una portata stigmatizzante capace di incidere negativamente sulla pari dignità dell'individuo, comprimendone le possibilità di realizzazione personale e compromettendone il libero sviluppo della personalità».

Coglierebbe poi nel segno il giudice *a quo* nell'evidenziare il parallelismo tra il foglio di via e la misura cautelare del divieto di dimora, che – per quanto classificata dal codice di rito come misura meramente “coercitiva” e non “detentiva” – non potrebbe per ciò solo essere disposta dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria, risultando invece nell'esclusiva disponibilità del giudice. Analoga conclusione si imporrebbe dunque per il foglio di via, misura che comporterebbe i medesimi vincoli e la medesima «degradazione giuridica».

L'accoglimento delle questioni prospettate non troverebbe ostacolo né nella sentenza 127 del 2022 di questa Corte, che ha escluso la riconducibilità all'art. 13 Cost. della cosiddetta quarantena obbligatoria, proprio in quanto considerata misura che non comporta alcuna degradazione giuridica; né nella successiva sentenza n. 47 del 2024, in cui i limiti di legittimità costituzionale del “DASPO urbano” – misura, peraltro, meno gravosa del foglio di via obbligatorio, che «può avere una durata fino a quattro volte superiore e riguardare aree ben più ampie (interi comuni e non soltanto c.d. “zone rosse”)» – sono stati vagliati al solo metro dell'art. 16 Cost., non venendo in quella sede in considerazione una questione di compatibilità della misura con l'art. 13 Cost.

L'essenzialità di un controllo preventivo del giudice sulla misura – le cui ragioni sarebbero state illuminate, in particolare, dalla sentenza n. 419 del 1994 di questa Corte, e sarebbero state implicitamente richiamate dalla sentenza n. 2 del 2023 – emergerebbe anche dalla considerazione che «la possibilità di impugnazione di fronte al giudice amministrativo appare più teorica che reale, mentre un vaglio giurisdizionale obbligatorio ed immediato imporrebbe, anche in caso di disinteresse ed inerzia del destinatario della misura, la nomina di un avvocato d'ufficio chiamato ad esercitare il fondamentale diritto di difesa (con le spese di patrocinio poste a carico dello Stato laddove ne ricorrano i presupposti)».

Le questioni prospettate, in definitiva, solleciterebbero questa Corte a «dare continuità alla ricostruzione evolutiva della nozione di libertà personale che è maturata negli ultimi decenni ed a trarne le dovute conseguenze rispetto al foglio di via obbligatorio». Per contro, «[l]’estromissione del foglio di via dalla tutela prevista dall’art. 13 Cost. [...] conferirebbe una “patente di legittimità” a poteri dell’autorità di pubblica sicurezza nella prevenzione di reati che, in prospettiva, potrebbe determinare proprio un allentamento del controllo giurisdizionale nelle discipline del “daspo” e perfino delle misure cautelari personali coercitive». Ciò potrebbe determinare un aumento dei «rischi di un uso distorto del foglio di via per far fronte a problematiche diverse dalla prevenzione dei reati (come nei casi citati dall’ordinanza di rimessione riguardanti persone che esercitavano la prostituzione o attività sindacali), fenomeno che peraltro vanta significativi antecedenti storici, con un conseguente *chilling effect* rispetto all’esercizio di diritti fondamentali che la mera possibilità di ricorso al giudice amministrativo non potrebbe efficacemente scongiurare».

### *Considerato in diritto*

1.– Con l’ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 cod. antimafia.

In via principale, il rimettente auspica che la disposizione venga dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, per contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost., in ragione dell’attribuzione all’autorità di pubblica sicurezza – e in particolare al questore –, anziché all’autorità giudiziaria, della competenza a disporre la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio.

In via subordinata, la medesima disposizione è censurata, in riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che al foglio di via obbligatorio emesso dal questore si applichi, in quanto compatibile, il procedimento di convalida giurisdizionale disciplinato, per il caso del “DASPO sportivo”, dall’art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989.

In via ulteriormente subordinata, la disposizione è censurata, ancora con riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal questore per la durata minima di un anno si applichi, in quanto compatibile, il medesimo procedimento di convalida.

2.– Circa l’ammissibilità della questione, va soltanto evidenziato che nel giudizio *a quo* si controverte della responsabilità penale dell’imputato per il reato di cui all’art. 76, comma 3, cod. antimafia, per avere il medesimo violato la prescrizione, impostagli dal questore mediante foglio di via obbligatorio, di non fare ritorno nel territorio del Comune di Taranto.

Nell’ambito del doveroso controllo incidentale sulla legittimità di tale misura di prevenzione, disciplinata dall’art. 2 cod. antimafia, il GIP precedente si interroga sulla compatibilità con la Costituzione dell’attribuzione al questore, anziché all’autorità giudiziaria, del potere di disporre la misura, e – in via subordinata – dell’assenza di una successiva convalida da parte dell’autorità giudiziaria. Laddove questa Corte dovesse condividere i dubbi del rimettente, questi dovrebbe ritenere la misura illegittimamente disposta nel caso concreto e, per l’effetto, assolvere l’imputato: il che assicura la rilevanza delle questioni prospettate.

3.– Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, successivamente al deposito dell’ordinanza di rimessione, tanto la disposizione censurata (l’art. 2 cod. antimafia), quanto la disposizione incriminatrice immediatamente applicabile nel giudizio *a quo* (l’art. 76, comma 3, cod. antimafia), sono state modificate ad opera dell’art. 3, comma 2, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la

sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159.

Né l'una né l'altra modifica legislativa sono, peraltro, applicabili nel giudizio *a quo*.

Il provvedimento questorile di cui si controverte nel giudizio *a quo* è stato, infatti, adottato sulla base della disciplina prevista dall'art. 2 cod. antimafia nella versione previgente; sicché è sulla base di quella disciplina che il rimettente deve compiere la verifica incidentale di legittimità, ed è su quella disciplina che continuano ad appuntarsi i dubbi di legittimità costituzionale sottoposti all'attenzione di questa Corte.

D'altra parte, la nuova formulazione dell'art. 76, comma 3, cod. antimafia – che ha trasformato il reato da contravvenzione a delitto, aggravandone significativamente il trattamento sanzionatorio – è *ictu oculi* più sfavorevole per l'imputato, ed è pertanto a lui inapplicabile, giusta il disposto dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.

Lo *ius superveniens* è, dunque, ininfluenza nel giudizio *a quo*. Non occorre, pertanto, restituire gli atti al rimettente per una nuova valutazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, che continuano ad avere a oggetto la disciplina vigente al momento dell'ordinanza di rimessione.

4.– Possono a questo punto essere esaminate, nel merito, le questioni sollevate in via principale, miranti all'integrale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina sul foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2 cod. antimafia.

La prima di tali questioni si interroga sulla compatibilità della disposizione censurata con l'art. 13 Cost.

Il rimettente e l'*amicus curiae* sollecitano questa Corte a superare la propria giurisprudenza con la quale, a partire dalla sentenza n. 2 del 1956, si è sempre escluso che la misura all'esame – rimasta nei suoi tratti essenziali inalterata in tutti i quasi settant'anni da allora trascorsi – sia riconducibile all'art. 13 Cost. (nello stesso senso, sentenze n. 210 del 1995, n. 419 del 1994, n. 68 del 1964, n. 45 del 1960, nonché ordinanza n. 384 del 1987).

Questa Corte ritiene, tuttavia, di non doversi discostare da questa giurisprudenza, per le ragioni di seguito esposte.

4.1.– Le questioni all'esame ripropongono il problema dell'individuazione della linea di confine tra libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost., e libertà di circolazione, tutelata dall'art. 16 Cost., già oggetto di estesa analisi nella sentenza 127 del 2022 (punti 4, 5 e 5.1. del *Considerato in diritto*).

Entrambe le disposizioni costituzionali tutelano il diritto della persona di muoversi liberamente nello spazio, ed entrambe stabiliscono una riserva di legge a tutela di tale libertà. Allorché però sia in gioco la libertà personale (e non la mera libertà di circolazione), l'art. 13 stabilisce – altresì – una riserva di giurisdizione: ogni misura che incide su tale libertà deve essere disposta dall'autorità giudiziaria, ovvero – nei casi di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge – dall'autorità di pubblica sicurezza, salva la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro le successive novantasei ore.

La giurisprudenza di questa Corte è solita individuare le misure che incidono sulla libertà personale, chiamando così in causa le più esigenti garanzie di cui all'art. 13 Cost., sulla base di due criteri alternativi:

(a) l'idoneità della misura a produrre una “coazione sul corpo” della persona (*infra*, 4.1.1.); ovvero

(b) la presenza di obblighi che, pur non comportando alcuna coazione sul corpo, (i) determinino una “degradazione giuridica” del destinatario, e (ii) siano di tale intensità da poter essere equiparati a un vero e proprio assoggettamento della persona all'altrui potere (*infra*, 4.1.2.).

4.1.1.– È, anzitutto, pacifico che incida sulla libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile.

Una tale nozione, dunque, copre anzitutto le misure che determinino la coazione della persona a rimanere in un determinato luogo, come il suo arresto o fermo, o *a fortiori* la sua detenzione in un istituto penitenziario o in un centro di permanenza temporanea per stranieri, oggi centro di permanenza per i rimpatri (su quest'ultima ipotesi, sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001).

Inoltre, la nozione in parola si estende alle misure che, pur senza realizzare alcuna interclusione della persona in uno spazio determinato, comunque implicino – esattamente come le ispezioni e perquisizioni personali, espressamente considerate quali misure restrittive della libertà personale dall'art. 13, secondo comma, Cost. – la costrizione a subire interventi di una qualche rilevanza sul proprio corpo.

Conseguentemente, sono state considerate restrittive della libertà personale, ad esempio: la traduzione forzata dell'interessato nel luogo di residenza (così, proprio in materia di foglio di via obbligatorio, già la sentenza n. 2 del 1956) ovvero davanti all'autorità di polizia (sentenza n. 72 del 1963); l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero illegalmente presente sul territorio nazionale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001; ordinanza n. 109 del 2006); l'esecuzione di prelievi ematici coattivi (sentenza n. 238 del 1996); nonché ogni trattamento medico suscettibile di essere eseguito con la forza nei confronti del paziente, e pertanto qualificabile non solo come “obbligatorio” ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost., ma anche come “coattivo” (sentenza n. 22 del 2022, punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*; nonché, più di recente, sentenza n. 135 del 2024, punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

Rispetto a tali misure questa Corte ritiene indubbia l'applicabilità di tutte le garanzie dell'art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona ad un potere pubblico, in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà.

Si è ritenuto che restino esclusi da tali garanzie soltanto gli interventi coattivi di carattere meramente momentaneo e non invasivi della sfera corporea e dell'intimità della persona, come la sua immobilizzazione per i pochi istanti necessari ad eseguire rilievi descrittivi, fotografici e antropometrici di parti del corpo normalmente esposte alla vista, nonché rilievi dattiloscopici (sentenza n. 30 del 1962).

4.1.2.– È, però, altrettanto pacifico che la tutela assicurata dall'art. 13 Cost. non si esaurisce nelle misure che comportino l'uso di coazione fisica sul corpo, ma si estende a quelle che impongano obblighi (rinforzati da sanzioni in caso di violazione) comunque incidenti sulla libertà di movimento della persona nello spazio, dai quali (i) discenda un effetto di «degradazione giuridica» dell'interessato (*infra*, punto 4.1.2.1.), e (ii) sempre che gli obblighi in questione risultino di tale intensità da poter essere equiparati a quell'“assoggettamento della persona all'altrui potere”, in cui si concreta la violazione della garanzia dell'*habeas corpus* (*infra*, punto 4.1.2.2.).

4.1.2.1.– Da un lato, per rientrare nella sfera di tutela dell'art. 13 Cost. la misura, se non coattiva, deve determinare una «degradazione giuridica» (così, con riferimento all'ammonizione di polizia, antesignana dell'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, già la sentenza n. 11 del 1956): e cioè una «menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» (sentenza n. 68 del 1964, e più recentemente sentenze n. 210 del 1995 e n. 419 del 1994).

Tale effetto è, a sua volta, connesso alle ragioni che giustificano l'adozione della misura, la quale si basa normalmente su un giudizio di pericolosità dell'interessato per l'ordine e la sicurezza pubblici, e dunque sulla prospettiva che egli possa commettere in futuro reati (valutazione, quest'ultima, che in genere si fonda su evidenze relative alla

effettiva commissione, da parte sua, di condotte criminose nel passato). Giudizio, questo, al quale è necessariamente associata, come già la dottrina coeva alle prime pronunce di questa Corte aveva sottolineato, una valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo.

In altre parole ancora, come si è osservato nella sentenza n. 127 del 2022, le misure in questione – pur non comportando alcuna coercizione fisica – convogliano uno «stigma morale» a carico dell'interessato, e una «mortificazione della [sua] pari dignità sociale» (punto 6 del *Considerato in diritto*), separandolo dal resto della collettività e assoggettandolo a un trattamento peggiore proprio in ragione della sua ritenuta pericolosità (punto 5 del *Considerato in diritto*). Tali caratteristiche evidentemente non connotano, ad esempio, la misura della quarantena in caso di contagio dal virus COVID-19, oggetto della stessa sentenza n. 127 del 2022: misura che «non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui» (punto 6 del *Considerato in diritto*).

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

4.2.– Proprio il criterio di natura “quantitativa” appena evidenziato consente di cogliere la *ratio* rispettiva delle due decisioni, adottate da questa Corte nel suo primo anno di attività, con le quali si ritenne, da un lato, che la disciplina del rimpatrio obbligatorio (corrispondente nella sostanza all'attuale foglio di via) non ponesse in causa le garanzie di cui all'art. 13 Cost., salvo che per la parte in cui consentiva la realizzazione coattiva del rimpatrio (sentenza n. 2 del 1956); e, dall'altro, si dichiarò l'illegittimità costituzionale, per contrasto con lo stesso art. 13 Cost., della misura questoriale dell'ammonizione, corrispondente nella sostanza all'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (sentenza n. 11 del 1956).

Come questa Corte chiarì nelle successive sentenze n. 45 del 1960 e n. 68 del 1964, la differenza tra le due misure risiedeva essenzialmente nella maggiore gravosità degli obblighi inerenti all'ammonizione rispetto a quelli scaturenti dal rimpatrio obbligatorio (che pure la Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 68 del 1964, come idonei anch'essi a ripercuotersi «sulla stimabilità delle persone»).

Osservò in particolare la sentenza n. 68 del 1964 che l'ordine di rimpatrio – depurato dalla traduzione coattiva ad opera della sentenza n. 2 del 1956 – «non è suscettibile di coercitiva esecuzione»; aggiungendo che, una volta che il soggetto abbia raggiunto la nuova sede, egli «è libero di restarvi o di trasferirsi altrove, purché non torni alla sede dalla quale è stato allontanato. Non sussistono altri adempimenti, né altri vincoli o limitazioni alla libertà del soggetto». Pertanto, vi è qui una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost.

Al contrario, la sentenza n. 45 del 1960 rilevò come l'ammonizione fosse caratterizzata da «tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora non era che uno fra gli altri che la speciale commissione poteva prescrivere». La degradazione giuridica qui ravvisata, dunque, era qualificata dalla peculiare intensità e invasività delle prescrizioni inerenti alla misura rispetto alle ordinarie abitudini di vita: ciò che spiegava perché la sentenza n. 11 del

1956 avesse ricondotto questa misura alla sfera di tutela dell'art. 13 Cost., anziché a quella dell'art. 16 Cost.

4.3.– Il medesimo criterio “quantitativo” è stato più recentemente posto alla base delle numerose pronunce di questa Corte in materia di DASPO previsto dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989 (il cosiddetto “DASPO sportivo”).

Posto che tale misura ha, in ogni caso, come presupposto una valutazione negativa sulla personalità dell'interessato, la giurisprudenza costituzionale ha differenziato l'ipotesi in cui la misura si esaurisca nell'interdizione all'accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, da quella in cui a tale interdizione venga aggiunto, ai sensi del comma 2 del citato art. 6, l'obbligo di comparire personalmente una o più volte in un ufficio o comando di polizia, agli orari indicati, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive interdette (cosiddetto obbligo di firma).

Mentre il DASPO senza obbligo di firma, in ragione della sua «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto», è stato ritenuto risolversi in una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost. (sentenza n. 193 del 1996), il DASPO con obbligo di firma, imponendo la frequente presenza del destinatario negli uffici di polizia, è stato ritenuto restrittivo della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost. (sentenza n. 143 del 1996 e, successivamente, sentenze n. 144 del 1997, n. 136 del 1998 e n. 512 del 2002).

Trasparente la diversa *ratio decidendi* sottesa alle pronunce appena citate: il divieto di accedere in taluni luoghi specificamente individuati lascia intatta la libertà della persona di recarsi, durante il tempo dello svolgimento delle manifestazioni interdette, in qualsiasi altro luogo e di fare ciò che più desidera. Di contro, l'obbligo di presentarsi alla polizia in occasione di ogni manifestazione sportiva interdetta annulla quella libertà, precludendo all'interessato ogni diversa attività, e risulta così equiparabile, quanto agli effetti, alle restrizioni di libertà realizzate attraverso l'uso della coercizione fisica.

In questa stessa linea si colloca, altresì, la recentissima sentenza n. 47 del 2024, che ha scrutinato la legittimità costituzionale delle misure del cosiddetto “DASPO urbano” di cui all'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, al metro del solo art. 16 Cost. evocato dal rimettente. La pronuncia non ha posto in discussione l'implicita valutazione dello stesso rimettente di non applicabilità delle più stringenti garanzie di cui all'art. 13 Cost. rispetto a tale misura, che comporta il mero divieto di accesso a specifiche aree indicate dalla disposizione censurata, non accompagnato da alcun obbligo di *facere*.

4.4.– Gli argomenti in questa sede adottati per indurre questa Corte a superare i propri precedenti in materia sono, in sintesi, i seguenti.

Tanto il rimettente, quanto l'*amicus curiae* sottolineano anzitutto l'effetto di «degradazione giuridica» che deriva dall'applicazione di questa misura, che presupporrebbe un giudizio negativo sulla personalità morale del destinatario, incidendo sulla sua pari dignità civile rispetto al resto della collettività.

Dal punto di vista “quantitativo”, poi, l'*amicus curiae* osserva che l'incisione della libertà fisica del destinatario attuata dalla misura in questione, «seppur declinata in termini di divieto, anziché di obbligo di dimora», sarebbe comunque «tale da gravare significativamente sull'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali, oltretutto sulle sue relazioni personali e familiari». Sotto questo profilo, il foglio di via obbligatorio avrebbe effetti più gravosi rispetto al “DASPO urbano”, il divieto di accesso potendo riguardare aree ben più ampie, corrispondenti al territorio di interi comuni.

La dimensione “quantitativa” dell'incidenza del foglio di via sulla libertà della persona è, del resto, sottolineata anche dal rimettente con riferimento alla specifica vicenda al suo esame nel giudizio *a quo*, in cui all'interessato è stato vietato l'ingresso, per tutta la durata della misura, nell'intero capoluogo di provincia, nel quale egli esercitava –

seppur abusivamente – l'attività lavorativa dalla quale traeva i propri mezzi di sussistenza.

A fronte di una simile interferenza con le libertà della persona, l'*amicus curiae* insiste sulla essenzialità di un controllo preventivo *ex officio* del giudice sull'applicazione della misura, ritenendo «più teorica che reale» la possibilità di un controllo successivo ed eventuale da parte del giudice amministrativo, rimesso all'iniziativa dell'interessato.

E ciò anche in relazione ai rischi, che starebbero emergendo nella prassi, di un uso distorto del foglio di via, per contrastare condotte che costituiscono in realtà esercizio di diritti costituzionali (dal diritto di riunione a quello di sciopero), o comunque condotte contigue all'esercizio di tali diritti, con conseguente effetto di intimidazione (“*chilling effect*”) in chi intenda esercitare gli stessi.

Più in generale, infine, tanto il rimettente quanto l'*amicus curiae* – richiamando un passo della più volte citata sentenza n. 127 del 2022 – sottolineano il pericolo di «potenziale arbitrarietà» nell'uso di queste misure: pericolo per fronteggiare il quale occorrerebbe, per l'appunto, assicurare il controllo preventivo del giudice, «quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

4.5.– Prima di esaminare questi argomenti, conviene osservare, *in limine*, che il tendenziale rispetto dei propri precedenti – unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni – è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte. Ciò vale anche, e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale: le cui decisioni hanno una naturale vocazione a orientare la prassi operativa delle istituzioni della Repubblica, creando ragionevoli affidamenti su ciò che a ciascuna di esse è consentito in forza delle previsioni costituzionali. In particolare, il potere legislativo deve essere posto in condizioni di ragionevolmente prevedere se le proprie scelte saranno ritenute conformi alla Costituzione, ovvero siano verosimilmente destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Naturalmente, a questa Corte non è preclusa la possibilità di rimeditare i propri orientamenti, e se del caso di modificarli (per taluni esempi recenti, sentenze n. 163 del 2024, punti 2.3. e seguenti del *Considerato in diritto*; n. 88 del 2023, punto 6.4.1.5. del *Considerato in diritto*; n. 32 del 2020, punti 4.2. e 4.3. del *Considerato in diritto*).

Tuttavia, ogni *revirement* scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato. Soprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò – per giustificare un suo mutamento – ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa (per considerazioni analoghe, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2, paragrafo 104, e ulteriori precedenti ivi citati; Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675, punto 1 del *Ritenuto in diritto*).

4.6.– Alla luce di tale premessa metodologica, occorre anzitutto riconoscere che gli argomenti addotti dal rimettente e dall'*amicus curiae* hanno un sicuro spessore.

Può convenirsi, infatti, che gli effetti del foglio di via obbligatorio possono, nel caso concreto, risultare assai gravosi per il destinatario. In ogni caso, essi appaiono in via

generale più gravosi di quelli discendenti da un “DASPO urbano”, che si limita a vietare l’accesso a specifici luoghi individuati nel relativo provvedimento. E ciò soprattutto quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, a risultare precluso al destinatario è l’accesso all’intero territorio del comune capoluogo della provincia in cui egli risiede o dimora.

È, altresì, vero che un divieto in ipotesi così esteso è suscettibile di coinvolgere diritti fondamentali ulteriori rispetto alla libertà di movimento nello spazio, come il diritto al lavoro, all’educazione, alle relazioni affettive e familiari, oltre che lo stesso diritto alla salute.

Questa Corte non può non rilevare, inoltre, che il sempre più ampio ricorso a misure di prevenzione che limitano incisivamente i diritti fondamentali delle persone, per finalità di controllo dell’ordine pubblico, rischia di determinare, al tempo stesso, un esteso effetto di criminalizzazione indiretta di quelle stesse persone, attraverso la previsione come reato della violazione delle prescrizioni loro imposte mediante la misura di prevenzione – violazione, peraltro, di assai più agevole accertamento giudiziale di quanto non sarebbe stato l’accertamento delle condotte criminose che costituiscono per lo più il presupposto della misura.

4.7.– Cionondimeno, questa Corte non è persuasa che tali considerazioni siano di tale cogenza da indurla a modificare la propria giurisprudenza in materia di foglio di via: giurisprudenza che ha costantemente ricondotto tale misura all’area di tutela dell’art. 16 Cost. e alla quale si sono ispirati tutti gli interventi del legislatore concernenti le misure di prevenzione.

4.7.1.– Come si è poc’anzi ricordato, nell’ambito delle misure che comportino un effetto di «degradazione giuridica», la giurisprudenza di questa Corte ha sempre individuato la linea discretiva tra quelle che incidono sulla libertà personale anziché sulla libertà di circolazione in relazione alla diversa intensità dell’incisione della libertà di movimento nello spazio discendente dalla misura. E tale intensità è stata in concreto “pesata” sulla base della diversa natura degli obblighi che discendono dalla misura di volta in volta esaminata.

Per quanto gravoso esso possa risultare in concreto, l’obbligo stabilito con il foglio di via consiste essenzialmente nel divieto di recarsi in un luogo determinato. Una volta infatti che l’interessato abbia eseguito l’ordine iniziale di lasciare il territorio del comune dal quale è allontanato, l’obbligo che gli è imposto per tutta la durata della misura, e che è presidiato da sanzioni penali nel caso di violazione, si risolve nel mero divieto di ritornare in quello specifico comune: il che lascia libero in ogni momento il soggetto di recarsi in qualunque altro luogo desiderati.

Ed è precisamente sulla base di tale considerazione che questa Corte ha ritenuto distinguibile questa misura da quella – considerata restrittiva della libertà personale – della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che comporta invece i numerosi obblighi elencati, oggi, nell’art. 8 cod. antimafia, tra cui quello di rincasare entro una determinata ora e di non uscire di casa prima di una certa ora. Obbligo, questo ultimo, che costringe il soggetto – sotto minaccia di severe sanzioni penali in caso di inosservanza – a restare nella propria abitazione durante le ore notturne, vietandogli così di recarsi in qualsiasi altro luogo.

Questo criterio discretivo, individuato dalla giurisprudenza costituzionale ha, sin dalla fine degli anni cinquanta, orientato tutte le scelte successive del legislatore in materia di misure di prevenzione; e ha altresì ispirato, nel 2011, il loro riordinamento organico nel codice antimafia, nel quale è stata mantenuta la tradizionale distinzione tra misure “minori” (foglio di via obbligatorio e avviso orale), disposte dall’autorità di pubblica sicurezza senza convalida giudiziale, e la più gravosa misura della sorveglianza speciale

con o senza divieto od obbligo di soggiorno, la cui applicazione è riservata all'autorità giudiziaria.

A tale criterio si è, altresì, ispirato il legislatore in materia di DASPO.

L'art. 6 della legge n. 401 del 1989, che ha disciplinato il "DASPO sportivo" – il progenitore di tutte le attuali misure di prevenzione "atipiche" –, ha previsto un procedimento di convalida giudiziale modellato sull'art. 13 Cost. soltanto nell'ipotesi, contemplata dal comma 2 del medesimo articolo, in cui all'interessato venga imposto, oltre che il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, anche l'obbligo positivo di comparire presso un ufficio di polizia negli orari in cui si svolgono tali manifestazioni. In tutte le altre ipotesi di "DASPO sportivo", nelle quali non si prevede alcun obbligo di recarsi in un luogo determinato, ma soltanto il divieto di accedere in determinati luoghi, nessuna convalida è oggi prevista.

Analogamente, la disciplina del DASPO cosiddetto "antispaccio" e "antirissa" – contenuta rispettivamente negli artt. 13 e 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017 – prevede la convalida giudiziale soltanto nelle ipotesi in cui la misura sia caratterizzata dall'imposizione di obblighi ulteriori rispetto al divieto di accedere in determinati luoghi, che parimenti possono essere disposti dal solo questore.

4.7.2.– La linea discrezionale così individuata dalla giurisprudenza di questa Corte, e alla quale il legislatore si orienta ormai da molti decenni nel disegnare la disciplina delle misure di prevenzione, riposa evidentemente sull'assunto che il divieto di recarsi in un certo luogo sia, di regola, meno gravoso per l'interessato rispetto all'obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato.

Tale assunto offre a tutt'oggi una guida relativamente sicura nel distinguere tra i diversi livelli di intensità delle misure che comunque incidono sulla libertà della persona di muoversi nello spazio: il che assicura prevedibilità e coerenza alle decisioni di questa Corte, a beneficio anzitutto del legislatore, che a tali decisioni si ispiri. Prevedibilità e coerenza che, invece, risulterebbero necessariamente indebolite da un approccio alternativo che conducesse a "pesare" caso per caso l'intensità delle restrizioni della libertà di movimento, indipendentemente dalla loro natura, discendenti da ciascuna singola misura.

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

4.7.3.– D'altra parte, nemmeno potrebbe ritenersi che gli approdi cui questa Corte è pervenuta si pongano in frizione con gli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani ai quali l'Italia è vincolata.

Per ciò che concerne, in particolare, il quadro giuridico convenzionale, né l'art. 5 CEDU in materia di libertà personale, né l'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU in materia di libertà di circolazione esigono che il provvedimento restrittivo della libertà della persona sia adottato da un'autorità giudiziaria, ovvero che esso sia convalidato da un giudice in esito a un procedimento da attivare in ogni singolo caso *ex officio*, come richiesto invece dall'art. 13 Cost. Quest'ultima norma, sotto il profilo ora all'esame, offre dunque una tutela più elevata del diritto fondamentale in gioco rispetto a quella assicurata dalla Convenzione e dai suoi protocolli, che richiedono semplicemente la possibilità di un ricorso effettivo al giudice successivo all'adozione del provvedimento, e attivabile a istanza di parte.

4.7.4.– Infine, ma non da ultimo, questa Corte non è persuasa che il mutamento giurisprudenziale oggi sollecitato sia indispensabile, come ritengono invece tanto il rimettente quanto l'*amicus curiae*, al duplice scopo di garantire una tutela effettiva ai diritti fondamentali del destinatario contro i rischi di uso arbitrario della misura in esame, e assieme di evitare – attraverso l'imposizione di misure correlate a condotte illecite ma contigue all'esercizio di diritti fondamentali – un indebito *chilling effect* rispetto a condotte pienamente coperte da tali diritti.

Le pronunce del giudice amministrativo e della stessa giurisprudenza di legittimità citate dall'ordinanza di rimessione mostrano, invero, che tali rischi non sono meramente congetturali.

Tuttavia, anche in assenza di una verifica preventiva caso per caso da parte del giudice, l'ordinamento italiano dispone di strumenti idonei a garantire un controllo giurisdizionale effettivo della legittimità del provvedimento, e a schermare in tal modo il pericolo di una sua utilizzazione, ad esempio, quale strumento di repressione del dissenso politico e delle legittime forme di protesta protette dalla Costituzione.

E ciò attraverso un duplice ordine di rimedi.

Il primo è costituito dal ricorso al giudice amministrativo, che è certamente idoneo ad assicurare – grazie ai provvedimenti cautelari di cui agli artt. 55, 56 e 61 del codice del processo amministrativo – una tutela immediata ed effettiva contro eventuali provvedimenti lesivi dei diritti fondamentali dell'interessato, con possibilità di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

L'assenza della specifica garanzia, prevista per le misure restrittive della libertà personale, di un controllo preventivo ed *ex officio* del giudice su ciascuna misura è qui almeno in parte compensata dalle maggiori possibilità pratiche, per l'interessato, di esercitare il proprio diritto di difesa in un procedimento svincolato dalle rigide scansioni temporali imposte dall'art. 13 Cost.; scansioni che, per altro verso, rendono problematico – nell'esperienza concreta dei procedimenti di convalida di DASPO previsti dalla legislazione vigente, strutturati oggi come meramente “cartolari” e senza contraddittorio necessario – far pervenire al giudice deduzioni difensive scritte in tempo utile per la decisione.

In secondo luogo, nell'ambito del procedimento penale per la violazione degli obblighi imposti con la misura, il giudice penale è sempre tenuto a una verifica incidentale della legittimità del provvedimento.

Infine, non è superfluo rammentare che lo scrutinio sulla legittimità del provvedimento – sia essa compiuta dal giudice amministrativo ovvero, in via incidentale, dal giudice penale – comprende necessariamente anche una valutazione di proporzionalità tra le legittime finalità di tutela perseguite dall'autorità di polizia e la concreta incidenza della misura sulla libertà di circolazione dell'interessato, nonché sull'intera gamma dei diritti fondamentali comunque incisi dal provvedimento (compresi i diritti al lavoro, alla salute, alla vita privata e familiare).

E ciò in quanto la proporzionalità è «requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo» (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.3. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2024, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), operando sia come requisito di legittimità costituzionale di ogni legge che preveda limitazioni dei diritti fondamentali della persona, sia come requisito di legittimità di ogni misura amministrativa o giudiziaria che, in attuazione della legge, restringa i diritti di una persona nel singolo caso concreto.

4.8.– Da tutto ciò discende la non fondatezza della questione.

5.– La seconda questione sollevata in via principale assume l'irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., tra la disciplina del foglio di via obbligatorio,

affidata alla competenza del questore, e quella di varie altre misure che avrebbero, secondo il rimettente, analogo impatto sulla libertà dell'interessato, ma che l'ordinamento riserva alla competenza dell'autorità giudiziaria.

In particolare, l'ordinanza di rimessione individua come *tertia comparationis*: (i) la misura di sicurezza del divieto di soggiorno di cui all'art. 233 cod. pen., (ii) la misura cautelare del divieto di dimora di cui all'art. 283 cod. proc. pen., e (iii) la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di cui all'art. 6 cod. antimafia.

Nemmeno questa seconda questione è fondata.

Le prime due misure hanno, in effetti, contenuto obbligatorio analogo a quello del foglio di via; ma la loro natura giuridica è del tutto diversa, trattandosi per l'appunto in un caso di una misura di sicurezza applicata in esito a un giudizio penale, e nell'altro caso di una misura cautelare disposta nell'ambito di un procedimento penale. È proprio la diversa natura giuridica determina l'autorità competente a disporle, che è necessariamente il giudice penale: più precisamente, il giudice di cognizione, chiamato ad applicare la misura di sicurezza in esito al processo penale, sulla base dell'accertamento di un fatto previsto dalla legge come reato; ovvero il giudice per le indagini preliminari, e poi il giudice procedente durante il processo, i quali sono competenti a disporre misure cautelari coercitive (tra cui il divieto di dimora), in presenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari ritenute fronteggiabili con quella specifica misura.

La diversa natura (e funzione) delle misure in parola rispetto al foglio di via le rende, dunque, inidonee a costituire *tertia comparationis* ai sensi dell'art. 3 Cost.

Quanto, infine, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, essa ha sì natura omogenea rispetto al foglio di via, ma differisce da quest'ultimo proprio per la sua maggiore incidenza sulla libertà di movimento dell'interessato, secondo i principi enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte già esaminati. È proprio tale differenza costituisce ragione giustificativa del diverso trattamento ad esso riservato, quanto all'autorità competente a disporlo.

6.– Le due residue questioni, formulate – in rapporto di subordinazione scalare – in riferimento al solo art. 3 Cost., lamentano l'irragionevole disparità di trattamento riservato al foglio di via obbligatorio rispetto a quello applicabile al cosiddetto “DASPO urbano”, nelle ipotesi previste dall'art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, per le quali era previsto – in forza del successivo comma 4, nella versione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione – il medesimo procedimento di convalida giurisdizionale previsto dall'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989 per il “DASPO sportivo”.

Secondo il rimettente, tale diverso trattamento sarebbe irragionevole, stante la maggiore gravosità del foglio di via rispetto al “DASPO urbano”.

Tuttavia, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 123 del 2023 ha modificato l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 14 del 2017, sopprimendo il procedimento di convalida giurisdizionale per ogni tipologia di “DASPO urbano”.

Conseguentemente, e a prescindere da ogni ulteriore valutazione circa l'effettiva similitudine tra le due misure, la disciplina del “DASPO urbano” non può più costituire utile *tertium comparationis* rispetto a questioni finalizzate a introdurre, anche per il foglio di via obbligatorio, un procedimento di convalida giurisdizionale.

Dal che la non fondatezza anche delle questioni sollevate in via subordinata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di

prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

dirittifondamentali.it