

30/06/2026 EUR 30/1229/2026

Italia: la nuova legge sulla sicurezza pubblica solleva gravi preoccupazioni per i diritti umani

Contesto

Amnesty International solleva serie preoccupazioni per la legge in materia di sicurezza pubblica recentemente approvata dalle autorità italiane, che contiene disposizioni in contrasto con gli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani, in particolare con il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona¹, il diritto alla libertà di movimento², il diritto a un equo processo³, il diritto alla vita privata⁴, il diritto alla libertà di espressione e di opinione⁵, la libertà di riunione pacifica⁶, la libertà di associazione⁷ e il diritto alla non discriminazione⁸.

Il decreto-legge (d.l.) n. 23/2026⁹ recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica" è stato adottato dal governo il 24 febbraio 2026 ed è entrato immediatamente in vigore. Le due camere del parlamento disponevano di 60 giorni per convertirlo in legge e rendere permanenti le sue disposizioni; in caso contrario, il d.l. sarebbe decaduto. Il 17 aprile il Senato ha approvato la legge di conversione con limitate modifiche, respingendo la maggior parte degli oltre 1000 emendamenti presentati dalle opposizioni. Il 24 aprile la Camera dei deputati ha infine approvato il provvedimento, convertendo il d.l. e integrandone le disposizioni nell'ordinario quadro normativo nazionale. In continuità con la precedente Legge n. 80 del giugno 2025¹⁰ in materia di sicurezza pubblica, la nuova normativa estende significativamente i poteri delle forze di polizia, riduce i meccanismi di controllo da parte dell'autorità giudiziaria e indebolisce le garanzie fondamentali proprie dello Stato di diritto. Le disposizioni formulate in termini vaghi contenute nella Legge n. 54/2026 potrebbero determinare l'avvio di procedimenti penali sproporzionati e arbitrari, nonché l'irrogazione di sanzioni particolarmente severe, con conseguenze ingiustificate per le persone che esercitano i propri diritti umani, tra cui il diritto alla libertà di riunione pacifica e il diritto alla libertà di espressione.

La nuova legge sembra inoltre riflettere una tendenza delle attuali autorità italiane a privilegiare misure di sicurezza pubblica a carattere preventivo, come già emerso con crescente evidenza in diverse recenti riforme in materia di sicurezza. Piuttosto che limitarsi alla repressione di reati già commessi, la normativa intende ampliare l'intervento dello stato a una fase antecedente al reato, focalizzata sulla percezione di un rischio di commissione dell'illecito, estendendo i poteri amministrativi di prevenzione e sollevando preoccupazioni in merito a possibili implicazioni negative per i principi di proporzionalità, certezza del diritto e non discriminazione, nonché sulla tutela di altri diritti umani.

¹ Articolo 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (Pidcp); Articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu).

² Articolo 12 del Pidcp; Articolo 2 Protocollo n.4 della Cedu

³ Articolo 14 del Pidcp; Articolo 6 della Cedu

⁴ Articolo 17 del Pidcp; Articolo 8 della Cedu

⁵ Articolo 19 del Pidcp; Articolo 10 della Cedu

⁶ Articolo 21 del Pidcp; Articolo 11 della Cedu

⁷ Articolo 22 del Pidcp; Articolo 11 della Cedu

⁸ Articolo 26 del Pidcp; Articolo 14 della Cedu

⁹ Conversione in legge del D.l. 24 febbraio 2026, n. 23, recante 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 (A.S. 1818).

¹⁰ La legge n. 80/2025 è stato oggetto di forti critiche da parte di numerosi organismi internazionali per i diritti umani, tra cui [l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani \(Odihr\) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa \(Osce\)](#), [la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa](#) e, [attraverso una comunicazione congiunta, sei Relatori e Relatrici speciali del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite](#).

Fin dalla loro adozione nel febbraio 2026, attraverso il d.l. n. 23/2026, successivamente convertito nella Legge n. 54/2026, le nuove disposizioni in materia di sicurezza hanno suscitato forti critiche da parte delle [organizzazioni della società civile e dei gruppi per i diritti umani](#). Nel marzo 2026 [Amnesty International Italia ha illustrato in dettaglio](#) le criticità del provvedimento nel corso di un'audizione davanti alla commissione Affari costituzionali del Senato, esortando il parlamento a non approvare definitivamente il d.l. oppure a rivederne in modo sostanziale le disposizioni, al fine di garantire il rispetto delle libertà costituzionali e degli obblighi internazionali dell'Italia.

Il 15 aprile [il Consiglio superiore della magistratura \(Csm\) ha espresso una valutazione critica](#) del d.l. In un articolato parere indirizzato al Ministero della Giustizia, il Csm ha rilevato che il provvedimento solleva seri interrogativi in merito alla sua compatibilità con i principi costituzionali e con l'articolo 5 della Convenzione europea sui diritti umani (Cedu), che tutela il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona.

[Una relazione pubblicata il 13 maggio 2026 dalla Corte di cassazione](#) ha formulato una valutazione critica di diverse disposizioni della nuova legge, esprimendo preoccupazione circa la loro conformità ai requisiti costituzionali di necessità e urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione, nonché riguardo all'inserimento, nel medesimo testo legislativo, di materie eterogenee e prive di un adeguato nesso tra loro¹¹.

Con la presente dichiarazione pubblica, Amnesty International intende fornire una panoramica delle principali preoccupazioni relative alla Legge n. 54/2026, sia con riferimento alle modalità con cui è stata adottata sia riguardo al contenuto delle sue disposizioni.

L'aggiramento dell'ordinario procedimento legislativo e l'abuso della decretazione d'urgenza

Amnesty International esprime grave preoccupazione per il fatto che il governo italiano abbia nuovamente fatto ricorso allo strumento eccezionale del decreto-legge per introdurre modifiche di ampia portata che incidono profondamente sull'esercizio della libertà di espressione, della libertà di riunione pacifica e, più in generale, sulla capacità di manifestare dissenso nell'ambito delle politiche di sicurezza pubblica, aggirando così la possibilità di un adeguato scrutinio parlamentare delle disposizioni normative introdotte e delle loro potenziali conseguenze.

La prassi legislativa degli ultimi anni rivela una preoccupante normalizzazione del ricorso ai decreti-legge come modalità ordinaria di intervento normativo da parte di governi italiani di diverso orientamento politico¹². Tra l'ottobre 2022 e il dicembre 2025, il governo Meloni ha adottato 117 decreti-legge, con una media di circa un decreto ogni 10 giorni, evidenziando una marcata tendenza a utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza come mezzo di produzione normativa¹³.

Ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, il governo può adottare decreti-legge soltanto "in casi straordinari di necessità e urgenza". I dati diffusi dal Ministero dell'Interno¹⁴ relativi al periodo 2024-2025 indicano che l'adozione del d.l. n. 23/2026 non è avvenuta in un contesto di emergenza.

Già nel 2025, nel periodo che ha preceduto l'adozione della Legge n. 80/2025, diversi organismi nazionali e internazionali avevano espresso profonde preoccupazioni riguardo all'assenza dei presupposti necessari a giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza. Tra questi, la [Corte di cassazione](#) aveva sollevato seri dubbi circa la conformità di tale prassi

¹¹ Il requisito di omogeneità di contenuto è espressamente previsto nell'[articolo 15 della Legge n. 400 del 1988](#), che dà attuazione e ulteriore sviluppo alla previsione contenuta nell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione. Tale disposizione stabilisce che il contenuto del decreto-legge debba essere "specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

¹² https://parlamento19.openpolis.it/attivita_legislativa/decreti_legge

¹³ Camera dei deputati, Servizio Ricerca, [La produzione legislativa al 31 dicembre 2025: dati e caratteristiche](#), XIX Legislatura, 31 dicembre 2025, disponibile sul sito ufficiale della Camera dei deputati.

¹⁴ Ministero dell'Interno, "Dossier Viminale", 15 agosto 2025, p. 4, disponibile sul sito istituzionale del Ministero dell'interno: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2025-08/dossier_viminale_ferragosto_2025_1.pdf

legislativa ai requisiti costituzionali. Anche diversi [relatori e relatrici speciali delle Nazioni Unite](#) avevano criticato la decisione del governo di aggirare il normale procedimento parlamentare, in quanto sottraeva a un adeguato esame disposizioni non conformi agli standard internazionali in materia di diritti umani, nell'ambito di una normativa che introduceva nuovi reati e inaspriva il regime sanzionatorio con l'effetto di limitare in modo sproporzionato gli atti di disobbedienza civile e le manifestazioni di protesta.

Capitolo I della legge: disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica (Sezioni 1–11; articoli 4, 7, 9 e 10)

Nei paragrafi che seguono, Amnesty International presenta una panoramica delle disposizioni più preoccupanti contenute nel Capitolo I della Legge n. 54/2026 (“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica”), in particolare gli articoli 4, 7, 9 e 10, che rischiano di produrre un grave impatto negativo sull'esercizio della libertà di espressione e della libertà di riunione pacifica, sulla partecipazione civica e, più in generale, sulla possibilità di esprimere dissenso¹⁵.

Fermo preventivo e perquisizioni nel contesto delle manifestazioni pubbliche (art. 7)

Le disposizioni contenute nell'articolo 7 modificano norme originariamente introdotte dalla legislazione emergenziale degli anni Settanta e ampliano in modo significativo i poteri delle forze di polizia di disporre fermi preventivi e di effettuare perquisizioni nel corso di manifestazioni pubbliche o di eventi aperti al pubblico.

Fermo preventivo nel contesto delle manifestazioni (art. 7, comma 2)

L'articolo 7, comma 2, modifica il d.l. n. 59 del 1978 (il cosiddetto “decreto Moro”), introducendo una forma di “fermo preventivo”, che estende i poteri delle forze di polizia, consentendo loro di accompagnare coattivamente presso un ufficio di polizia e trattenere persone fino a 12 ore, esclusivamente al fine di identificarle o di prevenire la commissione di reati, qualora sussistano “fondati motivi” per ritenere che la persona possa porre in essere condotte idonee a compromettere il pacifico svolgimento di una manifestazione. La misura può essere applicata in assenza di controllo giudiziario preventivo, nel contesto di operazioni di ordine pubblico e sicurezza svolte durante manifestazioni in luoghi pubblici o in spazi aperti al pubblico¹⁶.

In che modo l'articolo 7, comma 2, della legge viola gli obblighi internazionali dell'Italia in materia di diritti umani

La disposizione è in contrasto con numerosi standard internazionali in materia di diritti umani, tra cui il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, il divieto di detenzione arbitraria, la libertà di riunione pacifica e i principi di legalità, determinatezza, necessità e proporzionalità, e rischia di produrre un effetto dissuasivo sull'esercizio del diritto alla libertà di riunione pacifica.

L'articolo 7 solleva serie preoccupazioni, principalmente a causa della vaghezza delle ampie e flessibili categorie giuridiche utilizzate (“minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica”), che attribuiscono alle forze di polizia un ampio

¹⁵ Nella presente dichiarazione, le nostre preoccupazioni saranno esposte non seguendo la sequenza degli articoli della Legge n. 54/2026, ma raggruppando le disposizioni che affrontano questioni analoghe.

¹⁶ Ai sensi dell'articolo 17 della Costituzione, il diritto di riunione si articola in diversi regimi giuridici: 1) le riunioni in luogo pubblico, che si svolgono in spazi liberamente accessibili a chiunque (come piazze o strade) e per le quali è richiesto un preavviso all'autorità competente, la quale può vietarle esclusivamente per “comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica” (articolo 17, comma 3, della Costituzione); 2) le riunioni in luogo aperto al pubblico, che si svolgono in spazi accessibili al pubblico ma soggetti alle condizioni stabilite dal soggetto che ne detiene la disponibilità giuridica (ad esempio cinema o teatri) e per le quali non è previsto alcun obbligo di preavviso all'autorità di pubblica sicurezza (articolo 17, comma 2, della Costituzione).

In tale contesto, l'estensione dell'ambito di applicazione del fermo preventivo alle riunioni in luoghi aperti al pubblico desta particolare preoccupazione, poiché tali riunioni rientrano in un regime di maggiore libertà, proprio in quanto il loro svolgimento non comporta l'occupazione di spazio pubblico e non giustifica forme di controllo preventivo da parte delle autorità di pubblica sicurezza.

marginale di discrezionalità nella valutazione della probabilità di un pericolo, con conseguente indebita interferenza con l'esercizio dei diritti umani.

Il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona è tutelato dal diritto internazionale dei diritti umani. Una persona può essere legittimamente privata della libertà mediante la misura del fermo solo quando sussistano ragionevoli motivi per sospettare che abbia commesso un reato o quando rappresenti un rischio concreto per terzi, e solo laddove la misura sia necessaria e proporzionata¹⁷. Tale misura deve durare non oltre il tempo strettamente necessario e non può in alcun caso essere utilizzata al solo fine di impedire l'esercizio del diritto di riunione pacifica.

La Corte europea dei diritti umani ha costantemente affermato che anche una detenzione di breve durata da parte delle forze di polizia può costituire una privazione *de facto* della libertà personale, qualora comporti accompagnamento coattivo dell'interessato e il suo trattenimento presso locali di polizia¹⁸. Sebbene la Corte consenta, in circostanze limitate, il ricorso alla detenzione amministrativa, Amnesty International si oppone a tale misura, ritenendo che gli Stati la utilizzino per eludere le garanzie del giusto processo previste nell'ambito dei procedimenti penali.

Gli Stati sono tenuti a garantire che la partecipazione a un'assemblea pacifica non costituisca, né in diritto né in pratica, un motivo per procedere a controlli di identità e che tali controlli non siano effettuati al solo fine di raccogliere informazioni sulle assemblee pacifiche o sulle persone partecipanti¹⁹. L'arresto e la detenzione preventiva di persone, in assenza di una valida giustificazione, al fine di impedirne la partecipazione a manifestazioni pacifiche, costituiscono una privazione arbitraria della libertà personale e non dovrebbero mai essere utilizzati nei confronti di persone che partecipano a proteste pacifiche.

Il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria ha affermato che una privazione della libertà può essere considerata arbitraria quando la base giuridica dell'arresto è formulata in modo vago o eccessivamente ampio, oppure quando essa è in contrasto con altre garanzie fondamentali, inclusi i diritti alla libertà di espressione, di riunione pacifica e di pensiero e coscienza²⁰.

Inoltre, la nuova disposizione non chiarisce la finalità dei "conseguenti accertamenti di polizia"²¹, con il rischio che la detenzione si trasformi in una misura a finalità aperta e indeterminata, priva di limiti chiari quanto a oggetto e ambito di applicazione, in violazione del principio di legalità.

In secondo luogo, i criteri alla base della valutazione della cosiddetta "pericolosità" della persona in relazione alla manifestazione non si limitano ai precedenti penali, ma includono anche semplici segnalazioni alle forze di sicurezza relative a presunti reati contro la persona o il patrimonio commessi nel contesto di manifestazioni pubbliche nei cinque anni precedenti. Il ricorso a tali informazioni non giudiziarie finisce per introdurre presunzioni di pericolosità fondate su prassi di polizia amministrativa in materia di pubblica sicurezza, compromettendo la presunzione di innocenza, mettendo a rischio il rispetto dei diritti umani ed aggirando il controllo e le garanzie dell'autorità giudiziaria. Tale sistema comporta inoltre un elevato rischio di applicazione discriminatoria.

Infine, il "controllo giurisdizionale" è limitato a una comunicazione *ex post* di intervento al pubblico ministero, che deve essere semplicemente informato dell'avvenuta detenzione preventiva. Tale garanzia limitata rischia di svuotare di effettività il controllo giurisdizionale sulle misure restrittive della libertà personale e di consolidare un modello in cui le

¹⁷ Occorre tuttavia rilevare che il diritto internazionale consente la privazione della libertà anche per motivi diversi da quelli strettamente riconducibili al procedimento penale, come previsto dall'articolo 5, comma 1, lettere da a) a f), della Cedu.

¹⁸ Cedu, *Shimovolos c. Russia*, n. 30194/09, 21 giugno 2011 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%7B%22001-105217%22%7D>

¹⁹ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (Hrc), Commento generale n. 37, CCPR/C/GC/37 (2020), par. 33.

²⁰ Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria: Parere n. 25/2004, *Al Faleh e altri c. Arabia Saudita*, doc. ONU E/CN.4/2006/7/Add.1, pp. 16–20, par. 13–20; Rapporto, doc. ONU E/CN.4/2001/14, 2000, par. 93–94.

Hcr: *Osservazioni conclusive, Canada*, doc. ONU CCPR/C/CAN/CO/5, 2005, par. 20; *Uzbekistan*, doc. ONU CCPR/CO/83/UZB, 2005, par. 22; cfr. *Jung e altri c. Repubblica di Corea*, doc. ONU CCPR/C/98/D/1593–1603/2007, 2010, par. 7.4.

²¹ Articolo 9 della legge 54/2026

valutazioni delle forze di polizia prevalgono su quelle dell'autorità giudiziaria. Per concludere, la norma non disciplina in modo chiaro le modalità di adozione del fermo preventivo né garantisce all'interessato o al difensore un accesso tempestivo alle motivazioni e alla documentazione della misura, prevedendo soltanto la comunicazione al pubblico ministero.

Prima applicazione dell'articolo 7, comma 2, nei confronti delle persone che manifestano

La nuova disposizione è stata applicata per la prima volta il 29 marzo 2026, in occasione di una veglia commemorativa organizzata presso il Parco degli Acquedotti a Roma, che era stata illegittimamente [preventivamente vietata dalla polizia locale](#)²². Novantuno persone che si erano radunate pacificamente sul posto sono state fermate all'ingresso del parco e trattenute presso la locale Questura per oltre otto ore, in applicazione della nuova disposizione prevista dall'articolo 7. Secondo la [Rete di Resistenza Legale](#), una coalizione nazionale di avvocati/e impegnati/e nella difesa del diritto al dissenso, "la detenzione è stata applicata in modo indiscriminato a tutte le persone partecipanti, senza alcuna valutazione dei presupposti di cui all'articolo 7 (...). [Le ragioni della detenzione appaiono basate esclusivamente sulla \(presunta\) adesione ideologica delle persone partecipanti](#) all'anarchismo e sulla violazione di un divieto illegittimo emesso dalla Questura, in contrasto con i principi costituzionali di libertà di pensiero. (...) Anche il requisito dei precedenti penali o di polizia, necessario per l'applicazione della misura prevista dall'articolo 7, non risulta essere stato verificato (né verificabile) al momento della detenzione, poiché avrebbe richiesto accertamenti individuali incompatibili con un intervento massivo, immediato e indiscriminato".

Le 91 persone identificate sono state successivamente rimesse in libertà. Alcuni giorni dopo, alcune di esse hanno ricevuto dalla Questura la notifica di un "foglio di via obbligatorio",²³ una misura amministrativa che vieta a una persona di fare ritorno in un comune diverso da quello di residenza per un periodo fino a tre anni, configurando una restrizione ampia e punitiva della libertà di circolazione che, in modo particolarmente preoccupante, può essere adottata senza garanzie procedurali quali la convalida giudiziaria²⁴.

L'utilizzo del fermo preventivo sembra essere stato privo di una finalità legittima ed essere stato impiegato esclusivamente per impedire lo svolgimento della veglia commemorativa, determinando un'applicazione generalizzata e impropria della misura, incompatibile con i requisiti di legalità, necessità e proporzionalità rispetto a un obiettivo legittimo ai sensi dell'articolo 5 della Cedu e dell'articolo 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (Pidcp).

La detenzione di massa, in particolare nel contesto di manifestazioni pacifiche, comporta un rischio particolarmente elevato di arbitrarietà secondo gli standard internazionali in materia diritti umani.

Controlli e perquisizioni di polizia nel contesto delle manifestazioni (art. 7, comma 1)

²² La veglia commemorativa era stata organizzata nel luogo in cui due persone affiliate a gruppi anarchici avevano perso la vita il 18 marzo, presumibilmente mentre erano impegnate (sulla base di elementi investigativi preliminari) in attività di assemblaggio di un ordigno esplosivo non convenzionale. L'iniziativa era stata considerata dalla Questura "in contrasto con i valori della civile e democratica convivenza, alla luce dell'opposizione ideologica dell'anarchismo all'ordinamento costituzionale vigente e del carattere 'celebrativo' con cui l'iniziativa sarebbe stata motivata".

²³ Intervista telefonica con un membro del team legale, 11 giugno 2026

²⁴ Sebbene i "fogli di via obbligatori" fossero originariamente concepiti come strumenti di prevenzione nei confronti di persone ritenute "pericolose per la sicurezza pubblica", questi vengono oggi sempre più utilizzati come strumento di ritorsione nei confronti di persone attiviste, al fine di impedirne l'esercizio del diritto alla libertà di riunione pacifica. Amnesty International ha già espresso preoccupazione per il fatto che, negli ultimi anni, i "fogli di via" siano stati utilizzati con crescente frequenza nei confronti di persone attiviste appartenenti a diversi movimenti sociali e rappresentanti sindacali di base, con l'obiettivo di ostacolarne le attività e soffocare il dissenso pacifico. Amnesty International Italia, *Fogli di via: strumento di prevenzione o di repressione?*, <https://www.amnesty.it/fogli-di-via-strumento-di-prevenzione-o-di-repressione/>; Amnesty International, dichiarazione di preoccupazione per le violazioni dei diritti umani commesse dalle autorità il 5 ottobre a Roma, prima e durante la "Manifestazione nazionale per la Palestina", incluse violazioni dei diritti alla libertà di espressione e di riunione pacifica: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/8713/2024/en/>

L'articolo 7, comma 1, amplia in modo significativo l'ambito delle perquisizioni immediate sul posto previste dalla Legge n. 152 del 1975 (la cosiddetta "legge Reale"), senza previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Mentre la norma del 1975 limitava i poteri di perquisizione a circostanze eccezionali di necessità e urgenza nel corso di "operazioni di polizia", la nuova disposizione consente alle forze di sicurezza di effettuare perquisizioni anche nel contesto di manifestazioni in luoghi pubblici, riunioni aperte al pubblico (assemblee, eventi culturali, raduni ecc.), luoghi generici caratterizzati da un "significativo afflusso di persone" e sui mezzi di trasporto utilizzati per raggiungere tali luoghi.

Pur mantenendo un sistema di controllo giurisdizionale *ex post*, la disposizione estende i poteri di perquisizione includendo "strumenti o oggetti atti a offendere" definiti in modo vago, qualora presentino un generico "pericolo attuale per la sicurezza o per l'incolumità pubblica o individuale".

In che modo l'articolo 7, comma 1, della legge viola gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani

L'articolo 7 è in contrasto con numerosi standard internazionali in materia di diritti umani, tra cui il diritto alla vita privata e i principi di legalità, necessità e proporzionalità, e comporta il rischio di un'applicazione discriminatoria. Inoltre, gli ampi poteri di perquisizione attribuiti alla polizia nel contesto delle manifestazioni pubbliche risultano eccessivamente invasivi e possono produrre un effetto deterrente (*chilling effect*) nei confronti di coloro che intendono esercitare il proprio diritto alla libertà di riunione pacifica.

L'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione da parte delle forze di polizia deve sempre rispettare i principi di legalità, necessità e proporzionalità e non dovrebbe essere utilizzato allo scopo di molestare le persone o dissuaderle dal partecipare a una manifestazione. Gli agenti delle forze di polizia possono procedere al fermo e alla perquisizione di una persona in modo non discriminatorio solo quando dispongano di ragionevoli motivi per sospettare la commissione, o il rischio imminente di commissione, di un reato grave.²⁵ Nella pratica, l'abbassamento della soglia richiesta per l'esercizio di tali poteri potrebbe consentire alle autorità di effettuare perquisizioni sulla base di valutazioni generiche di pericolosità, di preoccupazioni legate all'ordine pubblico, di condotte pregresse o della semplice partecipazione a manifestazioni, piuttosto che sulla base di elementi concreti che colleghino l'individuo a uno specifico illecito penale.

La mera partecipazione di una persona a una manifestazione pacifica non costituisce di per sé un ragionevole motivo per sottoporla a controlli di fermo e perquisizione (*stop and search*). Le forze di polizia devono disporre di protocolli chiari che specifichino quando il ricorso a tali poteri sia appropriato e legittimo, le modalità con cui essi devono essere esercitati e il trattamento da riservare alle persone successivamente al loro arresto²⁶.

Accanto al fermo di prevenzione previsto dall'articolo 7, questa disposizione è caratterizzata da una formulazione priva della necessaria specificità e attribuisce di fatto alle forze di polizia poteri eccezionali e un ampio margine di discrezionalità nello svolgimento di controlli d'identità e perquisizioni in contesti ordinari di partecipazione collettiva e di vita sociale urbana. Essa finisce così per trasformare di fatto le manifestazioni pubbliche, le riunioni aperte al pubblico e gli spazi di interazione sociale in contesti strutturalmente esposti a controllo preventivo e a interventi discrezionali da parte delle autorità di pubblica sicurezza.

Prima applicazione dell'articolo 7, comma 1, nei confronti delle persone manifestanti

Il 16 marzo 2026 [due attiviste del collettivo No Food No Science sono state sottoposte a fermo e perquisizione](#) all'interno di un bar situato in Piazza Sordello a Mantova, luogo in cui il gruppo intendeva organizzare una protesta contro il *Festival*

²⁵ Hrc, Commento generale n. 37, *Diritto di riunione pacifica*, CCPR/C/GC/37, par. 83; Cedu, *Gillan e Quinton c. Regno Unito*, ric. n. 4158/05, sentenza del 12 gennaio 2010, par. 76–87.

²⁶ Osce-Odihr, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, p. 110.

Food and Science. [La Questura](#), tuttavia, aveva disposto che la manifestazione si svolgesse in un'area periferica della città, cioè in Piazza dei Mille.

Nel verbale redatto dalla Questura di Mantova e visionato da Amnesty International, il fermo preventivo e la perquisizione sono stati giustificati sulla base di una presunta "attuale minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica", facendo riferimento, tra gli elementi indicativi, alla presenza di un megafono e di una *kefiah* nello zaino di una delle persone attiviste, considerate come "indizi" di un'intenzione di dar vita a una protesta.

Le due persone sono state poi trattenute presso un commissariato di polizia per circa cinque ore e successivamente rimesse in libertà con la notifica di una sanzione amministrativa compresa tra 1000 e 12.000 euro per "violazione del divieto di manifestazione", nonostante la manifestazione non si fosse poi effettivamente svolta e i loro megafoni fossero già stati sequestrati²⁷. Nel frattempo, infatti, gli agenti della Digos avevano identificato e fermato numerose persone dirette verso la piazza. Secondo una dichiarazione della stessa Questura, 340 persone sono state sottoposte a controlli di identità e 27 persone attiviste per i diritti degli animali sono state intercettate poiché avrebbero "tentato di entrare in Piazza Sordello con il chiaro intento di manifestare, anche contro il divieto imposto dal Questore".

"Daspo dalle piazze pubbliche" (articoli 4, lettera b), e articolo 10): divieti di partecipare a raduni in luoghi pubblici

"Daspo emesso dalla Questura"

L'articolo 4, lettera b), modifica la disciplina del cosiddetto "Daspo urbano" (divieto di accesso a determinate aree), misura amministrativa disposta dalla Questura e che vieta a una persona di accedere a un determinato luogo o area per ragioni di ordine pubblico. Tale misura di prevenzione era stata introdotta dal decreto-legge 14 del 2017, convertito nella legge 48 del 2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città²⁸, ed è stata già ampiamente estesa dalla legge 80 del 2025²⁹ sulla sicurezza pubblica.

La legge 54 del 2026 estende ulteriormente l'ambito di applicazione della misura, includendovi le persone che, nei cinque anni precedenti, siano state denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, per un'ampia categoria di reati commessi nel corso di manifestazioni tenute in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Tra questi rientrano, ad esempio: il danneggiamento di beni commesso nel contesto di una manifestazione (considerato "aggravato" in quanto commesso nel contesto di una manifestazione); l'uso di caschi protettivi o di qualsiasi altro mezzo volto a occultare l'identità e rendere difficoltosa l'identificazione della persona; l'utilizzo di fumogeni, fuochi d'artificio o dispositivi destinati a emettere fumo o gas visibile. La misura preventiva, della durata massima di un anno, è adottata dalla Questura sulla base di una valutazione prognostica di "pericolosità per la sicurezza pubblica" e non è soggetta ad alcun controllo giurisdizionale preventivo. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 7, essa risulta pertanto problematica sia sotto il profilo sostanziale sia per l'assenza di effettivi meccanismi di riesame o controllo.

In caso di violazione del divieto, indipendentemente dall'esito del procedimento relativo alla denuncia originaria, la persona può incorrere in una pena detentiva fino a un anno.

In che modo l'articolo 4, lettera b), della legge viola gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani

²⁷ Intervista telefonica con una delle persone attiviste del gruppo "No food no Science", 11 giugno 2026.

²⁸ [DECRETO-LEGGE 20 febbraio 2017, n. 14 - Normattiva](#)

²⁹ La Legge 80/2025 ha attribuito alla Questura il potere di limitare l'accesso alle infrastrutture del trasporto pubblico e alle relative strutture a persone che siano state condannate o anche soltanto denunciate nei cinque anni precedenti per specifiche infrazioni minori contro la persona o il patrimonio, ovvero per blocchi stradali, senza controllo giurisdizionale.

L'articolo 4, lettera b), è in contrasto con il diritto internazionale dei diritti umani e con gli standard in materia, in quanto incide in modo significativo sulla libertà di circolazione attraverso un'esclusione preventiva dallo spazio pubblico disposta in assenza di controllo giurisdizionale, nonché con i principi di legalità, determinatezza e proporzionalità.

Il divieto imposto a una persona di accedere a un determinato luogo o area per ragioni di ordine pubblico interferisce con il diritto alla libertà di circolazione all'interno del territorio dello stato, tutelato dall'articolo 12 del Pidcp e dall'articolo 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Cedu. Le restrizioni a tale diritto devono perseguire uno degli scopi legittimi previsti dagli strumenti internazionali³⁰, essere previste dalla legge, risultare necessarie in una società democratica per la tutela di tali finalità ed essere compatibili con gli altri diritti riconosciuti dagli strumenti internazionali³¹.

Inoltre, quando utilizzata per prevenire la partecipazione a manifestazioni, tale disposizione viola anche il diritto alla libertà di riunione pacifica, in contrasto con l'articolo 21 del Pidcp e l'articolo 11 della Cedu. La misura presenta altresì un notevole rischio di applicazione arbitraria e discriminatoria, poiché è suscettibile di essere utilizzata in modo sproporzionato nei confronti di determinati gruppi politici o categorie di persone rispetto ad altre.

L'articolo 4, lettera b), della legge non circoscrive adeguatamente l'ambito di applicazione della misura restrittiva. L'assenza di condizioni chiaramente definite e di garanzie procedurali appropriate aggrava le preoccupazioni relative alla necessità e proporzionalità della restrizione. In tali circostanze, la disposizione attribuisce un ampio margine di discrezionalità alle autorità di pubblica sicurezza locali nella valutazione della presunta pericolosità della persona e nella definizione dei luoghi cui si applica il divieto di accesso. Inoltre, la norma amplia significativamente i casi nei quali può essere adottata una misura preventiva, consentendone l'applicazione anche sulla base di semplici contestazioni o denunce e di condanne non definitive.

L'ordinamento giuridico italiano prevede diverse tipologie di misure preventive che possono essere applicate sulla base di una valutazione, effettuata dall'autorità competente, secondo cui una persona potrebbe commettere reati in futuro ("pericolosità sociale"), in una fase antecedente alla commissione di un reato e indipendentemente da essa. Amnesty International da tempo denuncia l'uso abusivo delle misure amministrative preventive³², fondate su presupposti vaghi e discrezionali, adottate da autorità amministrative senza previa autorizzazione giudiziaria e in assenza delle garanzie proprie di un processo penale. Tali misure amministrative violano i principi di legalità e la presunzione di innocenza, si pongono in contrasto con le garanzie dell'equo processo e possono altresì ledere i diritti alla libertà personale e alla libertà di circolazione. Recenti ricerche hanno inoltre evidenziato come le misure preventive amministrative siano sempre più utilizzate come strumento di deterrenza per impedire l'esercizio del diritto di riunione pacifica o scoraggiare la partecipazione attiva a manifestazioni e iniziative pubbliche³³.

Infine, la previsione di una sanzione penale in caso di violazione della misura amministrativa può ulteriormente determinare una spirale di criminalizzazione secondaria, nella quale una mera precedente denuncia può attivare ulteriori misure restrittive e punitive.

"Daspo giudiziario" (art. 10)

³⁰ L'articolo 12, comma 3, del Pidcp si riferisce alla tutela della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute pubblica o della morale, nonché dei diritti e delle libertà altrui; l'articolo 2, comma 3, del Protocollo n. 4 della Cedu si riferisce a "sicurezza nazionale o pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione del crimine, alla tutela della salute o della morale, oppure alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

³¹ Si veda inoltre il Commento generale n. 27, "Il diritto alla libertà di circolazione", Nazioni Unite, Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, 1999, par. 11-17.

³² Amnesty International: *"I fogli di via: strumento di prevenzione o di repressione?"*, disponibile qui: <https://www.amnesty.it/fogli-divia-strumento-di-prevenzione-o-di-repressione/>; Amnesty International, "A Udine il 14 ottobre commesse violazioni dei diritti umani", disponibile qui: <https://www.amnesty.it/a-udine-il-14-ottobre-commesse-violazioni-dei-diritti-umani/>

³³ Amnesty International, *"Dichiarazione che esprime preoccupazione per le violazioni dei diritti umani commesse dalle autorità il 5 ottobre a Roma, prima e durante la "Manifestazione nazionale per la Palestina", compresi i diritti alla libertà di espressione e di riunione pacifica"*, 28 Novembre 2024, disponibile qui: <https://www.amnesty.it/manifestazione-del-5-ottobre-a-roma-gravi-violazioni-dei-diritti-umani/>

La disposizione di cui all'articolo 10 introduce un'ulteriore misura interdittiva che vieta la partecipazione a riunioni e assembramenti pubblici e che può essere disposta dall'autorità giudiziaria come pena accessoria a una sentenza di condanna. Il divieto può avere una durata compresa tra uno e tre anni e fino a dieci anni per le persone condannate con sentenza definitiva a una pena superiore a tre anni. La misura può essere applicata a soggetti condannati per un'ampia gamma di reati, compresi quelli relativi a violenze o resistenza nei confronti di pubblici ufficiali.

La disposizione prevede inoltre che, qualora sussistano specifici elementi che facciano emergere generiche preoccupazioni circa la pericolosità del soggetto, il Questore possa imporre un ulteriore obbligo accessorio, consistente nell'obbligo di presentarsi personalmente presso un comando di polizia nei giorni in cui si svolgono le riunioni o le manifestazioni vietate. La norma prevede altresì sanzioni più severe in caso di violazione del divieto o dell'obbligo di presentazione.

In che modo l'articolo 10 della legge viola gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani

L'imposizione di una pena accessoria che impedisce alla persona condannata di partecipare alla vita pubblica e a momenti di aggregazione collettiva prolunga la sua esclusione sociale e politica ben oltre l'esecuzione della pena detentiva. Inoltre, la disposizione, oltre a imporre una restrizione amministrativa sproporzionata della libertà personale, applicabile anche dopo l'espiazione della pena, si pone in contrasto con la finalità rieducativa della pena sancita dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione, in ragione dell'effetto di prolungata esclusione sociale e politica che determina. Essa costituisce altresì un'ingerenza sproporzionata nel diritto alla libertà di riunione pacifica.

“Zone rosse” emesse dalla Prefettura (articolo 4, lettera a)

L'articolo 4, lettera a), modifica l'articolo 9 del d.l. n. 14 del 2017, convertito nella Legge n. 48 del 2017 in materia di sicurezza urbana, attribuendo alla Prefettura il potere di individuare specifiche aree urbane sottoposte a “sorveglianza rafforzata”, nelle quali può disporre ordini di allontanamento della durata da sei a 18 mesi nei confronti di persone che siano state condannate o anche soltanto segnalate nei cinque anni precedenti per un'ampia gamma di reati, inclusi reati contro la persona e contro il patrimonio. L'ordine di allontanamento è una misura amministrativa di carattere preventivo che consente alle autorità di imporre a una persona di lasciare e di non frequentare temporaneamente una determinata area urbana o un luogo pubblico, sulla base della valutazione secondo cui essa costituirebbe una “minaccia per la sicurezza pubblica”.

In che modo l'articolo 4, lettera a), viola gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani

La disposizione si pone in contrasto con i diritti alla libertà di circolazione, alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione. Gli ordini di allontanamento possono essere emessi sulla sola base di precedenti segnalazioni o denunce alle forze di polizia, ampliando ulteriormente il ricorso a misure amministrative di prevenzione fondate su una valutazione discrezionale della cosiddetta “pericolosità sociale” della persona.

Inoltre, la disposizione attribuisce alla Prefettura e alle forze di polizia un margine di discrezionalità molto ampio nell'individuazione delle persone destinatarie delle misure e nella delimitazione delle aree urbane soggette a sorveglianza rafforzata, in assenza di criteri precisi e vincolanti che disciplinino la legittimità delle misure stesse o individuino le specifiche condotte che possano giustificare l'adozione di un ordine di allontanamento. Di conseguenza, questa disposizione presenta un concreto rischio di determinare una restrizione sproporzionata della libertà di circolazione, senza adeguate garanzie di tutela giurisdizionale.

L'estensione della possibilità di procedere all'arresto in flagranza differita per il reato di danneggiamento commesso nel corso di manifestazioni pubbliche (articolo 4, comma 1, lettera b)

L'articolo 4, comma 1, lettera b), introduce la possibilità di procedere all'"arresto in flagranza differita", un meccanismo che consente alle forze di polizia di effettuare un arresto, senza mandato, entro le successive 48 ore, sulla base di documentazione video o fotografica, nei confronti di persone sospettate del reato di danneggiamento aggravato commesso nel corso di manifestazioni³⁴ in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

In che modo l'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge viola gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani

Questa disposizione rischia di indebolire importanti garanzie poste a tutela del dissenso, poiché introduce un regime eccezionale di arresto (l'arresto in flagranza differita) per il reato di danneggiamento aggravato proprio in ragione del fatto che l'illecito è commesso nel corso di una manifestazione.

La disposizione consolida una più ampia tendenza della legge a configurare le manifestazioni pubbliche come uno "stato di eccezione", nell'ambito del quale gli ordinari standard di legalità e le garanzie di tutela giurisdizionale risultano sistematicamente attenuati.

In Italia, il ricorso al riconoscimento facciale in tempo reale è soggetto a un rigoroso divieto. L'Italia è stata tra i primi stati membri dell'Unione europea a introdurre, nel dicembre 2021, una moratoria sull'impiego di sistemi di sorveglianza biometrica, prevedendo come unica eccezione il riconoscimento facciale effettuato *ex post* da parte delle autorità di polizia e dell'autorità giudiziaria nell'ambito di un'indagine giudiziaria. [La moratoria è stata recentemente prorogata fino al dicembre 2027.](#)

La sorveglianza biometrica *ex post* è dunque formalmente consentita nel contesto di un'indagine giudiziaria, ma continua a essere priva di una disciplina normativa specifica.

Il 10 giugno 2026 il [Consiglio dei ministri](#) ha approvato il pacchetto di decreti attuativi della Legge n. 132 del 2025, [la prima legge italiana in materia di intelligenza artificiale](#), adottata nell'ottobre 2025, che disciplina l'applicazione del regolamento europeo nel contesto dell'ordinamento nazionale.

La Rete per i Diritti Umani Digitali, di cui Amnesty International fa parte, ha costantemente ribadito la propria [posizione a favore di un divieto totale dell'utilizzo dei sistemi di riconoscimento biometrico](#), sia "in tempo reale", sia a posteriori, ritenendo che tali tecnologie presentino gravi criticità in termini di fallibilità e opacità e possano, di conseguenza, generare ingiustizie, violazioni dei diritti fondamentali e abilitare pratiche di sorveglianza indiscriminata.

Il potenziale impiego di sistemi di sorveglianza biometrica, in particolare nel contesto delle manifestazioni pubbliche, solleva gravi preoccupazioni in merito alla sua legalità, proporzionalità e al rischio di interferenze arbitrarie con i diritti umani, nonché ai rischi di discriminazione, alla mancanza di trasparenza e al trattamento illecito dei dati personali. [Il Garante della Privacy ha ripetutamente sottolineato](#) che l'identificazione biometrica *ex post* richiede una base giuridica chiara, il rigoroso rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, nonché adeguate garanzie e un efficace controllo giurisdizionale, al fine di prevenire il rischio di violazioni dei diritti umani e di forme di sorveglianza di massa.

Le forze di polizia dovrebbero disporre di linee guida chiare, accessibili al pubblico e conformi agli standard internazionali in materia di tutela della *privacy* sull'utilizzo di strumenti di registrazione digitale durante le assemblee e le manifestazioni, così da evitare interferenze illegittime con il diritto alla vita privata e con il diritto alla libertà di riunione

³⁴ La fattispecie di danneggiamento prevista dall'articolo 635, comma 3, del Codice penale è stata introdotta come autonoma ipotesi di reato aggravato dal d.l. n. 53 del 2019 esclusivamente sulla base della circostanza che il fatto sia commesso "nel corso di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico".

pacifica, nonché effetti dissuasivi sulla partecipazione alle manifestazioni³⁵. Le autorità devono pertanto garantire che qualsiasi attività di sorveglianza sia effettuata esclusivamente per finalità legittime, quali l'accertamento e la repressione dei reati³⁶, e che il suo impiego sia rigorosamente conforme ai principi di legalità, necessità e proporzionalità³⁷.

Modifiche alla disciplina delle manifestazioni pubbliche (art. 9)

L'articolo 9 della Legge n. 54/2026 modifica l'articolo 18 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (Tulps)³⁸, che prevedeva una sanzione penale per chiunque omettesse di dare preavviso di una riunione in luogo pubblico. Come ampiamente chiarito dalla giurisprudenza interna³⁹, il preavviso non costituisce una richiesta di autorizzazione e la sua omissione non incide sulla legittimità della riunione; essa può, al massimo, comportare una responsabilità a carico delle sole persone organizzatrici.

La nuova disposizione introdotta dall'articolo 9 elimina la pena detentiva fino a sei mesi per chi organizza omettendo il preavviso per una manifestazione, sostituendola con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 1000 e 10.000 euro. Essa depenalizza inoltre la violazione di un ordine di divieto, sostituendo la sanzione penale con una multa compresa tra 1000 e 12.000 euro.

La norma estende altresì la medesima sanzione a chi promuove una riunione in luogo pubblico senza il previsto preavviso attraverso reti digitali, piattaforme online o servizi di comunicazione elettronica, inclusi canali privati e gruppi chiusi di utenti, come quelli su WhatsApp, ampliando così in modo significativo l'ambito soggettivo di responsabilità.

Il sesto comma introduce inoltre un nuovo illecito amministrativo, punito con sanzioni pecuniarie tra 1000 e 10.000 euro, relativo alla mancata osservanza di restrizioni alla circolazione o di percorsi designati nel corso di riunioni o manifestazioni pubbliche, quando tale condotta possa determinare un generico "rischio per la sicurezza pubblica".

Infine, l'articolo 9, comma 1, lettera b), modifica anche l'articolo 24, comma 3 del Tulps, relativo all'inottemperanza all'ordine di scioglimento di una riunione. Nel previgente regime, tale condotta era punita con l'arresto da uno a 12 mesi e con l'ammenda da 30 a 413 euro. La modifica sostituisce tale disciplina con una sanzione amministrativa pecuniaria da 2000 a 20.000 euro, escludendo inoltre la possibilità di pagamento in misura ridotta⁴⁰.

In che modo l'articolo 9 della legge viola gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani

Sulla base del principio, riconosciuto a livello internazionale⁴¹, dell'obbligo negativo dello stato di non interferire nell'esercizio del diritto di riunione pacifica, molte assemblee non dovrebbero essere soggette a obblighi di preavviso alle autorità. In ogni caso, la mancata comunicazione preventiva o l'inottemperanza ad altri obblighi amministrativi non dovrebbe comportare l'irrogazione di sanzioni penali o di altre misure sanzionatorie sproporzionate nei confronti delle

³⁵ Hrc, Commento generale n. 37, *Libertà di riunione pacifica*, CCPR/C/GC/37, par. 94; Commissione africana dei diritti umani e dei popoli (Achpr), *Linee guida sul controllo dell'ordine pubblico nelle assemblee*, par. 15.5.

³⁶ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Impatto delle nuove tecnologie sui diritti umani nel contesto delle assemblee*, A/HRC/44/24, par. 26; African Commission on Human and Peoples' Rights (Achpr), *Linee guida sul controllo dell'ordine pubblico nelle assemblee*, par. 15.5.

³⁷ HRC, Relatore speciale sulla libertà di opinione e di espressione, A/HRC/41/35, par. 24; Achpr, *Linee guida sul controllo dell'ordine pubblico nelle assemblee*, par. 15.1 e 15.2.

³⁸ Regolamento per l'esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (Tulps), Regio decreto n. 635/1940, pilastro della normativa italiana in materia di ordine pubblico e attività di polizia.

³⁹ Sentenze n. 90/1970 e n. 11/1979 della Corte costituzionale.

⁴⁰ Nel contesto delle sanzioni amministrative, il pagamento in misura ridotta consente alla persona presunta autrice della violazione di estinguere l'illecito mediante il pagamento di un importo ridotto entro un termine prestabilito (generalmente 60 giorni), evitando così l'ulteriore prosecuzione del procedimento.

⁴¹ Gli obblighi di notifica dovrebbero escludere le assemblee per le quali "si può ragionevolmente prevedere che l'impatto di un raduno su terzi sarà minimo, in ragione della natura, del luogo o delle dimensioni o della durata limitate dell'assemblea". Relatrice speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione e Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, *Rapporto congiunto sulla corretta gestione delle assemblee* (A/HRC/31/66), 4 febbraio 2016.

persone che organizzano assemblee pacifiche⁴². Il preavviso non dovrebbe mai costituire un fine in sé, ma dovrebbe essere richiesto solo quando necessario e proporzionato al perseguimento di uno scopo legittimo. Piuttosto che imporre sanzioni per la mancata comunicazione preventiva, le autorità statali dovrebbero sempre adottare misure volte a facilitare lo svolgimento di assemblee pacifiche.

Nell'ambito della campagna internazionale "[Proteggi la protesta](#)", Amnesty International chiede agli stati di depenalizzare l'organizzazione e la partecipazione a manifestazioni pubbliche non autorizzate, in conformità con le norme costituzionali e il diritto internazionale dei diritti umani.

La nuova disposizione introdotta dall'articolo 9 della legge, pur "depenalizzando" formalmente alcune condotte connesse allo svolgimento di riunioni in luogo pubblico — quali la mancata comunicazione del preavviso, la violazione dei provvedimenti di divieto e delle prescrizioni relative al percorso, nonché la mancata ottemperanza all'ordine di scioglimento della manifestazione — trasferisce e al contempo intensifica la risposta sanzionatoria dello Stato attraverso l'introduzione di sanzioni amministrative significativamente più elevate e di nuovi illeciti amministrativi formulati in termini ampi e indeterminati. Il passaggio dal procedimento penale a quello amministrativo, caratterizzato da garanzie procedurali generalmente meno rigorose rispetto a quelle previste in ambito penale, rafforza il ruolo e i poteri delle autorità locali di pubblica sicurezza (Questure e Prefetture), con il rischio di accentuare ulteriormente la portata repressiva delle misure e il loro effetto deterrente sull'esercizio del diritto al dissenso.

Questa depenalizzazione di carattere meramente formale comporta un significativo aumento del costo economico delle condotte, sottraendole al contempo alle garanzie proprie del sistema di giustizia penale. La Corte europea dei diritti umani⁴³ ha ripetutamente affermato che sanzioni amministrative pecuniarie di rilevante entità possono, in ragione della loro severità e della loro finalità deterrente, assumere natura sostanzialmente penale ed essere, nei loro effetti, più afflittive di pene penali di minore entità. Quando tali sanzioni sono irrogate in risposta a condotte connesse a proteste, esse costituiscono una grave interferenza con il diritto alla libertà di riunione pacifica ai sensi dell'articolo 11 della Cedu. Presentare tali misure come una forma di "depenalizzazione" non ne riduce l'effetto dissuasivo sull'esercizio del diritto di riunione e di manifestazione.

Inoltre, la sanzione da 1000 a 10.000 euro applicata a chi organizza riunioni in luogo pubblico attraverso canali online, gruppi chiusi o *chat* rischia di determinare una restrizione preventiva degli spazi digitali di organizzazione del dissenso e di incidere sui diritti alla libertà di espressione e di riunione pacifica.

Prime applicazioni dell'articolo 9

Dall'analisi dei casi esaminati e delle valutazioni fornite da avvocati e avvocate della difesa, emerge che le nuove disposizioni introdotte dall'articolo 9 rischiano di diventare uno dei principali strumenti di deterrenza contro l'esercizio del diritto di riunione pacifica. Mentre i procedimenti penali previsti dall'articolo 18 del TULPS raramente sfociavano in una decisione giudiziaria definitiva, il nuovo regime amministrativo presenta un ambito applicativo più ampio e una maggiore capacità di incidere concretamente sull'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali.

Appena tre giorni dopo l'adozione del decreto-legge n. 23 del 2026, il 27 febbraio 2026, quattro sindacalisti del Si Cobas in Piemonte sono stati destinatari di una sanzione amministrativa pecuniaria dopo essere stati identificati come organizzatori di una "manifestazione non notificata", in occasione di scioperi accompagnati da presidi davanti a magazzini, svolti nell'ambito di una vertenza sindacale relativa alla stabilizzazione di alcune persone lavoratrici del settore della logistica. Per le stesse condotte, tre di loro sono state inoltre sottoposte a un "foglio di via obbligatorio" della durata

⁴² Hrc, Commento generale n. 37, *Libertà di riunione pacifica*, CCPR/C/GC/37, par. 71.

⁴³ Öztürk c. Germania; Jussila c. Finlandia (GC); Grande Stevens e altri c. Italia.

di tre anni, misura che impedirà loro di svolgere attività sindacale in quell'area, inclusa l'assistenza alle persone lavoratrici⁴⁴.

Il 9 marzo 2026, tre persone attiviste del collettivo transfemminista Non Una di Meno Torino sono state sanzionate ai sensi dell'articolo 9, in quanto una manifestazione pubblica, inizialmente comunicata come presidio statico, si è successivamente trasformata in un corteo.

Il 25 marzo 2026, almeno cinque persone sono state contestate per "manifestazione non notificata" ai sensi dell'articolo 9 della nuova legge, a seguito di un *sit-in* pacifico organizzato davanti all'istituto penitenziario minorile di Torino.

Sempre a Torino, [la Questura ha notificato a cinque persone che hanno organizzato la marcia del 25 aprile 2026](#) — giornata della Festa della Liberazione in Italia — la violazione delle prescrizioni della Questura relative al percorso da seguire durante la manifestazione.

In tutti i casi, i verbali ufficiali della Questura, esaminati da Amnesty International, indicano che l'importo esatto della sanzione sarà determinato successivamente dalla Prefettura.

In molti casi, avvocate e avvocati stanno presentando ricorsi contro le sanzioni amministrative legate all'applicazione del nuovo articolo 9, sollevando anche dubbi di legittimità costituzionale e compatibilità con gli standard internazionali. In almeno un caso, nel mese di giugno 2026, il Giudice di Pace di Bologna ha sospeso una sanzione amministrativa applicata ad una persona che è stata considerata una "promotrice" della manifestazione sulla base del solo fatto di aver svolto un ruolo attivo durante il corteo⁴⁵.

Ulteriori informazioni

Questi nuovi poteri, sanzioni e procedimenti introdotti dalla Legge n. 23 del 2026 si aggiungono a disposizioni già fortemente problematiche introdotte da precedenti leggi in materia di sicurezza. In particolare, alla Legge n. 80/2025, ampiamente [criticata da Amnesty International](#) e da organismi internazionali, come indicato all'inizio della presente dichiarazione, poiché ha rafforzato la rilevanza penale e la funzione deterrente nei confronti delle proteste pacifiche.

Di particolare preoccupazione è il modo in cui la Legge n. 80 del 2025 ha inciso significativamente sulla disciplina dei blocchi stradali, uno strumento sempre più utilizzato nel contesto di scioperi o manifestazioni di protesta, nonché da alcune persone attiviste come forma di disobbedienza civile. In particolare, essa ha modificato l'articolo 1 del Decreto legislativo n. 66 del 1948, relativo alla disciplina della circolazione stradale. In base al nuovo articolo 14, l'uso del proprio corpo per bloccare o ostacolare il libero flusso della circolazione sulle strade ordinarie, che in precedenza costituiva un illecito amministrativo⁴⁶, è divenuto un reato punibile con la pena della reclusione fino a un mese. Inoltre, è stata introdotta un'aggravante nei casi in cui il blocco sia realizzato da più persone, con la possibilità di una pena detentiva da sei mesi fino a due anni. Tale disciplina è stata estesa anche ai casi di ostruzione delle linee ferroviarie. Secondo la relazione illustrativa, la disposizione mirava a "dissuadere tali condotte aumentando la severità della sanzione" e a trasformare tali fatti da illeciti amministrativi in reati.

Gli atti di disobbedienza civile rientrano anch'essi nell'ambito del diritto di riunione pacifica, come riconosciuto dal diritto internazionale e dalla recente giurisprudenza europea. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani ha affermato che una manifestazione pacifica non dovrebbe, in linea di principio, essere esposta alla minaccia di sanzioni penali e, in particolare, alla privazione della libertà, anche quando comporti disagi ai servizi o interferenze con l'ordine

⁴⁴ Intervista telefonica a una persona sindacalista in Piemonte, tra le quattro persone colpite dalla sanzione amministrativa, 17 giugno 2026.

⁴⁵ Intervista telefonica con un membro del team legale, 23 giugno 2026

⁴⁶ Occorre rilevare che la disciplina dei blocchi stradali, introdotta nel 1948 dal ministro Scelba, è stata ampiamente contestata e ha conosciuto nel tempo diverse amnistie concesse a persone studenti e lavoratrici condannate, fino a giungere alla sua depenalizzazione nel 1999. Il D.l. n. 113/2018 ha successivamente reintrodotta il reato, prevedendo una pena da due a 12 anni di reclusione per i blocchi stradali effettuati mediante l'uso di oggetti, in particolare quando commessi da più persone; l'articolo 14 della Legge n. 80/2025 ha ulteriormente inasprito tale disciplina, estendendo la fattispecie in modo da criminalizzare i blocchi stradali anche quando realizzati esclusivamente con il corpo.

pubblico, purché sia svolta in modo pacifico e senza intenti violenti⁴⁷. Il Relatore speciale della Commissione interamericana dei diritti umani sulla libertà di espressione ha sottolineato che “gli stati dovrebbero cessare di applicare fattispecie penali che criminalizzano condotte comunemente osservate nelle proteste, come i blocchi stradali o atti di disordine che, di per sé, non incidono su beni giuridici quali la vita, la sicurezza o la libertà delle persone; nel contesto delle proteste, tali atti costituiscono forme di esercizio dei diritti alla libertà di espressione, di riunione e di associazione”⁴⁸.

Negli ultimi mesi, le procure italiane in tutto il paese hanno emesso numerosi avvisi di conclusione delle indagini, denunce e misure cautelari nei confronti di persone partecipanti e organizzatrici di manifestazioni di solidarietà con la Palestina svoltesi tra il 2025 e il 2026. Tra i reati contestati, oltre a quello di “mancata comunicazione preventiva della manifestazione”, avvocati e avvocate segnalano un numero molto elevato di casi relativi ai reati di blocco stradale connessi all’occupazione pacifica di stazioni ferroviarie, svincoli autostradali e l’ingresso ai porti.

Ad esempio, il 10 gennaio 2026, la Procura della Repubblica di Massa ha notificato a 37 persone la conclusione delle indagini relative alla protesta pacifica del 3 ottobre 2025, inserita nello sciopero generale per la Palestina. La protesta ha fatto seguito a una grande manifestazione cittadina, durante la quale un corteo studentesco numeroso si è unito alla manifestazione indetta da CGIL e USB. Successivamente, il corteo ha deviato spontaneamente verso la stazione ferroviaria di Massa Centro per realizzare un blocco del traffico ferroviario, in linea con lo slogan nazionale “Blocchiamo tutto”. Le persone indagate — tra cui persone sindacaliste e persone facenti parte di organizzazioni politiche e sociali, collettivi e gruppi di base — sono accusate, tra gli altri reati, di interruzione di pubblico servizio ferroviario e di interruzione della circolazione ferroviaria⁴⁹.

In un procedimento separato, 39 attivisti e sindacalisti hanno ricevuto decreti penali di condanna in relazione alla manifestazione del 22 settembre 2025⁵⁰, che bloccò per diverse ore l’accesso al porto di Marina di Carrara. Agli imputati è stato contestato di aver “ostacolato la libera circolazione del traffico su Viale Da Verrazzano per circa sette ore, bloccandolo con i propri corpi”, con l’ulteriore aggravante di aver “commesso il fatto agendo nell’ambito di un gruppo composto da più persone riunite”⁵¹.

A Pisa, all’inizio del giugno 2026, la Procura della Repubblica ha notificato la conclusione delle indagini nei confronti di 54 persone attiviste (tra persone studenti, ricercatrici e lavoratrici) in relazione a una serie di proteste di solidarietà con la Palestina, manifestazioni contro la guerra e azioni di disobbedienza civile non violenta, inclusi blocchi dell’autostrada A1 tra il 24 luglio 2025 e il 3 ottobre 2025. Le 54 persone attiviste sono destinatarie di oltre 140 capi d’imputazione, tra cui i reati di manifestazione non preavvisata, blocco stradale e ferroviario e interruzione di pubblico servizio⁵².

In data 18 giugno 2026 è stato notificato dalla Procura di Bologna un avviso di chiusura indagini per 6 persone per la manifestazione del 2 ottobre 2025 in solidarietà con il popolo palestinese e della Global Sumud Flotilla. Cinque di queste persone sono denunciate anche per blocco stradale per aver occupato insieme ad altre persone la tangenziale di Bologna e la carreggiata dell’autostrada A14⁵³.

Procedimenti analoghi nei confronti di persone attiviste e gruppi coinvolti in manifestazioni e azioni dirette non violente risultano attualmente pendenti anche in altre città, tra cui Cagliari, Taranto, Torino e Palermo.

⁴⁷ Akgöl e Göl c. Turchia. Al paragrafo 43 si afferma che, quando i manifestanti non ricorrono ad atti di violenza — come nel caso di specie — è importante che le autorità pubbliche dimostrino un certo grado di tolleranza nei confronti delle riunioni pacifiche, affinché la libertà di riunione garantita dall’articolo 11 della Convenzione non venga privata della sua sostanza. Inoltre, una manifestazione pacifica non dovrebbe, in linea di principio, essere soggetta alla minaccia di una sanzione penale.

⁴⁸ Rapporto del Relatore speciale sulla libertà di espressione della Commissione interamericana dei diritti umani, *Protesta e diritti umani*, 2019, paragrafo 208, disponibile qui: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/publications/Protesta/ProtestHumanRights.pdf>

⁴⁹ Intervista telefonica con una persona del team legale, giugno 2026.

⁵⁰ <https://www.controradio.it/protesta-pro-pal-blocco-porto-carrara-39-decreti-penali/>

⁵¹ Intervista telefonica con un membro del team legale, 23 giugno 2026

⁵² Intervista telefonica con una persona del team legale, 15 giugno 2026.

⁵³ Intervista telefonica con una persona del team legale, 25 giugno 2026.

Raccomandazioni

Amnesty International esorta le autorità italiane a garantire la piena conformità del diritto interno agli obblighi e agli standard internazionali in materia di diritti umani, mediante l'abrogazione o la modifica sostanziale delle disposizioni della Legge n. 54 del 2026 che vietano o criminalizzano condotte che, secondo gli standard internazionali, devono essere tutelate nell'ambito dei diritti alla libertà di espressione, di associazione e di riunione pacifica.

Detenzione preventiva e misure amministrative; controlli e perquisizioni nel contesto delle manifestazioni

Le autorità italiane dovrebbero:

- abrogare l'articolo 7, commi 1 e 2, della Legge n. 54 del 2026, che introduce poteri di detenzione preventiva e di fermo, e perquisizione da parte delle forze di polizia nel contesto delle manifestazioni;
- eliminare la detenzione amministrativa/preventiva e, in particolare, astenersi dall'utilizzare tali misure per limitare l'esercizio dei diritti alla libertà di riunione pacifica e di espressione;
- garantire che la partecipazione a un'assemblea pacifica non costituisca, né in diritto né in pratica, motivo per effettuare un controllo di identità e che tali controlli non siano svolti al solo fine di raccogliere informazioni sulle assemblee pacifiche o sulle persone partecipanti. Tali controlli possono ritenersi giustificati esclusivamente se necessari a tutelare i diritti e le libertà altrui, ad esempio in presenza di un ragionevole sospetto di coinvolgimento in atti di violenza o in altri comportamenti illeciti, o sulla base di altri presupposti previsti dagli strumenti internazionali in materia di limitazioni dei diritti. In caso contrario, tali controlli possono assumere carattere discriminatorio e produrre un effetto dissuasivo sulla partecipazione alle manifestazioni. Come minimo, le autorità italiane dovrebbero, attraverso la legislazione e nella prassi:
 1. chiarire che tali controlli non possono essere effettuati prima, durante e dopo le assemblee pacifiche, salvo in presenza di un ragionevole sospetto di commissione di un reato sufficientemente grave, fondato su criteri individualizzati e oggettivamente verificabili;
 2. eliminare i poteri delle forze di polizia che non siano basati sullo *standard* del ragionevole sospetto e che non siano altrimenti conformi al diritto internazionale dei diritti umani, garantendo che l'azione delle forze di polizia sia esercitata esclusivamente sulla base di sospetti fondati su criteri oggettivi;
 3. garantire che i protocolli relativi a fermi, perquisizioni e arresti definiscano chiaramente e vietino il ricorso al profilamento razziale;
 4. assicurare che siano disponibili rimedi effettivi e accessibili per le persone sottoposte a controlli di identità illegittimi e ai relativi arresti e detenzioni illegali.

Monitoraggio, raccolta, analisi e conservazione dei dati delle persone manifestanti

Le autorità italiane dovrebbero:

- disciplinare in modo chiaro e preciso le finalità legittime e le condizioni specifiche in presenza delle quali le forze di polizia possono effettuare riprese fotografiche e/o video nel contesto di assemblee pubbliche, nel pieno rispetto degli obblighi e degli *standard* internazionali in materia di diritti umani, inclusi quelli relativi alla protezione dei dati, alle garanzie di riservatezza e alla non discriminazione;
- garantire che la raccolta e il trattamento delle informazioni personali delle persone partecipanti alle proteste (o presenti nelle vicinanze delle stesse) tramite dispositivi di registrazione, attività di polizia sotto copertura e altri metodi avvengano nel rispetto del diritto alla vita privata, e che l'uso, la conservazione e il trattamento di tali dati siano conformi agli *standard* in materia di protezione dei dati e diritti umani, nonché resi pubblicamente trasparenti;

- adottare le misure necessarie — legislative o di altra natura — per porre fine all'utilizzo della sorveglianza di massa o comunque di forme di sorveglianza illegittima;
- rendere pubbliche tutte le informazioni pertinenti, incluso il quadro giuridico complessivo relativo alla sorveglianza delle proteste; gli enti autorizzati a svolgere attività di sorveglianza; le procedure previste per l'autorizzazione della sorveglianza e per l'uso, la condivisione, la conservazione e la distruzione dei dati acquisiti; nonché le statistiche relative all'utilizzo di tali strumenti, inclusi il numero e la tipologia delle indagini per le quali è stato richiesto, autorizzato o negato il ricorso a strumenti di sorveglianza. Le autorità dovrebbero garantire la raccolta di dati disaggregati completi per assicurare che le persone nere, arabe, rom e appartenenti ad altri gruppi razzializzati non siano colpite in modo specifico o sproporzionato da tali tecnologie, soprattutto alla luce degli ostacoli che i gruppi marginalizzati incontrano nell'esercizio dei diritti alla libertà di riunione pacifica e di espressione, inclusi i modelli di razzismo istituzionale e altre forme di discriminazione.

Legislazione sulle manifestazioni pubbliche

Le autorità italiane dovrebbero:

- abrogare le disposizioni che prevedono sanzioni nei confronti delle persone che organizzano per l'omessa comunicazione di un'assemblea o manifestazione (articolo 18 del Tulp, come modificato dall'articolo 9 della Legge n. 54/2026) o per la mancata osservanza del percorso designato (articolo 9 della Legge n. 54/2026). L'assenza di comunicazione preventiva non deve essere utilizzata come fondamento per qualificare un'assemblea come illecita, tale da determinare responsabilità anche per la semplice partecipazione;
- estendere l'ambito delle assemblee soggette esclusivamente a un regime di notifica volontaria;
- garantire che le attività connesse alle proteste pacifiche non siano oggetto di criminalizzazione; ad esempio, la diffusione di informazioni relative alle assemblee attraverso i *social media* non dovrebbe essere utilizzata come elemento probatorio per attribuire la responsabilità delle persone partecipanti in qualità di organizzatrici.

Legislazione in materia di blocchi stradali

Le autorità italiane dovrebbero:

- abrogare l'articolo 14 della Legge n. 80/2025, garantendo che non sia prevista alcuna pena detentiva per i casi di blocco stradale o ferroviario e riconsiderando l'inasprimento delle sanzioni, in conformità con gli standard regionali in materia di diritti umani, i quali impongono agli stati di astenersi dalla criminalizzazione e dall'applicazione di sanzioni penali nei confronti di condotte di natura pacifica, anche quando tali azioni possano comportare una certa interruzione o ostruzione del traffico stradale o ferroviario.