



REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

GIUSEPPE DE MARZO

- Presidente -

Sent. n.sez. 660/2025

PAOLA MASI

- Relatore -

UP - 05/11/2025

FILIPPO CASA

R.G.N. 23532/2025

BARBARA CALASELICE

CARMINE RUSSO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

██████████ nato a ████████ il ████████

avverso la sentenza del 06/05/2025 della Corte di appello di Milano;

udita la relazione svolta dal Consigliere Paola Masi;

lette le conclusioni del Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto procuratore generale Marco Dall'Olio, che ha chiesto, con requisitoria scritta, il rigetto del ricorso.



RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza emessa in data 06 maggio 2025 la Corte di appello di Milano, confermando la sentenza emessa in data 05 marzo 2024 dal Tribunale di Milano, ha condannato [REDACTED] alla pena di mesi uno e giorni venti di arresto per il reato di cui all'art. 76, comma 3, d.lgs. n. 159/2011 commesso dal 21 al 28 settembre 2022, trattenendosi nel territorio del Comune di [REDACTED] in violazione del foglio di via obbligatorio emesso nei suoi confronti dal Questore di [REDACTED] in data 10 giugno 2022.

La Corte di appello ha respinto tutti i motivi di impugnazione, ribadendo la legittimità del provvedimento amministrativo perché la condotta in esso descritta, l'aver l'imputato più volte compiuto manifestazioni di protesta non preannunciate, in particolare occupando, in due occasioni, la pubblica via e così bloccando il traffico per circa un'ora sulla tangenziale di [REDACTED] legittima la valutazione del questore di pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica, trattandosi di condotte idonee a turbare l'ordine e la sicurezza stessa e a creare i presupposti di una interruzione di pubblico servizio, impedendo il transito anche alle ambulanze e ad altri mezzi di soccorso. La limitazione conseguente al foglio di via, peraltro, è stata ritenuta proporzionata all'esigenza di tutela della collettività.

La Corte, altresì, ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale che la difesa ha chiesto di sollevare, in quanto già decisa dalla sentenza Corte Cost. n. 24/2019, essendo stata esclusa la illegittimità dell'ipotesi di pericolosità di cui all'art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 159/2011, ricorrente in questo caso.

2. Avverso la sentenza ha proposto ricorso [REDACTED] per mezzo del suo difensore avv. [REDACTED] articolando tre motivi, non declinati con specifico riferimento alle ipotesi di cui all'art. 606 cod. proc. pen.

2.1. Con il primo motivo deduce la violazione dell'art. 76, comma 3, d.lgs. n. 159/2011.

Il ricorrente, appartenente al movimento "Ultima generazione", è stato munito di foglio di via dopo che aveva partecipato ad una manifestazione diretta a sensibilizzare l'opinione pubblica contro gli effetti della crisi climatica e a chiedere l'intervento dei governi per adottare i provvedimenti idonei a contrastarli, intervento che anche la Corte di Giustizia per i Diritti Umani ha sollecitato con una sua pronuncia del 09/04/2024. Il ricorrente, pertanto, non può essere ricompreso nella categoria di pericolosità di cui all'art. 1, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 159/2011 in quanto la sua condotta, di mera protesta pacifica e non violenta, non ha mai messo in pericolo l'ordine sociale costituzionale e la



tranquillità pubblica. Il blocco stradale, inoltre, all'epoca in cui è stato commesso non costituiva un reato, ed ha cagionato solo un modesto disagio alla circolazione, conclusosi senza alcun processo penale. Il provvedimento del questore, pertanto, deve essere disapplicato perché illegittimo, emesso in assenza dei presupposti richiesti dalla legge.

La Corte di appello, inoltre, non ha valutato che il ricorrente ha agito in presenza di cause scriminanti, quali l'adempimento di un dovere, essendo stabilito dall'art. 9 Cost. il dovere di ogni cittadino di cooperare per la tutela dell'ambiente, ovvero lo stato di necessità, dovendo egli reagire al gravissimo pericolo indotto dalla crisi climatica. Il reagire con una manifestazione pacifica a tale pericolo costituisce un'azione proporzionata al pericolo stesso, che non può, pertanto, essere sanzionata.

2.2. Con il secondo motivo deduce la violazione dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'art. 2 del Protocollo addizionale stabilisce che la libertà di circolazione sul territorio di ogni cittadino può essere limitata solo per motivi di tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della prevenzione di reati, della protezione della salute e dei diritti altrui, mentre la limitazione imposta dal foglio di via applicato al ricorrente non è proporzionata alla condotta da lui tenuta, consistente in mere manifestazioni pacifiche di protesta, a cui egli ha partecipato senza commettere danni o altri atti di violenza. Il foglio di via, di fatto, è finalizzato ad impedirgli la partecipazione ad altre manifestazioni, nonché a convegni e incontri, e contrasta, pertanto, con la libertà di riunione e di espressione, tutelata nei regimi democratici.

2.3. Con il terzo motivo il ricorrente propone di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 159/2011, in relazione all'art. 117 Cost., all'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e agli artt. 13, 16, 25 e 27 Cost.

La mera partecipazione ad una manifestazione di protesta è stata sufficiente per far ritenere il ricorrente un soggetto dedito alla commissione di reati che mettono in pericolo la sicurezza pubblica, o comunque pericoloso per essa. La norma consente tale interpretazione perché è generica e imprecisa, riportandosi a generici "elementi di fatto", e quindi non premette di conoscere quali specifici comportamenti possano rientrare nel concetto di pericolosità, mentre la limitazione alla libertà di circolazione che consegue all'emissione del foglio di via obbligatorio richiederebbe una indicazione tassativa dei casi in cui essa può essere disposta dall'autorità. La norma, pertanto, è costituzionalmente illegittima proprio per la sua indeterminatezza.



Anche il Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stabilisce che la libertà di circolazione può essere limitata, ma solo con provvedimenti di legge, e solo se sussiste la necessità di tutelare determinati interessi e sia rispettato il principio di proporzionalità. La Corte EDU, nella sentenza De Tommaso c/Italia, ha ritenuto non legittimi i presupposti applicativi dell'art. 1, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 159/2011 proprio per la loro indeterminatezza, e tale vizio appare sussistente anche con riferimento all'art. 1, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 159/2011.

3. Il Procuratore generale, con requisitoria scritta, ha chiesto il rigetto del ricorso.

4. Il ricorrente, in data 15/10/2025, ha depositato una memoria con cui ribadisce la sussistenza dell'esimente di cui all'art. 54 cod. pen., avendo la Corte Internazionale di giustizia ribadito che è obbligo degli Stati prevenire danni ambientali significativi e contrastare il cambiamento climatico, e con cui chiede applicarsi la sospensione condizionale della pena, concessa nella motivazione ma non riportata nel dispositivo.

In data 27/10/2025 egli ha altresì depositato una memoria di replica alla requisitoria, in cui lamenta la mancata valutazione, da parte del procuratore, della carenza di motivazione del foglio di via obbligatorio, non essendo motivate la qualificazione del ricorrente come soggetto dedito alla commissione di certi reati, e l'attualità della sua pericolosità.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il primo motivo di ricorso è in parte fondato, e deve essere accolto.

Secondo i consolidati principi di questa Corte, «in tema di contravvenzione al foglio di via obbligatorio, il sindacato del giudice in ordine al provvedimento del Questore, senza potersi tradurre in una rivalutazione del giudizio di pericolosità espresso dal provvedimento stesso, deve riguardare la verifica della conformità di quest'ultimo alle prescrizioni di legge, tra le quali rientra l'obbligo di motivazione sugli elementi di fatto da cui viene desunto il giudizio di pericolosità» (Sez. F, n. 54155 del 27/07/2018, Rv. 274649). Il giudice, pertanto, pur non potendo sostituire una propria valutazione al giudizio di pericolosità espresso dal questore, perché ciò si tradurrebbe in un inammissibile sindacato di merito sull'atto amministrativo, deve operare un doveroso sindacato di legittimità, valutando cioè la conformità del provvedimento alle prescrizioni di legge, tra le quali rientra l'obbligo di motivazione sugli elementi da cui viene desunto il giudizio di pericolosità. Il giudice ordinario è tenuto, perciò, a



verificare la legalità formale e sostanziale dell'atto amministrativo che si assume violato, e deve disapplicarlo se la sua motivazione non consente di verificare che esso è stato adottato in presenza di condotte che consentono di ritenere che il destinatario dell'atto appartenga ad una delle categorie previste dall'art. 1 d.lgs. n. 159/2011, in quanto l'art. 2 d.lgs. n. 159/2011 stabilisce che il foglio di via obbligatorio può essere adottato solo nei loro confronti, e in presenza delle ulteriori condizioni stabilite dalla norma.

Tale valutazione del giudice ordinario è prevista dall'art. 5 legge n. 2248 del 20/03/1865 n. 2248, all. E), secondo cui «le Autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ... in quanto siano conformi alle leggi», norma che la giurisprudenza di legittimità ha sempre interpretato nel senso di imporre al giudice penale di rifiutare l'applicazione, nel caso sottoposto al suo esame, dell'atto ritenuto illegittimo, senza peraltro disporre l'annullamento (vedi, tra le molte, Sez. 1, n. 6 del 14/01/1966, Rv. 100639).

2. La Corte di appello, pur riconoscendo il proprio dovere di verificare la legittimità del foglio di via adottato dal questore di Milano, e di disapplicarlo se non conforme alle norme di cui al d.lgs. n. 159/2011, non lo ha esercitato attenendosi ai principi sopra ribaditi.

La sentenza impugnata, infatti, richiama in modo dettagliato la motivazione del provvedimento in questione, e ribadisce la sussistenza delle condotte che hanno determinato la valutazione di pericolosità del ricorrente, affermando che l'atto «può essere disapplicato solo a fronte dell'accertata insussistenza degli elementi addotti a sostegno della ritenuta pericolosità». Tale affermazione non è corretta, in quanto la valutazione del giudice ordinario deve riguardare non solo la effettiva sussistenza degli elementi di fatto descritti dal questore, ma anche se essi siano ricompresi, oggettivamente e non sulla base di una soggettiva valutazione di pericolosità, tra le condotte che consentono di ricondurre il destinatario dell'atto in una delle categorie di cui all'art. 1 d.lgs. n. 159/2011.

Nel presente caso il ricorrente è stato ricondotto, dal provvedimento del questore, nella categoria di cui all'art. 1, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 159/2011, cioè tra coloro che, per il loro comportamento, «debba ritenersi ... che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica». I comportamenti alla base di tale giudizio sono stati descritti come ripetuti episodi di blocco stradale o di partecipazione a manifestazioni di protesta estemporanee, e perciò non autorizzate, e la sentenza impugnata ha ritenuto corretta la valutazione di pericolosità dell'imputato, trattandosi di condotte effettivamente idonee a turbare la sicurezza e la tranquillità pubblica.



Non vi è dubbio che le condotte descritte presentino tale idoneità, e che consentano una generica valutazione di pericolosità. I giudici, però, non hanno tenuto conto del testo della norma, che ricomprende nella categoria di cui all'art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 159/2011, i soggetti che provocano tale turbamento della tranquillità e della sicurezza mediante «reati», e non mediante condotte che non configurano violazioni penalmente rilevanti. Questa Corte, infatti, ha sempre affermato che l'inserimento in tale categoria di pericolosità richiede che il soggetto abbia compiuto, in modo non occasionale, «fatti criminosi» (Sez. 6, n. 29229 del 01/07/2024, Rv. 286845; Sez. 2, n. 37849 del 30/03/2024, Rv. 287063; Sez. 6, n. 32903 del 22/06/2021, Rv. 281842; Sez. 5, n. 15492 del 19/01/2018, Rv. 272682).

Nel presente caso non è stato indicato, né nel provvedimento del questore, né nella sentenza, che le condotte descritte avessero la natura di "reati" ovvero di "fatti criminosi", non essendo menzionate denunce in conseguenza di esse. Dalla loro descrizione si tratta, effettivamente, di comportamenti costituenti violazioni amministrative e privi, all'epoca, di rilevanza penale: il reato di cui all'art. 18 TULPS sussiste, in caso di riunioni pubbliche non autorizzate, solo in presenza di condotte specifiche, che non sono indicate a carico del ricorrente; la condotta di "blocco stradale" commessa ostruendo la strada con il proprio corpo, poi, è stata sanzionata penalmente solo con l'art. 14 del d.l. n. 48/2025, di recente emanazione, conv. con legge n. 80/2025, mentre in precedenza costituiva solo la violazione amministrativa prevista dall'art. 1-*bis* d.lgs. n. 66/1948 come sostituito dal d.l. n. 113/2018, conv. con legge n. 132/2018.

La motivazione del foglio di via emesso a carico del ricorrente, pertanto, non contiene una descrizione di elementi di fatto da cui si possa dedurre che egli, all'epoca, era «dedito alla commissione di reati» idonei a porre in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica, essendo irrilevante, per la legittima adozione del provvedimento, che egli fosse dedito a creare tali situazioni di pericolo mediante violazioni amministrative o altre condotte non penalmente rilevanti.

3. La sentenza impugnata deve, pertanto, essere annullata, essendo la sua motivazione manifestamente illegittima e carente, per avere omesso o compiuto in modo errato la valutazione della legittimità del provvedimento del questore, e per averne omesso la doverosa disapplicazione.

Il foglio di via emesso in data 10 giugno 2022 nei confronti del ricorrente deve, infatti, essere disapplicato, perché emesso in assenza di motivazione in merito alla sussistenza di condotte che dimostrino la sua dedizione a commettere i fatti criminosi che ne consentono l'inserimento nella categoria di soggetti di cui all'art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 159/2011.



Per tali ragioni la sentenza deve essere annullata senza rinvio, ai sensi dell'art. 620 cod. proc. pen., emergendo con evidenza che il fatto di reato contestato non sussiste, mancando l'elemento presupposto, costituito dall'esistenza di un foglio di via legittimamente emesso dall'autorità amministrativa.

P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.
Così deciso il 05 novembre 2025

Il Consigliere estensore
Paola Masi

Il Presidente
Giuseppe De Marzo

