

UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE



TESI DI LAUREA
in
SOCIOLOGIA DEL DIRITTO

**DASPO URBANO: I RISCHI DI UN'AMMINISTRATIVIZZAZIONE
DEL DIRITTO PENALE. UN'INDAGINE SUL CAMPO**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Patrizio Gonnella

Laureanda:

Federica Borlizzi

Anno Accademico 2019 – 2020

“Quel che a me sembrava più straordinario era la felicità,
la pienezza che c’era nell’impegno.

La vita acquistava un senso completo, una meta, uno scopo.

Si provava una complicità assoluta,
un legame viscerale con centinaia di volti anonimi,
un’intimità collettiva nella quale scompariva
qualsiasi sentimento di solitudine o di isolamento.

Nel lottare per la felicità di tutti, si trovava prima di tutto la propria.”

(Gioconda Belli, “Il paese sotto la pelle”)

Sommario

Introduzione	6
---------------------------	----------

Capitolo 1 – IL D.A.SPO., GENESI DI UNA MISURA CONTROVERSA

1.1. LA STRAGE DELL'HEYSEL E LA LEGGE N.401/1989	14
1.2. IL D.L. N.122/1993: IL DASPO PER I CRIMINI D'ODIO	17
1.3. L'OMICIDIO DI SPAGNOLO ED IL D.L. N.717/1994.....	20
1.4. L'OMICIDIO DI CURRÒ ED IL D.L. N.336/2001	31
1.5. IL D.L. N.162/2005: IL DASPO PER LE MANIFESTAZIONI SPORTIVE CHE SI SVOLGONO ALL'ESTERO.....	41
1.6. L'OMICIDIO DI RACITI ED IL D.L. N.8/2007.....	43
1.7. L'OMICIDIO DI ESPOSITO ED IL D.L. N.119/2014.....	50
1.8. L'OMICIDIO DI BELARDINELLI ED IL D.L. N.53/2019	58
1.9. “LEGGI SPECIALI: OGGI PER GLI ULTRÀ, DOMANI PER TUTTA LA CITTÀ”	65

Capitolo 2 – IL DASPO URBANO.....

2.1. L'ASCESA DELL'IDEOLOGIA SECURITARIA: I PATTI PER LA SICUREZZA	72
2.2. L'ERA DELLE ORDINANZE: IL PACCHETTO SICUREZZA DI MARONI.....	92
2.3. LA COMPARSA DEL DASPO URBANO: IL DECRETO LEGGE SULLA SICUREZZA DI MINNITI 108	
2.3.1. D.l. n.14/2017, capo I: sicurezza integrata ed urbana.....	118
2.3.2. D.l. n.14/2017: capo II: disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano.....	129
2.3.3. Le reazioni al d.l. n.14/2017.....	145
2.4. L'INASPIMENTO DEL DASPO URBANO: I DECRETI SICUREZZA DI SALVINI	150

2.5. L'ULTERIORE IRRIGIDIMENTO DELLA DISCIPLINA DEL DASPO URBANO: IL DECRETO SICUREZZA LAMORGESE	186
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Capitolo 3 - PROBLEMATICHE DEFINITORIE E QUESTIONI GIURIDICHE CONTROVERSE DEL DASPO URBANO 203

3.1. L'ORDINE DI ALLONTANAMENTO: UNA PREVENZIONE SENZA PERICOLOSITA'	203
3.2. L'ORDINE DI ALLONTANAMENTO PREFETTIZIO "IN BIANCO"	233
3.3. IL DASPO URBANO: UN CONTROVERSO POLIMORFISMO	244
3.3.1. Il Daspo urbano "semplice" e "da recidiva"	244
3.3.2. Il Daspo "anti-spaccio"	256
3.3.3. Il Daspo "dai locali pubblici"	270
3.4. LA QUALIFICAZIONE GIUDICA DEL DASPO URBANO	281
3.4.1. I possibili problemi di compatibilità con la Cedu	287
3.4.2. Le garanzie difensive	294
3.4.3. "La truffa delle etichette"	309

Capitolo 4 - DIAMO I NUMERI. UN'INDAGINE EMPIRICA SUL DASPO URBANO 320

4.1. NOTA METODOLOGIA	320
4.2. IL DASPO URBANO A LIVELLO NAZIONALE.....	326
4.2.1. Dati richiesti ed ottenuti	326
4.2.2. Le tipologie di provvedimenti	330
4.2.2.1. <i>L'ordine di allontanamento (artt.9 e 10, c.1)</i>	331
4.2.2.2. <i>Il Daspo "semplice" e "da recidiva" (art.10, c.2 e 3)</i>	334
4.2.2.3. <i>Il Daspo "antispaccio" (art.13)</i>	343
4.2.2.4. <i>Il Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis)</i>	345
4.2.2.5. <i>Violazione del divieto di accesso (artt. 10 e 13 bis)</i>	347
4.2.2.6. <i>Alcune considerazioni sui provvedimenti emessi</i>	349

4.2.3.	I soggetti colpiti	352
4.2.3.1.	<i>I pluridaspati</i>	352
4.2.3.2.	<i>La nazionalità</i>	356
4.2.3.3.	<i>L'età ed il sesso</i>	362
4.2.4.	Analisi temporale e geografica dei provvedimenti	370
4.2.5.	Focus: il Daspo urbano durante il lockdown	381
4.3.	IL MINI-DASPO A LIVELLO LOCALE	391
4.3.1.	Milano	394
4.3.2.	Genova	403
4.3.3.	Roma	410
4.3.3.1.	<i>Il nuovo regolamento di polizia urbana</i>	410
4.3.3.2.	<i>Le due istanze di accesso civico generalizzato</i>	416
4.3.3.3.	<i>I dati del primo accesso civico: luglio-settembre 2019</i>	417
4.3.3.4.	<i>I dati del secondo accesso civico:ottobre 2019-dicembre 2020</i>	421

Capitolo 5 - IN CONCLUSIONE: IL DASPO URBANO, LE GARANZIE NEGATE E LA “SFERA DELL’INDECIDIBILE” 429

5.1.	LA SOGGETTIVIZZAZIONE DELL’AUTORE NEL DASPO URBANO	429
5.2.	I RISCHI DI UN’AMMINISTRATIVIZZAZIONE DEL DIRITTO PENALE	437
5.2.1.	I principi e le garanzie del diritto penale.....	437
5.2.1.1.	<i>Il Daspo urbano alla prova dei principi del diritto penale</i>	438
	<i>I principi di tassatività e determinatezza</i>	438
	<i>Il principio di offensività</i>	442
	<i>Il principio di ragionevolezza</i>	445
	<i>I principi elusi</i>	450
5.2.1.2.	<i>Il Daspo urbano alla prova delle garanzie del diritto penale</i> .	452
	<i>L’habeas corpus</i>	452
	<i>Il giusto processo</i>	455
5.2.2.	Una disciplina d’eccezione	458

5.2.2.1. <i>Deroghe alla disciplina delle misure di prevenzione.....</i>	459
5.2.2.2. <i>Deroghe alla disciplina del procedimento amministrativo</i>	463
5.2.2.3. <i>Il Daspo urbano: possibili tensioni con i principi costituzionali ..</i>	464
5.3. PER “UN DIRITTO PENALE MINIMO” ED UNO “STATO SOCIALE MASSIMO”	468
Bibliografia.....	476
Sitografia	487
Sentenze citate.....	493

INTRODUZIONE

Leonia, nella descrizione di Calvino, è città che “rifà sé stessa tutti i giorni”, che ha come vera passione “l’espellere, l’allontanare da sé, il mondarsi d’una ricorrente impurità”¹. Non è un caso che il sociologo Bauman intraveda in Leonia la città dell’esclusione², in cui i rifiuti altro non sono che “scarti” di quell’umanità posta ai margini della società dei “giusti”.

Questo lavoro nasce dal bisogno di voler comprendere le regole d’eccezione che governano la salvaguardia delle città dei “giusti”, a discapito di coloro che non sono degni di rientrare in tale categoria. Da qui l’interesse per una disciplina come quella del Daspo urbano in grado di modificare la geografia dei nostri territori, attraverso la logica della “dislocazione”, più o meno temporanea, di coloro che sono considerati nocumento per il “decoro” delle città.

Per afferrare appieno la complessa architettura del Daspo urbano e per tentare di metterne in discussione le fondamenta, abbiamo intrapreso un lungo percorso che ha avuto inizio nella sua terra natia.

Siamo, dunque, andati alla ricerca dell’origine sociologica e giuridica del divieto di accesso e ne abbiamo ripercorso le tappe fondamentali della sua evoluzione (*rectius* involuzione). Il primo capitolo della presente ricerca è, pertanto, dedicato interamente al Daspo sportivo e si apre con un tragico evento di cronaca, che ne ha determinato la nascita ossia la c.d. “strage dell’Heysel”. Già da ciò si intravede il peccato originario, che diverrà marchio indelebile di tale disciplina: nata dall’emergenza, sarà da quest’ultima sempre alimentata. Agli episodi di violenza che si sono, nel corso degli anni, verificati nell’ambito delle manifestazioni calcistiche ha fatto da contraltare un irrigidimento della normativa sul Daspo sportivo, realizzato da governi di diverso colore politico attraverso la decretazione d’urgenza. Come si vedrà, tale ipertrofia normativa non è giustificata dai dati oggettivi riguardanti i disordini durante le partite di calcio ma nasce dalla “necessità” di rispondere a degli episodi di cronaca, che hanno avuto un impatto sull’opinione pubblica. Infatti, alla legge n.401/1989, che ha segnato l’introduzione di tale istituto nel

¹ Italo Calvino, “Le città invisibili”, Mondadori editore, Milano, 1993, p.111.

² Zygmunt Bauman, “[Wasteful Planet](http://www.kainos.it)”, raccolta di scritti inediti del sociologo, tradotti e pubblicati dalla rivista online di critica filosofica, “Kainos”, fasc. n.4-5/2004, disponibile sul sito della rivista, <http://www.kainos.it>

nostro ordinamento, hanno fatto seguito ben sette decreti-legge, a cui -nella maggior parte dei casi- possiamo tristemente ricollegare dei nomi e cognomi che ne hanno determinato la genesi: l'omicidio di Spagnolo ed il d.l. n.717/1994; l'omicidio di Currò e il d.l. n.336/2001; l'omicidio di Raciti ed il d.l. n.8/2007; l'omicidio di Esposito ed il d.l. n.119/2014; l'omicidio di Belardinelli ed il d.l. n.53/2019. Tali interventi normativi hanno comportato una progressiva estensione dei presupposti applicativi del divieto di accesso, rendendo -nel contempo- l'ultras destinatario di una disciplina dotata di un carattere di assoluta specialità. Si asseriva che tale allontanamento dal baricentro dei principi fosse giustificato dalle peculiarità proprie della violenza da stadio, il cui contenimento richiedeva l'utilizzo di strumenti d'eccezione. Tuttavia, già agli inizi degli anni 2000, le tifoserie organizzate avvertivano: "leggi speciali, oggi per gli ultrà, domani per tutta la città".

Nel prosieguo di tale lavoro tentiamo, dunque, di comprendere le ragioni storiche e giuridiche che hanno portato il divieto di accesso a compiere un importante salto di qualità, passando dalla "periferia" al "centro" del nostro ordinamento. Infatti, tale istituto, mutuato dal contesto calcistico, si innesta nel tessuto urbano, al fine di tutelare il controverso "bene" della "sicurezza urbana". Quest'ultima ha assunto una progressiva centralità nel dibattito politico e pubblico a partire dagli anni '90, segnando l'inizio -anche nel nostro Paese- dell'ascesa di quell'ideologia securitaria che, in un perverso circolo vizioso, si nutrirà della "percezione" di insicurezza dei cittadini, alimentandola nello stesso tempo. Come si vedrà, lo slogan della "tolleranza zero" contro la microcriminalità e le *incivilities*, fatto proprio -fin da subito- dalle forze politiche di destra, affascinerà -in breve tempo- anche i partiti "progressisti", che quando governeranno avranno il (de)merito della primogenitura di politiche che daranno avvio ad un lungo processo di amministrativizzazione del diritto penale, in nome della "sicurezza urbana". Non è un caso, infatti, che il c.d. "pacchetto sicurezza" di Maroni sia di molto debitore a quei disegni di legge elaborati e mai approvati dal Governo Prodi II, che già contenevano un ampliamento del potere di ordinanza dei sindaci. La presente parte del lavoro, dunque, tenta di ricostruire gli snodi politici e giuridici che dagli anni '90 hanno portato, nel 2008, a quella "stagione delle ordinanze", caratterizzata da un'inflazione dei provvedimenti dei primi cittadini diretti a sanzionare ogni minima alterazione del "decoro" urbano. Una stagione che, com'è noto, subirà un arresto non per volontà politica ma per un intervento della Corte costituzionale (sentenza n.115/2011). Le istanze dirette alla tutela della

“sicurezza urbana”, infatti, non saranno mai sopite e troveranno nuovo vigore proprio con il d.l. n.14/2017, approvato dal Governo Gentiloni. In questo caso, come spesso avvenuto in passato sul medesimo tema, l’utilizzo della decretazione d’urgenza non trova la propria *ratio* nei dati oggettivi (la criminalità è, nei fatti, in calo) ma nell’esigenza di rispondere ad una “percezione” di insicurezza dei cittadini e di garantirne la necessaria “rassicurazione”. Sulla base di tali motivazioni, si effettua una giuridificazione della “sicurezza urbana”, tramite una definizione che la configura come bene giuridico “onnivoro”, non privo di venature estetiche (il “decoro”) e soggettivo-emozionali (la “vivibilità”)³. Ma soprattutto, per la sua tutela, si introduce nel nostro ordinamento il c.d. “Daspo urbano”, nella sua duplice forma di “ordine di allontanamento” disposto dall’organo accertatore e di “divieto di accesso” emesso dal questore. Un istituto che avrà come destinatari non più i “teppisti da stadio” ma quelle soggettività che animano le nostre città con dei comportamenti ritenuti, di volta in volta, pericolosi, immorali, incivili, pur non realizzando in alcuni casi alcuna violazione di legge. Il secondo capitolo, dunque, indaga ampiamente sulle novità introdotte dal suddetto decreto-legge del governo Gentiloni, per soffermarsi – successivamente- sulle ulteriori normative intervenute in materia di Daspo urbano. Quest’ultimo, infatti, nonostante la sua recente introduzione, sembra destinato a seguire la parabola del Daspo sportivo. Basti pensare al fatto che, in soli tre anni, sono intervenuti ben tre decreti-legge (n.113/2018; n.53/2019; n.130/2020) che ne hanno irrigidito fortemente la disciplina, estendendone i presupposti applicativi e prevedendo specifiche fattispecie incriminatrici in caso di violazione. In particolare, l’ultima “innovazione” legislativa del 2020 (c.d. decreto Lamorgese), che arriverà a prevedere la possibilità di applicare il Daspo urbano per il solo fatto di essere stati denunciati (*sic!*) per alcune tipologie di reato, prende le mosse -a detta dello stesso legislatore- da un tragico evento di cronaca: l’omicidio del giovane Willy Monteiro, in seguito ad una rissa verificatasi a Collevero nel settembre 2020. Il Daspo urbano rischia di rappresentare, insomma, la “scorciatoia” da utilizzare per dare delle risposte “simboliche” a problemi molto più complessi. Peraltro, una volta sdoganato il suo utilizzo in campi diversi da quello prettamente calcistico, vi è stato quasi l’affannarsi ad invocare il Daspo come mezzo utile per tutte le stagioni e tutte le materie (si veda, ad esempio, la

³ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, [“La sicurezza urbana ed i suoi custodi”](#), in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.226, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

proposta del c.d. Daspo “social”). Non si può negare, infatti, come molti subiscono la fascinazione di tale strumento, che contiene -in sé- la perversa forza evocativa del “confino”.

La nostra ricerca si pone anche l’obiettivo di indagare, più da vicino, la complessa architettura del Daspo urbano ed i problemi giuridici da essa posti. Si tratta di un lavoro che si è tentato di svolgere nel terzo capitolo della presente tesi, attraverso una analisi diacronica delle diverse misure previste dalla normativa. Si è partiti, dunque, dall’ordine di allontanamento (ex art.9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017) e dall’ossimoro da esso realizzato: l’essere una sedicente misura di prevenzione “atipica”, priva del necessario requisito dell’accertamento, in concreto, della pericolosità della condotta per la sicurezza pubblica (*rectius*: urbana). Si è, poi, evidenziato il rischio di una deriva patologica nell’utilizzo del c.d. mini-Daspo, analizzando alcune ordinanze prefettizie che hanno previsto un vero e proprio ordine di allontanamento “in bianco”. Infine, si sono indagate puntualmente le diverse forme di divieto di accesso previste dal d.l. n.14/2017, come successivamente modificato: il c.d. Daspo “semplice” e “da recidiva” (ex art.10, commi 2 e 3); il c.d. Daspo “antispaccio” (ex art.13); il c.d. Daspo “dai locali pubblici” (ex art.13 bis). Per ciascuna di tali categorie, si sono approfonditi gli elementi, soggettivi ed oggettivi, giustificativi dell’emanazione della misura e si sono sottolineate le maggiori problematiche derivanti dalle formulazioni legislative.

L’analisi critica di tali provvedimenti prosegue attraverso la ricerca di una possibile qualificazione giuridica dell’ordine di allontanamento e dei divieti di accesso, tentando un perenne confronto con i risultati raggiunti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione in materia di Daspo sportivo.

Non manca, inoltre, il raffronto con la disciplina delle misure di prevenzione “tipiche”, osservate -in particolare- alla luce delle censure effettuate dalla Grande Camera, della Corte Edu, nella nota sentenza “De Tommaso c. Italia” del 2017. Quest’ultima, infatti, ha fornito notevoli spunti di riflessione anche per la recente normativa del Daspo urbano, che potrebbe presentare dei profili di incompatibilità con l’art.2, paragrafo 3, del Protocollo IV della CEDU. Ciò a causa di tre principali motivi: (i) l’ampia discrezionalità di cui gode l’autorità amministrativa nell’applicazione di tali misure; (ii) l’incertezza riguardante la formulazione di alcune disposizioni che, non prevedendo con sufficiente precisione le condotte che possono portare al divieto di accesso, non consentono al destinatario di regolare la propria azione; (iii) l’incertezza riguardante il contenuto del

divieto di accesso (in particolare quando prende le forme del “divieto di stazionamento”) che si andrebbe a tradurre nell’indeterminatezza del fatto illecito consistente nella trasgressione del divieto.

Infine, sempre analizzando le sentenze della Corte Edu, abbiamo ripercorso quelle pronunce che hanno escluso l’applicabilità dell’art.6 della CEDU, nel suo *volét penal*, alle misure di prevenzione “tipiche” previste nel nostro ordinamento, non essendo queste ultime state ritenute “accuse penali” sulla base dei noti “criteri di Engel”. Riguardo a tale aspetto, tuttavia, abbiamo ritenuto di dare ampia rilevanza all’opinione parzialmente dissenziente espressa dal giudice portoghese Pinto De Albuquerque nella citata sentenza “De Tommaso” e, dunque, alla c.d. “truffa delle etichette”. Ci sembrava, infatti, che l’opinione di Albuquerque cogliesse a pieno i rischi insiti nell’amministrativizzazione del diritto penale, rendendo visibile quell’ “elefante nella stanza” rappresentato da misure denominate formalmente “amministrative” ma che, in realtà, condannano il destinatario a subire l’afflizione di una “pena”, senza il rispetto dei principi e delle garanzie proprie del diritto penale.

Nel presente lavoro, dunque, abbiamo dato ampio rilievo alle disquisizioni dottrinali e giuridiche relative all’ordine di allontanamento ed al divieto di accesso, necessari per comprendere le tensioni di tale normativa con i principi costituzionali e della CEDU, ma -nel contempo- abbiamo dato eguale approfondimento anche alla ricerca empirica in materia di Daspo urbano.

Volevamo, infatti, provare a capire come tali misure fossero state applicate nella prassi; quali soggetti avessero colpito; come l’ordine di allontanamento sia stato declinato nelle diverse città, in seguito alle modifiche effettuate nei regolamenti di polizia urbana, e come le città siano state da tali misure, a loro volta, modificate. Il quarto capitolo del presente lavoro è, pertanto, dedicato al tentare di rispondere a tali quesiti. Per fare ciò si è utilizzato il prezioso strumento dell’accesso civico generalizzato, di cui abbiamo testato il potenziale ed i limiti. Le istanze di accesso civico sono state rivolte tanto al Ministero dell’Interno quanto ad alcuni comuni (Milano, Genova, Roma, Napoli, Palermo), volendo raccogliere dei dati sull’applicazione del Daspo urbano a livello nazionale e locale.

Per quanto riguarda l’accesso civico rivolto al Ministero dell’Interno, i dati ottenuti si riferiscono al periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 ed il 30 settembre 2020, in cui risultano essere stati emanati ben 21.679 ordini di allontanamento e divieti di accesso diretti nei riguardi di 10.081 destinatari, con una evidente presenza di “pluridaspati”. Sulla

base di tale scenario si sono effettuate tre diversi tipi di indagine: (i) un'analisi quantitativa sulle diverse tipologie di provvedimenti emessi; (ii) un'analisi qualitativa sui soggetti colpiti (nazionalità, età e sesso); (iii) un'analisi temporale, geografica e, dunque, anche politica sulle misure disposte. Inoltre, abbiamo ritenuto necessario effettuare una breve panoramica sulla applicazione delle misure *de quibus* durante il peculiare periodo del c.d. “lockdown totale” (10 marzo-18 maggio 2020), che ha comportato delle stringenti misure di restrizione della libertà di circolazione su tutto il territorio nazionale, in seguito all'emergenza epidemiologica Covid-19. Dinanzi a città deserte ci saremmo aspettati un (quasi) azzeramento del numero di ordini di allontanamento e divieti di accesso emessi in tale arco temporale ma, come vedremo, così non è stato.

Sul livello locale sono stati, invece, analizzati i dati ottenuti dai comuni di Milano, Genova e Roma, non essendo stato dato esito positivo alle restanti istanze di accesso civico presentate. A riguardo, abbiamo, anzitutto, indagato le modifiche effettuate dai consigli comunali di tali città ai regolamenti di polizia urbana, funzionali ad estendere le “aree” in cui potrà trovare applicazione l'ordine di allontanamento. Rispetto a ciò, rilevanza è stata data al “caso-Roma” che ha ampliato notevolmente non solo i “luoghi” ma anche le “condotte” in base alle quali potrà essere disposto il c.d. mini-Daspo, così configurando una possibile violazione dell'art.9 del d.l. n.14/2017 e degli articoli 16 e 23 della Costituzione. In secondo luogo, per ciascuna città, abbiamo analizzato le diverse tipologie di provvedimenti emessi e, ove consentito dai dati ricevuti, l'anagrafe dei diversi soggetti colpiti. Il minimo comune denominatore dell'indagine riguardante tali comuni è la plastica rappresentazione delle c.d. “zone rosse”, che la misura del Daspo urbano ha contribuito a edificare all'interno dei nostri territori. “Zone rosse” che corrispondono, non a caso, al “centro” di tali metropoli ed in cui trovano applicazione la maggior parte dei provvedimenti. Ciò conferma come le misure *de quibus* siano strumento di controllo della mobilità di alcuni soggetti che devono essere “espulsi” dal cerchio più interno della città e relegati nelle periferie, lontano dallo sguardo di turisti e cittadini “perbene”, inseguendo -peraltro- obiettivi di “decoro” urbano chiaramente confliggenti con una visione universalistica di *welfare*.

Infine, nel quinto ed ultimo capitolo del presente lavoro abbiamo tentato di rispondere a due domande: (i) se fosse possibile effettuare una tipizzazione dei soggetti destinatari delle misure *de quibus*; (ii) quali fossero i rischi insiti nel processo di

amministrativizzazione del diritto penale.

Al primo quesito abbiamo cercato di dare risposta analizzando i dati derivanti dagli accessi civici effettuati e ricostruendo i prototipi dei soggetti maggiormente colpiti dal Daspo urbano, sulla base della nazionalità e del tipo di condotte censurate. I risultati di tale indagine hanno, nei fatti, dato ragione a quella parte della dottrina che aveva già evidenziato come i destinatari, in particolare dell'ordine di allontanamento, fossero criminologicamente predeterminati (occupatori di spazi pubblici, *clochard*, prostitute, soggetti che esercitino attività abusive di commercio o parcheggio) e riproponessero, in chiave moderna, "le categorie degli oziosi, dei vagabondi, dei soggetti che svolgono attività contrarie alla moralità pubblica ed al buon costume, presenti nella legge n.1423/1956, che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988"⁴.

Per quanto concerne il secondo quesito, in considerazione del fatto che tali misure siano formalmente denominate come "amministrative" ma incidano sui diritti fondamentali dei destinatari, abbiamo ritenuto necessario sottoporre la relativa disciplina al vaglio dei principi (tassatività e determinatezza; offensività; ragionevolezza) e delle garanzie proprie del diritto penale, concludendo che entrambi tali aspetti siano stati elusi. In secondo luogo, abbiamo evidenziato come, nella normativa del Daspo urbano, rischino di non trovare applicazione neanche quelle -pur minime- garanzie previste in materia di procedimento amministrativo e di misure di prevenzione "tipiche". Tutti aspetti che contribuiscono a delineare il carattere di assoluta specialità della normativa in commento. L'epilogo di questo lavoro è, in conclusione, di molto debitore al pensiero di Luigi Ferrajoli. Ci siamo chiesti, infatti, se tramite l'introduzione del Daspo urbano, non si siano violate entrambe le dimensioni di quella "sfera dell'indecidibile" ("*il non decidibile*" ed il "*non decidibile che non*") delineata dall'illustre giurista come conseguenza dei limiti e dei vincoli imposti dalla nostra Costituzione⁵. Infatti, si potrebbe ipotizzare che il legislatore tramite la disciplina del divieto di accesso: (i) da un lato, sia venuto meno al suo "obbligo di non fare", utilizzando il diritto punitivo contro, nella maggior parte dei casi, delle condotte prive di offensività ed attuate da individui che si trovano in condizioni di marginalità; (ii) dall'altro abbia disatteso il "dovere pubblico di fare", non

⁴ Marco Pelissero, "La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?", in "Diritto penale e processuale", Rivista, fasc. n.7/2017, p.848.

⁵ Luigi Ferrajoli, "Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale", Bari, Laterza, seconda edizione 2000, pp.901-902. Il riferimento alla c.d. "sfera dell'indecidibile" viene effettuato da Ferrajoli anche in un'altra sua opera: "Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana", Bari-Roma, Laterza, 2011, p.3.

predisponendo per tali soggettività delle politiche sociali adeguate.

Ancora una volta è Ferrajoli ad indicarci la prospettiva cui tendere dinanzi ad ogni violazione della “sfera dell’indecidibile”. Se è vero che “un diritto non esercitato o non difeso è destinato a deperire e alla fine a soccombere”⁶, l’orizzonte cui aspirare non può non essere quello di una “lotta per i diritti”⁷, che abbia la forza di riportare al centro del dibattito pubblico e politico l’esigenza impellente di un “diritto penale minimo” e di uno “Stato sociale massimo”⁸.

A riguardo sia consentita una breve postilla personale, che si spera possa spiegare la motivazione profonda alla base di questo lavoro. Chi scrive ha avuto la fortuna di partecipare alle attività di una associazione che svolgeva assistenza legale negli anfratti più bui della città di Roma, in baraccopoli create ai margini della nostra metropoli e popolate da un’umanità variegata, fatta di italiani e stranieri, tutti accomunati dalla privazione tanto dei loro diritti di libertà quanto dei loro diritti sociali. Uomini e donne che sanno bene cosa significhi fare i conti con un diritto profondamente ingiusto e dover, quotidianamente, intraprendere una battaglia per la propria sopravvivenza. Questi uomini e queste donne sono, nei fatti, i destinatari privilegiati del Daspo urbano, che sarebbe l’ennesimo meccanismo legislativo funzionale ad una loro ulteriore esclusione. Il sentire l’urgente bisogno di una “lotta per i diritti” deriva, in larga parte, da questa esperienza. Solo tramite un esercizio di realismo si può tentare di realizzare l’irrinunciabile utopia del “diritto penale minimo” e dello “Stato sociale massimo”, che non può rimanere relegata in disquisizioni teoriche.

Troppi, infatti, sono coloro che subiscono, ogni giorno, sui propri corpi, le conseguenze di un “diritto penale massimo” e di uno “Stato sociale minimo”. Da qui la necessità di recuperare il baricentro dei nostri principi fondamentali e di contrapporre alla controversa costruzione del “diritto alla sicurezza” la necessaria prospettiva della “sicurezza dei diritti”.

⁶ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.989.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, p.907.

CAPITOLO 1 - IL D.A.SPO., GENESI DI UNA MISURA CONTROVERSA

1.1. LA STRAGE DELL'HEYSEL E LA LEGGE N.401/1989

Erano le 19.20 del 29 maggio 1985, nello stadio Heysel di Bruxelles si stava per disputare la finale della Coppa dei Campioni Juventus-Liverpool, gli ultras inglesi cominciarono a spingere verso il settore Z dove si trovavano i tifosi italiani, cercando il cosiddetto “*take an end*” (“prendi la curva”). Quello che successe dopo rimase per sempre nella storia del calcio come una macchia indelebile: trentanove uomini e donne morirono, non in una guerra ma per una partita di calcio.

Se si vuole tentare di trovare la genesi della normativa sul D.A.SPO. (Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive) bisogna guardare alla strage dell'Heysel, che sconvolse non solo il nostro Paese ma l'intera Europa.

Il giorno dopo il massacro, le prime pagine dei giornali italiani erano tutte dedicate a quella tragedia: “Terrificante! I selvaggi teppisti del Liverpool aggrediscono i tifosi della Juve”⁹; “Massacro per una coppa”¹⁰; “Un delitto dei barbari e degli incapaci”¹¹. Le colpe dell'evento furono subito attribuite, principalmente, a tre fattori: ai violenti ultras del Liverpool, all'incompetenza della polizia belga¹² ed alle carenze strutturali dello stadio.

Interessante è evidenziare come i quotidiani descrivevano i tifosi inglesi, tracciando il prototipo del cosiddetto “*hooligan*”¹³ :

“tra quella parte di tribuna occupata da una minoranza di italiani e da una folla preponderante di liverpoollesi, tre sparuti impotenti poliziotti belgi. Eccitati dall' odio, di cui si conoscono capaci come pochi al mondo, e ancora dall' alcol, di cui sono

⁹ Titolo di apertura del “*Corriere dello Sport - Stadio*”, 30 maggio 1985.

¹⁰ Titolo di apertura del “*Corriere della Sera*”, 30 maggio 1985.

¹¹ Candido Cannavò, articolo sulla “*Gazzetta dello Sport*”, 30 maggio 1985.

¹² “La polizia belga è giunta sempre più in forze ma, ahimè, troppo tardi. [...] Gli italiani hanno a lungo insultato i poliziotti belgi troppo inferiori al loro compito: il minimo insulto era <<“buffoni!”>>”, Gianni Brera, “[Una colpa che pesa su tutti](#)”, articolo di fondo su “*La Repubblica*”, 30 maggio 1985, disponibile online sul sito del quotidiano, www.repubblica.it

¹³ “Denominazione dei tifosi più violenti delle squadre di calcio, specialmente inglesi, organizzati in bande teppistiche giovanili”, definizione di “*hooligan*” in “*Treccani*”, disponibile sul sito online dell'istituto, www.treccani.it. “Il termine inglese e oramai internazionale *hooligan* –“teppista”- provrebbe da una temuta quanto fantasmatica gang giovanile irlandese dell'East End londinese, la Hooley's Gang, formata soprattutto dai numerosi e vivaci figli della sunnominata signora O'Hooley”, Valerio Marchi, “Il derby del bambino morto. Violenza ed ordine pubblico nel calcio”, Edizioni Alegre, Roma, 2014, pag. 170.

tragicamente avidi fino all' incontinenza più smaccata, non meno di cento mascalzoni si sono scatenati lanciando mattoni sassi e bottiglie. Il fuggi fuggi è stato accorante”¹⁴. Sempre con lo stesso tenore, il giornalista, Candido Cannavò, scriveva: “non c'era nulla da scoprire, non esiste l'attenuante del fattore-sorpresa. Da almeno un decennio, i *commandos* delinquenziali del Liverpool o del Manchester terrorizzano l'Europa. Abbiamo anche noi le nostre frange di tifosi-delinquenti (e molti magari erano a Bruxelles), ma non c'è nessuna violenza organizzata nel mondo che possa reggere il confronto con quella inglese”¹⁵.

Oltre alla violenza degli *hooligans*, sul patibolo finirono anche gli organizzatori di quell'incontro calcistico, come evidenziato dall'articolo del giornalista, Gianni Rocca, comparso pochi giorni dopo la strage su “*La Repubblica*”: “quali garanzie hanno richiesto, quali controlli hanno esercitato i dirigenti del calcio europeo per uno spettacolo sul quale pesava tanta e ben conosciuta tensione? Era Bruxelles la sede adatta? Era quello stadio sufficientemente capiente? Quali misure di polizia sono state sollecitate, ben conoscendo i tristi bilanci di precedenti manifestazioni? O gli uomini che dirigono l'Uefa credono che i loro compiti si esauriscano nei sorteggi? [...] Oggi, anche i dirigenti dell'Uefa debbono rispondere di quei morti, i grandi dimenticati della tragedia. Troppo facile, dopo, scaricare ogni colpa sulle autorità belghe. Che indubbiamente esistono, eccome. Chi pagherà a Bruxelles per l'inadeguatezza delle forze di polizia, incapaci e impotenti? Chi dovrà rispondere della mancata "strategia" nei compiti dell'ordine

¹⁴ Gianni Brera, “[Una colpa che pesa su tutti](#)”, articolo di fondo su “*La Repubblica*”, 30 maggio 1985, disponibile online sul sito del quotidiano, www.repubblica.it

¹⁵ Candido Cannavò, articolo sulla “*Gazzetta dello Sport*”, 30 maggio 1985. Prospettiva, in parte, diversa è quella sottolineata dallo scrittore inglese, Nick Hornby: “per tutto il corso del 1985 il nostro calcio si era inesorabilmente mosso in quella direzione. C’era stato l’incredibile disordine del Millwall a Luton, dove la polizia era stata messa in fuga [...]; c’era stato anche il disordine della partita Chelsea-Sunderland, quando i tifosi del Chelsea avevano invaso il terreno da gioco attaccando i calciatori. Questi incidenti erano accaduti a distanza di poche settimane l’uno dall’altro, ed erano solo la punta dell’iceberg. L’Heysel stava arrivando, com’è inevitabile che arrivi il Natale. Ciò che sorprese è che la causa di tutte quelle morti fu qualcosa di tanto innocuo quanto una carica, esercizio che almeno la metà dei giovani tifosi inglesi praticava, e che non aveva altro scopo se non quello di spaventare i tifosi avversari e di divertire chi correva. I tifosi della Juventus, molti dei quali erano uomini della media borghesia, non sapevano di quest’abitudine, e d’altronde perché mai avrebbero dovuto? Non conoscevano il complicato comportamento del pubblico inglese, che noi altri avevamo assorbito senza accorgercene. Quando videro una schiera di hooligan inglesi urlanti cominciare a correre verso di loro, si fecero prendere dal panico e si precipitarono verso l’estremità del loro settore. Crollò un muro, e nel caos che seguì la gente morì schiacciata. Fu un modo orribile di morire [...]. Alcuni dei tifosi del Liverpool arrestati più tardi devono essersi sentiti sinceramente sconcertati. In un certo senso, il loro reato era solo quello di essere inglesi: le abitudini della loro cultura, tolte dal loro contesto ed esportate in un luogo in cui non venivano capite, uccidevano le persone”. Nick Nornby, “Febbre a 90”, Ugo Guanda Editore S.p.A., Parma, decima edizione Le Fenici Tascabili, marzo 2008, pagine 152-153.

pubblico, priva addirittura di quell' elementare norma di sicurezza, oramai unanimemente accettata, che impone la divisione "fisica" fra le due schiere di sostenitori?"¹⁶.

Un tentativo di risposta alle problematiche emerse con la strage dell'Heysel venne data dal Consiglio d' Europa che, il 19 agosto del 1985, elaborò la Convenzione europea di Strasburgo "sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive"¹⁷.

Si tratta di una Convenzione che si articola in tre punti principali: prevenzione, cooperazione e repressione. Infatti, da un lato si impartiscono delle direttive per la progettazione degli stadi, in modo da garantire un adeguato "controllo della folla" e si potenzia la collaborazione operativa tra forze dell'ordine; dall'altro lato si richiede ai singoli Stati di "adottare una legislazione che commini pene appropriate o, all'occorrenza, provvedimenti amministrativi appropriati alle persone riconosciute colpevoli di reati legati alla violenza o ai disordini degli spettatori" (art.3, comma 1, lettera c) ed, inoltre, si invitano le Parti a prevedere una normativa in grado di impedire l'accesso degli "istigatori di disordini potenziali o noti" negli stadi (art. 3, comma 4, lettera d).

Il Daspo, dunque, trova la propria genesi in un accordo internazionale e fa ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 6 della legge n.401/1989¹⁸ che subirà, negli anni, una continua evoluzione in seguito ad interventi sia della giurisprudenza costituzionale sia del legislatore.

Il testo originario dell'art. 6 della legge n.401/1989 si articolava in soli due commi e prevedeva che l'autorità di pubblica sicurezza potesse ordinare il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche in tre casi: "alle persone che vi si rechino con armi improprie o che siano state condannate o che risultino denunciate per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasioni o a causa di manifestazioni sportive o che, nelle stesse circostanze, abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o con scritte" (art. 6, comma 1). Inoltre, in caso di violazione al divieto di cui al 1

¹⁶ Gianni Rocca, "[Una coppa da restituire](#)" su "*La Repubblica*", 31 maggio 1985, disponibile online dell'archivio storico del quotidiano, , www.repubblica.it

¹⁷"Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio", aperta alla firma a Strasburgo il 19/08/1985, entrata in vigore il 01/11/1985, ETS n.120. Ratificata dall'Italia il 08/11/1985.

¹⁸Il disegno di legge "interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizione agonistiche" è stato presentato dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia, Vassalli, il 14 novembre del 1987.

comma, era previsto l'arresto del contravventore da tre mesi ad un anno (art. 6, comma 2).

Per molti decenni, il Daspo resterà relegato solo all'ambito sportivo. Tuttavia, nel 2017¹⁹, il legislatore introduce una forma inedita di ordine di allontanamento e di divieto di accesso, applicabile nel contesto urbano e diretta nei riguardi di quelle soggettività aventi delle condotte che, pur non integrando in alcuni casi delle violazioni di legge, sono ritenute contrarie al decoro e alla vivibilità delle città.

Il divieto di accesso, dunque, diviene una misura giuridica polimorfa: nata per contrastare i fenomeni di violenza nell'ambito delle manifestazioni sportive, muta i suoi connotati per adeguarsi alle nuove esigenze di tutela di una sicurezza urbana che si atteggia, sempre più, come “bene giuridico onnivoro”²⁰.

Per comprendere appieno le analogie e le differenze tra il divieto di accesso alle manifestazioni sportive ed il cosiddetto “Daspo urbano” e per provare a delineare delle linee di tendenza che potrebbero, in futuro, interessare quest'ultimo; risulta importante analizzare le innumerevoli evoluzioni che hanno riguardato la disciplina del divieto di accesso alle manifestazioni sportive.

A tal proposito bisogna evidenziare come, se il Daspo entra nel nostro ordinamento con una legge ordinaria, le successive modifiche risultano tutte frutto di interventi emergenziali che assumono la forma dei decreti-legge. Una stratificazione normativa che ci parla di un uso emotivo e fortemente simbolico della legislazione d'urgenza, che assumerà i connotati di una risposta, spesso, impulsiva ai fatti di cronaca.

1.2. IL D.L. N.122/1993: IL DASPO PER I CRIMINI D'ODIO

Agli inizi degli anni '90 i fenomeni dell'antisemitismo e del razzismo assumono una nuova portata nel panorama italiano e ciò non risparmia neanche le curve degli stadi.

¹⁹Decreto-legge del 20 febbraio 2017, n.14 “disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, convertito con modificazioni dalla legge del 18 aprile 2017, n.48.

²⁰ Carlo Ruga Riva, “[Il d.l. in materia di sicurezza della città: verso una repressione urbi et orbi?](https://www.dirittopenaleuomo.org/)” in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, Fascicolo 3/2017, p.272, disponibile sul sito della rivista, <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/>.

“L’intolleranza antimeridionale (presente da qualche decennio nelle regioni del nord) è stata affiancata da alcune forme di insofferenza in varie zone d’Italia nei confronti della crescente presenza di immigrati provenienti dai paesi dell’Africa centro-settentrionale. Questa ostilità ha dato luogo a numerosi episodi di violenza e di mobilitazione di cittadini contro l’insediamento degli immigrati di colore, oltre che contro l’insediamento di nomadi nelle periferie di alcune città. [...] In quello stesso periodo, vale a dire nell’arco di tempo fra il febbraio e il marzo del 1990, si è verificata una serie di episodi anti-ebraici che si collegavano esplicitamente al linguaggio razzista anti-nero. Questi episodi (volantini, telefonate, scritte murali, lettere e biglietti di minaccia, striscioni) di volta in volta accomunavano neri, zingari ed ebrei negli insulti, nelle minacce di sterminio e nell’indicazione della necessità di cacciarli fuori dall’Italia. Spesso la matrice politica era dichiaratamente nazista. [...] Un altro ambito in cui il razzismo contro i neri, l’intolleranza contro i meridionali e l’anti-ebraismo si sono trovati di volta in volta accomunati è il tifo sportivo, e in particolar modo quello calcistico. Gli stadi di Milano, Torino, Verona, Bergamo, Napoli, Firenze, Perugia, Bari sono stati [...] teatro di fanatismo e di piccola criminalità: dagli slogan agli striscioni, dalle risse ai colpi di spranga ai pestaggi. In questa temperie si inserisce una serie di episodi, tutt’altro che nuovi ma ora più numerosi, riferiti agli ebrei, quali slogan, scritte murali e striscioni. In essi gli insulti ai tifosi e alle squadre avversarie si arricchiscono del termine <<ebreo>> usato come epiteto caratterizzante in negativo i <<nemici> e talvolta le persecuzioni anti-ebraiche vengono indicate quale modello da imitare”²¹.

Per comprendere il clima dell’epoca si possono citare alcuni episodi di razzismo ed antisemitismo che si cominciarono a verificare con maggior frequenza a partire dalla fine degli anni ’80 nel mondo del calcio: “nel luglio del 1989 gli Hooligans-Teddy Boys dell’Udinese salutano l’acquisto del giocatore israeliano Ronny Rosenthal con scritte come “Rosenthal Go Home”, “Rosenthal vai al forno”, “Via gli ebrei dal Friuli”²²; nel marzo 1990, a Milano, un tifoso interista espone uno striscione nazista sugli spalti di San Siro: “Hitler: con gli ebrei anche i napoletani”²³; nel novembre del 1990, a Pisa, viene

²¹ Adriana Goldstaub, “L’antisemitismo in Italia. Una lettura della documentazione raccolta dalla Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea tra il 1986 ed il 1990”, in *Rassegna Mensile di Israel*”, Vol. LVI –terza serie-1990, pagine 266-267.

²² Valerio Marchi “Ultrà, le sottoculture giovanili negli stadi d’Europa”, prima edizione in “Hellnation”, giugno 2015, Roma, pag. 127.

²³ Emanuela Audisio “[I ragazzi della curva Hitler](https://www.repubblica.it)”, articolo dell’8 novembre 1992, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>.

picchiato dai giocatori e coperto di insulti razzisti l'arbitro nigeriano, Nicholas Ekwueme²⁴; nel giugno del 1992, gli ultras laziali contestano l'acquisto del giocatore, nero ed ebreo, Aron Mohammed Winter, con la scritta in tedesco "Winter raus" (Winter "fuori") ed annessa svastica²⁵.

Non stupisce, dunque, che il d.l. n.122/1993, emanato dal Governo Amato I²⁶, convertito con modificazioni -sotto il nuovo Esecutivo guidato da Ciampi²⁷-dalla legge n.205/1993 (c.d. "Legge Mancino")²⁸ e nato dall'esigenza di dotare l'ordinamento di "strumenti più efficaci per la prevenzione e la repressione di ogni forma di intolleranza, violenza xenofoba o antisemita, nell'intento di contrastare sul nascere il fenomeno e di reciderne le tendenziali potenzialità di espansione"²⁹, intervenga anche in tema di manifestazioni sportive.

In particolare, la normativa estende l'ipotesi di applicazione del Daspo nei confronti di coloro che si rechino negli stadi con emblemi o simboli di organizzazioni o associazioni aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi³⁰. Inoltre, nel caso di persone denunciate o condannate per reati concernenti la diffusione di idee fondate sulla superiorità o l'odio razziale, l'incitamento a commettere atti di violenza per motivi razziali, la partecipazione ad organizzazioni che incitano alla discriminazione; per i delitti di genocidio; per reati aggravati dall'odio razziale e nel caso di persone sottoposte a misure di prevenzione perché ritenute dedite alla commissione di reati che mettono in pericolo la sicurezza pubblica, si applica il divieto di accesso alle manifestazioni sportive per una durata di cinque anni, salvo che venga emesso un provvedimento di archiviazione, sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento, provvedimento di revoca della misura o salvo il caso in cui venga concessa la riabilitazione³¹.

²⁴ Ibidem

²⁵ Alessandra Baduel e Stefano Boldrini "«<<Winter raus>>, razzismo da stadio: gli ultrà contro il neoacquisto della Lazio: «<<Ebreo e negro>>», articolo comparso sul quotidiano "l'Unità", del 10 giugno 1992; pag.10.

²⁶ Il Governo Amato I durò in carica dal 28/06/1992 al 28/04/1993.

²⁷ Il Governo Ciampi durò in carica dal 28/04/1993 al 10/05/1994.

²⁸ Decreto-legge 26 aprile 1993, n.122 "misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa", convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 1993, n.205.

²⁹ Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n.122/1993, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, sito della Camera dei Deputati, www.camera.it, (ultimo accesso: 27/10/2019).

³⁰ Art. 2, comma 2, del d.l. n.122/1993, convertito con modificazioni dalla legge n.205/1993.

³¹ Art. 2, comma 3, del d.l. n.122/1993, convertito con modificazioni dalla legge n.205/1993.

Quest'ultima previsione sembra voler rispondere alla germinazione dell'estrema destra nelle curve, che inizia a verificarsi verso la seconda metà degli anni '80. Si tratta di una sempre maggiore fascinazione che, pur non dando vita ad una vera e propria forma di militanza, si traduce in una adesione di alcune tifoserie ad uno stile sessista, violento e xenofobo, che si manifesta non solo sugli spalti ma anche al di fuori: "21 gennaio 1992 un gruppo di giovani Viking della Lazio aggredisce a Roma, al parco di Colle Oppio, due extracomunitari; il 5 febbraio, sempre a Roma, la polizia scopre un covo di hooligan laziali pieno di bandiere naziste ed armi improprie; il 4 marzo, ancora a Roma, due ultrà vengono denunciati per apologia di fascismo"³².

A distanza di trent'anni, il razzismo e l'antisemitismo nelle curve non sembrano essere stati sradicati. I cori contro i giocatori neri, le bandiere con svastiche e croci celtiche, i riferimenti all'olocausto diretti nei riguardi delle squadre avversarie sono, purtroppo, una costante di molte partite.

Rimane, dunque, il dubbio che gli strumenti di repressione, ulteriormente perfezionati negli anni successivi, si siano rivelati inefficaci; non cogliendo la complessità di un fenomeno che si muove dentro tutta la società odierna, spesso alimentato dagli stessi attori istituzionali.

1.3. L'OMICIDIO DI SPAGNOLO ED IL D.L. N.717/1994

Il decreto-legge n.717 del 22 dicembre del 1994³³, ultimo atto del Governo Berlusconi I³⁴, è strettamente collegato agli episodi di violenza che si verificarono nel novembre di quell'anno durante la partita Brescia-Roma, nei quali fu gravemente ferito il vicequestore di Brescia, Giovanni Selmin.

³² Valerio Marchi "Ultrà, le sottoculture giovanili negli stadi d'Europa", prima edizione in "Hellnation", giugno 2015, Roma, pagine 127-128.

³³ Decreto-legge 22 dicembre 1994, n.717, "misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche", convertito con modificazioni dalla legge del 24 febbraio 1995, n.45.

³⁴ Il Governo Berlusconi I rimase in carica dall'11 maggio del 1994 al 17 gennaio del 1995. Il 22 dicembre del 1994, il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, salì al Quirinale per rassegnare le proprie dimissioni. Il Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, accettò le dimissioni e diede il mandato per la costituzione del nuovo Esecutivo a Lamberto Dini. Il Governo Dini, secondo ed ultimo della XII legislatura, rimase in carica dal 17 gennaio del 1995 all'8 maggio del 1996.

La maggior parte dei giornali, il giorno successivo, si concentra sull'accaduto: "Cresce l'onda del teppismo"³⁵; "Ultras scatenati, sangue allo stadio"³⁶; "Brescia, il calcio è finito"³⁷.

L' "Osservatore Romano" invita a fermare il campionato contro il "teppismo da stadio"; richiedendo, inoltre, alla Federazione ed alle società di intensificare gli sforzi per frenare le violenze durante le manifestazioni sportive³⁸.

Il sindacato di polizia, Siulp, accusa le società di "continuare a coprire i violenti"³⁹ e richiede che ai questori siano dati maggiori poteri, anche con riferimento al rinvio delle partite ritenute pericolose per l'ordine pubblico⁴⁰.

Peraltro, il fatto che l'incontro Brescia-Roma fosse ad alto rischio era stato preannunciato da Maurizio Marinelli, direttore del Centro Studi per la Pubblica Sicurezza: "un pomeriggio di battaglia e di follia che poteva e doveva essere evitato, a causa del quale un poliziotto versa in gravissime condizioni. Brescia-Roma era stata annunciata come partita a rischio per vecchie ruggini tra due tifoserie che si distinguono per frange di scatenati facinorosi. L'avevano predetto deliranti fax anonimi giunti da Roma in settimana; l'aveva affermato Maurizio Marinelli [...] facendo presente che sarebbe stato opportuno un rinvio della partita data la concomitanza delle elezioni amministrative, che avrebbe impedito di schierare tutti gli uomini necessari. E partita a rischio è stata. Non era tuttavia stato previsto che i circa trecento ultras venuti in treno da Roma si fossero preparati per una guerra assurda e folle"⁴¹.

Fin da subito emerge dalle indagini una premeditazione nel raid di Brescia, realizzato da esponenti dell'estrema destra della tifoseria romana con l'intento da un lato di affermare

³⁵ Gian Paolo Ormeazzo, "Cresce l'onda del teppismo", articolo comparso su "La Stampa" del 21 novembre 1994.

³⁶ Titolo di un articolo, comparso sulla prima pagina del "Corriere della Sera" del 21 novembre 1994.

³⁷ Enrico Currò, "[Brescia, il calcio è finito](https://www.repubblica.it)", articolo del 21 novembre 1994, in archivio del sito online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>.

³⁸ Maurizio Crosetti, "[Coraggio, fermiamo le partite](https://www.repubblica.it)", articolo del 22 novembre 1994, in archivio del sito online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>.

³⁹ Enrico Currò, "[Brescia, il calcio è finito](https://www.repubblica.it)", articolo del 21 novembre 1994, in archivio del sito online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>.

⁴⁰ Edoardo Piovani "Guerriglia a Brescia", articolo sul "Messaggero" del 21 novembre 1994.

⁴¹ "Brescia, la guerriglia era annunciata" sul "Corriere della Sera" del 21 novembre 1994.

l'egemonia del loro gruppo all'interno della curva e dall'altro di ricattare la società della Roma per aver fatto venir meno i vantaggi prima elargiti agli ultras⁴².

In particolare, balzano agli onori della cronaca le figure di Maurizio Boccacci e Giuseppe Meloni, indagati e poi condannati per i fatti di Brescia⁴³; entrambi leader del "Movimento politico occidentale", gruppo neonazista disciolto dalla legge Mancino e da cui nacque la frangia "Opposta Fazione" all'interno della tifoseria giallorossa⁴⁴. Meloni era, inoltre, stato candidato ed eletto consigliere nella circoscrizione del centro storico di Roma con il Movimento Sociale Italiano⁴⁵ e ciò portò Gianfranco Fini, coordinatore di AN, a prendere le distanze dall'accaduto, dichiarando: "oggi AN è la peggior nemica di queste frange di teppismo metropolitano. E io non tollero nessuna ambiguità nel nostro rapporto con loro"⁴⁶.

Mentre i vertici del calcio sono presi in diatribe attinenti al rapporto con i tifosi, con l'ex Presidente della Roma, Ciarrapico, intento a dare del "bugiardo" al Presidente del Coni, Pescante, per le sue dichiarazioni sul fatto che la vecchia gestione della società regalava 418 biglietti agli ultras ogni domenica⁴⁷; la linea dura del Governo non si fa attendere.

Infatti, il Ministro dell'Interno, Maroni, non esita a definire gli autori delle violenze dei "veri e propri criminali", aggiungendo che "da criminali saranno trattati". Inoltre, annuncia una modifica alla legge n.401/1989, con l'introduzione dell'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia durante l'orario delle manifestazioni sportive per coloro che sono sottoposti a Daspo ed un inasprimento delle pene⁴⁸.

⁴² Enrico Currò, "[Firma fascista sugli incidenti di Brescia](https://www.repubblica.it)", articolo del 28 novembre 1994, nell'archivio del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

⁴³ "[Incidenti di Brescia-Roma: 11 condanne](https://www.gazzetta.it)", articolo del 6 gennaio 1998, nell'archivio del sito online "*La Gazzetta dello Sport*", <https://www.gazzetta.it>.

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Enrico Currò, "[La Nazionale degli ultras neri](https://www.repubblica.it)", articolo del 29 novembre 1994, nell'archivio del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

⁴⁶ "[A Brescia convalidati gli arresti](https://www.repubblica.it)", articolo del 1° dicembre 1994, nell'archivio del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Mario Riccio, "La cura di Maroni: <<ultras criminali, pene più severe>>", articolo comparso sul giornale "*L'Unità*" del 23 novembre 1994.

Ecco, dunque, la genesi del d.l. n.717/1994 che, come evidenzia la relazione illustrativa alla legge di conversione, “trae motivo da recenti gravi episodi di violenza, che hanno suscitato vivo allarme e preoccupazione nell’opinione pubblica”⁴⁹

Tuttavia, proprio durante la discussione della legge di conversione, a pochi giorni dalla nascita del nuovo Governo Dini, un altro fatto di cronaca scuote il calcio italiano: il 29 gennaio 1995, prima della partita Genoa-Milan, viene ucciso con una pugnalata il tifoso genoano, diciannovenne, Vincenzo Claudio Spagnolo. Il responsabile sarà individuato nel diciottenne, ultrà milanista, Simone Barbaglia; successivamente condannato a quattordici anni e otto mesi di reclusione⁵⁰.

Nel corso del processo, Barbaglia sarà definito da una perizia del Tribunale “psicologicamente fragile, immaturo, ansioso e facilmente influenzabile”; secondo la pubblica accusa il mandante morale dell’omicidio doveva essere ritenuto Carlo Giacomini, all’epoca dei fatti trentunenne e capo delle Brigate Rossonere 2, “il gruppo scissionista che aveva il controllo di una parte della curva del Milan, grazie anche al business della vendita dei biglietti, che arrivavano direttamente dalla società”⁵¹

In ogni caso, il giorno dopo l’omicidio di Spagnolo, dalle prime pagine dei giornali si richiede la sospensione del campionato: “Fermiamoci: il calcio deve dare un segnale forte, chiudere per una domenica”⁵²; “Non giochiamo più”⁵³ “Pochi violenti vogliono distruggere il calcio che non sa come difendersi: fermateli!”⁵⁴.

In effetti, il presidente del Coni, Pescante, decide di dar vita ad una domenica senza sport: “Il calcio si ferma, si fermano anche gli altri sport [...] Non era mai successo, se non in guerra”⁵⁵.

Non concorda con il provvedimento il Presidente della Figc, Matarrese: “Pescante sceglie lo stop, Matarrese subisce. Nella scala delle sensibilità, il presidente della federazione

⁴⁹Relazione al decreto-legge n.717/1994, sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, ultima consultazione effettuata il 27/10/2019.

⁵⁰ “[Barbaglia, ecco l’ultima sentenza, 14 anni per l’omicidio Spagnolo](https://www.repubblica.it)”, articolo del 17 giugno 2000, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>.

⁵¹ Enrico Curro, “[Il <<chirurgo>> delle Brigate rossonere: <<mai più in curva, dimenticatemi>>](https://www.repubblica.it)”, articolo del 30 gennaio 2005, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

⁵² Titolo di prima pagina della “Gazzetta dello Sport” del 30 gennaio 1995.

⁵³ Titolo di prima pagina del “Manifesto” del 31 gennaio 1995.

⁵⁴ Titolo di prima pagina del “Corriere dello Sport” del 30 gennaio 1995.

⁵⁵ Giuseppe Smorto, “[Salvate il calcio, fermate l’odio](https://www.repubblica.it)”, articolo del 31 gennaio 1995, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

occupa da ieri il gradino più basso [...]. E Pescante ha per la prima volta usato il suo potere: la Federcalcio non è un sultanato, obbedisca. Naturalmente non basta. Forse non servirà. Ma è una battaglia, quella di Pescante, che non si ferma qui. La partita pericolosa va giocata a porte chiuse. Le società vanno punite nell' incasso, gli ultras nel loro macabro rito domenicale”⁵⁶.

Ancora una volta le società vengono accusate di favorire i tifosi violenti: “patetici e irritanti apparivano domenica i distinguo di certi dirigenti calcistici per difendere questo teppismo organizzato ed escluderne ogni responsabilità negli incidenti. Quando è fatto notorio che i capi dei cosiddetti "ultras" sono praticamente a ruolino paga delle società, sono parassiti che hanno conquistato un enorme potere ricattatorio”⁵⁷.

A richiedere una normativa più repressiva ed un diverso ruolo dei media è, inoltre, l’“Osservatore Romano”: “è il momento di prendere decisioni anche impopolari e approvare una legge che impedisca ai teppisti di andare allo stadio. Si è preso tutto troppo sul serio facendo sì che una semplice partita diventasse questione di vita o di morte. Anche gli organi di informazione hanno fatto la loro parte”⁵⁸.

Uno degli accadimenti più importanti che seguirono l’omicidio del giovane Spagnolo è lo storico incontro, a porte chiuse, tra quattrocento ultras delle tifoserie organizzate di trentotto città.

Il 5 febbraio del 1995, infatti, centinaia di ultras da tutta Italia si radunano a Genova per siglare un patto di pace, firmando un comunicato dal titolo eloquente “basta infami, basta lame”⁵⁹, in cui si afferma la necessità di rispettare determinate regole di comportamento, con la messa a bando di chi alle mani nude preferisce le lame.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Paolo Garimberti, “Giocare a porte chiuse”, articolo del 1° febbraio del 1995, nell’archivio del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁵⁸ Eugenio Capodacqua e Aligi Pontani, “Domenica di silenzio per lo sport”, articolo del 31 gennaio 1995, nell’archivio del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁵⁹ “Domenica Vincenzo Spagnolo un ultras del Genoa è morto. L’ennesimo assurdo agguato ci fa dire basta. Basta con questi, che ultras non sono, che cercano proprio a spese del mondo ultras di fare notizia, di diventare grandi ignorando il male fatto (come in questo caso irreparabile). Basta con le infamate di 20 contro 2 o 3 o di molotov e coltelli. “ULTRA”, alla ripresa del campionato ci aspetta un altro periodo durissimo, la polizia ora ha carta bianca, gli unici davvero che ci rimetteranno saremo noi, che con questi vili comportamenti non abbiamo nulla da spartire. Ora se davvero vivere ultras è un modo di vivere, tiriamo fuori le palle. Se altre volte ci siamo girati, pensando che in fondo erano problemi altrui, ora gridiamo forte basta. L’alternativa non c’è? Ci troveremo tra poliziotti che aspettano solo di vederci finiti e questi luridi che fregandosene di tutto e di tutti continueranno con i loro agguati dove non serve nemmeno essere

Le parole degli ultras sono caratterizzate da un linguaggio truce e maschilista, che non nasconde la preoccupazione per una nuova ondata repressiva ed in cui si propone di “stabilire un’etica del tifo estremo, senza per questo respingere la violenza”⁶⁰.

Un comunicato duramente criticato dalla stampa ma anche da alcune tifoserie, come la Rebel Fans Cosenza che, pochi giorni dopo il raduno di Genova, scrive: “ci sembra poco logico tentare di combattere la violenza con la violenza, ci lascia perplessi quanto lo slogan “basta lame basta infami” lanciato dalle curve d’Italia. È vero che il fenomeno ultrà nasce tra lo scontro tra gruppi e sarebbe quindi una bugia parlare di semplice “tifo organizzato”, ma non possiamo pensare che scompariranno gli omicidi solo tenendo fuori dalle curve coltelli, molotov, e lanciarazzi [...] La violenza non dipende dall’arma usata, e non possiamo affermare di accettare lo scontro <<a mani nude>> perché così facendo diventiamo responsabili del sangue versato. È giusto denunciare le contraddizioni, ma non devono servirci come giustificazione”⁶¹.

Nelle settimane successive all’omicidio di Spagnolo, oltre alla sospensione del campionato ed alle prese di posizione del mondo ultras, viene sollecitata una rapida conversione del d.l. 717/1994.

A riguardo, Pescante, presidente del Coni, afferma “ci vuole una legge, sul decreto bisogna lavorare ma lavorare in fretta, altrimenti sarà tutto inutile”; inoltre attacca il Parlamento evidenziando “sono stati presentati degli emendamenti ridicoli, roba da bar dello sport [...] Qui ci sono parlamentari chiamati a decidere: un terzo fa cavilli incomprensibili, un altro terzo solleva questioni da bar, come il limite di 250 persone nelle trasferte”⁶².

Il segretario generale del Siulp (sindacato italiano unitario lavoratori di polizia), Roberto Sgalla, dopo aver sollecitato il Parlamento a convertire presto il decreto ed evidenziato la necessità che le società sportive si facciano carico delle spese aggiuntive sull’ordine

coraggiosi. Uniamoci contro chi vuole far morire tutto il mondo ultrà, un mondo libero e vero pur con tutte le sue contraddizioni”. Comunicato “Basta infami, basta lame” del raduno ultras a Genova del 5 febbraio 1995, ripreso integralmente da Eugenio Capodacqua, nell’articolo “[Un messaggio terribile](#)” del 7 febbraio 1995, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

⁶⁰ Alessandro Dal Lago e Rocco De Biasi, “Un certo sguardo: introduzione all’etnografia sociale”, Laterza, quarta edizione, Bari, febbraio 2002.

⁶¹ Comunicato della tifoseria Rebel Fans Cosenza dell’11 febbraio 1995, riportato sul sito “Contro (in) formazione ultras”, <https://bandabandita.wordpress.com>

⁶² “[Caro Governo, abbiamo fretta](#)”, articolo del 6 febbraio 1995, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

pubblico, sottolinea come l'obbligo di firma per i soggetti sottoposti a Daspo non sia sufficiente e come la normativa in esame non preveda un'aggiunta ritenuta dal sindacato fondamentale: il divieto di accesso come pena accessoria. Inoltre, sempre Sgalla, non esclude che vi possa essere uno sciopero degli agenti di polizia, se non si approveranno leggi migliori⁶³.

Fuori da coro della sola richiesta di leggi più repressive, sono le dichiarazioni del dirigente della Juventus, Roberto Bettega, che sposta l'attenzione sul lato delle politiche educative, evidenziando come la società abbia avviato un progetto nelle scuole in cui i giocatori si confrontano con gli studenti ed abbia ridotto i prezzi dei biglietti per bambini e mamme⁶⁴.

In ogni caso, la legge n.45 del 24 febbraio 1995, che converte il d.l. n. 717/1994, risente dell'omicidio Spagnolo e del relativo dibattito che si è sviluppato. Infatti, si potenziano ulteriormente i profili repressivi della normativa in oggetto, modificando in maniera ancor più consistente l'art. 6 della legge n.401/1989.

Il nuovo comma 1 dell'art. 6 vede un ampliamento dell'ambito di applicazione del Daspo che può essere comminato a chiunque sia stato condannato o denunciato per porto di armi ed oggetti atti ad offendere, slegando tale fattispecie -come previsto nell'originaria formulazione- dall'aver fatto ingresso nelle competizioni agonistiche con armi improprie. Rimangono ferme le due ulteriori casistiche previste nell'originaria formulazione del comma 1 (ossia l'essere stati condannati o denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza o aver inneggiato o indotto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive) ma il divieto di accesso può essere applicato dal questore anche con riferimento alle zone limitrofe agli stadi⁶⁵.

Di estrema importanza è, poi, la novella che riguarda il comma 2, dell'art. 6 della legge n.401/1989, nel quale si prevede che il questore possa prescrivere, nei confronti delle persone cui è notificato il Daspo, anche l'obbligo di comparire presso l'ufficio di polizia competente, in orario compreso nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni per le quali opera il divieto di accesso⁶⁶.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Art. 6, comma 1, della legge n.401/1989, come modificato dall'art. 1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁶⁶ Art. 6, comma 2, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

Alla misura accessoria dell'obbligo di firma sono dedicati i nuovi commi 3 e 4 dell'art.6, i quali precisano che l'efficacia della prescrizione di cui al 2 comma inizia a decorrere dalla prima competizione successiva alla notifica all'interessato ed è comunicata alla procura della Repubblica presso il Tribunale. Il pubblico ministero, ove ritenga sussistenti i presupposti, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento all'interessato, ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari e la prescrizione cessa di avere efficacia se la convalida non è disposta nelle successive quarantotto ore⁶⁷. Contro l'ordinanza di convalida può essere proposto ricorso per cassazione, la cui proposizione tuttavia non sospende l'esecuzione del provvedimento⁶⁸.

Ulteriore novità introdotta dalla legge n.45/1995 è la previsione di un termine di durata massima del Daspo e dell'obbligo di firma, che non potranno avere durata superiore ad un anno e che potranno "essere revocati o modificati se siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne giustificano l'emissione o qualora sia stato emesso un provvedimento di archiviazione o sia concessa la riabilitazione"⁶⁹.

In caso di violazione del divieto di accesso o dell'obbligo di presentarsi presso gli uffici di polizia competenti è prevista, nei confronti del contravventore, la pena dell'arresto da tre a diciotto mesi⁷⁰; così innalzando il massimo edittale originariamente previsto dalla legge n.401/1989. Inoltre, lo stesso comma 6, dell'art.6, prevede che nei confronti dei contravventori al divieto di cui al comma 1 sia consentito l'arresto nei casi di flagranza e che nell'udienza di convalida dell'arresto il giudice possa applicare le misure coercitive dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (art. 282 c.p.p.) e del divieto e obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.), anche al di fuori dei limiti di cui all'art. 280 codice di procedura penale⁷¹.

Il nuovo comma 7 all'art. 6 della legge n.401/1989, aggiunto in sede di conversione del decreto in esame, consente al giudice di poter disporre con la sentenza di condanna il divieto di accesso nei luoghi di cui al comma 1 e l'obbligo di presentarsi presso gli uffici

⁶⁷ Art. 6, comma 3, della legge n.401/1989, introdotto dall'art. 1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁶⁸ Art. 6, comma 4, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁶⁹ Art. 6, comma 5, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁷⁰ Art. 6, comma 6, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁷¹ Ibidem

di polizia durante lo svolgimento di competizioni agonistiche, per un periodo da due mesi a due anni⁷². Infine, si precisa che “nei casi di cui ai commi 2, 6, 7, il questore possa autorizzare l'interessato, per gravi e comprovate esigenze, a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2 il luogo di privata dimora o altro diverso luogo, nel quale lo stesso interessato sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche”⁷³.

Nel tentativo di far fronte alle accuse di una connivenza tra società sportive e tifosi violenti, la normativa in oggetto prevede il divieto per le società di corrispondere, sia ai destinatari del Daspo sia alle associazioni di tifosi di cui facciano parte soggetti colpiti dal divieto di accesso, “sovvenzioni, contributi, facilitazioni di qualsiasi natura, iva l'inclusa l'erogazione a prezzo agevolato o gratuito di biglietti e abbonamenti o di titoli di viaggio”⁷⁴; con una sanzione amministrativa del “pagamento di una somma dal dieci al cinquanta per cento dell'incasso di rispettiva competenza per le gare successive” in caso di violazione del divieto⁷⁵.

La nuova formulazione dell'art. 6, come modificata dalla legge n.45/1995, viene immediatamente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Infatti, la Consulta, con la sentenza n. 143/1996⁷⁶, dichiara illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento adottato dal questore nei confronti del minore di età, ai sensi del 2 comma dello stesso articolo, sia di competenza del giudice per le indagini preliminari presso l'allora Pretura del circondario in cui aveva sede l'ufficio di Questura anziché del GIP presso il Tribunale per i Minorenni competente per territorio. L'anno successivo, la Corte costituzionale interviene nuovamente per dichiarare l'illegittimità dell'art. 6, comma 3, nella parte in cui non prevede che la notifica del provvedimento del questore contenga l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari⁷⁷.

⁷² Art. 6, comma 7, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁷³ Art. 6, comma 8, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1 del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁷⁴ Art.1, comma 1, del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁷⁵ Art.1, comma 2, del d.l. n.717/1994, convertito con modificazioni dalla legge n.45/1995.

⁷⁶ Corte costituzionale, [sentenza n.143/1996](#), decisione del 2 maggio 1996, deposito del 7 maggio 1996, disponibile sul sito istituzionale della Corte, www.cortecostituzionale.it

⁷⁷ Corte costituzionale, [sentenza n.144/1997](#), decisione del 19 maggio 1997, deposito del 23 maggio 1997, disponibile sul sito istituzionale della Corte, www.cortecostituzionale.it

Vi è da evidenziare come nella stagione del campionato 1994-1995 si sia registrato un significativo decremento del numero di incidenti avvenuti nel corso di manifestazioni sportive, che risultano in totale 176 rispetto ai 288 del 1991-1992. Possiamo ipotizzare che ciò sia l'effetto, nel breve periodo, anche del raduno ultras di Genova che aveva, di fatto, sancito una tacita tregua.

	1991-1992	%	1992-1993	%	1993-1994	%	1994-1995	%	1995-1996	%	1996-1997	%	1997-1998	%	1998-1999	%
Tifosi avversari	124	43,06	106	46,29	106	45,11	71	40,34	79	35,75	93	38,91	126	36,95	117	35,03
Forze dell'ordine	75	26,04	64	27,95	72	30,64	48	27,27	68	30,77	63	26,36	84	24,63	95	28,44
Giocatori o dirigenti	39	13,54	34	14,85	18	7,66	20	11,36	38	17,19	44	18,41	72	21,11	58	17,37
Terna arbitrale	38	13,19	14	6,11	21	8,94	17	9,66	17	7,69	25	10,46	42	12,32	40	11,98
Altri	12	4,17	11	4,8	18	7,66	20	11,36	19	8,6	14	5,86	17	4,99	24	7,19
Totali	288	100	229	100	235	100	176	100	221	100	239	100	341	100	334	100

Tabella 1 - Incidenti avvenuti in Italia in corrispondenza delle partite di campionato, dal 1991-1992 al 1998-1999⁷⁸

Tuttavia, i numeri subiscono una progressiva crescita negli anni successivi, raggiungendo i 334 incidenti nella stagione calcistica 1998-1999, con un incremento delle forze dell'ordine coinvolte.

A riguardo, risulta interessante riportare l'analisi di Dal Lago e De Biasi: “proprio perché il disperato appello del raduno di Genova del febbraio del 1995 lanciato, in definitiva, da una generazione di leader in declino non sortì l'effetto voluto, è possibile affermare che la crescente entropia delle organizzazioni ultrà favorisce oggi una nuova ondata di teppismo calcistico dal carattere *anomico*. Se da un lato l'invocazione di un controllo sociale *endogeno* all'interno delle associazioni di curva accomuna una quota di *vecchi* leader ultrà, dall'altro quel che di fatto rimane determinate, nella fenomenologia della violenza calcistica, sembrerebbe invece il controllo esercitato dalle forze dell'ordine: la militarizzazione degli stadi appare oggi uno dei tratti distintivi, dal punto di vista dell'osservazione etnografica, dell'evento sociale della partita di calcio”⁷⁹.

Sul tema della gestione dell'ordine pubblico nel corso di manifestazioni sportive, risulta importante riprendere anche le valutazioni che il sociologo Valerio Marchi effettua con

⁷⁸“Report Stadio 99”, del Centro nazionale di studi e ricerche sulla polizia, Marinelli e Pili, 1999.

⁷⁹Alessandro Dal Lago e Rocco De Biasi, “Un certo sguardo: introduzione all'etnografia sociale”, Laterza, quarta edizione, Bari, febbraio 2002.

riferimento al saggio “Polizia e Protesta: l'ordine pubblico dalla Liberazione ai no global” di Della Porta e Reiter⁸⁰. Infatti, Marchi sottolinea come “il sapere della polizia⁸¹, dopo aver lentamente iniziato ad assimilare le forme conflittuali precedenti, le oramai comprensibili ed addirittura legittime figure del lavoratore in lotta, del turbolento ma intelligibile studente contestatore, del pur pericoloso squatter da centro sociale, si trova ora di fronte agli inesplicabili *perché* della *Terrace Culture*. Ricco di spunti critici e di analisi tecnico-professionali sulle tattiche di ordine pubblico, il saggio di Della Porta e Reiter diviene superficiale ed estremamente parziale quando giunge a dover affrontare lo scenario calcistico. [...] Il fatto che vengano adottate strategie degne della celere scelbiana non solo viene dato per scontato, ma addirittura se ne ignorano gli effetti a ricasco sul pubblico. Ci si guarda bene dal sottolineare l'evidente discrasia, per esempio, tra la dichiarata problematicità d'uso dei gas lacrimogeni in strutture chiuse o senza via di fuga. Né tantomeno, ci si interroga o si riflette sui *perché* di questa discrasia. Potrebbe invece risultare interessante farsi qualche domanda: chiedersi, ad esempio, perché proprio nel 1991, nel pieno della fase di *soft policing*, le forze di polizia vengano dotate di un nuovo, più potente e più dannoso gas lacrimogeno”⁸² ossia il gas CS.

Marchi si riferisce al Decreto del Presidente della Repubblica n.359 del 1991, che all'art. 12, 2 comma, precisa: “gli artifici sfollagente si distinguono in artifici per il lancio a mano e artifici per il lancio con autonomo dispositivo o con arma lunga. Entrambi sono costituiti da un involucro contenente una miscela di CS o agenti similari, ad effetto neutralizzante reversibile”⁸³.

Una norma che continua a rimanere nel nostro ordinamento nonostante il gas CS (ortoclorobenziliden-malononitrile) sia considerato “arma da guerra” in quanto rientrante tra

⁸⁰Donatella Della Porta e Herbert Reiter, “Polizia e Protesta: l'ordine pubblico dalla Liberazione ai no global”, società editrice “Il Mulino”, Bologna, 2004.

⁸¹“Il sapere della polizia” viene definito come “la percezione che la polizia ha del suo ruolo e della realtà esterna”, D. della Porta, H. Reiter, *ibidem*, pag. 98.

⁸²Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 1991, n.359 “Regolamento che stabilisce i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione all'Amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia”, GU n.264 del 11 novembre del 1991.

⁸³ Art.12, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 1991, n.359, rubricato “Regolamento che stabilisce i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione all'Amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia”.

gli “aggressivi chimici”⁸⁴ ed il suo utilizzo sia vietato dalla Convenzione di Parigi del 1993⁸⁵.

Il gas CS sarà, infatti, utilizzato in maniera massiccia durante le proteste del G8 di Genova nel 2001⁸⁶, nella gestione dell'ordine pubblico in occasione di incontri calcistici⁸⁷ ma anche, recentemente, nel corso di manifestazioni di piazza⁸⁸.

1.4. L'OMICIDIO DI CURRÒ ED IL D.L. N.336/2001

Il 1° febbraio del 1998, durante gli scontri verificatisi nel corso della partita Treviso-Cagliari, un tifoso di trentadue anni, Fabio Di Maio, muore di infarto.

⁸⁴L' art. 1, comma 1, della legge del 18 aprile 1975, n.110 afferma che: “agli effetti delle leggi penali, di quelle di pubblica sicurezza e delle altre disposizioni legislative o regolamentari in materia sono armi da guerra le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico, nonché le bombe di qualsiasi tipo o parti di esse, gli *aggressivi chimici*, biologici, radioattivi, i congegni bellici micidiali di qualunque natura, le bottiglie o gli involucri esplosivi o incendiari”.

⁸⁵“Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione”, conclusa a Parigi il 13 gennaio 1993, ratificata dall'Italia con la legge del 18 novembre del 1995, n.496.

⁸⁶Il rapporto di Amnesty International Italia “[Durante e dopo il Summit G8, Genova, luglio 2001](#)”, evidenzia come “agenti delle forze dell'ordine sono stati accusati di aver condotto attacchi indiscriminati, colpendo con manganelli e utilizzando agenti chimici come il gas CS e lo spray al pepe (OC), anche nei confronti di manifestanti non violenti (compresi i minorenni), giornalisti, medici ed infermieri impegnati nello svolgimento del proprio compito e chiaramente identificabili come tali. Nel giugno 2002 circa 10 dimostranti hanno sporto formale denuncia, accompagnata da referti medici, affermando di soffrire effetti a lungo termine (danni a polmoni, gola ed epidermide) a causa dell'esposizione al gas CS”, p.2, disponibile sul sito del “Comitato verità e giustizia per Genova”, <http://www.veritagiustizia.it>. Inoltre in una interrogazione al Ministro dell'Interno del 18 luglio del 2002, alcuni deputati evidenziano come nel corso del G8 di Genova la polizia abbia sparato contro i manifestanti oltre 6.000 recanti la scritta « cartuccia 40 mm a caricamento lacrimogeno al CS, STA-1-98 » e chiedono quale organo istituzionale abbia autorizzato l'utilizzo del gas CS; se il Ministro dell'Interno fosse a conoscenza di tale utilizzo; se gli operatori dell'ordine pubblico, i manifestanti e gli abitanti di Genova siano a conoscenza dei rischi per la salute derivanti dall'esposizione al gas ed, infine, se non si ritenga di vietare l'uso di gas tossici durante le manifestazioni di piazza, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, ultima consultazione il 29 novembre 2019.

⁸⁷Si può a riguardo menzionare, solo a titolo esemplificativo, l'utilizzo del gas CS da parte delle forze dell'ordine durante gli scontri che si verificarono il 21 marzo del 2004 in occasione dell'incontro calcistico Lazio-Roma. Ciò portò il senatore Francesco Martone a rivolgere una interrogazione ai Ministri degli Interni e della Salute, in cui si chiedevano delucidazioni sull'utilizzo di tali lacrimogeni che avevano causato intossicazioni tra diversi tifosi, Legislatura 14, Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-01516, sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/>, ultima consultazione il 29 novembre 2019.

⁸⁸Il gas CS viene, spesso, utilizzato nella gestione dell'ordine pubblico in occasioni delle manifestazioni in Val Susa contro la costruzione della linea alta velocità Torino-Lione. A riguardo, bisogna menzionare una nota interna della polizia di Torino del 6 luglio 2011, resa pubblica da un attacco informativo del collettivo “Anonymous”, in cui si menzionava l'utilizzo durante la manifestazione no tav del 3 luglio 2011 di ben 4357 lacrimogeni che, data la presenza di agenti chimici, hanno causato effetti nefasti anche nel personale di polizia con “frequentissimi episodi di vomito, irritazione cutanea, intossicazione, stato confusionale transitorio”. La nota interna si può trovare all'interno dell'articolo “[Tav, file polizia: oltre 4000 lacrimogeni usati contro i manifestanti il 3 luglio 2011](#)”, sul sito online del “Fatto Quotidiano”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

Come in passato, anche questa volta, l'episodio di cronaca riaccende il dibattito sulla violenza negli stadi.

Il sindaco leghista di Treviso, Giancarlo Gentilini, afferma: “se i preposti all'ordine pubblico avessero misurato con più realismo la temperatura che era salita sulle gradinate, forse avrebbero dovuto ricorrere ad interventi di prevenzione per impedire il contatto tra le due tifoserie al termine della partita”⁸⁹. Anche il vicepresidente del Treviso Calcio, Paolo Bisetto, sottolinea come lo stadio “Monigo” sia l'unico in Italia dove i tifosi vengono fatti sfollare assieme e dalla stessa uscita⁹⁰. A richiedere un utilizzo minimo delle forze dell'ordine e maggiori sanzioni a carico delle società è il comandante provinciale dei carabinieri di Treviso, Nicolò Gebbia, che dichiara: “riduciamo al minimo i controlli, costringiamo società e tifosi all'autoregolamentazione. Ad ogni partita di calcio mandiamo cinque agenti e stop. [...] Al minimo accenno di violenza scatterebbero sanzioni esemplari. Non solo per i responsabili ma anche per le società. Per esempio: revoca dell'autorizzazione all'agibilità dello stadio, per motivi di ordine pubblico: sa cosa vuol dire? Che non entrano spettatori. Nessun incasso. E siccome il calcio è una delle industrie nazionali più produttive, non sarebbe possibile. Sarebbero le stesse società, pena la sopravvivenza, a mettere la museruola ai violenti.”⁹¹. L'Unione Sindacale di Polizia propone un “numero verde nazionale a chiamata gratuita, che possa raccogliere tutte le segnalazioni riguardanti coloro che, ancora impuniti, causano disordini fuori e dentro gli stadi”, inoltre aggiunge come “i veri tifosi, quelli onesti, dovrebbero collaborare di più con le forze dell'ordine per isolare totalmente i teppisti da stadio”⁹².

Il Vicepresidente della Figc, Giancarlo Abete, punta l'attenzione sul necessario ruolo che devono svolgere le politiche educative: “non dobbiamo ricordarci del problema violenza solo in presenza di incidenti. Dobbiamo operare in termini propositivi, perché questi fenomeni si combattono anche sposando una educazione più elevata. [...] Sarebbe un errore avere la presunzione che fenomeni strutturali possano essere risolti in un breve periodo e con interventi accelerati”⁹³.

⁸⁹Alessandro Baschieri “Il cuore malato non ha retto alla paura. Il sindaco: poca prevenzione”, articolo comparso sul quotidiano “*La Stampa*”, il 3 febbraio 1998.

⁹⁰Alessandro Russello “Follia ultrà: domenica di sangue a Treviso”, articolo comparso sul quotidiano “*Il Corriere della Sera*”, il 2 febbraio 1998.

⁹¹Fiammetta Cupellaro “Calcio. Polemica all'indomani della tragedia. Poteva essere salvato il tifoso morto dopo la partita Treviso-Cagliari”, articolo comparso su “*Il Tirreno*”, il 3 febbraio 1998.

⁹²“I poliziotti: numero verde anti-teppisti”, articolo comparso sul quotidiano “*La Stampa*”, il 3 febbraio 1998.

⁹³“Educare, non improvvisare”, articolo comparso sul quotidiano “*La Stampa*”, il 3 febbraio 1998.

Il Governo Prodi decide di rispondere all'accaduto non attraverso la decretazione d'urgenza ma con la proposizione di un disegno di legge a firma del Ministro per lo Sport, Veltroni; del Ministro dell'Interno, Napolitano e del Ministro di Giustizia, Flick⁹⁴.

Il testo del disegno di legge si caratterizza per un notevole inasprimento delle misure di prevenzione e repressione. In particolare, si consente al questore di prescrivere al soggetto sottoposto a Daspo, l'obbligo di comparire “una o più volte” nel comando di polizia competente nel corso della giornata di svolgimento delle competizioni sportive⁹⁵. Si inaspriscono le pene per i contravventori al divieto di accesso ed alle prescrizioni del questore, puniti con la reclusione da sei mesi a due anni⁹⁶ (precedentemente si prevedeva la pena detentiva da tre a diciotto mesi). Inoltre, con la sentenza di condanna, si consente al giudice, in alternative all'obbligo di firma, di prescrivere nei casi più gravi l'obbligo di non allontanarsi dalla propria abitazione nei giorni in cui si svolgono le competizioni agonistiche specificatamente indicate, per un periodo da due mesi a due anni⁹⁷. Infine si introduce la nuova fattispecie penale del “lancio di corpi contundenti in occasione di competizioni agonistiche”⁹⁸; una nuova ipotesi di giudizio direttissimo in assenza di flagranza di reato in tutti i casi in cui si procede per un delitto commesso con il ricorso alla violenza su persone o cose nel contesto delle manifestazioni sportive e per le contravvenzioni alle prescrizioni del questore⁹⁹; si inasprisce il trattamento sanzionatorio nei confronti delle società che intrattengono rapporti con associazioni di tifosi cui appartengono soggetti destinatari del divieto di accesso¹⁰⁰.

Il Governo di centro-sinistra, dunque, decide di affrontare il problema della violenza negli stadi solo in termini repressivi e di inasprimento della disciplina, come già avvenuto con le modifiche effettuate dal d.l. n.717/1994 del Governo di centro-destra. Sembra, dunque, che su tali tematiche vi siano delle risposte politiche identiche tra i diversi schieramenti partitici, che forse non tengo in giusta considerazione l'incidenza che le politiche

⁹⁴Disegno di legge del 19 febbraio 1998, n.4579 “Nuove disposizioni per contrastare i fenomeni di violenza in occasioni di manifestazioni sportive”.

⁹⁵Art. 6, comma 2, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, lettera a), del disegno di legge n.4579/1998.

⁹⁶ Art. 6, comma 6, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, lettera b), del disegno di legge n.4579/1998.

⁹⁷Art. 6, comma 7, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, lettera c), del disegno di legge n.4579/1998.

⁹⁸ Art. 6 bis della legge n.401/1989, introdotto dall'art.2 del disegno di legge n.4579/1998.

⁹⁹Art. 8 ter della legge n.401/1989, introdotto dall'art.4 del disegno di legge n.4579/1998.

¹⁰⁰Art. 1 bis del d.l. n.717/1994, come modificato dall'art. 5 del disegno di legge n.4579/1998

educative potrebbero avere nella prevenzione dei fenomeni di violenza.

In ogni caso, durante la discussione del disegno di legge e successivamente al cambio di Esecutivo con il nuovo Governo D'Alema I¹⁰¹, un altro grave fatto di cronaca scuote l'opinione pubblica: il 24 maggio del 1999, dopo la partita Piacenza-Salernitana, il treno con il quale i tifosi salernitani stavano rientrando nel proprio comune subisce un incendio doloso da parte degli stessi ultras, nel quale persero la vita quattro ragazzi di età compresa tra i quindici ed i ventitré anni. Il tragico evento passerà alla storia come la “Strage della Galleria Santa Lucia” e vedrà la condanna a otto anni di carcere di due giovani tifosi del Salerno: Raffaele Grillo, 20 anni, e Massimo Iannone, 22 anni¹⁰².

A pochi giorni dalla tragedia, il 27 maggio del 1999, il Governo convoca una riunione interministeriale con la Ministra dell'Interno, Iervolino, il Ministro dei Trasporti Treu ed i presidenti di Coni, Figc e della Lega Calcio, in cui si decise di sospendere immediatamente le trasferte dei tifosi con i treni speciali¹⁰³. Un provvedimento definito una “misura-tampone”, in attesa dell'approvazione del disegno presentato dal precedente Governo (a firma Veltroni, Napolitano, Flick) ed ancora in discussione¹⁰⁴, che -in realtà- non divenne mai legge. Preme, tuttavia, sottolineare come molte delle previsioni contenute dal disegno di legge del 19 febbraio 1998 furono poi riprese dal d.l. n.336/2001.

Infatti, l'inizio della XIV Legislatura con il Governo Berlusconi II, è segnato da un ennesimo episodio di violenza che riportò al centro del dibattito il tema della violenza nel calcio: il 17 giugno del 2001 il ventiquattrenne, tifoso messinese, Antonio Currò, viene colpito, durante la partita Messina-Catania, da una bomba carta e morirà dopo quindici giorni. Inizialmente fu ritenuto responsabile del gesto un tifoso diciassettenne del Catania, poi scarcerato per mancanza di prove¹⁰⁵ e, in seguito, la procura non riuscì a fare luce sull'accaduto.

L'avvenimento ha una rilevanza limitata sui giornali e, nell'immediato, non si registrano

¹⁰¹La XIII Legislatura della Repubblica Italiana è stata in carica dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001, con il succedersi di quattro esecutivi: Governo Prodi I (18 maggio 1996-21 ottobre 1998); Governo D'Alema I (21 ottobre 1998-22 dicembre 1999); Governo D'Alema II (22 dicembre 1999-26 aprile 2000); Governo Amato II (26 aprile 2000-11 giugno 2001).

¹⁰²Paolo Russo “[Rogo del treno: solo due condanne](#)”, articolo del 10 novembre 2001, nell'archivio del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

¹⁰³“[Tifosi, dal Governo stop ai treni speciali](#)”, articolo del 27 maggio 1999, nell'archivio del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

¹⁰⁴Ibidem.

¹⁰⁵“Tifoso morto a Messina: scarcerato l'ultra”, articolo del 5 luglio 2001, nell'archivio del sito online “La Gazzetta dello Sport”, <https://www.gazzetta.it>.

le consuete dichiarazioni degli esponenti della politica e dello sport che, solitamente, seguono questi gravi episodi di cronaca. Anzi, vi fu una polemica tra il Messina e la Lega Calcio poiché quest'ultima non inviò neanche un messaggio di cordoglio¹⁰⁶.

In ogni caso, a fine luglio del 2001, complici anche gli avvenimenti del G8 di Genova le cui tensioni si teme “possano essere esportate nel prossimo campionato”¹⁰⁷, il Governo convoca una commissione tecnica con il coinvolgimento di Coni, Figg e Lega Calcio. Infatti, il mondo del calcio è unito nel richiedere una nuova legge, la cui approvazione si attende dal 1998, con l'introduzione di nuove fattispecie di reato e con un inasprimento degli aspetti repressivi¹⁰⁸.

Dopo poco più di un mese di lavoro, il Governo emana il decreto-legge n.336/2001¹⁰⁹. La *ratio* di tale provvedimento è ben palesata dalla relazione alla legge di conversione del decreto, nella quale si precisa che “gli incidenti complessivamente verificatisi in occasione degli incontri di tutti i campionati professionistici italiani (dalla serie A alla serie C2) nella stagione sportiva 2000/2001 sono stati 323, contro i 224 della stagione precedente. [...] in vista dell'imminente avvio del prossimo campionato di calcio previsto per la fine del mese di agosto, si rende assolutamente indispensabile introdurre, attraverso il ricorso alla decretazione di urgenza, alcune misure idonee a prevenire i comportamenti più pericolosi per l'incolumità delle persone, al fine di creare le condizioni per impedire e arginare efficacemente i più gravi e ricorrenti episodi di violenza. Le nuove misure tengono conto dei comportamenti più diffusi posti in essere dai soggetti più violenti, nei cui confronti l'attuale disciplina non si è dimostrata sufficientemente efficace. Esse sono rivolte quindi a rendere più ampia la prevenzione dei casi di violenza, nonché ad accentuare il rigore per il contrasto di quei comportamenti che sono sempre più spesso all'origine dei disordini sia all'esterno che all'interno degli impianti sportivi”¹¹⁰.

Ancora una volta, dunque, si interviene per ampliare le ipotesi in cui il questore ha la possibilità di comminare il Daspo, prevedendo che quest'ultimo possa essere previsto nei

¹⁰⁶Rosario Pasciuto, “Nella chiesa madre di Rometta Marea duemila persone hanno salutato il tifoso ucciso da un razzo”, articolo del 7 luglio 2001, giornale “*La Repubblica*”.

¹⁰⁷Fulvio Bianchi, “[Governo e Coni: ecco la legge anche arresti senza flagranza](#)”, articolo del 30 luglio 2001, nell'archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹Decreto-legge 20 agosto 2001, n.336 “disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive”, convertito con modificazioni dalla legge 19 ottobre 2001, n.377.

¹¹⁰Relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n.336/2001, sito del Ministero della Giustizia, <https://www.giustizia.it>, ultima consultazione il 28/10/2019

confronti di chi risulti denunciato o condannato, anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi cinque anni, non solo in relazione alla legge sulle armi (art. 4 della legge n.110/1975) ma anche per altre violazioni: (i) utilizzo di caschi o di altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luoghi pubblici o aperti al pubblico (art.5 della legge n.152/1975); (ii) accesso ai luoghi delle competizioni sportive con emblemi o simboli razzisti o discriminatori (art. 2, comma 2, della legge n.205/1993); (iii) lancio di materiale pericoloso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, superamento indebito delle recinzioni o delle separazioni dell'impianto sportivo, invasione del terreno da gioco, con pericolo per la pubblica incolumità (art.6 bis della legge n.401/1989)¹¹¹. Il decreto legge n.336/2001, nel modificare in tal modo il 1 comma dell'art. 6 della legge n.401/1989, specifica ulteriormente le altre fattispecie originariamente previste da tale norma, in particolare si precisa che gli episodi di violenza, cui il soggetto risulta denunciato o condannato per aver preso parte attiva, possono essere stati posti in essere sia su persone sia su cose ed , inoltre, si specifica che per incitamento, inneggiamento ed induzione alla violenza debba intendersi la specifica istigazione alla violenza in relazione a tutte le circostanze indicate nel primo comma¹¹².

Inoltre, si modifica il comma 2 dell'art. 6 della legge n.401/1989, prevedendo che il questore possa prescrivere al soggetto cui è stato notificato il Daspo, la comparizione presso gli uffici di polizia “una o più volte” nel corso della giornata in cui si svolge la manifestazione sportiva¹¹³.

L'introduzione del comma 2 bis dell'art. 6 recepisce l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla Corte con sentenza n.144/1997, prevedendo che la notifica del divieto di accesso debba contenere “l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare,

¹¹¹ Art.6, 1 comma, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, lettera a), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹¹² D.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001, art. 2 bis “norme di interpretazione autentica”: “1. Per manifestazioni sportive ai sensi degli articoli 1 e 2, si intendono le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI). 2. All'articolo 6, comma 1, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, per incitamento, inneggiamento e induzione alla violenza deve intendersi la specifica istigazione alla violenza in relazione a tutte le circostanze indicate nella prima parte del comma”

¹¹³ Art.6, comma 2, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, lettera a), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento”.¹¹⁴

In ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n.143/1996 viene, inoltre, modificato il comma 3 dell'art. 6, prevedendo la competenza del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni nel caso di minore età del soggetto sottoposto a Daspo ed a obbligo di firma¹¹⁵.

Importante è, poi, la novella che aumenta il termine di durata massima delle misure in oggetto da uno a tre anni¹¹⁶.

Infine, modificando il comma 6 dell'art.6, si prevede nei confronti del contravventore la pena alla reclusione da tre a diciotto mesi “o la multa fino a lire tre milioni”, dunque in alternativa alla pena detentiva si introduce la pena pecuniaria¹¹⁷.

Bisogna evidenziare come, proprio al fine di potenziare l'apparato repressivo, la legge di conversione n.377/2001 interviene su tutto l'assetto normativo della legge n.401/1989, con delle innovazioni tanto sul piano del diritto penale sostanziale quanto su quello processual-penalistico. Per quanto concerne il primo aspetto, si introducono nuove fattispecie di illecito penale nell'ambito dello svolgimento di manifestazioni sportive, riguardanti il lancio di materiale o oggetti contundenti, lo scavalco di recinzioni o separazioni dell'impianto sportivo con pericolo per la pubblica incolumità e l'invasione del campo di gioco in corso di competizione¹¹⁸.

Sul piano processual-penalistico, si introduce il rito direttissimo per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive, “salvo che siano necessarie speciali indagini”¹¹⁹.

Inoltre, partendo dalla constatazione che la possibilità dell'arresto immediato degli autori delle violenze potrebbe risultare pericolosa “in quanto non farebbe altro che scatenare

¹¹⁴Art.6, comma 2-bis, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, lettera b), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹¹⁵Art.6, comma 3, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, lettera c), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹¹⁶Art.6, comma 5, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, lettera c), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹¹⁷Art.6, comma 6, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, lettera c), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹¹⁸Art.6 bis della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1, comma 1, lettera d), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹¹⁹Art.8 bis della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1, comma 1, lettera g), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

ulteriori reazioni e quindi provocare ulteriore pericolo per la pubblica incolumità”¹²⁰, nel decreto legge n.336/2001 si prevedeva, nei confronti del contravventore al divieto di accesso e all'obbligo di firma e nei confronti dell'autore di reati di violenza su cose o persone in occasione di competizioni agonistiche per i quali risultasse obbligatorio o facoltativo l'arresto in flagranza così come nei casi di cui al nuovo articolo 6 bis, 1 comma, della legge n.401/1989, che la polizia giudiziaria potesse procedere all'arresto entro il termine delle successive quarantotto ore, qualora fossero stati acquisiti elementi dai quali emergevano gravi, precisi e concordi indizi di colpevolezza.

L'introduzione della cosiddetta “flagranza differita” è stata, però, soppressa durante la discussione parlamentare. Infatti la legge di conversione con una sicuramente poca chiara tecnica legislativa, prevede che nei confronti del contravventore al divieto di accesso e “nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, nell'ipotesi in cui già non si applichino gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, e per quelli di cui all'articolo 6-bis, comma 1, della presente legge, si applichino gli articoli 381 e 384 del codice di procedura penale” ossia le ipotesi di l'arresto facoltativo in flagranza ed il fermo di indiziato di reato¹²¹.

Tuttavia, a distanza di pochi anni, proprio la reintroduzione della flagranza differita per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive, sarà la principale motivazione che spingerà sempre il Governo Berlusconi II ad un nuovo intervento sul tema.

Infatti, secondo il Ministro dell'Interno, Pisanu, vi è un nuovo, preoccupante, aumento della violenza negli stadi: “ogni domenica 28 poliziotti e 8 civili rimangono feriti per le violenze. Il mondo del calcio appare ingovernabile e la barbarie non fronteggiabili”¹²². L'obiettivo è, dunque, quello di reintrodurre la flagranza differita.

Non a caso, il d.l. n.28/2003¹²³ trova la sua ratio nella constatazione che “l’ analisi dei dati relativi all'attività svolta dalle Forze di polizia ed i risultati conseguiti durante il periodo di vigenza del cosiddetto "arresto differito", previsto dal decreto-legge 20 agosto

¹²⁰ Intervento del relatore, Giuliano, del disegno di legge n.377/2001, per la conversione in legge del decreto n.336/2001; resoconto stenografico della seduta n.048 del 03/10/2001, sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>, ultima consultazione effettuata il 29/10/2019.

¹²¹ Art.8, comma 1 bis ed 1 ter, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.1, comma 1, lettera f), del d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001.

¹²² “Violenza negli stadi, via libera al decreto”, articolo del 21 febbraio del 2003, nell'archivio del sito “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

¹²³ Decreto-legge 24 febbraio 2003, n.28 “disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasioni di competizioni sportive”, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2003, n.88.

2001, n. 336, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 2001, n. 377, dimostrano in modo non equivoco l'effetto deterrente di tale istituto, che - rispetto al campionato precedente - ha fatto registrare l'incremento del 213 per cento del numero di arresti e denunce (che si abbatte al 4 per cento nel campionato in corso) ed un contestuale decremento del 27 per cento del numero degli episodi di violenza (+92 per cento nel campionato in corso) [...].L'incremento allarmante e preoccupante degli episodi di violenza negli stadi [...] induce a ritenere che le norme vigenti siano allo scopo insufficienti o, quanto meno, poco efficaci. [...] La possibilità di considerare l'autore della condotta in flagranza anche in ore successive rappresenta un deterrente connesso alla prospettiva di poter essere comunque associati alle carceri in un momento non coincidente alla commissione del reato, pur essendo riusciti a non farsi individuare nell'immediatezza del fatto”¹²⁴.

Dunque il d.l. n.28/2003 per i reati di violenza in occasione di competizioni sportive e per le violazioni ai divieti e alle prescrizioni del Questore, prevede che “quando non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le trentasei ore dal fatto”.¹²⁵.

Si delinea, dunque, un modello in parte svincolato dai principi generali che sorreggono il processo penale. Ciò risulta ulteriormente confermato dalla possibilità di poter applicare le misure coercitive per i reati di violenza negli stadi, anche al di fuori dei limiti edittali previsti per le misure stesse dagli articoli 274, comma 1, lettera c) e 280 del codice di procedura penale¹²⁶.

¹²⁴ Relazione al d.l. n.28 del 24 febbraio 2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88 del 24 aprile 2003, sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, ultima consultazione effettuata il 30/10/2019.

¹²⁵ Art 8, comma 1 bis ed 1 ter, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, del d.l. n.28/2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88/2003.

¹²⁶ Art 8, comma 1-quater, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.1, comma 1, del d.l. n.28/2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88/2003. “Il comma 1-quater dell'articolo 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, viene introdotto per coordinare la disposizione contenuta nel provvedimento con le altre norme relative all'arresto. In base alla legislazione vigente, infatti, non tutti i reati per i quali - in base al decreto-legge - è consentito l'arresto presentano limiti edittali di pena sufficienti per l'applicazione delle misure coercitive (reclusione o arresti domiciliari); si potrebbe quindi verificare l'ipotesi che a seguito dell'arresto il giudice procedente sia tenuto a rimettere in libertà tout court il soggetto arrestato,

Inoltre, il d.l. n.28/2003 introduce la nuova fattispecie incriminatrice del «possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive», in base alla quale chiunque sia trovato, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, in semplice possesso di artifici pirotecnici, è punito con l'arresto da tre a diciotto mesi e con l'ammenda da 150 euro a 500 euro¹²⁷. Norma che desta non poche perplessità, intervenendo su “meri comportamenti prodromici, del tutto svincolati dall’offesa al bene giuridico protetto”¹²⁸.

Infine, partendo dal presupposto che solo il 43% degli stadi risultava pienamente agibile, la normativa in oggetto interviene anche in tema di impianti sportivi prevedendo che: (i) i biglietti di accesso agli stadi con capienza maggiore alle diecimila unità debbano essere numerati e che debbano essere installati dei mezzi di separazione che impediscano il contatto tra diverse tifoserie; (ii) l’ingresso agli impianti debba avvenire attraverso varchi dotati di metal detector e che debba essere predisposto un sistema di videosorveglianza delle aree riservate al pubblico sia all’interno degli impianti sia nelle sue immediate vicinanze. L’attuazione di tali disposizioni è attribuita alle società utilizzatrici degli impianti, in accordo con i titolari degli stessi¹²⁹.

In conclusione, vale la pena di sottolineare come fortemente contrario all'approvazione dell'ennesimo decreto-legge in materia di violenza negli stadi e, in particolare, all'introduzione della “flagranza differita” è il responsabile del “Progetto Ultra”¹³⁰, Carlo Balestri, che afferma: "siamo alle solite. Agli episodi di violenza che si registrano nel calcio, lo Stato sa rispondere solo con misure repressive. Come ha sempre fatto negli ultimi venti anni senza ottenere uno straccio di risultato” e sulla flagranza differita aggiunge “una foto o una ripresa tv, lo sappiamo bene per

nell'impossibilità di applicare le misure coercitive stesse. Si è quindi introdotta la possibilità giuridica di applicare tali misure coercitive, svincolando l'applicazione stessa dai limiti previsti dall'articolo 274, comma 1, lettera c) "... Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia *cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni*" e dall'articolo 280 ("*Condizioni di applicabilità delle misure coercitive*") del codice di procedura penale”, Relazione al d.l. n.28/2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88/2003, sito della Camera dei Deputati, , <https://www.camera.it> , ultima consultazione effettuata il 30/10/2019.

¹²⁷Art 6-ter, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.01 del d.l. n.28/2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88/2003.

¹²⁸ Elio Lo Monte, “*Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un calcio ai teppisti e due ai principi di diritto*”, in <<Cassazione Penale>> (Rivista), fasc. IV, 2005, pag. 1463.

¹²⁹ Art. 1-quater del d.l. n.28/2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88/2003.

¹³⁰ “Progetto Ultra” nasce nel 1995 all’interno dell’UISP (Unione Italiana Sport per Tutti) con il sostegno dell’Emilia-Romagna e della Comunità Europea e dal 1999 è membro fondatore della rete FARE (Football Against Racism in Europe); promuove interventi sociali per la riduzione della violenza e dell’intolleranza razzista negli stadi, sostenendo l’idea della difesa della cultura popolare del tifo e della tutela dei diritti dei tifosi.

esperienza diretta, non possono essere considerate tali, anche perché si tratta di immagini estrapolate in contesti molto confusi, tra decine di persone in movimento. Gli scambi di persona sono facilissimi”¹³¹.

L’idea di “Progetto Ulrà”, che realizza interventi sociali per contrastare la violenza ed il razzismo negli stadi, è quella di dar vita ad un dialogo con le componenti del tifo, evitando di rifugiarsi nelle sole “leggi speciali”: “dati alla mano, e mi riferisco a quelli presentati dall’ Osservatorio del Ministero degli Interni, l’ inasprimento delle pene (con decreti e leggi del 2001 e 2003), che ha portato negli stadi uno stato di emergenza continua, non ha contribuito a risolvere il problema della violenza. Anzi: è aumentata in maniera consistente la contrapposizione e l’odio che le nuove generazioni degli ultras hanno nei confronti delle forze dell’ordine. Negli ultimi dieci anni, a fronte di una diminuzione di spettatori del 15 - 20%, la presenza della polizia allo stadio, in assetto di guerra, un errore, è esattamente raddoppiata, senza risultati. Occorre cambiare approccio e coinvolgere le tifoserie, tutte, sia i club sia le curve, anche per responsabilizzarli. [...] Per attuare una vera riduzione del danno ci vuole un progetto e tanto coraggio, non gabbie, fossati, polizia e leggi speciali. Il tifo e il calcio sono un fenomeno sociale, culturale, economico e non solo di ordine pubblico”¹³².

Un appello destinato a rimanere inascoltato.

1.5. IL D.L. N.162/2005: IL DASPO PER LE MANIFESTAZIONI SPORTIVE CHE SI SVOLGONO ALL'ESTERO

A pochi mesi di distanza dalla conversione in legge del d.l. n.28/2003, il Consiglio dell’Unione Europea approva una Risoluzione¹³³ in cui si invitano gli Stati membri a adottare opportune iniziative affinché i divieti di accesso agli stadi da parte di soggetti già

¹³¹“Violenza negli stadi, via libera al decreto”, articolo del 21 febbraio del 2003, nell’archivio del sito “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>.

¹³² Fernando Pellerano, “*L’idea di Balestri, responsabile del Progetto Ulrà*”, articolo del 16 aprile 2005, nell’archivio del sito “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>.

¹³³ Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea, del 17 novembre 2003 per “l’adozione negli Stati membri del divieto di accesso agli impianti dove si svolgono partite di calcio di rilevanza internazionale”, Gazzetta ufficiale n. C 281 del 22/11/2003.

responsabili di fatti di violenza in occasioni di manifestazioni sportive possano essere estesi a taluni incontri calcistici disputati in altri Stati membri.

Per adeguarsi a tale normativa viene emanato il decreto-legge n.162/2005¹³⁴ (cosiddetto “decreto Pisanu”, dal nome del Ministro dell’Interno già promotore del d.l. n.28/2003) che modifica l’art. 6 della legge n.401/1989 prevedendo l’estensione del divieto di accesso anche alle manifestazioni sportive che si svolgono all’estero e l’applicazione dello stesso, quando è disposto dalle Autorità di altri Stati Membri, agli incontri calcistici che si svolgono in Italia¹³⁵.

Inoltre, si estende l'applicazione delle sanzioni previste per la violazione del divieto disposto dal questore nei confronti della persona che abbia violato, in Italia, il provvedimento di divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive adottato dall'Autorità di uno degli Stati dell'Unione europea¹³⁶.

Il d.l. n.165/2005 non si limita soltanto ad uniformare la normativa alla Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea ma inasprisce ulteriormente la disciplina previgente. Infatti, si prevede che l’obbligo di presentarsi presso il comando di polizia di cui all’art. 6, comma 2, della legge n.401/1989 debba essere in ogni caso applicato quando risulta, anche sulla base anche sulla base di documentazione video-fotografica o di altri elementi oggettivi, che l’interessato abbia violato il divieto di accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive¹³⁷; si prevede anche nei casi di condanne per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante le “trasferte” la possibilità per il giudice di applicare il divieto di accesso e l’obbligo di firma, ipotesi fino ad allora limitate alle sole condanne per violazione delle prescrizioni del questore¹³⁸.

Il decreto Pisanu, inoltre, prevede un irrigidimento delle pene nel caso in cui dal lancio di materiale pericoloso o dallo scavalco delle recinzioni o dall’invasione di terreno da gioco derivi il mancato regolare inizio, la sospensione, l’interruzione o la cancellazione

¹³⁴Decreto-legge 17 agosto 2005, n.162 “ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive”, convertito con modificazioni dalla legge 17 ottobre 2005, n.210.

¹³⁵ Art.6, comma 1 della legge n.401/1989 come modificato dall’art. 1 lettera a), n.1) del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

¹³⁶ Art.6, comma 6, della legge n.401/1989 come modificato dall’art. 1 lettera a), n.3) del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

¹³⁷ Art.6, comma 5, della legge n.401/1989 come modificato dall’art. 1 lettera a), n.2) del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

¹³⁸ Art.6, comma 7, della legge n.401/1989 come modificato dall’art. 1 lettera a), n.4) del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

della manifestazione sportiva¹³⁹. Si introduce l'art. 6 quater alla legge n.401/1989, equiparando gli *stewards*, che svolgono servizio d'ordine per le società, ai pubblici ufficiali, con la conseguente applicazione della normativa concernente la violenza, la minaccia o la resistenza¹⁴⁰ e si inserisce la possibilità di applicare il divieto di accesso anche nei confronti di chi è dedito ad attività di bagarinaggio¹⁴¹.

Ulteriore novità del d.l. n.165/2005 è la regolamentazione dell'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive¹⁴² che, tra i compiti attribuiti, dovrà assegnare i livelli di rischio degli incontri calcistici e pubblicare un rapporto annuale sull'andamento dei fenomeni di violenza ed intolleranza¹⁴³.

Infine, si istituisce un comitato tecnico-scientifico presso il Ministero dell'Istruzione con la finalità di promuovere un programma di iniziative volte ad approfondire nelle scuole le tematiche della prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive¹⁴⁴.

1.6. L'OMICIDIO DI RACITI ED IL D.L. N.8/2007

Non trascorsero neanche due anni che un grave episodio di violenza portò il Governo ad emanare un nuovo provvedimento d'urgenza.

Il 2 febbraio del 2007 viene, infatti, ucciso, in occasione della partita Catania-Palermo, l'ispettore di polizia, Filippo Raciti.

Tutti i quotidiani, all'indomani della tragedia e per molti giorni successivi diedero ampio risalto all'accaduto¹⁴⁵, equiparando gli scontri verificatisi ad un vero e proprio scenario di guerra.

¹³⁹ Art.6 bis della legge n.401/1989 come modificato dall'art. 1 lettera b) del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

¹⁴⁰ Art.6 quater della legge n.401/1989, introdotto dall'art. 1 lettera c) del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

¹⁴¹ Art. 1 sexies del d.l. n.28/2003, introdotto art.2, comma 1, d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005.

¹⁴² L'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive nasce nel 1999 in seguito ad un accordo tra il Ministero dell'Interno ed il Ministero per le Attività culturali.

¹⁴³ Art. 1 octies del d.l. n.28/2003, introdotto art.2, comma 1, d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n.210/2005

¹⁴⁴ Art.3 del d.l. n.162/2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 210/2005.

¹⁴⁵ Nel mese di febbraio 2007, i quotidiani "*Il Corriere della Sera*", "*La Repubblica*", "*L'unità*", dedicarono ben 293 articoli al fenomeno della violenza nel corso di manifestazioni sportive, secondo quanto riportato da Martino Ziosi, "Violenze allo stadio: il caso di Filippo Raciti", in <<Rivista di criminologia, Vittimologia e Sicurezza>>, Vol. II- n.3-settembre-dicembre 2008, pagine 110-126.

Non a caso la prima pagina del “*Corriere dello Sport*” titolava “É morto in guerra” e su “*La Repubblica*”, Valerio Tripi scriveva: “una follia collettiva ha scatenato il finimondo trasformando in guerra un evento che nulla ha di sportivo [...] Con i blindati costretti a una gimkana forsennata per arginare la folla scatenata: è Beirut”¹⁴⁶.

Durissima fu la reazione dell’allora commissario straordinario della Federcalcio, Luca Pancalli, che decise di sospendere il campionato a tempo indeterminato: “ho disposto lo stop di tutte le attività, il calcio in Italia si ferma. Ci vogliono misure drastiche, altrimenti non ripartiamo. Ora basta, veramente basta”¹⁴⁷. Decisione che trovò il consenso delle società sportive, unite nel richiedere leggi severissime per gli autori delle violenze. Unica voce fuori dal coro e contraria alla sospensione del campionato fu quella del Presidente della Lega Calcio, Antonio Matarrese che, con delle dichiarazioni destinate a fare scalpore, affermò: “noi siamo addolorati, ma lo spettacolo deve continuare. [...] I morti del sistema calcistico purtroppo fanno parte di questo grandissimo movimento che le forze dell’ordine ancora non riescono a controllare. [...] Il calcio non si deve mai chiudere. È la regola principale: questa è un’industria che paga i suoi prezzi”¹⁴⁸. Inoltre, in merito alla normativa vigente di contrasto alla violenza negli stadi, evidenzia come la sua mancata applicazione derivi anche dai costi eccessivi posti a carico delle società.

Su tale punto non mancarono le osservazioni proprio dell’ex Ministero dell’Interno, Pisanu, promotore sia del d.l. n.28/2003 sia del d.l. n.162/2005, che evidenziò: “il mio decreto prevedeva e prevede una serie di misure che, se applicate interamente con la necessaria determinazione, possono limitare la violenza negli stadi. La verità vera è che le società preferiscono spendere molti, molti soldi per i calciatori e molti meno per la sicurezza degli stadi e degli sportivi”¹⁴⁹. Di diverso tenore le dichiarazioni delle Procure, con il procuratore aggiunto di Catania, Renato Papa, che invocava la necessità dell’utilizzo degli idranti nella gestione dei disordini¹⁵⁰ ed il sostituto procuratore del

¹⁴⁶ Valerio Tripi, articolo su “*La Repubblica*” del 3 febbraio 2007.

¹⁴⁷ “[Pancalli: stop a tempo indeterminato per i campionati e la nazionale](https://www.repubblica.it)”, articolo sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, 2 febbraio 2007, <https://www.repubblica.it>

¹⁴⁸ Fabio Tonacci, “[Il calcio non può chiudere, i morti sono parte del sistema](https://www.repubblica.it)”, articolo del 5 febbraio 2007, nell’archivio del sito online del giornale “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

¹⁴⁹ “[Catania, Italia sotto shock per la guerra allo stadio](https://www.repubblica.it)”, diretta-cronaca sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, 3 febbraio 2007, <https://www.repubblica.it>

¹⁵⁰ Ibidem

Tribunale dei Minori di Roma, Simonetta Matone, che sottolineava come le pene fossero troppo irrisorie per gli autori delle violenze, garantendone l'impunità¹⁵¹.

Da più parti gli ultras venivano descritti come degli “eversivi” nei riguardi dei quali dover applicare una politica di “tolleranza zero”. L'ex presidente del Coni, Mario Pescante, arrivò ad affermare: "anche il Parlamento italiano deve fare qualcosa che finora non ha fatto. Stop al garantismo e sociologia facile: questi sono barbari e serve una linea repressiva [...] Qui ci troviamo di fronte a criminalità organizzata che deve essere combattuta in maniera forte e specifica"¹⁵². Sulla stessa lunghezza d'onda, le dichiarazioni del coordinatore della Lega Nord, Calderoli, che evidenziò la necessità di dover trattare i tifosi violenti come dei veri e propri “terroristi”¹⁵³.

Sembrava, dunque, impossibile perseguire la strada di una applicazione più efficace delle norme già vigenti. Infatti, il Governo preferì varare immediatamente un provvedimento d'urgenza, per potenziare la disciplina con ulteriori ed aspri tratti repressivi.

Serviva, infatti, a detta dello stesso Presidente del Consiglio, Romano Prodi, un “segnale forte e deciso per fermare la degenerazione nello sport”¹⁵⁴, ciò anche a fronte delle dichiarazioni del Ministero dell'Interno, Amato, che paventò l'ipotesi di non inviare più poliziotti negli stadi se non fossero mutate le condizioni¹⁵⁵. Un cambio di passo richiesto, anche, dai diversi sindacati di polizia, uniti nel pretendere un atteggiamento meno indulgente nei riguardi delle società sportive e poteri di prevenzione e repressione più adeguati¹⁵⁶.

¹⁵¹ “[Un masso ha ucciso l'ispettore Raciti](https://www.repubblica.it)”, diretta-cronaca sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, 4 febbraio 2007, <https://www.repubblica.it>

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ “[Così mai più agenti negli stadi](https://www.repubblica.it)”, articolo sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, 3 febbraio 2007, <https://www.repubblica.it>

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ La rivista online “Polizia e Democrazia” ha riportato i comunicati dei diversi sindacati di polizia (SIAP; SIULP; SILP-CGIL; SAP; USP), in merito all'uccisione dell'ispettore Raciti, <http://www.poliziaedemocrazia.it>

Dunque, a distanza di pochi giorni dall'omicidio dell'Ispettore Raciti, l'Esecutivo adotta il d.l. n.8/2007¹⁵⁷, con il fine di “integrare e migliorare la normativa di contrasto ai fenomeni di violenza varata nel corso della precedente legislatura”¹⁵⁸.

Con particolare riferimento al divieto di accesso, si ampliano nuovamente le casistiche per l'applicazione del Daspo, irrogabile nei confronti di chi sia denunciato o condannato anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi cinque anni, per i reati di possesso di artifici pirotecnici (art. 6 ter della legge n.401/1989) e si introduce la possibilità di disporre il divieto di accesso indipendentemente dalla denuncia o dalla condanna per specifici reati, rendendo sufficiente che il soggetto, “sulla base di elementi oggettivi”, risulti aver tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza o tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasioni di manifestazioni sportive¹⁵⁹. Quest'ultima previsione è stata oggetto di non poche critiche da parte della dottrina che ne hanno evidenziato “l'indeterminatezza; il fatto che prescindesse financo dalla semplice denuncia di un fatto di reato; l'inserimento di una locuzione – quella relativa agli «elementi oggettivi» – dalla consistenza incerta ed integralmente rimessa al sindacato dell'autorità di pubblica sicurezza (destinata, pertanto, ad alimentare ingiustificate differenze sul piano della sua concreta applicazione); la sua assoluta carenza sul piano della tassatività-determinatezza, nonché della materialità della fattispecie; ed infine il fatto che – descrivendo comportamenti che sono semplicemente preliminari alla realizzazione concreta di episodi di violenza – essa finisce per delineare una nuova misura *praeter delictum*, «del tutto sganciata da riferimenti tangibili ad una *notitia criminis*»”¹⁶⁰.

Il d.l. n.8/2007 prevede, inoltre, la possibilità che il divieto di accesso sia disposto nei confronti dei minorenni¹⁶¹ ed innalza il termine di durata massima del Daspo e

¹⁵⁷Decreto-legge 8 febbraio 2007, n.8 “misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni agonistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive”; convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2007, n.41.

¹⁵⁸Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8 recante: "Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche", sito del Ministero della Giustizia, <https://www.giustizia.it>, ultima consultazione il 01/11/2019

¹⁵⁹Art.6, comma 1, della legge n.401/1989, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶⁰Paolo Garraffa, “[La nuova normativa contro la violenza negli stadi: qualche piccolo passo avanti, ed un grosso passo indietro](https://www.penalecontemporaneo.it/)”, pp.6-7, in Diritto Penale Contemporaneo (DPC), 5 maggio 2015, <https://www.penalecontemporaneo.it/> (ultima consultazione il 02/11/2019).

¹⁶¹Art.6, comma 1 bis, della legge n.401/1989, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera a-bis) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

dell'obbligo di firma, portato da tre a cinque anni, con la previsione anche di un termine di durata minimo, non inferiore ad un anno¹⁶². Ulteriore ipotesi di divieto di accesso, seppur con durata più limitata (da tre mesi a due anni) è introdotta nei confronti di chi, in più occasioni, abbia violato le disposizioni del regolamento d'uso dell'impianto sportivo che comportino l'allontanamento dallo stesso¹⁶³.

Si inaspriscono fortemente le pene per i contravventori alle prescrizioni del questore, in tali casi originariamente era prevista la detenzione da tre a diciotto mesi o, in alternativa, la multa fino a lire tre milioni; con il d.l. n.8/2007 si prevede la pena alla detenzione da uno a tre anni e, in via cumulativa, la multa da 10.000 a 40.000 euro¹⁶⁴. Nel caso di condanna per violazione delle prescrizioni del questore o per reati commessi in occasione di manifestazioni sportive, si innalza il termine di durata minimo (due anni, in luogo di due mesi) e massimo (otto anni, in luogo di due anni) del divieto di accesso e dell'obbligo di presentarsi presso l'ufficio di polizia che il giudice è tenuto a disporre¹⁶⁵. Infatti, in tali casi, la normativa in esame impone al giudice di applicare le suddette prescrizioni, congiuntamente alla condanna; eliminando il potere discrezionale originariamente attribuito all'autorità giudiziaria.

Inoltre, si aumentano ulteriormente le pene per i reati di lancio di materiale pericoloso, scavalco di recinzioni degli impianti sportivi, invasione di campo da gioco, possesso di artifici pirotecnici e si amplia il loro ambito applicativo, prevedendo che si considerino commessi nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, i fatti ivi verificatisi nelle 24 ore precedenti o successive allo svolgimento degli incontri calcistici¹⁶⁶.

La normativa in oggetto apporta alcune modifiche anche al codice penale, introducendo l'art. 583 quater c.p., il quale prevede la pena alla reclusione da quattro a dieci anni in caso di lesioni gravi a pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico durante le manifestazioni sportive e la reclusione da otto a sedici anni in caso di lesioni

¹⁶²Art. 6, comma 5, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.2, comma 1, lettera b) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶³Art.1-septies, comma 2, del d.l. n.28/2003, come modificato dall'art. 5 del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶⁴Art. 6, comma 6, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.2, comma 1, lettera c) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶⁵Art. 6, comma 7, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.2, comma 1, lettera d) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶⁶Artt. 6 bis e 6 ter della legge n.401/1989 come modificato dall'art.3 del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

gravissime¹⁶⁷. Modificando, poi, l'art. 339 del codice penale concernente le circostanze aggravanti per i reati di violenza, o resistenza a pubblico ufficiale, se ne estende l'applicazione anche quando la violenza o la minaccia sia commessa mediante il lancio o l'utilizzazione di corpi contundenti o altri oggetti, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone¹⁶⁸.

Sul piano processual-penalistico, si consente l'arresto anche nel caso di possesso di artifici pirotecnici e violazione del daspo disposto dal giudice¹⁶⁹; si dilata, da trentasei a quarantotto ore dal fatto, l'ambito temporale in cui può avvenire l'arresto in flagranza¹⁷⁰ e si estende, all'ipotesi di arresto per violazione del divieto di accesso disposto dal giudice, la possibilità di applicare le misure coercitive, al di fuori dei limiti di pena previsti dal codice di procedura penale¹⁷¹.

In tema di impianti sportivi, si stabilisce che le partite negli stadi non a norma, ossia che non rispettino i requisiti previsti dall'art.1 quater della legge n.28/2003, debbano essere svolte a “porte chiuse”¹⁷², si pone il divieto alle società organizzatrici di competizioni nazionali di vendere o cedere i titoli di accesso alla società sportiva cui appartiene la squadra ospitata¹⁷³, “al fine di prevenire i ripetuti fenomeni di violenza verificatisi in occasioni di spostamenti collettivi dei tifosi”¹⁷⁴; si stabilisce che il personale addetto agli impianti sportivi debba controllare la corrispondenza dell'intestazione del titolo di accesso alla persona fisica, richiedendo l'esibizione di un documento di identità¹⁷⁵.

Inoltre, per far fronte alla richiesta unanime di una maggiore responsabilizzazioni delle società sportive sui temi concernenti la sicurezza negli stadi, si pone il divieto per queste ultime sia di corrispondere sovvenzioni o contributi¹⁷⁶ sia di cedere o vendere titoli di

¹⁶⁷Art. 583 quater del codice penale, introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶⁸Art. 339, comma 3, del codice penale, introdotto dall'art. 7, comma 2, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁶⁹Art.8, comma 1 bis, della legge n.401/1989 come modificato dall'art.4, comma 1, lettera a) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷⁰Art.8, comma 1 ter, della legge n.401/1989 come modificato dall'art.4, comma 1, lettera b) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷¹Art.8, comma 1 quater, della legge n.401/1989 come modificato dall'art.4, comma 1, lettera c) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷²Art. 1, comma 1, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷³Art. 1-quater, comma 7 bis, del d.l. n.28/2003, introdotto dall'art. 1, comma 2, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷⁴Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8.

¹⁷⁵Art. 1, comma 3 ter, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷⁶Art. 8, comma 1, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

accesso¹⁷⁷ ai soggetti destinatari delle prescrizioni di cui all'art. 6 della legge n.401/1989 o ai soggetti che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive; prevedendo in caso di violazione una sanzione amministrativa fino a duecentomila euro a carico delle società.

Infine, si prevede che il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive promuova manifestazioni finalizzate alla sensibilizzazione ai valori della Carta olimpica, organizzate immediatamente prima dello svolgimento delle manifestazioni sportive all'interno degli impianti e nelle aree ad essi adiacenti e si istituisce un Fondo di solidarietà sportiva, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, avente la finalità di finanziare tali programmi ed iniziative¹⁷⁸.

L' *annus horribilis* del 2007 si apre con la morte del dirigente della Sanmartinese, Ermanno Licursi¹⁷⁹, prosegue con quella dell'ispettore Raciti e si chiude con un altro tragico evento: l'11 novembre viene ucciso il tifoso laziale, Gabriele Sandri, colpito da un'arma da fuoco di un poliziotto che stava tentando di sedare una rissa verificatasi tra gli ultras laziali e juventini, in una stazione di servizio nella provincia di Arezzo.

Interessante è evidenziare le diverse reazioni che si verificarono in seguito all'omicidio di Sandri: il Ministro dell'Interno, Amato, ammise che si trattò di un “tragico errore” ma aggiunse come ciò fosse “avvenuto in circostanze legate alla violenza che ruota intorno al calcio e costringe tutti i fine settimana migliaia di agenti a presidiare autostrade e città per evitare il peggio”¹⁸⁰. Il giornale “*La Repubblica*”, a pochi giorni dall'omicidio, riportò un articolo dal titolo “C'erano sassi nelle tasche di Gabriele, in autogrill i laziali fecero un agguato”¹⁸¹. Il campionato non venne sospeso e scoppiò la rabbia di tutte le tifoserie ultras, che diedero vita a violenti scontri contro le forze dell'ordine; in particolare a Roma i tifosi assaltarono alcune caserme e la sede del Coni. Celeberrime furono, a riguardo, le dichiarazioni del senatore Francesco Cossiga che affermò: “negli anni di piombo non si

¹⁷⁷Art. 9, comma 1, del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷⁸Art. 11 bis del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

¹⁷⁹ Il 27 gennaio del 2007, Ermanno Licursi, dirigente della Sanmartinese (terza categoria) muore nel tentativo di sedare una rissa avvenuta dopo la partita con il Cancellese, in “[Cosenza, partita finisce in tragedia: dirigente muore in scontro tra tifosi](#)”, 27 gennaio 2007, sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

¹⁸⁰“[Amato: un tragico errore. Nessuna reticenza](#)”, articolo sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, 11 novembre 2007, <https://www.repubblica.it>

¹⁸¹Carlo Bonini, “[C'erano sassi nelle tasche di Gabriele, in autogrill i laziali fecero un agguato](#)”, articolo sul sito online del giornale “*La Repubblica*”, 16 novembre 2007, <https://www.repubblica.it>

sarebbero neanche sognati di assaltare caserme dei carabinieri o della polizia. Se gli autonomi lo avessero fatto, noi avremmo sparato subito e la seconda volta non ci avrebbero riprovato”¹⁸².

“I *mass media* immediatamente dirottano l’attenzione dall’insensato assassinio avvenuto a Badia Al Pino, eleggendo la guerriglia romana come l’evento con cui saturare l’informazione. Attorno agli avvenimenti viene predisposta, dallo Stato e dai media, una formazione discorsiva che, indagata, permette di cogliere la riduzione della complessità del conflitto sociale in atto e la delegittimazione della conflittualità in quanto tale. Quelle che è avvenuto la notte dell’11 novembre [...] è uno dei momenti più alti del conflitto sociale intorno agli stadi avvenuti in Italia e può valere da laboratorio per valutare le retoriche di normalizzazione su cui si modella il governo della società. «Che incubo! La tragica fine di un ragazzo scatena l’inferno» (La Gazzetta dello Sport); «Tifoso ucciso, guerra ultrà» (La Repubblica); «Buio sul calcio» (Il Messaggero-Sport); «Tifoso ucciso, gli ultrà all’assalto» (Corriere della Sera); «Una domenica di follia» (Il Tempo). Sono alcuni dei titoli la mattina dopo. Il discorso chiama in causa il buio, l’incubo, la follia, l’inferno, il caos. Nessuna razionalità, nessuna legittimità, nessuna spiegazione illumina la scena. È una prassi abituale quando l’oggetto è l’ultras”¹⁸³.

1.7. L'OMICIDIO DI ESPOSITO ED IL D.L. N.119/2014

La bulimia normativa che interessa la legislazione contro la violenza negli stadi non sembra arrestarsi.

Infatti, ancora una volta, un fatto di cronaca porterà il legislatore ad intervenire con un provvedimento d'urgenza, introducendo diverse ed importanti modifiche alla legge n.401/1989.

Il 3 maggio 2014, prima della partita di Coppia Italia all'Olimpico, Napoli-Fiorentina, viene gravemente ferito da un colpo di pistola al torace il tifoso del Napoli, Ciro Esposito,

¹⁸²“Tifo violento, Napolitano: preoccupato. Bertinotti: non si occulti la verità”, articolo sul sito online del giornale “*Il Corriere della Sera*”, 12 novembre 2007, <https://www.corriere.it>

¹⁸³ Lorenzo Giudici, “La giusta distanza: la notte dell’11 novembre 2007”, in “Stadio-Italia: i conflitti del calcio moderno”, edito da Casa Usher, aprile 2010, pag. 70.

che morirà pochi giorni dopo, in seguito alle ferite riportate¹⁸⁴. Responsabile dell'omicidio risulterà essere l'ultra romanista di estrema destra, Daniele De Santis, che verrà definitivamente condannato dalla Corte di Cassazione a sedici anni di reclusione¹⁸⁵.

Nei giorni seguenti all'evento, i media ed il dibattito pubblico si sono, tuttavia, concentrati su un ulteriore episodio, avvenuto lo stesso giorno del ferimento di Esposito. Infatti, gran clamore ha suscitato non tanto la decisione di disputare comunque la partita Napoli-Fiorentina ma il fatto che quest'ultima sia cominciata con quarantacinque minuti di ritardo, dopo una lunga interlocuzione tra il capitano del Napoli, la dirigenza della società sportiva ed i tifosi napoletani rappresentati dal capo ultra, Gennaro De Tommaso, soprannominato "Genny 'a carogna". Quest'ultimo, che indossava una maglia con la scritta "Speciale libero" (con riferimento ad Antonio Speciale condannato per l'omicidio dell'ispettore Raciti) era stato nel 2008 destinatario di un divieto di accesso, poi revocato nel 2011.

Gli articoli e le prime pagine dei giornali sono tutte dedicati all'accaduto, con una chiara accusa alle istituzioni di aver "trattato" con i violenti esponenti ultras: "Scontri, feriti, bombe carta e colpi di pistola. Il permesso chiesto ad un ultra (Genny 'a carogna), che vuole libero l'assassino di Raciti. Il calcio italiano è una vergogna da chiudere"¹⁸⁶; "Imbarazzo di Stato: Renzi <<sbagliato parlare con gli ultra>>. Alfano nega trattativa"¹⁸⁷; "Genny 'a Carogna diventa un caso politico. Il Questore: <<nessuna trattativa>>, Alfano <<il Governo reagirà, daspo a vita>>"¹⁸⁸;

La reazione dei vertici del mondo sportivo non si fa attendere. Il Presidente della Figc, Giancarlo Abete, evidenzia come "in alcuni stadi gli ultra hanno un ruolo inaccettabile"¹⁸⁹. Dura anche la reazione del Presidente del Coni, Giovanni Malagò, il quale dichiara: "chiamatela trattativa o dialogo, ma comunicazione c'è stata tra il capo tifoso e il capitano

¹⁸⁴ ["Ciro Esposito è morto. La famiglia: ci disse che a sparare fu De Santis"](#), 25 giugno 2014, sul sito del giornale *"Il Fatto Quotidiano"*, www.ilfattoquotidiano.it

¹⁸⁵ ["Ciro Esposito, Cassazione conferma condanna a 16 anni per De Santis"](#), 25 settembre 2018, sul sito del giornale *"Il Messaggero"*, www.ilmessaggero.it

¹⁸⁶ Fabrizio Bocca, ["Scontri, feriti, bombe carta e colpi di pistola. Il permesso chiesto ad un ultra \(Genny 'a carogna\), che vuole libero l'assassino di Raciti. Il calcio italiano è una vergogna da chiudere"](#), articolo del 3 maggio 2014, nell'archivio del sito online *"La Repubblica"*, <https://www.repubblica.it>

¹⁸⁷ Titolo di apertura della prima pagina della *"Gazzetta dello Sport"* dell'8 maggio 2014.

¹⁸⁸ ["Genny 'a carogna diventa un caso politico. Il questore: <<nessuna trattativa>>. Alfano: <<il Governo reagirà, Daspo a vita>>"](#), articolo del 4 maggio 2014, nell'archivio del sito online *"La Repubblica"*, <https://www.repubblica.it>

¹⁸⁹ Ibidem

del Napoli. Cose del genere c'erano state anche in passato e questo io, da presidente del Coni, non lo posso accettare [...]. Basta vedere quello che ha fatto la Thatcher con gli hooligans. Punto. Questo bisogna fare. Io non legifero, auspico che questo avvenga. [...] Non credo che lo stadio del Villareal sia migliore dell'Olimpico, lì chi è stato preso a tirare una banana a Dani Alves è stato interdetto a vita, questo bisogna fare”¹⁹⁰.

Il Ministro dell’Interno, Alfano, in una informativa del Governo alla Camera dei Deputati sui fatti avvenuti all’Olimpico, ha negato ogni tipo di trattativa con il capo ultras, condannando le strumentalizzazioni dei fatti accaduti ma anticipando la futura emanazione di una normativa finalizzata ad “affinare gli strumenti di contrasto alla violenza sportiva, ampliando la platea dei possibili destinatari dei provvedimenti inibitori ed inasprendone nei casi più gravi la durata”; precisando, infine, che “le misure da approntare, andranno naturalmente studiate con cura e non ubbidiranno all'emotività del momento”¹⁹¹.

In realtà si decise di intervenire, pochi mesi dopo, sempre con un provvedimento d’urgenza e prima dell’inizio della nuova stagione calcistica.

Vi è da specificare che i dati relativi agli incontri calcistici con feriti delle serie professionistiche (serie A, B e Lega Pro) nella stagione 2013/2014 vedevano da un lato un aumento del 32% rispetto all’anno precedente, dall’altro una diminuzione di ben il 60% rispetto alla stagione 2005/2006. A ciò corrispondeva una diversa tendenza del numero delle persone denunciate, aumentate del 40% nella stagione 2013/2014 rispetto a quella 2005/2006. Inoltre, si registrava anche un aumento dei Daspo erogati che arrivano a 2.352 nel 2013/2014 rispetto ai 1.826 dell’anno precedente, con un aumento in particolare del “Daspo connesso a fattispecie di reato” (da 1.277 casi a 1508); del “Daspo come misura di prevenzione” (da 206 casi a 436) e del “Daspo come pena accessoria” (da 68 casi a 120)¹⁹².

¹⁹⁰ “[Malagò: <<inaccettabile comunicare con Genny ‘a Carogna>>](#)”, articolo del 7 maggio 2014, nell’archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

¹⁹¹ Resoconto stenografico dell’Assemblea, seduta n.224 di mercoledì 7 maggio 2014, “Informativa urgente del Governo sui gravi episodi verificatisi in occasione della finale di Coppa Italia presso lo Stadio Olimpico di Roma”, intervento del Ministro dell’Interno, Alfano, pagine 45-49, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, (ultimo accesso il 01/12/2019).

¹⁹²Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, “[Rapporto 2014](#)”, disponibile sul sito ufficiale <https://www.osservatoriosport.interno.gov.it>, ultima consultazione il 01/12/2019.

Difficile, dunque, comprendere se vi fosse una reale urgenza giustificativa dell'emanazione di un nuovo decreto-legge o se, come appare più credibile, si sia trattata dell'ennesima risposta impulsiva ai fatti accaduti nel maggio del 2014.

Ciò che è certo è che l'Esecutivo intervenne nell'agosto dello stesso anno con il d.l. n.119/2014¹⁹³ recante “Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasioni di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno”.

Si delineava, dunque, un decreto-legge dai contenuti non omogenei ma ritenuti “collegati da un «filo rosso» comune, rinvenibile nel fatto che essi chiamano in causa profili di competenza e responsabilità demandati esclusivamente al Ministero dell'interno”¹⁹⁴.

Il capo I del d.l. n.119/2014 è interamente dedicato a novellare la legislazione concernente il contrasto ai fenomeni di violenza nelle manifestazioni sportive, ripetendo un copione già visto nei precedenti provvedimenti d'urgenza. Infatti, nuovamente, si parte dall'assunto dell'inadeguatezza della normativa vigente dinanzi alla gravità degli episodi di violenza che si verificano negli incontri calcistici, con la conseguente necessità di potenziare l'apparato repressivo¹⁹⁵.

Ovviamente il d.l. n.119/2014 introduce nuove ipotesi in cui sarà applicabile in divieto di accesso alle manifestazioni sportive. In particolare, all'art. 6, comma 1, della legge n.401/1989, si aggiungono i casi di condanna o denuncia per:

- il reato di cui all'art. 2 bis del d.l. n.8/2007, ossia l'introduzione o l'esposizione negli impianti sportivi di striscioni o cartelli che incitino alla violenza o che contengano ingiurie o minacce¹⁹⁶;

¹⁹³Decreto-legge 22 agosto 2014, n.119 “disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasioni di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno”, convertito con modificazioni dalla legge 17 ottobre 2014, n.146.

¹⁹⁴Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n.119/2014, sito del Ministero della Giustizia, <https://www.giustizia.it>, ultima consultazione il 02/11/2019.

¹⁹⁵“L'entità delle sanzioni penali attualmente previste si è rivelata inadeguata rispetto alla gravità degli episodi della specie verificatisi negli ultimi anni. Si tratta di un fenomeno che ha, infatti, conosciuto una sensibile recrudescenza e che ha prodotto gravi riflessi sulla regolarità dei campionati, in particolare di calcio”, Ibidem.

¹⁹⁶Art.6, comma 1, della legge n.401/1989, come modificato dall'art.2, comma 1, lettera a) , n. 1) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

- i delitti contro l'ordine pubblico e di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro II, titolo V e titolo VI capo I, del codice penale ossia, solo a titolo esemplificativo, i reati di “istigazione a delinquere” (art.414 c.p.); devastazione e saccheggio (ex art. 419 c.p.), attentato ad impianti di pubblica utilità (ex art. 420 c.p.), pubblica intimidazione (ex art. 421 c.p.), strage (ex art. 422 c.p.), attentati alla sicurezza dei trasporti (ex art. 432 c.p.) e fabbricazione o detenzione di materiale esplosivo (ex art. 435 c.p.)¹⁹⁷.
- i delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettere f) ed h) del codice di procedura penale ossia reati di rapina, estorsione e quelli concernenti sostanze stupefacenti¹⁹⁸.

Sicuramente la novella più rilevante e controversa introdotta dal d.l. n.119/2014 è quella riguardante il cosiddetto “Daspo di gruppo”. Infatti, si modifica l'ultima parte dell'art. 6, comma 1, della legge n.401/1989, con riferimento alle ipotesi, già ampiamente criticate in dottrina, di Daspo applicabile -indipendentemente dalla denuncia o dalla condanna- a chi, sulla base di “elementi oggettivi”, risultasse aver tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza o tale da mettere in pericolo la sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni sportive¹⁹⁹ Tale previsione viene sostituita dalla possibilità di applicare il divieto di accesso “nei confronti di chi, sulla base di elementi di fatto, risulti avere tenuto, anche all'estero, una condotta, sia singola che di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico”²⁰⁰ nelle manifestazioni sportive.

Si introduce, dunque, la possibilità di applicare il Daspo e l'eventuale obbligo di presentarsi presso gli uffici di polizia anche nelle ipotesi di condotte violente “di gruppo”, con il rischio di uno stridente contrasto con l'art. 27, 1 comma, della Cost., che sancisce il principio in base al quale la responsabilità penale è, nel nostro ordinamento, “personale”.

Non a caso, la Corte di Cassazione ha fornito una lettura costituzionalmente orientata del “Daspo di gruppo”, evidenziando come “sebbene l'art. 27, comma 1, delimiti l'operatività del principio espressamente alla sola responsabilità penale, e nonostante la giurisprudenza

¹⁹⁷Ibidem

¹⁹⁸Ibidem

¹⁹⁹Art.6, comma 1, della legge n.401/1989, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a) del d.l. n.8/2007, convertito con modificazioni dalla legge n.41/2007.

²⁰⁰Art. 6, comma 1, della legge n.401/1989, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), n.2) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

costituzionale escluda che esso possa assumere rango di parametro di costituzionalità con riferimento alle violazioni amministrative (di recente, Corte Cost., n. 286 del 28/07/2010), pur essendo principio "ordinario" riconosciuto in materia amministrativa dalla L. n. 689 del 1981, art. 3, nondimeno va escluso che l'applicazione di una misura di prevenzione atipica quale l'obbligo di comparizione in occasione di manifestazioni sportive, limitativa di primari beni di rilevanza costituzionale, possa essere fondata su una responsabilità "collettiva", retaggio di trascorse, e non illuminate, epoche storiche e giuridiche. Del resto, anche alla luce dei criteri "sostanzialistici" di individuazione della "materia penale", costantemente affermati dalla Corte EDU di Strasburgo a proposito dell'art. 7 CEDU, non può negarsi che il DASPO, nella dimensione prescrittiva, si connoti in termini di misura "parapenale", in ordine alla quale un'interpretazione "convenzionalmente" conforme impone il rispetto dei fondamentali principi costituzionali "penalistici". In tal senso, deve dunque affermarsi che l'applicazione del Daspo, nella dimensione prescrittiva dell'obbligo di comparizione, deve rispettare il principio di personalità sancito dall'art. 27 Cost., comma 1. [...] La violenza (intesa in senso ampio, comprensiva della minaccia e dell'intimidazione, anche nella forma tentata) "di gruppo" legittimante l'adozione del Daspo, nella dimensione (anche) prescrittiva, richiede un *quid pluris* rispetto alla mera presenza nel gruppo, consistente nell'individuazione di un ruolo attivo - inteso come adesione e/o apporto del singolo ad azioni violente, minacciose o intimidatorie - di ciascun appartenente al gruppo²⁰¹.

Inoltre, il d.l. n.119/2014 interviene sulla durata del Daspo e dell'eventuale obbligo di firma, prevedendo una progressiva estensione temporale del termine minimo e massimo in relazione alle diverse ipotesi in cui trova applicazione il divieto²⁰²:

- nel caso di Daspo irrogato per la prima volta, rimane la durata minima di un anno e massima di cinque anni;
- nel caso di Daspo c.d. "di gruppo", "nei confronti di coloro che ne assumono la direzione", la durata minima diviene di tre anni e quella massima rimane di cinque anni;

²⁰¹Cass. Pen., Sez. III, n. 22266/2016, decisione del 03 febbraio 2016, deposito del 27 maggio 2016, punti 3 e 3.1. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito del portale "De Jure", <https://dejure.it>

²⁰²Art. 6, comma 5, della legge n.401/1989 come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere b) e b-bis) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

- nel caso di Daspo c.d. “da recidiva” ossia “nei confronti della persona già destinataria del divieto”, la durata minima del nuovo divieto non può essere inferiore a cinque anni e superiore ad otto anni, inoltre deve essere sempre disposta la prescrizione dell'obbligo di firma;
- nel caso di violazione del divieto di accesso “risultante da documentazione video-fotografica o da altri elementi oggettivi”, la durata del Daspo -già in corso di esecuzione- può essere aumentata fino ad otto anni e trova, comunque, applicazione la prescrizione della comparizione presso gli uffici della polizia.

Viene aumentata anche la durata del Daspo nei confronti dei soggetti che violano il regolamento d'uso degli impianti, portando il termine minimo ad un anno (in luogo dei precedenti tre mesi) ed il termine massimo a tre anni (in luogo del precedente termine di due anni)²⁰³.

Ulteriore importante modifica introdotta dal d.l. n.119/2014 è la possibilità per il Gip, in sede di giudizio di convalida dell'obbligo di firma, di modificare le prescrizioni imposte dal questore²⁰⁴.

Si tratta di un intervento che risolve una criticità della previgente normativa, che non prevedeva un controllo del giudice sulla proporzionalità e sull'adeguatezza del provvedimento, dovendosi lo stesso limitare, con adeguata motivazione²⁰⁵, a convalidare o meno l'obbligo di presentarsi presso gli uffici di polizia.

²⁰³Art. 1 septies del d.l. n.28/2003, convertito con modificazioni dalla legge n.88/2003, come modificato dall'art. 4, comma 3, lettera b) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

²⁰⁴Art. 6, comma 3, della legge n.401/1989 come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere a-bis) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

²⁰⁵Sul punto bisogna evidenziare come la Corte costituzionale con la sentenza n.512/2002 ha sottolineato che “la natura di atto suscettibile di incidere sulla libertà personale impone che il giudizio di convalida effettuato dal giudice per le indagini preliminari non possa limitarsi ad un mero controllo formale, bensì, come la giurisprudenza ordinaria ha precisato, debba essere svolto in modo pieno. A questo proposito, la Corte ha specificato ulteriormente alcuni caratteri fondamentali di tale giudizio di convalida: esso deve coinvolgere la personalità del destinatario e le modalità di applicazione della misura (sentenza [n. 143 del 1996](#)), sostanziandosi in un controllo sulla ragionevolezza ed "esigibilità" della misura disposta con il provvedimento medesimo (sentenza [n. 136 del 1998](#)) e consentendo, infine, al destinatario una piena e previa conoscenza dei diritti di difesa di cui può fruire in tale giudizio (sentenza [n. 144 del 1997](#))”, in Corte costituzionale, [sentenza n.512/2002](#), decisione del 20 novembre 2002, deposito del 4 dicembre 2002, punto 3.2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it. Inoltre, sempre sul medesimo tema, le S.U. della Corte di Cassazione, con la sentenza n.44273/2004, hanno precisato che “dal riconoscimento che il provvedimento che obbliga alla presentazione presso l'ufficio di polizia incide sulla libertà personale e dall'esistenza della riserva assoluta di giurisdizione prevista, per i provvedimenti che hanno queste caratteristiche, dall'art. 13 Cost. non può che derivare che il controllo di legalità devoluto al giudice della convalida debba essere esteso alla verifica

Il d.l. n.119/2014 introduce, anche, una sorta di “giudizio di riabilitazione” del soggetto destinatario del divieto di accesso. Infatti, si prevede che decorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di accesso, “l’interessato può chiedere la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall’applicazione del medesimo divieto²⁰⁶. La cessazione è richiesta al questore che ha disposto il divieto o, nel caso in cui l’interessato sia stato destinatario di più divieti, al questore che ha disposto l’ultimo di tali divieti ed è concessa se il soggetto ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta, anche in occasione di manifestazioni sportive²⁰⁷. Tale misura premiale, come risulta dall’utilizzo della particella aggiuntiva “anche”, appare subordinata ad una “buona condotta” che il richiedente deve provare di aver tenuto non solo con riferimento alle manifestazioni sportive ma anche ad altri contesti.

Infine, sono da segnalare due ulteriori modifiche apportate dalla normativa in esame. La prima si riferisce all’aggiunta di una nuova ipotesi, già giustificativa della misura del Daspo, in cui può operare la “flagranza differita” ossia nel caso del compimento di manifestazioni esteriori od ostentazioni di “emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi” aventi lo scopo di incitare alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi²⁰⁸.

La seconda si riferisce all’applicazione delle misure di prevenzione personali ed estende l’ambito delle stesse, oltre che nei confronti di “persone indiziate di aver agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all’art. 6 della legge n.401/1989”, anche nei confronti delle “persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione, in più occasioni, alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del

dell’esistenza di tutti presupposti previsti dalla legge e anche a quelli che la natura di misura di prevenzione richiede. Affermare che questo controllo possa ridursi alla verifica formale del provvedimento significa, di fatto, attribuire all’autorità amministrativa il potere di limitare la libertà personale in assenza di un controllo effettivo sull’esistenza dei presupposti perché il provvedimento possa essere legittimamente emesso”, Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 02/11/2019).

²⁰⁶Tra gli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dal divieto di accesso si può menzionare il divieto imposto alle società sportive di corrispondere in qualsiasi forma ai soggetti destinatari del Daspo, sovvenzioni, contributi e facilitazioni compresa l’erogazione a prezzo agevolato o gratuito di biglietti o abbonamenti (art. 8 del d.l. n.8/2007) ed il divieto alle società organizzatrici di competizioni calcistiche di vendere o distribuire titoli di accesso ai soggetti destinatari del Daspo (art. 9 del d.l. n.8/2007).

²⁰⁷Art. 6, comma 8-bis, della legge n.401/1989 come modificato dall’art. 2, comma 1, lettere c) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

²⁰⁸Art. 8, comma 1-bis, della legge n.401/1989 come modificato dall’art. 4, comma 1, lettere b) del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

divieto previsto dallo stesso articolo, che siano dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive”²⁰⁹.

Quindi, con chiare finalità di prevenzione generale, si introduce la possibilità di applicare le misure di prevenzione, previste dal d.lgs. n. 159/2011, nei riguardi anche dei soggetti che, avendo partecipato in più occasioni ad episodi di violenza nel corso di manifestazioni sportive o essendo stati destinatari di reiterate applicazioni del divieto di accesso, sono da ritenersi “pericolosi” per la pubblica sicurezza.

1.8. L'OMICIDIO DI BELARDINELLI ED IL D.L. N.53/2019

Negli ultimi anni, la normativa concernente il contrasto alla violenza negli stadi ha subito due ulteriori interventi, realizzati sempre attraverso l'emanazione di provvedimenti d'urgenza.

Questi ultimi, tuttavia, risultano caratterizzati da una forte disomogeneità originaria, a causa di una trattazione concernente una pluralità di temi diversi; acuendo una tendenza già palesata dal legislatore nel 2014.

Il d.l. n.113/2018²¹⁰ estende, ancora una volta, la platea dei destinatari del Daspo. Infatti, partendo dal presupposto che “le manifestazioni sportive, costituendo momento di aggregazione di persone, possono rappresentare un obiettivo sensibile per potenziali attacchi terroristici”²¹¹, si rende applicabile il divieto di accesso anche ai soggetti di cui

²⁰⁹Art. 4, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 159/2011 (“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”) come modificato dall'art. 4 comma 2 del d.l. n.119/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.146/2014.

²¹⁰Decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, “disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018 n.132.

²¹¹[Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.133/2018, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/> (ultima consultazione il 03/11/2019)

all'art. 4, comma 1, lettera d) del d.lgs. n.159/2011 (“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”)²¹², ossia:

- agli indiziati di uno dei reati ex art. 51 comma 3-quater del codice di procedura civile (*“delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo”*);
- ai soggetti che, operando in gruppi o in maniera isolata, pongono in essere atti preparatori o esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato;
- a coloro che pongono in essere atti preparatori o esecutivi volti alla commissione di reati con finalità di terrorismo, anche internazionale;
- ai soggetti che pongono in essere atti preparatori o esecutivi volti a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità di terrorismo di cui all'art. 270 sexies c.p.

Se il d.l. n.113/2018 interviene in maniera alquanto limitata sull'assetto della legge n.401/1989, a distanza di pochissimi mesi un nuovo provvedimento d'urgenza andrà a realizzare una complessa ed organica riforma della disciplina concernente la lotta alla violenza negli stadi.

Infatti, il decreto legge n.53/2019²¹³, dopo aver trattato nel capo I gli interventi concernenti il “contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica” (articoli 1-7) e nel capo II “disposizioni urgenti per il potenziamento dell'efficacia amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza” (articoli 8-12 ter), contiene un capo III interamente dedicato alle disposizioni in materia di “contrasto alla violenza in occasioni di manifestazioni sportive” (articoli 13-18).

Ancora una volta, preme sottolineare i dati che emergono dal Rapporto annuale dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, in cui si definisce la stagione calcistica 2018/2019 come la migliore negli ultimi anni in termini di “decremento delle situazioni di criticità”. Infatti, in tale stagione, gli incontri calcistici con feriti dei

²¹²Art. 6, comma 1, della legge n.401/1989, come modificato dall'art. 20 del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

²¹³Decreto-legge 14 giugno 2019, n.53 “disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2019, n.77.

campionati professionistici (serie A, B, Lega Pro) risultano essere 43, contro i 63 della stagione precedente ed i 72 di quella 2014/2015²¹⁴.

Vi è, dunque, da chiedersi quali siano i presupposti che possano aver giustificato l'ennesimo decreto-legge in tema di contrasto alla violenza nelle manifestazioni sportive. Ancora una volta, la risposta sembra dover essere rintracciata in un fatto di cronaca.

Infatti, il 26 dicembre 2018, prima della partita Inter-Napoli allo stadio San Siro di Milano, si verificarono dei violenti scontri tra tifosi interisti e napoletani che portarono alla morte dell'ultrà Davide Belardinelli. L'incontro, che verrà comunque disputato, fu inoltre caratterizzato dai cori razzisti dei tifosi interisti nei riguardi del difensore del Napoli, Kalidou Koulibaly che, reagendo agli stessi con un applauso al direttore della gara, sarà espulso dalla partita.

Entrambi gli episodi attirarono, nei giorni successivi, l'attenzione dei media, delle società sportive, dei responsabili della sicurezza e delle istituzioni.

Il "*Corriere dello Sport*" apre in prima pagina con "Salviamoci: la morte di un tifoso, l'obbligo di non fermarsi e di agire"²¹⁵. Nell'articolo di fondo dello stesso giornale, Ivan Zazzaroni scrive: "fuori e dentro una sola partita abbiamo trovato un agguato ultrà, premeditato, la morte di un uomo, i cori razzisti e tutto quello che il peggio del Paese è in grado di produrre nelle ore che seguono la tragedia: ipocrisia, scambio di accuse e difese tifose, demagogia e una bella cavalcata nelle praterie delle emozioni facili. In una parola, inefficacia. [...] Ciò che è accaduto a un paio di chilometri dallo stadio rientra nel campo della criminalità organizzata, gli ululati razzisti sono altra cosa e appartengono in toto al calcio. [...] Il ministro dell'Interno ha ora o mai più l'occasione giusta per dare una prova concreta del suo spessore muscolare. Di mostrarsi per quello che si dichiara, duro, diretto e inesorabile"²¹⁶.

A richiedere un intervento immediato delle istituzioni è anche l'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia che, tramite le dichiarazioni del proprio portavoce, parla di una "escalation di violenza che ha ripreso già da qualche mese a caratterizzare gli incontri di

²¹⁴ Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, "[Report finale dei campionati di calcio professionistici, stagione 2018/2019](https://www.osservatoriosport.interno.gov.it)", 17 settembre 2019, sul sito ufficiale <https://www.osservatoriosport.interno.gov.it>, (ultima consultazione: 01/12/2019).

²¹⁵ Titolo della prima pagina del "*Corriere dello Sport*" del 28 dicembre 2018.

²¹⁶ Ivan Zazzaroni "[Duri, diretti, inesorabili](https://www.corrieredellosport.it)", articolo di fondo del "*Corriere dello Sport*" del 28 dicembre 2018, disponibile online sul sito del giornale, www.corrieredellosport.it

calcio”, con un “preciso e coerente piano criminale per riportare gli stadi e le città che ospitano incontri di calcio ad essere ostaggio di criminali”²¹⁷.

Gravina, presidente della Figc, decise di non sospendere il campionato ma di pretendere una linea dura contro i violenti²¹⁸ e, sul fronte dei cori razzisti, palesò la necessità di dover immediatamente sospendere le partite in presenza di tali episodi²¹⁹. Diversa, a riguardo, la posizione del Ministro dell’Interno, Salvini, che espresse la propria contrarietà all’interruzione degli incontri per insulti razzisti²²⁰, evidenziando come fosse indispensabile puntare su stadi di proprietà delle società “con camere di sicurezza per mettere dentro i delinquenti”²²¹, su una maggiore certezza della pena e sul Daspo a vita per i violenti: “se ci sono le regole, vanno fatte rispettare e con squalifiche a vita; se inizi a colpirne qualcuno altrettanti capiscono che aria tira”.²²²

Quest’ultimo, per i rischi di incostituzionalità connessi, non comparirà alla fine nel decreto-legge che, tuttavia, si caratterizza per un ulteriore potenziamento dell’ambito di applicazione del divieto di accesso.

Infatti, bisogna evidenziare come il d.l. n.53/2019 anzitutto riscriva completamente i presupposti applicativi del Daspo, sostituendo in via integrale l’art.6, comma 1, della legge n.401/1989 che, nell’attuale formulazione legislativa, permette al questore di disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive e nelle zone limitrofe in quattro casi:

1. nei confronti di “coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza”²²³;
2. nei confronti di “coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all’estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla

²¹⁷ Comunicato dell’Associazione Nazionale Funzionari di Polizia, del 27 dicembre 2018, sul sito dell’ANFP, <https://www.anfp.it>

²¹⁸ Monica Serra, “[Scontri prima di Inter-Napoli, morto ultrà investito da un SUV. Ma il campionato non si ferma](#)”, 27 dicembre 2018, articolo disponibile sul sito del giornale “Stampa”, www.lastampa.it

²¹⁹ Nicola Barone, “[Violenza negli stadi, vertice con Salvini: sradicheremo i teppisti](#)”, articolo sul sito online del giornale “Sole 24 ore” del 7 gennaio 2019, <https://www.ilsole24ore.com>

²²⁰ Ibidem

²²¹ Ibidem

²²² Fulvio Bianchi, “[Salvini e la violenza negli stadi: daspo a vita, più poteri agli steward e certezza della pena](#)”, articolo sul sito online del giornale “La Repubblica”, del 4 gennaio 2019, <https://www.repubblica.it>

²²³ Art.6, comma 1, lettera a) della legge n.401/1989, come modificata dall’art.13, comma 1, lettera a), n.1, del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019

partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico”, in occasione o a causa di manifestazioni sportive²²⁴;

3. nei confronti di coloro che risultano denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi cinque anni, per porto di armi atte ad offendere (art.4 della legge n.110/1975); per utilizzo di caschi o di altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luoghi pubblici o aperti al pubblico (art.5 della legge n.152/1975); per accesso ai luoghi delle competizioni sportive con emblemi o simboli razzisti o discriminatori (art. 2, comma 2, della legge n.205/1993); per lancio di materiale pericoloso; superamento indebito delle recinzioni o delle separazioni dell'impianto sportivo ovvero per invasione del terreno da gioco. (art.6 bis della legge n.401/1989); per possesso di artifici pirotecnici in occasioni di manifestazione sportiva (art. 6 ter della legge n.401/1989); per introduzione negli impianti sportivi di striscioni, cartelli, scritte o immagini che incitino alla violenza o che contengano minacce o ingiurie (art.2 bis del d.l. n.8/2007); per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro secondo, titoli V e VI, capo I, del codice penale o per il delitto di cui all'articolo 588 dello stesso codice (“rissa”), ovvero per alcuno dei delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettere f) e h), del codice di procedura penale (ossia i reati di rapina, estorsione e quelli concernenti sostanze stupefacenti), “anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive”²²⁵;

4. nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, “anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive”²²⁶.

Preme sottolineare che tale novella dell'art. 6, comma 1, della legge n.401/1989 rappresenta in realtà un intervento di riordino delle fattispecie applicative del Daspo, innovando solo su alcuni punti. Sicuramente la più importante modifica riguarda la nuova lettera c) dell'art. 6, in cui si rende palese la possibilità di applicare il cosiddetto “Daspo fuori contesto”, ossia il divieto di accesso conseguente a comportamenti posti in essere in

²²⁴Art.6, comma 1, lettera b) della legge n.401/1989, come modificata dall'art.13, comma 1, lettera a), n.1, del d.l. n.5372019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019

²²⁵Art.6, comma 1, lettera c) della legge n.401/1989, come modificata dall'art.13, comma 1, lettera a), n.1), del d.l. n.5372019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

²²⁶Art.6, comma 1, lettera c) della legge n.401/1989, come modificata dall'art.13, comma 1, lettera a), n.1), del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

ambiti non ricollegabili a manifestazioni sportive. Infatti, “il suddetto provvedimento restrittivo si applica non soltanto a coloro che hanno palesato una potenziale pericolosità per l’ordinario e pacifico svolgimento delle manifestazioni sportive in occasione delle stesse, ma anche ai soggetti a carico dei quali tale pericolosità risulti *aliunde*, ossia dall’essere incorsi in denuncia o condanna, anche con sentenza non definitiva, per determinati reati, specificamente indicati e scelti quali indici precisi di attitudine al compimento di reati di particolare allarme sociale [...] A tal fine, l’elenco dei reati originariamente previsto è ampliato con l’aggiunta del reato di rissa di cui all’articolo 588 del codice penale, in considerazione dell’elevato rischio per la sicurezza pubblica che deriverebbe dalla realizzazione di simili condotte nell’ambito di una manifestazione sportiva”²²⁷.

Inoltre, il d.l. n.53/2019 aumenta i termini del Daspo cosiddetto “da recidiva”, con un minimo di sei anni ed un massimo di dieci, in luogo dei precedenti, rispettivamente, cinque ed otto anni; rimanendo fermo il fatto che sia disposto, in tal caso, anche l’obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia²²⁸. Stessi termini minimi e massimi sono applicati per il Daspo disposto dal giudice con la sentenza di condanna per i reati di violazione del divieto di accesso e dell’obbligo di firma e per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive²²⁹.

Si interviene anche sulla disciplina dell’istituto della riabilitazione. Infatti, trascorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di accesso, l’interessato per poter chiedere la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall’applicazione del divieto dovrà non solo dare prova della buona condotta ma anche di aver adottato condotte di “ravvedimento operoso”: riparazione integrale del danno eventualmente prodotto; collaborazione con l’autorità di polizia o con l’autorità giudiziaria per l’individuazione

²²⁷[Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.53/2019, pp.8-9, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, www.camera.it (ultima consultazione il 04/11/2019).

²²⁸Art.6, comma 5, della legge n.401/1989, come modificata dall’art.13, comma 1, lettera a), n.3), del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

²²⁹Art.6, comma 7, della legge n.401/1989, come modificata dall’art.13, comma 1, lettera a), n.4), del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

degli altri autori o partecipanti ai fatti per i quali è stato adottato il divieto; svolgimento di lavori di pubblica utilità²³⁰.

Importante è evidenziare come la normativa in oggetto, con un rimando alla disciplina dell'avviso orale, prevede che il questore possa, in aggiunta al Daspo, imporre ai soggetti che risultano condannati definitivamente per delitti non colposi i divieti ex 4, comma 3, del d.lgs. n.159/2011²³¹.

Dal punto di vista processual-penalistico, sono da segnalare due rilevanti riforme: (i) si modifica l'art. 77 del d.lgs. n.159/2011 al fine di estendere la disciplina del fermo di indiziato di delitto ai reati commessi in occasioni di manifestazioni sportive, la cui pena edittale -essendo, nella maggior parte di casi, inferiore nel minimo ai due anni- non consentirebbe l'applicazione dell'art.384 c.p.p.²³²; si rende permanente la disciplina dell'arresto differito per i reati commessi in occasione di manifestazione sportive, introdotta temporaneamente dal d.l. n.28/2003 e, successivamente, sottoposta costantemente a proroghe²³³.

Infine, modificando l'art. 61 c.p., si introduce come circostanza aggravante comune “l'aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni”²³⁴ e si prevede, novellando l'art. 131-bis c.p., l'esclusione della particolare tenuità del fatto nel caso in cui

²³⁰Art.6, comma 8 bis, della legge n.401/1989, come modificata dall'art.13, comma 1, lettera a), n.5), del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

²³¹Art.6, comma 8 ter, della legge n.401/1989, introdotto dall'art.13, comma 1, lettera a), n.6), del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019. Si noti come, i divieti previsti dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n.159/2001(“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”) risultano essere i seguenti: “divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi”.

²³²Art.77, comma 1, del d.lgs. n.159/2011 (“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”) come modificato dall'art. 14 del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

²³³ Art.10, comma 6 ter, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera a) del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019. Bisogna evidenziare come l'art. 15, comma 1, lettera b) del d.l. n.53/2019 modifichi l'art. 10, comma 6 quater, del d.l. n.14/2017; si stabilizza nel nostro ordinamento anche la disciplina dell'arresto in flagranza per reati commessi con violenza alle persone ed alle cose, compiute alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche.

²³⁴ Art. 61, n.11 septies), codice penale, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera a) del d.l. n. 53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

si proceda per delitti commessi in occasione di manifestazioni sportive, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione²³⁵, ritenendo che “il disvalore di tali condotte non possa mai costituire condotta di lieve entità a causa dell’allarme sociale che determina”²³⁶.

1.9. “LEGGI SPECIALI: OGGI PER GLI ULTRÀ, DOMANI PER TUTTA LA CITTÀ”²³⁷

Analizzando l'evoluzione della normativa riguardante il contrasto agli episodi di violenza durante le manifestazioni sportive, risulta evidente un progressivo irrigidimento della disciplina.

I provvedimenti emergenziali hanno progressivamente esteso i presupposti del divieto di accesso disposto dal questore e dal giudice, introducendo peraltro dei discutibili automatismi nell'applicazione dell'obbligo di presentarsi presso gli uffici di polizia.

Infatti, le fattispecie alla base del Daspo hanno subito una duplice dilatazione: da un lato prescindendo da una effettiva denuncia o condanna per un fatto di reato; dall'altro riguardando delitti ritenuti di “particolare allarme sociale” non collegati ad incontri calcistici (cosiddetto “Daspo fuori contesto”). A ciò si aggiunge l'introduzione di

²³⁵ Art.131-bis del codice penale, come modificato dall'art. 16, comma 1, lettera b) del d.l. n. 53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019. Si noti come, in sede di conversione del d.l. n.53/2019, all'art. 16, comma 1, lettera b) è stato aggiunto un secondo periodo che prevede l'esclusione della particolare tenuità del fatto anche nei casi di “violenza o minaccia a pubblico ufficiale” (art.336 c.p.); “resistenza a pubblico ufficiale” (art.337 c.p.); “oltraggio a pubblico ufficiale” (art.341 bis c.p.), quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell’esercizio delle proprie funzioni. Proprio quest'ultima previsione è stato oggetto di una osservazione, in sede di promulgazione della legge n.77/2019, da parte del Presidente della Repubblica che ha evidenziato come “questa scelta legislativa impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che, specialmente per l’ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale, solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare “allarme sociale”; sito ufficiale della Presidenza della Repubblica, <https://www.quirinale.it/>, ultimo accesso il 06/11/2019.

²³⁶ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.53/2019, p.11, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, www.camera.it (ultima consultazione il 06/11/2019).

²³⁷ Per protestare contro l'inasprimento della normativa in tema di contrasto alla violenza nelle manifestazioni sportive, le tifoserie organizzate di molte squadre di calcio, nell'ottobre del 2001, esibiscono nelle curve degli striscioni con la scritta “leggi speciali: oggi per gli ultrà, domani per tutta la città”, come evidenzia Matteo Tonelli “[I tifosi si difendono a colpi di manuale](#)”, articolo del 29 gennaio 2002, nell’archivio del sito “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

fattispecie incriminatrici, giustificative del Daspo, fondate su meri elementi sintomatici di un eventuale pericolosità per la sicurezza e l'ordine pubblico²³⁸.

Importante è, poi, la progressiva creazione per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive di un vero e proprio sotto-sistema dal punto di vista processual-penalistico, con la previsione di deroghe al codice di procedura per quanto concerne l'applicazione delle misure coercitive e del fermo di indiziato di delitto, anche al di là dei minimi edittali previsti e con l'introduzione, oramai in maniera stabile, della flagranza differita.

Preme evidenziare, inoltre, come sia i Governi di centro-destra sia quelli di centro-sinistra abbiano, negli ultimi trent'anni, affrontato in maniera totalmente speculare le eventuali risposte al tema della violenza negli stadi: la problematica è stata trattata solo in termini di ordine pubblico, con la conseguente necessità di un potenziamento dell'apparato repressivo. Infatti, i decreti-legge adottati, che condividono il medesimo approccio politico al fenomeno, si caratterizzano per due elementi essenziali: l'essere stati emanati da Esecutivi di diverso colore politico ed essere frutto, nella maggior parte dei casi, di una risposta impulsiva a tragici eventi di cronaca.

Ripercorrendo alcune delle normative approvate, emerge come:

- al ferimento del vicequestore Giovanni Selmin durante la partita Brescia-Roma nel novembre del 1994, fece seguito il d.l. n.717/1994, ultimo atto del Governo Berlusconi I. La conversione di tale decreto, che avvenne sotto il nuovo Governo Dini, risentì dell'omicidio del tifoso Vincenzo Spagnolo prima della partita Genova-Milan del gennaio del 1995, con un conseguente inasprimento dell'apparato repressivo;
- alla morte del tifoso Fabio di Maio durante la partita Treviso-Cagliari del febbraio 1998, il Governo Prodi I rispose con un disegno di legge che non venne mai approvato. Tuttavia, alcune disposizioni previste in quel progetto furono poi riprese dal d.l. n.336/2001 emanato dal Governo Berlusconi II, in seguito alla morte del tifoso Antonio Currò, ferito durante la partita Messina-Catania nel giugno del 2001;

²³⁸Art. 6 ter «possessione di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive» della legge n.401/1989, introdotto dall'art.01 del d.l. n.28/2003.

- alla morte dell'ispettore Fausto Raciti durante la partita Catania-Palermo del 2 febbraio 2007, fece seguito l'immediata risposta del Governo Prodi II che, l'8 febbraio, emanò il d.l. n.8/2007, convertito in legge con un'ampia maggioranza²³⁹;
- alla morte di Ciro Esposito, ferito in seguito alla partita Napoli-Fiorentina del maggio 2014, fece seguito il d.l. n.119/2014, emanato dal Governo Renzi.
- alla morte di Davide Belardinelli prima della partita Inter-Napoli del dicembre 2018, il Governo Conte I rispose con il d.l. n.53/2019, nonostante la stagione calcistica 2018/2019 sia stata quella con il numero di incidenti più basso degli ultimi anni.

Risulta evidente, dunque, la perenne ed affannosa rincorsa del legislatore sul tema del contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive. Così come risulta palese il ripetersi di medesime dinamiche ad ogni tragico episodio che avviene durante gli incontri calcistici:

- a) grande attenzione dei media sul fatto verificatosi, che sovente paventano l'insorgere di una nuova "emergenza-violenza", l'inadeguatezza della normativa vigente ed un trattamento meno indulgente nei riguardi delle società di calcio. In tali casi, spiccano anche le prese di posizione di giornali che solitamente non si occupano del fenomeno calcistico come "L'Osservatore Romano"²⁴⁰, quotidiano edito nella Città del Vaticano;
- b) le istanze da parte dei sindacati di polizia e, spesso, dei questori di un inasprimento della normativa;
- c) le controverse posizioni dei vertici del calcio italiano, intenti da un lato a difendersi dalle frequenti accuse di connivenza con i tifosi e, dall'altro, sempre pronti a formulare richieste alle istituzioni di una maggiore repressione contro i violenti;
- d) la conseguente emanazione da parte dell'Esecutivo, di volta in volta al Governo, di un decreto-legge con un potenziamento degli aspetti repressivi della disciplina.

²³⁹ Il d.l. n.8/2007 è stato convertito con la legge n.41/2007 che ha visto in Senato, su 266 presenti e 265 votanti, 244 voti favorevoli, solo 1 contrario (Polledri del gruppo Lega Nord Padania) e 20 astenuti (in particolare del gruppo Lega Nord Padania). Disegni di legge, Atto Senato n.1314-B, XV Legislatura, Votazione finale – seduta n.136 del 3 aprile 2007, sul sito del Senato della Repubblica, www.senato.it

²⁴⁰A riguardo si rimanda alle prese di posizione del giornale "Osservatore Romano" in seguito sia al ferimento del vicequestore Selmin nel novembre del 1994 sia all'omicidio di Spagnolo.

Le tifoserie organizzate sono presenti in queste dialettiche solo in termini di criminalizzazione delle stesse. Gli ultras, infatti, vengono definiti, in particolare dai media, come “teppisti”, “delinquenti”, “criminali”, “barbari”, con un evidente generalizzazione o, al massimo, con una segnata dicotomica tra “buoni”, i semplici tifosi, e “cattivi”, gli ultras. Questi ultimi, in ogni caso, non solo non sono legittimati a sedersi al tavolo delle trattative ma quando elaborano prese di posizione o istanze vengono, rispettivamente, non compresi o ignorati. Basti pensare alle critiche riservate dai quotidiani al comunicato “basta infami, basta lame”²⁴¹, che seguì il raduno delle tifoserie dopo la morte di Spagnolo o alle richieste –destinate a rimanere inascoltate- di Progetto Ulrà che ha più volte sollecitato, in luogo della mera repressione, una reale politica di mediazione dei conflitti.

Inoltre, nell’arco degli anni, alcune tifoserie e lo stesso Progetto Ulrà hanno posto l’accento sulla progressiva mercificazione che stava colpendo il mondo del calcio, criticando il fatto che le società fossero quotate in borsa; richiedendo di calmierare i prezzi dei biglietti e contestando la creazione di aree “vip” all’interno degli stadi; evidenziando gli interessi sottesi alla vendita dei diritti televisivi, alle sponsorizzazioni ed al *merchandising*. Tutte caratteristiche, secondo gli ultras, di un calcio moderno che, anche attraverso gli strumenti repressivi, intende trasformare il tifoso in un mero consumatore. Fortemente convinti della necessità di investire su progetti sociali e campagne rivolte ai più giovani è, poi, l’Unione Italiana Sport per Tutti (U.I.S.P.), che è attiva da anni nella promozione di iniziative per il contrasto alle discriminazioni ed alla xenofobia; per la parità di genere nelle manifestazioni sportive; per la convivenza e la cittadinanza attiva nelle periferie urbane; per il contrasto all’omofobia; per il coinvolgimento in attività sportive e culturali dei detenuti.

Un approccio che tenta di affrontare, dunque, i mali che attanagliano il mondo del calcio attraverso politiche educative ed azioni sociali, convinti della inadeguatezza della sola ottica repressiva per contrastare i fenomeni di violenza. Un punto di vista, forse, non tenuto in giusta considerazione dalle istituzioni che, dinanzi al problema della violenza e della xenofobia nel calcio, hanno saputo rispondere con delle politiche di sola criminalizzazione delle tifoserie organizzate.

²⁴¹Si veda “Quelle parole di malavita e maschilismo”, articolo del 7 febbraio 1995, consultabile sul sito online “La Repubblica”, www.repubblica.it

In effetti, sul tema, poca rilevanza sembra essere stata data a quelle politiche educative richiamate nella Convenzione di Strasburgo del 1985²⁴² e nei soli d.l. n.162/2005²⁴³ e d.l. n. 8/2007²⁴⁴, che avrebbero dovuto comportare la promozione di campagne istituzionali volte alla prevenzione della violenza e dell'intolleranza negli stadi, rivolgendosi in particolare ai giovanissimi che frequentano le curve.

Dunque, se, come ritiene il sociologo Dal Lago, per i tifosi organizzati la partita è "l'occasione di un confronto rituale amici/nemici"²⁴⁵, ciò che stupisce è constatare come i termini di quella contrapposizione bellica siano stati assunti dal legislatore, che ha reso progressivamente destinatari gli ultras di un vero e proprio diritto penale, ma potremmo dire anche amministrativo, "del nemico"²⁴⁶.

Infatti, l'ipertrofia normativa che ha interessato questa materia "non solo ha aumentato il numero degli illeciti dotati di un'offensività estremamente affievolita, perché costruiti privilegiando la dimensione astratta del pericolo; ma ha anche accentuato, negli istituti del diritto di polizia ed in quelli processuali, un carattere di assoluta specialità, provocando un inesorabile allontanamento dal baricentro dei principi. L'insidia maggiore è insita nel possibile trapianto delle nuove regole dalla periferia della legislazione <<complementare>> al centro del sistema. Nate in deroga ai criteri generali, sospinte

²⁴² "Le Parti prendono i provvedimenti adeguati in materia sociale ed educativa, tenendo conto del potenziale contributo dei mass media, per prevenire la violenza nello sport o durante le manifestazioni sportive, segnatamente promuovendo l'ideale sportivo mediante campagne educative e d'altro genere, sostenendo la sportività in special modo presso i giovani, allo scopo di favorire il rispetto reciproco tra gli spettatori e tra gli sportivi e incoraggiando inoltre una maggiore partecipazione attiva nello sport", art.3, comma 5, della "Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio".

²⁴³ Art.3 del d.l. n.162/2005.

²⁴⁴ Art.11 bis del d.l. n.8/2007.

²⁴⁵ Alessandro Dal Lago, "Descrizione di una battaglia. I rituali del calcio", seconda edizione "Il Mulino", Bologna, 26 ottobre 2001, pag. 46.

²⁴⁶ La teoria del "diritto penale del nemico" è stata elaborata dal giurista tedesco Günther Jakobs ed "è stata presentata per la prima volta da Jakobs nel 1985, nella Relazione alle Giornate dei Penalisti tedeschi a Francoforte sul Meno (anche se in questa sede non lo nomina direttamente), per poi essere ripresa con più convinzione, dal medesimo autore, nella Relazione al Congresso celebrato a Berlino nel 1999 su <<la Scienza del Diritto penale alle soglie del nuovo millennio >> [...] Jakobs, con la formula "diritto penale del nemico", fa riferimento ad un binario parallelo e separato del diritto penale. I due binari, sul piano dei diritti, esibiscono due livelli di garanzia diversa, perché si rivolgono a due categorie differenti di soggetti: il primo vige per il cittadino ordinario, il secondo invece è uno strumento da poter utilizzare contro chi, di volta in volta, viene identificato come nemico all'interno di una data società", Giulia Fabini, "[Migranti e polizia: tra diritto penale del nemico e regole del disordine](#)", in "L'altro diritto, centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità", 2011, disponibile sul sito del centro di ricerca, <http://www.adir.unifi.it>

dalla necessità di imbrigliare forme di devianza dai connotati - che si asseriscono - peculiari e saldamente ancorati al settore di riferimento, potrebbero venire adattate a contesti del tutto impropri, con il conseguente sovvertimento del rapporto regola/eccezione”²⁴⁷.

In effetti, il divieto di accesso sembra aver compiuto questo salto di qualità, passando dalla “periferia” al “centro” del sistema giuridico.

In particolare, il d.l. n.14/2017²⁴⁸, emanato dal Governo Gentiloni, segna questo cambio di passo, introducendo ciò che impropriamente viene definito “Daspo urbano” nella sua duplice declinazione di ordine di allontanamento, erogato direttamente dall'organo accertatore, e di divieto di accesso disposto dal questore. Sistemi sanzionatori, mutuati dall'ambito sportivo ed innestati nel contesto inedito della tutela della sicurezza urbana, che intendono perseguire una pluralità di condotte tra di loro eterogenee ma accomunate, ad avviso del legislatore, dall'essere un nocumento al decoro urbano. Destinatari dei nuovi divieti e delle nuove sanzioni non saranno più solo i cosiddetti “teppisti da stadio” ma quelle soggettività che animano le nostre città con dei comportamenti ritenuti, di volta in volta, pericolosi, immorali, incivili, pur non realizzando in alcuni casi alcuna violazione di legge.

Il divieto di accesso diviene uno strumento per governare l'insicurezza percepita nel tessuto urbano, attraverso l'eliminazione preventiva degli elementi ritenuti di disturbo alla convivenza civile. Il diritto penale ed amministrativo del nemico sembra volgere il suo sguardo punitivo all'interno dei confini delle città, assunti come luoghi di un quotidiano conflitto, puntando alla progressiva espulsione in particolar modo delle marginalità sociali.

Sembra dunque essersi avverata la profezia che le tifoserie organizzate, agli inizi del 2000, avevano annunciato: “leggi speciali, oggi per gli ultrà, domani per tutta la città”²⁴⁹. Un messaggio politicamente e giuridicamente importante perché evidenzia i pericoli insiti in un diritto che decide di assumere i termini dello scontro bellico. Infatti, una volta che si accetta all'interno dell'apparato normativo la categoria del “nemico”, essa non sarà

²⁴⁷Francesca Curi, “LA FRETTEA, CHE L'ONESTADE AD OGNI ATTO DISMAGA” in “Cassazione Penale” (Rivista), fasc.5, 2007, pag. 2259B.

²⁴⁸Decreto-legge del 20 febbraio 2017, n.14 “disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”.

²⁴⁹ Matteo Tonelli “I tifosi si difendono a colpi di manuale”, articolo del 29 gennaio 2002, nell'archivio del sito “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

destinata a rimanere relegata in un solo ambito ma rischierà di estendersi a quei gruppi che, di volta in volta, saranno ritenuti socialmente pericolosi²⁵⁰.

Ne deriva un inevitabile riaffermarsi dei codici dei “galantuomini” e dei “briganti”²⁵¹: “il ritorno – negli ultimi decenni – al «lessico delle classi pericolose», agli stereotipi correlati, e soprattutto ad alcuni dispositivi securitari, rimette al centro della scena il tema della paura – nella sua complessa articolazione simbolica, sociale e politica – e dei soggetti pericolosi che vivono o vorrebbero vivere nelle nostre comunità. L’idea di classi pericolose, separate e distinte da noi, aiuta a disegnare una mappa aggiornata delle paure, a comprendere i dispositivi di sicurezza chiamati a identificare il capro espiatorio e neutralizzare il nemico di turno visto come pericolo imminente. Il ritorno al futuro – ovvero una costituzione materiale del sistema preventivo e repressivo che consenta regimi diversi e attenuati di legalità per controllare e disciplinare le nuove classi pericolose legate a nuove e antiche povertà e all’immigrazione – è la vera posta in gioco”²⁵².

²⁵⁰ Giulia Fabini, “[Migranti e polizia: tra diritto penale del nemico e regole del disordine](#)”, in “L’altro diritto, centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità”, 2011, disponibile sul sito del centro di ricerca, <http://www.adir.unifi.it>

²⁵¹ “L’ordine politico-costituzionale dello Stato liberale consente di articolare il sistema penale su due livelli di legalità, l’una che mette al centro la figura del “galantuomo”, soggetto di diritto, razionale, libero, autonomo, l’altra – la legalità penale *concreta* – che è segnata da differenziazioni e quindi da “livelli” tanto più ci si allontana dalla figura prototipale e ci si inoltra nel terreno di chi non è proprietario, non è “indipendente”, appartiene alle classi subalterne e potenzialmente <<pericolose>>. I *livelli di legalità* rappresentano quindi la dimensione penale della costituzione materiale dello Stato liberale”, Luigi Lacchè “La paura delle classi <<pericolose>>. Ritorno al futuro?” in “Quaderno di storia penale e della giustizia”, 2019, n.1, pagina 176.

²⁵² *Ibidem*, pagine 177-178.

CAPITOLO 2 - IL DASPO URBANO

2.1. L'ASCESA DELL'IDEOLOGIA SECURITARIA: I PATTI PER LA SICUREZZA

In Italia, agli inizi degli anni '90, le tematiche del contrasto alla microcriminalità ed al degrado urbano divengono il cuore dell'offerta politica dei diversi partiti, assumendo sempre maggiore centralità nel dibattito pubblico. L'enfasi che tali temi hanno acquisito si può ricondurre a diversi fattori di natura politica, economica e demografica: la crisi dei partiti politici nazionali a seguito dell'inchiesta "mani pulite" nel 1992; il nuovo protagonismo assunto dai sindaci, eletti direttamente dai cittadini a partire dal 1993; l'avvento di forze politiche nuove come Forza Italia e Lega Nord; la crisi fiscale dello Stato e il depotenziamento delle politiche di welfare; l'affermarsi dei primi flussi migratori²⁵³; la riforma della legge elettorale in senso prevalentemente maggioritario nel 1993²⁵⁴.

In questo contesto, dunque, si afferma il concetto extra-giuridico della "sicurezza urbana" che pone l'accento sulla dimensione locale della corrispettiva tutela e che amplia la nozione tradizionale di sicurezza, includendo non solo i reati predatori ma anche le *incivilities* (ad esempio: accattonaggio; prostituzione per strada; bivacchi negli spazi pubblici). Allo stesso tempo il concetto di "sicurezza urbana esclude dalla definizione i crimini a bassa visibilità, quali alcune attività tipiche del crimine organizzato, le violenze domestiche o i crimini dei colletti bianchi, poiché mira a racchiudere in un unico concetto fenomeni che godono di alta visibilità sociale e per questo possono aumentare la paura di

²⁵³ C.Bruni, G.Devastato, E.Nocifora, L.F. Peris Cancio, E.Pugliese, G.Ricotta, G.Sammarco E.Spinelli, "Servizio sociale e crisi del welfare", Maggioli Editore, Aprile 2013 (I edizione), p 107.

²⁵⁴ "Il 18 aprile 1993 si svolse, con esito positivo, il referendum per l'abrogazione di alcune disposizioni della legge elettorale del Senato (legge n. 29 del 1948 e successive modificazioni) per sopprimere la norma che prevedeva l'elezione nel collegio uninominale solo previo conseguimento di un elevato quorum del 65% dei voti, determinandosi altrimenti la ripartizione dei voti su base proporzionale. Il risultato della consultazione referendaria indusse il Parlamento all'approvazione della legge 4 agosto 1993, n. 276 (relativa al Senato) e della legge 4 agosto 1993, n. 277 (relativa alla Camera), che introducevano sia per il Senato sia per la Camera, un sistema elettorale misto. Il sistema era caratterizzato dall'elezione di tre quarti dei deputati e tre quarti dei senatori con sistema maggioritario a turno unico nell'ambito di collegi uninominali. I restanti seggi venivano attribuiti con il sistema proporzionale: alla Camera ripartendoli, nelle 26 circoscrizioni, tra le liste concorrenti che avessero superato la soglia del 4 per cento dei voti in ambito nazionale; al Senato, ripartendoli tra gruppi di candidati in proporzione ai voti conseguiti nei collegi di ciascuna regione dai candidati non eletti", in Camera dei Deputati-Portale Storico, "[Misto: maggioritario e proporzionale \(1994-2005\)](https://www.camera.it/)", disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it/>

vittimizzazione e il relativo senso di insicurezza dei cittadini”²⁵⁵.

Le regioni ed i comuni, negli anni '90, sono i principali protagonisti delle istanze concernenti la sicurezza urbana e del tentativo di attuare le prime politiche sul tema. In particolare, l'Emilia-Romagna, guidata da una giunta di centro-sinistra e con l'intento specifico di sottrarre tali tematiche alle logiche securitarie, darà vita nel 1994 al “Progetto Città Sicure”, con il coordinamento scientifico di Massimo Pavarini. Si tratta del primo pionieristico programma sulla sicurezza urbana a livello regionale in Italia che, attraverso la metodologia della ricerca empirica, tentò di offrire una indagine analitica sui temi della sicurezza oggettiva e soggettiva; dimostrando l'inefficacia delle politiche meramente repressive. Sulla scia di tale esempio, nel 1996, nacque il “Forum Italiano per la sicurezza urbana” cui aderirono inizialmente, oltre alla regione Emilia-Romagna, alcune città governate dal centro-sinistra (Torino, Modena, Bologna, Aquila, Catania). Il Forum, fin dai suoi primi documenti, palesa la tensione tra la volontà di concretizzare delle politiche locali che non criminalizzino alcune condotte (abusivismo commerciale, vagabondaggio, esercizio della prostituzione, nomadismo) e l'esigenza di arginare tali comportamenti, ritenuti comunque lesivi per la quiete pubblica²⁵⁶. Inoltre, partendo dal presupposto che i sindaci sono i primi destinatari delle istanze di sicurezza da parte dei cittadini, il Forum evidenzia l'esigenza che su tale ambito si realizzino forme di collaborazione più stringenti tra enti locali e Stato²⁵⁷.

Queste ultime cominciano, infatti, a sperimentarsi proprio in tali anni. Nel 1998 si realizza il primo protocollo d'intesa tra la Prefettura ed il Comune di Modena per la realizzazione di iniziative coordinate in tema di sicurezza della città²⁵⁸.

Il 1999 inizia con numerosi episodi di violenza che rimettono al centro dell'attenzione il tema della sicurezza urbana. Nel gennaio di quell'anno, oltre alla strage di mafia nel Ragusano che portò all'uccisione di cinque ragazzi²⁵⁹, destò allarme anche l'escalation di violenza che travolse Milano: nei primi sette giorni dell'anno, nel capoluogo lombardo,

²⁵⁵ C.Bruni, G.Devastato,E.Nocifora, L.F. Peris Cancio,E.Pugliese, G.Ricotta,G.Sammarco E.Spinelli, “Servizio sociale e crisi del welfare”, Maggioli Editore, Aprile 2013 (I edizione), pag.108.

²⁵⁶ Documento dell'Assemblea Nazionale delle città, province e regioni aderenti al Forum italiano per la Sicurezza Urbana”, Reggio Calabria, 19 ottobre 1998, pp. 3-4. Consultabile sul sito Forum Italiano Sicurezza Urbana, <https://www.fisu.it>, ultimo accesso 08/03/2020.

²⁵⁷ Ibidem, p.5.

²⁵⁸ “Protocollo d'Intesa tra la Prefettura di Modena ed il Comune di Modena”, 1998, consultabile sul sito del Comune di Modena, <https://www.comune.modena.it/>

²⁵⁹ Attilio Bolzoni, “Strage di Mafia al bar, cinque morti di Mafia, guerra tra bande”, 3 gennaio 1999, nell'archivio del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>.

si verificarono sette omicidi in conseguenza di aggressioni o di furti. Il sindaco di Milano, Gabriele Albertini, collegò l'aumento della criminalità all'incremento dell'immigrazione illegale e richiese la presenza di maggiori forze dell'ordine nel capoluogo²⁶⁰. Immediata fu la reazione della Ministra dell'Interno, Rosa Russo Iervolino, che in una comunicazione al Parlamento del 13 gennaio 1999, evidenziò l'impegno del Governo ad intensificare un'azione di contrasto all'immigrazione illegale, al narcotraffico ed allo sfruttamento della prostituzione, ritenuti problemi rilevanti nelle metropoli, in particolare a Milano²⁶¹.

Per quanto riguarda i reati commessi in Italia in quegli anni, i dati Istat evidenziano una continua diminuzione degli omicidi dagli inizi degli anni '90 (il tasso passa da 3,4 omicidi per 100 mila abitanti nel 1991 a 1,5 nel 1999)²⁶² ed un aumento di furti in abitazione e rapine negli anni 1998-1999²⁶³. Nel contempo, la percezione di insicurezza dei cittadini raggiunge il suo apice proprio nel '99, con un 32,5% che afferma di sentirsi minacciato dalla criminalità nella zona in cui risiede²⁶⁴. Si badi bene come la "percezione di insicurezza" non abbia una definizione univoca in letteratura, basandosi sulla valutazione soggettiva della paura di subire un reato. Si tratta, dunque, di una controversa "categoria" emotiva, non correlata al dato statistico sulla criminalità ma facilmente "influenzabile" da altri fattori.

Non a caso, dopo gli episodi di Milano, i quotidiani cominciarono a porre sempre più l'accento sull'insicurezza percepita dai cittadini e sulla sottovalutazione del pericolo connesso alla microcriminalità: "l'exasperazione per la violenza quotidiana, lo stillicidio di soprusi, scippi, rapine furti, violenze varie: cioè tutti quei reati che vengono indicati sotto il nome di microcriminalità, raro caso di sostantivo composto che contiene una contraddizione in termini. Quel <<micro>> ha fatto da alibi un po' a tutti: forze dell'ordine, magistratura, amministrazioni comunali, forze politiche, giornalisti e giornali. [...] con il risultato che più nessuno è stato ad ascoltare le proteste dei

²⁶⁰ ["A Milano tornano i giorni della violenza: dall'inizio dell'anno sette omicidi"](#), 7 gennaio 1999, nell'archivio del sito online *"L'Unità"*, <https://archivio.unita.news/>

²⁶¹ ["Comunicazione del Governo sulla criminalità a Milano e conseguente discussione"](#), 13 gennaio 1999, sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/>.

²⁶² Istat, ["Delitti, imputati e vittime dei reati"](#), 2017, p.17. Consultabile sul sito dell'Istat, <https://www.istat.it>

²⁶³ Ibidem, p.18.

²⁶⁴ Ministero dell'Interno ["Rapporto sulla criminalità in Italia"](#) 2006, pag.40. Consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 08/03/2020.

cittadini”²⁶⁵.

Sul versante istituzionale, subito dopo i fatti di Milano, alcune tra le forze di opposizioni governative (il Polo della Libertà e la Lega Nord) decisero di organizzare delle manifestazioni di piazza per evidenziare l'inefficacia dell'azione del Governo e la necessità della “tolleranza zero” contro i delitti minori²⁶⁶. Infatti, sul tema della sicurezza urbana, il modello di riferimento per le opposizioni governative di centro-destra ma anche per alcuni sindaci, tra cui Gabriele Albertini, è proprio quello che Rudolph Giuliani, agli inizi degli anni '90, applicò a New York²⁶⁷. In particolare, il sindaco di Milano utilizza proprio l'esempio di Giuliani, da cui sarà ospitato con il fine di apprendere appieno le tecniche newyorkesi di lotta alla microcriminalità²⁶⁸, per rivendicare maggiori poteri: “esiste un modo per riuscire ad avere poteri speciali come quelli di Giuliani [...] voglio il commissariamento per la sicurezza, voglio poter coordinare tutte le forze dell'ordine [...]. Il commissariamento è uno strumento praticato in casi di emergenza. E ora siamo in emergenza”²⁶⁹.

Dunque, agli inizi del 1999, si evidenziano due diverse concezioni sull'attuazione delle politiche di sicurezza urbana: quella dei partiti e dei primi cittadini di centro-destra che vorrebbero criminalizzare ogni forma di infrazione, sposando la teoria criminologica delle “finestre rotte”²⁷⁰; quella del Governo allora in carica che, pur riconoscendo la

²⁶⁵ Antonio Ramenghi, “[Tabaccherie in Trincea](https://www.repubblica.it)”, 15 gennaio 1999, nell'archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>.

²⁶⁶ A. Bac. “Il Polo in piazza scontro con il Governo. Berlusconi: sono degli incapaci, serve la tolleranza zero. Veltroni: non è il momento di divisioni”, 12 gennaio 1999, nell'archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

²⁶⁷ “Secondo la mitologia planetaria diffusa dai think tank neoliberalisti e dai loro megafoni, mediatici o politici, la polizia newyorkese avrebbe abbattuto l'idra criminale applicando una politica particolare, denominata “tolleranza zero”, volta a perseguire senza tregua le più minute infrazioni sulla pubblica via. Dal 1993, chiunque venga sorpreso in città nell'atto di mendicare o di vaneggiare, di ascoltare l'autoradio a tutto volume o di istoriare i muri con scritte e disegni vari deve essere immediatamente arrestato e chiuso in cella: “Basta con i semplici controlli al commissariato. Chi urina per strada va in galera. Siamo decisi a riparare i “vetri rotti” [cioè i minimi segni esteriori di disordine], e a impedire a chicchessia di spaccarli di nuovo”. Questa strategia, secondo le affermazioni del suo capofila, William Bratton, in America funziona, e funzionerebbe altrettanto bene “in qualunque città del mondo.”, in “La paranoia securitaria. Guerra di classe non dichiarata. La genesi di un modello repressivo” di Loic Wacquant, “*Le Monde Diplomatique*”, maggio 2002.

²⁶⁸ Luca Pagni, “[Non sono qui per le dum dum](https://www.repubblica.it)”, 17 febbraio 1999, nell'archivio del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>.

²⁶⁹ Antonella Baccaro, “Albertini: ora devono farmi commissario delle forze dell'ordine, come Giuliani”, 12 gennaio 1999, nell'archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

²⁷⁰ Nel marzo del 1982, il criminologo americano, George L. Kelling e lo scienziato politico americano, James Quinn Wilson, pubblicarono un articolo dal titolo “[Broken Windows](#)” in cui facevano riferimento ad un esperimento svolto dallo psicologo, Philip Zimbardo, nel 1969. Quest'ultimo abbandonò due automobili identiche l'una nel Bronx e l'altra a Palo Alto. La prima venne “attaccata dai vandali entro dieci minuti dal suo abbandono [...] la seconda rimase intatta per più di una settimana” fino a quando Zimbardo non ne

necessità di un maggior coordinamento sul tema della sicurezza nelle metropoli e di una maggiore repressione dell'immigrazione illegale, rifiuta l'idea della "tolleranza zero"²⁷¹. Bisogna sottolineare come il Governo, dopo gli avvenimenti di Milano, riceva duri attacchi dalla stampa per le "incertezze" con cui sembra affrontare il tema della sicurezza urbana, emblematico è al riguardo un articolo del quotidiano "*La Repubblica*" che, criticando la "propensione ideale di ascendenza socialista a leggere il delitto in chiave sociologica", invita la sinistra a dismettere l'eccessivo garantismo e ad affrontare con maggior vigore, anche attraverso i primi cittadini, quei "piccoli reati che avvelenano la vita civile quotidiana"²⁷². In realtà, anche alcuni sindaci di centro-sinistra richiedono un approccio diverso dell'Esecutivo sul tema della sicurezza urbana, evidenziando la correlazione tra aumento della microcriminalità e l'immigrazione. In particolare, il sindaco diessino di Brescia, Paolo Corsini, osserva come un "malinteso" dato dal "solidarismo cattolico" e dal "populismo di sinistra" ha portato ad intendere "l'immigrazione solo come un problema di integrazione e non anche di sicurezza"²⁷³. Corsini denuncia l'assenza dello Stato; richiede maggiori agenti di polizia ed è promotore di uno schieramento dei sindaci contro la microcriminalità, che riceve l'adesione anche dei primi cittadini di centro-destra, come Albertini²⁷⁴. Nel contempo, anche il segretario nazionale dei Democratici di Sinistra, Walter Veltroni richiede il "pugno di ferro" contro chi commette reati, invocando un necessario "cambio di passo"²⁷⁵.

Il Governo D'Alema viene incontro alle istanze di un maggiore protagonismo dei primi

ruppe una parte. A quel punto, anche la macchina a Palo Alto, nel giro di poche ore, venne distrutta dai vandali che "sembravano essere principalmente bianchi rispettabili" (l'articolo è consultabile sul sito online del giornale "*The Atlantic*", <https://www.theatlantic.com/>, ultimo accesso il 12/03/2020). Secondo Kelling e Wilson "esiste un legame tra semplice degrado e vera e propria criminalità. [...] Quanto più un ambiente urbano è degradato, abbandonato a sé stesso, ridotto a territori di comportamenti devianti anche se non propriamente criminali, tanto più è probabile che in quel contesto determinato si manifestino prima o poi forme più gravi di trasgressione. La tesi, elementare, viene così esemplificata dai due autori: se una finestra di un edificio dismesso viene rotta da qualcuno, e non si provvede a ripararla urgentemente, presto anche tutte le altre finestre saranno rotte, a un certo punto qualcuno entrerà abusivamente nell'edificio, qualche tempo dopo l'intero palazzo diventerà teatro di comportamenti vandalici. [...] Il degrado eleva la soglia di indifferenza della comunità urbana verso varie forme di devianza, con la conseguenza drammatica di produrre il consolidamento di culture criminali", in Alessandro De Giorgi, "Zero Tolleranza, strategie e pratiche della società di controllo", edizioni "DeriveApprodi", Roma, febbraio 2000, p.106.

²⁷¹ Piero Colaprico, "[Milano, piano anti-crimine](https://www.repubblica.it)", 13 gennaio 1999, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

²⁷² Mario Pirani "[La sinistra, la legge e l'ordine](https://www.repubblica.it)", 16 gennaio 1999, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

²⁷³ Fabrizio Ravelli, "[Le notti violente di Brescia è ora di riportare l'ordine](https://www.repubblica.it)", 16 settembre 1999, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

²⁷⁴ Daniela Monti, "Brescia appello ai sindaci lombardi", 12 settembre 1999, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>

²⁷⁵ Ibidem

cittadini, consentendo l'ingresso di questi ultimi nei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduti dai prefetti²⁷⁶. Inoltre, nel marzo del 1999, l'Esecutivo presenta un disegno di legge²⁷⁷ (c.d. "pacchetto sicurezza") contenente una serie di disposizioni volte a: inasprire le pene per alcuni reati come scippo e furto in abitazione; rafforzare i poteri della polizia giudiziaria; promuovere un sistema di interconnessione delle sale operative delle forze dell'ordine²⁷⁸, prevedere l'impiego dell'esercito in compiti di ordine pubblico²⁷⁹. Tale disegno di legge provocò, tuttavia, delle tensioni all'interno della stessa maggioranza, con il partito della Federazione dei Verdi che definì le misure presenti criminogene e criticò l'istituzionalizzazione dell'uso dell'esercizio in funzioni di polizia²⁸⁰ e con parte dei DS che sottolineò come alcuni provvedimenti avevano il sapore di una mera risposta alle richieste dell'opinione pubblica²⁸¹. Le critiche a tale disegno di legge vennero avanzate anche dall'Unione Camere Penali che lo definì una "scelta da stato di polizia", ritenendo "inutile e demagogica" l'ampliamento dei poteri della polizia giudiziaria²⁸².

Di fatto, il disegno di legge suddetto non diventerà legge sotto il Governo D'Alema, che si dimetterà nel dicembre del 1999 ma verrà ripreso e definitivamente approvato sotto il Governo Amato II, con la legge n.128 del 26 marzo 2001²⁸³. Quest'ultima, oltre ad importanti modifiche al codice di procedura penale, prevede l'introduzione della specifica fattispecie di reato del "furto in abitazione e furto con strappo"²⁸⁴ e la promozione, da parte del Ministro dell'Interno, di piani coordinati di controllo del territorio, anche nell'ambito di specifiche intese con i sindaci²⁸⁵. In questo contesto, agli inizi degli anni 2000, iniziano a proliferare i patti per la sicurezza urbana. I sindaci, intenti ad assolvere ad un ruolo demiurgico, puntano sempre più l'attenzione sulla necessità di reprimere non

²⁷⁶ Art.20 della legge n.121/1981 come modificato dall'art.1 del d.lgs. del 27 luglio 1999, n.279.

²⁷⁷ Disegno di legge n.5925/1999.

²⁷⁸ "[Col pacchetto sicurezza lo scippo diventa rapina](https://www.repubblica.it)", 18 marzo 1999, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>.

²⁷⁹ Gi. Ma. "[Iervolino: sulla criminalità la linea non cambia](https://unita.news/)", 21 marzo 1999, nell'archivio storico del sito online "*L'Unità*", <https://unita.news/>

²⁸⁰ Roberto Lezzi, "[Le critiche rivolte dai Verdi al pacchetto sicurezza varato nell'ultimo Consiglio dei Ministri](http://www.radioradicale.it)", intervista a Luigi Saraceni, 22 marzo 1999, sul sito online di Radio Radicale, <http://www.radioradicale.it>

²⁸¹ Gi. Ma. "[Iervolino: sulla criminalità la linea non cambia](https://unita.news/)", 21 marzo 1999, nell'archivio storico del sito online "*L'Unità*", <https://unita.news/>

²⁸² Ibidem

²⁸³ Legge del 26 marzo 2001, n.128, "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini", G.U. n.91 del 19/04/2001.

²⁸⁴ Art. 624 bis c.p. "Furto in abitazione e furto con strappo", introdotto dall'art.2, comma 2, della legge n.128/2001.

²⁸⁵ Art. 17, comma 1, della legge n.128/2001.

solo quei comportamenti costitutivi di reato ma anche le *incivilities*, per rispondere all'insicurezza percepita dai cittadini. Fattori di tali azioni sono i sindaci tanto di centro-destra quanto di centro-sinistra. Emblematica è, nel 2005, la battaglia del sindaco diessino di Bologna, Sergio Cofferati²⁸⁶, contro i lavavetri²⁸⁷ e gli accampamenti abusivi di immigrati, sgomberati con l'utilizzo di ruspe²⁸⁸. Così come rimase nella storia il "muro di via Anelli", costruito dalla giunta di centro-sinistra (guidata dal diessino, Flavio Zanonato) e che aveva come fine isolare il "ghetto di Padova", centro di spaccio e di prostituzione, con una forte presenza di migranti²⁸⁹. Il tema della sicurezza urbana riveste, oramai, un ruolo di primo piano e, nel 2006, risultano attivati circa 400 strumenti pattizi a tutela dell'ordine pubblico, caratterizzati da una difformità di denominazione -patti, programmi, contratti- e dall'assenza di una logica unitaria²⁹⁰. Per porre una più solida base normativa agli strumenti di collaborazione tra Stato ed enti locali nel campo della tutela dell'ordine pubblico, si decise di intervenire con la legge finanziaria 2007, autorizzando i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per la realizzazione di programmi straordinari per incrementare i servizi di tutela della sicurezza dei cittadini²⁹¹. Infatti, il viceministro dell'Interno, Marco Minniti, evidenzia la necessità di realizzare una "sicurezza integrata" che sappia garantire una cooperazione tra i diversi livelli istituzionali attraverso dei "patti di nuova generazione", caratterizzati da uniformità di strumenti e di finalità²⁹². Sulla base di quanto previsto dalla legge finanziaria

²⁸⁶ Nel novembre del 2004, a Bologna, i comitati di quartiere diedero vita ad una manifestazione anti-degrado a Piazza Verdi. Il sindaco, Cofferati, decide di nominare come consulente per la sicurezza della giunta comunale Massimo Pavarini. (A.CH. "[Pavarini consulente per la sicurezza](#)", 10 novembre 2004, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>). Il Professor Pavarini, nel dicembre del 2005, presentò i risultati della propria attività di consulenza attraverso il documento: "[Rapporto di sintesi: il governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di fattibilità](#)". Tuttavia, dopo pochi mesi dall'incarico, si consumò la frattura tra il docente universitario ed il primo cittadino. Pavarini criticò la cultura repressiva adottata da Cofferati nella gestione delle problematiche connesse alla sicurezza urbana, definendo le sue scelte "ottocentesche" (Patricia Victoria Perello intervista Massimo Pavarini, "[Massimo Pavarini e le città sicure](#)", giugno 2013, in *Cultura Giuridica e Diritto Vivente*, rivista online del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo).

²⁸⁷ Valerio Varesi, "[Cofferati contro i lavavetri: <<irregolari, spesso aggressivi>>](#)", 11 ottobre 2005, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

²⁸⁸ "[Cofferati con le ruspe sul Lungoreno](#)", 20 ottobre 2005, nell'archivio online della "*Gazzetta di Modena*", <https://gazzettadimodena.gelocal.it/modena>

²⁸⁹ Leonardo Bianchi, "[Il muro di Padova: storia dimenticata del Bronx della mia città](#)", 06 agosto 2016, sul sito online di "*Vice*", <https://www.vice.com>

²⁹⁰ Servizio Studi della Camera dei deputati. "[Forze di Sicurezza e Soccorso pubblico: i Patti per la Sicurezza](#)", sito della Camera dei deputati, <https://www.camera.it>, ultimo accesso 8/03/2020.

²⁹¹ Art.1, comma 439, della legge del 27 dicembre 2006, n.296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007"

²⁹² Viceministro dell'Interno, Marco Minniti, audizione del 30 maggio 2007, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, svolta nel quadro dell' "[Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione ed il](#)

sopraindicata, il 20 marzo del 2007, viene stipulato il patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno, guidato da Amato, e l'A.N.C.I.²⁹³. Si tratta di un accordo cornice che prevede:

- alcuni principi di carattere generale: la definizione della sicurezza come “diritto primario dei cittadini da garantire in via prioritaria”; la necessità di tutelare tale diritto non solo con riferimento ai fenomeni di criminalità organizzata ma anche in relazione a quelli di “criminalità diffusa” ed “illegalità”; la capacità di rispondere alla “aumentata sensibilità ai problemi di sicurezza” dei cittadini attraverso interventi di “prevenzione, controllo e repressione”;
- alcune linee di indirizzo per sviluppare gli accordi tra enti locali e Ministero dell'Interno. In particolare, si evidenzia come la competenza statale in materia di sicurezza e di ordine pubblico spetti al prefetto mentre è compito del sindaco assumere le iniziative di sicurezza e prevenzione volte a migliorare la “vivibilità” e contrastare i fenomeni di “disagio sociale” e di “degrado urbano”. Inoltre, si prevede la promozione ed il potenziamento degli apparati di “videosorveglianza” e la realizzazione di forme di interoperatività tra le sale operative delle forze dell'ordine e quelle della polizia municipale, con la collaborazione dei rispettivi sistemi informativi.

Sempre nell'ambito dello stesso accordo cornice, viene anche siglata una intesa tra i sindaci delle città metropolitane ed il Ministero dell'Interno che prevede: la definizione, entro 60 giorni, di patti per la sicurezza con ogni città e l'avvio, nello stesso periodo, di un gruppo di lavoro congiunto con l'obiettivo di definire le “innovazioni legislative e normative che consentano nuovi strumenti per contrastare, nelle città, i fenomeni di disagio e degrado”²⁹⁴.

Questi accordi con A.N.C.I. e città metropolitane trovano la propria genesi anche nelle ulteriori richieste di maggior attenzione ai temi della sicurezza urbana provenienti, in particolari, da alcuni sindaci e partiti politici. Nel gennaio del 2007, la Lega Nord lancia l'iniziativa delle “ronde padane anticrimine”²⁹⁵; nel marzo dello stesso anno, la sindaca

funzionamento delle forze di polizia”, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it> , ultimo accesso 08/03/2020.

²⁹³ Patto per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e A.N.C.I., 20 marzo 2007, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ A.F. “Sicurezza? Era solo propaganda”, 30 gennaio 2007, nell'archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

di Milano, Letizia Moratti, promuove la “marcia per la sicurezza” con l’obiettivo di richiedere cinquecento agenti in più nella città, per contrastare l’abusivismo commerciale; lo spaccio di sostanze stupefacenti; i bivacchi; la prostituzione e le ulteriori situazioni di degrado²⁹⁶. Inoltre, nello stesso periodo si era già aperta la stagione delle ordinanze dei sindaci per la tutela della sicurezza urbana²⁹⁷. Il 25 agosto del 2007, la giunta di centro-sinistra di Firenze, su iniziativa dell’assessore Graziano Cioni, approva una ordinanza²⁹⁸ contro gli esercenti il “mestiere girovago di lavavetri” nella quale, ritenendo tale attività un pericolo per la “circolazione veicolare e pedonale”, si prevede il divieto di svolgimento e, in caso di inosservanza, l’applicazione dell’art. 650 c.p.²⁹⁹, con il sequestro delle attrezzature utilizzate. Nell’ordinanza si richiama, a fondamento della stessa, l’art.54, comma 2, del d.lgs. n.267/2000³⁰⁰ (Testo unico delle leggi sugli ordinamenti locali) che consente al sindaco, quale ufficiale di Governo, di adottare “provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini”. Il provvedimento apre un dibattito politico e giuridico. Rispetto a quest’ultimo, pochi giorni dopo l’adozione dell’ordinanza, il prof. Carlo Federico Grosso, pur dando un giudizio positivo alla stessa, evidenzia come tale provvedimento rischi di introdurre

²⁹⁶ Elisabetta Soglio, “Vogliamo 500 agenti, non uno di meno”, 13 marzo 2007, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

²⁹⁷ “Già nel 1998 alcuni sindaci italiani (Milano, Rimini, Modena, Bologna, Verona, Padova, Olbia, Vicenza), per contrastare la prostituzione nelle aree pubbliche e rispondere, così, alle crescenti proteste dei cittadini, hanno scelto la strada delle ordinanze *ad hoc* le quali [...] presentano tutte una novità in comune, ovvero la punizione del cliente”, in Anci e Cittalia, “*Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana*”, marzo 2009, pp. 22-23, consultabile sul sito di “Cittalia”, <https://www.cittalia.it>, ultimo accesso 08/03/2020. Bisogna evidenziare come l’ordinanza del sindaco di Verona n.646/98, che vietava la contrattazione di prestazioni sessuali a pagamento a bordo di veicoli circolanti sulla pubblica via, sia stata ritenuta illegittima dalla Corte di Cassazione perché viziata da eccesso di potere, avendo il sindaco sulla base della facoltà riconosciutagli dall’art.7 del Codice della Strada (che prevede che i comuni possano regolamentare con ordinanza la circolazione per motivi inerenti la sicurezza di quest’ultimo) emesso, invece un provvedimento riguardante l’ordine pubblico. La Corte evidenzia, in particolare, che il sindaco “ha fatto ricorso ad un provvedimento apparentemente finalizzato alla regolamentazione della circolazione stradale di autoveicoli per vietare il meretricio sessuale”, sentenza della Cass. Civ., sez. I, 5 ottobre 2006, n.21432.

²⁹⁸ Ordinanza del Comune di Firenze, n.00774 del 25 agosto 2007, “Divieto di esercizio del mestiere girovago di lavavetri”, consultabile all’interno del documento “*Forum sulla sicurezza urbana e strada*”, 6 maggio 2008, pp. 4-5, sul sito dell’ “Associazione Nazionale Comandanti e Ufficiali dei corpi di Polizia Municipale” (A.N.C.U.P.M.), <https://www.ancupm.it>, ultimo accesso 08/03/2020.

²⁹⁹ Art. 650 c.p. “Inosservanza dei provvedimenti dell’autorità”: “Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall’Autorità, per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d’ordine pubblico o d’igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a euro 206”.

³⁰⁰ Art.54, 2 comma, del d.lgs. n.267/2000, nella sua originaria formulazione prevedeva: “il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini; per l’esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l’assistenza della forza pubblica”. L’art.54 del d.lgs. n.267/2000 è stato successivamente oggetto di diverse modifiche da parte del d.l. n. 92/2008; del d.l. n.187/2010; del d.l. n.14/2017.

un “diritto penale a pelle di leopardo, poiché ciò che risulterebbe penalmente sanzionato in certi luoghi non lo sarebbe in luoghi diversi, con la conseguenza di una inaccettabile disparità di trattamento”³⁰¹. Inoltre, la stessa giurisprudenza amministrativa aveva già avuto modo di evidenziare i limiti che deve rispettare il sindaco nell’adozione dei provvedimenti ex art. 54, comma 2, del d.lgs. n.267/2000. In particolare, il presupposto della contingibilità è stato collegato ad un evento che può accadere in maniera imprevedibile, ossia che “si pone fuori dall’ordinato e prevedibile svolgersi degli eventi ma che, al contempo, si pone all’interno della catena di essi in maniera tale da risultare imprescindibile, vale a dire non altrimenti eludibile o evitabile”³⁰². Requisiti di contingibilità ed imprevedibilità che l’ordinanza della giunta fiorentina non sembra rispettare, inficiandone la stessa legittimità ed il richiamo alla sanzione penale di cui all’art. 650 c.p., che richiede -come condizione di applicazione- l’inosservanza di un provvedimento “legalmente dato dall’Autorità”. Indipendentemente dalle questioni giuridiche, tale provvedimento apre un importante dibattito pubblico. Il giornale “*La Padania*”, dinanzi all’ordinanza antilavavetri, titola “Adesso fan tutti i leghisti” ed ospita una intervista al vicesindaco leghista di Treviso, Giancarlo Gentilini³⁰³, che sentenzia “il sindaco di Firenze? Soltanto un pallido sceriffo che tenta inutilmente di copiare l’unico vero sceriffo d’Italia. Il sottoscritto”³⁰⁴. La competizione tra i governatori locali per intestarsi la spilletta di custodi dell’ordine e della sicurezza a suon di repressione e contrasto al degrado appare, dunque, iniziata. Pochi giorni dopo l’ordinanza di Firenze, la giunta di centro-sinistra di Roma, guidata da Veltroni, promuove dei *blitz* della polizia municipale contro lavavetri, mendicanti ed accampamenti informali di senza fissa dimora³⁰⁵; la giunta di centro-destra di Trieste firma un’ordinanza contro mendicanti e

³⁰¹ Carlo Federico Grosso, “[Moltiplicare Firenze](https://www.lastampa.it)”, 29 agosto 2007, sul sito online del quotidiano “*La Stampa*”, <https://www.lastampa.it>

³⁰² Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione Sicilia, sentenza n.97 del 2 marzo 2007.

³⁰³ Giancarlo Gentilini è stato sindaco di Treviso dal 1994 al 1998 (primo mandato) e dal 1998 al 2003 (secondo mandato), per poi ricoprire l’incarico di vicesindaco dal 2003 al 2013. Gentilini, esponente politico della Lega Nord, divenne celebre per i suoi provvedimenti contro i migranti presenti nella città, nei riguardi dei quali invocava la “tolleranza zero” (Piero Colaprico, “[Fa togliere le panchine: «Le usano gli immigrati»](https://www.repubblica.it)”, 15 ottobre 1997, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>; “[Gentili agli immigrati: «Tolleranza Zero»](https://www.repubblica.it)”, 26 agosto 2002, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>) e per essersi autodefinito “lo sceriffo” a causa delle politiche repressive adottate (Gian Antonio Stella, “Il sindaco Gentilini, lo Sceriffo di Treviso che divenne Capitan Trinchetto”, 12 febbraio 2001, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it>).

³⁰⁴ Titolo del giornale “*La Padania*” ed intervista al sindaco Gentilini riportati sul “*Corriere della Sera*”, 31 agosto 2007, p.9, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it>

³⁰⁵ Anna Maria Liguori, “Roma: racket ai semafori, blitz dei vigili”, 28 agosto 2007, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

venditori ambulanti; il sindaco diessino di Torino, Sergio Chiamparino, annuncia l'arrivo di misure contro lavavetri e parcheggiatori abusivi; il sindaco di centro-sinistra di Pordenone, Sergio Bolzonello, afferma "non abbiamo bisogno di adottare misure particolari contro accattoni o lavavetri, perché qui il problema è già stato risolto: pedinandoli"³⁰⁶.

Nell'agosto del 2007 il tema della sicurezza locale e del contrasto alle *incivilities* è al centro del dibattito pubblico e lo stesso Governo, guidato da Romano Prodi, decide di adottare una linea dura contro il degrado urbano. Infatti, il Premier, dinanzi all'ordinanza della giunta fiorentina afferma: "sono sempre stato convinto che la lotta contro la piccola criminalità sia indispensabile anche per fermare la grande. Certo non avrei cominciato con i lavavetri, avrei cominciato con chi fa le scritte sui muri o con i posteggiatori abusivi"³⁰⁷. Le parole del capo dell'Esecutivo palesano una completa adesione a quella teoria delle "finestre rotte" invocata sul finire del 1999 come strada da seguire contro l'insicurezza urbana dai partiti di centro-destra e, oramai, fatta propria anche da sindaci di centro-sinistra. Ma sarà il Ministero dell'Interno, Amato, ad essere ancora più netto sulla necessità di riportare l'ordine nelle città, attraverso il modello della "tolleranza zero" del sindaco di New York. Infatti, in una lettera al Corriere della Sera del 31 agosto 2007 Amato, pur sottolineando come l'insicurezza percepita non corrisponda all'insicurezza reale, evidenzia l'esigenza di una "lotta all'illegalità a 360 gradi come fece Rudolph Giuliani"³⁰⁸. Le posizioni del Ministro dell'Interno e del Premier provocarono delle critiche dalla stessa maggioranza: Rosy Bindi, Ministra delle politiche per la famiglia, afferma di essere "sorpresa ed indignata" per le prese di posizione da cui non è emersa la "differenza tra la cultura di centrodestra e quella di centrosinistra in merito ai temi della sicurezza"³⁰⁹; il capogruppo al Senato di Rifondazione Comunista, Giovanni Russo Spena, critica la tesi di Amato, evidenziando come "il sindaco di New York non abbia affatto risolto il dramma della microcriminalità e della povertà diffusa. Si è limitato a «ripulire» Manhattan (che non è New York), cacciando via quanti apparivano inadeguati alla sua concezione di decoro urbano e di sicurezza"³¹⁰; Manuela Palmeri, del Partito dei

³⁰⁶ Vladimiro Polchi "Via lavavetri e mendicanti, si allarga il fronte dei sindaci", 31 agosto 2007, nell'archivio storico del sito online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>

³⁰⁷ Ibidem.

³⁰⁸ Giuliano Amato, "Facciamo come Giuliani", lettera al Corriere della Sera, 31 agosto 2007, nell'archivio del sito online "Il Corriere della Sera", <https://www.corriere.it/>

³⁰⁹ Milani Stefano "Prodi fa l'anti-writer", 31 agosto 2007, nell'archivio del sito online "Il Manifesto", <https://ilmanifesto.it/>

³¹⁰ Ibidem.

Comunisti Italiani, sottolinea come la lettera di Amato al Corriere della Sera sia un “attacco micidiale all’esistenza del governo Prodi”³¹¹. Amato, tuttavia, è intenzionato a continuare sulla linea dura in tutela della sicurezza urbana, con lo slogan “basta filosofia, guerra alla microcriminalità” ed attacca, a sua volta, quei politici ed intellettuali di sinistra “inclinati a ricadere in un vizio antico: pensare che se una persona commette un reato è sempre colpa della società”³¹². Inoltre, il Ministro dell’Interno evidenzia la necessità di combattere la microcriminalità per venire incontro al crescente senso di insicurezza dei cittadini ed annuncia un nuovo disegno di legge sul tema della sicurezza³¹³. L’annuncio di una nuova normativa su tali temi provoca, ancora una volta, le dure reazioni di alcuni esponenti della maggioranza di Governo: il Ministro dello Sviluppo economico, Pier Luigi Bersani, afferma “non siamo quelli del bastone: il tema deve essere assunto con un menù di strumenti che vanno dai servizi sociali alla giusta dose di repressione”³¹⁴; il capogruppo della Sinistra Democratica al Senato, Cesare Salvi, parla di una “svolta reazionaria già in atto”³¹⁵; la capogruppo dei Verdi-Pdci a palazzo Madama definisce le misure paventate da Amato indecorose, “roba reazionaria che può essere votata solo da un’altra maggioranza di cui faccia parte a pieno titolo An”³¹⁶. Anche la Chiesa interviene nel dibattito, con l’arcivescovo Tettamanzi di Milano che evidenzia come “parlare di sicurezza senza pensare all’ascolto, all’integrazione e alla prevenzione è una cosa senza logica. La sicurezza deve essere umana, deve passare dall’educazione. È un diritto di tutti [...] anche di quelli che vivono nell’emergenza cronica, i rom e i lavavetri”³¹⁷. Le opposizioni, per contro, sfidano il governo a porre realmente in atto quanto affermato sul tema del contrasto al degrado urbano³¹⁸.

In effetti, nell’ottobre del 2007, l’esecutivo approva in Consiglio dei Ministri il c.d. “pacchetto sicurezza”, che si compone di cinque distinti disegni di legge in tema di (i) sicurezza urbana; (ii) reati di grave allarme sociale (es. violenza sessuale); (iii) misure di contrasto alla criminalità organizzata; (iv) istituzione della Banca dati nazionale del dna;

³¹¹ Ibidem.

³¹² Massimo Giannini [“Piano sicurezza, linea dura di Amato”](#), intervista al Ministro dell’Interno, 5 settembre 2007, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³¹³ Ibidem.

³¹⁴ [“Sicurezza Domenici e Cofferati: poteri di polizia ai sindaci”](#), 5 settembre 2007, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³¹⁵ Ibidem.

³¹⁶ Ibidem.

³¹⁷ Zita Dazzi, [“Sicurezza il monito dei cardinali: la legalità deve valere per tutti”](#), 9 settembre 2007, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³¹⁸ Ibidem.

(i) reintroduzione del reato di falso in bilancio³¹⁹. In Consiglio dei Ministri, il provvedimento viene approvato con l'astensione dei Ministri Mussi, Alfonso Pecoraro Scanio e Paolo Ferrero, in disaccordo con la restante parte dell'Esecutivo in particolare sul tema della sicurezza urbana³²⁰. Rispetto a quest'ultimo ambito, il disegno di legge³²¹ presentato trova la propria genesi nella necessità di contrastare la "criminalità di strada", definita una "espressione a-tecnica ma [...] utilizzata allo scopo di evidenziare come questa incida sul *sensu di sicurezza dei cittadini* [...] condensando una vasta e giustificata domanda di effettività dell'intervento penale"³²². In realtà, già in tale disegno di legge, si evidenziano due tendenze, solo apparentemente contrapposte: la prima riguardante l'attrarre nell'alveo penale delle condotte che, al massimo, potrebbero costituire degli illeciti amministrativi; la seconda che si sostanzia nel virare verso una progressiva amministrativizzazione del diritto penale, potenziando i poteri di intervento dei sindaci e dei prefetti nella tutela della sicurezza urbana. Infatti, il provvedimento in questione si compone delle seguenti misure:

- si introduce la nuova fattispecie di reato dell'impiego di minori nell'accattonaggio (art. 600 octies c.p.), punito con la reclusione fino a tre anni (art.1);
- si ampliano i poteri di ordinanza del sindaco. In particolare, si modifica l'art. 54 del decreto legislativo n.267/2000, consentendo ai primi cittadini di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli per la "sicurezza urbana" (art.13);
- si potenzia la collaborazione tra vigili urbani e forze dell'ordine (artt. 11 e 12);
- si aggrava la pena per i reati di danneggiamento ed imbrattamento di cose altrui, nel caso in cui la condotta criminosa sia commessa su "immobili sottoposti a risanamento edilizio o ambientale o su ogni altro immobile, quando al fatto consegue un pregiudizio al decoro urbano" (artt.4-5);

³¹⁹ ["Approvato in Consiglio dei Ministri il pacchetto sicurezza. Via libera a cinque disegni di legge"](#), 30 ottobre 2007, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>

³²⁰ "Sì del Cdm al pacchetto sicurezza", 30 ottobre 2007, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

³²¹ Disegno di legge n.3278/2007, "[Disposizioni in materia di sicurezza urbana](#)", approvato in Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 2007, presentato alle Camere tra il 13 ed il 30 novembre 2007. La relazione illustrativa ed il testo del disegno di legge sono disponibili sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

³²² [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge n.3278/2007, p.1, disponibili sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

- si prevede, nel caso di occupazione abusiva di luogo pubblico, che il sindaco (per le strade urbane) ed il prefetto (per le strade extra-urbane) possano disporre l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti (art.6). Si tratta di una misura ritenuta necessaria per la tutela del "decoro urbano", che "colma un vuoto di tutela lasciato dalle norme che disciplinano le occupazioni abusive" ossia "l'art.633 c.p. che punisce l'invasione arbitraria di edifici e terreni al fine di occupazione o di profitto, ma nulla dice in materia di occupazione della sede stradale"³²³.

Le reazioni al pacchetto sicurezza sono molteplici e variegate. L'opposizione di centro-destra si ritiene insoddisfatta delle misure proposte dal Governo³²⁴; l'Anci definisce un "passo importante" l'ampliamento dei poteri di ordinanza dei sindaci anche se molti amministratori locali avrebbero preferito lo strumento del decreto-legge per accelerare l'iter legislativo³²⁵; la Confesercenti invita il Parlamento "a fare in fretta, altrimenti si tratterebbe dell'ennesimo bluff che l'opinione pubblica condannerebbe senza appello"³²⁶.

Bisogna precisare come, nella versione approvata in Consiglio dei Ministri, il disegno di legge in materia di sicurezza urbana prevedeva anche l'attribuzione al prefetto del potere di allontanamento dal territorio nazionale di cittadini comunitari per motivi di ordine pubblico. Tale disposizione nasceva dalla constatazione che negli ultimi anni era aumentata la quota dei reati commessi da stranieri e, tra gli stranieri, i rumeni risultavano i maggiori fautori di reati³²⁷. Tuttavia, il Governo decide di trasformare tale disposizione in uno specifico provvedimento d'urgenza, a seguito di un tragico evento di cronaca che sconvolse l'opinione pubblica: il 30 ottobre 2007, a Roma, un immigrato rumeno aggredisce brutalmente e riduce in fin di vita una donna, Giovanna Reggiani³²⁸, che morirà pochi giorni dopo l'accaduto. I *media* pongono immediatamente l'attenzione sull'allarme sicurezza conseguente alla presenza di stranieri anche comunitari e l'origine romena dell'aggressore viene riportata nella maggior parte dei titoli dei quotidiani³²⁹.

³²³ Ibidem, p.11.

³²⁴ Fiorenza Sarzanini "Via libera al pacchetto sicurezza. Ma tre Ministri non lo approvano", 31 ottobre 2007, p.2, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>

³²⁵ Ibidem.

³²⁶ Ibidem.

³²⁷ "[Le misure legislative per la sicurezza](#)", Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia, 30 ottobre 2007, p.9, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>

³²⁸ Bruno Persano "[Roma, aggredita alla fermata del treno. E' in fin di vita, arrestato romeno](#)", 31 ottobre 2007, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

³²⁹ "La narrazione mediatica dell'omicidio si sviluppa lungo tre filoni principali: l'origine nazionale dell'autore, lo scontro politico tra maggioranza e opposizione sul tema della sicurezza, il provvedimento che il governo in carica decide di varare in via emergenziale in materia di espulsioni dei cittadini comunitari.

Antonio Di Pietro, leader dell'Italia dei Valori, partito della maggioranza di Governo, arriva ad affermare che l'Italia non può diventare il “vespasiano d'Europa”³³⁰. Lo stesso sindaco di Roma, Walter Veltroni, oltre a richiedere al Governo misure straordinarie ed urgenti sul tema della sicurezza, dà vita ad un conflitto con Bucarest arrivando ad affermare: “non si possono aprire i boccaporti [...] Roma era la città più sicura del mondo prima dell'ingresso della Romania nell'U.E [...]. Non si tratta di immigrati che vengono qui per 'campare', ma di un'altra tipologia di immigrazione che ha come sua caratteristica la criminalità”³³¹. Il Presidente di AN, Gianfranco Fini, invita il sindaco di Roma ed il prefetto a “fare quello che la legge impone: demolizione delle baraccopoli abusive, identificazione e espulsione dei clandestini e dei cittadini comunitari privi di fonte certa di sostentamento, come espressamente previsto dalle normative europee”³³²; la Lega Nord si scaglia contro il Governo, ritenendolo responsabile dell'emergenza sicurezza che si sta verificando nelle città³³³. L'Esecutivo risponde convocando un immediato vertice ed approvando, il primo novembre, il d.l. n.181/2007³³⁴. Il Ministro dell'Interno Amato precisa come si intende realizzare non una “caccia ai romeni ma ai delinquenti romeni”³³⁵, tuttavia il clima è degenerato in maniera tale da lasciare spazio anche ai raid punitivi. Non a caso, il due novembre, si verifica una spedizione punitiva contro alcuni cittadini romeni in una periferia della Capitale³³⁶ e Forza Nuova organizza una manifestazione per

L'origine rumena dell'aggressore viene riportata nella maggior parte degli articoli, quasi sempre a partire dai titoli, dai sottotitoli o dai sommari: “Roma, aggredita alla fermata del treno. È in fin di vita, arrestato romeno”, *La Repubblica*, 31 ottobre 2007; “Violentata e gettata in un fosso a Roma. La vittima, figlia di un ufficiale in marina, è in coma all'ospedale Sant'Andrea. Fermato un romeno”, *il Corriere della Sera*, 31 ottobre 2007; “Chi è l'uomo accusato dell'aggressione. Il manovale della Transilvania fuggito dopo due condanne per furto”, *il Corriere della Sera*, 1° novembre 2007; “Omicidio Reggiani. A giudizio il romeno accusato dell'aggressione”, *La Stampa*, 25 settembre 2008”, in Grazia Naletto, “L'omicidio Reggiani”, [“Libro bianco sul razzismo in Italia”](#), 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, *Lunaria*, p.64, disponibile sul sito del portale “Cronache di ordinario razzismo”, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org>

³³⁰ Tale infelice espressione è stata espressa da Di Pietro sul suo blog (non più disponibile online) il 14 novembre 2007, come riportato in *Corriere della Sera*, “[Berlusconi: polemiche strumentali, danneggiato l'interesse collettivo](#)”, 30 giugno 2008, sul sito online del “*Corriere della Sera*” e in Patrizio Gonnella, “[Dati \(e non pregiudizi\) sulla cosiddetta questione criminale romena](#)”, 16 settembre 2016, sul sito online di “Open Migration”, <https://openmigration.org>

³³¹ “[Sicurezza, Veltroni contro la Romania. Per le espulsioni varato un decreto legge](#)”, 31 ottobre 2007, nell'archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³³² Ibidem.

³³³ Ibidem.

³³⁴ Decreto-legge 1° novembre 2007 n.181 “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza”. Decreto-legge decaduto per mancata conversione.

³³⁵ “[Sicurezza, Veltroni contro la Romania. Per le espulsioni varato un decreto legge](#)”, 31 ottobre 2007, nell'archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³³⁶ “[Spedizione punitiva contro romeni: quattro feriti alla periferia di Roma](#)”, 2 novembre 2007, nell'archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

chiedere di fermare “l’invasione di romeni”³³⁷. Il campo rom dove viveva l’autore dell’omicidio viene raso al suolo, dopo pochi giorni dall’accaduto, in modo spettacolare: “le ruspe che abbattono le baracche sotto lo sguardo inerme di donne e bambini, vengono proposte in tv dai principali telegiornali nazionali. Controlli nei campi rom vengono effettuati a tappeto non solo a Roma [...] ma anche a Firenze, a Salerno, a Lecce, a Torino, a Bologna”³³⁸. Sul corpo di una donna, vittima di un terribile femmicidio, si consumò una brutale strumentalizzazione politica, che portò a stigmatizzare l’intera comunità di cittadini romeni presenti in Italia.

Di fatto, il decreto-legge sull’espulsione dei cittadini comunitari e gli altri disegni di legge previsti nel pacchetto sicurezza dell’ottobre 2007 non divennero mai legge: il Presidente del Consiglio, Prodi, si dimetterà il 24 gennaio 2008, in conseguenza della mancata fiducia ottenuta dal Governo al Senato³³⁹. Eppure, quelle misure saranno oggetto di una reviviscenza solo pochi mesi dopo, con l’ennesimo “pacchetto sicurezza” del Ministro dell’Interno, Roberto Maroni.

Ciò che è certo è che il tema del decoro e del degrado urbano, il legame tra insicurezza e immigrazione, i poteri dei sindaci contro microcriminalità e *incivilities*, a partire dalla metà degli anni ’90, divengono centrali nel dibattito pubblico. I cittadini si sentono sopraffatti dalla paura e sviluppano un senso di insofferenza ed ostilità contro chi ritengono possa turbare la vivibilità delle loro città. In particolare, il “Rapporto immigrazione e cittadinanza in Europa” evidenzia come nell’ottobre-novembre 2007, il 50% degli intervistati consideri gli immigrati una minaccia per l’ordine pubblico (contro il 32,5% dell’ottobre 2003)³⁴⁰. Si tratta di “percezioni di insicurezza” alimentate dalle dichiarazioni e dalle azioni di esponenti politici e delle istituzioni ma anche dagli stessi media. Non è un caso che lo spazio riservato dai telegiornali alla cronaca nera passi dal 10,4% nel 2003 al 23,7% nel 2007³⁴¹; che il discorso sulla sicurezza inizi ad includere

³³⁷ Paolo Foschi “Celtiche e slogan razzisti: Forza Nuova sfida il divieto”, 5 novembre 2007, p. 2, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

³³⁸ Grazia Naletto, “L’omicidio Reggiani”, “*Libro bianco sul razzismo in Italia*”, 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, Lunaria, p.67, disponibile sul sito del portale “Cronache di ordinario razzismo”, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org>

³³⁹ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico seduta del 24 gennaio 2008*, sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it>

³⁴⁰ Rapporto Demos-LaPolis “*VI Rapporto su immigrazione e cittadinanza in Europa*”, 6 ottobre 2008, p.10, consultabile sul sito “Demos & Pi”, <http://www.demos.it/>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁴¹ Alberto Burgio “Una patologia della modernità”, in “*Libro bianco sul razzismo in Italia*”, 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, Lunaria, p.23, disponibile sul sito del portale “Cronache di ordinario razzismo”, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org>

fattispecie diverse anche non costitutive di reato con l'utilizzo di categorie stereotipate (il "vu cumprà", il "lavavetri", l'"extracomunitario", il "clandestino", il "fondamentalista islamico", i "nomadi" del "campo") ed, infine che, già dal 1993, gli immigrati autori di reati fossero nominati dai media con un appellativo "eticizzato" il 99% delle volte³⁴². Nell'autunno 2007, secondo un sondaggio di "Demos & Pi", si registra l'apice del senso di insicurezza percepito dai cittadini. Infatti, rispetto al quesito se fosse o meno aumentata la criminalità in Italia negli ultimi cinque anni, l'88,2% degli intervistati ritiene vi sia stato detto aumento (contro l'80,1% che ritenevano ciò, nel novembre 2005)³⁴³, come evidenziato dalla tabella sottostante.

	Novembre 2008	Maggio 2008	Ottobre 2007	Giugno 2007	Novembre 2005
Maggiore	81,6	86,6	88,2	83,4	80,1
Minore	5,4	4,0	3,4	4,2	6,7
Lo stesso	9,9	7,3	6,5	9,7	9,6
Non sa / Non ri- sponde	3,0	2,2	1,9	2,7	3,5
Totale	100	100	100	100	100

Tabella 2 - "Percezione della criminalità in Italia". Fonte: sondaggio "Demos & Pi", novembre 2008

Significativo è anche il dato riguardante la percezione di insicurezza locale. Rispetto al quesito se nella zona di residenza vi sia stato un aumento o una diminuzione del numero di reati negli ultimi cinque anni (tabella 3), emerge come il 50,7% degli intervistati, nell'ottobre 2007, reputi si sia verificato tale incremento (contro 33,8% che affermava ciò, nel novembre 2005)³⁴⁴.

³⁴² Marcello Maneri "I Media creano il panico", in "[Libro bianco sul razzismo in Italia](#)", 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, Lunaria, p.265, disponibile sul sito del portale "Cronache di ordinario razzismo", <http://www.cronachediordinariorazzismo.org>

³⁴³ Rapporto Demos-LaPolis, "[La sicurezza in Italia: significati, immagini e realtà](#)", novembre 2008, p.14, consultabile sul sito "Demos & Pi", <http://www.demos.it/>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁴⁴ Ibidem, p.15.

	Novembre 2008	Maggio 2008	Ottobre 2007	Giugno 2007	Novembre 2005
Maggiore	39,8	53,1	50,7	44,2	33,8
Minore	19,8	18,8	15,6	22,6	25,3
Lo stesso	35,8	25,9	30,2	30,2	36,1
Non sa / Non risponde	4,6	2,1	3,5	3	4,8
Totale	100	100	100	100	100

Tabella 3 - "Percezione della criminalità nella zona di residenza". Fonte: sondaggio "Demos & Pi", novembre 2008

A questo punto bisogna chiedersi se i crimini in Italia, nel 2006-2007, fossero davvero aumentati in maniera tale da giustificare questa "febbre" di insicurezza che attanagliava il nostro Paese. A ben vedere, è proprio il Ministro Amato a smentire con i dati tale tesi, anche se ciò non gli impedirà di invocare la "tolleranza zero" contro l'illegalità. Nel giugno del 2007, infatti, il Ministero dell'Interno presenta il "Rapporto sulla criminalità in Italia"³⁴⁵, in cui si evidenzia come il tasso di omicidi negli anni 2005-2006 risulti essere il più basso degli ultimi 30 anni ma, a detta dello stesso Ministero³⁴⁶, "questo dato viene cancellato dall'impatto emotivo che hanno sull'opinione pubblica alcuni episodi criminosi"³⁴⁷. Anche i borseggi calano del 6% tra il 2000 ed il 2006 mentre i furti in appartamento segnano una diminuzione tra il 1999 ed il 2006 del 41%³⁴⁸. Le statistiche smentiscono, inoltre, il rapporto tra immigrazione e sicurezza: nel 2006 "ad un 5% di immigrati regolari in Italia è ascrivibile un tasso del 5% di criminalità, con un rapporto tra le percentuali pari a quello rilevabile per i reati commessi da cittadini italiani"³⁴⁹ mentre gli immigrati irregolari risultano maggiormente responsabile dei reati predatori. Ma, anche in quest'ultimo caso, la percentuale di persone senza permesso di soggiorno

³⁴⁵ "Ministero dell'Interno, ["Rapporto sulla criminalità in Italia"](#), 18 giugno 2007, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁴⁶ Ibidem, pp. 15-16.

³⁴⁷ Ministero dell'Interno, [Presentazione del Rapporto sulla criminalità in Italia](#), 20 giugno 2007, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁴⁸ "Ministero dell'Interno, ["Rapporto sulla criminalità in Italia"](#), 18 giugno 2007, p. 38, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁴⁹ Ministero dell'Interno, [Presentazione del Rapporto sulla criminalità in Italia](#), 20 giugno 2007, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 09/03/2020.

sul totale degli stranieri denunciati per aver commesso un furto risulta in diminuzione negli anni di riferimento, passando dal 90% nel 1998 all'80% nel 2006³⁵⁰. La vera emergenza che emerge dal Rapporto appare essere quella della violenza contro le donne, con un aumento dei "reati familiari": nel 2006, il 31,9% delle donne di età compresa tra i 16 ed i 70 anni ha subito una violenza fisica o sessuale nel corso della loro vita³⁵¹. "Le violenze fisiche sono state commesse dal partner nel 62,4% dei casi; le violenze sessuali nel 68,3% dei casi e gli stupri nel 69,7% dei casi. I partner sono dunque responsabili della quota più elevata di tutte le forme di violenza fisica e delle forme più gravi di violenza sessuale"³⁵².

È, dunque, chiaro che l'aumento della percezione di insicurezza tra i cittadini non trovi riscontro nei reati realmente commessi ma è altrettanto chiaro come il tema della sicurezza, in particolare urbana, sia divenuta una merce preziosa su cui i partiti politici misurano il proprio consenso elettorale. Per la sinistra al Governo l'adozione del "pacchetto sicurezza" nell'ottobre del 2007, anche se non divenuto legge, rappresenta una svolta culturale decisiva: il superamento di un "suo atavico tabù", come nota, con plauso, Massimo Giannini dalle pagine del quotidiano *"La Repubblica"*: "un tentativo di ridefinire la propria identità, non più solo in base ai vecchi ideologismi (bisogna comprendere prima di tutto le ragioni del reo) ma alla luce dei nuovi paradigmi (bisogna difendere prima di tutto i diritti della vittima). Con la consapevolezza che il vero "soggetto debole" è sempre e comunque chi subisce il reato, non chi lo commette"³⁵³. Una svolta che coincide anche con la fondazione del Partito Democratico³⁵⁴, che nasce sotto il segno di una "sicurezza che non ha colore politico, che non è né di destra né di sinistra"³⁵⁵, come si ripeterà spesso negli anni successivi. Costatazione che, di fatto, porterà ad una coincidenza delle risposte proposte da destra e sinistra sul tema, con l'incapacità di

³⁵⁰ Ministero dell'Interno, ["Rapporto sulla criminalità in Italia"](#), 18 giugno 2007, p. 361, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁵¹ Ministero dell'Interno, ["Sintesi del rapporto sulla criminalità in Italia"](#), 18 giugno 2007, p.14, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>, ultimo accesso 09/03/2020.

³⁵² Ibidem, p.15.

³⁵³ Massimo Giannini, ["Il tabù infranto della sinistra"](#), 31 ottobre 2007, nell'archivio storico del sito online *"La Repubblica"*, <https://www.repubblica.it>

³⁵⁴ Il Partito Democratico è stato fondato il 14 ottobre 2007.

³⁵⁵ Walter Veltroni, discorso pronunciato al "Lingotto" di Torino per il lancio della sua candidatura alle primarie del Partito Democratico, 27 giugno 2007. Discorso riportato integralmente in ["Dal Lingotto al Lingotto. Dieci anni fa il discorso di Walter Veltroni"](#), 10 marzo 2017, consultabile sul sito online del quotidiano "Il Foglio", <https://www.ilfoglio.it>

attivare una “prospettiva inclusiva di fronte ai nuovi conflitti sociali”³⁵⁶.

Già nel 2003 il magistrato, Alessandro Margara, affermava: “nell’attuale rivendicazione della sicurezza, si può cogliere un paradosso. Mentre si parla di un diritto alla sicurezza, sembra che la visione della società che sta prevalendo indichi la crisi di tutti i riferimenti su cui si costruivano le prospettive essenziali delle nostre esistenze, cioè le *nostre sicurezze*”³⁵⁷. Margara fa riferimento al crollo di quel *Welfare State* e di quei diritti essenziali, fra tutti il diritto al lavoro, che ha comportato una dismissione dell’originario concetto di “sicurezza sociale”. Di conseguenza “in una società che ha perso le sicurezze fondamentali e che percepisce acutamente la mancanza dei precedenti riferimenti, non possono che crescere le inquietudini e i loro segni. Le <<finestre rotte>> (simbolo della insicurezza urbana, secondo quelli che ne sono divenuti i teorici) delle case abbandonate o tenute o anche vissute in condizioni di abbandono, sono destinate ad aumentare con la montante precarietà delle condizioni di coloro che vi vivono”³⁵⁸. I barboni, gli extracomunitari, i tossicodipendenti diventano, secondo il magistrato, “*segni*” la cui percezione soggettiva determina insicurezza. “Le persone garantite (sia pur con garanzie modeste, ma stabili) reagiscono contro coloro che rappresentano i segni delle inquietudini, esprimendo indignazione morale per la violazione delle regole della comunità. A tutto questo è stato dato un manifesto efficace: quello della tolleranza zero. Le finestre rotte metaforiche e le persone a rischio reali sono il bersaglio semplice del corto circuito della punizione. In concreto, non si tratta di cambiare i vetri rotti delle finestre, ma di escludere i diversi, di allontanarli dalla comunità e di metterli in galera [...] In queste *società spezzate* - che non appartengono ad un incerto futuro, ma nelle quali ci stiamo insensibilmente sistemando - viene meno la partecipazione sociale e si bruciano le difese immunitarie che operavano attraverso di essa. C’è un riflusso nel privato, di cui i quartieri chiusi, *auto ghettizzati*, sono il simbolo gelido. Si degrada la qualità del rapporto umano, sempre più profondamente segnato da paura e ostilità, un contesto che renderà inevitabile la crescita di fatti aggressivi con risposte di pura e semplice repressione. È il paradosso estremo. Il ritiro dell’intervento pubblico nel sistema sociale

³⁵⁶ Patricia Victoria Perellò intervista Massimo Pavarini, “[Massimo Pavarini e le città sicure](#)”, giugno 2013, in *Cultura Giuridica e Diritto Vivente*, rivista online del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo, p.14.

³⁵⁷ Alessandro Margara, “[Della sicurezza](#)”, nella rivista “*Dignitas: percorsi di carcere e di giustizia*”, giugno 2003, p.20, consultabile sul sito online <http://www.ristretti.it>, ultimo accesso 10/03/2020.

³⁵⁸ *Ibidem*, p.21.

produrrà l'allargamento dell'intervento pubblico nel sistema repressivo"³⁵⁹. Una profezia destinata ad avverarsi.

2.2. L'ERA DELLE ORDINANZE: IL PACCHETTO SICUREZZA DI MARONI

La campagna elettorale del 2008 ruota principalmente intorno al tema della sicurezza e la disinvoltura del centro destra su tale punto ha contribuito, secondo alcuni osservatori, alla sua netta vittoria³⁶⁰. Il leader del Polo della Libertà, Silvio Berlusconi, nei mesi precedenti le elezioni del 13-14 aprile, ha promesso "tolleranza zero" contro rom, clandestini e criminali, con l'introduzione del poliziotto di quartiere in tutte le città al di sopra dei 15 mila abitanti³⁶¹. Dunque, il Governo Berlusconi IV inizia con il primo Consiglio dei ministri, riunito in via straordinaria nella prefettura di Napoli il 21 maggio 2008, avendo come ordine del giorno le problematiche concernenti l'economia, i rifiuti e, appunto, la sicurezza³⁶². Sotto quest'ultimo profilo, immediata è l'approvazione in tale Cdm del c.d. "pacchetto sicurezza", promosso dal Ministro dell'Interno Roberto Maroni che, tra i provvedimenti, prevede un decreto-legge³⁶³ ed un disegno di legge³⁶⁴ in materia di sicurezza pubblica.

Il d.l. n.92/2008, secondo le parole del Ministro Maroni, deve consentire "un contrasto più efficace all'immigrazione clandestina ed una maggiore prevenzione della microcriminalità diffusa, attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio"³⁶⁵. Si continua, dunque, a perpetrare un discorso politico e normativo teso a tenere insieme la tematica dell'immigrazione con quella dell'ordine pubblico e, nella stessa relazione illustrativa, si evidenzia la necessità di dover arginare "*la spinta*

³⁵⁹ Ibidem, pp. 22-25.

³⁶⁰ Fabrizio Battistelli, Livia Fay Lucianetti, "[La sicurezza urbana tra politics e policy](#)", 7 settembre 2009, p.5, sul sito online della Fondazione Astrid, <http://www.astrid-online.it>

³⁶¹ Intervento telefonico di Silvio Berlusconi al TG4 riportato in "[Berlusconi: bisogna ridare sicurezza al Paese](#)", 11 febbraio 2008, sul sito online del quotidiano "*Il Tempo*", <https://www.iltempo.it>

³⁶² Maurizio Pluda "Il giorno di Berlusconi a Napoli", 21 maggio 2008, p.2, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>

³⁶³ Decreto-legge del 23 maggio 2008, n.92, "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito con modificazioni dalla legge del 24 luglio 2008, n.125.

³⁶⁴ Legge del 15 luglio 2009, n.94 "disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

³⁶⁵ "[Pacchetto sicurezza: misure per rendere più sicura la vita dei cittadini](#)", sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www1.interno.gov.it/>, ultimo accesso il 13/03/2020

criminogena” dovuta all’immigrazione irregolare³⁶⁶. In ogni caso, il decreto-legge n.92/2008 si presenta come un coacervo di norme disomogenee, che apportano modifiche al codice penale e di procedura penale; al codice della strada; alla legge n.575/1965 che disciplina il ricorso alle misure di prevenzione contro la mafia. Se sul fronte dell’immigrazione, si introduce la c.d. “aggravante di clandestinità”³⁶⁷, dichiarata in seguito incostituzionale dalla Corte con la sentenza n.249/2010³⁶⁸, sul piano della sicurezza urbana si ampliano i poteri di ordinanza del sindaco, riprendendo la disposizione prevista nel, mai approvato, disegno di legge del Governo Prodi dell’ottobre 2007. Non a caso, il Ministro Maroni aveva avuto modo di affermare, durante la predisposizione di tale decreto, che alcune delle misure previste nel pacchetto sicurezza erano state riprese da quelle proposte nella scorsa legislatura, evidenziando: “la linea è quella tracciata da Amato che, con i patti sulla sicurezza, ha fatto un ottimo lavoro”³⁶⁹. D’altronde l’ampliamento dei poteri dei sindaci continuava a essere fortemente richiesto dai primi cittadini, tanto di centro destra quanto di centro sinistra, alcuni dei quali nell’aprile del 2008 avevano sottoscritto la c.d. “Carta di Parma”, richiedendo l’ampliamento dei propri poteri in materia di decoro urbano, in particolare con riferimento al contrasto ai fenomeni di accattonaggio, prostituzione, danneggiamento, vandalismo, occupazione di suolo pubblico³⁷⁰.

Dunque, il d.l. 92/2008 modifica l’art. 54 del decreto legislativo n.267/2000, consentendo

³⁶⁶ [Relazione illustrativa](http://www.senato.it) al decreto-legge n.92/2008, sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it>, ultimo accesso 13/03/2020.

³⁶⁷ Art.1, comma f, del decreto-legge n.92/2008, ha introdotto il numero 11 bis all’art.61, primo comma, del codice penale: “11-bis. L’aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale”. Dunque, per reati, di qualunque tipo, commessi dagli stranieri illegalmente presenti sul territorio si prevedeva un aumento di pena fino ad un terzo rispetto alle pene previste per la commissione degli stessi reati da parte di cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti.

³⁶⁸ Corte Costituzionale, sentenza n.249/2010, nella quale si afferma: “la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell’ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato”, in Corte costituzionale, [sentenza n.249/2010](http://www.cortecostituzionale.it), decisione del 5 luglio 2010, deposito dell’8 luglio 2010, punto 4.1. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso: 13/03/2020)

³⁶⁹ “[Maroni: disegno di legge o decreto, pacchetto comunque entro luglio](http://www.repubblica.it)”, 19 maggio 2008, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³⁷⁰La “carta di Parma” venne sottoscritta da 16 sindaci del Nord il 17 aprile 2008. Tra i primi cittadini firmatari si evidenzia l’appartenenza tanto al centro-sinistra (sindaci di Modena, La Spezia, Pavia, Cremona, Padova); quanto al centro-destra (sindaci di Alessandria, Belluno, Asti, Verona, Novara). Informazioni presenti nell’articolo “Documento bipartisan di 16 sindaci del Nord: più poteri”, 19 aprile 2008, p.11, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it>

al sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare provvedimenti “anche”³⁷¹ contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano non più solo “l’incolumità pubblica” ma anche la “sicurezza urbana”³⁷². Cosa si debba intendere per quest’ultima è stato poi specificato dal decreto del Ministero dell’Interno del 5 agosto 2008 che, all’art.1, afferma “per incolumità pubblica si intende l’integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un *bene pubblico* da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”. La definizione della sicurezza urbana come “bene pubblico” riprende, di fatto, l’espressione utilizzata da Massimo Pavarini che intendeva con essa riferirsi alla “tutela dei diritti di tutti”, convertendo le politiche volte a soddisfare il “diritto alla sicurezza” in quelle orientate a garantire “la sicurezza dei diritti”³⁷³, dando priorità a politiche locali inclusive. Si tratta, tuttavia, di un richiamo meramente teorico smentito dal successivo art.2 del decreto del 5 agosto che, delineando i poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana, afferma come il primo cittadino debba intervenire per “prevenire e contrastare”: situazioni urbane di *degrado* che favoriscono l’insorgere di fenomeni criminosi quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l’accattonaggio, (lettera a); l’incuria e le occupazioni di immobili (lettera c); le situazioni che alterano il *decoro urbano*, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico (lettera d); i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l’accattonaggio molesto, possono offendere la *pubblica decenza* o turbare gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici (lettera e).

Si palesano, dunque, i confini di una sicurezza urbana intesa come necessario

³⁷¹ La parola “anche” è stata introdotta in sede di conversione del d.l. n.92/2008, su richiesta dei 16 sindaci firmatari della “Carta di Parma”, a riguardo si veda Fiorenza Sarzanini “Maroni: più risorse ai sindaci. E loro: dateci il potere di fermo”, 10 giugno 2008, p.16, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>. Come spiegherà il Ministro Maroni, il 28 giugno 2008, [nell’audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera](#): “introducendo la parola «anche» tra «provvedimenti» e «contingibili e urgenti», consentiamo al sindaco di emanare ordinanze «anche» contingibili e urgenti. Questo significa che possono anche non esserlo, dunque questa possibilità del sindaco può esplicarsi anche in assenza di quel grave pericolo che oggi è richiesto affinché egli possa emanare un’ordinanza. In altre parole, consentiamo al sindaco di intervenire, regolando con provvedimenti l’ordinato svolgersi dell’attività nel comune che governa, in particolare nel settore della sicurezza urbana”, resoconto stenografico, audizione della Commissione I, Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, p.5, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it/>, ultimo accesso 13/03/2020.

³⁷² Art.54, comma 4, del decreto legislativo n.267/2000, come modificato dall’art.6 del d.l. n.92/2008.

³⁷³ Massimo Pavarini, [“Il Governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di fattibilità. Rapporto di sintesi”](#), dicembre 2005, p.10, consultabile sul sito di “Società civile Bologna”, <http://www.societacivilebologna.it>, ultimo accesso il 13/03/2020.

raggiungimento di un indefinito “*decoro*”, attraverso il contrasto al “*degrado*” ed alle condotte ritenute lesive della pubblica morale. Ancora una volta il modello di riferimento è quello di Rudolph Giuliani. Non a caso Maroni, così come fece Albertini, decide di andare a New York per studiare le politiche adottate dal primo cittadino, intenzionato ad importare la “tolleranza zero” in ogni città italiana³⁷⁴. In una intervista rilasciata a Repubblica, dinanzi alla domanda sul perché fosse necessario adottare anche in Italia tale modello, Maroni risponde: “nel nostro Paese c'è una *percezione comune e diffusa che ci sia troppa insicurezza* e che la criminalità sia tollerata e ciò aumenta la paura dei cittadini. La sinistra ha perso le elezioni su questo, nonostante alla fine del 2007 e all'inizio del 2008 i crimini fossero diminuiti”³⁷⁵. Dunque, la *ratio* dei provvedimenti adottati dal Governo ruota intorno alla “sicurezza percepita” dai cittadini e ricorrendo ad essa, come nota Tamar Pitch, vi è la possibilità di intervenire su un gran numero di fenomeni urbani, che niente hanno a che fare con la criminalità ma semmai con ciò che viene definito, approssimativamente e discrezionalmente, “inciviltà”³⁷⁶.

Inoltre, la “*sicurezza percepita*” diventa, anche a livello locale, uno strumento utilizzato in funzione di consenso³⁷⁷ e, infatti, subito dopo l'approvazione del d.l. n.92/2008 si apre la stagione delle ordinanze. A riguardo, non sorprende constatare come i primi ad utilizzare i nuovi poteri siano proprio i sindaci di centro sinistra: nel giugno del 2008, si ebbe la prima applicazione del nuovo art.54, comma 4, del decreto legislativo n.267/2000, da parte del Comune di Venezia, con Massimo Cacciari che firmò un'ordinanza contro i venditori ambulanti, vietando il trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in borsoni³⁷⁸. Seguirono le ordinanze contro i clienti delle prostitute (a Verona, Milano, Ravenna, Roma); quelle contro l'accattonaggio (a Venezia, Verona, Cortina, Firenze, Modena, Ravenna, Alassio); quelle contro i lavavetri (a Firenze, Bologna, Verona e Pavia); quelle contro i bivacchi e gli schiamazzi (a Roma, Venezia e Firenze) ed

³⁷⁴ Mario Calabresi [“Maroni: così importo in Italia la tolleranza zero di New York”](#), 13 dicembre 2008, nell'archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

³⁷⁵ Ibidem.

³⁷⁶ Tamar Pitch, “Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza”, edizioni Laterza, gennaio 2013, p.43.

³⁷⁷ Ibidem, p.44.

³⁷⁸ Ordinanza del Comune di Venezia, prot. n.255264, OR/2008/398, 13 giugno 2008, disponibile nell'archivio del sito online del comune di Venezia, <https://www.comune.venezia.it/>, ultimo accesso 13/03/2020. Ordinanza successivamente annullata dal Tar Veneto con sentenza n.487/2011, su ricorso promosso dall'associazione “venditori ambulanti immigrati con licenza di commercio itinerante”, consultabile sul sito <http://briguglio.asgi.it/>, ultimo accesso 13/03/2020.

addirittura un divieto di stanziare nei parchi di notte in più di due persone a Novara³⁷⁹ e di salire sulle giostre a chi ha più di 12 anni a Dolcedo (Imperia)³⁸⁰. D'altronde il Ministro Maroni aveva invitato i sindaci ad essere creativi nell'uso dei nuovi poteri³⁸¹ e questi decidono, evidentemente, di prenderlo in parola.

Le reazioni al decreto-legge n.92/2008 devono essere distinte tra quelle concernenti le norme sull'immigrazione, come l'aggravante di clandestinità contestata dal PD³⁸², e quelle riguardanti il potere di ordinanza dei sindaci, favorevolmente accolte, come detto, dai primi cittadini anche di centro-sinistra e rispetto alle quali l'Anci esprime soddisfazione per l'operato del Governo³⁸³. Tuttavia, le "ordinanze creative" attirano le critiche di alcuni sindacati di polizia: "i sindaci pensano di essere diventati autorità di Ps a tutto campo - sostiene Claudio Giardullo del Silp-Cgil - e questo li può portare a violare le norme che stabiliscono le competenze del Viminale, a livello centrale e dei prefetti e questori, a livello locale"³⁸⁴. Inoltre, alcuni singoli provvedimenti, come l'ordinanza "anti-rovistaggio" voluta dal sindaco di Roma, Gianni Alemanno, sono fortemente contestati da esponenti della Chiesa e del mondo cattolico: "chi rovista nei cassonetti per mangiare deve avere opportunità per vivere", afferma Don Luigi Ciotti³⁸⁵ ed anche la Comunità di Sant'Egidio parla della necessità di dover supportare e non reprimere chi mette in campo tali comportamenti³⁸⁶.

Di fatto, nei mesi successivi all'approvazione del d.l. n.92/2008, numerose furono le ordinanze adottate dai primi cittadini per contrastare le situazioni di degrado urbano. A riguardo, è interessante menzionare le due indagini effettuate da Ancì e Cittalia, del

³⁷⁹ Il Corriere della Sera, 6 agosto 2008, p.6, elabora uno specchietto con elencate le ordinanze dei sindaci adottate in seguito al d.l. n.92/2008, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>

³⁸⁰ Fabrizio Tenerelli, "[Dolcedo: vietato salire sulle giostre a chi ha più di 12 anni. lo dispone un'ordinanza del sindaco](https://www.riviera24.it)", 24 settembre 2008, sul sito online del giornale "*La Riviera 24*", <https://www.riviera24.it>

³⁸¹ Alberto Custodero, "[Città più sicure con i super poteri ai sindaci](https://www.repubblica.it)", 6 agosto 2008, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

³⁸² A riguardo, si veda l'intervento del senatore del PD, D'Ambrosio, nella seduta del Senato del 17 giugno 2008, in cui contesta la legittimità dell'aggravante di clandestinità, in "[Legislatura 16ª-Aula-Resoconto stenografico della seduta n.021 del 17 giugno 2008](http://www.senato.it)", sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it>, ultimo accesso 14/03/2020.

³⁸³ Carlo Mercuri, "Un'onda lunga bipartisan: a colpi di ordinanze contro crimine e degrado", 6 agosto 2008, nell'archivio del sito online "*Il Messaggero*", <https://www.ilmessaggero.it/>

³⁸⁴ Vladimiro Polchi, "[E di notte a Voghera mai più di 3 sulle panchine](https://www.repubblica.it)", 9 agosto 2008, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

³⁸⁵ "Roma è polemica su Alemanno: divieto di rovistare nei cassonetti", 6 agosto 2008, nell'archivio storico del sito online "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

³⁸⁶ Ibidem.

marzo³⁸⁷ e del settembre³⁸⁸ 2009, dai quali emerge come vi siano state 568 ordinanze emesse da 350 comuni nel secondo semestre del 2008 e 220 ordinanze emesse da 152 comuni nel primo semestre del 2009³⁸⁹. Analizzando nello specifico i maggiori ambiti di intervento di tali 788 provvedimenti, emerge quanto segue:

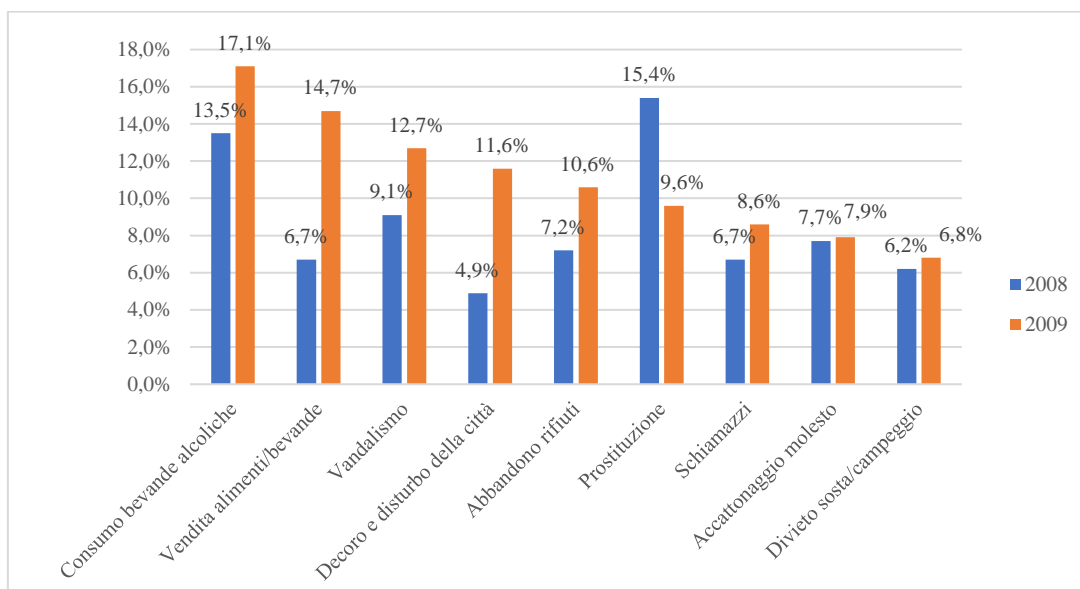


Figura 1 - Ambiti di intervento maggiormente regolati nelle ordinanze emesse dai sindaci. Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Dunque, nel primo semestre del 2008, l'ambito maggiormente contrastato dai sindaci è quello della *prostituzione* (15,4%), attraverso delle ordinanze che colpiscono sia i clienti (con il divieto di sostare nelle zone contemplate) sia chi offre prestazioni sessuali (con il divieto di assumere atteggiamenti o di indossare abbigliamento che manifestino l'intenzione di esercitare l'attività di meretricio)³⁹⁰. Si tratta di provvedimenti che trovano la propria duplice *ratio* nell'esigenza di garantire la sicurezza stradale e di "affrontare il degrado urbano legato alla visibilità sociale raggiunta dalla prostituzione straniera di strada, allo scandalo morale e al danno di immagine della città"³⁹¹. Nel primo semestre del 2009, invece, l'ambito maggiore di intervento risulta essere quello del *consumo e della somministrazione di bevande alcoliche* (17,1% vs 13,5%) ma si registra anche un

³⁸⁷ Anci e Cittalia, "[Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana](https://www.cittalia.it)", marzo 2009, consultabile sul sito di "Cittalia", <https://www.cittalia.it>, ultimo accesso 15/03/2020

³⁸⁸ Anci e Cittalia, "[Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana](https://www.cittalia.it)", settembre 2009, consultabile sul sito di "Cittalia", <https://www.cittalia.it>, ultimo accesso 15/03/2020

³⁸⁹ Ibidem, p.24.

³⁹⁰ Ibidem, p.32

³⁹¹ Ibidem.

incremento dei provvedimenti contro il *vandalismo* (12,7% vs 9,1%) e di tutela del decoro (11,6% vs 4,9%). Rimane, invece, quasi stabile il numero di ordinanze riguardanti il contrasto ai fenomeni di *accattonaggio* (7,9% vs 7,7%), che hanno alla propria base “la necessità di evitare ai cittadini disturbi e molestie, di tutelare il decoro urbano ed il turismo”³⁹² e che si sostanziano in sanzioni economiche e, in alcuni casi, nel sequestro cautelare del denaro raccolto³⁹³. Sempre in tema di ordinanze dei sindaci è degna di attenzione la classificazione proposta da Anci e Cittalia, che suddividono i provvedimenti in diverse tipologie³⁹⁴:

- ordinanze “*situazionali*”. Hanno come fine ripristinare la sicurezza ed il decoro in specifiche aree della città (immobili abbandonati, parchi pubblici);
- ordinanze “*comportamentali*”. Hanno come fine sanzionare comportamenti ritenuti molesti verso persone o cose (es. schiamazzi notturni) o ritenuti indecorosi (es. il modo di vestire);
- ordinanze “*rafforzative*”. Hanno come fine rafforzare l’efficacia di divieti già esistenti in modo diretto, ossia con riferimento esplicito ai fenomeni da contrastare (es. commercio abusivo) o in modo indiretto, ossia sanzionando degli aspetti secondari correlati al fenomeno da contrastare (es. divieti di sosta per i camper, finalizzati allo smantellamento degli accampamenti abusivi).

Al di là delle classificazioni, appare chiaro come si tratti di ordinanze che hanno come destinatari sempre le “vecchie figure della pericolosità sociale ottocentesca, quali oziosi, vagabondi, prostitute, etilisti, medicanti molesti”³⁹⁵.

In ogni caso, pochi anni dopo, intervenne la sentenza della Corte costituzionale n.115/2011 che dichiarò l’illegittimità della legge n.125/2008 nella parte in cui, modificando l’articolo 54 del T.U. degli Enti Locali, attribuiva ai sindaci il potere di adottare ordinanze “anche” contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana. Questa sentenza di incostituzionalità della Corte prende le mosse dal ricorso promosso, davanti al TAR Veneto, da un’associazione antirazzista

³⁹² Ibidem, p.37.

³⁹³ Ibidem, p.38.

³⁹⁴ Ibidem, pp. 38-40.

³⁹⁵ Massimo Pavarini, “[Governare attraverso il dispositivo disciplinare dell’insicurezza e nuovi criteri di selettività del processo di criminalizzazione](#)”, in Rivista “Antigone”, anno IV, n. 2-3 2009, pp. 87-88, consultabile sul sito dell’associazione “Antigone”, <http://www.osservatorioantigone.it>, ultimo accesso il 15/03/2020.

che aveva agito in giudizio al fine di ottenere l'annullamento di un'ordinanza che vietava l'accattonaggio in ampie zone di una cittadina veneta, prevedendo delle sanzioni amministrative per i contravventori. La Corte costituzionale sposò in parte le ragioni del TAR Veneto, che aveva censurato la norma, evidenziando la violazione di diversi principi costituzionali. In particolare:

- la *violazione del principio di legalità sostanziale* in base al quale l'attività dell'amministrazione deve essere determinata dalla legge nei mezzi e nei contenuti, oltre che nei fini. Diversamente, le ordinanze non contingibili ed urgenti dei sindaci sono definite dalla Corte come l'esercizio di una discrezionalità senza alcun limite, se non quello finalistico; non potendo tale limite essere ritrovato nel decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 che, non essendo un atto avente valore legislativo, non risulta idoneo a circoscrivere l'arbitrarietà amministrativa dei sindaci. Dunque, la Corte evidenzia come si “debba ritenere che la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti [...] violi la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge”³⁹⁶;
- la *violazione dell'art. 97 Cost*, che istituisce una riserva di legge relativa, allo scopo di assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa, la quale può solo dare attuazione a quanto in via generale previsto dalla legge. Nel caso di specie, la Corte evidenzia come “l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita *ab initio* da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza”³⁹⁷.
- la *violazione dell'art. 3 Cost*, ossia il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. La mancanza di una valida base legislativa porta la Corte a sostenere che “gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali

³⁹⁶ Corte Costituzionale, [sentenza n.115/2011](#), decisione del 4 aprile 2011, deposito del 7 aprile 2011, punti 4-5-6 delle “*Considerazioni in diritto*”. Sentenza consultabile sul sito della Corte Costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>, ultimo accesso 15/03/2020.

³⁹⁷ *Ibidem*, punto 7 delle “*Considerazioni in diritto*”.

in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato”³⁹⁸.

La Corte costituzionale, dunque, pone un freno alle ordinanze discrezionali dei sindaci, le quali comporterebbero abusi e discriminazioni a danno dei cittadini, in violazioni di fondamentali principi costituzionali. Le reazioni del mondo della politica a tale sentenza non tardano ad arrivare: il Ministro Maroni definisce la decisione della Corte un “errore [...] Si tratta di un fatto formale: ci vuole una legge e non un decreto amministrativo? E noi correggeremo per ripristinare questa norma importantissima”³⁹⁹. Il delegato alla sicurezza del sindaco di Roma, afferma: “le nostre ordinanze restano in vigore [...] Ma la sentenza della Consulta è uno schiaffo. La Corte così ha deciso che i cittadini devono convivere con la prostituzione, i lavavetri e gli ubriachi in strada”⁴⁰⁰. Zanonato, sindaco “democratico” di Padova si dichiara non sorpreso della pronuncia, essendo i poteri di ordinanza dati ai sindaci “costruiti sulla sabbia” e, a chi gli fa notare che egli stesso ha adottato tali provvedimenti, risponde “se le ordinanze decadranno non ci sarà problema. Vorrà dire che contro la prostituzione tirerò fuori la vecchia misura anti-traffico”⁴⁰¹. Insomma, mentre gli esponenti politici di destra sembrano non condividere la decisione della Corte, quelli di centro-sinistra attaccano la scelta del Governo di fondare i poteri dei sindaci su un decreto ministeriale anziché su una legge ordinaria⁴⁰².

In ogni caso, nonostante questa sentenza di incostituzionalità, numerose sono state le ordinanze che i sindaci hanno continuato ad emettere per tutelare il “decoro” e contrastare il “degrado” nelle città. Ordinanze che tentano di svincolarsi dai limiti imposti dalla Corte costituzionale, appellandosi a generici presupposti di necessità ed urgenza. Alcune di queste ordinanze hanno colpito stili di vita e comportamenti di tutta la popolazione, si

³⁹⁸ Ibidem, punto 8 delle “*Considerazioni in diritto*”.

³⁹⁹ Fabrizio Caccia, “L’epilogo dei sindaci sceriffi. La Consulta boccia le ordinanze”, 8 aprile 2011, p.31, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

⁴⁰⁰ Ibidem.

⁴⁰¹ Fa. C. “Me l’aspettavo, c’è chi le ha usate contro i panini per strada”, 8 aprile 2011, p.31, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

⁴⁰² Sergio Chiamparino, sindaco “democratico” di Torino e presidente dell’Anci afferma: “una sentenza che non ci lascia sorpresi. L’Anci evidenziò subito la necessità che l’ampliamento degli strumenti e dei poteri per fronteggiare la crescente domanda di sicurezza fosse disciplinato dalla legge in un quadro organico”, in Fabrizio Caccia, “L’epilogo dei sindaci sceriffi. La Consulta boccia le ordinanze”, 8 aprile 2011, p.31, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

pensi all'ordinanza del 2013, dell'allora sindaco "democratico" di Bari, Emiliano, che prevedeva, in alcune piazze della città, il divieto di giocare a pallone; di "consumare cibo e bevande in maniera scomposta e contraria al decoro"; "di sostare prolungatamente in gruppo con atteggiamento di sfida"⁴⁰³. Ma la maggior parte di questi provvedimenti sono diretti contro migranti, poveri, minoranze etniche. Si va dunque, nel 2014, dalla cosiddetta "ordinanza *anti-ebola*" del sindaco leghista di Padova, Massimo Bitonci, che prevedeva il divieto di dimora a persone prive di documenti di identità e di regolare certificato medico⁴⁰⁴, all'ordinanza *anti-profughi* del sindaco, Enzo Canepa (Forza Italia) di Alassio, che vietava a "persone prive di fissa dimora, provenienti da paesi dell'area africana, asiatica e sudamericana, se non in possesso di regolare certificato sanitario attestante la negatività da malattie infettive e trasmissibili, di insediarsi anche occasionalmente nel territorio comunale"⁴⁰⁵. Entrambe ordinanze censurate dai giudici, perché adottate senza il rispetto dei requisiti di contingibilità ed urgenza⁴⁰⁶ o in quanto ritenute discriminatorie⁴⁰⁷. In realtà la lunga stagione delle ordinanze dei sindaci vedrà spesso la giurisprudenza intervenire per dichiarare l'illegittimità di tali provvedimenti⁴⁰⁸ ma ciò non frenerà i primi cittadini dal continuare a prevedere misure, spesso inserite nei regolamenti di polizia urbana, a tutela del decoro urbano.

Ritornando all'operato del Governo Berlusconi IV, bisogna segnalare un altro provvedimento contenuto nell'originario "pacchetto sicurezza" ossia la legge n.94/2009

⁴⁰³ Ordinanza del comune di Bari del 31 ottobre 2013, consultabile su ["Ordine pubblico e degrado urbano, ecco il testo dell'ordinanza di Emiliano"](https://www.repubblica.it), 31 ottobre 2013, nell'archivio storico del sito online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>

⁴⁰⁴ Ordinanza del comune di Padova del 16 ottobre 2014, consultabile su ["Il testo integrale dell'ordinanza anti-ebola di Bitonci"](https://mattinopadova.gelocal.it), 16 ottobre 2014, sul sito online del giornale "Il Mattino di Padova"; <https://mattinopadova.gelocal.it>

⁴⁰⁵ Ordinanza del comune di Alassio del 1 luglio 2015, consultabile su ["Alassio, il sindaco: divieto di ingresso agli stranieri senza certificato sanitario"](https://www.repubblica.it), 2 luglio 2015, nell'archivio storico del sito online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>

⁴⁰⁶ L'ordinanza del comune di Padova è stata sospesa, nel dicembre del 2014, dal Tar Veneto, a seguito del ricorso presentato da alcune associazioni. Maggiori informazioni a riguardo posso essere ritrovare in ["Il Tar sospende l'ordinanza anti-ebola a Padova"](https://www.asgi.it), 19 dicembre 2014, [sul sito dell'associazione "Asgi"](https://www.asgi.it), <https://www.asgi.it>, ultimo accesso 03/09/2020.

⁴⁰⁷ L'ordinanza del comune di Alassio è stata ritenuta, nel 2017, discriminatoria dal Tribunale di Genova, in seguito ad un ricorso presentato da alcune associazioni. Inoltre, con la sentenza dell'agosto 2020, la Corte d'Appello di Genova ha confermato la decisione di primo grado. Maggiori informazioni a riguardo posso essere ritrovate in ["Vietato inventare ragioni sanitarie per discriminare per etnia: la Corte d'Appello di Genova condanna i comuni liguri"](https://www.asgi.it), 31 agosto 2020, sul sito dell'associazione "Asgi", <https://www.asgi.it>, ultimo accesso 03/09/2020.

⁴⁰⁸ Si veda, ad esempio, il Tar Friuli-Venezia Giulia che, con sentenza n.551/2016 ha accolto il ricorso contro l'ordinanza "anti-bivacco" del Comune di Trieste, per assenza dei requisiti di contingibilità ed urgenza. Maggiori informazioni a riguardo posso essere ritrovare in ["Il Tar FVG accoglie il ricorso contro l'ordinanza anti-bivacco"](https://www.asgi.it), 12 dicembre 2016, [sul sito dell'associazione "Asgi"](https://www.asgi.it), <https://www.asgi.it>, ultimo accesso 03/09/2020.

“disposizioni in materia di sicurezza pubblica”⁴⁰⁹, che interviene su cinque macro-aree: immigrazione, criminalità organizzata, criminalità diffusa, sicurezza stradale e decoro urbano. Ancora una volta, come accaduto con il d.l. n.92/2008, si tiene insieme la tematica dell’immigrazione con quella dell’ordine pubblico e si introducono importanti innovazioni sul tema. Oltre al prolungamento dei tempi di permanenza nei Centri di Identificazione e di Espulsione⁴¹⁰, sicuramente la norma più controversa è l’introduzione del reato, di natura contravvenzionale, di “ingresso e permanenza illegale nel territorio dello Stato” (c.d. “reato di immigrazione clandestina”)⁴¹¹. Quest’ultima disposizione è stata oggetto per molto tempo di un braccio di ferro all’interno della stessa maggioranza⁴¹² ed è stata duramente contestata dall’opposizione⁴¹³, dall’Associazione Nazionale Magistrati⁴¹⁴, dalle stesse istituzioni ecclesiastiche⁴¹⁵, portando inoltre ad un appello di alcuni intellettuali contro il ritorno delle “leggi razziali”⁴¹⁶. Ma, ai fini del presente lavoro,

⁴⁰⁹ Legge 15 luglio 2009, n.94, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, entrata in vigore l’8 agosto 2009.

⁴¹⁰ Art. 14, comma 5, del d.lgs. n.286/1998, come modificato dall’art.1, comma 22, lettera l), della legge n.94/2009.

⁴¹¹ Art. 10 bis del d.lgs. n.286/1998, introdotto dall’art. 1, comma 16, lettera a) della legge n.94/2009.

⁴¹² Durante l’iter di approvazione di tale disegno di legge, il premier Berlusconi aveva più volte evidenziato la volontà di non introdurre il reato di “immigrazione clandestina”, generando uno scontro con la Lega Nord ed in particolare con il Ministro dell’Interno, Maroni, che aveva sempre sostenuto la necessità di approvare tale norma. Maggiori informazioni, a riguardo, si possono trovare in F. Sar. “Clandestini, niente reato. Stop del premier alla Lega”, 4 giugno 2008, p.12, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

⁴¹³ Sia il Pd sia l’Udc si sono sempre detti contrari all’introduzione del reato di immigrazione clandestina, in “Veltroni: no al reato di clandestinità”, 19 maggio 2008, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

⁴¹⁴ “Ann: con reato di clandestinità si creeranno gravi disfunzioni”, 6 giugno 2008, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

⁴¹⁵ Il segretario del pontificio Consiglio per i migranti, monsignor Agostino Marchetto, riguardo le norme sull’immigrazione aveva affermato: “la legge porterà molti dolori, c’è forte preoccupazione per la tutela dei diritti umani”. Ciò provocò la reazione della Santa Sede che definì le critiche di Marchetto come “personali” e non espressione del Vaticano, in Giovanna Cavalli, “Il Vaticano, sicurezza: nessuna critica”, 4 luglio 2009, p.5, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>. A riguardo, vi è chi evidenzia come il Vaticano preferisca rimanere fuori dalle polemiche politiche, delegandole alla Cei: “i vescovi italiani insistono sull’insufficienza delle risposte dettate da sole esigenze di ordine pubblico”, in Massimo Franco “Una sfida culturale in cui la Chiesa gioca sulla difensiva”, 4 luglio 2009, p.5, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>. In ogni caso, bisogna tener presente che, nei mesi precedenti l’approvazione di tale disegno di legge, si erano già palesate le tensioni tra Governo e il mondo ecclesiastico, con il presidente della Cei, Bagnasco, che aveva espresso preoccupazione per una deriva culturale che lasciava spazio al razzismo e con un duro editoriale comparso sulla prima pagina dell’ “*Osservatore Romano*”, a firma del direttore della Caritas, che accusava il mondo politico di alimentare paura ed intolleranza, in Mariolina Iossa, “Il Vaticano al Governo: no all’intolleranza”, 27 settembre 2008, p.20, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

⁴¹⁶ Si fa riferimento ad appello promosso, su Micromega.net, da un gruppo di intellettuali contro le norme sull’immigrazione previste nel disegno di legge sulla sicurezza, che raccolse 35mila adesioni, in “Camilleri, Tabucchi, Maraini, Fo, Rame, Ovadia, Scaparro, Amelio, Wu Ming: Appello contro il ritorno delle leggi razziali in Europa”, 2 luglio 2009, nell’archivio storico del sito online “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it>

risulta importante soffermarsi su un'ulteriore norma, contenuta nella legge n.94/2009 in materia di sicurezza urbana, che ha destato aspre critiche, ossia l'introduzione delle c.d. "ronde". Si tratta di una disposizione che prevede la possibilità per i sindaci, previa intesa con i prefetti, di potersi avvalere della "collaborazione di associazione tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale"⁴¹⁷. Le "ronde" avevano trovato la propria genesi in alcune iniziative della Lega Nord che, sul finire degli anni '90, organizzava gruppi di cittadini per pattugliare le "zone a rischio" delle città⁴¹⁸. Successivamente, agli inizi del 2000, con la nuova centralità assunta dai temi della sicurezza urbana, si assiste ad un proliferare sia delle ronde padane⁴¹⁹ sia di associazioni di cittadini per il decoro urbano⁴²⁰. L'intento, nel 2007, di istituzionalizzare le "ronde" è giustificato dal Ministro dell'Interno, Maroni, dall'esigenza di "intervenire per regolare la partecipazione volontaria dei cittadini alla sicurezza, attuando il principio della *sicurezza partecipata*". Un esperimento, prosegue Maroni, "già iniziato lo scorso anno dando ai sindaci i poteri di ordinanza"⁴²¹. Inoltre, il Ministro evidenzia come il fenomeno delle ronde sia già in essere ma sia privo di una regolamentazione: "i giustizieri della notte ci sono oggi, ci sono già in centinaia di città, di comuni, di paesi e svolgono questa attività, questa azione in modo non controllato, in modo assolutamente autonomo e senza regole. [...] Questi servizi - che oggi vengono fatti casualmente, senza nessun controllo (la cosiddetta «ronda fai da te») saranno organizzati, controllati e gestiti dai sindaci". Maroni, dunque, dinanzi ad un fenomeno, di fatto, generato dal partito di cui è

⁴¹⁷ Art.3, comma 40, della legge n.94/2009. Tale previsione era originariamente contenuta nell'art.6, commi 3-6, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n.11, "misure urgenti in tema di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori" (c.d. "decreto anti-stupri") ma fu, successivamente, abrogata con la legge di conversione 23 aprile 2009, n.38 e riproposta nella legge n.94/2009.

⁴¹⁸ Andrea Marini, "Nei guai le ronde leghiste. Tredici denunciati dal questore: <<ma faremo nuovi blitz>>", 23 marzo 1997, p.19, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>. Giuseppe Spatola "Voghera, la città della paura. Ronde di volontari contro spacciatori, prostitute e baby gang", 10 febbraio 2000, p.51, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>

⁴¹⁹ Nel 2006 si contano cento comuni in cui tra Veneto e Friuli risultano presenti le "ronde padane" a tutela del decoro urbano, in Stefano Giani, "*Il boom delle ronde leghiste: <<sceriffi>> di notte in 100 paesi*", nell'archivio del sito online "*Il Giornale*", <https://www.ilgiornale.it>

⁴²⁰ Spesso questi comitati di cittadini agiscono a livello di singoli quartieri delle metropoli e sono attivi su più tematiche: dalla sicurezza ed il contrasto al degrado alle tematiche ambientali. È quanto verificatosi a Roma nel 2007, come si evince da Simona De Santis, "Sicurezza, ambiente, lotta al degrado e <<amici della marana>>", 8 novembre 2007, p.3, nell'archivio del sito online "*Il Corriere della Sera*", <https://www.corriere.it/>

⁴²¹ Camera dei Deputati, "*Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n.148 di mercoledì 18 marzo 2009*", interrogazione n.3-00434 "orientamenti del Governo in merito alle cosiddette ronde", pp.46.47, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, ultimo accesso 16/03/2020.

espressione, tenta di trovare la *ratio* di tale disposizione nell'esigenza di dare una base giuridica all'operato delle associazioni di cittadini. Ma, come nota il sociologo Renzo Guolo, si è di fatto “piombati in piena era di vigilantismo” e “il burocratese e fintamente rassicurante *sicurezza partecipata* segna una svolta pericolosa”. Infatti, Guolo evidenzia come tale disposizione vada a minare “lo storico primato dello Stato in materia di sicurezza, privatizzandolo a favore di gruppi che possono diventare una sorta di milizia personale o di partito: come dimostra la corsa in queste ore, in un Nordest sempre più Far East, dei partiti a mettere le mani sulle ronde. Si tratta di pure *milizie di partito*: verdi, azzurre, nere. [...] Con il rischio che nella nuova società della sorveglianza itinerante, le telecamere umane mettano nel loro occhiuto campo visivo non solo i rischi per la sicurezza, politicamente selezionati, ma anche i comportamenti non ritenuti ortodossi. E, perché no? anche persone a qualsiasi titolo, sessuale, religioso, politico, sgradite ai *vigilantes* in pettorina”⁴²². Timori condivisi anche da Enzo Letizia, segretario dell'Associazione nazionale funzionari di polizia, che afferma: “non solo le ronde sono una maldestra surroga alla mancanza di *turn over* tra le forze dell'ordine polizia ma costituiscono un *rischio reale di politicizzazione della sicurezza*. Le ronde sono permeabili all'infiltrazione di organizzazioni criminali, come mafia e camorra e possono nascondere tra le loro fila delle squadracce di esaltati pericolosi”⁴²³. Critico nei riguardi della misura anche il segretario del Pontificio consiglio dei Migranti, monsignor Agostino Marchetto, che ritiene l'istituzione delle ronde “una abdicazione dello Stato di diritto” e una strada da non percorrere⁴²⁴. Inoltre, anche il PD, con le parole di Minniti, bocchia la disposizione: “con una norma confusa sulle cosiddette 'ronde' si è aperto un percorso che mette in discussione il monopolio della sicurezza da parte dello Stato e, quindi, delle forze di polizia. Non c'entra nulla la 'sicurezza partecipata', il rischio è che per meri calcoli di partito si metta in moto un meccanismo difficilmente governabile che può colpire al cuore il sistema sicurezza nel nostro Paese”⁴²⁵.

In ogni caso, a neanche un anno dall'entrata in vigore della legge n.94/2009, la disposizione contenente l'istituzionalizzazione delle ronde viene dichiarata

⁴²² Renzo Guolo, “La corsa a creare le ronde di partito”, 23 febbraio 2009, sul quotidiano “La Repubblica”, articolo riportato integralmente sul sito “PeaceLink”, <https://www.peacelink.it/>

⁴²³ Vladimiro Polchi, “Le mani dei partiti sulle ronde. In prima fila Lega, An e Destra”, 23 febbraio 2009, nell'archivio storico del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁴²⁴ “Ronde, sul decreto il gelo del Quirinale e il Vaticano attacca: muore il diritto”, 20 febbraio 2009, nell'archivio storico del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁴²⁵ Ibidem.

parzialmente incostituzionale dalla Consulta, a seguito di una questione di legittimità promossa dalla Regione Toscana.⁴²⁶ In particolare, la Corte dichiara illegittimità della disposizione in esame, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Cost., nella parte in cui prevede la possibilità per le associazioni di volontari di segnalare alle forze dell'ordine (e non ai servizi sociali) le situazioni di *disagio sociale*, rimarcando come la predisposizione e l'erogazione dei servizi sociali sia di competenza legislativa regionale residuale. Tale sentenza n.226/2010 della Consulta se appare "timida" su alcuni punti, sottovalutando le conseguenze che potrebbe comportare l'andare ad assumere associazioni di cittadini in funzione di operazione diffuse di vigilanza a tutela della sicurezza urbana, ha d'altra parte il merito di trovare nella "nozione di «disagio sociale» un argine rispetto a una tendenza, che prima che giuridica è culturale. Infatti, la decisione si pone in contrasto alla supplenza della sicurezza pubblica rispetto alla sicurezza sociale, che sembra caratterizzare le più recenti politiche pubbliche in Italia"⁴²⁷. In effetti, il legislatore del 2009, ponendo sullo stesso piano le situazioni che arrecano danno alla sicurezza urbana con quelle riguardanti il disagio sociale, sembra trattare le situazioni di marginalità esclusivamente come un problema di ordine pubblico, richiedendo a tal fine la collaborazione dei cittadini con le forze dell'ordine. Anche sotto quest'ultimo aspetto risulta preoccupante la legittimazione e la valorizzazione di una partecipazione dei cittadini finalizzata al mero mantenimento del decoro urbano, consistendo la leva dell'attivismo esclusivamente nel contrasto a quel degrado causato, secondo la retorica dominante, anche da quelle soggettività deboli che "sporcano" le strade delle metropoli con i loro corpi (mendicanti, senzatetto, prostitute). Tutto ciò, evidentemente, a danno di una diversa concezione della cittadinanza attiva, dove chi abita la città si rende protagonista di una partecipazione mossa da spirito solidaristico e di cooperazione.

Bisogna evidenziare come, secondo un sondaggio di "Demos & Pi", nel 2009 diminuisca la percezione di insicurezza dei cittadini, che aveva raggiunto il suo apice nel 2007. Infatti, rispetto al quesito se fosse o meno aumentata la criminalità in Italia negli ultimi cinque anni, il 76,7% degli intervistati ritiene vi sia stato detto aumento, contro l'88, 2%

⁴²⁶ Corte costituzionale, [sentenza n.226/2010](#), decisione del 21 giugno 2010, deposito del 24 giugno 2010. Con tale decisione si dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n.94 limitatamente alle parole "ovvero disagio sociale", disponibile sul sito istituzionale della Corte, www.cortecostituzionale.it

⁴²⁷ Giuseppe Tropea, "[La polizia amministrativa e la sicurezza pubblica nel quadro del riparto di competenze Stato-Regioni-Autonomie Locali – Report annuale 2011](#)", giugno 2011, p.9, Fascicolo n.1, sul sito online di "Ius publicum", <http://www.ius-publicum.com>, ultimo accesso 17/03/2020.

che ritenevano ciò, nell'ottobre del 2007⁴²⁸ (Tabella 4).

	Novembre 2009	Novembre 2008	Maggio 2008	Ottobre 2007	Giugno 2007	Novembre 2005
Maggiore	76,7	81,6	86,6	88,2	83,4	80,1
Minore	9,4	5,4	4,0	3,4	4,2	6,7
Lo stesso	10,8	9,9	7,3	6,5	9,7	9,6
Non sa / Non risp.	3,2	3,0	2,2	1,9	2,7	3,5
Totale	100	100	100	100	100	100

Tabella 4 - "La criminalità in Italia", sondaggio "Demos & Pi", novembre 2009

Inoltre, si riduce drasticamente anche il numero degli intervistati che percepisce, negli ultimi cinque anni, un aumento della criminalità nella propria zona di residenza: 37,2% nel novembre 2009, contro il 53,1% del maggio 2008⁴²⁹ (Tabella 5).

	Novembre 2009	Novembre 2008	Maggio 2008	Ottobre 2007	Giugno 2007	Novembre 2005
Maggiore	37,2	39,8	53,1	50,7	44,2	33,8
Minore	26,4	19,8	18,8	15,6	22,6	25,3
Lo stesso	32,5	35,8	25,9	30,2	30,2	36,1
Non sa / Non risp.	3,9	4,6	2,1	3,5	3	4,8
Totale	100	100	100	100	100	100

Tabella 5 - "La criminalità nella zona di residenza", sondaggio "Demos & Pi", novembre 2009

Nonostante ciò, rimane invariato la percentuale di soggetti che ritiene necessario aumentare la presenza di forze dell'ordine sul territorio per contrastare la criminalità (79,1% nel 2009 contro il 79,4% nel 2008)⁴³⁰ e si conferma la disponibilità a sacrificare la propria privacy, al fine di mantenere l'ordine pubblico: l'86% degli intervistati nel 2009 è concorde nel potenziare la sorveglianza, tramite telecamere, di strade e luoghi

⁴²⁸ Rapporto Demos-LaPolis, "La sicurezza in Italia: significati, immagini e realtà", maggio 2010, p.29, consultabile sul sito "Demos & Pi", <http://www.demos.it/>, ultimo accesso 10/04/2020.

⁴²⁹ Ibidem.

⁴³⁰ Ibidem, p.31.

pubblici⁴³¹. Inoltre, nell'ambito del più generale fenomeno della *privatizzazione dei costi della sicurezza*, è interessante sottolineare un aumento considerevole, anche rispetto al 2007, del ricorso a strumenti per difendere la proprietà privata: nel 2009, il 44,9% degli intervistati afferma di aver installato un sistema di porte e finestre blindate (contro il 32,2 nel 2007) ed il 26,9% di aver stipulato una assicurazione contro i furti per l'abitazione in cui risiede (contro il 25,9% nel 2007)⁴³². In tutto ciò, si registra il perenne calo della delittuosità in Italia che caratterizza anche il biennio 2008-2009, con una significativa diminuzione di tutti i reati, compresi omicidi, furti e rapine. A riguardo, il Rapporto "Demos & Pi" sulla sicurezza in Italia sottolinea la forte correlazione tra rappresentazione di un fenomeno sociale ed il suo effetto sulla relativa percezione. Nel 2007, nonostante i reati in diminuzione, si è assistito ad una "*bolla dell'insicurezza mediatica*", con un aumento della relativa percezione determinato da un importante incremento delle notizie di cronaca nei media. Nel 2009 le notizie sulla criminalità ritornano ai livelli del 2005-2006, con una correlativa diminuzione del senso di insicurezza. Rimane, in ogni caso, l'anomalia italiana rispetto al resto d'Europa sulla rappresentazione nei telegiornali dei temi riguardanti la sicurezza, con importanti differenze sia a livello quantitativo sia qualitativo. Per quanto concerne il primo profilo emerge come, soprattutto nelle reti pubbliche, la quantità di notizie relative alla criminalità in Italia è superiore rispetto a quella degli altri Paesi europei (nel 2008-2009, il tgl registra il doppio delle notizie rispetto al tg spagnolo e venti volte in più rispetto al telegiornale tedesco)⁴³³. La pagina della criminalità in Italia è costante ed incentrata sui crimini comuni, diversamente nei telegiornali francesi, inglesi, tedeschi e spagnoli, non rileva la presenza quotidiana di tali notizie⁴³⁴. Inoltre, rispetto alle modalità di rappresentazione dell'evento criminale, bisogna evidenziare come, se nel resto degli Stati europei essa è concisa e congiunturale, in Italia si predilige la modalità narrativa, rendendo il fatto di cronaca un *serial* cui appassionarsi⁴³⁵.

Se ciò caratterizza la narrazione degli eventi di cronaca sui principali media nazionali è interessante evidenziare una inversione di questa tendenza per un'altra tematica che si affaccia con forza nel 2008: la crisi economica e sociale. A riguardo, nell'ambito dell'

⁴³¹ Ibidem, p.32.

⁴³² Ibidem, p.33.

⁴³³ Ibidem, p.11.

⁴³⁴ Ibidem, p.52.

⁴³⁵ Ibidem, p.55.

indagine Demos & Pi, il presidente della fondazioni Unipolis, Pierluigi Stefanini, evidenzia: “che ci siano fenomeni di forte dissociazione tra la realtà effettiva e le preoccupazioni che colpiscono i cittadini è confermato dal fatto che mentre la crisi economica e sociale si è fatta più pesante, con effetti drammatici sulle condizioni di vita e di lavoro di milioni di persone quanto a cassa integrazione, perdita di occupazione, aumento della precarietà e dell’incertezza, lo spazio che a questa dimensione sociale dell’insicurezza viene dedicato da parte degli stessi tg è assolutamente irrisorio (per non dire pressoché inesistente), rispetto a quello quotidianamente speso per raccontare di quanto sia pericoloso camminare per certe strade e quartieri”⁴³⁶. Ma la crisi economica si affaccia con forza anche alle porte del nostro Paese e gli scenari politici ne saranno travolti. Il Governo Berlusconi IV, dopo un’estate passata a dar conto delle impennate dello *spread*, cade nel novembre del 2011. A salire sullo scranno di Palazzo Chigi sarà Mario Monti ed il suo governo di tecnici. Per lungo tempo le preoccupazioni economiche metteranno in secondo piano le politiche di sicurezza urbana ed il riferimento al *decoro* assumerà un nuovo, pregnante, significato. Emblematiche sono, a riguardo, le parole di Nichi Vendola: “per fortuna con questo Governo si congeda una stagione commerciale pornografica che si era fatta Stato e si ritorna al *decoro delle parole*”⁴³⁷. Un decoro che, in realtà, fa rima con austerità, confermando la valenza polifunzionale di tale termine: strumento legittimante tanto delle politiche di sicurezza urbana quanto dell’imposizione di sacrifici ai cittadini per risollevarne le sorti dell’economia. In entrambi i casi, ad essere compromessa è sempre la “sicurezza dei diritti”.

2.3.LA COMPARSA DEL DASPO URBANO: IL DECRETO LEGGE SULLA SICUREZZA DI MINNITI

Dopo un periodo in cui la sicurezza urbana è passata in secondo piano rispetto alle problematiche riguardanti la crisi economica, il tema ritorna nuovamente all’interno dell’agenda politica nazionale. A riguardo, significativi sono gli incontri che si avviano, sotto il Governo Renzi, tra Anci e il Ministro dell’Interno, Angelino Alfano. A partire dal

⁴³⁶ Ibidem p.7.

⁴³⁷ “Vendola, svolta stilistica non politica”, 7 novembre 2011, nell’archivio del sito online “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

marzo del 2015⁴³⁸, infatti, si pone nuovamente l'esigenza di contrastare il "degrado" nelle città, rifondando quel potere di ordinanza dei sindaci, che aveva subito un brusco arresto a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.115/2011⁴³⁹. Da qui, la volontà del Ministro Alfano di ampliare i poteri dei primi cittadini, attraverso la presentazione di un disegno di legge sulla sicurezza urbana che abbia come obiettivo primario rendere le città più sicure e "garantire ai cittadini la percezione della sicurezza", anche attraverso il contrasto di fenomeni quali l'accattonaggio, l'abusivismo commerciale, i parcheggiatori abusivi, i *writers*⁴⁴⁰. Nuovamente, dunque, si riafferma la necessità di un intervento normativo sulla sicurezza urbana, che ha la propria genesi in una percezione di insicurezza della cittadinanza, anche se quest'ultima non trova una corrispondenza nei dati reali riguardanti la criminalità. Infatti, è lo stesso Ministro dell'Interno, ad evidenziare come nel 2014 siano diminuiti i reati rispetto all'anno precedente, registrandosi in particolare un -12,8% delle rapine in abitazioni, -9,7% delle rapine nella pubblica via, -5,4% furti con strappo, -3,2% dei furti di autovetture. Dati oggettivi, ha evidenziato Alfano che, tuttavia, "scontano spesso una diversa percezione sulla sicurezza da parte dei cittadini"⁴⁴¹. Percezione a cui, a quanto pare, si intende dare maggiore rilevanza rispetto ai dati reali, anche per esigenze di consenso nel governo del territorio. Ciò è ben palesato dalle parole dell'allora Presidente dell'Anci, Piero Fassino, che accoglie con plauso la proposta di un nuovo disegno di legge sul tema, evidenziando come, nonostante "la percezione dei cittadini sia più elevata del rischio reale", quella domanda di sicurezza si rivolge oramai non più alle forze dell'ordine ma ai sindaci, che devono essere messi nella condizione di poter dare delle congrue risposte⁴⁴². Il confronto tra Anci e Ministero dell'Interno prosegue per diversi mesi, fino a giungere nel settembre del 2015 all'elaborazione, condivisa con i primi cittadini, di una bozza di disegno di legge

⁴³⁸ Il 5 marzo 2015, si svolge un incontro tra l'Anci ed il Ministro dell'Interno, Alfano, avente ad oggetto le norme di un futuro disegno di legge sulla sicurezza urbana, in "[In arrivo il ddl sulla sicurezza urbana](https://www.interno.gov.it)", 5 marzo 2015, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁴³⁹ La sentenza della Corte costituzionale n.115/2011, come evidenziato nel par.2.2. del presente capitolo, dichiarò l'illegittimità della legge n.125/2008 nella parte in cui, modificando l'articolo 54 del T.U. degli Enti Locali, attribuiva ai sindaci il potere di adottare ordinanze "anche" contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana.

⁴⁴⁰ Dichiarazioni del Ministro dell'Interno, Alfano, riportate durante l'incontro con l'Anci del 5 marzo 2015, in , in "[In arrivo il ddl sulla sicurezza urbana](https://www.interno.gov.it)", 5 marzo 2015, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁴⁴¹ Ibidem.

⁴⁴² Ibidem.

sulla sicurezza urbana. Quest'ultima consta di 21 articoli e risulta suddivisa in 2 capi⁴⁴³:

- il Capo I, rubricato “collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata”, oltre a contenere norme di coordinamento tra diversi livelli di governo, tenta una giuridificazione della nozione di “*sicurezza urbana*”, che nel precedente intervento normativo aveva visto una definizione effettuata solo tramite il decreto di attuazione del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008⁴⁴⁴. Nel disegno di legge in oggetto la sicurezza urbana viene definita come “*bene pubblico* che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, all'eliminazione dei fattori di marginalità sociale e di esclusione, alla prevenzione della criminalità, in particolare di quella diffusa e di tipo predatorio, dei fenomeni antisociali e di inciviltà, per favorire il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile”. Inoltre, sempre nel Capo I si interviene sul “Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (d. lgs. n.267/2000), attraverso:

- la modifica dell'art. 50, comma 5, del TUEL ampliando il potere del sindaco, *in qualità di rappresentante della comunità locale*, di adottare ordinanze contingibili ed urgenti per contrastare fenomeni di degrado urbano o di offesa al decoro;
- la modifica dell'art.54 del TUEL rispetto alle ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal sindaco *in qualità di ufficiale del Governo*, tentando di superare i rilievi palesati dalla Corte costituzionale con la sentenza n.115/2011. La tecnica legislativa, a riguardo, utilizzata nel disegno di legge appare quella di perimetrare tale potere di ordinanza individuando le situazioni che per loro natura o contesto, favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali “lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi

⁴⁴³ La bozza del disegno di legge sulla sicurezza urbana, in oggetto, è disponibile su [“La sicurezza urbana”](#), resoconto elaborato dall'Anci, in seguito all'incontro con il Ministro dell'Interno del 17 settembre 2015, consultabile sul sito dell'Anci, <http://www.anci.it>. La precedente versione della bozza di disegno di legge, utile ai fini della comprensione della sua evoluzione, è presente in [“Appunto per incontro Ministro dell'Interno on. Angelino Alfano”](#), Roma, 5 marzo 2015, Allegato 1, Anci, sul sito del giornale online “Gazzetta degli enti locali”, <https://www.lagazzettadeglientilocali.it/>, ultimo accesso 14/11/2020.

⁴⁴⁴ Come evidenziato nel paragrafo 2.2. del presente capitolo, il decreto di attuazione del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008, all'art. 1, definiva la “sicurezza urbana” come un “*bene pubblico* da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”.

pubblici, o di violenza, legati anche al consumo eccessivo di alcool, nonché comportamenti che, per le modalità con cui si manifestano, offendono la pubblica decenza”⁴⁴⁵.

- Il Capo II, rubricato “disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano”, prevede l’*ordine di allontanamento* di 48 h nei riguardi del trasgressore delle misure a tutela del decoro e della libera fruizione di particolari luoghi, che possono essere previste anche dai regolamenti di polizia urbana. Inoltre, in caso di reiterazione delle condotte, si prevede la possibilità per il questore di disporre il *divieto di accesso*, per un periodo non superiore ai 12 mesi, dalle aree indicate. Qualora si contravvenga a tale divieto, si prevede la reclusione da 1 a 3 anni.

Risulta, pertanto, chiaro come, sul finire del 2015, il tema della sicurezza urbana abbia trovato nuovo vigore, con l’intento da parte del Governo di realizzare un impianto normativo che definisca la “sicurezza urbana” attraverso una fonte primaria e che preveda nuovi strumenti per contrastare i fenomeni di degrado, *tramite la prima comparsa del c.d. Daspo urbano*, nella sua duplice forma di ordine di allontanamento e di divieto di accesso. Nel contempo, emerge la forte spinta dell’Anci all’adozione di tali norme, sollecitandone una rapida approvazione⁴⁴⁶. In realtà, agli inizi del 2016, il disegno di legge è ancora oggetto di meri annunci da parte del Governo, senza essere neanche approdato in Consiglio dei Ministri. Nel mese di aprile, il Presidente del Consiglio, Renzi, rilancia l’introduzione di un “Daspo cittadino” per allontanare chiunque rappresenti una minaccia al decoro dei centri urbani⁴⁴⁷. Nel giugno dello stesso anno, il “*Corriere della Sera*” afferma come sia pronto un decreto-legge (non più disegno di legge) sulla sicurezza urbana, elaborato da Anci e Viminale⁴⁴⁸. Il 2016 termina senza che tale riforma venga mai alla luce ma con la caduta del Governo Renzi, in seguito all’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre⁴⁴⁹. Tuttavia, ancora una volta, quanto elaborato e non

⁴⁴⁵ Art. 54, comma 4 bis, come modificato dall’ art. 8, comma 2, lettera b), della bozza di disegno di legge sulla sicurezza urbana, consultabile in “[Appunto per incontro Ministro dell’Interno on. Angelino Alfano](#)”, Roma, 5 marzo 2015, Allegato 1, Anci, sul sito del giornale online “Gazzetta degli enti locali”, <https://www.lagazzettadeglientilocali.it/>, ultimo accesso 14/11/2020

⁴⁴⁶ Fassino, Presidente dell’Anci, in seguito alla riunione con il Ministero dell’Interno del 17 settembre 2015, dichiara: “Il testo del disegno di legge sulla sicurezza urbana è una buona base di discussione e di partenza [...] ma chiediamo che l’iter della legge sia rapido”, in “[Ddl sicurezza, Fassino: poteri ai sindaci, ma iter sia rapido](#)”, 17 settembre 2015, sul sito del giornale online “*Affari Italia*”, <https://www.affaritaliani.it/>, ultimo accesso il 14/11/2020.

⁴⁴⁷ “[Sicurezza, arriva il daspo cittadino](#)”, 17 aprile 2016, sul sito del “*Sole 24 ore*”, <https://www.ilsole24ore.com/>, ultimo accesso 15/11/2020.

⁴⁴⁸ Virginia Piccolillo, “[Decreto sicurezza, multe e Daspo a chi abusa della movida](#)”, 12 giugno 2016, sul sito del “*Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>, ultimo accesso il 15/11/2020.

⁴⁴⁹ Il Governo Renzi durò in carica dal 22 febbraio 2014 al 7 dicembre 2016. Il Presidente del Consiglio, Renzi, rassegnò le proprie dimissioni in seguito all’esito negativo del referendum costituzionale del 4

approvato in tema di sicurezza urbana non sarà destinato a rimanere lettera morta, costituendo la base fondamentale del d.l. n.14/2017.

Il 13 dicembre 2016, a pochi giorni dalle dimissioni di Renzi, ottiene la fiducia alla Camera dei Deputati il Governo Gentiloni. Si tratta di un Esecutivo che presenta molti profili di continuità con il precedente, soprattutto con riferimento ai titolari dei Ministeri. Tuttavia, una significativa differenza è data dal nuovo Ministro dell'Interno: Marco Minniti. Una nomina che, secondo alcuni, evidenzia “lo strettissimo spazio di manovra di un Governo che si annuncia tra i più fragili della storia repubblicana”, con la sola possibilità di lasciare il segno rappresentata da “una svolta culturale e politica sulla sicurezza e sull’immigrazione della sinistra, del PD”⁴⁵⁰. L’uomo scelto per questa svolta è un politico di lungo corso come Minniti, che è stato spesso presente nei momenti in cui la sinistra al governo si è scontrata con il tema della sicurezza⁴⁵¹ e che, appena giunto al Viminale, chiarisce quali saranno le linee direttrici del suo operato: “da tempo ho un’idea: sfatare il tabù che le politiche di sicurezza siano <<par excellence>> di destra. È vero che spesso un impulso securitario nella società e nell’opinione pubblica produce uno spostamento a destra dell’elettorato, ma sono da sempre convinto che la *sicurezza sia pane per i denti della sinistra*. Le moderne politiche di sicurezza sono integrate: non solo repressione, come pensano le destre, non solo interventi di recupero sociale, come riteneva una parte della sinistra”⁴⁵². Queste parole del neo-Ministro dell’Interno, del gennaio 2017, si inseriscono in un particolare contesto politico internazionale, in cui assumono rilevanza anche le misure da adottare contro il terrorismo. Infatti, bisogna precisare come, a pochi giorni dall’investitura del Governo Gentiloni, un attentato terroristico, rivendicato dal sedicente “stato islamico”, sconvolge il cuore dell’Europa: il 19 dicembre 2016, un tir investe la folla presente ad un mercatino di Natale a Berlino, causando 12 morti e 56 feriti. Il presunto attentatore tunisino, Anis Amri, viene ucciso

dicembre, recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. Tale referendum vide, infatti, il 59,12% dei votanti esprimersi in maniera contraria alla riforma della Costituzione, contro un 40,88% favorevole alla stessa. Dati disponibili in [“Italiani al voto per il referendum costituzionale”](#), sul sito del Ministero dell’Interno, <https://www.interno.gov.it/>, ultimo accesso il 15/11/2020.

⁴⁵⁰ Marco Damilano, [“Marco Minniti: <<vi racconto il mio piano sicurezza. Che da oggi è una parola di sinistra>>”](#), 9 gennaio 2017, sul sito online del settimanale “L’Espresso”, <https://espresso.repubblica.it>, ultimo accesso il 15/11/2020.

⁴⁵¹ “Era a Palazzo Chigi con D’Alema quando Milano fu sconvolta da un’ondata di violenza, nove morti nei primi dieci giorni del 1999 [...] era al Viminale, vice del ministro Amato, quando il governo Prodi approvò in poche ore il decreto-sicurezza dopo l’omicidio di Giovanna Reggiani nel 2007”, Ibidem.

⁴⁵² Ibidem.

pochi giorni dopo in Italia, a Sesto San Giovanni, durante un controllo di polizia⁴⁵³ ed i media pongono immediatamente l'attenzione sulla sua storia: sbarcato a Lampedusa nel 2011, soggetto ad una presunta radicalizzazione nelle carceri italiane, con una espulsione non effettuata a causa della mancata cooperazione del Paese d'origine⁴⁵⁴. Si tratta di un evento che, come spesso accaduto in passato, alimenterà un dibattito pubblico e politico capace di legare a doppio filo le tematiche riguardanti l'immigrazione con quelle della sicurezza internazionale ed interna. Emblematica è, a riguardo, la copertina del settimanale *"L'Espresso"* del 8 gennaio 2017 che titola "Bomba Italia: Terrorismo. Immigrati. Periferie. È allarme democratico"⁴⁵⁵. Nello stesso numero viene ospitata una intervista al Ministro dell'Interno, Minniti, che, dopo aver evidenziato come "sulla sicurezza e sull'immigrazione si giocano gli equilibri democratici dell'Europa", annuncia l'imminente presentazione di due provvedimenti: l'uno sull'immigrazione, dietro lo slogan "severità e accoglienza"; l'altro sulla sicurezza urbana⁴⁵⁶.

Effettivamente, con delle tempistiche sorprendenti, dopo poco più di due mesi dalla formazione del nuovo Governo, vengono approvati in Consiglio dei Ministri due decreti-legge: il d.l. n. 13/2017 recante "disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale"⁴⁵⁷ ed il d.l. n.14/2017 recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"⁴⁵⁸. Entrambi i decreti portano le firme del Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, e del Ministro dell'Interno, Marco Minniti.

Il decreto-legge n.13/2017 sull'immigrazione prevede una profonda riforma delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale⁴⁵⁹, con

⁴⁵³ ["Minniti, ucciso Anis Amri, presunto attentatore di Berlino"](https://www.interno.gov.it), 23 dicembre 2016, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁴⁵⁴ ["Dallo sbarco a Lampedusa alla mancata espulsione: i cinque anni di Anis in Italia"](https://www.lastampa.it), 22 dicembre 2016, sul sito del giornale *"La Stampa"*; <https://www.lastampa.it>; Giuseppe Pipitone, ["Attentato Berlino, il passato in Italia di Anis Amri: dall'incendio al centro di accoglienza ai 4 anni in carcere"](https://www.ilfattoquotidiano.it), 22 dicembre 2016, sul sito del giornale *"Il Fatto Quotidiano"*, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁴⁵⁵ [Copertina](https://espresso.repubblica.it/) del settimanale *"L'Espresso"*, dell'8 maggio 2017, visionabile sul sito del settimanale, <https://espresso.repubblica.it/>

⁴⁵⁶ Marco Damilano, ["Marco Minniti: <<vi racconto il mio piano sicurezza. Che da oggi è una parola di sinistra>>"](https://espresso.repubblica.it), 9 gennaio 2017, sul sito online dell'*"Espresso"*, <https://espresso.repubblica.it>

⁴⁵⁷ Decreto-legge 17 febbraio, n.13, convertito con la legge 13 aprile 2017, n.46, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale".

⁴⁵⁸ Decreto-legge 20 febbraio, n.14, convertito con la legge 18 aprile 2017, n.48, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città".

⁴⁵⁹ Il d.l. n.13/2017, convertito con la legge n.46/2017, dispone, nel Capo I, l'istituzione di sezioni specializzate in materia di "immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'U.E.". Inoltre, si modifica il rito per le controversie in materia di riconoscimento della protezione

l'annunciato intento di accelerarne le relative tempistiche. Inoltre, si istituzionalizza il sistema *hotspot*⁴⁶⁰ e si prevede la creazione di “Centri Permanenti per il Rimpatrio” (C.P.R.) in ogni Regione⁴⁶¹. La “rivoluzione” voluta dal Governo Gentiloni nel campo dell’immigrazione è duplice: da un lato, riformare il sistema amministrativo e giudiziario dei procedimenti di protezione internazionale, dall’altro, favorire i rimpatri e diminuire l’arrivo dei migranti in Italia attraverso un progressivo processo di esternalizzazione delle frontiere, conformemente alle politiche europee sul tema⁴⁶². In ogni caso, sul d.l. n.13/2017 non vi è un generale consenso all’interno della maggioranza di Governo: due esponenti dello stesso partito democratico, Luigi Manconi e Walter Tocci, palesano

internazionale da sommario di cognizione a camerale: l’udienza di comparizione diviene solo eventuale e la prova “regina” di tale giudizio è rappresentata dalla videoregistrazione del colloquio dinanzi alla Commissione territoriale (art. 6 del d.l. n.13/2017). Infine, si prevede l’abolizione del giudizio di appello.

⁴⁶⁰ L’art. 17 del d.l. n.13/2017 introduce un nuovo art. 10 ter “Disposizioni per l’identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare” al T.U. sull’immigrazione (D.lgs. n.286/1998), prevedendo che “lo straniero rintracciato in occasione dell’attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell’ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451”. Con tale disposizione si è tentato di dare copertura normativa al sistema “hotspot” di identificazione e prima assistenza dei rifugiati e migranti. Tale sistema era stato menzionato, per la prima volta, dalla Commissione europea nel maggio del 2015 ed era stato attuato in Italia solo tramite una circolare di attuazione del Ministero dell’Interno del 6 ottobre del 2015. Tuttavia, come evidenziato da ASGI il d.l. n. 451/1995, convertito con la legge n.563/1995 (c.d. “legge Puglia”) “nulla dice in ordine alla natura di tali centri limitandosi a prevederne l’installazione per far fronte all’afflusso di migranti dall’Albania a metà degli anni ’90, e, in particolare, non specifica se si tratti di centri aperti o chiusi: la conseguenza è che l’eventuale restrizione della libertà persona che può perpetrarsi resta priva di copertura normativa”, ASGI, Guido Savio, “[La legge n.46/2017, prime riflessioni interpretative](#)”, giugno 2017, p.26.

⁴⁶¹ L’art. 19 del d.l. n.13/2017 è rubricato “Disposizioni urgenti per assicurare l’effettività delle espulsioni ed il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri”. In particolare, nel primo comma si modifica, all’art. 14 del T.U. sull’immigrazione, la denominazione di tali strutture da “Centro di Identificazione ed Espulsione” (c.d. CIE) a “Centro di Permanenza per i Rimpatri” (c.d. CPR). Inoltre, si prevede che il Ministro dell’Interno adotti le iniziative necessarie per garantire l’ampliamento della rete dei CPR, in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull’intero territorio nazionale (art. 19, comma 3, del d.l. n.13/2017). Per una evoluzione della detenzione amministrativa dei migranti si rimanda a CILD, “[CIE: cosa ci dicono gli ultimi 20 anni?](#)”, 2017, disponibile sul sito <https://cild.eu/>. A riguardo CILD, in tale contributo, evidenzia come “per quanto concerne la presenza di CIE sul territorio nazionale, nel momento della massima espansione del sistema di detenzione amministrativa se ne contavano addirittura 15, con una capienza totale di oltre 2000 posti [...] sono stati poi progressivamente dismessi, a causa di problemi legali, umanitari e pratici, ed attualmente [ossia nel 2017] ve ne sono solo 4 -a Brindisi, Caltanissetta, Roma, Torino -nei quali sono ristretti circa 300 migranti”, p.4. I dati del 2019 evidenziano una presenza di otto CPR nell’intero territorio nazionale, per una capienza di 1235 posti, in Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, “[Relazione al Parlamento 2020](#)”, 26 giugno 2020, p.195, disponibile sul sito istituzionale www.garantenazionaleprivatiliberta.it.

⁴⁶² Nel processo di esternalizzazione delle frontiere si inseriscono solo a titolo esemplificativo: l’accordo di pace firmato al Viminale, nel marzo del 2017, tra 60 tribù del sud della Libia con l’intento di fermare l’arrivo dei migranti lungo le rotte migratorie dell’Africa; l’accordo siglato tra il Governo italiano e il Presidente del Niger per blindare le frontiere nigerine in cambio di una considerevole somma di denaro; l’introduzione del codice di condotta per le ONG dell’agosto 2017, dopo una campagna mediatica di criminalizzazione del loro operato; l’istituzione del “Fondo Africa” con la legge di bilancio 2017, con l’obiettivo di evitare la partenza dei migranti dall’Africa, attraverso la collaborazione con 13 Paesi africani. Per approfondire tali tematiche si rimanda a Lunaria, “[Quarto libro bianco sul razzismo in Italia](#)”, 2017, disponibile sul sito dell’associazione “Lunaria”, <http://www.lunaria.org>

l'intenzione di non votare la fiducia sulla legge di conversione, evidenziando come le norme ivi previste andrebbero a creare per gli stranieri “una giustizia minore ed un diritto diseguale, se non una sorta di diritto etnico”⁴⁶³; Art.1-Movimento Democratico e Progressista (Mdp) di cui è espressione il viceministro dell'Interno Filippo Bubbico, dopo aver votato la fiducia al Senato⁴⁶⁴, decide di votare contro la conversione durante la discussione alla Camera⁴⁶⁵. Nei banchi dell'opposizione si registrano le critiche di Sinistra Italiana al decreto-legge⁴⁶⁶ mentre il centro-destra, pur lamentando una mancanza di concretezza e votando contro la conversione, manifesta soddisfazione per l'operato del Governo: Maroni della Lega Nord evidenzia come Minniti dica “cose condivisibili”; Giovanni Toti di Forza Italia sottolinea come, nel nuovo Esecutivo, il Ministro dell'Interno abbia finalmente dato importanza alle tematiche della sicurezza e dell'immigrazione⁴⁶⁷. Larga parte delle associazioni della società civile si schiera contro tale provvedimento, denunciando l'abuso della decretazione d'urgenza; le violazioni dei diritti umani connesse alla detenzione amministrativa dei migranti; la messa in discussione dello stesso diritto d'asilo⁴⁶⁸. Non a caso, rispetto all'abolizione del secondo grado di giudizio per le cause in materia di protezione internazionale ed al mutamento del rito in camerale con l'udienza solo eventuale, l'Associazione nazionale magistrati (Anm) esprime un “fermo ed allarmante dissenso”, producendo “l'effetto di una tendenziale esclusione del contatto diretto tra il ricorrente e il giudice nell'intero arco del giudizio di impugnazione delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali”⁴⁶⁹. Preoccupazione condivisa dal Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio, che evidenzia come “pretendere la semplificazione e razionalizzazione delle procedure non può significare

⁴⁶³ [“Migranti, Manconi e Tocci: no alla fiducia sul d.l. Minniti-Orlando”](https://www.repubblica.it), 28 marzo 2017, nell'archivio storico del sito online “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁴⁶⁴ Open Parlamento, [“Senato: fiducia sul decreto migranti”](https://www.openpolis.it/), seduta del 29 marzo 2017, disponibile sul sito di “Open Parlamento”, <https://www.openpolis.it/>

⁴⁶⁵ Open Parlamento [“Camera: fiducia sul decreto migranti”](https://www.openpolis.it/), seduta del 12 aprile 2017, , disponibile sul sito di “Open Parlamento”, <https://www.openpolis.it/>

⁴⁶⁶ Nicola Fratoianni, segretario di Sinistra Italiana, afferma: “È un decreto pessimo che istituisce il diritto etnico: solo i richiedenti asilo non avranno diritto all'appello. È un colpo all'idea di giustizia nel Paese. Il centrosinistra assume i vizi della destra trattando l'immigrazione come un fenomeno emergenziale e non come un dato strutturale” in F.Q. [“Migranti, il decreto Minniti è legge: arrivano centri per il rimpatrio e salta l'appello dopo rifiuto di diritto d'asilo”](https://www.ilfattoquotidiano.it), 12 aprile 2017, nell'archivio storico del sito online “Il Fatto Quotidiano”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁴⁶⁷ Ibidem.

⁴⁶⁸ [Un appello contro la conversione dei decreti legge su immigrazione e sicurezza](https://www.asgi.it) è lanciato da una serie di associazioni tra cui Asgi, Arci, Antigone, Associazione Nazionale Giuristi Democratici, Medici per i Diritti Umani, Oxfam Italia, Comunità di S. Egidio, Legambiente, Libera, Lunaria, disponibile sul sito dell'Asgi, <https://www.asgi.it>

⁴⁶⁹ Annalisa Camilli, [“Il decreto Minniti-Orlando sull'immigrazione è legge”](https://www.internazionale.it), 12 aprile 2017, sul sito online di “Internazionale”, <https://www.internazionale.it/>

soppressione delle garanzie”⁴⁷⁰. Nonostante tali critiche, il d.l. n.13/2017 viene convertito in legge e proprio grazie alle sue politiche sull’immigrazione, Minniti, definito “uno dei politici più controversi d’Europa” dal “*The Guardian*”⁴⁷¹, diviene il più gradito tra i Ministri del Governo Gentiloni, conquistando consensi anche tra gli elettori del centro-destra⁴⁷². D’altronde, nel 2017, si registra un 43% degli italiani che ritiene i migranti una minaccia per la sicurezza e l’ordine pubblico: il massimo grado di intensità rilevato negli ultimi vent’anni⁴⁷³. Come ben evidenzia il sociologo Ilvo Diamanti “mai come oggi l’immigrazione è divenuta un terreno di contesa aperto [...] perché inquieta e preoccupa tutti. In modo trasversale. Gli elettori di Centro, Destra (i leghisti: oltre il 70 per cento). E del Movimento 5 Stelle. Come è sempre avvenuto. Ma, in misura crescente, anche gli elettori del PD e di Sinistra. Fra i quali, l’inquietudine sollevata dagli <<altri>>, dagli stranieri, è aumentata sensibilmente, negli ultimi anni. Soprattutto nell’ultimo anno (circa 10 punti in più). Si spiega anche così la crescente popolarità di Marco Minniti. [...] Minniti è un uomo di sinistra. E, per questo, appare particolarmente adatto a occupare questo ruolo. Oggi. Perché oggi la paura degli altri non ha più colore. Politico”⁴⁷⁴.

Proprio la percezione dell’insicurezza e la “paura degli altri” ci conducono al d.l. n.14/2017 in materia di sicurezza delle città adottato dal Governo Gentiloni. La *ratio* di tale provvedimento è ben palesata dalla relazione illustrativa alla legge di conversione: “l’intervento nasce dalla sempre più avvertita esigenza di una riflessione sul concetto di sicurezza che soprattutto oggi caratterizza la condizione di complessità propria dei grandi centri urbani. La nuova società, ormai tendenzialmente *multi-etnica*, richiede [...] una serie di misure di *rassicurazione* della comunità civile globalmente intesa, finalizzate a rafforzare la *percezione* che le pubbliche istituzioni concorrono unitariamente alla gestione delle conseguenti problematiche, nel superiore interesse della coesione

⁴⁷⁰ Ibidem.

⁴⁷¹ “A former communist with deep connections with Italian intelligence and the levers of the Italian state, Minniti is one of the most controversial politicians in Europe. His success in reducing migrant flows has won him praise and popularity on the right and notoriety on parts of the left”, in Patrick Wintour, “[Italian minister defends methods that led to 87% drop in migrants from Libya](#)”, 7 settembre 2017, sul sito online del giornale “*The Guardian*”, www.theguardian.com

⁴⁷² Sondaggio realizzato da Ipsos PA per il “*Corriere della Sera*” ed effettuato nel marzo del 2017. I risultati del sondaggio sono apparsi su Nando Pagnoncelli, “Minniti il più gradito tra i ministri, Poletti è ultimo in classifica”, 1° aprile 2017, edizione cartacea del “*Corriere della Sera*”, p.10. Nell’articolo si evidenzia come Minniti sia l’unico Ministro che “sfonda presso una parte dell’elettorato dell’opposizione, in particolare tra gli elettori di Forza Italia e della Lega”.

⁴⁷³ “Demos & Pi”, “[La percezione degli immigrati](#)”, novembre 2017, disponibile sul sito di “Demos & Pi”, <http://www.demos.it>

⁴⁷⁴ Ilvo Diamanti “[La sinistra e la paura degli immigrati](#)”, 27 novembre 2017, articolo apparso sul quotidiano “*La Repubblica*” e disponibile sul sito di “Demos & Pi”, <http://www.demos.it>

sociale”⁴⁷⁵. Dunque, da un lato si evidenzia come il d.l. n.14/2017 intenda agire sul piano della “*rassicurazione*” della popolazione, attraverso delle misure che aumentino la “*percezione*” della presenza delle istituzioni nella gestione di alcune problematiche; dall’altro il sorgere delle suddette problematiche risulta imputato all’esistenza di una società *multi-etnica*. “Il problema” da gestire è ovviamente quello della sicurezza, ritenuto dall’Esecutivo una vera e propria emergenza, tanto da poter giustificare l’utilizzo della decretazione d’urgenza. Un dato, tuttavia, smentito dallo stesso Ministro dell’Interno che, in un intervento alla Camera dei Deputati del marzo 2017, evidenzia come “nel 2016 la delittuosità sia diminuita del 9,4% rispetto all’anno precedente”, nonostante ci sia una “percezione di insicurezza soprattutto nelle aree metropolitane”⁴⁷⁶. Ancora una volta dunque, a fronte di un calo di reati, vi è la volontà da parte di un Esecutivo di adottare un decreto-legge per affrontare la mera “insicurezza percepita” e, nella stesura dello stesso, si riprende la struttura ed il contenuto del disegno di legge sulla sicurezza del Governo Renzi, mai venuto alla luce.

Infatti, il testo del d.l. n.14/2017 coordinato con la legge di conversione n.48/2017, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, si compone di 18 articoli suddivisi in due capi:

- Capo I: “Collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana”, a sua volta suddiviso in due sezioni:
 - Sezione I: “Sicurezza integrata” (artt. 1-3);
 - Sezione II: “Sicurezza urbana” (artt.4-8);
- Capo II: “Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano” (artt. 9-18).

Di seguito si procederà ad una puntuale analisi delle disposizioni previste, che hanno ridefinito la *governance* della sicurezza urbana e contribuito al processo di crescente amministrativizzazione del diritto penale.

⁴⁷⁵ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.1.

⁴⁷⁶ Ministero dell’Interno, “[Sicurezza, Minniti: nel 2016 diminuzione della delittuosità del 9,4% rispetto al 2015](#)”, 15 marzo 2017, sul sito del Ministero dell’Interno, <https://www.interno.gov.it/it>

2.3.1. D.L. n.14/2017, CAPO I: SICUREZZA INTEGRATA ED URBANA

Il capo I del d.l. n. 14/2017 è interamente dedicato a definire i concetti di “sicurezza integrata” e di “sicurezza urbana” esplicando, nel contempo, gli strumenti per il loro raggiungimento.

In particolare, la sezione I (artt.1-3) delinea la “*sicurezza integrata*” come l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome, dagli enti locali e dagli altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere ciascuno nell’ambito delle proprie competenze alla “promozione e all’attuazione di un sistema unitario ed integrato di sicurezza per il *benessere* delle comunità locali”⁴⁷⁷. Proprio il riferimento generico al *benessere* delle comunità locali, ci porta fin da subito ad allontanarci dal “cielo dei concetti giuridici”⁴⁷⁸, secondo una tendenza che caratterizzerà molte delle successive disposizioni di tale decreto. In ogni caso, la sicurezza integrata è il terreno su cui si intendono realizzare i principi enunciati dall’art.118, comma 3 della Costituzione, che demanda ad una legge statale la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell’immigrazione, dell’ordine pubblico e della sicurezza⁴⁷⁹. Nell’intento del legislatore, attraverso la definizione di sicurezza integrata, si ammette uno “spazio giuridico *orizzontale* in cui interagiscono soggetti giuridici diversi, con strumenti e legittimazioni distinte, nella consapevolezza che la cooperazione tra i diversi livelli di governo possa garantire –in un’ottica multifattoriale e poliedrica –maggiori e più adeguati livelli di sicurezza, laddove quest’ultima non è più soltanto da identificarsi con la sfera *della prevenzione e della repressione dei reati* (e, quindi, con la sfera della sicurezza « primaria ») ma è intesa anche come attività volta al perseguimento di fattori di equilibrio e di coesione sociale, di vivibilità e di *prevenzione situazionale* connessi ai processi di affievolimento della socialità nei territori delle aree metropolitane e di conurbazione. In tali ambiti emerge, infatti, sempre più una condizione *percepita di insicurezza* e di disagio della popolazione, che spesso deriva da comportamenti o da situazioni ambientali, di natura non necessariamente o evidentemente criminale, per le

⁴⁷⁷ Art.1, comma 2, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017.

⁴⁷⁸ Rudolf von Jhering, “Nel cielo dei concetti giuridici. Grottesco”, in “Serio e faceto della Giurisprudenza”, 1891, in “I classi del diritto”, Volume III, a cura di F. Calasso, Sansoni editore, Firenze, 1954, p.271.

⁴⁷⁹ Art.1, comma 1, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, prevede: “la presente Sezione disciplina, anche in attuazione dell’art.118, terzo comma, della Costituzione, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata”.

quali si impongono iniziative che non attengano esclusivamente alle attività di tutela dell'integrità delle persone e dei patrimoni, cui sono preposte in via esclusiva le competenze statuali in materia di ordine pubblico e sicurezza"⁴⁸⁰. Nonostante il riferimento all'orizzontalità della cooperazione tra i diversi soggetti e alla necessità di interventi non solo repressivi, in realtà il sistema integrato previsto nel decreto legge si declina in una prospettiva prevalentemente di tipo verticale (tra Stato/regioni/enti locali) e *non orizzontale*, essendo minime le previsioni volte a promuovere e finanziare il coordinamento degli attori della coesione sociale⁴⁸¹ (come le istituzioni scolastiche o le associazioni della società civile), come minimi risultano essere anche i riferimenti ad interventi di *welfare*. A riguardo, risulta pertanto importante analizzare gli strumenti elaborati dal d.l. n.14/2017 per il raggiungimento della "sicurezza integrata":

- con un'aggiunta effettuata solo in sede di conversione, si è previsto che concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città, finanziati con il fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, previsto con la legge di bilancio per il 2017⁴⁸² (art.1, comma 2 bis);
- l'art.2 del decreto-legge individua, come primo livello di programmazione, le "linee generali per la promozione della sicurezza integrata", adottate su proposta del Ministro dell'Interno con un accordo sancito in sede di Conferenza Unificata⁴⁸³. Tali linee generali intervengono, come ulteriormente specificato in sede di conversione, in materia di scambio di informazioni e di interconnessione tra forze di polizia. Inoltre, nel corso dell'esame alla Camera dei Deputati e tentando di riequilibrare gli aspetti esclusivamente securitari della formulazione originaria, è stato previsto che le suddette linee generali "tengano

⁴⁸⁰ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.2.

⁴⁸¹ Carlo Ruga Riva, "[Il d.l. in materia di sicurezza della città: verso una repressione urbi et orbi?](#)" in "Diritto Penale Contemporaneo", rivista, Fascicolo 3/2017, p.273, disponibile sul sito della rivista, <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/>

⁴⁸² Tale fondo è istituito "per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di infrazione da parte dell'Unione europea, nei settori di spesa relativi a [...] riqualificazione ed alla accessibilità delle stazioni ferroviarie [...]; riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie", in Servizio Studi del Senato, "[Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754](#)", marzo 2017, p.10, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

⁴⁸³ Si noti come, ai sensi del d.lgs. n.281/1997, la Conferenza Unificata promuove intese ed accordi tra Governo, Regioni ed enti locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate" (art.2, comma 1 bis). Tuttavia, analizzando le linee guida per la promozione della sicurezza integrata adottate dalla Conferenza Unificata il 24 gennaio 2018⁴⁸⁴, emerge una forte attenzione delle stesse per gli interventi, puntualmente delineati, di coordinamento tra le forze dell'ordine⁴⁸⁵ ed una residua importanza data agli interventi di inclusione sociale, con rimando generico a possibili iniziative di progettazione urbanistica, sanitarie e di *welfare*⁴⁸⁶.

- l'art. 3 del decreto-legge prevede che, in attuazione delle linee generali di cui all'art.2, lo Stato, le Regioni e le Province autonome possano concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata.

Questo primo segmento riguardante la governance multilivello della sicurezza integrata deve leggersi congiuntamente alle disposizioni previste nella Sezione II (artt.4-8) del Capo II del d.l. n.14/2017, dedicate alla "*sicurezza urbana*". La definizione di quest'ultima ci viene fornita dall'art.4 del decreto, che effettua una giuridificazione della nozione di "*sicurezza urbana*"⁴⁸⁷, riprendendo ed ampliando quella prevista nel D.M. del 5 agosto 2008. Infatti, ancora una volta, la sicurezza urbana viene definita come "*il bene pubblico che afferisce alla vivibilità ed al decoro delle città*", da perseguire attraverso:

- interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale⁴⁸⁸ e recupero delle aree o dei siti degradati;
- l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale;
- la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio;
- la promozione della cultura del rispetto della legalità;
- l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

Dalla lettura isolata di tale art.4 sembrerebbe delinearsi una definizione di "*sicurezza*

⁴⁸⁴ Conferenza Unificata, "[Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata](#)", 24 gennaio 2018, documento disponibile sul sito dell'Anci, <http://www.anci.it>

⁴⁸⁵ Ibidem, punti da 2 a 6 (pp.3-10).

⁴⁸⁶ Ibidem, punto 7 (pp.10-11).

⁴⁸⁷ Fino ad allora il concetto di "*sicurezza urbana*" era definito solo tramite una fonte secondaria ossia l'art.1 del decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008: per sicurezza urbana si intende "*bene pubblico* da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

⁴⁸⁸ "*Anche urbanistica, sociale e culturale*" è stata inserita nell'art.4, comma 1, del d.l. 14/2017 solo in sede di conversione.

urbana”, che si pone in linea di continuità con le elaborazioni effettuate a partire dagli inizi degli anni '90 con il progetto Città Sicure, attuando una distinzione tra politiche criminali e politiche di sicurezza⁴⁸⁹. Infatti, nonostante il riferimento al “decoro delle città”, i successivi interventi delineati dalla norma in esame dovrebbero sancire la nascita di un nuovo concetto di “sicurezza urbana”, non più ridotto a mera tutela dell’ordine pubblico ma inteso come “*bene pubblico volto a favorire l’inveramento dei diritti*”⁴⁹⁰. Di conseguenza, dalla lettera di tale disposizione e dagli obiettivi evidenziati dalla stessa Relazione illustrativa⁴⁹¹ ne dovrebbe derivare, come logica conseguenza, un successivo apparato normativo che ponga le basi per la garanzia di una “sicurezza come bene pubblico di tutti e per tutti”⁴⁹² ossia come “maggiore sicurezza dei diritti di tutti”, attraverso ambiziosi interventi di *welfare* e di prevenzione sociale. Tuttavia, ciò è disatteso e contraddetto dagli strumenti delineati dallo stesso d.l. n.14/2017 che nulla hanno a che fare con l’eliminazione dei fattori di marginalità o con il raggiungimento di più elevati livelli di coesione sociale. Gli intenti e le belle definizioni rimangono, così, lettera morta ed hanno il sapore di una beffa attuata da un legislatore che sembra teoricamente afferrare la complessità di una tematica come quella della sicurezza, salvo poi nascondersi dietro ricette dal sapore antico ma dal nuovo vigore repressivo. A riguardo, gli articoli successivi della Sezione II, individuano gli strumenti per la

⁴⁸⁹ “Le *politiche di sicurezza* riguardano l’intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell’ambiente urbano, mentre le *politiche criminali* riguardano solo la prevenzione o la repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati, penalmente perseguibili. In sostanza le politiche criminali sono una parte, più o meno rilevanti a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza. L’equivoco nasce dal fatto che in Italia, anche per mancanza di esperienze diverse, per politiche di sicurezza si finisce per intendere le sole politiche di prevenzione e repressione della criminalità, tradotte in “sicurezza pubblica” o “pubblica sicurezza”. In questo caso la lingua italiana non aiuta; chi parla francese o inglese ha due diversi termini per indicare, da un lato, la sicurezza urbana in senso ampio, dall’altro quella parte specifica che si riferisce all’azione della polizia contro la criminalità: “*securité*” e “*sureté*” in francese, “*safety*” e “*security*”, in inglese. Quando parliamo infine di “governo del bene pubblico della sicurezza” intendiamo la necessità di un governo unitario sia delle politiche di sicurezza che delle politiche criminali”, in “documento dall’Assemblea nazionale delle Città, Province e Regioni aderenti al Forum italiano per la sicurezza urbana”, Reggio Calabria, 19 ottobre 1998, disponibile sul sito del “Forum Italiano per la Sicurezza urbana”, <https://www.fisu.it/>

⁴⁹⁰ Ciò è quanto d’altronde, prevede la stessa Relazione illustrativa alla legge di conversione al d.l. n.14/2017, in cui con riferimento alla sicurezza urbana si evidenzia la necessità di realizzare una “concezione nuova del rapporto tra lo Stato e i cittadini, da intendere quale condizione espansiva dell’individuo, alla quale viene riferita la possibilità di esprimere i propri diritti di libertà, individuale o collettiva, delineandosi dunque quale *nuovo bene pubblico volto a favorire l’inveramento dei diritti*”, in [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p.2, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

⁴⁹¹ Ibidem.

⁴⁹² Massimo Pavarini, [“Il Governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di fattibilità. Rapporto di sintesi”](#), dicembre 2005, p.13, consultabile sul sito di “Società civile Bologna”, <http://www.societacivilebologna.it>, (ultimo accesso:27/11/2020).

realizzazione della “sicurezza urbana”, riprendendo precedenti esperienze di natura pattizia e tentando di rifondare quel potere di ordinanza dei sindaci, parzialmente censurato dalla sentenza n.115/2011 della Corte costituzionale⁴⁹³.

In particolare, l’art.5 del decreto-legge n.14/2017 prevede i c.d. “*patti per l’attuazione della sicurezza urbana*” sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, che incidono su specifici contesti territoriali. Tali patti, come chiarito dall’art.5 comma 1, sono sottoposti a due limiti: devono essere coerenti con le linee guida per la promozione della sicurezza integrata adottate in sede di Conferenza Unificata (ex art.2 del presente decreto) e con le linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana adottate in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali⁴⁹⁴. Dunque, i patti per la sicurezza, già previsti dalla legge finanziaria del 2007⁴⁹⁵, assumo una nuova centralità con la chiara definizione di tre obiettivi principali da conseguire attraverso tali strumenti (art.5, comma 2):

- *la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria*, anche coinvolgendo mediante appositi accordi le reti territoriali di volontari per la tutela dell’arredo urbano, favorendo l’impiego delle forze di polizia e l’installazione di sistemi di videosorveglianza. Rispetto a questi ultimi, si prevede l’autorizzazione per i comuni di una spesa di 7 milioni di euro per l’anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019⁴⁹⁶;
- *promozione e tutela della legalità*, da perseguire attraverso iniziative di dissuasione di condotte illecite (occupazione arbitraria di immobili, smercio di beni contraffatti) e di prevenzione dei fenomeni che comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;
- *promozione del rispetto del decoro urbano*, anche valorizzando forme di collaborazione istituzionale tra le amministrazioni competenti, al fine di coadiuvare l’ente locale

⁴⁹³ Come ricordato nel paragrafo 2.2. del presente capitolo, la sentenza della Corte costituzionale n.115/2011 che dichiarò l’illegittimità della legge n.125/2008 nella parte in cui, modificando l’articolo 54 del T.U. degli Enti Locali, attribuiva ai sindaci il potere di adottare ordinanze “anche” contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana.

⁴⁹⁴ A differenza della Conferenza Unificata, nell’ambito della Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presente, oltre allo Stato, solo la componente in rappresentanza degli enti locali e non anche quella in rappresentanza delle regioni e delle province autonome, come evidenziato in Servizio Studi del Senato, “[Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n.2754](https://www.senato.it)”, marzo 2017, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>, p.17.

⁴⁹⁵ Per un’analisi dei patti per la sicurezza a partire dagli anni ’90 si rimanda al paragrafo 2.1. del presente capitolo.

⁴⁹⁶ Art. 5, comma 3-ter, del d.l. 14/2017, introdotto in sede di conversione con la legge n.48/2017.

all'individuazione di specifiche aree (scuole, università, musei o luoghi comunque interessati da flussi turistici) da sottoporre a particolare tutela ex art.9, comma 3, del presente decreto (che affida ai regolamenti di polizia urbana l'individuazione delle aree in cui applicare le misure a tutela del decoro, tra cui l'ordine di allontanamento);

A tali obiettivi si aggiunge, solo in sede di conversione, il fatto che i patti debbano promuovere l'inclusione e la solidarietà sociale mediante “azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità sociale, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'inclusione sociale”⁴⁹⁷.

Il d.l. 14/2017 individua, inoltre, un nuovo “luogo” di coordinamento delle politiche di sicurezza urbana. Infatti, l'art. 6 istituisce il c.d. “*comitato metropolitano*”, co-presieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano, con il fine specifico di creare uno spazio di analisi e confronto sulle tematiche della sicurezza urbana relative al territorio delle città metropolitane⁴⁹⁸. I membri di diritto di tale comitato sono individuati nel sindaco del comune capoluogo (quando non coincide con quello metropolitano) e nei primi cittadini dei comuni interessati dalle tematiche, di volta in volta, esaminate. Inoltre, possono essere chiamati a partecipare alle riunioni del comitato metropolitano soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale di riferimento. La disposizione fa salve le competenze del “comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica”, che ha compiti consultivi rispetto all'esercizio da parte del prefetto delle funzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza⁴⁹⁹. In ogni caso, l'istituzione del comitato metropolitano pone delle perplessità

⁴⁹⁷ Art.5, comma 2, lettera c-bis) del d.l. n.14/2017, introdotta in sede di conversione con la legge n.48/2017. Bisogna evidenziare come “il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale sia stato istituito dalla Legge di Stabilità per il 2016 originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, poi sostituita dal REI - Reddito di inclusione. A seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, con la legge di bilancio per il 2019 viene istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza (finanziato per il 2019 con 5,8 miliardi di euro e per il 2020 con 7 miliardi di euro) destinato al finanziamento del sostegno economico in favore dei beneficiari della misura. Il Fondo povertà, pertanto, viene ridotto e finalizzato al solo finanziamento degli interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà e, in particolare, l'accompagnamento e il rafforzamento dei servizi e degli interventi attivati nei Patti per l'inclusione sociale sottoscritti dai beneficiari del Reddito di cittadinanza, che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili”. In Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, “[Fondo Povertà](https://www.lavoro.gov.it)”, disponibile sul sito del Ministero, <https://www.lavoro.gov.it>

⁴⁹⁸ Si ricordi come La legge 56/2014 ha individuato dieci città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario ossia Roma capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

⁴⁹⁹ Art. 20 della legge n.121/1981. Si noti come il “comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica” è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco della città metropolitana, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza.

riguardanti sia la mancata previsione della presenza delle regioni sia i compiti che tale nuovo organismo dovrebbe perseguire. A riguardo la stessa Circolare del Ministero dell'Interno del luglio 2017 non sembra dare delle indicazioni operative, limitandosi ad affermare che “l’istituzione di questo ‘foro’ vuole rappresentare una misura volta a promuovere la disamina dei temi della vivibilità e del decoro, come declinati dall’art.4 del decreto legge, secondo un approccio complessivo, capace di tenere conto delle interrelazioni esistenti tra le criticità e le problematiche rinvenibili all’interno dell’area metropolitana e dei riflessi che le soluzioni ipotizzate possono produrre su zone spesso caratterizzate da marcati fenomeni di conurbazione”⁵⁰⁰. Tuttavia, lungi dall’essere un luogo meramente simbolico, il comitato metropolitano assumerà, nel tempo, sempre maggiore centralità, essendogli ad esempio attribuita una funzione specifica in tema di sgomberi di occupazione abitative, come si vedrà analizzando l’art. 11 del d.l. n.14/2017.

Proseguendo l’analisi del decreto, l’art.7 appare come una norma di raccordo tra gli accordi per la promozione della sicurezza integrata conclusi tra Stato, Regioni e Province autonome (art.3) e i patti locali per la sicurezza urbana (art.5). Infatti, si prevede che, nell’ambito di tali accordi e patti, possano essere individuati specifici obiettivi per l’incremento e la valorizzazione dei servizi di controllo del territorio, il cui raggiungimento può avvenire attraverso il coinvolgimento di enti pubblici (economici e non) e soggetti privati che garantiscano il sostegno strumentale, finanziario e logistico, ferma restando la finalità pubblica dell’intervento. Con un’aggiunta effettuata in sede di conversione, si è poi previsto un ulteriore contributo dei soggetti privati alle iniziative di sicurezza urbana nel territorio. A riguardo, l’art. 7, comma 1 bis, dispone che i patti e gli accordi possono riguardare progetti, proposti da amministratori di condominio o da comitati costituiti tra imprese, professionisti, residenti, per la “*messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati*”, con la possibilità per i comuni di stabilire detrazioni dall’IMU o dalla TASI in favore dei soggetti che predispongono tali misure.

Sia consentito, a riguardo, aprire una breve parentesi sulla *partecipazione dei privati alle politiche di sicurezza urbana*. Oltre ai progetti di videosorveglianza suddetti, si è visto come all’interno dei patti per la sicurezza urbana (art.5) sia stato previsto il

⁵⁰⁰ Circolare del Ministero dell’Interno, “[Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazione, dalla legge 18 aprile 2017, n.48](http://www.anci.it)”, 18 luglio 2017, p.3, disponibile sul sito dell’Anci, <http://www.anci.it>

coinvolgimento, mediante appositi accordi, di “reti territoriali di volontari per la tutela dell’arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini”⁵⁰¹, al fine di prevenire e contrastare i fenomeni di criminalità diffusa e predatoria. Preme sottolineare come ritorni quella modalità di aggregazione escludente che avevamo trovato con l’istituzione delle c.d. “ronde” nel decreto del Ministro Maroni. Anche in questo caso, infatti, la partecipazione dei cittadini risulta finalizzata alla tutela di un indefinito “arredo urbano” o alla predisposizione di sistemi di videosorveglianza. In particolare, gli accordi da sottoscrivere con i privati ex art.5, comma 2, lettera a) del d.l. n.14/2017 pongono numerose perplessità: “incerti appaiono la natura dell’accordo, i soggetti sottoscrittori, l’ambito di intervento, le misure programmabili. Si tratta di accordi accessori dei patti per la sicurezza o di accordi attuativi autonomi? Devono essere sottoscritti con il prefetto e il sindaco o solo con quest’ultimo? Cosa si intende per «reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell’arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini»? Quali impegni possono essere assunti dai privati?”⁵⁰². Ad opinione di alcuni autori, l’interpretazione della disposizione dovrebbe portare a concludere che si tratti di accordi attuativi, in quanto tali, sottoscrivibili dal sindaco e dai privati ed aventi ad oggetto attività di manutenzione degli spazi urbani⁵⁰³. Ma l’incertezza derivante dalla formulazione della norma lascia spazio al rischio di un ritorno a previsioni censurate dalla stessa Consulta che, con la sentenza n.226/2010, aveva dichiarato incostituzionale la legge n.94/2009 nella parte in cui prevedeva la possibilità per le associazioni di volontari di segnalare alle forze dell’ordine (e non ai servizi sociali) le situazioni di *disagio sociale*⁵⁰⁴. Rischio reso, forse, più concreto dall’analisi delle linee guida per la sicurezza urbana adottate, in attuazione dell’art.5 del d.l. n.14/2017, dalla Conferenza Stato-città il 26 luglio 2018, in cui proprio con riferimento alla partecipazione dei cittadini si menzionano le figure dei “volontari che collaborano con la polizia locale per realizzare una presenza attiva sul territorio [...] già oggetto di specifica disciplina nell’ambito di alcuni regolamenti comunali”⁵⁰⁵. Di fatto, le diverse forme in cui si declina, nel d.l. 14/2017, la

⁵⁰¹ Art. 5, comma 2, lettera a) del d.l. n.14/2017, come modificato in sede di conversione dalla legge n.48/2017.

⁵⁰² Vincenzo Antonelli, [“La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana”](#), in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, p.50, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁵⁰³ Ibidem pp. 50-51.

⁵⁰⁴ A riguarda si rimanda all’analisi della sentenza n.226/2010 della Corte costituzionale effettuata nel paragrafo 2.2. del presente capitolo.

⁵⁰⁵ Conferenza Stato-città ed autonomie locali, [“Accordo in merito alle linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana ai sensi dell’art.5, comma 1, del decreto legge 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con](#)

partecipazione dei privati alla sicurezza urbana sono definite di “*prevenzione collaborativa*”⁵⁰⁶ ed appaiano più orientate ad un’autotutela dei cittadini per aumentare la propria percezione di sicurezza, che alla ricostruzione di una dimensione comunitaria attraverso il coinvolgimento attivo del privato sociale in iniziative di contrasto ai fattori di marginalità sociale⁵⁰⁷. Ciò, d’altronde, riflette l’impostazione di fondo del d.l. n.14/2017 che nei pochi casi in cui menziona politiche di inclusione e di solidarietà sociale⁵⁰⁸ sembra effettuare dei riferimenti meramente *decorativi*, data sia la limitata attenzione riservata a tali temi nei successivi strumenti attuativi⁵⁰⁹ sia la totale assenza di forme di finanziamento per tali interventi. Non a caso, le poche risorse menzionate dal decreto riguardano i 37 milioni di euro destinati, nel triennio 2017-2019, ai comuni per i progetti di videosorveglianza⁵¹⁰.

Il Capo I d.l. n.14/2017 si conclude con una importante norma che dà nuovo vigore al potere di ordinanza dei sindaci: l’art. 8 del presente decreto modifica, infatti, gli articoli 50 e 54 del T.U. degli Enti Locali. A riguardo, bisogna evidenziare come il legislatore del

[modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n.48](http://www.anci.it)”, 26 luglio 2018, p.11, disponibile sul sito dell’Anci, <http://www.anci.it>

⁵⁰⁶ Ibidem, p.14.

⁵⁰⁷ L’art. 5, comma 2, lettera c-bis) del d.l. n.14/2017 stabilisce che i “patti per la sicurezza” perseguano tra i propri obiettivi la promozione dell’inclusione e della solidarietà sociale, anche valorizzando la collaborazione con associazioni operanti nel privato sociale. A riguardo, le “Linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana”, adottate il 26 luglio 2018, prevedono che i patti includano azioni in favore delle persone senza fissa dimora e per il superamento dei fenomeni di abbandono scolastico, effettuando un generico riferimento a “misure di sviluppo della comunità mediante interventi indirizzati [...] al miglioramento delle condizioni sociali, abitative e dei servizi”. Ibidem, p.18. Si noti, tuttavia, come questa previsione non trovi corrispondenza in numerosi patti per la sicurezza siglati tra prefetti e sindaci. A tal proposito si menziona, solo a titolo esemplificativo, il *patto per la sicurezza di Roma Capitale* del 18 aprile 2019, dove è dato ampio risalto alla mappatura dei sistemi di videosorveglianza (art.4); allo scambio informativo tra le forze dell’ordine (art.5); alla predisposizione da parte di Roma Capitale di 4,5 milioni di euro nel triennio 2019-2021 per la tutela del decoro urbano (art.6); al contrasto al fenomeno di occupazioni abusive di immobili (art.7); al contrasto all’abusivismo commerciale (art.9) al contrasto alla movida (art.10). L’unico riferimento a politiche di inclusione si trova nello scarno art.11, in cui si menziona la necessità che Roma Capitale, in collaborazione con organizzazioni di volontariato, si impegni nella definizione di, non meglio specificati, “percorsi finalizzati all’integrazione ed alla valorizzazione della potenzialità dei migranti regolarmente presenti sul territorio di Roma Capitale per consentire loro di mettere a disposizione della collettività il proprio impegno attraverso attività di volontariato”(sic!), in [“Patto per la Sicurezza Urbana di Roma Capitale”](http://www.prefettura.it), 18 aprile 2019, disponibile sul sito istituzionale “Il portale delle Prefetture”, <http://www.prefettura.it>

⁵⁰⁸ Nel Capo I del d.l. n.14/2017 i pochi riferimenti alle politiche di *welfare* ed al coinvolgimento delle associazioni del privato sociale in azioni di solidarietà ed inclusione sono stati inseriti solo in sede di conversione con la legge n.48/2017 e sono principalmente due: l’art. 2, comma 1 bis (“Linee generali per la promozione della sicurezza integrata”) e l’art. 5, comma 2, lettera c-bis) (“Patti per l’attuazione della sicurezza urbana”).

⁵⁰⁹ Ci si riferisce in particolar modo tanto alle “Linee guida per la sicurezza integrata”, adottate dalla Conferenza Unificata il 24 gennaio 2018 (si veda nota n.484) sia alle “Linee guida per la sicurezza urbana”, adottate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il 26 luglio 2018 (si vedano note n. 505-507).

⁵¹⁰ Art.5, comma 2 ter del d.l. 14/2017, inserito in sede di conversione con la legge n.48/2017.

2017 sia consapevole delle censure palesate dalla Consulta nella sentenza n.115/2011, che aveva dichiarato la legge n.125/2008 incostituzionale proprio nella parte in cui, modificando l'art. 50 del TUEL, attribuiva al sindaco la possibilità di adottare ordinanze “anche” contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la “sicurezza urbana”⁵¹¹. Di conseguenza, il d.l. n.14/2017, utilizza una diversa tecnica legislativa, nel tentativo di superare le eccezioni palesate dalla Corte costituzionale. In particolare, si decide di spaccettare i poteri del sindaco:

- come *rappresentante delle comunità locali* (art.50 TUEL), potrà emanare ordinanze contingibili ed urgenti, oltreché nei casi di emergenze sanitarie e igiene pubblica, anche “in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave *incurria* o *degrado* del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del *decoro* e della *vivibilità* urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita [...] e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche”⁵¹². Inoltre, in tali materie si prevede la possibilità per i comuni di adottare appositi regolamenti⁵¹³;
- come *ufficiale di Governo* (art.54 TUEL), potrà emanare ordinanze contingibili ed urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'*incolumità pubblica* e la *sicurezza urbana*. In particolare, i provvedimenti “concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”⁵¹⁴.

L'intento del legislatore, come evidenziato nella stessa relazione illustrativa, è stato quello di differenziare il potere del sindaco di emanare ordinanze *extra ordinem* in base all'interesse che con esse si intende tutelare: se ad essere tutelata è la “sicurezza

⁵¹¹ Per una completa analisi della sentenza n.115/2011 della Corte costituzionale si rimanda al paragrafo 2.2. del presente capitolo.

⁵¹² Art. 50, comma 5, del d.lgs n.267/2000, modificato dall'art.8, comma 1, lettera a) del d.l. n.14/2017, convertito con modificazioni dalla legge n.48/2017.

⁵¹³ Art. 50, comma 7-ter del d.lgs. n.267/2000, aggiunto dall'art. 8, comma 1, lettera a) del d.l. n.14/2017, convertito con modificazioni dalla legge n.48/2017.

⁵¹⁴ Art.54, comma 4 bis, del d.lgs n.267/2000, modificato dall'art.8, comma 1, lettera b) del d.l. n.14/2017, convertito con modificazioni dalla legge n.48/2017.

secondaria” (prevenzione situazionale) il sindaco interviene in qualità di *rappresentante della comunità locale*, attraverso una “nuova potestà di autonomo intervento di urgenza”; se ad essere tutelata è la “sicurezza primaria” (prevenzione e repressione dei reati) il primo cittadino interviene in qualità di *rappresentante del Governo* per “contrastare le situazioni che favoriscono l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità”.

Le modifiche effettuate sollevano, tuttavia, non poche perplessità. La distinzione suddetta, infatti, comporta una “moltiplicazione della fattispecie di potere dai perimetri niente affatto definiti, ma che anzi si sovrappongono confusamente [...] non sempre sarà agevole distinguere tra esigenze da fronteggiare in qualità di ufficiale di Governo o quale rappresentante della comunità locale”⁵¹⁵. Inoltre, è la stessa contingibilità ed urgenza di tali ipotesi a dover essere messa in discussione: molte delle finalità indicate dal legislatore e poste alla base del potere di ordinanza *extra ordinem* “per loro stessa natura risultano allergiche ai requisiti della contingibilità, indifferibilità ed urgenza. Ciò dipende anche dal fatto che la tutela di beni, quali il *decoro* e la *vivibilità*, reclama necessariamente provvedimenti c.d. comportamentali. D’altro canto, l’esigenza di prevenzione e contrasto di fenomeni criminosi o di illegalità (si pensi allo sfruttamento della prostituzione o all’accattonaggio con impiego di minori) invita a provvedimenti c.d. rafforzativi di divieti già esistenti. In entrambe le fattispecie, tuttavia, l’esperienza dimostra che la ricerca di quei presupposti di contingibilità ed urgenza, quando non è del tutto trascurata dalla p.a., è creata in modo artificioso tanto che sovente non resiste al sindacato del giudice amministrativo”⁵¹⁶. Infine, non può sfuggire un’ulteriore problematica connessa a tale nuova impostazione: da un lato, appare discutibile l’attribuzione al sindaco di poteri di politica criminale, con il rischio di una deriva populista⁵¹⁷; dall’altro la vaghezza dei beni che si intendono tutelare nell’ambito della sicurezza secondaria (“*decoro*”, “*vivibilità*”) riaprono la strada ad una discrezionalità troppo ampia dei primi cittadini, con il pericolo di provvedimenti disomogenei e di inevitabili tensioni con il principio di uguaglianza. Sembrano, dunque, riproporsi alcune delle censure che la Corte costituzionale aveva palesato in occasione della riscrittura del potere di ordinanza sindacale da parte del c.d.

⁵¹⁵ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.237, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

⁵¹⁶ Ibidem, pp.236-237.

⁵¹⁷ Patrizio Gonnella, “[Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità](#)”, 31 maggio 2017, in “Costituzionalismo”, rivista, Fascicolo 1/2017 “Le riforme in una democrazia costituzionale”, pp. 66-67, disponibile sul sito di “Costituzionalismo.it”, <https://www.costituzionalismo.it>

“pacchetto sicurezza” di Maroni. D'altronde, il vero intento del legislatore del 2017 appare quello di tentare di superare le eccezioni della Consulta, mantenendo intatta la *ratio* e lo spirito della riforma del 2008⁵¹⁸. In entrambi i casi, infatti, si delineano i contorni di un “diritto punitivo municipale di difficile catalogazione ma di sicuro impatto sui diritti costituzionali”⁵¹⁹. Il d.l. n.14/2017 si spinge, però, oltre; mettendo a disposizione di sindaci e questori un nuovo strumento di prevenzione e repressione: il c.d. Daspo fuoriesce dalla sua terra natia, l'ambito calcistico, ed approda nelle nostre città, con l'intento di governare l'insicurezza percepita nel tessuto urbano.

2.3.2. D.L. n.14/2017: CAPO II: DISPOSIZIONI A TUTELA DELLA SICUREZZA DELLE CITTA' E DEL DECORO URBANO

Il Capo II (artt. 9-18) del d.l. n.14/2017 è rubricato “Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano”. Gli strumenti ivi previsti hanno come fine il raggiungimento di quella sicurezza urbana tratteggiata, dalle norme del Capo I, come “bene giuridico onnivoro” non privo di venature estetiche (“il decoro”) e soggettivo-emozionali (“la vivibilità”)⁵²⁰. Non a caso, è lo stesso Ministero dell'Interno a precisare come, nel Capo II del decreto, sia siano voluti mettere a disposizione “nuovi e più incisivi strumenti per prevenire quelle situazioni e quei comportamenti di *inciviltà*, incidenti sulla *vivibilità* di luoghi nevralgici della vita cittadina e suscettibili di determinare un *effetto abbandono*, che è una delle concause della formazione di diffuse forme di illegalità”⁵²¹. In questo contesto, in cui risuona chiaro l'eco della “teoria delle finestre rotte”⁵²², trova

⁵¹⁸ Si noti, a riguardo, come l'art. 2 del decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 prevede che il sindaco intervenga per prevenire e contrastare: situazioni urbane di degrado che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio, (lettera a); l'incuria e le occupazioni di immobili (lettera c); le situazioni che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico (lettera d); i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza o turbare gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici (lettera e).

⁵¹⁹ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.224, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

⁵²⁰ Ibidem, p.226.

⁵²¹ Circolare del Ministero dell'Interno, “[Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazione, dalla legge 18 aprile 2017, n.48](#)”, 18 luglio 2017, p.3, disponibile sul sito dell'Anci, <http://www.anci.it>

⁵²² Sul contenuto della “teoria delle finestre rotte” si rimanda al paragrafo 2.1. del presente capitolo.

cittadinanza il c.d. Daspo urbano, nella sua duplice veste di ordine di allontanamento e di divieto di accesso.

Nell'analisi della complessa architettura del Daspo urbano, bisogna necessariamente partire dai primi due articoli del Capo II del d.l. n.14/2017. L'art. 9, rubricato "misure a tutela del decoro di particolari luoghi", introduce la novità dell'*ordine di allontanamento* (c.d. mini-Daspo) nei confronti di chi ponga in essere una serie di condotte, caratterizzate, peraltro, dall'essere tra loro eterogenee. In particolare:

- si prevede l'ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto ed il pagamento di una sanzione pecuniaria da 100 a 300 euro nei confronti di *chi ponga in essere delle condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione* di alcuni particolari luoghi (ossia delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze), in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti (art. 9, comma 1). Nella relazione illustrativa si precisa che, anche se non risultano espressamente menzionati, possono ricondursi alle violazioni in argomento comportamenti ulteriori come "l'esercizio della prostituzione con modalità ostentate ovvero l'esercizio dell'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti"⁵²³. Inoltre, lo stesso art.9, comma 4, stabilisce che, nel caso delle suddette violazioni, l'autorità competente sia il sindaco del comune nel cui territorio le medesime sono accertate⁵²⁴ e pone un vincolo di scopo ai proventi delle sanzioni irrogate, che devono essere destinati ad interventi di miglioramento del decoro urbano;

⁵²³ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.7.

⁵²⁴ L'art. 9, comma 4, ha destato non poche perplessità in dottrina, poiché sembra attribuire al sindaco il potere di adottare l'ordine di allontanamento. A riguardo, viene evidenziato come: "la confusione sui poteri del sindaco è alimentata dal riconoscimento allo stesso da parte dell'ultimo comma dell'art. 9 [4, comma] della qualità di 'autorità competente' per le violazioni dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi accertate nel rispettivo territorio comunale. Si tratta, in realtà, non tanto dell'attribuzione di un potere regolatorio quanto dell'individuazione dell'autorità abilitata ad irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria nei casi in cui non siano predeterminate specifiche autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio. L'adozione del provvedimento amministrativo, che assume la forma di ordine, spetta, invece, all'organo accertatore individuato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689 del 1981, sia esso appartenente alle forze di polizia statali che alle polizie locali. Non è, dunque, riservata al sindaco la sua imposizione, né in tal senso può essere invocato il richiamato ultimo comma dell'art. 9, che nell'individuare le competenze del sindaco fa espresso riferimento all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e rinvia agli articoli 17 e seguenti della legge n. 689 del 1981", in Vincenzo Antonelli, "[La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana](#)", in "Istituzioni del Federalismo", rivista, n.1/2017, p. 57, disponibile sul sito della regione Emilia-Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

- l'ordine di allontanamento è, altresì, previsto nei confronti di chi nelle medesime aree di cui all'art.9, comma 1, *viene trovato in stato di ubriachezza; compie atti contrari alla pubblica decenza; esercita il commercio abusivo o attività di parcheggiatore abusivo* (art.9, comma 2). In tali casi la misura dell'ordine di allontanamento si aggiunge alle sanzioni amministrative già previste dall'ordinamento⁵²⁵;
- si prevede, infine, che i *regolamenti di polizia urbana* possono individuare particolari aree urbane (ossia "luoghi in cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico") alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo. (art.9, comma 3).

In cosa si sostanzia l'ordine di allontanamento è, poi, specifico dall'art.10, comma 1, che precisa come la misura debba essere rivolta per iscritto dall'organo accertatore; debba contenere la motivazione sulla base della quale è stata adottata⁵²⁶ ed abbia una durata di 48h dall'accertamento del fatto. In caso di violazione, si prevede la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art.9, comma 1, aumentata del doppio. Inoltre, si stabilisce che copia del provvedimento sia trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con, ove ne ricorrano le condizioni, contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari⁵²⁷. Quest'ultima segnalazione, come evidenziato nella relazione illustrativa, dovrebbe assicurare eventuali forme di intervento a sostegno di

⁵²⁵ In particolare, l'art. 688 c.p. "Ubriachezza", punisce con la sanzione amministrativa da 51 a 309 euro chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico, è colto in stato di manifesta ubriachezza. La pena è dell'arresto da 3 a 6 mesi se il fatto è commesso da chi ha già riportato una condanna per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale. L'art.726 c.p. "Atti contrari alla pubblica decenza. Turpiloquio", prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000 euro nei confronti di chiunque, in un luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti contrari alla pubblica decenza. L'art. 29 del d.lgs. n.114/1998 punisce con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.582 a 15.493 euro e con la confisca delle attrezzature e della merce chiunque eserciti il commercio sulle aree pubbliche senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio previsto dalla autorizzazione stessa, nonché senza l'autorizzazione o il permesso di cui all'art. 28, co.9 e 10 (per il commercio nelle aree demaniali marittime, sulle aree pubbliche negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade). L'art. 7, comma 15-bis del Codice della strada prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 772 a 3.104 euro a carico di coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine. Se nell'attività sono impiegati minori la somma è raddoppiata. In ogni caso si applica la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite. La sanzione amministrativa si applica se il fatto non costituisce reato.

⁵²⁶ Si noti come l'obbligo di motivazione è stato aggiunto all'art. 10, comma 1, solo in sede di conversione del d.l. 14/2017, avvenuta con la legge n.48/2017.

⁵²⁷ Art.10, comma 1, del d.l. 14/2017, come modificato con la legge di conversione n.48/2017.

soggetti bisognosi, che versano in stato di particolare disagio⁵²⁸. Dunque, il legislatore sembra rendersi conto che gli interventi securitari introdotti possano essere indirizzati nei riguardi dei soggetti che vivono situazioni di marginalità (si pensi all'inclusione, palesata nella relazione illustrativa, dell'esercizio dell'accattonaggio tra le ipotesi dell'art.9, comma 1,) ma le azioni sociali previste risultano, ancora una volta, residuali e meramente decorative.

In ogni caso, gli articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017 delineano il primo livello dell'architettura del Daspo urbano, attribuendo all'organo accertatore (sia esso appartenente alle forze di polizia statali o locali) il potere di adottare un *ordine di allontanamento* (c.d. mini-Daspo), che prescinde da qualsiasi valutazione sulla pericolosità del soggetto. Tale misura può generare una serie di interventi del questore, che portano all'adozione da parte di quest'ultimo del *divieto di accesso*. Infatti, l'art. 10, prevede che:

- “nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2, il questore, *qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza*, può disporre con provvedimento motivato per un periodo non superiore a 6 mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'art.9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto” (art.10, comma 2);
- “la durata del divieto di cui al comma 2 [art.10] non può comunque essere inferiore a 6 mesi né superiore a 2 anni, qualora le condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2, risultino commesse da un soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata nel grado di appello, nel corso degli ultimi 5 anni per reati contro la persona o il patrimonio. Qualora il responsabile sia soggetto minorenni, il questore ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni” (art.10, comma 3). Inoltre, si prevede che solo in relazione al provvedimento di cui al 3 comma si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art.6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge n.401/1989 (art.10, comma 4).

⁵²⁸ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.8.

L'art.10, comma 2, necessita di alcune precisazioni, riguardanti le condizioni ivi previste per l'applicazione del divieto di accesso ossia (i) la reiterazione della condotta e (ii) la valutazione sulla pericolosità del soggetto. Anzitutto, vertendo in materia di illeciti amministrativi, per comprendere cosa si debba intendere per "*reiterazione delle condotte*" bisogna fare riferimento all'art. 8 bis della legge n.689/1981⁵²⁹. In base a tale disposizione la condizione della reiterazione ricorre quando, nell'arco di 5 anni dalla violazione del divieto di stazionamento, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commetta una *violazione della medesima indole*. Rispetto a ciò, il legislatore precisa che si considerano della stessa indole sia le violazioni della medesima disposizione (cioè l'art.9 commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017) sia quelle di altre norme che, per le modalità della condotta, presentano omogeneità sostanziale o caratteri fondamentali comuni⁵³⁰. Alla reiterazione della condotta si aggiunge il fatto che il questore valuti la stessa come un "*pericolo per la sicurezza*". Pericolosità che, secondo alcuni autori, è da intendere necessariamente con riferimento alla "sicurezza pubblica" non potendo il questore, autorità provinciale di pubblica sicurezza, esaminare comportamenti che non hanno ricadute sulla prevenzione e sulla repressione dei reati: non a caso, il legislatore ha, qui, volutamente ommesso ogni riferimento alla "sicurezza urbana"⁵³¹. Tuttavia, come si vedrà meglio in seguito, questa fattispecie di pericolosità si basa sulla reiterazione di condotte che, nella maggior parte dei casi, configurano meri illeciti amministrativi e ciò sembra stridere con un giudizio di pericolosità che dovrebbe, invece, riguardare l'attitudine del soggetto a commettere un reato⁵³².

In ogni caso, una sorta di "presunzione di maggiore pericolosità" è alla base dell'art. 10, comma 3, che dalla reiterazione delle condotte da parte di un soggetto condannato, con sentenza anche non definitiva, per determinate tipologie di reati, fa discendere una

⁵²⁹ Art. 8 bis "Reiterazione delle violazioni", della legge n.689/1981 "Modifiche al sistema penale", introdotto dall'art.94 del decreto legislativo n.507/1999.

⁵³⁰ Circolare del Ministero dell'Interno, "[Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazione, dalla legge 18 aprile 2017, n.48](#)", 18 luglio 2017, p.4, disponibile sul sito dell'Anci, <http://www.anci.it>

⁵³¹ Vincenzo Antonelli, "[La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana](#)", in "Istituzioni del Federalismo", rivista, n.1/2017, p. 59, disponibile sul sito della regione Emilia-Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁵³² Bisogna precisare come le misure di prevenzione personali adottate dal questore si applichino, tra gli altri, a "coloro che per il loro comportamento debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio [...] nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, 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", art. 1, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n.159/2011, "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione", come modificato dall'art.15, comma 1, lettera a) del d.l. n.14/2017.

maggiore durata del divieto di accesso (da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 2 anni). Solo per tale ipotesi, “attesa la più ampia efficacia temporale del provvedimento questorile”⁵³³, l’art. 10, comma 4, prevede che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all’art. 6 della legge n.401/1989, in materia di notifica del provvedimento (comma 2 bis); di convalida da parte dell’autorità giudiziaria (comma 3); di ricorribilità in Cassazione contro l’ordinanza di convalida (comma 4)⁵³⁴. Ecco, allora, che la disciplina del Daspo per le manifestazioni sportive si innesta nella nuova normativa del Daspo urbano, facendone conseguire solo nell’ipotesi di cui all’art. 10, comma 3, il controllo dell’autorità giudiziaria ai fini della convalida del provvedimento del questore.

In realtà, tale convalida da parte del GIP è prevista con riferimento ad una ulteriore e particolare ipotesi delineata dall’art. 13 del d.l. n.14/2017, rubricato “Ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all’interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi” (c.d. “Daspo antispaccio”). In particolare, l’art. 13, comma 1, prevede che, nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi 3 anni per vendita o cessione di sostanze stupefacenti in determinati luoghi (ossia per fatti commessi all’interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico ovvero in pubblici esercizi), *il questore possa disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso* agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, *ovvero di stazionamento* nelle immediate vicinanze degli stessi. Tale divieto non può avere durata inferiore ad 1 anno e superiore a 5 anni e, secondo

⁵³³ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.8.

⁵³⁴ Tali riferimenti all’art. 6 della legge n.401/1989 comportano: (i) che la notifica del divieto di accesso debba contenere l’avviso che l’interessato ha la facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzione al giudice competente per la convalida del provvedimento (art. 6, comma 2 bis); (ii) che il provvedimento sia immediatamente comunicato al procuratore della Repubblica (o al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minori se l’interessato è persona di minore età) competente con riferimento al luogo in cui ha sede l’ufficio della questura. Il pubblico ministero, se ritiene che sussistano i presupposti, entro 48h dalla notifica del provvedimento ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se il pubblico ministero, con decreto motivato, non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle 48h successive. Nel giudizio di convalida, il GIP può modificare le prescrizioni adottate dal questore (art.6, comma 3); (iii) che contro l’ordinanza di convalida è proponibile ricorso per Cassazione. Il ricorso non sospende l’esecuzione dell’ordinanza (art.6, comma 4). Dunque, il riferimento all’art. 6 della legge n.401/1989 ha come obiettivo principale estendere le disposizioni che prescrivono la convalida da parte dell’autorità giudiziaria del provvedimento del questore. Si precisa che, nel Daspo sportivo, la convalida del GIP è -invece- limitata ai casi in cui al Daspo si aggiunga il fatto che il questore prescriva anche l’obbligo di firma, come è evidente dal combinato disposto dell’art.6, comma 2 e 3 della legge n.401/1989. Per un’analisi approfondita del Daspo sportivo si rimanda al primo capitolo della presente tesi.

un'aggiunta effettuata solo in sede di conversione, deve essere disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto (art. 13, comma 2). Inoltre, si prevede che i divieti di cui al comma 1 del presente articolo possano essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di anni 18, che hanno compiuto il quattordicesimo anno d'età. In tal caso, il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale (art.13, comma 5).

È importante evidenziare come, mutuando ancora una volta la disciplina dal Daspo sportivo⁵³⁵, il legislatore abbia previsto che, in particolari ipotesi, il questore possa disporre *prescrizioni ulteriori ed accessorie* al c.d. Daspo "antispaccio". In particolare, l'art. 13, comma 3, stabilisce che, nei casi di cui al comma 1 del presente articolo, il questore, nei confronti dei soggetti condannati con sentenza definitiva, possa altresì adottare, per la durata massima di 2 anni, una o più delle seguenti misure:

- a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso gli uffici di polizia o dei carabinieri; l'obbligo di rientro nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscire prima di altra ora prefissata;
- b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;
- c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia, negli orari di entrata e di uscita degli istituti scolastici.

Solo con riferimento a tali ulteriori prescrizioni, aggiuntive al Daspo urbano, l'art. 13, comma 4 del presente decreto-legge prevede l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2 bis, 3 e 4 della legge n.401/1989⁵³⁶. La convalida da parte dell'autorità giudiziaria non è, dunque, prevista nei casi in cui il questore adotti, ai sensi dell'art.13, comma 1, unicamente il divieto di accesso, che teoricamente può avere durata anche quinquennale. L' illogicità di tale mancata previsione è palese, soprattutto se confrontata con la necessità della convalida del GIP introdotta con riferimento all' art. 10, comma 3 del d.l. n.14/2017, in cui il divieto di accesso può raggiungere una durata massima di due anni. In tale ultima ipotesi, il legislatore aveva -come evidenziato- specificato che, attesa

⁵³⁵ Si veda a riguardo l'art. 6, comma 2, della legge n.401/1989, in cui si prevede che alle persone cui è notificato il Daspo sportivo, il questore possa prescrivere l'obbligo di presentazione, in orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia.

⁵³⁶ Si rimanda alla nota n.276 per l'esplicazione di quanto preveda l'art.6, commi 2 bis, 3 e 4 della legge n.401/1989.

la più ampia efficacia temporale del divieto del questore⁵³⁷, si rendesse necessario un controllo da parte dell'autorità giudiziaria. Viene, allora, naturale domandarsi come mai nell'ipotesi di cui all'art.13, comma 1, del d.l. n.14/2017 in cui il divieto di accesso può raggiungere la durata addirittura di 5 anni, non sia stata previsto analogo controllo da parte del GIP. Perplessità che saranno meglio indagate nel prosieguo di tale lavoro.

Inoltre, bisogna evidenziare come l'art. 13, comma 6, punisca con una pesante sanzione pecuniaria amministrativa (da 10.000 a 40.000 euro) e con la sospensione della patente da 6 mesi ad 1 anno, la violazione delle misure adottate dal questore ai sensi dei commi 1 e 3 del presente articolo. Tali provvedimenti sono adottati dal prefetto. In questo caso, il legislatore è consapevole della necessità di evitare il *ne bis in idem* e per tale motivo introduce, nell'incipit dell'art.13 comma 6, la clausola di salvezza ("salvo che il fatto costituisca reato"). Infatti, tale clausola consentirebbe l'applicazione del principio di specialità, considerato che l'illecito potrebbe ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 650 c.p., che punisce con l'arresto fino a 6 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità dato per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica. Tuttavia, è lo stesso Servizio Studi del Senato ad evidenziare come la clausola di salvaguardia, attribuendo priorità al reato previsto dall'art. 650 c.p. rispetto all'illecito amministrativo introdotto dall'art. 13 del decreto-legge, rischi di determinare l'inapplicabilità sostanziale di quest'ultimo⁵³⁸.

Infine, in questa analisi del divieto di accesso previsto dal d.l. n.14/2017, non possiamo non menzionare i casi di c.d. "*Daspo giudiziario*". Ancora una volta si tratta di un istituto ripreso dalla disciplina riguardante le misure volte al contrasto della violenza in occasioni di manifestazioni sportive⁵³⁹ e adattato alle esigenze di tutela della sicurezza pubblica. In particolare, si tratta di due ipotesi previste nel decreto in cui la sospensione condizionale

⁵³⁷ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.8.

⁵³⁸ Servizio Studi del Senato, "[Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754](#)", marzo 2017, p.58, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

⁵³⁹ L'art. 6, comma 7 della legge n.401/1989 prevedeva la possibilità (introdotta con il d.l. 717/1994) poi divenuta un obbligo (con la riforma effettuata dal d.l. n.8/2007), per il giudice di applicare il divieto di accesso (c.d. Daspo giudiziario) e la comparizione presso gli uffici di polizia, congiuntamente alla condanna per le violazioni delle prescrizioni del questore, attualmente punite con la detenzione da 1 a 3 anni ed, in via cumulativa, con la multa da 10.000 a 40.000 euro. Sull'argomento si rimanda al 1° capitolo del presente lavoro.

della pena⁵⁴⁰ può essere subordinata all'osservanza del divieto di accesso disposto dal giudice:

- l'art. 10, comma 5, del d.l. n.14/2017 prevede che nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi di cui all'art.9 (ossia aree ferroviarie, aeroportuali, marittime e del trasporto pubblico locale, ecc.), la concessione della sospensione condizionale della pena possa essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificatamente individuati;
- l'art. 13, comma 7, del d.l. n.14/2017 prevede che nei casi di condanna per i reati di vendita o cessione di sostanze stupefacenti, commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici o aperti al pubblico ovvero di pubblici esercizi, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificatamente individuati.

Parte della dottrina ha evidenziato come il c.d. Daspo giudiziario configuri “un obbligo di astensione eccentrico rispetto agli obblighi di *facere* previsti in via generale dall'art. 165 c.p.⁵⁴¹, verosimilmente finalizzato a contenere il rischio di recidiva collegato alla frequentazione di luoghi ove la persona ha già commesso reati e che potrebbero ocasionarne di ulteriori”⁵⁴². Altri autori hanno lucidamente osservato come la spinta ad inserire nuovi obblighi, cui subordinare la sospensione condizionale della pena, nasca “dal rilievo che il mero giudizio prognostico favorevole, in termini di prevenzione speciale, pare talvolta sacrificare eccessivamente le esigenze di prevenzione generale e,

⁵⁴⁰ L'istituto della “sospensione condizionale della pena” è disciplinato dagli artt. 163 e ss. del c.p. In particolare, si prevede che “nel pronunciare sentenza di condanna alla reclusione o all'arresto per un tempo non superiore a due anni, ovvero a pena pecuniaria che, sola o congiunta alla pena detentiva e ragguagliata a norma dell'articolo 135, sia equivalente ad una pena privativa della libertà personale per un tempo non superiore, nel complesso, a due anni, il giudice può ordinare che l'esecuzione della pena rimanga sospesa per il termine di cinque anni se la condanna è per delitto e di due anni se la condanna è per contravvenzione”. L'istituto in esame conduce all'estinzione del reato per cui è concessa se, dopo cinque anni in caso di delitto e dopo due anni in caso di contravvenzioni, l'imputato non commetta un reato della stessa indole (art. 167 c.p.) e adempia agli obblighi impostigli dal giudice (art. 165 c.p.).

⁵⁴¹ Art. 165 c.p. “Obblighi del condannato”, prevede che “la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni, al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso e alla pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno; può altresì essere subordinata, salvo che la legge disponga altrimenti, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna”.

⁵⁴² Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “La sicurezza urbana ed i suoi custodi”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.230, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

soprattutto, contraddire i sentimenti di allarme sociale che invocano la «certezza della pena», più sensibili alla retorica del «non ha subito concrete conseguenze». [...] Gli obblighi della sospensione condizionale considerano imprescindibile la mancata esecuzione della pena, in particolare per scongiurare gli effetti negativi delle pene detentive brevi, curandosi di non sacrificare altre esigenze significative della condanna come strumento che risolve il conflitto fra il reo e la società. Proprio per rispondere a quest'esigenza, alla quale non sono estranee considerazioni di carattere retributivo radicate nel sentire diffuso, il giudizio prognostico è stato affiancato da nuovi obblighi (art. 165 c.p.), in aggiunta a quelli risarcitori previsti originariamente che non rinunciano a una particolare modalità di raddoppio del male. In questi casi gli obblighi convoglierebbero su di sé le aspettative di punizione e addirittura, le pulsioni aggressive maturate nella collettività nei confronti di chi commette reati che suscitano particolare riprovazione con un'impostazione che avalla e subisce l'allarme sociale come dato di fatto al quale occorre adeguarsi. [...] Al mancato adempimento degli obblighi imposti conseguirà l'esecuzione della pena, anche se il reo non abbia commesso nuovi reati. I contenuti degli obblighi si sono, per così dire «stratificati» nel tempo, spinti dall'esigenza concreta di ovviare alla mancanza di conseguenze sanzionatorie effettive, ritenute rilevanti per il legislatore, di volta in volta, in situazioni molto eterogenee. [...]. Se lo scopo di questi nuovi obblighi è individuato nell'esigenza di correggere la connotazione negativa della sospensione condizionale, di ridursi sostanzialmente a via di fuga da conseguenze di qualche rilievo personale o patrimoniale per il reato commesso, bisogna allora rilevare che, abbandonando il meccanismo «semplice», tali obblighi avvicinano la condizionale agli istituti probatori non tanto in nome della prognosi sui futuri comportamenti, ma per dare spazio a esemplarità e rafforzamento simbolico, che rappresentano una sorta di «contro-offesa» che risponde soprattutto, spesso senza ponderata selezione dei casi, ad allarme sociale e richiesta di castigo nei confronti dei colpevoli, e quindi ricerca soprattutto riequilibri, sostanzialmente più afflittivi, tra reato commesso e sue conseguenze sanzionatorie. Le norme sugli obblighi della sospensione condizionale inseriti nella legge in esame [legge n.48/2017] aprono assai largamente a queste modalità, per così dire «controffensive»⁵⁴³.

Appare, allora, chiaro il modello del Daspo urbano delineato dal d.l. n.14/2017 che, in

⁵⁴³ Giorgio Pighi, [“La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo”](#), in “La legislazione penale”, Rivista, 13 aprile 2018, pp. 50-52, sul sito online della suddetta rivista, <http://www.lalegislazionepenale.eu>

linea con la nuova *governance* multilivello della sicurezza urbana, realizza un sistema in cui una pluralità di soggetti (sindaco–organo accertatore, questore, autorità giudiziaria) hanno il potere di adottare misure multiformi, dalla diversa graduazione. Infatti: (i) si parte dall’ordine di allontanamento, c.d. *mini-daspo*, di 48h (artt.9 e10, c.1) che in caso di reiterazione delle condotte, unitamente alla valutazione di pericolosità per la sicurezza del soggetto, può portare al Daspo urbano “*semplice*” fino a 6 mesi (art.10, c.2) o al Daspo urbano “*da recidiva*” fino a 2 anni, se le condotte sono poste in essere da soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva (art.10, c.3); (ii) si continua prevedendo il c.d. Daspo “*anti-spaccio*” fino a 5 anni (art.13, commi 1-6), innestando in questo caso la particolare ipotesi del Daspo “*con prescrizioni*” (art.13, c.3); (ii) infine, si introducono dei casi di c.d. Daspo “*giudiziario*” (articoli 10, comma 5 e 13, comma 7). La complessa architettura del Daspo urbano si declina, quindi, nel seguente modo:

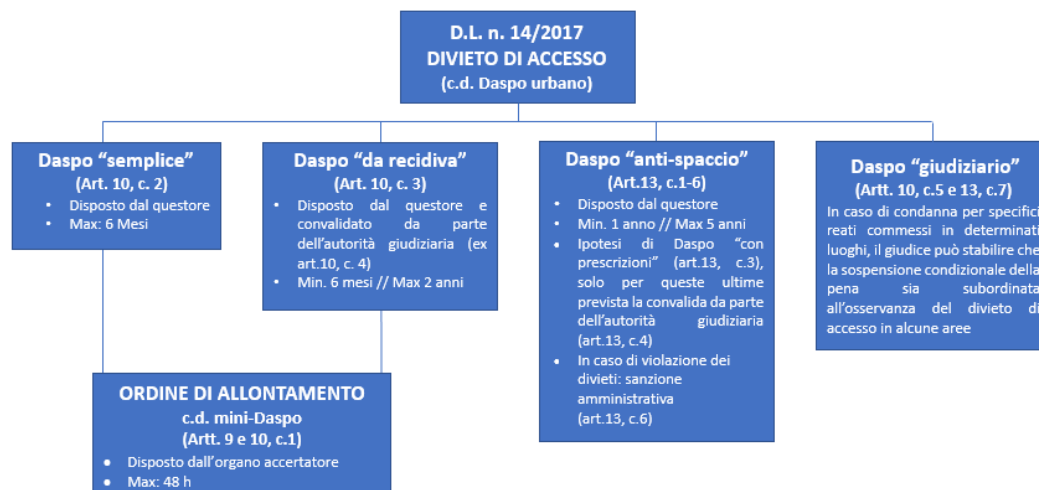


Figura 2 - Schema riassuntivo dell'architettura del Daspo urbano ex d.l. n. 14/2017

Si tratta di un sistema che porta con sé una serie di perplessità e di importanti questioni giuridiche: dalla qualificazione di tali istituti (misure di prevenzione atipiche o, in alcuni casi, misure di sicurezza?); alle libertà su cui incidono (mera libertà di circolazione o anche libertà personale?); alla compatibilità con il sistema costituzionale e della CEDU. Tutte problematiche che verranno approfondite in un capitolo specifico del presente lavoro. In questa sede, ci si limita ad osservare che il legislatore del 2017 ha optato per una scelta politica ben precisa: al fine di tutelare un indefinito concetto di “sicurezza urbana” si è ritenuto necessario intervenire attraverso il controllo della mobilità di particolari categorie di soggetti che animano il tessuto urbano delle nostre città con dei

comportamenti ritenuti *pericolosi, indecorosi, immorali, incivili*, pur non realizzando in alcuni casi alcuna violazione di legge. Ciò si collega evidentemente con le trasformazioni che attraversano le metropoli, cui il presente decreto-legge ha dato nuovo impulso: basti pensare all'istituzione delle c.d. "zone rosse" da parte dei regolamenti di polizia municipale in cui applicare gli ordini di allontanamento a delle categorie predeterminate (lavavetri, senzatetto, accattoni, prostitute, venditori ambulanti), in una perenne opera di "sterilizzazione del territorio urbano"⁵⁴⁴ finalizzata a rendere invisibili povertà e disagio. Quella definizione di sicurezza urbana come bene pubblico da raggiungere, tra gli altri, attraverso "l'eliminazione dei fattori di marginalità sociale"⁵⁴⁵ si rivela, dunque, disattesa da previsioni normative finalizzate, più che ad affrontare le cause dell'esclusione, a rimuovere visivamente gli esclusi, in particolare dal centro delle nostre città.

D'altronde, il legislatore del 2017 sembra essere ben consapevole delle tensioni sociali che attraversano le metropoli ma, a ben vedere, decide di affrontarle attraverso l'introduzione di nuove misure special-preventive o tramite un potenziamento degli apparati repressivi. Ciò si riscontra analizzando le altre disposizioni previste nel Capo II. A riguardo, merita di essere menzionato l'art. 11 del d.l. n.14/2017, rubricato "Disposizioni in materia di occupazione arbitraria di immobili". Rispetto a tale previsione, lucidamente si osserva nella relazione illustrativa che "il protrarsi della congiuntura economica non favorevole ha determinato, in particolare nelle aree urbane più densamente popolate, l'acuirsi di emergenze abitative. Ciò ha dato luogo [...] anche a comportamenti illegali, culminati in occupazioni abusive di immobili di proprietà pubblica o privata"⁵⁴⁶. Da tale premessa, tuttavia, ciò che il legislatore ne fa conseguire è un potenziamento degli strumenti non tanto di *welfare* ma di attuazione degli sgomberi. In particolare, l'art. 11 del decreto attribuisce al prefetto il potere di stabilire, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, disposizioni per prevenire il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica e per assicurare il concorso della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti di sgombero adottati dall'autorità giudiziaria (art.11, comma 1). Nell'esecuzione di tali interventi, il prefetto deve tenere in considerazione dei criteri di priorità riguardanti, tra gli altri, i diritti dei

⁵⁴⁴ Tamar Pitch, "[Una guerra contro le donne](#)", 18 settembre 2017, disponibile sul sito "La rivista – il Mulino", <https://www.rivistailmulino.it>

⁵⁴⁵ Art.4 del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017.

⁵⁴⁶ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p. 9, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

soggetti proprietari degli immobili ma anche, secondo un'aggiunta effettuata in sede di conversione, la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale nonché i livelli assistenziali che devono essere garantiti agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali (art. 11, comma 2). Sempre in sede di conversione e per tentare di riequilibrare gli aspetti repressivi della disciplina, si è previsto che il sindaco possa, in deroga ai divieti previsti dall'art. 5 del d.l. n.47/2014 (c.d. decreto Lupi) ed in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, consentire agli occupanti di immobili l'ottenimento della residenza, l'allacciamento ai pubblici servizi e la partecipazione alla procedura di assegnazione di alloggi⁵⁴⁷. Tramite tale art.11, si vorrebbe ricercare un temperamento tra i diritti dei soggetti vulnerabili e l'esigenza di garantire la celerità degli sgomberi, non nascondendo la prevalenza di questo secondo aspetto. Tuttavia, la norma ha prodotto nei fatti⁵⁴⁸ dei problemi di attuazione che hanno condotto lo stesso legislatore a doverne specificare meglio la portata, potenziando i meccanismi di coordinamento tra prefetti e sindaci e di tutela dei soggetti più vulnerabili coinvolti in tali operazioni di sgombero⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ Art. 1-quater del d.l. n.47/2014, aggiunto dall'art. 11, comma 3-bis del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017.

⁵⁴⁸ Si fa qui riferimento ad alcuni specifici fatti di cronaca che hanno portato l'attenzione sui limiti dell'art.11 del d.l. n.14/2017. In particolare, ci si riferisce allo sgombero, avvenuto a Roma il 24 agosto 2017, di 800 rifugiati, tra cui molte famiglie con bambini e persone anziane, lasciate prive di una soluzione alloggiativa alternativa. Tale intervento ha comportato un rimpallo di responsabilità tra le istituzioni, con la sindaca della Capitale, Virginia Raggi, che ha denunciato di essere stata avvisata dal prefetto di tale sgombero solo 12h prima e senza che fossero menzionati i 37 minori presenti nell'occupazione, in Francesco Loiacono [“Sgombero piazza Indipendenza, Virginia Raggi: vergognoso scaricabarile sull'accoglienza”](https://roma.fanpage.it), 25 agosto 2017, sul sito online del giornale “Fanpage” <https://roma.fanpage.it>. Inoltre, l'intervento di sgombero è stato per le sue modalità fortemente criticato dalle associazioni della società civile, in [“Sgombero a Roma, Unicef: bambini terrorizzati. Msf: almeno 13 rifugiati feriti”](https://www.repubblica.it), 24 agosto 2017, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>. Ciò ha portato il Ministro dell'Interno, Minniti, ad annunciare l'emanazione di una circolare indirizzata ai prefetti per sospendere gli sgomberi, in assenza di soluzioni alternative, in [“Piazza Indipendenza fa scuola: senza alternative stop sgomberi”](https://www.romatoday.it), 26 agosto 2017, sul sito del giornale online “Romatoday”, <https://www.romatoday.it>. Circolare del Ministero dell'Interno, in attuazione dell'art.11 del d.l. n.14/2017, che verrà effettivamente emanata il 1° settembre 2017.

⁵⁴⁹ [La circolare del Ministero dell'Interno del 1 settembre 2017](#) ha come oggetto “misure in materia di occupazioni arbitrarie di immobili”, in attuazione dell'art. 11 del d.l. n.14/2017. Si tratta di una circolare rivolta ai prefetti che definisce l'iter che questi devono seguire nell'attuazione degli sgomberi di immobili. In particolare, si prevede (i) la necessità che il prefetto pianifichi gli interventi di sgombero, garantendo preliminarmente le tutele alloggiative agli aventi diritto, ponendo in cima alla scala di priorità degli interessi da tenere in considerazione “i soggetti portatori di conchiamate e oggettive fragilità o che comunque ne abbiano diritto” (pp.3-4); (ii) come imprescindibile l'attività preliminare del prefetto di coinvolgimento delle regioni e degli enti locali per la “definizione delle modalità di esecuzione di provvedimenti di sgombero [...] al fine di una prioritaria analisi degli interessi in gioco, nonché per una efficace e condivisa individuazione delle opportune misure da adottare” (p.4). A riguardo, assume centralità il Comitato metropolitano per la sicurezza urbana che viene definito come la sede in cui il prefetto debba preliminarmente acquisire informazioni utili e promuovere la mappatura degli immobili occupati e delle categorie di soggetti presenti. Nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il prefetto dovrà

In ogni caso, continuando l'analisi del Capo II del d.l. n.14/2017 si ritrovano ulteriori disposizioni a tutela del "decoro" della città, specificatamente rivolte contro i c.d. *writers* ed i parcheggiatori abusivi. Quanto alla prima categoria, l'art. 16 del decreto prevede che il giudice possa subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena per il reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui (art.639 c.p.) ad alcuni obblighi⁵⁵⁰: ossia "l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi ovvero, qualora ciò non sia possibile, l'obbligo di sostenerne le spese o di rimborsare quelle a tal fine sostenute, ovvero, se il condannato non si oppone, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa"⁵⁵¹. Secondo il legislatore si tratta di misure sanzionatorie innovative che "operano, attraverso il *facere* imposto dal giudice, a sostanziale ristoro dell'intera comunità, lesa dalla pregressa condotta antiggiuridica"⁵⁵². Non è questa la sede per dilungarci sul labile confine tra "arte" ed "imbrattamento" che caratterizza il dibattito sulla *street art*⁵⁵³. Qui ci si limita semplicemente a constatare che il legislatore del 2017 non sembra avere dubbi a riguardo: l'attività dei *writers* è considerato fenomeno che "affligge molti centri urbani"⁵⁵⁴ e che deve essere contrastata con maggiore vigore. D'altronde, verrebbe da aggiungere, i "graffitari" mal si conciliano con l'esigenza di realizzare quella "citta-vetrina" che il presente decreto appare voler creare e tutelare.

-invece- riportare gli elementi emersi in sede di Comitato metropolitano e pianificare gli interventi necessari per eseguire gli interventi di sgombero (p.3). Inoltre, sempre tale circolare istituisce una cabina di regia presso il Ministero dell'Interno, formata dai rappresentanti dell'ANCI, dalla Conferenza dei Presidenti di Regione e dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con il fine effettuare una ricognizione dei beni immobili pubblici e privati da destinare all'emergenza abitativa (p.2). Tale circolare è disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/>

⁵⁵⁰ Rispetto alla *ratio* sottesa alla progressiva stratificazione degli obblighi cui subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena si rimanda a quanto già evidenziato, nel presente paragrafo, con riferimento ai casi di c.d. Daspo "giudiziario".

⁵⁵¹ L'art.16 del d.l. n.14/2017 modifica l'art.639 c.p. introducendo il seguente 4 comma: "Con la sentenza di condanna per i reati di cui al secondo e terzo comma il giudice, ai fini di cui all'art. 165, primo comma, può disporre l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi ovvero, qualora ciò non sia possibile, l'obbligo di sostenerne le spese o di rimborsare quelle a tal fine sostenute, ovvero, se il condannato non si oppone, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate nella sentenza di condanna".

⁵⁵² [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p. 12, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

⁵⁵³ Per un'analisi sull'argomento si rimanda a Federico Cangini, "[I profili penali della street art](#)", in "Il Foro Malatestiano", Rivista, Fasc. n.2/2017, disponibile sul sito della suddetta Rivista, <http://www.ilforomalatestiano.it>

⁵⁵⁴ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p. 12, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

Anche la seconda categoria, ossia quella dei parcheggiatori abusivi, è ritenuta dal legislatore come svolgente attività che minano il decoro delle metropoli, tanto da sottoporre questi ultimi non solo al c.d. mini-Daspo (ex art.9, comma 2 del decreto) ma anche ad un innalzamento della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per tale illecito⁵⁵⁵.

In conclusione, preme evidenziate come il decreto-legge in esame intervenga anche nell'ambito delle misure di prevenzione personali⁵⁵⁶ e del diritto processual-penalistico. Rispetto quest'ultimo aspetto, merita di essere menzionato l'art.10, comma 6 quater del d.l. n.14/2017 che prevede la possibilità dell'*arresto in flagranza differita* (per i solo reati in cui l'arresto è obbligatorio ex art.380 c.p.p.) nel caso di *reati commessi con violazione alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche*. L'arresto deve avvenire entro le 48h dal fatto⁵⁵⁷. Si ricorda che la prima sperimentazione sul piano normativo di tale istituto si ebbe con il d.l. n.28/2003 che introdusse l'arresto in flagranza differita con riferimento ai reati commessi in occasione di manifestazioni sportive⁵⁵⁸. Tuttavia, tale istituto è stato introdotto solo in via temporanea e sottoposto a continue proroghe⁵⁵⁹, a conferma del fatto che lo stesso

⁵⁵⁵ L'art. 16 bis del d.l. 14/2017 è stato introdotto in sede di conversione con la legge n.48/2017 e prevede la modifica dell'art.7, comma 15-bis, del Codice della Strada (d.lgs. n.285/1992) con il seguente testo: "salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 3.500. Se nell'attività sono impiegati minori, o nei casi di reiterazione, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata del doppio. Si applica, in ogni caso, la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite, secondo le modalità indicate al titolo VI, capo I, sezione II".

⁵⁵⁶ L'art.15 del d.l. n.14/2017 introduce alcune modifiche alla disciplina delle misure di prevenzioni personali, intervenendo sul d.lgs. n.159/2011 (c.d. Codice Antimafia). In particolare, si prevede che tra gli *elementi di fatto*, da cui poter desumere la sussistenza della pericolosità per l'applicazione -da parte del questore- delle misure di prevenzione personali, siano comprese le *reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio e dei divieti di frequentazione di determinati luoghi* (art.1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011 come modificato dall'art.15, lettera a) del d.l. n.14/2017). Tale disposizione verrà meglio esaminata nel capitolo successivo del presente lavoro.

⁵⁵⁷ Art.10, comma 6 quater del d.l. n.14/2017, aggiunto in sede di conversione con la legge n.48/2017, nello specifico, prevede che: "nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'art.380 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, *si considera comunque in stato di flagranza* ai sensi dell'art. 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto. Le disposizioni del presente comma hanno efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2020".

⁵⁵⁸ Art.8, comma 1 bis e 1 ter della legge n.401/1989, come modificato dal d.l. n.28/2003.

⁵⁵⁹ Si noti come l'ultima delle proroghe riguardanti l'efficacia dell'arresto in flagranza differita per i reati commessi in occasione di manifestazioni sportive è stata effettuata proprio con l'art. 10, comma 6-ter del d.l. n.14/2017, come modificato dalla legge n.48/2017. Infatti, l'art. 10, comma 6-ter prevede che "le

legislatore fosse consapevole dei suoi possibili contrasti con i principi costituzionali. La flagranza differita per i “reati da stadio” è stata ampiamente criticata da una parte della dottrina, che ne aveva preannunciato il rischio di una sua estensione ad ogni situazione caratterizzata dalla presenza di un elevato numero di persone in luogo pubblico⁵⁶⁰. Rischio divenuto, appunto, realtà con il d.l. n.14/2017 che, come accaduto per il Daspo, trapianta tali misure dalla “periferia della legislazione complementare al centro del sistema”⁵⁶¹, premurandosi di ribadire il carattere temporaneo: anche per le manifestazioni pubbliche, l’efficacia dell’arresto in flagranza differita è previsto fino al 30 giugno 2020⁵⁶². Cautele che sono state, tuttavia, definitivamente abbandonate dal legislatore con il d.l. n.53/2019 (c.d. decreto sicurezza bis) che ha stabilizzato in via definitiva la flagranza differita nel nostro ordinamento per ogni forma di manifestazione, sportiva o pubblica che sia⁵⁶³.

Lo stadio, dunque, si conferma un laboratorio importante per la sperimentazione di misure di prevenzione e repressione esportate, proprio grazie al d.l. 14/2017 al resto della società. Il decreto-legge Minniti-Orlando sulla “sicurezza urbana” presenta, infatti, delle importanti innovazioni, o forse sarebbe meglio dire “involuzioni”, giuridiche che portano ad estendere il perimetro della prevenzione punitiva. In particolare, l’istituto dell’ordine di allontanamento (c.d. mini-daspo ex artt. 9 e 10, c.1) appare diretto a dei “destinatari criminologicamente definiti (occupatori abusivi di spazi, clochard, prostitute, immigrati che esercitano attività abusiva di commercio o di parcheggio) e ripropongono, in versione moderna, le categorie degli *oziosi e vagabondi* e dei soggetti che svolgevano attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume presenti nella l. n.1423/1956 che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988”⁵⁶⁴. Dunque, attraverso il potenziamento di strumenti di controllo “para-penali”, la criminalizzazione di tali figure ritorna, portando con sé l’esigenza di vagliare i nuovi

disposizioni di cui ai commi 1-ter e 1-quater dell’art. 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, hanno efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2020”.

⁵⁶⁰ Paolo Garraffa, [“Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stradi”](#), in “Rivista di Diritto ed Economia dello Sport”, Vol. VI, Fasc. 3, 2010, pp. 19-20, disponibile sul sito online della suddetta Rivista, <http://www.rdes.it/>

⁵⁶¹ Francesca Curi, “LA FRETTE, CHE L’ONESTADE AD OGNI ATTO DISMAGA” in “Cassazione Penale” (Rivista), fasc.5, 2007, pag. 2259B, disponibile sul sito di “De Jure”, <https://dejure.it>

⁵⁶² Art.10, comma 6 quater del d.l. n.14/2017, aggiunto in sede di conversione con la legge n.48/2017

⁵⁶³ Articolo 10, comma 6 ter e 6 quater del d.l. n.14/2017, come modificato dall’art.15 del d.l. n.53/2019, convertito con la legge n.77/2019.

⁵⁶⁴ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p.848, disponibile in versione cartacea.

istituti alla luce del sistema di garanzie proprio del diritto penale, data la loro incidenza sui diritti individuali dei soggetti colpiti. Oltre ai problemi giuridici, che verranno in seguito affrontati, non sfugge la forte valenza politica e culturale delle nuove disposizioni, che rischiano di inquinare ulteriormente il senso comune, avvalorando un'idea di città e di società che assume come valori fondativi il contrasto al “*degrado*” ed il raggiungimento di un indefinito “*decoro*”.

2.3.3. LE REAZIONI AL D.L. N.14/2017

Analizzate le disposizioni previste dal d.l. n.14/2017, come convertito dalla legge n.48/2017, è ora necessario soffermarsi brevemente sulle reazioni che hanno accompagnato tale testo. Fin da subito si può evidenziare come Minniti, ritenuto il principale fautore del provvedimento, si sia ritrovato nella medesima posizione di Amato nel 2007⁵⁶⁵: ossia difendersi dagli attacchi di chi lo ritiene responsabile di aver dato vita ad una “legge di destra”⁵⁶⁶. A riguardo, il Ministro dell'Interno respinge le accuse di una reviviscenza della figura del “sindaco-sceriffo” e di una stretta repressiva nei riguardi dei marginali delle città, evidenziando come “per la prima volta nella storia repubblicana si risponda ad una legittima richiesta di sicurezza con il *solo strumento amministrativo*”⁵⁶⁷ e non declinando quest'ultima solamente come ordine pubblico: “la dico semplice, perché una piazza sia sicura la notte, è necessario che sia presidiata da una macchina della polizia, non c'è dubbio. Ma anche che quella piazza sia illuminata e resa agibile da politiche sociali di inclusione, oltre che di decoro urbano. Ecco, il mio decreto sulla sicurezza è questa cosa qui”⁵⁶⁸. Inoltre, Minniti propina, come punto di forza, il fatto che il provvedimento sia stato scritto a quattro mani con l'Anci⁵⁶⁹. In effetti, l'Associazione Nazionali Comuni Italiani manifesta, fin da subito, soddisfazione per l'operato del Governo sul tema della “sicurezza urbana” e per l'utilizzo della decretazione d'urgenza, proponendo in sede di audizione alla Camera dei Deputati⁵⁷⁰ una serie di modifiche al

⁵⁶⁵ Si veda a riguardo il paragrafo 2.1. del presente capitolo.

⁵⁶⁶ Carlo Bonini, “Decreto sicurezza, Minniti respinge le polemiche: non è una legge di destra”, 18 marzo 2017, disponibile sul sito online del quotidiano, “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it/>

⁵⁶⁷ Ibidem.

⁵⁶⁸ Ibidem.

⁵⁶⁹ Ibidem.

⁵⁷⁰ Anci, [testo dell'Audizione presso la Camera dei Deputati](https://www.anci.lombardia.it), nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C.4310, di conversione in legge del d.l. n.14/2017, 6 marzo 2017, disponibile sul sito online dell'Anci Lombardia, <https://www.anci.lombardia.it>

decreto-legge, molte delle quali saranno effettivamente adottate: si pensi all'inserimento dei parcheggiatori abusivi tra i destinatari dell'ordine di allontanamento ex art.9, comma 2⁵⁷¹. Anzi, bisogna evidenziare come l'Anci puntasse ad inasprire ulteriormente alcune misure, richiedendo -ad esempio- la previsione della pena dell'arresto per coloro che andassero a violare il divieto di accesso imposto dal questore⁵⁷². La preoccupazione dei sindaci è, come già accaduto in passato, tutta rivolta a placare la “percezione di insicurezza” dei propri cittadini. Di conseguenza, non stupisce il fatto che salutino con favore un provvedimento che dà nuovo vigore al potere di ordinanza e che fornisce loro nuovi strumenti per assicurare che le città siano più attente al decoro, più “pulite” ed “accoglienti” per i turisti⁵⁷³.

In ogni caso, preme evidenziare come il dibattito politico si caratterizzi per un discorso unitario sui due decreti in materia di immigrazione e sicurezza del Governo Gentiloni, che d'altronde seguono delle tempistiche parlamentari coincidenti⁵⁷⁴. Anche se l'attenzione dei *media* sembra concentrarsi molto più sulle riforme riguardanti i migranti, che su quelle concernenti la sicurezza urbana. Non a caso, all'indomani della conversione in legge alla Camera dei Deputati del d.l. n.14/2017⁵⁷⁵, l'unico quotidiano che pone la notizia in prima pagina è “*Il Manifesto*”, con il titolo emblematico “Nettezza urbana”⁵⁷⁶ e con l'accusa al Governo di “inseguire la destra”, colpendo con tali misure le figure della marginalità sociale. Inoltre, sempre tale quotidiano evidenzia come l'Esecutivo avesse accettato l'emendamento presentato da Mara Carfagna (FI) sull'estensione dell'arresto in flagranza differita alle manifestazioni di piazza⁵⁷⁷ per tentare di far accettare alla destra l'emendamento governativo sull'introduzione dei codici identificativi alle forze dell'ordine⁵⁷⁸. Di fatto, il risultato è noto: l'estensione della flagranza differita è stata inserita nel testo del decreto mentre la proposta dei codici identificativi è stata ritirata

⁵⁷¹ Tale aggiunta sarà effettuata all'art.9, comma 2, del d.l. 14/2017 con la legge di conversione 48/2017, accogliendo l'emendamento proposto dall'Anci. Ibidem, p.7.

⁵⁷² Ibidem, p.8.

⁵⁷³ Ibidem, p.3.

⁵⁷⁴ Il 12 aprile 2017 mentre al Senato viene convertito in legge il d.l. n.13/2017 sull'immigrazione, alla Camera viene convertito in legge il d.l. 14/2017 in tema di sicurezza urbana. In entrambi i casi il Governo ha posto la fiducia sui disegni di legge di conversione di tali decreti. Dati disponibili su “[Open Parlamento](#)”, XVII Legislatura, sezione “Voti chiavi”, sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁵⁷⁵ Il d.l. 14/2017 viene convertito in legge alla Camera dei Deputati il 16 marzo 2017,

⁵⁷⁶ Prima pagina del quotidiano “*Il Manifesto*” del 17 marzo 2017.

⁵⁷⁷ Il testo dell'emendamento presentato da Carfagna, Sisto, Russo, all'art.10 del d.l. n.14/2017 è disponibile su “[A.C. 4310-A-Proposte emendative](#)”, Camera dei Deputati, seduta del 15 marzo 2017, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

⁵⁷⁸ Eleonora Martini, “[Primo sì al decoro securitario](#)”, 17 marzo 2017, sul sito online del quotidiano “*Il Manifesto*”, <https://ilmanifesto.it>

dallo stesso Governo per presunte “ragioni tecniche”⁵⁷⁹. Il centro-destra, dunque, porta a casa alcune importanti modifiche in sede di conversione ma, pur non nascondendo il plauso per delle novità introdotte -tra cui il Daspo urbano⁵⁸⁰-, esprimerà voto contrario tanto alla Camera⁵⁸¹ quanto al Senato⁵⁸². Discorso diverso deve essere fatto per il Movimento 5 Stelle che si astiene alla Camera⁵⁸³, evidenziando come la mancanza di fondi e risorse renda il decreto una “scatola vuota”⁵⁸⁴ e, invece, vota contrariamente al Senato⁵⁸⁵, con alcuni esponenti che bollano il decreto come “propagandistico e pericoloso”, comportando l’ordine di allontanamento “dei soggetti indesiderati dai salotti buoni, dai luoghi sociali, dagli itinerari turistici”⁵⁸⁶. Tuttavia, i primi cittadini pentastellati sembrano accogliere con entusiasmo i nuovi poteri dati loro dal decreto e la sindaca di Roma, Virginia Raggi, annuncia di voler immediatamente utilizzare lo strumento del mini-Daspo urbano⁵⁸⁷. Per quanto riguarda l’opposizione di centro-sinistra, Sinistra Italiana manterrà sempre fermo il dissenso verso il decreto sicurezza, evidenziando come esso abbia “un intento punitivo della povertà” e comporti “un restringimento delle libertà individuali e una violazione dello stato di diritto”⁵⁸⁸. Queste ultime critiche, in realtà, sono condivise anche da alcuni esponenti del partito di maggioranza: i due senatori del PD, Manconi e Tocci, non votano la conversione del decreto, criticando il nuovo potere di ordinanza dei sindaci, l’estensione della flagranza differita ed il Daspo urbano, ritenuto

⁵⁷⁹ Ibidem.

⁵⁸⁰ Lucio Malan-Forza Italia-Popolo della Libertà, “[Legislatura 17°-Aula-Resoconto stenografico della seduta n.807 del 12 aprile 2017](http://www.senato.it/legislatura-17/Aula-Resoconto_stenografico_della_seduta_n.807_del_12_aprile_2017)”, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/>

⁵⁸¹ Nella seduta presso la Camera dei Deputati del 16 marzo 2017 riguardante la conversione in legge del d.l. 14/2017 esprimono voto contrario i seguenti gruppi parlamentari di centro-destra: Forza Italia (15 voti); Fratelli d’Italia (3 voti); Lega Nord (11 voti) in “[Camera-votazione n.76 \(seduta n.761 del 16/03/2017\)](https://www.openpolis.it/camera-votazione_n.76_seduta_n.761_del_16/03/2017)”, disponibili sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁵⁸² Nella seduta presso il Senato della Repubblica, del 12 aprile 2017, riguardante la conversione in legge del d.l. 14/2017 esprimono voto contrario i seguenti gruppi parlamentari di centro-destra: Forza Italia (34 voti) e Lega Nord (7 voti) in “[Senato-votazione n.1 \(seduta n.807 del 12/04/2017\)](https://www.openpolis.it/senato-votazione_n.1_seduta_n.807_del_12/04/2017)”, disponibili sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁵⁸³ Nella seduta presso la Camera dei Deputati del 16 marzo 2017 riguardante la conversione in legge del d.l. 14/2017, il M5S si astiene (60 voti) in “[Camera-votazione n.76 \(seduta n.761 del 16/03/2017\)](https://www.openpolis.it/camera-votazione_n.76_seduta_n.761_del_16/03/2017)”, disponibili sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁵⁸⁴ Eleonora Martini, “[Primo sì al decoro securitario](https://ilmanifesto.it/primosìaldecorosecuritario)”, 17 marzo 2017, sul sito online del quotidiano “*Il Manifesto*”, https://ilmanifesto.it

⁵⁸⁵ Nella seduta presso il Senato della Repubblica, del 12 aprile 2017, riguardante la conversione in legge del d.l. 14/2017, il M5S esprime voto contrario (25 voti) in “[Senato-votazione n.1 \(seduta n.807 del 12/04/2017\)](https://www.openpolis.it/senato-votazione_n.1_seduta_n.807_del_12/04/2017)”, disponibili sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁵⁸⁶ Paola Nugnes-M5S, “[Legislatura 17°-Aula-Resoconto stenografico della seduta n.807 del 12 aprile 2017](http://www.senato.it/legislatura-17-Aula-Resoconto_stenografico_della_seduta_n.807_del_12_aprile_2017)”, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/>

⁵⁸⁷ Mauro Favale, “[Svolta del rigore M5S, capitale divisa a zone per applicare il Daspo](https://www.repubblica.it/svolta-del-rigore-m5s-capitale-divisa-a-zone-per-applicare-il-daspo)”, 14 aprile 2017, disponibile sul sito online del quotidiano, “*La Repubblica*”, <https://www.repubblica.it/>

⁵⁸⁸ Dichiarazioni di Giulio Marcon, capogruppo di Sinistra-Italiana presso la Camera dei Deputati, durante la [Conferenza Stampa](http://www.sinistraitaliana.si/conferenza-stampa) presso la sala stampa di Montecitorio, 14 marzo 2017, disponibile sul sito online di “Sinistra Italiana”, <http://www.sinistraitaliana.si/>

una “misura che solo formalmente può dirsi amministrativa, dal momento che la sua sostanza risulta fortemente limitativa della libertà, non solo di movimento”⁵⁸⁹.

Gli “addetti ai lavori” hanno posizioni differenti sul decreto in esame: il vice-direttore generale della pubblica sicurezza, Piantedosi, esprime apprezzamento per lo strumento del Daspo urbano, che conferma la tendenza, oramai perseguita da anni, di rendere “più incisiva l’azione preventiva”⁵⁹⁰; il Silp-CGIL evidenzia come sarebbe stato più opportuno per materie così complesse l’utilizzo del procedimento legislativo ordinario, contesta l’attribuzione di nuovi poteri ai sindaci e ritiene inefficace il Daspo urbano⁵⁹¹. L’Unione delle Camere Penali italiane manifesta la propria contrarietà all’introduzione dell’ordine di allontanamento, ritenendo tale misura incidente gravemente sui diritti e le libertà costituzionali: essendo mancante di sufficiente determinatezza; comprendendo condotto prive di offensività ed essendo sottratto ad ogni forma di immediato controllo giurisdizionale⁵⁹².

Anche il variegato mondo dell’associazionismo non risparmia dure critiche al decreto, rimaste -tuttavia- inascoltate. Le associazioni Antigone e CILD, in un documento congiunto, evidenziano come il d.l. n.14/2017, in continuità con il “pacchetto sicurezza” di Maroni, abbia l’intento di “punire i poveri” all’interno di una politica di segregazione ed esclusione sociale; sottolineando in particolare i rischi di violazione dei principi costituzionali della nuova disciplina del Daspo urbano⁵⁹³. L’Associazione Nazionale Giuristi Democratici evidenzia come il decreto sicurezza si prefigga di eliminare la marginalità sociale, di fatto criminalizzando i soggetti più deboli e favorendo il proliferare di nuovi ghetti nelle periferie con il loro allontanamento dai luoghi turistici, in nome del

⁵⁸⁹ [“Decreto Minniti-Orlando, Manconi e Tocci spiegano il no. E arriva la proposta di legge contro la Bossi-Fini”](#), 13 aprile 2017, sul sito del quotidiano online “*Nel Paese*”, <https://nelpaese.it/>

⁵⁹⁰ Matteo Piantedosi, [“Audizione presso la Camera dei Deputati”](#), nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.C.4310, di conversione in legge del d.l. n.14/2017, 7 marzo 2017. Le presenti audizioni sono state rese “informalmente” e quindi sono prive di un resoconto ufficiale. Tuttavia, l’audizione del dottore Piantedosi è stata trasmessa sulla Web-Tv della Camera dei Deputati ed è disponibile sul sito di “Radio Radicale”, <https://www.radioradicale.it>

⁵⁹¹ Silp-Cgil, [“Audizione presso la Camera dei Deputati”](#), nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.C.4310, di conversione in legge del d.l. n.14/2017, 6 marzo 2017, disponibile sul sito della “Silp-Cgil”, <https://www.silpegil.it>

⁵⁹² Unione delle Camere Penali italiane, [“Audizione presso la Camera dei Deputati”](#), nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.C.4310, di conversione in legge del d.l. n.14/2017, 6 marzo 2017, disponibile sul sito online delle “Camere Penali”, <https://www.camerepenali.it>

⁵⁹³ Antigone e CILD, [“I nostri argomenti costituzionali, giuridici, sociali e culturali contro i due decreti del Governo in materia di Immigrazione e Sicurezza”](#), 22 febbraio 2017, consultabile sul sito online dell’associazione “Antigone”, <https://www.antigone.it>

decoro⁵⁹⁴. Inoltre, proprio un largo gruppo di associazione della società civile darà vita ad una manifestazione a Montecitorio, contestando l'utilizzo della decretazione d'urgenza per le materie di immigrazioni/sicurezza e la criminalizzazione delle marginalità sociali messa in atto con tali provvedimenti⁵⁹⁵. Da evidenziare anche l'intervento di Roberto Saviano che, dalle pagine del quotidiano "La Repubblica", accusa il d.l. 14/2017 di avere toni "razzisti e classisti" e constata come il PD, con tale decreto, si metta "fuori la storia che lo voleva figlio del riformismo italiano", individuando non più nella povertà ma nel povero il problema e decidendo non di affrontare ma di allontanare il disagio⁵⁹⁶. Infine, la sociologa Tamar Pitch osserva come il provvedimento in esame si collochi sulla lunga scia che vede i politici "diventare imprenditori della paura per cercare consensi da un ceto medio impoverito e reso insicuro, ben più che da reati ed inciviltà, da disoccupazione e precarietà, cui non si riesce o non si vuole dare risposte"⁵⁹⁷. Non resta dunque -continua Pitch- che utilizzare un vecchio e collaudato metodo: *produrre legame sociale tramite la paura*, sollecitando una divisione tra i buoni cittadini e tutti gli altri; si tratta della soluzione che produce il problema, nonché della profezia che si auto-avvera⁵⁹⁸.

Sarà per questo che, nel gennaio del 2017, il 78% degli italiani ritiene che la criminalità in Italia sia aumentata rispetto ai precedenti cinque anni, nonostante tale percezione non sia sorretta dai dati⁵⁹⁹. Infatti, nel 2016 rispetto all'anno precedente calano gli omicidi volontari (-15%), i furti (-8%) e le rapine (-6%), con un generale decremento della delittuosità del -7,44%⁶⁰⁰. Il Ministro dell'Interno, Minniti, è ben consapevole di tali numeri ma è altrettanto intenzionato a non dargli peso, infatti afferma: "le statistiche ci dicono che i reati, tutti i reati, sono in diminuzione ma *la sicurezza non è una statistica, è un sentimento*"⁶⁰¹. Verrebbe naturale controbattere, in un esercizio di sillogismo

⁵⁹⁴ Associazione Nazionale Giuristi Democratici, "[Comunicato stampa giuristi democratici sui decreti Minniti-Orlando](https://www.giuristidemocratici.it)", 30 marzo 2017, sul sito online dell'associazione, <https://www.giuristidemocratici.it>

⁵⁹⁵ ASGI, "[Decreti Minniti-Orlando sulla sicurezza: presidio davanti a Montecitorio](https://www.asgi.it)", 11 aprile 2017, sul sito dell'associazione "Asgi", <https://www.asgi.it>

⁵⁹⁶ Roberto Saviano, "[Decreto sicurezza, in nome del decoro non si può criminalizzare anche chi sta ai margini](https://www.repubblica.it)", 18 marzo 2017, sul sito del quotidiano online "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>

⁵⁹⁷ Tamar Pitch, "[Il decreto Minniti ed il diritto alla sicurezza, anzi a sentirsi sicuri](https://www.questionegiustizia.it)", 8 maggio 2017, sul sito online della rivista "Questione Giustizia", <https://www.questionegiustizia.it>

⁵⁹⁸ Ibidem.

⁵⁹⁹ Demos & Pi, "[X Rapporto sulla sicurezza in Italia e in Europa](http://www.demos.it)", febbraio 2017, p.47, sul sito online di "Demos & Pi", [http://www.demos.it/](http://www.demos.it)

⁶⁰⁰ Ministero dell'Interno, "[Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata](https://www.interno.gov.it)", anno 2016, pp. 57-58, sul sito online del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁶⁰¹ Andrea Cangini, "[Minniti: la sicurezza non è statistica ma percezione](https://www.quotidiano.net)", 12 aprile 2017, disponibile sul sito online di "Quotidiano Nazionale", <https://www.quotidiano.net>

aristotelico, che si è dunque basato un decreto-legge su *un sentimento* e non su dei requisiti di necessità e di urgenza, in barba al dettato costituzionale. Così come ci sarebbe da sottolineare il rischio insito nella scelta di fondare le politiche di sicurezza sulla percezione e le paure. Infatti, una volta intrapresa tale strada vi può essere chi, dopo averli alimentati, utilizzerà quei sentimenti e risentimenti per legittimare provvedimenti ancor più securitari e repressivi. Minniti sembra essere consapevole anche di ciò, non a caso sottolinea come “sulle questioni della nostra sicurezza, si chiamino emergenza migranti, terrorismo, reati predatori, incolumità e decoro urbano, legittima difesa, non si giocano le prossime elezioni politiche ma il futuro e la qualità della nostra democrazia”⁶⁰². Un’altra profezia destinata ad auto-avverarsi.

2.4.L’INASPIMENTO DEL DASPO URBANO: I DECRETI SICUREZZA DI SALVINI

Il 4 marzo 2018 si svolgono le elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento, dopo una campagna elettorale focalizzata in particolare sui temi di immigrazione e sicurezza⁶⁰³. Bisogna, infatti, precisare che il 2018 si apre con due terribili fatti di cronaca che influenzeranno di molto le successive elezioni e che avvennero entrambi a Macerata: l’efferato omicidio di Pamela Mastropietro del 29 gennaio, per cui è stata condannato - anche in appello- Innocent Oseghale⁶⁰⁴ ed il raid razzista, del 3 febbraio, in cui un fanatico di estrema destra, Luca Traini, nell’intento dichiarato di vendicare l’assassinio della giovane⁶⁰⁵, ha esploso alcuni colpi di pistola contro sei persone, tutte originarie dell’Africa sub-sahariana⁶⁰⁶. Si tratta di episodi cui è stato dato ampio risalto dai *media*⁶⁰⁷ e dagli stessi esponenti dei partiti politici. Il dibattito, che anima anche i *social network*, risulta fortemente polarizzato tra chi fa leva sull’origine nigeriana dell’assassino della

⁶⁰² Alessandra Ziniti, [“La sfida della sicurezza”](#), intervista a Marco Minniti, 10 maggio 2017, edizione cartacea del quotidiano *“La Repubblica”*, pp. 2-3, disponibile online sul sito del Ministero dell’Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁶⁰³ AGI, [“Con che argomenti stanno cercando di convincere i principali leader politici”](#), 23 febbraio 2018, sul sito online di “AGI-Agenzia Italiana”, <https://www.agi.it>

⁶⁰⁴ AGI, [“Confermato in appello l’ergastolo per Oseghale per l’omicidio di Pamela”](#), 16 ottobre 2020, sul sito online di “AGI-Agenzia Italiana”, <https://www.agi.it>

⁶⁰⁵ Valeria Di Corrado, [“L’interrogatorio choc di Luca Traini: ecco perché volevo vendicare Pamela”](#), 12 maggio 2018, sul sito online del quotidiano *“Il Tempo”*, <https://www.iltempo.it>

⁶⁰⁶ Greta Sclaunich, [“Sparatoria Macerata, chi sono i migranti feriti da Luca Traini”](#), 5 febbraio 2018, sul sito online del quotidiano *“Il Corriere della Sera”*, <https://www.corriere.it>

⁶⁰⁷ Associazione Carta di Roma, [“Notizie di chiusura-Sesto rapporto Carta di Roma”](#), 2018, p. 61, disponibile sul sito dell’Associazione Carta di Roma, <https://www.cartadiroma.org>

giovane per attribuire al Governo le colpe di una gestione “incontrollata del fenomeno migratorio” che mina la sicurezza interna del Paese e chi, invece, con riferimento all’attentato di Traini ne indica la responsabilità morale nel clima d’odio nei confronti dei migranti fomentato dai partiti di destra⁶⁰⁸. Questa dialettica è plasticamente rappresentata da un lato dalle dichiarazioni del leader della Lega Nord, Salvini, che all’indomani dell’omicidio di Pamela Mastropietro, affermerà: “immigrato nigeriano, spacciatore di droga. È questa la <<risorsa>> fermata per l’omicidio di una povera ragazza di 18 anni [...]. Cosa ci faceva ancora in Italia questo verme? Non scappava dalla guerra, la guerra ce l’ha portata in Italia. La sinistra ha le mani sporche di sangue. Altra morte di Stato. Espulsioni, espulsioni, controlli e ancora espulsioni”⁶⁰⁹; dall’altro dalle dichiarazioni dell’ancora in carica Ministro dell’Interno, Minniti, che in seguito al raid xenofobo, denuncia il rischio di nuovi episodi di violenza razzista durante la campagna elettorale: “gestire il mese che ci separa dal voto non sarà semplice se tutti non accoglieranno il nostro appello ad abbassare i toni, se si continuerà a fomentare quel clima d’odio che genera episodi gravissimi come questo”⁶¹⁰. In questo contesto si svolgono le elezioni del 4 marzo che si caratterizzano per l’affluenza più bassa dal 1948 e per aver segnato la vittoria di due partiti: il M5S che ottiene il 32% dei voti e la Lega Nord che, con il 17% dei voti, si pone a capo della coalizione di centro-destra superando Forza Italia (al 14%)⁶¹¹. Il Partito Democratico va, invece, incontro alla peggiore sconfitta della sua storia, fermandosi ad un 18% dei consensi⁶¹². Secondo gli analisti la novità principale emersa da tali elezioni è stata la capacità della Lega Nord di erodere anche l’elettorato del PD: i temi del “*law & order*”, tradizionalmente patrimonio dell’elettorato di centrodestra, oggi suscitano l’attenzione e le preoccupazioni anche dell’elettorato di sinistra, che in parte si lascia attrarre da chi –come la Lega salviniana –ha posto questi temi al centro dell’agenda politica⁶¹³. In ogni caso, i risultati delle elezioni portano ad una situazione di grave stallo: né il M5S né la coalizione di centro-destra hanno da soli la

⁶⁰⁸ Ibidem, pp.74-85.

⁶⁰⁹ F.Q., “[Pamela Mastropietro. Salvini: <<la sinistra ha le mani sporche di sangue>> e attacca Boldrini. Che risponde: <<Sciacallaggio>>](#)”, 1° febbraio 2018, sul sito del giornale “*Il Fatto Quotidiano*”, www.ilfattoquotidiano.it

⁶¹⁰ Florenza Sarzanini, “Minniti lancia l’allarme: in questa campagna elettorale il rischio di nuovi episodi di violenza”, 4 febbraio 2018, “*Corriere della Sera*”, edizione cartacea, p.8, disponibile nell’archivio del sito online del quotidiano, <https://www.corriere.it/>

⁶¹¹ I risultati delle elezioni del 4 marzo 2018 sono disponibili sul sito del Ministero dell’Interno, nella sezione “Archivio storico delle elezioni”, <https://elezionistorico.interno.gov.it>

⁶¹² Ibidem.

⁶¹³ Istituto Cattaneo, “[Elezioni politiche 2018](#)”, 6 marzo 2018, p.4, sul sito dell’Istituto Cattaneo, <http://www.cattaneo.org>

maggioranza per governare. Solo dopo 89 giorni dalle elezioni ed in seguito a numerose consultazioni da parte del Presidente della Repubblica, a giugno 2018 nasce un Governo di coalizione, tramite un accordo tra M5S e Lega Nord, subito denominato dalla stampa Governo “giallo-verde”, dai colori tradizionalmente adottati dai due partiti⁶¹⁴. Il premier è Giuseppe Conte, professore universitario, *outsider* della politica ma vicino ai Cinque Stelle⁶¹⁵. Un primo ministro, ritenuto un “tecnico”, che verrà affiancato dai due leader dei partiti che sostengono l’Esecutivo: Di Maio e Salvini diventeranno entrambi vice-premier, dando vita di fatto ad un triumvirato⁶¹⁶. Per suggellare l’accordo di governo, viene inoltre redatto un “contratto” tra M5S e Lega Nord con i punti essenziali che il nuovo Esecutivo dovrà seguire nell’attuazione delle riforme⁶¹⁷. Il contenuto di tale “contratto” appare il frutto di una sommatoria dei temi cari ai due partiti, nel tentativo di conciliare dei nodi programmatici molto eterogenei. Di fatto, ai nostri fini, ciò che interessa segnalare è che sulle tematiche di immigrazione e sicurezza prevale apertamente la visione del Carroccio, non a caso il leader del partito, Salvini, richiede espressamente⁶¹⁸ ed ottiene⁶¹⁹, oltre alla carica di vice-premier, la gestione del Ministero dell’Interno.

Matteo Salvini è un politico di lungo corso, iscritto alla Lega Nord dal 1990 e con un passato come consigliere comunale di Milano ed europarlamentare. Nel 2013 prende le redini del Carroccio e rifonda il partito, tramite una svolta “nazionalista” che porterà la Lega ad abbandonare progressivamente il terreno natò dell’indipendenza padana. La strategia politica e comunicativa di Salvini si basa, infatti, su una “rinvigorita e martellante polemica sul pericolo immigrazione”⁶²⁰ che, attraverso l’utilizzo di un linguaggio bellico (“invasione”), viene presentata come la principale minaccia per il Paese. La retorica utilizzata dal leader del Carroccio si spoglia di ogni tratto “politicamente corretto” e non risparmia esternazioni violente: dal “raderei al suolo e

⁶¹⁴ Per la ricostruzione degli avvenimenti che hanno portato alla formazione del Governo Conte I si rimanda a Andrea Pertici, [“Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte”](#), 11 luglio 2018, “Osservatorio Costituzionale”, rivista, Fasc.2/2018, pp. 1-5, disponibile sul sito di “Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, <https://www.osservatorioaic.it>

⁶¹⁵ Skytg24 [“Giuseppe Conte, chi è il nuovo presidente del Consiglio”](#), 1 giugno 2018, sul sito di “Sky Tg24”, <https://tg24.sky.it>

⁶¹⁶ Alberto Custodero, [“Nasce il Governo Conte, Di Maio e Salvini vice. Ecco i ministeri dell’Esecutivo M5S-Lega”](#), 31 maggio 2018, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁶¹⁷ M5S-Lega Nord, [“Contratto per il Governo del cambiamento”](#), 18 maggio 2018, disponibile sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁶¹⁸ Barbara Fiammeri e Manuela Perrone, [“Toto premier, Palazzo Chigi a M5S. Salvini vuole l’Interno per gestire i migranti”](#), 17 maggio 2018, sul sito del quotidiano “Il Sole 24 ore”, <https://www.ilsole24ore.com>

⁶¹⁹ Alberto Custodero, [“Nasce il Governo Conte, Di Maio e Salvini vice. Ecco i ministeri dell’Esecutivo M5S-Lega”](#), 31 maggio 2018, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁶²⁰ Piero Ignazi, “I partiti in Italia dal 1945 al 2018”, editore “Il Mulino”, 31 ottobre 2018, p.207.

spianerei con una ruspa tutti i campi rom”⁶²¹ fino al “ci vuole una pulizia di massa anche in Italia, via per via, quartiere per quartiere e con le maniere forti se serve. Non vedo l’ora, una volta arrivato al Governo, di controllare i confini”⁶²². Una strategia che, facendo leva su quella sicurezza come *sentimento* di “minnitiana” memoria, sembra pagare in termini di consenso acquisito, basti pensare che a Macerata -scenario dei tragici eventi di cronaca suddetti- la Lega passa dallo 0,6% del 2013 al 21% del 2018⁶²³. Dunque, non stupisce constatare come appena giunto sullo scranno del Viminale, Salvini metta subito in campo la linea dura su immigrazione e sicurezza, non mancando di riconoscere “il buon lavoro” svolto su tali ambiti dal suo predecessore, Minniti⁶²⁴. Dopo un’estate segnata dalla c.d. politica dei “porti chiusi” nei riguardi delle navi umanitarie⁶²⁵, nell’ottobre 2018 verrà emanato l’ennesimo decreto-legge che interviene in tema di migrazioni ed ordine pubblico. Oltre a poter nuovamente dubitare della sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza, bisogna constatare come il d.l. n.113/2018⁶²⁶ preveda molteplici norme eterogenee che sembrano contrastare con quell’omogeneità finalistica richiesta dall’art.77, comma 2, della Costituzione per l’utilizzo della decretazione d’urgenza⁶²⁷. Infatti, tale provvedimento si compone di 40 articoli, suddivisi in quattro titoli:

⁶²¹ Gisella Ruccia, [“Matteo Salvini: <<raderei al suolo e spianerei con una ruspa tutti i campi rom>>”,](https://www.ilfattoquotidiano.it) 8 aprile 2015, sul sito del giornale “*Il Fatto Quotidiano*”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁶²² F. Q. [“Migranti, Salvini: <<serve una pulizia di massa via per via, quartiere per quartiere>>”,](https://www.ilfattoquotidiano.it) 18 febbraio 2017, sul sito del giornale “*Il Fatto Quotidiano*”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁶²³ Internazionale, [“Ritratto dell’Italia dopo il voto attraverso grafici e mappe”,](https://www.internazionale.it) 9 marzo 2018, sul sito del settimanale “*Internazionale*”, <https://www.internazionale.it>

⁶²⁴ Paolo Decrestina, [“Migranti, Salvini: <<Minniti ha fatto un buon lavoro, non lo smonteremo>>”,](https://www.corriere.it/) 4 giugno 2018, sul sito del quotidiano “*Il Corriere della Sera*”, <https://www.corriere.it/>

⁶²⁵ Il Ministro dell’Interno, Salvini, nell’estate del 2018, ha negato l’autorizzazione all’ingresso nei porti italiani a numerose navi umanitarie che avevano svolto operazioni di salvataggio in mare di migranti, come la nave “*Aquarius*” o il celeberrimo caso della nave “*Diciotti*” della Guardia Costiera Italiana. Si veda a riguardo, Andrea Gagliardi, [“Dalla Mediterranea alla Diciotti: tutte le navi respinte da Salvini”,](https://www.ilsole24ore.com) 5 luglio 2019, sul sito del quotidiano “*Il Sole 24 ore*”, <https://www.ilsole24ore.com>

⁶²⁶ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”, convertito con la legge 1° dicembre 2018, n.132.

⁶²⁷ La legge n.400/1988 “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, prevede nell’art.15, comma 3, che il contenuto dei decreti-legge deve essere “*specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*”. Con riferimento a tale disposizione la Corte costituzionale, nella [sentenza n.22/2012](https://www.cortecostituzionale.it/), ha evidenziato che “pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, [l’art.15, c.3, della legge n.400/88] costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il *collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza*, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell’eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento”, in Corte Costituzionale, [sentenza n.22/2012](https://www.cortecostituzionale.it/), decisione del 13 febbraio 2012, deposito del 16 febbraio 2012, punto 3.3. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it/>.

- Titolo I “Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione” (artt.1-15 ter);
- Titolo II “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa” (artt. 16-31 ter);
- Titolo III “Disposizioni per la funzionalità del Ministero dell’Interno nonché sull’organizzazione ed il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” (artt. 32-38 bis);
- Titolo IV “Disposizioni finanziarie e finali” (artt.39-40).

In questa sede ci limiteremo ad analizzare le disposizioni contenute nel titolo II di tale decreto, accennando brevemente alle disposizioni contenute nel titolo I.

Si è visto, infatti, come negli ultimi trent’anni, indipendentemente dalle statistiche, ci sia stata la tendenza più o meno esplicita a legare insieme la questione dell’immigrazione con quella della sicurezza. Ebbene con Salvini questa retorica raggiunge il suo punto massimo non solo perché i due temi sono trattati in un unico decreto-legge ma in quanto è lo stesso Ministro dell’Interno ad affermare apertamente che “più immigrazione significa più violenza e delinquenza”⁶²⁸. Partendo da questo assunto si spiega come la *ratio* del d.l. n.113/2018 sia quello di una vera e propria criminalizzazione del migrante, con un forte restringimento della sua sfera di diritti e libertà. Infatti, le principali norme del titolo I del decreto prevedono: (i) l’eliminazione della protezione umanitaria e la sua sostituzione con tipologie tipizzate di tutela complementare (art.1); (ii) il prolungamento della durata massima -da 90 a 180 giorni- di trattenimento dei migranti nei C.P.R. (art.2); (iii) l’introduzione di una nuova forma di trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o la verifica dell’identità o della cittadinanza (art.3); (iv) la previsione, rispetto alle modalità di esecuzione dell’espulsione ed in caso di indisponibilità dei posti nei C.P.R., che il giudice di pace, su richiesta del questore, con il decreto di fissazione dell’udienza di convalida dell’accompagnamento immediato alla frontiera, possa autorizzare la temporanea permanenza dello straniero -sino alla definizione del procedimento di convalida- “in strutture diverse ed idonee nella disponibilità dell’autorità di pubblica sicurezza”. Inoltre, qualora le condizioni di indisponibilità dei posti nei C.P.R.

⁶²⁸ Andrea Indini, “Più immigrati significa più delinquenti. E Salvini lavora al piano rimpatri”, 7 settembre 2018, sul sito online del quotidiano “Il Giornale”, <https://www.ilgiornale.it>

permangano anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza in "locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato", sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le 48h (art.4); (v) l'ampliamento dei reati che, in caso di condanna definitiva, comportano il diniego e la revoca della protezione internazionale, come l'inclusione tra questi della resistenza a pubblico ufficiale (art.7); (vi) la previsione di una presunzione relativa di manifesta infondatezza dell'istanza di protezione internazionale presentata da un richiedente proveniente da "Paesi di origine sicuri" (art.7 bis, introdotto in sede di conversione); (vii) l'introduzione di una presunzione di "inammissibilità" della domanda reiterata presentata nella fase di esecuzione di un provvedimento di espulsione (art.9); (viii) la previsione di un procedimento accelerato dinanzi alla commissione territoriale nel caso in cui il richiedente sia sottoposto ad un procedimento penale che, in caso di condanna definitiva, comporterebbero il diniego della protezione (art.10); (ix) il passaggio dal sistema SPRAR (Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo ed i Rifugiati) al SIMPROIMI (Sistema di Protezione per i titolari di Protezione Internazionali e per minori stranieri non accompagnati), escludendo da tale sistema di accoglienza i richiedenti asilo (art.12); (x) l'eliminazione della possibilità per i richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe (art.13); (xi) la subordinazione della concessione della cittadinanza alla conoscenza adeguata della lingua italiana ed il prolungamento fino a 4 anni del termine di conclusione del relativo procedimento ed, infine, la previsione di nuove ipotesi di revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per taluni reati (art.14).

Le suddette disposizioni sono presentate dal Ministro dell'Interno come "un passo in avanti per rendere l'Italia più sicura [...], riducendo i costi di un'immigrazione esagerata, espellendo più velocemente delinquenti e finti profughi"⁶²⁹; il Premier Conte precisa che il decreto risponde a "un quadro di assoluta garanzia per la tutela dei diritti fondamentali delle persone e delle convenzioni internazionali a cui l'Italia aderisce"⁶³⁰. Tuttavia, le previsioni contenute nel capitolo immigrazione alimentano un duro dibattito ed i malumori non risparmiano neanche uno dei partiti della maggioranza di Governo: nel M5S alcuni esponenti, tra cui il Presidente della Camera, Fico, ed il senatore De Falco, si dicono apertamente contrari alle disposizioni in materia di immigrazione volute da

⁶²⁹ Alberto Custodero, "[Sicurezza e immigrazione, ok del Cdm al decreto Salvini. Stop asilo per condanna di primo grado](https://www.repubblica.it)", 24 settembre 2018, sul sito online del quotidiano "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>

⁶³⁰ Ibidem.

Salvini⁶³¹. A rincuorare l'Esecutivo sulla possibilità di avere in ogni caso i numeri in parlamento per la conversione è Giorgia Meloni che, nonostante sia alla guida di un partito d'opposizione, afferma: “voteremo il decreto perché sulla sicurezza e sulla lotta all'immigrazione incontrollata la destra c'è sempre, noi ci saremo sempre. I voti di FdI non mancheranno”⁶³². L'opposizione di centro-sinistra, invece, si schiera contro il provvedimento, con il segretario del partito democratico, Maurizio Martina, che sottolinea come esso provochi “più insicurezza e clandestinità”⁶³³ e Nicola Fratoianni, di Sinistra Italiana, che bolla il decreto come “razzista”, criticando la cancellazione delle “poche cose buone fatte in Italia per l'accoglienza, come il sistema SPRAR”⁶³⁴. La stessa Conferenza episcopale italiana evidenzia come l'eliminazione della protezione umanitaria possa esporre molte persone ad un futuro incerto⁶³⁵ mentre il Vaticano ribadisce come “non si possa criminalizzare chi parte”⁶³⁶. Anche il mondo delle associazioni che si occupano di immigrazione contesta aspramente il decreto, sottolineandone i numerosi dubbi di legittimità costituzionale connessi, tra gli altri, alla violazione del diritto d'asilo ed all'estensione della detenzione amministrativa dei migranti⁶³⁷. Proprio rispetto a quest'ultimo ambito, il Garante Nazionale per i diritti dei detenuti esprime la propria perplessità per il prolungamento della durata massima di trattenimento nei C.P.R. e per l'introduzione di nuove forme di trattenimento del richiedente asilo, affermando nel contempo forti preoccupazioni per la previsione di nuovi luoghi di trattenimento sotto il profilo della loro inadeguatezza strutturale o della loro completa indeterminatezza, con la conseguente impossibilità per lo stesso Garante di

⁶³¹ La Repubblica, [“Fronza M5S, la sfida di De Falco: mi cacciano per il decreto sicurezza? Anche Di Maio è a termine”](https://www.repubblica.it), 3 novembre 2018, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁶³² Huffington Post, [“Giorgia Meloni rassicura il Governo: i voti di Fratelli d'Italia a favore del decreto sicurezza non mancheranno”](https://www.huffingtonpost.it), 2 novembre 2018, sul sito del giornale “Huffington Post”, <https://www.huffingtonpost.it>

⁶³³ Alberto Custodero, [“Sicurezza e immigrazione, ok del Cdm al decreto Salvini. Stop asilo per condanna di primo grado”](https://www.repubblica.it), 24 settembre 2018, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁶³⁴ F.Q. [“D.l. Salvini, l'opposizione del PD è un tweet di Martina \(e di pochi parlamentari\). Fico: “non si può usare solo il bastone”](https://www.ilfattoquotidiano.it), 24 settembre 2018, sul sito del giornale “Il Fatto Quotidiano”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁶³⁵ F.Q., [“Migranti e Reddito, la Cei contro il Governo: d.l. Salvini è penalizzante. Attenti a false promesse, viene prima il lavoro”](https://www.ilfattoquotidiano.it), 27 settembre 2018, sul sito del giornale “Il Fatto Quotidiano”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁶³⁶ Francesco Antonio Grana, [“D.l. Salvini bocciatura del Vaticano: non si può criminalizzare chi parte”](https://www.ilfattoquotidiano.it), 26 settembre 2018, sul sito del giornale “Il Fatto Quotidiano”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁶³⁷ Per un'analisi accurata dei dubbi di legittimità costituzione riguardanti il Titolo I del d.l.n.113/2018 si rimanda ad ASGI, [“Manifeste le illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza, previste dal decreto legge 4 ottobre 2018, n.113”](https://www.asgi.it), 15 ottobre 2018, disponibile sul sito dell' “Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione”, <https://www.asgi.it>

esercitare il proprio potere/dovere di accesso, visita e controllo⁶³⁸. Infine, bisogna sottolineare come a generare maggiori critiche siano le norme riguardanti l'abolizione della protezione umanitaria, lo smantellamento del sistema SPRAR e l'eliminazione per il richiedente asilo del diritto di iscrizione all'anagrafe. Rispetto al primo ambito l'Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi) evidenzia come, con la soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, si avranno 60 mila nuovi migranti irregolari nei successivi due anni, sottolineando come sia un paradosso che "un decreto fatto per combattere l'illegalità, produca illegalità"⁶³⁹. Tali aspetti problematici sono condivisi anche dall'ANCI che denuncia come, con la soppressione della suddetta protezione, vi sia un "rischio di aumento esponenziale delle persone in condizioni di irregolarità che, in assenza di concrete politiche di incentivi al rimpatrio, sono obbligatoriamente destinate ad ingrossare le fila del lavoro nero, dell'irregolarità, delle occupazioni abusive e, quindi, del degrado"⁶⁴⁰. Ma questo non è l'unico aspetto a preoccupare i sindaci che contestano anche lo smantellamento del Sistema SPRAR, ritenendolo l'unico che ha permesso di distribuire i migranti su tutto il territorio nazionale, evitando la concentrazione delle persone nei grandi centri e le conseguenti tensioni sociali da essi generati⁶⁴¹. Le stesse giunte comunali pentastellate non risparmiano critiche alle modifiche del sistema di accoglienza, basti pensare che l'assessora alle politiche sociali del Comune di Roma, Laura Baldassare, denuncia come l'approvazione di questa norma comporterebbe l'espulsione dagli SPRAR della Capitale di 1059 persone con la duplice conseguenza di un sovraccarico dei servizi sociali e di un aumento delle situazioni di illegalità⁶⁴². Infine, va segnalato il braccio di ferro tra il Governo ed alcuni primi cittadini rispetto alla presunta eliminazione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Infatti, a seguito di una interpretazione fornita da autorevoli giuristi dell'art.13 del d.l. 113/2018 secondo la quale con tale disposizione non si è abrogato il diritto di ottenere la residenza per i

⁶³⁸ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, "[Parere sul d.l. 113/2018](#)", 15 ottobre 2018, p. 5, disponibile sul sito istituzionale del Garante, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>

⁶³⁹ Annalisa Camilli, "[Tutte le obiezioni al decreto Salvini](#)", 27 settembre 2018, sul sito del settimanale "Internazionale", <https://www.internazionale.it>

⁶⁴⁰ Anci, "[Audizione presso la Camera dei deputati](#)", nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C.1346, di conversione in legge del d.l. n.113/2018, 19 novembre 2018, p.2, disponibile sul sito online dell'Anci, <http://www.anci.it>

⁶⁴¹ Annalisa Camilli, "[Tutte le obiezioni al decreto Salvini](#)", 27 settembre 2018, sul sito del settimanale "Internazionale", <https://www.internazionale.it>

⁶⁴² Valerio Renzi, "[L'assessore Baldassare: con decreto Salvini a Roma 1050 migranti in mezzo a una strada](#)", 30 ottobre 2018, sul sito del giornale "Fan Page", <https://roma.fanpage.it/>

richiedenti asilo ma si sono solo riformulate le modalità specifiche di attuazione⁶⁴³, alcuni primi cittadini (di Palermo, Crema, Siracusa) hanno comunque consentito tali iscrizioni e, di concerto con delle associazioni della società civile, hanno lanciato un appello per chiedere agli altri sindaci di impegnarsi ad effettuare le iscrizioni all'anagrafe dei richiedenti⁶⁴⁴. In ogni caso la questione è stata definitivamente risolta solo con l'intervento della Consulta che, nel luglio del 2020⁶⁴⁵, ha dichiarato l'illegittimità del suddetto art.13 del decreto per violazione dell'art.3 della Costituzione sotto un duplice profilo: “per *irrazionalità intrinseca*, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per *irragionevole disparità di trattamento*, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano ad essi garantiti”⁶⁴⁶.

Questa “irrazionalità intrinseca” con il fine di tutela della “sicurezza” cui il decreto dovrebbe tendere, sembra permeare l'intero titolo I del d.l. 113/2018 ed essere confermata da riscontri oggettivi. Basti pensare che, in seguito alla soppressione della protezione umanitaria, si è passati da un 67% nel 2018 di dinieghi dell'istanza di protezione all'80% nel 2019⁶⁴⁷. Una esplosione dell'emergenza “irregolari” che ha come conseguenza la crescita del disagio sociale, dello sfruttamento del lavoro nero e degli inevitabili effetti criminogeni. Dunque, l'ennesimo paradosso è che quei migranti, depauperati dei loro diritti e resi invisibili da tali norme, andranno a rinforzare le fila degli esclusi delle nostre città, diventando destinatari di provvedimenti preventivi e repressivi in nome del “decoro”.

Proprio rispetto alle misure a tutela della sicurezza urbana il nuovo Ministro dell'Interno,

⁶⁴³ Si veda a riguardo: Nazzarena Zorzella e Daniela Consoli, [“L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo”](#), 8 gennaio 2019, sul sito della rivista “Questione Giustizia”, <https://www.questionegiustizia.it>; Emilio Santoro, [“Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del decreto Salvini”](#), 2019 sul sito del centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, “L'Altro Diritto”, <http://www.altrodiritto.unifi.it>

⁶⁴⁴ L'appello [“L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: un diritto vigente, un obbligo per le amministrazioni comunali”](#), ha visto tra i promotori: Francesco Italia, sindaco di Siracusa; Stefania Bonaldi, sindaca di Crema; Leoluca Orlando, sindaco di Palermo e le associazioni ASGI ed ActionAid, 10 giugno 2019, disponibile sul sito dell'ASGI, <https://www.asgi.it>

⁶⁴⁵ Corte costituzionale, [sentenza n.186/2020](#), decisione del 9 luglio 2020, deposito del 31 luglio 2020, pubblicazione in G.U. 5 agosto 2020, n.32, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>

⁶⁴⁶ Ufficio stampa della Corte Costituzionale, [“Decreto sicurezza: irragionevole la norma che preclude l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo”](#), 9 luglio 2020, sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>

⁶⁴⁷ ActionAid, [“La sicurezza dell'esclusione-Centri d'Italia 2019”](#), ottobre 2019, p.8, sul sito online dell'associazione “ActionAid”, www.actionaid.it

Salvini, è sicuramente debitore al suo predecessore, Minniti, di una normativa già pronta ad una ulteriore torsione securitaria. Non a caso, esaminando il titolo II del d.l. 113/2018 appare evidente come sul tema non si intacchi la riforma introdotta nel 2017 ma ci si “limiti” ad introdurre ennesime disposizioni repressive. Ciò è particolarmente evidente in materia di Daspo urbano: la normativa in esame, infatti, interviene sul d.l. n.14/2017 per ampliare le ipotesi cui sarà possibile adottare l’ordine di allontanamento ed il divieto di accesso, prevedendo nuove fattispecie incriminatrici in caso di violazione di quest’ultimo. In particolare:

- si estende l’ambito di applicazione del c.d. di mini-Daspo, inserendo “*i presidi sanitari*” e “*le aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli*” nell’elenco dei luoghi che possono essere individuati dai regolamenti di polizia urbana ai fini dell’applicazione dell’ordine di allontanamento da parte dell’organo accertatore⁶⁴⁸;
- si interviene, in sede di conversione del decreto, in materia di divieto di accesso imposto dal questore ex art.10, commi 2 e 3 del d.l. 14/2017⁶⁴⁹. In particolare, si raddoppia nel massimo la durata della misura nell’ipotesi di c.d. Daspo urbano semplice (che passa da sei mesi a *dodici mesi*)⁶⁵⁰ e si raddoppia nel minimo la durata della misura nell’ipotesi di c.d. Daspo da recidiva (che, in seguito alla riforma, andrà da un minimo di *dodici mesi*, in luogo dei precedenti sei, ad un massimo di due anni)⁶⁵¹;
- sempre in sede di conversione ed intervenendo ancora una volta sull’art.10, comma 2 e 3 del d.l. 14/2017, si introducono *due nuove fattispecie incriminatrici* che sanzionano

⁶⁴⁸ Art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall’art.21, comma 1, lettere a) e b) del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁴⁹ Si noti come l’emendamento all’art. 21 del d.l. n.113/2018 concernente l’estensione della durata del divieto di accesso sia stato proposto dal Senatore del Partito Democratico, Vincenzo D’Arienzo, come si evince da “[Proposta di modifica n.21.6 al DDL n.840](http://www.senato.it/)”, sul sito del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/> (ultimo accesso, 10/12/2020).

⁶⁵⁰ Art.10, comma 2, del d.l. 14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall’art.21, comma 1 bis, del d.l. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018. Si ricorda che nell’ipotesi dell’art.10, comma 2, del d.l. 14/2017 (c.d Daspo urbano semplice) il divieto di accesso è disposto dal questore nel caso di reiterazione delle condotte di cui all’art.9, comma 1 e 2 del decreto e previa valutazione della pericolosità per la sicurezza della condotta tenuta dal soggetto.

⁶⁵¹ Art.10, comma 3, del d.l. 14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall’art.21, comma 1 bis, del d.l. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018. Si ricorda che nell’ipotesi dell’art.10, comma 3, del d.l. 14/2017 (c.d Daspo urbano da recidiva) il divieto di accesso è disposto dal questore nel caso di reiterazione delle condotte di cui all’art.9, comma 1 e 2, commesse da un soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni, per reati contro la persona o il patrimonio.

la trasgressione al provvedimento questorile. In particolare, si prevede la *pena dell'arresto da sei mesi ad un anno* nel caso di violazione del c.d. Daspo urbano semplice⁶⁵² e la *pena dell'arresto da un anno a due anni* nel caso di violazione del c.d. Daspo urbano da recidiva⁶⁵³.

Rispetto a tali modifiche risulta necessaria un'analisi puntuale delle stesse, alcune delle quali sono state già oggetto del vaglio da parte della Corte costituzionale. Infatti, l'introduzione dei *presidi sanitari* tra i luoghi in cui è possibile applicare l'ordine di allontanamento, giustificata da parte del Governo dall'esigenza di porre un argine alle aggressioni al personale sanitario, ha subito incontrato le critiche degli stessi "camicini bianchi": la Federazione degli Ordini dei medici evidenzia come la salute sia un diritto fondamentale che deve essere rispettato e come coloro che si recano al pronto soccorso non possano essere "cacciati con un Daspo"⁶⁵⁴; l'Associazione dei chirurghi ospedalieri denuncia come "non si possa scaricare sul personale sanitario, che peraltro rischierebbe di commettere omissione di soccorso, una problematica sociale"⁶⁵⁵. Proprio con riferimento a tale disposizione del decreto Salvini (art. 21, comma 1, lettera a) del d.l. 113/2018), le Regioni Emilia-Romagna; Toscana e Calabria promuovono una questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 e 32 della Costituzione, in particolare evidenziando come la misura dell'ordine di allontanamento dai presidi sanitari "si riveli del tutto irragionevole e sproporzionata", comprimendo il diritto alla salute di determinati soggetti che in alcuni casi possono essere particolarmente bisognosi di cure (come chi sia colto in stato di ubriachezza) ed in altri casi non hanno tenuto alcuna condotta che suggerisca una misura grave come l'allontanamento dalla struttura ospedaliera; inoltre si sottolinea la possibile violazione dell'art.117, comma 3 della Costituzione, essendo la tutela della salute materia di legislazione concorrente e comportando la norma in esame una indebita incidenza sulla competenza regionale relativa all'organizzazione dei servizi sanitari⁶⁵⁶. Tuttavia, la Consulta dichiara non fondate le questioni di legittimità di tale disposizione, essendone possibile una

⁶⁵² Art.10, comma 2, del d.l. 14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21 ter, comma 1, lettera a) del d.l. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁵³ Art.10, comma 3, del d.l. 14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21 ter, comma 1, lettera b) del d.l. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁵⁴ Michele Bocci, "[Daspo negli ospedali, il no dei medici](https://www.repubblica.it)", 4 ottobre 2018, sul sito online del quotidiano "La Repubblica", <https://www.repubblica.it>

⁶⁵⁵ Ibidem.

⁶⁵⁶ Corte Costituzionale, [sentenza n.195/2019](https://www.cortecostituzionale.it), decisione del 20 giugno 2019, deposito del 24 luglio 2019, pubblicata in G.U. il 31 luglio 2019, n.31, punto1 del *Ritenuto in fatto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>

interpretazione costituzionalmente orientata. In particolare, la Corte evidenzia come (i) “la norma in esame, perseguendo finalità di evitare turbative dell’ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia urbana può estendere l’applicazione del Daspo urbano, concerne la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza e appartiene quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art.117, comma 1, lettera h) della Cost.)”⁶⁵⁷; (ii) “l’art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell’atto. Una lettura di tale disposizione orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3 e 32 Cost.), comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l’accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione”⁶⁵⁸. La Corte è consapevole che la compatibilità con le esigenze di salute del destinatario non è prevista espressamente con riferimento al c.d. mini-Daspo (ex articoli 9 e 10, comma 1 del d.l. 14/2017), proprio per tale motivo evidenzia come la stessa interpretazione suddetta “può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima *ratio* sottesa all’una e all’altra misura, per delimitare l’ambito applicativo dell’ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso”⁶⁵⁹. Infine, conclude evidenziando come “in ogni caso la *persona che ricorre al presidio sanitario*, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), *non può essere allontanata*, né le può essere precluso l’accesso alla struttura, *essendo il diritto alla salute prevalente sull’esigenza di decoro dell’area* e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte – tutte sanzionate solo in via amministrativa – elencate nel comma 2 dell’art. 9 del d.l. n. 14 del 2017”⁶⁶⁰.

Venendo, ora, all’estensione della durata del divieto di accesso, non ci si può esimere dal constatare come, stante il raddoppio del termine massimo del c.d. Daspo urbano “semplice” (nuovo art.10, comma 2, del d.l. 14/2017), risulti ancora più ingiustificata la mancata previsione per tale ipotesi della convalida da parte dell’autorità giudiziaria del provvedimento questorile, che -invece- rimane ferma per il caso del c.d. Daspo “da recidiva”, anch’esso raddoppiato nel termine minimo (come si evince dal combinato

⁶⁵⁷ Ibidem, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁶⁵⁸ Ibidem.

⁶⁵⁹ Ibidem.

⁶⁶⁰ Ibidem.

disposto dell'art.10, comma 3 e 4 del d.l. 14/2017).

Infine, numerose perplessità suscita l'introduzione delle due nuove fattispecie incriminatrici nel caso di trasgressione del divieto di accesso semplice o da recidiva, imposto dal questore. Riservandoci una trattazione più completa nel prosieguo del presente lavoro, ci si limita in questa sede ad evidenziare come tali nuovi *reati contravvenzionali* possano non essere realmente conformi al canone di offensività ed ai principi di ragionevolezza e proporzionalità; con il rischio, peraltro, di alimentare la pericolosa area del diritto penale d'autore e della prevalenza del reato di pericolo sul reato di danno.

Tali riforme in tema di Daspo urbano non sono le uniche previste dal d.l. n.113/2018 che, in sede di conversione, introduce un nuovo art. 13 bis al d.l. 14/2017, rubricato "Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico intrattenimento"⁶⁶¹, ricalcando l'art.13 del medesimo decreto (c.d. "Daspo antispaccio") e rispetto al quale assume carattere residuale. In particolare, il nuovo art.13 bis prevede che:

- "fuori dai casi di cui all'art.13 [del d.l.14/2017]" il questore possa disporre, "*per ragioni di sicurezza*", il divieto di accesso nei locali pubblici o ad esercizi pubblici analoghi ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi ,nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per: (i) reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento; (ii) delitti non colposi contro la persona e il patrimonio; (iii) reati di produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope (ex art.73, DPR 309/1990)⁶⁶². Con riferimento a queste ultime due fattispecie delittuose sembra delinearsi un'ipotesi di c.d. "Daspo urbano fuori contesto", non essendovi un collegamento tra la commissione del fatto e la presenza dell'autore nei locali in cui gli è impedito l'accesso. Infatti, basandoci sull'interpretazione letterale della norma, emerge come il provvedimento del questore non sia emesso solo nei riguardi di chi compie dei reati in occasione di disordini presso i pubblici esercizi, con conseguente divieto di accesso negli stessi, ma anche nei confronti di chi commetta, in qualsiasi altro

⁶⁶¹ Art.13 bis del d.l. 14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁶² Art.13 bis, comma 1, del d.l. 14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

luogo, reati non colposi contro la persona e il patrimonio ovvero legati al traffico di sostanze stupefacenti;

- tale nuovo divieto di accesso, disposto dal questore, può essere limitato a specifiche fasce orarie e non può avere durata inferiore a sei mesi né superiore a due anni. Il divieto è disposto, con provvedimento motivato, individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto⁶⁶³. Inoltre, si prevede che tale tipologia di Daspo urbano possa essere disposta anche nei confronti di soggetti minorenni, che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età e, in tal caso, il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale⁶⁶⁴;
- il daspo urbano in oggetto, così come avviene per la misura di cui all'art.13 del d.l. 14/2017, può essere accompagnato da specifiche prescrizioni: il questore può prescrivere alle persone cui è notificato tale divieto di accesso di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificatamente indicato⁶⁶⁵. Solo in tal caso, trova applicazione l'art.6, commi 3 e 4, della legge n.401/1989⁶⁶⁶, ossia la convalida da parte dell'autorità giudiziaria del provvedimento del questore. Rispetto a quest'ultimo aspetto bisogna sottolineare due rilievi: (i) non si comprende come mai il legislatore del 2018 non abbia fatto riferimento, come avviene per il c.d. "Daspo antispaccio con prescrizioni" (art.13, comma 4, del d.l. 14/2017) anche all'art.6, comma 2 bis, della legge n.401/1989 ossia al fatto che la notifica del divieto di accesso debba contenere l'avviso che l'interessato ha la facoltà di presentare memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento; (ii) così come accade per l'ipotesi dell'art.13 del d.l. 14/2017, non si comprende la *ratio* della scelta di limitare la convalida da parte dell'autorità giudiziaria alle prescrizioni, aggiuntive al Daspo, e non anche all'ipotesi di "mero" divieto di accesso, che nella fattispecie in esame può raggiungere la durata di due anni. Ricordiamo, a riguardo, come tale decisione appare irragionevole anche alla luce del fatto

⁶⁶³ Art.13 bis, comma 2, del d.l. 14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁶⁴ Art.13 bis, comma 3, del d.l. 14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁶⁵ Art.13 bis, comma 4, del d.l. 14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁶⁶ Art.13 bis, comma 5, del d.l. 14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

che la convalida è, invece, prevista con riferimento al divieto di accesso ex art.10, comma 3, del d.l. 14/2017, che presenta il medesimo termine di durata massimo (ossia due anni);

- la violazione al suddetto divieto di accesso, infine, è punita con la *reclusione da sei mesi ad un anno* e, in via cumulativa, con la multa da 5.000 a 20.000 euro⁶⁶⁷. Si prevede, dunque, la configurazione, in caso di violazione del provvedimento del questore, di un *delitto* e non di un reato contravvenzionale, come invece previsto per le violazioni del Daspo urbano ex nuovo art.10, comma 2 e 3 del d.l. 14/2017.

Il nuovo art. 13 bis del d.l. 14/2017, come introdotto dal decreto Salvini, pone numerose questioni giuridiche connesse: (i) alla previsione del c.d. “Daspo fuori contesto”; (ii) alla mancata estensione, per le ipotesi di mero divieto di accesso, della convalida da parte dell’ autorità giudiziaria; (iii) al mancato rinvio, nell’ unica ipotesi in cui questa sia prevista tale convalida, all’ art.6, comma 2 bis, della legge n.401/1989, con il rischio di una violazione del diritto di difesa dell’ interessato. Tutte questioni che verranno analizzate in seguito. Peraltro, bisogna aggiungere come il d.l. 113/2018, sulla scia della nuova tipologia di c.d. “Daspo dai locali pubblici” (art.13 bis d.l. 14/2017), operi anche delle modifiche alla disciplina della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, prevedendo che l’ autorità giudiziaria debba “in ogni caso” impartire al soggetto interessato “di non accedere agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie”⁶⁶⁸. Anche tale disposizione verrà approfondita meglio nel prosieguo di tale lavoro.

Preme in questa sede, invece, evidenziare come la riforma della disciplina del Daspo urbano operata dal d.l. 113/2018, appaia del tutto disomogenea. Ciò è evidente constatando le eterogenee reazioni introdotte contro le diverse ipotesi di violazione al divieto di accesso disposto dal questore:

- nelle ipotesi di violazione del c.d. “Daspo semplice” e del c.d. “Daspo da recidiva” (ex art.10, comma 2 e 3 del d.l. 14/2017 come modificato dal decreto Salvini) la trasgressione

⁶⁶⁷ Art.13 bis, comma 6, del d.l. 14/2017, introdotto dall’ art. 21, comma 1-ter, del d.l. 113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁶⁸ Art. 8, comma 4, del decreto legislativo n.159/2011 come modificato dall’ art.21, comma 1 quater, del d.l. n.113/2018, come convertito con la legge n.132/2018.

è punita con dei *reati contravvenzionali*⁶⁶⁹, prevedendo l'*arresto*⁶⁷⁰, nel primo caso, fino ad 1 anno; nel secondo caso, fino a 2 anni;

- nelle ipotesi di violazione del c.d. “Daspo anti-spaccio” (art.13, comma 6, del d.l. 14/2017, sui cui non è intervenuto il decreto in esame), “salvo che il fatto costituisca reato”⁶⁷¹, la trasgressione rimane punita con la *sanzione amministrativa* al pagamento di una somma da 10 mila a 40.000 euro e la sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno;
- nelle ipotesi di violazione del nuovo divieto di accesso ex art.13 bis del d.l. 14/2017, l'inottemperanza integra un *delitto*, punito con la *reclusione*⁶⁷² fino ad un anno e la multa.

Alla luce di questo quadro, verrebbe davvero da domandarsi quale sia la *ratio* seguita dal legislatore nella previsione di tali reati contravvenzionali e delitti. Basti pensare che il soggetto condannato per lo spaccio di sostanze stupefacenti può andare incontro al Daspo urbano ex art.13 (che va da uno a cinque anni) del d.l. 14/2017 nel caso in cui il fatto sia commesso, ad esempio, *in locali pubblici* mentre andrà incontro al Daspo urbano ex art. 13 bis (che va dai sei mesi ad due anni) nel caso in cui il fatto sia commesso *in ogni altro luogo*. Il risultato è sempre il medesimo, ossia, vietare l'accesso al soggetto in determinati locali tuttavia, in caso di trasgressione al provvedimento del questore ex art.13, si va incontro ad una *sanzione amministrativa* o al massimo ad un reato contravvenzionale (in base alla clausola di salvezza penale “salvo che il fatto costituisca reato”) mentre, l'inottemperanza al divieto ex art.13 bis, configura un *delitto*. Eppure, nel primo caso, il termine massimo di durata del divieto di accesso è di gran lunga maggiore rispetto alla seconda ipotesi (cinque anni *versus* due anni), il che dovrebbe significare una presunzione di maggiore pericolosità del soggetto e, dunque, in caso di violazione del provvedimento

⁶⁶⁹ Si ricorda che l'art.39 del codice penale afferma “i reati si distinguono in delitti e contravvenzioni, secondo la diversa specie delle pene per essi rispettivamente stabilite da questo codice”. A riguardo, l'art. 17 del codice penale stabilisce che “le pene principali stabilite per i *delitti* sono l'ergastolo, la reclusione, la multa” (comma 1) mentre “le pene principali stabilite per le *contravvenzioni* sono l'arresto e l'ammenda” (comma 2). Una distinzione importante tra delitti e contravvenzioni risiede nell'elemento psicologico: salvo che la legge preveda espressamente una contravvenzione dolosa, tutte le contravvenzioni sono punibili sia se commesse con dolo sia se commesse con colpa (art. 42 e 43 c.p.).

⁶⁷⁰ L'art. 25 del codice penale prevede che “la pena dell'*arresto* si estende da cinque giorni a tre anni ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati [...], con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno”.

⁶⁷¹ Tale clausola di salvezza penale comporta che trovi applicazione l'art.650 c.p., che punisce con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità, dato per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica. Rispetto all'esame dell'art.13, comma 6, del d.l. n.14/2017 e del rapporto tra sanzione amministrativa ivi prevista e art.650 c.p. si rimanda all'analisi effettuata nel paragrafo 2.3.2. del presente capitolo.

⁶⁷² L'art. 23 del codice penale prevede che “la pena della *reclusione* si estende da quindici giorni a ventiquattro anni, ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno”.

questorile una reazione maggiore da parte dell'ordinamento. Beninteso che qui non si vuole assolutamente proporre la necessità di configurare come delitto l'inosservanza del Daspo urbano ex art.13, al contrario si vuole sottolineare la scompostezza di un intervento che, nell'intento di inasprire la normativa in esame attraendo nell'alveo penale condotte che possono essere anche prive di offensività, ha dato vita ad una emblematica forma di sciatteria legislativa.

In ogni caso, il complesso sistema del Daspo urbano, alla luce delle modifiche effettuate dal d.l. 113/2018, risulta delinarsi nel seguente modo:

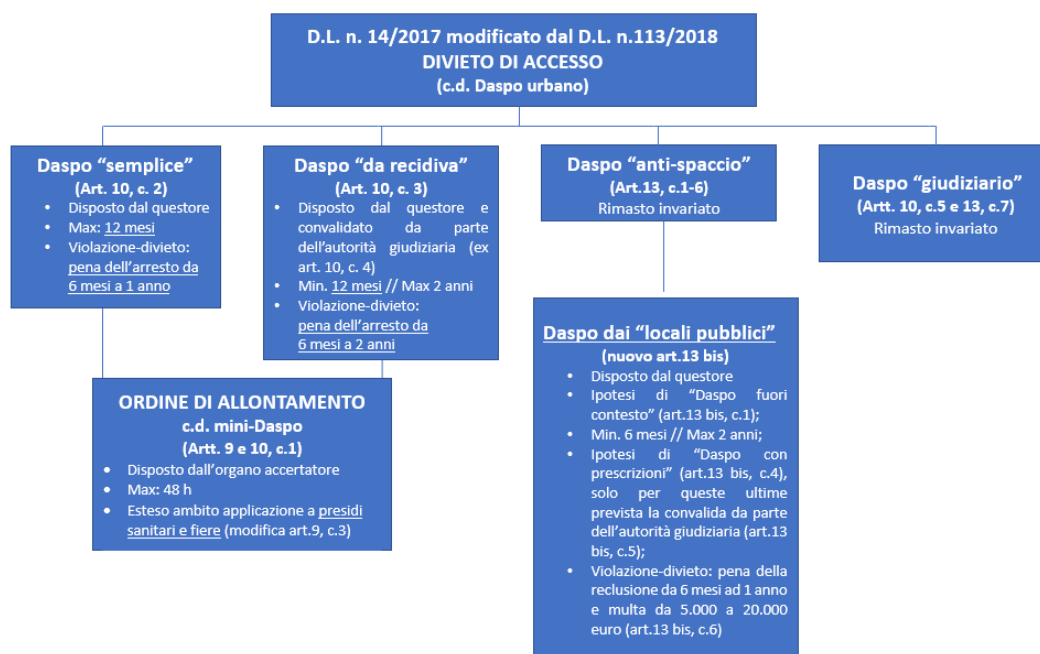


Figura 3 - Schema riassuntivo dell'architettura del Daspo urbano come modificato dal d.l. n. 113/2018

Tuttavia, i prefetti aggiungeranno un ulteriore livello di complessità a tale architettura del Daspo urbano, attraverso dei provvedimenti dalla dubbia costituzionalità che saranno avvalorati ed incentivati dallo stesso Ministero dell'Interno. La vicenda nasce da un'ordinanza del prefetto di Bologna, Matteo Piantedosi, del dicembre 2018 in cui, nelle more dell'emanazione del nuovo regolamento comunale di polizia municipale (ex art. 9, comma 3, del d.l. 14/2017), si dispone un *divieto di stazionamento*, della durata di sei mesi, in specifici luoghi del territorio urbano per alcuni soggetti che "ne impediscano l'accessibilità e la fruizione con comportamenti incompatibili con la vocazione e la

destinazione di tali aree”⁶⁷³. L’ordinanza continua affermando come saranno “ritenuti responsabili di tali comportamenti”: (i) i soggetti *denunciati* per reati in materia di stupefacenti; per reati contro la persona; per il reato di danneggiamento dei beni; (ii) i destinatari di *contestazioni* di violazioni della normativa che disciplina l’esercizio del commercio su aree pubbliche; (iii) chiunque, addirittura, sia *identificato in compagnia* di uno dei soggetti destinatari delle denunce o delle contestazioni suddette⁶⁷⁴. Infine, si prevede *l’ordine di allontanamento* dei trasgressori dalle aree indicate. Tale provvedimento del prefetto bolognese fa scuola e, ad esso, segue una ordinanza di identico contenuto (esclusi solo gli “accompagnatori” dei denunciati) del prefetto di Firenze, del 9 aprile 2019⁶⁷⁵. In entrambi i casi il potere prefettizio ad emanare tali atti è rinvenuto nell’art.2 del TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931), che consente al prefetto, “nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica”, di “adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica”. Tale norma è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta nella parte in cui “attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico”⁶⁷⁶. Andando ad analizzare i presunti requisiti di urgenza posti alla base delle ordinanze prefettizie di Bologna e di Firenze si evidenzia come essi siano stati ritrovati nella “prevenzione e contrasto delle fenomenologie di illegalità e *degrado*

⁶⁷³ Prefettura di Bologna, [“Ordinanza prefettizia ai sensi dell’art.2 TULPS finalizzata all’allontanamento di soggetti che impediscono l’accessibilità e la fruizione di aree pubbliche”](#), Protocollo n.3470 del 28 dicembre 2018, disponibile sul sito online della rivista “Questione Giustizia”, <https://www.questionegiustizia.it>. Si noti come del testo di tale provvedimento si fa riferimento a due precedenti ordinanze del prefetto di Bologna (la prima datata 7 dicembre 2017, la seconda 23 maggio 2018) avente il medesimo contenuto.

⁶⁷⁴ Ibidem.

⁶⁷⁵ Prefettura di Firenze, [“Provvedimento di divieto di stazionamento a persone dedite ad attività illegali e allontanamento dei trasgressori”](#), prot. n. 0052287 del 9 aprile 2019, disponibile sul sito istituzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Firenze, <http://www.prefettura.it>

⁶⁷⁶ Corte Costituzionale, [sentenza n.26/1961](#), punto 5 del *Considerato in diritto*, consultabile sul sito della rivista giuridica telematica “Consulta online”, <https://www.giurcost.org/>. La Corte Costituzionale, in tale sentenza, evidenzia come bisogna effettuare un distinguo tra materie coperte da riserva di legge assoluta e relativa: “nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), *non può concepirsi che nella materia stessa l’art. 2 permetta la emanazione di atti amministrativi* che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione. Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula “in base alla legge” o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di questo Collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell’art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la *legge ordinaria attribuisca all’Autorità amministrativa l’emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell’organo a cui il potere è stato attribuito*. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all’esercizio di tale potere”, Ibidem. Per approfondire la giurisprudenza riguardante l’art.2 del TULPS si rinvia a Alessandra Algostino, [“Sicurezza urbana, decoro delle smart city e poteri del prefetto”](#), 2019, nella rivista “Costituzionalismo”, Fac.1/2019, pp. 116-121, disponibile sul sito della suddetta rivista, <https://www.costituzionalismo.it/>

*urbano*⁶⁷⁷; nella necessità di “elevare la *percezione di sicurezza*”⁶⁷⁸; nel dare risposte tempestive in considerazione dei “consistenti *flussi turisti*”⁶⁷⁹. Trattasi di presupposti rispetto ai quali si può dubitare della reale rispondenza ai criteri di “grave necessità pubblica” necessari per l’emanazione dell’ordinanza prefettizia ma che sicuramente sono conformi a quella idea di sicurezza urbana che si ritrova nel d.l. n. 14/2017. Senonché tale normativa, anche come risultante dalle modifiche effettuate dal d.l. n.113/2018, attribuisce ai *regolamenti di polizia urbana* il potere di adottare divieti di stationamento per specifiche aree in cui troverà applicazione l’ordine di allontanamento (art.9, comma 3, del d.l. 14/2017) e al *questore* il potere di adottare il divieto di accesso (artt. 10, 13, 13 bis del d.l. 14/2017). Le ordinanze prefettizie bolognesi e fiorentine sembrano palesemente scavalcare tali poteri e, non a caso, hanno l’affermata funzione di “fungere da provvedimento-ponte verso l’emanazione dei regolamenti comunali”⁶⁸⁰. Tuttavia, non sfugge come, questi ultimi, siano il frutto di una discussione democratica in consiglio comunale e potrebbero avere un contenuto anche molto diverso rispetto a quello voluto dal prefetto, che opera da cinghia di trasmissione del Governo⁶⁸¹. Proprio l’Esecutivo sembra apprezzare le ordinanze prefettizie di Bologna e Firenze. Infatti, a distanza di pochi giorni dall’emanazione di quest’ultima, il Ministro dell’Interno, Salvini, adotta una direttiva rivolta ai prefetti in cui li sollecita ad utilizzare tale potere di ordinanza⁶⁸². In tale direttiva (c.d. sulle “zone rosse”) si afferma che, qualora i sindaci non utilizzino le possibilità offerte dal d.l. n.14/2017 (come modificato dal d.l. n.113/2018), ciò può giustificare il ricorso ai poteri di ordinanza prefettizi, in “funzione anti-degrado e contro le illegalità”, come “già sperimentato con successo” nel contesto bolognese e fiorentino⁶⁸³. Non si possono in questa sede indagare i rischi insiti nell’utilizzo di questo

⁶⁷⁷ Prefettura di Bologna, [“Ordinanza prefettizia ai sensi dell’art.2 TULPS finalizzata all’allontanamento di soggetti che impediscono l’accessibilità e la fruizione di aree pubbliche”](https://www.questionegiustizia.it), Protocollo n.3470 del 28 dicembre 2018, p. 3, disponibile sul sito online della rivista “Questione Giustizia”, <https://www.questionegiustizia.it>

⁶⁷⁸ Prefettura di Firenze, [“Provvedimento di divieto di stationamento a persone dedite ad attività illegali e allontanamento dei trasgressori”](http://www.prefettura.it), prot. n. 0052287 del 9 aprile 2019, p.1, disponibile sul sito istituzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Firenze, <http://www.prefettura.it>

⁶⁷⁹ Ibidem.

⁶⁸⁰ Carlo Ruga Riva, [“Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale Google Maps”](https://www.questionegiustizia.it), 13 giugno 2019, sul sito della rivista “Questione Giustizia”, <https://www.questionegiustizia.it>

⁶⁸¹ Ibidem.

⁶⁸² Ministero dell’Interno, [direttiva n.11001/118/7](https://www.interno.gov.it), avente ad oggetto: “Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro l’illegalità. Indirizzi operativi”, 17 aprile 2019, disponibile sul sito del Ministero dell’Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁶⁸³ Ibidem, pp. 3-4.

strumento di *soft law*⁶⁸⁴, preme però sottolineare come emerga “un accentramento dei poteri nella struttura che fa capo al responsabile del Viminale, con una restrizione dello spazio di intervento del sindaco, che, in ipotesi, potrebbe preferire un approccio ispirato all’inclusione piuttosto che alla criminalizzazione del disagio sociale e, dunque, non per incuria ma per scelta politica non adottare ordinanze sindacali in tema di ordine pubblico e provvedimenti di Daspo”⁶⁸⁵. In ogni caso, esaminando le ordinanze dei prefetti di Bologna e Firenze, non ci si può esimere dal palesare quantomeno dei dubbi sulla loro conformità ai principi dell’ordinamento giuridico e dei problemi di compatibilità con gli articoli 13, 16 e 23 della Costituzione e con la stessa CEDU, non a caso il giudice amministrativo è già intervenuto disponendo l’annullamento dell’ordinanza fiorentina⁶⁸⁶. Tali aspetti verranno meglio indagati quando ci si soffermerà sulle problematiche giuridiche connesse all’ordine di allontanamento ed al divieto di accesso, in cui si innesta anche questa particolare forma di Daspo prefettizio “in bianco”.

Su altri ambiti, proprio i poteri prefettizi sono al centro di due disposizioni del titolo II del d.l. n.113/2018 riguardanti la previsione di possibili “accordi” tra prefetti e organizzazioni maggiormente rappresentative dei titolari dei pubblici esercizi, ai fini della prevenzione di atti illegali o di pericoli per la sicurezza pubblica (art.21 bis)⁶⁸⁷ e,

⁶⁸⁴ “Atti come la direttiva in questione [direttiva Salvini sulle “zone rosse”] possiedono [...] una mera valenza interpretativa ovvero una forza derivante da una posizione di preminenza e di influenza nel contesto di rapporti gerarchicamente impostati; dal punto di vista del sistema delle fonti, non hanno, pur permanendo una certa oscurità in ordine alla loro qualificazione, un valore normativo o comunque sia giuridicamente vincolante. [...]. Si può scorgere nella *soft law* una fonte che, insinuandosi con la sua duttilità, il suo approccio “persuasivo”, la sua recezione immediata del *fatto*, la sua risposta rapida alle esigenze dei poteri dominanti, non solo occupa spazi lasciati vuoti dall’*hard law*, ma mira sempre più a sostituirsi ad esso, quando non ad instaurare con lo stesso un rapporto gerarchico. Ciò può concretizzare una violazione del principio di sovranità popolare, eludere la rappresentanza, precludere spazio alla discussione politica, rendere più difficoltosi il controllo e la tutela giurisdizionale; oltre che, come nel caso di specie, favorire un concentrazione di potere nell’esecutivo”, in Alessandra Algostino, [“Sicurezza urbana, decoro delle smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla direttiva Salvini sulle zone rosse ed alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa”](#), 2019, nella rivista “Costituzionalismo”, Fac.1/2019, pp. 111-112, disponibile sul sito della suddetta rivista, <https://www.costituzionalismo.it/>

⁶⁸⁵ Ibidem, p.114.

⁶⁸⁶ Tar Firenze (Toscana), sez.II, [sentenza n.823/2019](#), ud. 23 maggio 2019, depositata 4 giugno 2019, disponibile sul sito online della rivista “Questione Giustizia”, <https://www.questionegiustizia.it>

⁶⁸⁷ L’art.21 bis del d.l. n.113/2018, aggiunto in sede di conversione con la legge 132/2018, prevede in particolare che: possano essere sottoscritti, tra prefetto ed organizzazioni maggiormente rappresentative dei titolari dei pubblici esercizi, specifici “accordi”, al fine di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, all’interno o nelle immediate vicinanze di tali attività (comma 1). Tali accordi sono adottati localmente, sentita la Conferenza stato-città (comma 2); inoltre l’adesione e l’osservanza degli stessi da parte dei gestori degli esercizi pubblici sono valutabili, questa volta dal questore, ai fini della sospensione e della revoca della licenza ex art.100 TULPS (comma 3). Per un approfondimento della disposizione si rimanda a Giuseppe Amato, “Daspo urbano implementato e più divieti di accesso”, 12 gennaio 2019, sulla rivista “Guida al Diritto”, settimanale di documentazione giuridica del “*Sole 24 h*”, Fasc. n.4/2019.

nell'ambito della disciplina sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose, l'attribuzione al prefetto -in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite- della facoltà di imporre l'adozione di determinati atti agli enti locali entro un termine prefissato, alla scadenza del quale si attiva un procedimento sostitutivo (art.28)⁶⁸⁸. Non si ha la possibilità di soffermarsi oltre su tali norme, se non per segnalare che entrambe sono state dichiarate incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n.195/2019⁶⁸⁹. Preme, invece, in questa sede soffermarsi brevemente su ulteriori disposizioni previste nel titolo II del d.l. n. 113/2018 e riguardanti strettamente l'ambito della sicurezza urbana, con interventi che inaspriscono, in alcuni casi, degli ambiti già normati dal decreto Minniti. Si tratta di norme che appaiano finalizzate a: (i) una *repressione del dissenso*, come nel caso della reintroduzione del reato di blocco stradale

⁶⁸⁸ L'art.28, comma 1, del d.l. n. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018, apporta delle modifiche all'art.143, rubricato "Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamenti di tipo mafioso o similari. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti", del d.lgs. n.267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), aggiungendo un nuovo comma 7-bis che prevede: "nell'ipotesi di cui al comma 7 [ossia nell'ipotesi di insussistenza del presupposto per lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale (art.143, comma 1) ovvero per l'adozione di provvedimenti, correttivi dell'azione dell'ente e sanzionatori, in senso lato, dei dipendenti coinvolti nell'infiltrazione di tipo mafioso (art.143, comma 5)], qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci".

⁶⁸⁹ Corte Costituzionale, [sentenza n.195/2019](#), decisione del 20 giugno 2019, deposito del 24 luglio 2019, pubblicata in G.U. il 31 luglio 2019, n.31. In particolare, la Consulta: (i) in seguito ad un ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna, ha *dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.21 bis, comma 2*, del d.l. n.113/2018 nella parte in cui prevede "sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali" anziché "sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città ed autonomie locali". A riguardo la Corte evidenzia come l'illegittimità della disposizione deriva dal mancato coinvolgimento delle Regioni. Infatti, pur essendo l'oggetto di tali accordi "ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.)" punto 7 del *Considerato in diritto*; (ii) in seguito ad un ricorso presentato dalla Regione Umbria, ha *dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.28, comma 1*, del d.l. n. 113/2018 evidenziando come tale disposizione ha disegnato "un potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem*, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali", punto 10 del *Considerato in diritto*. Sentenza disponibile sul sito istituzionale della "Corte Costituzionale", <https://www.cortecostituzionale.it>. Per un commento a tale sentenza si rimanda a Bruno De Maria, "La Corte sul decreto sicurezza, tra nuove configurazioni della ridondanza e limitazioni ai Daspo urbani", nella rivista "Giurisprudenza Costituzionale", fasc.4/2019, p.2265C.

ex art.23 del decreto; (ii) una ulteriore *criminalizzazione del disagio sociale*, si veda la reintroduzione del reato di accattonaggio ex art.21 quater del decreto e le modifiche alla disciplina delle occupazioni di immobili prevista nel capo III del titolo II; (iii) una “militarizzazione” degli agenti della polizia locale con la possibilità di utilizzare delle armi ad impulso elettrico (c.d. *taser*) ex art.19 del decreto⁶⁹⁰.

Partendo dalla reintroduzione del reato di blocco stradale, bisogna evidenziare come la fattispecie di impedimento e ostacolo alla libera circolazione in strada ordinaria o ferrata era stata introdotta nel 1948, su iniziativa del Ministro dell’Interno Scelba, e punita con la reclusione da uno a sei anni, raddoppiata nel caso in cui il fatto fosse commesso da più persone o se commesso usando violenza⁶⁹¹. Nella consapevolezza che tale reato avesse la principale funzione di colpire comportamenti collettivi di protesta, frutto di vicende sociali, e data anche “l’insostenibile gravità della pena edittale”⁶⁹², il delitto in questione è stato introdotto in quasi tutti i provvedimenti di amnistia varati nel corso degli anni (1968; 1970; 1981; 1986; 1990). Nel 1999 si è poi giunti a depenalizzare il reato di blocco di strada ordinaria e ferrata, punendolo con una sanzione amministrativa pecuniaria⁶⁹³, l’intento affermato dal legislatore dell’epoca era quello di escludere la rilevanza penale

⁶⁹⁰ L’art.19 del d.l n.113/2018, come modificato dalla legge di conversione n.132/2018, è diretto a consentire alla polizia locale di utilizzare, in via sperimentale e per un periodo di 6 mesi, “armi comuni ad impulsi elettrici” (c.d. *taser*). In esito alla sperimentazione, i comuni potranno deliberare, con proprio regolamento, di assegnare in dotazione effettiva di reparto dette armi. La norma specifica che i comuni interessati alla sperimentazione sono quelli capoluogo di provincia o che abbiano una popolazione superiore ai 100.000 abitanti o rientrino nei parametri “connessi alle caratteristiche socioeconomiche, alla classe demografica, all’afflusso turistico e agli indici di delittuosità”, definiti con decreto del Ministro dell’Interno, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Bisogna evidenziare come la sperimentazione del taser fosse già partita nel marzo 2018, con una nota che la Direzione Anticrimine del Ministero dell’Interno aveva inviato a 6 questure italiane di grandi metropoli, come denunciato dall’associazione Antigone, “[Pistola Taser. L’interrogazione al Ministro dell’Interno](http://www.antigone.it)”, 2 maggio 2018, sul sito online dell’associazione, <http://www.antigone.it> Sull’estensione dell’utilizzo del *taser*, effettuata con il d.l. n.113/2018, ha espresso notevoli perplessità il Garante dei detenuti (in “[Parere sul d.l. n.113/2018](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)”, pp.17-18, 15 ottobre 2018, sul sito istituzionale del Garante, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>) e l’associazione Antigone ha promosso una campagna per chiedere ai comuni di non avviare tali sperimentazioni (in “[Pistola taser alla polizia locale. Antigone scrive ai sindaci per chiedergli di opporsi](http://www.antigone.it)”, 28 dicembre 2018, sul sito dell’associazione <http://www.antigone.it>). Nel luglio 2020 il Ministro dell’Interno, Lamorgese, ha temporaneamente sospeso la sperimentazione del *taser*; in Sacha Malgeri, “[Il Viminale blocca i taser: non hanno superato le prove balistiche](http://www.huffingtonpost.it)”, 23 luglio 2020, sul sito del giornale “*Huffington Post*”, www.huffingtonpost.it

⁶⁹¹ Testo originario dell’art.1, commi 1 e 3, del d.lgs. n.66/1948.

⁶⁹² Così viene affermato nella [relazione illustrativa al disegno di legge n.2528 del febbraio 1996](https://www.senato.it). Tale disegno di legge promosso da alcuni senatori (Gallo, Serri, Rossi ed altri), puntava a modificare l’art.1 del d.lgs. n.66/1948 ma non divenne mai legge. Il testo del disegno di legge è disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

⁶⁹³ Art.1 e 1 bis del d.lgs n.66/1948, rispettivamente modificato ed introdotto dall’art.17 del d.lgs n.507/1999. Si evidenzia si depenalizzi il reato di blocco di strada ordinaria o ferrata, ad eccezione dell’abbandono o del deposito di congegni o altri oggetti in strada ferrata ex nuovo art.1 del d.lgs. n.66/1948.

di condotte “ritenute di minor disvalore anche perché frequentemente connesse a manifestazioni dai risvolti sociali”⁶⁹⁴. Tale nuova formulazione è rimasta inalterata fino alla riforma in oggetto: l’art.23 del d.l. n.113/2018 modifica l’art.1 del d.lgs. n.66/1948 prevedendo che il blocco di strada ordinaria o ferrata, che avvenga tramite “congegni o altri oggetti”, sia punito con la reclusione da uno a sei anni. Tale pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone o usando violenza o minaccia alle persone o alle cose⁶⁹⁵. Inoltre, secondo una disposizione aggiunta solo in sede di conversione per tentare di mitigare gli aspetti altamente repressivi della normativa, si è previsto che il blocco di strada ordinaria che avvenga solo tramite “il proprio corpo” sia punito con la sanzione amministrativa al pagamento di una somma da 1.000 a 4.000 euro, sanzione che si applica anche ai promotori e agli organizzatori⁶⁹⁶. Con tali modifiche si ritorna, dunque, ad una normativa dalla severità “scelbiana”, che colpisce una forma tradizionale con cui si manifesta il dissenso sociale ossia il c.d. picchettaggio stradale, attraverso la previsione di pene dai massimi edittali sproporzionati. Ma vi è di più poiché, tramite una modifica al T.U. dell’immigrazione, sempre l’art.23 del d.l. n. 113/2018 introduce il nuovo delitto di blocco di strada ordinaria o ferrata nel catalogo dei reati ostativi alla cui condanna definitiva consegue la mancata concessione allo straniero del visto di ingresso in Italia⁶⁹⁷. Una norma quest’ultima che sembra chiaramente indirizzata a depotenziare le proteste che, in questi anni, i migranti hanno saputo mettere in campo per rivendicare dignità e diritti. Non a caso, autorevoli autori hanno evidenziato come la *ratio* sottesa a tale nuovo reato sia quella di “reprimere il dissenso”, essendo il blocco stradale uno strumento attraverso il quale sono espressi il disagio sociale e il conflitto nel mondo del lavoro⁶⁹⁸. Forme di protesta “strettamente correlate all’esercizio di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, come lo sciopero (art.40 Cost); la riunione (art.17 Cost.); la manifestazione del pensiero (art.21 Cost). Il dissenso è coesistente alla democrazia: di ciò non può non tener conto il legislatore quando bilancia sue manifestazioni, anche

⁶⁹⁴ [Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n.507/1999](#), p.73, consultabile sul sito del portale “Finanza e Fisco”, www.finanzaefisco.it, ultimo accesso il 31/12/2020.

⁶⁹⁵ Art.1 del d.lgs. n.66/1948 come modificato dall’art.23, comma 1, lettera a) del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁹⁶ Art.1 bis del d.lgs n.66/1948 come modificato dall’art.23, comma 1, lettera a) del d.l. n. 113/2018, aggiunto in sede di conversione con la legge n.132/2018.

⁶⁹⁷ Art.4, comma 3, del d.lgs. n.286/1998, come modificato dall’art.23, comma 2, del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁶⁹⁸ Alessandra Algostino, “[Il decreto sicurezza-immigrazione: estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza](#)”, nella rivista “Costituzionalismo”, Fasc.2/2018, p.193, disponibile sul sito della rivista, <https://www.costituzionalismo.it>

radicali, con altri interessi [...]. Il ricorso allo strumento penale in tali contesti indica una involuzione autoritaria dello Stato”⁶⁹⁹.

All’interno degli interventi diretti a criminalizzare il disagio sociale si inseriscono le norme del capo III (art. 30-31 ter), titolo II, del d.l. n.113/2018, interamente dedicato a riscrivere la disciplina dell’occupazione arbitraria di immobili. In particolare, si modifica completamente l’art.633 del c.p. riguardante il reato di invasione di terreni o edifici, prevedendo che⁷⁰⁰:

- “chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la *reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 103 a euro 1032*” (nuovo art.633, comma 1). Si ricorda che la previgente formulazione prevedeva per tale reato la pena alla reclusione fino a due anni o, *in alternativa*, la multa fino a lire 10.000;
- “si applica la pena della *reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2064* e si procede d’ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata” (nuovo art.633, comma 2). La disposizione nel testo previgente prevedeva che si applicassero congiuntamente le pene della reclusione fino a due anni e della multa se il fatto fosse commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persone, anche senza armi. Si noti come l’innalzamento del massimo edittale (fino a quattro anni) consente di adottare, in tali ipotesi, la misura precautelare dell’arresto facoltativo in flagranza (art.381, comma 1, c.p.p.) e le misure cautelari personali diverse dalla custodia cautelare (artt.280, comma 1 e 287 c.p.p.);
- “se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata” (nuovo art.633, comma 3). In questo caso si introduce, *ex novo*, una nuova circostanza aggravante.

Ancora una volta, ciò che sorprende è la previsione di minimi e massimi edittali totalmente sproporzionati rispetto a dei reati che, come evidenziato dal Garante dei Detenuti, sono “riferibili a comportamenti sociali diffusi spesso determinati da disagio

⁶⁹⁹ Ibidem, pp.193-194.

⁷⁰⁰ Art.633 del codice penale, come modificato dall’art.30 del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

sociale”⁷⁰¹. Tuttavia, l’Esecutivo non sembra voler cogliere le ragioni sociali che spesso spingono a dar vita ad occupazioni di immobili, preferendo affrontare tale questione solo in termini aspramente repressivi. Ciò è evidente anche analizzando le ulteriori norme di tale capo III, in particolare l’art.31 del d.l. n.113/2018, attraverso una modifica al codice di procedura penale, inserisce tra i reati in relazione ai quali possono essere disposte le intercettazioni telefoniche anche la fattispecie aggravata del delitto di invasione di edifici o terreni (ossia il nuovo art.633, comma 2, c.p.)⁷⁰², all’asserito scopo “di potenziare le risorse investigative e ampliare le opzioni giudiziarie nei confronti di *organizzatori e promotori delle occupazioni abusive non di rado espressione di interessi occulti, di matrice non solo politico-ideologica, ma anche criminale*”⁷⁰³. Inoltre, in sede di conversione, sono stati inseriti due nuovi articoli in tale capo III: l’art. 31 bis che, intervenendo sempre sul codice di procedura penale, esclude che la misura degli arresti domiciliari possa essere eseguita presso un immobile occupato abusivamente⁷⁰⁴ e l’art.31 ter del decreto che riscrive completamente l’art.11 del d.l. 14/2017 in materia di contrasto alle occupazioni abusive⁷⁰⁵. Rispetto a quest’ultima disposizione viene meno la ricerca di un equilibrio tra l’istanza di ripristino della legalità ed esigenza di tutela delle fragilità e degli aventi diritto, preferendo dare prevalenza al primo aspetto. Infatti, si danno maggiori poteri al prefetto nell’esecuzione degli sgomberi delle occupazioni abitative, limitando il coinvolgimento preliminare di regioni ed enti locali. In particolare, la regola generale diviene quella che il prefetto provveda immediatamente all’esecuzione degli sgomberi, venendo meno ogni riferimento, previsto originariamente nell’art.11 del d.l.14/2017, alla “tutela dei nuclei familiari in situazione di disagio economico e sociale” e alla necessaria predisposizione dei livelli assistenziali da garantire agli aventi diritto⁷⁰⁶. Regola eccezionale è che il prefetto, quando ritenga che siano presenti delle “situazioni di fragilità” tra gli occupanti, prima di procedere allo sgombero istituisca una cabina di

⁷⁰¹ Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, “[Parere sul d.l. n.113/2018](#)”, 15 ottobre 2018, p.18, sul sito istituzionale del Garante, www.garantenazionaleprivatiliberta.it

⁷⁰² Art.266, comma 1, lettera f) del c.p.p., come modificato dall’art.31, comma 1, del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁷⁰³ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.113/2018, 4 ottobre 2018, p.22, sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/>

⁷⁰⁴ Art.284, comma 1-ter, del c.p.p., aggiunto dall’art.31 bis del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

⁷⁰⁵ Art.11 del d.l. 14/2017 come modificato dall’art.31 ter del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

⁷⁰⁶ Art.11, commi 2 e 3, del d.l.14/2017 come modificato dall’art.31 ter del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

regia⁷⁰⁷. Quest'ultima, composta dai rappresentanti della regione e degli enti locali, ha compiti limitati nel tempo e nei contenuti. Infatti, potranno essere individuate delle misure "emergenziali" per i soggetti ritenuti vulnerabili e, in ogni caso, i lavori della cabina di regia dovranno essere conclusi entro 90 giorni⁷⁰⁸. Alla scadenza di tale termine potrà essere adottato un provvedimento di differimento dell'esecuzione dello sgombero per un periodo non superiore ad un anno⁷⁰⁹.

Si tratta di provvedimenti altamente repressivi che sottendono, come evidenziato, una scelta politica precisa: quella di trattare delle questioni sociali importanti, come -nel caso di specie- l'emergenza abitativa, esclusivamente come un problema di ordine pubblico. Ulteriore espressione di questa tendenza è la riesumazione del delitto di "esercizio molesto dell'accattonaggio". L'art.21 quater, introdotto in sede di conversione, prevede un nuovo art.669 bis al c.p. che così dispone "salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà è punito con la pena dell'arresto da tre a sei mese con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. È sempre disposto il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento"⁷¹⁰. Dunque, il mendicante che è già configurato come possibile destinatario del Daspo urbano, diviene anche soggetto ad una specifica fattispecie penale. Giova ricordare che la Corte costituzionale, nella sentenza n.519/1995⁷¹¹, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.670 c.p., comma 1, che puniva con l'arresto fino a 3 mesi chiunque andasse a mendicare in "luogo pubblico o aperto al pubblico". In questa sede la Consulta aveva censurato solo la disposizione riguardante la mendicizia non invasiva, facendo salvo l'art.670 c.p., comma 2, che puniva con l'arresto fino a 6 mesi l'accattonaggio che avveniva "in modo ripugnante o vessatorio, ovvero dissimulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per

⁷⁰⁷ Art.11, comma 3.1, del d.l.14/2017, aggiunti dall'art.31 ter del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

⁷⁰⁸ Ibidem.

⁷⁰⁹ Art.11, commi 3.2. e 3.3., del d.l.14/2017, aggiunti dall'art.31 ter del d.l. n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018.

⁷¹⁰ Art.699 bis c.p., rubricato "Esercizio molesto dell'accattonaggio", introdotto dall'art.21 quater del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018. Si noti come l'art.21 quinquies del d.l. n.113/2018, come modificato dalla legge di conversione n.132/2018 introduce la fattispecie di "organizzazione dell'accattonaggio", attraverso l'aggiunta all'art.660 octies del codice penale di un secondo comma, che così dispone: "Chiunque organizza l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la reclusione da uno a tre anni".

⁷¹¹ Corte costituzionale, [sentenza n.519/1995](#), depositata il 28 dicembre 1995, disponibile sul sito del portale "Consulta Online", www.giurcost.org (ultimo accesso 02/01/2021).

destare l'altrui pietà". Tuttavia, anche quest'ultima disposizione era stata abrogata nel 1994⁷¹². Il ritorno del reato di accattonaggio molesto desta numerose preoccupazioni, in termini di simbolismo repressivo e violazione dei principi di proporzionalità-ragionevolezza in ambito penale. Desta numerose preoccupazioni anche rispetto ad una tendenza cultura ad avvalorare forme di criminalizzazione del disagio sociale. D'altronde come lucidamente evidenziava la Consulta nella sentenza sopramenzionata: "gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo non si può non cogliere con preoccupata inquietudine *l'affiorare di tendenze*, o anche soltanto tentazioni, volte a *'nascondere' la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli*. [...]. Ma la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo imminente per una ordinata convivenza, e la società civile consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere, e la loro regola, dal valore costituzionale della solidarietà"⁷¹³. Solo un'involuzione della coscienza sociale e di quella giuridica può portare alla stigmatizzazione della povertà ed alla prevalenza di un diritto penale d'autore che considera il mendicante un pericolo in quanto tale.

L'impianto complessivo del d.l. n.113/2018 conferma, dunque, un inasprimento delle tendenze repressive e securitarie già emerse in precedenti decreti sicurezza, da Maroni a Minniti. Tendenze che assumono, con il provvedimento in esame, nuovo vigore e che sono icasticamente riassunte, da autorevole dottrina, con le metafore del "*confine*" e del "*confino*", indicando con il primo l'esclusione dello straniero e con il secondo la repressione dei "soggetti pericolosi"⁷¹⁴. Questi ultimi sono identificati in una pluralità di individui: senzatetto, prostitute, manifestanti, accattoni, lavavetri, parcheggiatori abusivi⁷¹⁵ che vanno contrastati anche con strumenti limitativi della libertà, "secondo una

⁷¹² Art.670, comma 2, del c.p., abrogato dall'art.13 del d.lgs. n.480/1994.

⁷¹³ Corte Costituzionale, [sentenza n.519/1995](#), depositata il 28 dicembre 1995, punto 3 dei *Considerato in diritto*, disponibile sul sito del portale "Consulta Online", www.giurcost.org (ultimo accesso 02/01/2021).

⁷¹⁴ Lucia Riscato, "[Il confine ed il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del decreto sicurezza](#)", 31 gennaio 2019, nella rivista "Diritto penale e processo", n.1/2019, pp.15-20, disponibile online sul sito del portale "il Quotidiano Giuridico", <https://www.quotidianogiuridico.it>

⁷¹⁵ Si noti come l'art.21 sexies del d.l. n.113/2018, aggiunto con la legge di conversione n.132/2018, interviene anche sulla disciplina dell'esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore, modificando il comma 15 bis dell'art.7 del Codice della Strada (d.lgs. n.285/1992), che attualmente prevede: "salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano senza autorizzazioni, anche avvalendosi di altre persone ovvero determinando altri ad esercitare senza autorizzazione l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono

pericolosa equazione che fonda l'intervento penale sullo stile di vita; contro gli oziosi ed i vagabondi si giustifica l'attivazione dello <<jus terribile>>, perché soggetti socialmente pericolosi⁷¹⁶.

Data la "durezza" di tale normativa, non sorprende che le reazioni al d.l. n.113/2018 siano state molteplici e variegate. Sicuramente, come visto, considerata l'importante compressione dei diritti dei migranti, quest'ambito del decreto è stato quello più ampiamente criticato da più parti⁷¹⁷, compresi gli stessi sindaci. Diversamente, sul lato sicurezza, l'Anci esprime un generale apprezzamento per le previsioni del decreto, in particolare rispetto all'inasprimento del Daspo urbano e all'introduzione di una sanzione penale per i parcheggiatori abusivi⁷¹⁸. Sempre sul versante istituzionale, si registra la forte presa di posizione di cinque regioni, che decidono di intraprendere la strada dei ricorsi alla Corte costituzionale contro alcune disposizioni del d.l. n.113/2018, comprese quelle in materia di sicurezza⁷¹⁹. In ogni caso, sul fronte della dialettica parlamentare, si evidenzia come l'opposizione di centro-sinistra (PD e Leu) sia compatta nel contrastare

puniti con la sanzione amministrativa da euro 771 ad euro 3.101". [precedentemente la sanzione andava da 1.000 a 3.500 euro]. "Se nell'attività sono impiegati minori o se il soggetto è già stato sanzionato per la medesima violazione con provvedimento definitivo, si applica la pena dell'arresto da 6 mesi ad 1 anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro" [in precedenza, per tali casi, si prevedeva solo il raddoppio della sanzione amministrativa. Per degli spunti critici su tale disposizione si rimanda a Lucia Risicato, ["Il confine ed il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del decreto sicurezza"](#), 31 gennaio 2019, nella rivista "Diritto penale e processo", n.1/2019, disponibile online sul sito del portale "il Quotidiano Giuridico", <https://www.quotidianogiuridico.it>

⁷¹⁶ Mariangela Telesca, ["La riesumazione dell'accattonaggio. Ovvero il continuum tra legislazione fascista e pacchetti sicurezza"](#), nella rivista "Costituzionalismo", fasc.1/2019, p.65, sul sito online della rivista, <https://www.costituzionalismo.it>

⁷¹⁷ Si noti come lo stesso Presidente della Repubblica, Mattarella, emanando il decreto legge n.113/2018 aveva, contestualmente, inviato una lettera al Presidente del Consiglio, Conte, in cui avvertiva che, nella materia dell'immigrazione, vi fosse la necessità di mantenere "fermi gli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato" ed, in particolare, quanto disposto dall'art.10 della Costituzione; in Presidenza della Repubblica, ["Decreto sicurezza ed immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte"](#), 4 ottobre 2018, sul sito istituzionale del Quirinale, <https://www.quirinale.it>

⁷¹⁸ Anci, ["Audizione presso la Camera dei Deputati"](#), nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C.1346, di conversione in legge del d.l. n.113/2018, 19 novembre 2018, pp.2-5, disponibile sul sito online dell'Anci, <http://www.anci.it>

⁷¹⁹ Le regioni Umbria (r.r. 10/2019), Emilia-Romagna (r.r. 11/2019), Marche (r.r. 13/2019), Toscana (r.r. 17/2019) e Calabria (r.r. 18/2019) hanno proposto un ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale rispetto ad alcune norme del d.l. n. 113/2018 riguardanti sia il tema dell'immigrazione (art.1 sull'abolizione della protezione umanitari; art.12 riguardante l'esclusione dei richiedenti asilo dal sistema Sprar; art.13 riguardante l'eliminazione della possibilità per i richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe) sia il tema della sicurezza (art.21 estensione del Daspo urbano ai presidi sanitari; art.21 bis rispetto agli accordi tra prefetto ed esercenti; art.28 concernenti i poteri sostitutivi del prefetto). Tali ricorsi sono stati suddivisi dalla Corte costituzionale per omogeneità di tematiche. La Consulta si è pronunciata con la sentenza n.194/2019 sulle questioni attinenti alle tematiche dell'immigrazione e con la sentenza n.195/2019 sulle questioni riguardanti la sicurezza pubblica. Per approfondimenti si rimanda a Carlo Padula, ["Le decisioni della Corte costituzionale nel 2019 sul decreto sicurezza"](#), 29 agosto 2019, sul sito del portale "Forum di Quaderni Costituzionali", <http://www.forumcostituzionale.it>

le disposizioni del decreto, votando contro la sua conversione e denunciando come le norme introdotte andranno a creare un “esercito di invisibili”⁷²⁰. Il centro-destra, pur votando contro la fiducia che il Governo ha posto sul provvedimento⁷²¹, esprimerà voto favorevole alla sua conversione alla Camera⁷²². Nel M5S, invece, si registrano alcuni “voti ribelli”, dell’area facente capo a Roberto Fico, con quattordici deputati del Movimento che decidono di non partecipare alla votazione finale⁷²³. Per quanto concerne il mondo dei sindacati di polizia, la Silp-Cgil bolla il decreto sicurezza come “propaganda elettorale” che rischia di alimentare fortemente i conflitti sociali con implicazioni non indifferenti per gli operatori di polizia⁷²⁴; di parere completamente diverso è il sindacato SAP che esprime forte apprezzamento per l’operato del Governo⁷²⁵. L’Associazione Nazionale Magistrati critica, invece, la reintroduzione del reato di accattonaggio e la criminalizzazione dei parcheggiatori abusivi⁷²⁶; la Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (CILD) evidenzia come alle domande sociali (abitative, sanitarie, economiche) si risponda con strumenti repressivi che alimenteranno le tensioni sociali⁷²⁷; Carla Nespolo presidente nazionale dell’ANPI utilizza parole durissime evidenziando come “con l’approvazione del decreto sicurezza, si stravolge di fatto la Costituzione e l’Italia entra nell’incubo dell’*apartheid* giuridico”⁷²⁸. Ancora una volta, tali appelli della società civile sono destinati a rimanere inascoltati: il primo dicembre 2018 il decreto sicurezza diviene legge.

⁷²⁰ Alberto Custodero, [“Il decreto sicurezza è legge. Il PD: crea invisibili. E i deputati dem indossano maschere bianche”](https://www.repubblica.it), 28 novembre 2018, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁷²¹ Open Polis, [“Votazione Fiducia decreto sicurezza-Camera”](https://www.openpolis.it/), seduta n.91 del 27 novembre 2018, rispetto alla quale Forza Italia (con 98 voti) e Fratelli d’Italia (con 29 voti) si esprimono contrariamente alla fiducia sul provvedimento, disponibile sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁷²² Open Polis, [“Votazione conversione in legge d.l. n.113/2018-Camera”](https://www.openpolis.it/), seduta n.92 del 28 novembre 2018, rispetto alla quale Forza Italia (con 68 voti) e Fratelli d’Italia (con 24 voti) esprimeranno parere favorevole alla conversione in legge del d.l. n.113/2018, disponibile sul sito online di “Open Polis”, <https://www.openpolis.it/>

⁷²³ Alberto Custodero, [“Il decreto sicurezza è legge. Il PD: crea invisibili. E i deputati dem indossano maschere bianche”](https://www.repubblica.it), 28 novembre 2018, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

⁷²⁴ AGI, [“D.l. Sicurezza: Tiszone \(Silp-Cgil\), strumento propaganda elettorale”](https://www.silpcgil.it), 9 gennaio 2019, disponibile sul sito del sindacato “Silp-Cgil”, <https://www.silpcgil.it>

⁷²⁵ SAP, [“Decreto sicurezza”](https://www.sap-nazionale.org), 10 dicembre 2018, sul sito del sindacato “SAP”, <https://www.sap-nazionale.org>

⁷²⁶ Associazione Nazionale Magistrati (ANM), [“Parere sul decreto legge n.113/2018”](https://www.associazionemagistrati.it), 25 novembre 2018, pp.28-31, disponibile sul sito online dell’associazione, <https://www.associazionemagistrati.it>

⁷²⁷ CILD, [“Audizione informale Senato della Repubblica”](https://cild.eu) del disegno di legge n.840 di conversione del d.l. n.113/2018, 15 ottobre 2018, p.1, disponibile sul sito dell’associazione, <https://cild.eu>

⁷²⁸ Alberto Custodero, [“Decreto sicurezza, ANPI: stravolta la Costituzione, resistenza civile”](https://www.repubblica.it), 29 novembre 2019, sul sito online del quotidiano “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it>

Tuttavia, le sorprese da parte dell'Esecutivo giallo-verde non sono terminate. Nel maggio del 2019, a pochi mesi dall'approvazione del primo decreto sicurezza ed a pochi giorni da alcuni importanti appuntamenti elettorali⁷²⁹, il Ministro dell'Interno, Salvini, propone un ulteriore decreto-legge in tema di immigrazione ed ordine pubblico⁷³⁰. Il d.l. n.53/2019⁷³¹ (c.d. decreto sicurezza bis) nasce, in particolare, dalla volontà del Ministro dell'Interno di operare una ulteriore stretta sui salvataggi in mare dei migranti⁷³² ma non risparmia un ulteriore potenziamento del Daspo sportivo⁷³³; duri provvedimenti in tema di repressione del dissenso ed anche un ritocco alla disciplina del Daspo urbano. Rispetto a quest'ultimo profilo, bisogna evidenziare come l'art.16 bis del d.l. 53/2019, aggiunto in sede di conversione, modifichi l'art.9, comma 2, del d.l. 14/2017 includendo tra i soggetti destinatari dell'ordine di allontanamento da determinati luoghi (c.d. mini-Daspo) anche *chi commette atti di bagarinaggio*⁷³⁴, mantenendo ferma la sanzione amministrativa fino a 10.000 euro prevista, in tali casi, dall'art.1 sexies del d.l. n. 28/2003⁷³⁵. Concentrandoci

⁷²⁹ Il 26 maggio 2019 si svolgono le elezioni europee; le elezioni amministrative per 3.800 comuni e le elezioni regionali in Piemonte, in Ministero dell'Interno, "[L'Italia al voto per le europee e per le amministrative](#)", 26 maggio 2019, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

⁷³⁰ Marco Galluzzo, "Salvini adesso vuole il controllo del mare. E spunta la multa per chi salva i migranti", 11 maggio 2019, edizione cartacea del quotidiano "*Il Corriere della Sera*", p.5.

⁷³¹ Decreto-legge 14 giugno 2019, n.53, coordinato con la legge di conversione 8 agosto 2019, n.77 recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica".

⁷³² Ampio spazio è dedicato nel d.l. 53/2019 alla criminalizzazione delle ONG che operano salvataggi in mare. In particolare, le norme più controverse risultano essere le seguenti: (i) l'art.1 del decreto consente al Ministero dell'Interno di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale in una serie di ipotesi, tra cui anche per motivi di "ordine e sicurezza pubblica"; (ii) l'art. 2 del decreto, come modificato in sede di conversione, prevede che in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta nel mare territoriale, il comandante della nave vada incontro ad una *sanzione amministrativa pecuniaria da 150 mila a 1 milione di euro* (l'originaria formulazione prevedeva una sanzione da 10.000 a 50.000 euro), con in aggiunta la sanzione accessoria della confisca dell'imbarcazione; (iii) l'art.3 bis, introdotto in sede di conversione, modificando l'art.380 c.p.p., prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di reato nei confronti di chiunque sia colto in flagranza di un delitto di resistenza o violenza contro nave da guerra, in base all'art.1100 del codice della navigazione. Per maggiori approfondimenti si rimanda a Andrea Natale, "[A proposito del decreto sicurezza-bis](#)", 20 giugno 2019, sul sito online della rivista "Questione Giustizia", <https://www.questionegiustizia.it>; Luca Masera "[La Crimmigration nel decreto Salvini](#)", 24 luglio 2019, sul sito online del portale "La Legislazione Penale", <http://www.lalegislazionepenale.eu>

⁷³³ Il d.l. n.53/2019, come convertito dalla legge n.77/2019, presenta un capo III (artt.13-18) rubricato "Disposizioni urgenti in materia di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive". Le norme in esso contenute e concernenti, in particolare, l'inasprimento del Daspo sportivo sono state analizzate nel paragrafo 1.8. del 1° capitolo del presente lavoro.

⁷³⁴ Art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art.16 bis del d.l. n. 53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019. Si noti, dunque, come alla luce di tale riforma, destinatari dell'ordine di allontanamento ex art.9, comma 2, del d.l. 14/2017 risultano essere: i soggetti trovati in stato di *ubriachezza*; chi compie *atti contrari alla pubblica decenza*; chi esercita il *commercio abusivo*; chi esercita l'attività di *parcheggiatore abusivo* e, infine, chi esercita l'attività di *bagarinaggio*. Con quest'ultima attività ci si riferisce alla condotta di chi "non appartenente alle società appositamente incaricate, vende i titoli di accesso alle manifestazioni sportive" ex art. 1 sexies, comma 1, del d.l. n.28/2003, convertito con la legge n.88/2003.

⁷³⁵ Bisogna evidenziare come lo stesso art.1 sexies del d.l. n.28/2003 sia stato modificato dall'art.17 del d.l. n.53/2019. In particolare, alla luce di tali riforme, si è inteso ampliare l'ambito applicativo della disciplina sanzionatoria della vendita non autorizzata di biglietti per le competizioni sportive: (i) art.1 sexies, comma

brevemente, invece, sull'ambito relativo alla "criminalizzazione del dissenso", l'art.6 del d.l. n.53/2019 apporta delle modifiche alla c.d. Legge Reale del 1975 *inasprendo le pene per chi, in occasione di manifestazioni pubbliche, utilizza caschi protettivi o altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento*, con la previsione di una pena dell'arresto "da due a tre anni" (in luogo del precedente "da uno a due anni") ed, in via cumulativa di un'ammenda "da 2000 a 6000 euro". (in luogo del precedente ammontare "da 1.000 a 2.000 euro")⁷³⁶. Inoltre, viene introdotta una nuova fattispecie delittuosa, punita con la reclusione da uno a quattro anni, nei confronti di "chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, *lancia o utilizza illegittimamente*, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone o l'integrità delle cose, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere"⁷³⁷. L'art.7 del d.l. 53/2019 apporta delle modifiche al codice penale, "accomunate dalla finalità di inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti già previsti come reato allorché siano commessi nel contesto di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico"⁷³⁸. In particolare (i) si prevede come circostanza aggravante per i reati di cui all'art.336 c.p. ("Violenza o minaccia a pubblico ufficiale"); art.337 c.p. ("Resistenza a pubblico ufficiale") e 338 c.p. ("Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti") il fatto che le condotte siano poste in essere in occasione di manifestazioni in luogo pubblico⁷³⁹; (ii) si introduce come circostanza aggravante del reato di cui

1, del d.l. n.28/2003, come modificato dall'art.17, comma 1, lettera a) del d.l. n.53/2019 ha visto *le parole* "nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva o in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione medesima" *essere sostituite* con le parole "alle manifestazioni sportive", consentendo così la punibilità con sanzione amministrativa pecuniaria (da 2.500 a 10.000 euro) di tutte le condotte non autorizzate di biglietti sia che avvengano fuori dai luoghi interessati dall'evento sportivo sia che avvengano online; (ii) art.1, sexies, comma 1 bis, del d.l. n.28/2003 è stato aggiunto dall'art. 17, comma 1, lettera b) del d.l. n.53/2019, prevedendo che il divieto di vendita non autorizzata di biglietti opera anche nei confronti di enti forniti di personalità giuridica e di società e associazioni anche prive di personalità giuridica (ossia i soggetti di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.231/2001).

⁷³⁶ Art.5, comma 3, della legge n.152/1975, introdotto dall'art.6, comma 1, lettera a), n.2) del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

⁷³⁷ Art.5 bis della legge n.152/1975, introdotto dall'art.6, comma 2, del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019.

⁷³⁸ Stefano Zirulia, "[Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici](https://www.dirittopenaleuomo.org)", 18 giugno 2019, sul sito del portale "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio", <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>

⁷³⁹ Art.339, comma 1, del codice penale, come modificato dall'art.7, comma 1, lettera a) del d.l. n.53/2019, convertito con la legge n.77/2019. Si ricorda che l'art.339 c.p. è rubricato "Circostanze aggravanti" e nel primo comma, come risultato dalla predetta riforma, prevede che "le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o la minaccia è commessa *nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico* ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo,

all'art.340 c.p. (Interruzione di ufficio o servizio pubblico o di pubblica necessità) il fatto che la condotta sia posta in essere in occasioni di manifestazioni in luogo pubblico, con la previsione di una pena fino a due anni di reclusione⁷⁴⁰; (iii) si introduce una particolare aggravante al reato di devastazione e saccheggio (ex art.419 c.p.) sempre se le condotte sono poste in essere in manifestazioni aperte al pubblico⁷⁴¹; (iv) si modifica l'art.635 c.p. introducendo una nuova autonoma ipotesi di danneggiamento, in base alla quale "chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con la reclusione da uno a cinque anni"⁷⁴². In quest'ultimo caso, la scelta del massimo edittale (cinque anni) consente l'arresto facoltativo in flagranza ex art.381 c.p.p. Inoltre, con una modifica apportata in sede di conversione, si è prevista l'esclusione della particolare tenuità del fatto quando si proceda per i delitti di violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art.336 c.p.); resistenza a pubblico ufficiale (art.337 c.p.) e di oltraggio a pubblico ufficiale (art.341 bis c.p.) commessi nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni⁷⁴³.

Infine, come già evidenziato, proprio tramite il d.l. n.53/2019 si stabilizza in via definitiva l'istituto della flagranza differita nel nostro ordinamento, per le manifestazioni pubbliche e sportive⁷⁴⁴.

o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte".

⁷⁴⁰ Art.340, comma 2, del codice penale, inserito dall'art.7, comma 1, lettera b) del d.l. n.53/2019, convertito con la legge n.77/2019.

⁷⁴¹ Art.419, comma 2, del codice penale, come modificato dall'art.7, comma 1, lettera c) del d.l. n.53/2019, convertito con la legge n.77/2019.

⁷⁴² Art.635, comma 3, del codice penale, inserito dall'art.7, comma 1, lettera d), punto 2) del d.l. n.53/2019, convertito con la legge n.77/2019.

⁷⁴³ Art.131 bis, comma 2, come modificato dall'art.16, comma 1, lettera b) del d.l. n.53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019. Si noti come l'art.16 del decreto apporta modifiche sia all'art.61 c.p. sia all'art.131 bis c.p. con il fine originario di rafforzare le misure di contrasto dei fenomeni di violenza nelle competizioni sportive. In particolare: (i) l'art.16, comma 1, lettera a) del d.l. n.53/2019 integra la formulazione dell'art.61 c.p. rubricato "Circostanze aggravanti comuni" inserendo un nuovo comma 11-septies che prevede, come circostanza aggravante, "l'aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni"; (ii) l'art.16, comma 1, lettera b) del d.l.53/2019 modifica l'art.131 bis c.p., rubricato "Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto", inserendo un'aggiunta al comma 2 di tale articolo e prevedendo che "l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive". Solo in sede di conversione si è aggiunta una ulteriore modifica all'art.131 bis c.p., comma 2, prevedendo che la particolare tenuità del fatto sia esclusa anche "nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-bis, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni".

⁷⁴⁴ Articolo 10, comma 6 ter e 6 quater del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art.15 del d.l. n.53/2019, convertito con la legge n.77/2019. Con riferimento all'introduzione della flagranza differita per i reati che

Alcuni autori acutamente hanno osservato come “questo sotto-pacchetto di disposizioni anti-riots si connota per un *surplus* di afflittività, rispetto ai fatti di reato commessi nel corso di manifestazioni, di cui obiettivamente si fatica ad individuare una *ratio* politico-criminale diversa dal valore meramente simbolico. Invero, proprio con riferimento alle condotte illecite realizzate nell’ambito di manifestazioni, il codice penale prevedeva già un arsenale sanzionatorio particolarmente robusto, rispetto al quale anzi si sono resi necessari interventi correttivi da parte della giurisprudenza di legittimità, tesi a ricondurlo nel solco costituzionale tracciato dai principi di offensività e proporzionalità. Proprio mentre le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza sovranazionale cercano di orientare gli Stati verso una maggiore mitezza nel calibrare le risposte sanzionatorie alle manifestazioni di dissenso, persino quando si tratti di iniziative non formalmente autorizzate, il legislatore italiano imbocca la strada di senso contrario, imprimendo un giro di vite dal retrogusto autoritario che non riesce a svincolarsi dalla vetusta idea della somministrazione di *più pena carceraria* come soluzione dei conflitti sociali”⁷⁴⁵.

In ogni caso, nonostante le critiche provenienti da più parti⁷⁴⁶ ed addirittura dall’ONU⁷⁴⁷, anche il decreto sicurezza bis diviene legge nell’agosto 2019⁷⁴⁸. Il Presidente della Repubblica promulgherà la legge di conversione n. 77/2019 ma, contestualmente, invierà una lettera ai Presidenti delle Camere ed allo stesso Premier, Conte, per esprimere

avvengono in occasione di manifestazioni sportive si rimanda al primo capitolo del presente lavoro. Per l’estensione dell’istituto anche ai reati commessi in occasioni di manifestazioni pubbliche si rimanda a quanto analizzato rispetto al d.l. 14/2017, nel paragrafo 2.3.2. del presente capitolo.

⁷⁴⁵ Stefano Zirulia, “Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici”, 18 giugno 2019, sul sito del portale “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>

⁷⁴⁶ Il d.l. 53/2019 è fortemente critica da numerose istituzioni ed associazioni della società civile: il Garante Nazionale delle Persone Detenute esprime numerosi dubbi in relazione ad alcune previsioni del decreto, tra cui quelle riguardanti le modifiche al codice penale (“Parere del Garante sul d.l. 53/2019”, 4 luglio 2019, sul sito <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>); Magistratura Democratica qualifica il decreto come “pericoloso ed incostituzionale” (comunicato stampa del 12 maggio 2019, sul sito <https://www.magistraturademocratica.it>); l’associazione Antigone, in una lettera indirizzata al Premier Conte, chiede di bloccare il decreto sicurezza bis che comporterebbe una compressione dei diritti e una criminalizzazione del dissenso (“Decreto sicurezza-bis. Antigone scrive a Conte”, 19 maggio 2019, sul sito <https://www.antigone.it>); ANPI fa un appello ai senatori per non votare il decreto, evidenziando come “la grande posta in gioco è lo stato di diritto, la salvaguardia ed il rispetto delle libertà delle persone, la spinta verso l’uguaglianza” (“La Presidente dell’ANPI ai senatori: non votate il decreto sicurezza bis”, 31 luglio 2019, sul sito <https://www.anpi.it>)

⁷⁴⁷ L’Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, in una lettera del 15 maggio 2019 evidenzia la necessità di bloccare l’approvazione del decreto sicurezza bis, sottolineando come sia “potenzialmente in grado di compromettere i diritti umani dei migranti, inclusi richiedenti asilo e le vittime o potenziali vittime di detenzione arbitraria, tortura, traffico di esseri umani e altre gravi violazioni dei diritti umani”, in F.Q., “Migranti, lettera dell’ONU all’Italia: ritirare direttive anti-ong e stop al d.l. Sicurezza bis. Violano i diritti umani”, 19 maggio 2019, sul sito online del giornale “Il Fatto Quotidiano”, <https://www.ilfattoquotidiano.it>

⁷⁴⁸ Diodato Pirone, “Decreto sicurezza bis è legge ma Salvini rilancio: ora la Tav o crisi”, 6 agosto 2019, sul sito online del giornale “La Stampa”, <https://www.ilmessaggero.it>

“rilevanti perplessità” in ordine a due disposizioni della normativa in oggetto: la prima concernente la previsione di una sanzione amministrativa fino a 1 milione di euro per chi violi il divieto di ingresso nelle acque territoriali⁷⁴⁹; la seconda concernente la non applicazione della causa di non punibilità della “particolare tenuità del fatto” alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale “quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell’esercizio delle proprie funzioni”⁷⁵⁰. Il Governo giallo-verde non farà, tuttavia, in tempo a dar conto delle osservazioni mosse dal Quirinale sul decreto sicurezza bis. Infatti, subito dopo la conversione di quest’ultimo, l’Esecutivo entra in piena crisi. La Lega Nord, forte del consenso acquisito nelle elezioni del maggio 2019⁷⁵¹ ed utilizzando strumentalmente la

⁷⁴⁹ Rispetto a tale disposizione il Presidente della Repubblica evidenzia che: “per effetto di un emendamento, nel caso di violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali - per motivi di ordine e sicurezza pubblica o per violazione alle norme sull’immigrazione - la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile è stata aumentata di 15 volte nel minimo e di 20 volte nel massimo, determinato in un milione di euro, mentre la sanzione amministrativa della confisca obbligatoria della nave non risulta più subordinata alla reiterazione della condotta. Osservo che, con riferimento alla violazione delle norme sulla immigrazione non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta concretamente posta in essere, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo e trasportate. Non appare ragionevole – ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e della certezza del diritto – fare a meno di queste indicazioni e affidare alla discrezionalità di un atto amministrativo la valutazione di un comportamento che conduce a sanzioni di tale gravità. Devo inoltre sottolineare che la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 112 del 2019, ha ribadito la necessaria proporzionalità tra sanzioni e comportamenti. Va anche ricordato che, come correttamente indicato all’articolo 1 del decreto convertito, la limitazione o il divieto di ingresso può essere disposto “nel rispetto degli obblighi internazionali dell’Italia”, così come ai sensi dell’art. 2 “il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale”. Nell’ambito di questa la Convenzione di Montego Bay, richiamata dallo stesso articolo 1 del decreto, prescrive che “ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l’equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo”, in Presidenza della Repubblica, [“Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri”](https://www.quirinale.it), 8 agosto 2019, sul sito istituzionale del Quirinale, <https://www.quirinale.it>

⁷⁵⁰ Rispetto a tale previsione, il Presidente della Repubblica evidenzia: “non posso omettere di rilevare che questa norma – assente nel decreto legge predisposto dal Governo - non riguarda soltanto gli appartenenti alle Forze dell’ordine ma include un ampio numero di funzionari pubblici, statali, regionali, provinciali e comunali nonché soggetti privati che svolgono pubbliche funzioni, rientranti in varie e articolate categorie, tutti qualificati – secondo la giurisprudenza - pubblici ufficiali, sempre o in determinate circostanze. Tra questi i vigili urbani e gli addetti alla viabilità, i dipendenti dell’Agenzia delle entrate, gli impiegati degli uffici provinciali del lavoro addetti alle graduatorie del collocamento obbligatorio, gli ufficiali giudiziari, i controllori dei biglietti di Trenitalia, i controllori dei mezzi pubblici comunali, i titolari di delegazione dell’ACI allo sportello telematico, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti delle scuole, le guardie ecologiche regionali, i dirigenti di uffici tecnici comunali, i parlamentari. Questa scelta legislativa impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che, specialmente per l’ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale, solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che, come ricordato, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare “allarme sociale”. Ibidem.

⁷⁵¹ Nelle elezioni europee del maggio 2019, la Lega Nord risulta il partito più votato, raggiungendo il 34,26% , seguito dal PD (22,74%) e dal M5S (17,06%) in Ministero dell’Interno, Archivio storico delle elezioni, sezione [“Europee del 26 maggio 2019 \(Area Italia + Estero\)”](https://www.interno.gov.it/it), 26 maggio 2019, disponibile sul sito del Ministero dell’Interno, <https://www.interno.gov.it/it>

posizione del M5S sulla TAV⁷⁵², presenta il 9 agosto una mozione di sfiducia nei riguardi del Governo, con la richiesta di tornare rapidamente alle urne⁷⁵³. Il 20 agosto, il premier Conte rende comunicazioni al Senato sulla crisi in corso⁷⁵⁴ e, nonostante il ritiro della mozione di sfiducia da parte della Lega⁷⁵⁵, lo stesso giorno sale al Quirinale per rassegnare le dimissioni⁷⁵⁶. La *hybris* di Salvini, come vedremo, non lo porterà laddove avrebbe voluto: nessun voto anticipato in cui capitalizzare il proprio consenso ma un nuovo Governo di coalizione, M5S-PD, con il medesimo Premier, Giuseppe Conte.

Tuttavia, i due decreti sulla sicurezza, fortemente voluti dal Ministro Salvini, hanno comportato e continueranno a comportare delle conseguenze importanti sul piano non solo giuridico ma anche culturale. Come magistralmente osservato da Livio Pepino, infatti, le leggi penali e quelle che prevedono obblighi e divieti hanno una rilevante funzione simbolica, tracciando la linea di confine tra ciò che è *bene* e ciò che è *male*; ciò che è socialmente accettabile e cosa, al contrario, deve essere oggetto di riprovazione⁷⁵⁷. Oltre alla criminalizzazione dei migranti, i due decreti esaminati si caratterizzano per un incremento massiccio dell'uso della penalità nei confronti dei *poveri* (si vedano, appunto, le disposizioni riguardanti il reato di accattonaggio o le pene previste per la violazione del Daspo urbano) e delle *parti deboli del conflitto sociale* (come le norme incriminatrici del blocco stradale; la nuova disciplina dell'occupazione di immobili; gli aggravanti di pena per i fatti commessi nel corso di manifestazioni pubbliche)⁷⁵⁸. Nel contempo, nel processo di penalizzazione crescente si verifica un ulteriore fatto rilevante: "l'affinamento di meccanismi e strumenti giuridici diretti a spostare l'accento normativo dal *fatto* alle

⁷⁵² Ci si riferisce in particolare a quanto avvenuto nella seduta del 7 agosto 2019 presso il Senato della Repubblica, in cui la mozione del M5S che esprimeva contrarietà alla realizzazione della TAV Torino-Lione è stata respinta, trovando invece accoglimento la mozione del PD, grazie anche ai voti della Lega Nord, che affermava la valenza strategica dell'opera, in Senato della Repubblica, "[Resoconto stenografico-seduta 144](#)", 7 agosto 2019, sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it>. La posizione di contrarietà del M5S alla TAV sarà utilizzata dal Ministro dell'Interno, Salvini, per innescare la crisi di Governo, in V.N. "[Governo: c'è aria di crisi](#)", 7 agosto 2019, sul sito online del quotidiano "*Il Sole 24 ore*", www.ilsole24ore.com

⁷⁵³ Alberto Custodero, "[Crisi di Governo, mozione di sfiducia della Lega a Conte al Senato](#)", 9 agosto 2019, sul sito online del quotidiano "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

⁷⁵⁴ Senato della Repubblica, "[Resoconto stenografico-seduta n.146](#)", 20 agosto 2019, sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it>

⁷⁵⁵ Ibidem, pp.23-24. Si veda anche Alberto Custodero e Monica Rubino, "[Crisi, Salvini prova a riaprire e ritira la mozione di sfiducia. Ma Conte lo gela: <<basta giravolte>>](#)", 20 agosto 2019, sul sito online del quotidiano "*La Repubblica*", <https://www.repubblica.it>

⁷⁵⁶ Presidenza della Repubblica, "[Il Presidente Conte ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto](#)", 20 agosto 2019, sul sito istituzionale del Quirinale, www.quirinale.it

⁷⁵⁷ Livio Pepino, "[Il decreto sicurezza bis ed il razzismo di Stato](#)", 6 agosto 2019, disponibile sul sito online del portare "*Volere la luna*", <https://volerelaluna.it>

⁷⁵⁸ Ibidem.

caratteristiche soggettive dell'autore"⁷⁵⁹. Nei decreti Salvini, dunque, non solo abbiamo fattispecie disegnate *ad hoc* sul prototipo del "ribelle" o del "marginale" ma vi è anche la trasformazione dell'illecito da amministrativo in penale in conseguenza della reiterazione del fatto (come nel caso della contravvenzione per il parcheggiatore abusivo recidivo) o un *surplus* di pena per violazioni specifiche (come nel caso della violazione del divieto di accesso)⁷⁶⁰. Si tratta di scelte di politica criminale che, raccogliendo i frutti avvelenati di Minniti, portano a potenziare i meccanismi repressivi e di controllo di particolari categorie sociali c.d. "pericolose". Infatti, seguendo l'evoluzione dall'inizio degli anni '90, possiamo dire che oggi le politiche securitarie e punitive raggiungono, anche nel nostro Paese, un importante punto di maturità e, non a caso, risultano rispondenti a tutte le sei caratteristiche individuate da Wacquant per descriverle⁷⁶¹: (i) esse mirano, in primo luogo, ad un attacco frontale al crimine, ai disordini urbani e alle manifestazioni pubbliche di malcontento, definite "inciviltà", infischandosene deliberatamente delle cause; (ii) esse sono accompagnate da una proliferazione di nuove norme sulla sicurezza e da innovazioni organizzative rivolte al controllo sociale, come i comitati di vigilanza, il potenziamento dei sistemi di videosorveglianza, il moltiplicarsi di centri di detenzione specializzati; (iii) tali politiche punitive sono sostenute da un discorso allarmista, se non catastrofista, sull'insicurezza, animato da immagini belliche e diffuso fino alla saturazione dai media commerciali. Un discorso fatto di generalizzazioni che "mette insieme, senza vergogna, liti da cortile, vandalismo da pianerottolo e rivolte di quartieri fatiscenti, a seconda delle esigenze del nuovo senso comune politico"; (iv) tale discorso rivaluta senza remore la repressione e la stigmatizzazione di determinate categorie (mendicanti, tossicodipendenti, senzatetto, prostitute, immigrati) identificati come "i più naturali portatori di una pandemia di delitti minori che appestano la vita quotidiana"; (v) di conseguenza si opera una trasformazione del sistema penitenziario, con il venir meno della filosofia del "reinserimento"; (vi) ne deriva, in ultimo, un rafforzamento della rete poliziesca ed un incremento immotivato della popolazione carceraria, senza che si sollevi la questione sui costi finanziari e sociali o sulle implicazioni civiche di tali politiche. Infine, Wacquant evidenzia come chiunque osi contestare l'"evidenza" del pensiero securitario unico, che regna incontrastato, si veda "irrimediabilmente (de)qualificato

⁷⁵⁹ Livio Pepino, "[Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri](#)", 12 dicembre 2018, sul sito della rivista "Questione Giustizia", www.questionegiustizia.it

⁷⁶⁰ Ibidem.

⁷⁶¹ Loic Wacquant, "Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale", pp.17-18, edizioni "Derive Approdi", Manocalzati (AV), ottobre 2006.

come romantico sognatore o ideologo colpevolmente ignaro della dura realtà della vita urbana contemporanea”⁷⁶². Se proprio dobbiamo scegliere, da parte nostra, decidiamo di andare a rinforzare le fila di quegli “utopisti” che rimangono, giuridicamente e culturalmente, convinti della necessità di riappropriarci della parola “sicurezza”, per declinarla nell’unico modo possibile e costituzionalmente legittimo: ossia la “sicurezza dei diritti” di tutti e tutte.

2.5.L’ULTERIORE IRRIGIDIMENTO DELLA DISCIPLINA DEL DASPO URBANO: IL DECRETO SICUREZZA LAMORGESE

Il 5 settembre 2019 nasce il Governo Conte II, in seguito ad un accordo tra il M5S, Partito Democratico, Italia Viva e Liberi ed Uguali⁷⁶³. Le richieste della Lega Nord e degli altri partiti di centro-destra di andare al voto vengono, infatti, infrante dalla nascita di questo nuovo Governo di coalizione, ribattezzato dalla stampa “giallo-rosso”, in contrapposizione con il precedente. Un Esecutivo che vedrà come Ministra dell’Interno, la prefetta Luciana Lamorgese, ritenuta una figura “tecnica” in grado di riportare alla “normalità” il Viminale, dopo i 14 mesi di Matteo Salvini⁷⁶⁴. Anche in questo caso i partiti di maggioranza sottoscrivono un programma di governo declinato in 29 punti, in cui trova spazio la riforma dei decreti sicurezza, “alla luce delle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica”⁷⁶⁵. Bisogna evidenziare come, proprio nel settembre del 2019, decine di associazioni della società civile e sindacali, abbiano dato vita ad una campagna per chiedere al Parlamento ed al nuovo Governo, un cambio di passo in materia

⁷⁶² Ibidem, p.19.

⁷⁶³ Senato della Repubblica, “[Governo Conte II](#)”, 5 settembre 2019, sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it>

⁷⁶⁴ F. Sar. “Il nodo sicurezza: ad un prefetto il dopo Salvini”, 4 settembre 2019, sull’edizione cartacea del quotidiano “*Il Corriere della Sera*”, p.6.

⁷⁶⁵ Punto 18) del programma di governo, in “[Governo Conte bis, il programma in 29 punti](#)”, 4 settembre 2019, sul sito online del quotidiano “*La Repubblica*”, www.repubblica.it

di politiche migratorie, attraverso anzitutto l'eliminazione delle disposizioni sul tema contenute nei decreti-legge n.113/2018 e n.53/2019⁷⁶⁶. Nel mentre, alcuni media evidenziano il "fallimento" dei decreti sicurezza salviniani, con un'attenzione puntata, per la maggior parte, sui danni provati dalle disposizioni introdotte in materia di immigrazione⁷⁶⁷. Anche le dichiarazioni della neo-Ministra dell'Interno evidenziano come, oltre a dar conto delle eccezioni mosse dal Quirinale, l'impianto dei decreti sicurezza verrà modificato con particolare riguardo alle materie dell'asilo e della cittadinanza⁷⁶⁸. D'altronde vi è chi evidenzia come la Ministra Lamorgese ed il suo staff siano convinti che ci sia ben più di un aspetto dei decreti da "salvare"⁷⁶⁹, senza contare la difficile posizione del M5S nel caso di un completo azzeramento di norme che hanno votato, sostenuto e rivendicato⁷⁷⁰. La linea, dunque, appare quella di "limare" i decreti in particolar modo sul lato immigrazione, con il Partito democratico diviso al suo interno tra chi (l'aria di Orfini) ne vorrebbe una loro abolizione e chi, invece, punta a non alzare troppo l'asticella per non creare rotture tra le diverse anime del Governo⁷⁷¹. Ciò che risulta evidente è una generale consapevolezza, anche da parte del nuovo Esecutivo, che i provvedimenti di Salvini abbiano superato i limiti del "consentito" in materie di immigrazione, costringendo all'irregolarità e alla marginalità migliaia di migranti. Discorso diverso, invece, sembra essere quello sulle norme introdotte in materia di sicurezza urbana, che non sembrano essere messe in discussione neanche dall'ala "sinistra" del nuovo Governo. D'altra parte, per il PD chiedere l'abolizione delle disposizioni sull'ordine pubblico previste, in particolare, nel d.l. n.113/2018 significherebbe, in parte, smentire il lavoro prodotto sul tema dal loro ex Ministro Minniti, considerando che alcune delle disposizioni "salviniane" si sono limitate ad un

⁷⁶⁶ La campagna denominata "Io Accolgo" nasce da un numeroso gruppo di associazioni (come Caritas, Acli, Arci, Asgi, Oxfam). [L'appello](#) rivolto al Parlamento ed al Governo per l'abolizione delle disposizioni su asilo, immigrazione e cittadinanza contenute nei decreti sicurezza è disponibile sul sito della campagna "Io Accolgo", <https://ioaccolgo.it> (ultimo accesso 03/01/2021).

⁷⁶⁷ Si veda a riguardo Adriano Biondi, "[Tutte le ragioni per cancellare i decreti sicurezza ed il sistema alla rovescia di Matteo Salvini](#)", 21 gennaio 2020, sul sito del giornale "Fan Page", www.fanpage.it; Luca Misculin, "[I decreti sicurezza sono un fallimento](#)", 18 gennaio 2020, sul sito del giornale "Il Post", www.ilpost.it; Alessandra Ziniti, "[Centomila irregolari in più e posti di lavoro persi. I danni dei decreti sicurezza](#)", 17 gennaio 2020, sul sito del quotidiano "La Repubblica", www.repubblica.it; Claudia Torrisi e Andrea Zitelli, "[Gli effetti del decreto sicurezza di Salvini sulla vita delle persone e sul paese](#)", 24 gennaio 2020, sul sito del portale "Valigia Blu", www.valigiablu.it

⁷⁶⁸ [Intervista](#) alla Ministra Lamorgese durante la trasmissione "Otto e mezzo", 14 gennaio 2020, disponibile sul sito dell'emittente televisiva "La 7", www.la7.it

⁷⁶⁹ Adriano Biondi, "[Tutte le ragioni per cancellare i decreti sicurezza ed il sistema alla rovescia di Matteo Salvini](#)", 21 gennaio 2020, sul sito del giornale "Fan Page", www.fanpage.it

⁷⁷⁰ Ibidem.

⁷⁷¹ Lidia Baratta, "[Decreti sicurezza, le modifiche di Lamorgese scaldano solo Salvini](#)", 18 febbraio 2020, sul sito del giornale online "Linkiesta", www.linkiesta.it/

irrigidimento della disciplina sulla sicurezza introdotta dal Governo Gentiloni (si veda appunto, l'intero tema del Daspo urbano). In ogni caso, le annunciate modifiche ai decreti Salvini, che sarebbero dovute avvenire tra fine 2019 ed inizio 2020, slittano continuamente anche a causa della volontà dell'Esecutivo di rinviarle in un momento successivo ad alcuni appuntamenti elettorali, per paura che fossero "impopolari"⁷⁷². Infatti, solo nel mese di ottobre viene approvato in Consiglio dei Ministri il d.l. n. 130/2020⁷⁷³ contenente una pluralità di norme afferenti ad ambiti differenti come evidenziato dalla sua rubrica: "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale". I requisiti di necessità e di urgenza sono stati ritrovati, oltre che nell'esigenza di dar seguito alle osservazioni mosse dalla Presidenza della Repubblica⁷⁷⁴, nella volontà di "rimodulare" alcune disposizioni in tema di immigrazione previste nei precedenti decreti-legge n.113/2018 e n.53/2019, tenendo conto dei principi costituzionali e di diritto internazionale vigenti in materia e ponendo rimedio ad alcuni aspetti "funzionali" che avevano generato difficoltà applicative⁷⁷⁵. Il testo del decreto-legge, coordinato con la legge di conversione, risulta composto da 16 articoli, la maggior parte dei quali riguardanti -appunto- le materie dell'asilo, della cittadinanza e dell'accoglienza dei migranti, anche se non mancano delle previsioni concernenti l'introduzione di nuovi

⁷⁷² Indipendentemente dall'emergenza Coronavirus che da febbraio 2020 ha modificato le priorità di intervento del Governo, bisogna evidenziare come le modifiche ai decreti Salvini siano state rinviate una prima volta nel gennaio 2020, volendo attendere l'esito delle elezioni regionali in Emilia-Romagna e Calabria e, una seconda volta, nel settembre 2020, volendo attendere l'esito delle elezioni regionali in Puglia, Campania, Marche, Toscana, Liguria, Veneto, Valle d'Aosta. Si veda a riguardo, per il primo caso, Stefano Rizzuti, "[Decreti sicurezza, l'appello di Orfini al PD: se non si cancellano, Governo non vada avanti](#)", 15 gennaio 2020, sul sito del giornale "*Fan Page*", www.fanpage.it; per il secondo caso, Stefano Rizzuti "[D.l. sicurezza, il Governo rinvia le modifiche dei decreti Salvini a dopo le regionali](#)", 31 agosto 2020, sul sito del giornale "*Fan Page*", www.fanpage.it

⁷⁷³ Decreto legge 21 ottobre 2020, n.130, convertito con la legge 18 dicembre 2020, n.173, recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale".

⁷⁷⁴ Osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica sia in sede di emanazione del d.l. n.113/2018 sia in sede di promulgazione della legge n.77/2019, che ha convertito in legge il d.l. n.53/2019.

⁷⁷⁵ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.130/2020, 21 ottobre 2020, p.3, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

reati⁷⁷⁶. Non possiamo, in questa sede, soffermarci sulle modifiche riguardanti l'ambito delle politiche migratorie, rispetto alle quali si rinvia ad appositi approfondimenti che ne evidenziano anche i profili di criticità⁷⁷⁷. Preme, invece, analizzare le innovazioni che hanno interessato la disciplina del Daspo urbano e che, purtroppo, trovano la propria *ratio* in un tragico evento di cronaca: il 6 settembre 2020 viene barbaramente ucciso a Colleferro, in seguito ad un pestaggio, il ventunenne Willy Monteiro⁷⁷⁸. I responsabili sono individuati in due fratelli, Gabriele e Marco Bianchi, rispettivamente di 24 e 26 anni, già conosciuti alle forze dell'ordine per rissa e spaccio di sostanze stupefacenti⁷⁷⁹. La vicenda è posta per molti giorni al centro del dibattito pubblico, rispetto al quale intervengono anche i Ministri della Giustizia, Bonafede e dell'Interno, Lamorgese, annunciando l'introduzione nel decreto-legge, in fase di elaborazione, di disposizioni riguardanti l'inasprimento delle pene per il reato di rissa ed il potenziamento del Daspo urbano dai locali pubblici⁷⁸⁰, con un intervento qualificato -tristemente- dai media come "norma Willy"⁷⁸¹. Ecco, allora, il fondamento degli articoli 10 e 11 del decreto-legge n.130/2020.

In particolare, l'art.10 del decreto interviene su entrambe le fattispecie previste dall'art.588 c.p. (rubricato "Rissa"): sia sulla fattispecie base di partecipazione ad una rissa, prevedendo un innalzamento della multa fino a 2.000 euro (in luogo del precedente ammontare di 309 euro); sia sulla fattispecie aggravata che si applica quando, in conseguenza della rissa, taluno rimanga ucciso o riporti lesioni gravi, in tali casi la pena,

⁷⁷⁶ Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dall'art.9 del d.l. n.130/2020, come convertito dalla legge n.173/2020, che ha introdotto un nuovo art.391-ter al codice penale, rubricato "Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte dei soggetti detenuti". Per un'analisi dei profili critici di tale nuova fattispecie di reato si rimanda a quanto osservato dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "[Parere sul d.l. 130/2020](#)", 5 novembre 2020, p.8, sul sito istituzionale del Garante, www.garantenazionaleprivatiliberta.it

⁷⁷⁷ Si veda a riguardo, Carlo De Chiara, "[Il diritto di asilo ed il d.l. 130/2020: progressi ed occasioni mancate](#)", 9 dicembre 2020, sul sito online della rivista "Questione Giustizia", www.questionegiustizia.it; ASGI, "[Alcune luci ed ombre nel d.l. 130/2020 in materia di immigrazione ed asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti](#)", 4 novembre 2020, sul sito dell'associazione "ASGI", www.asgi.it

⁷⁷⁸ Federica Angeli e Clemente Pistilli, "[Colleferro, interviene per proteggere l'amico: 21 massacrato a morte dal branco. Arrestati 4 giovani](#)", 6 settembre 2020, sul sito online del quotidiano "La Repubblica", www.repubblica.it

⁷⁷⁹ Clemente Pistilli, "[Omicidio di Willy Monteiro Duarte. I fratelli Bianchi, il tirapugni e quegli allarmi ignorati dalle forze dell'ordine. Storia di un delitto che si doveva evitare](#)", 17 settembre 2020, sul sito online del quotidiano "La Repubblica", www.repubblica.it

⁷⁸⁰ Mariolina Iossa, "[«Daspo Willy», il Governo vuole pene più dure per le risse fuori dai locali](#)", 4 ottobre 2020, sul sito online del quotidiano "Il Corriere della Sera", www.corriere.it

⁷⁸¹ Si veda a riguardo: Huffington Post, "[La chiamano «norma Willy», Daspo e sanzioni più severe ai violenti](#)", 4 ottobre 2020, sul sito del giornale "Huffington Post", www.huffingtonpost.it; Ansa, "[Arriva «norma Willy». Daspo e pene più severe ai violenti. La famiglia «non altre norme ma pene certe»](#)", 5 ottobre 2020, sul sito dell'agenzia di stampa "Ansa", www.ansa.it

*per il solo fatto della partecipazione alla rissa, risulta essere quella della reclusione da sei mesi a sei anni (in luogo del precedente “da tre mesi a cinque anni”)*⁷⁸².

L’art.11 del decreto in esame interviene, invece, sulla disciplina del Daspo urbano, al fine dichiarato di “rendere più incisive e penetranti le misure del divieto di accesso ai locali di pubblico trattenimento o ad esercizi pubblici analoghi”⁷⁸³.

In particolare, si incide sull’art.13 del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo antispaccio), attraverso due modifiche riguardanti (i) l’ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione della misura; (ii) la qualifica di illecito penale della violazione di tale divieto di accesso, sinora sanzionata a livello amministrativo. Per quanto concerne il primo aspetto, si ricorderà che fino a tale intervento normativo, l’art.13, comma 1, del d.l. 14/2017 prevedeva che il questore potesse applicare il divieto di accesso o di stazionamento, “*per ragioni di sicurezza*”, nei confronti dei *soggetti che risultavano condannati con sentenza definitiva o confermata in grado di appello*, negli ultimi tre anni, per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti, per fatti commessi all’interno o nelle vicinanze di determinati luoghi (scuole, università, locali pubblici)⁷⁸⁴. Le rilevanti modifiche introdotte permettono, ora, al questore di disporre il divieto di accesso o di stazionamento anche nei riguardi dei soggetti che abbiano *riportato “una o più denunce” per tali reati*, nel corso degli ultimi tre anni. Inoltre, in aggiunta alle “ragioni di sicurezza”, il questore deve tenere in considerazione, per decidere in ordine all’emanazione di tale Daspo urbano, due altri aspetti: egli dovrà necessariamente “*valutare gli elementi derivanti dai provvedimenti dell’Autorità giudiziaria*” e fondare la decisione “*sugli accertamenti di polizia*”⁷⁸⁵. Lo

⁷⁸² Art.588, comma 1 e 2, c.p., come modificati dall’art.10, comma 1, lettera a) e b) del d.l. 130/2020, convertito con la legge n.173/2020.

⁷⁸³ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.130/2020, 21 ottobre 2020, p.16, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

⁷⁸⁴ Art.13, comma 1, del d.l. 14/2017, prima delle modifiche apportate dal d.l. 130/2020, così disponeva: “nei confronti delle *persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope*, di cui all’articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, per fatti commessi all’interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all’articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, il questore può disporre, *per ragioni di sicurezza*, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi”.

⁷⁸⁵ Art.13, comma 1, del d.l. 14/2017, modificato dall’art.11, comma 1, lettera a), n.1) del d.l. 130/2020, convertito con la legge n.173/2020. L’art.13, comma 1, *come risultante dalle modifiche*, così dispone: “nei confronti delle *persone che abbiano riportato una o più denunce* o siano state condannate, anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all’articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all’interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi

stesso Servizio Studi della Camera dei Deputati evidenzia come la nuova formulazione dell'art.13, comma 1, appaia contraddittoria: essa, infatti, sembra richiedere per l'emanazione del c.d. Daspo anti-spaccio due presupposti (provvedimenti dell'autorità giudiziaria e accertamenti di polizia) dai quali dovrebbe ricavarsi che la mera denuncia non sia sufficiente a fondare la misura del divieto di accesso, essendo necessario che alla denuncia abbiano fatto seguito accertamenti di polizia e che il soggetto sia in qualche modo "pregiudicato", essendo già intervenuti provvedimenti dell'autorità giudiziaria⁷⁸⁶. La norma in esame non modifica l'art.13, commi 2, 3 e 4, per cui tale divieto di accesso continua ad avere una durata da un minimo di 1 anno ad un massimo di 5 anni (comma 2)⁷⁸⁷ e solo nei confronti dei soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui al primo comma, il questore potrà continuare a disporre -in aggiunta al Daspo- specifiche prescrizioni maggiormente limitative della libertà personale, come l'obbligo di firma (comma 3)⁷⁸⁸, sempre previa convalida -esclusivamente in tal caso- delle misure da parte dell'autorità giudiziaria (comma 4)⁷⁸⁹. L'art. 11 del d.l. 130/2020 interviene, invece, sull'art.13, comma 6, del d.l. 14/2017 che, come modificato, dispone: "*la violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 3 è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro*"⁷⁹⁰. Si noti come la precedente formulazione dell'art.13, comma 6⁷⁹¹, prevedeva in tali casi -salvo che il fatto costituisse

universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, il Questore, *valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia*, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi".

⁷⁸⁶ Servizio studi della Camera dei Deputati, "[Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza. Elementi per l'esame in Assemblea](#)", d.l. 130/2020 -A.C. 2727-A, 26 novembre 2020, p.131, sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

⁷⁸⁷ Art.13, comma 2, del d.l. 14/2017, continua a prevedere che "il divieto di cui al comma 1 non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque anni. Il divieto è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto".

⁷⁸⁸ Art.13, comma 3, del d.l. n.14/2017, continua a prevedere che: "nei casi di cui al comma 1, il questore, nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, può altresì disporre, per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure: a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza; c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici".

⁷⁸⁹ Art.13, comma 4, del d.l. n.14/2017, continua a prevedere che: "in relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401".

⁷⁹⁰ Art.13, comma 6, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art.11, comma 1, lettera a), n.2) del d.l. n.130/2020, convertito con la legge n.173/2020.

⁷⁹¹ Art.13, comma 6, del d.l. 14/2017, prima della novella in commento prevedeva che: "salvo che il fatto costituisca reato, per la violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 3 si applicano, con provvedimento del

reato- l'applicazione di una sanzione amministrativa da 10.000 a 40.000 euro e la sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno. In linea di continuità con le modifiche effettuate dal d.l. n.113/2018⁷⁹², si prevede che anche la violazione di tale divieto di accesso dia luogo ad un illecito penale. In realtà, come evidenziato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, anche prima della novella in commento, l'illecito amministrativo del comma 6 era preceduto dalla clausola di salvezza penale ("salvo che il fatto costituisca reato"). Ciò valeva a consentire comunque l'applicabilità dell'art. 650 c.p., che punisce con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a euro 206 l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità dato per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica. "Il decreto legge in commento, dunque, più che attribuire rilievo penale alla violazione del provvedimento del questore, ha *inasprito la repressione trasformando l'originaria contravvenzione* (punita con la pena alternativa dell'arresto o ammenda) in un *delitto* (punito con la pena congiunta di reclusione e multa)"⁷⁹³

L'art.11 del d.l. n.130/2020 interviene, inoltre, sull'art.13 bis del d.l. 14/2017 (c.d. Daspo dai locali pubblici), introdotto dal decreto sicurezza di Salvini del 2018. La formulazione originaria di tale art.13 bis, comma 1, prevedeva che, "fuori dai casi di cui all'art.13 del medesimo decreto" (c.d. Daspo anti-spaccio), il questore potesse disporre, per "ragioni di sicurezza", il divieto di accesso nei locali pubblici o ad esercizi pubblici analoghi ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi, nei *confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni* per: (i) reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento; (ii) delitti non colposi contro la persona e il patrimonio; (iii) reati di produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope (ex art.73, DPR 309/1990)⁷⁹⁴. Con riferimento a queste ultime due fattispecie delittuose, come già evidenziato, sembrava delinearsi un'ipotesi di c.d.

prefetto, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n.689, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 40.000 e la sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno".

⁷⁹² Si è visto come il d.l. n.113/2018 è intervenuto sull'art.10, commi 2 e 3 del d.l. n.14/2017, prevedendo in caso di violazione del c.d. Daspo semplice (art.10, comma 2), la pena dell'arresto fino a 1 anno; nel caso di violazione del c.d. Daspo da recidiva (art. 10, comma 3), la pena dell'arresto fino a 2 anni. Inoltre, sempre il d.l. n.113/2018 ha introdotto l'art.13 bis del d.l.n.14/2017, prevedendo in caso di violazione di tale c.d. Daspo dai locali pubblici, la pena della reclusione fino ad 1 anno e della multa fino a 20.000 euro (art.13 bis, comma 6).

⁷⁹³ Servizio studi della Camera dei Deputati, "[Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza. Elementi per l'esame in Assemblea](#)", d.l. n.130/2020 -A.C. 2727-A, 26 novembre 2020, pp.131-132, sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

⁷⁹⁴ Versione originaria dell'art.13 bis, comma 1, del d.l. n.14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n.113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

“Daspo urbano fuori contesto”⁷⁹⁵. Le modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 a tale art.13 bis, comma 1⁷⁹⁶, si muovono in due direzioni:

- si amplia l'*ambito soggettivo* di applicazione del divieto di accesso ai pubblici esercizi, prevedendo che quest'ultimo possa essere disposto dal questore (i) “per motivi di sicurezza”, nei confronti di coloro che risultano condannati, anche con sentenza non definitiva, per determinate tipologie di reati specificatamente indicati, con la *soppressione del riferimento al termine triennale* in cui è intervenuta la condanna; (ii) nei confronti di coloro che, *negli ultimi 3 anni*, abbiano riportato anche solo una *denuncia* per determinate tipologie di reati, quando dalla “condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza”. Inoltre, si riscrivono anche i reati, rispetto alla cui condanna o denuncia, può essere disposto il suddetto divieto di accesso, essi sono individuati (i) in reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento ovvero *nelle immediate vicinanze degli stessi* (l'innovazione consiste in quest'ultima parte della disposizione); (ii) per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio (disposizione rimasta invariata); (iii) per *delitti* aggravati ai sensi dell'art.604 ter del c.p. ossia *commessi per finalità di discriminazione* o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità. Nel contempo, viene *espunto* tra il catalogo dei reati presupposto il riferimento ai *delitti in materie di sostanze stupefacenti*, per “evitare sovrapposizioni con la disciplina dettata, per le medesime condotte, dall'art.13 [del d.l.14/2017]”⁷⁹⁷;
- si amplia l'*ambito oggettivo* di applicazione della misura ossia i luoghi rispetto ai quali il questore può disporre il divieto di accesso. Nella precedente formulazione, l'art.13 bis, comma 1, prevedeva che il questore “per ragioni di sicurezza”, potesse disporre il divieto

⁷⁹⁵ A riguardo si rimanda a quanto già evidenziato nel paragrafo 2.4. del presente capitolo.

⁷⁹⁶ Art.13 bis, comma 1, del d.l.n.14/2017 come modificato dall'art.11, comma 1, lettera b), n.1) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020. Dunque, come risultante da tali modifiche, l'art.13 bis, comma 1, così dispone: “fuori dei casi di cui all'art.13 [del d.l. n.14/2017], nei confronti delle persone *denunciate negli ultimi tre anni* per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, qualora dalla *condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza*, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati *in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa*, specificamente indicati. Il Questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, la misura di cui al presente comma anche nei confronti dei *soggetti condannati*, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati”

⁷⁹⁷ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.130/2020, 21 ottobre 2020, p.17, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

di accesso o di stazionamento “agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi”. Si è già avuto modo di evidenziare come tale disposizione poneva non poche perplessità. Infatti, basandoci sull’interpretazione letterale della norma, emergeva come il provvedimento del questore non fosse emesso solo nei riguardi di chi andava a compiere dei reati in occasione di disordini presso i pubblici esercizi, con conseguente divieto di accesso negli stessi, ma anche nei confronti di chi commetteva, in qualsiasi altro luogo, reati non colposi contro la persona e il patrimonio ovvero legati al traffico di sostanze stupefacenti (c.d. Daspo fuori contesto)⁷⁹⁸. Nell’attuale formulazione dell’art.13 bis, comma 1, come modificato dalla normativa in commento, si prevede che nei confronti dei soggetti denunciati o condannati per i suddetti delitti il questore possa “disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento specificatamente individuati *in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l’interessato si associa*, specificatamente indicati”. Quindi da un lato, il riferimento ai luoghi in cui sono stati commesse le condotte fa venir meno l’ipotesi di c.d. “Daspo fuori contesto”, dall’altro quest’ultima viene riesumata dal fatto che il divieto di accesso possa essere disposto anche in ragione “delle persone con le quali l’interessato si associa, specificatamente indicati”. Tale previsione appare fortemente generica e di difficile interpretazione. Ancora una volta, non possiamo non citare le osservazioni avanzate a riguardo dallo stesso Servizio Studi della Camera dei Deputati che ha evidenziato la necessità di *dover specificare meglio il concetto di “associazione”*, posto che la norma non fa riferimento ai reati associativi e di dover meglio precisare se l’espressione “specificatamente indicati” si riferisca ai pubblici esercizi (con un evidente ripetizione) ovvero alle “persone con le quali l’interessato si associa” ed, in tal caso, il genere andrebbe accordato (“specificatamente indicate” e non “indicati”)⁷⁹⁹. Ma la cosa più interessante evidenziata dal Servizio Studi è la menzione della sentenza, della Grande Camera della Corte Edu, “De Tommaso c. Italia” del febbraio 2017, ricordando ai parlamentari il principio base in essa affermato sulle misure di prevenzione ossia che la legge deve contenere *disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società*, “in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all’individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente

⁷⁹⁸ Si rimanda per l’analisi dell’art.13 bis nella sua originaria formulazione e del problema del “Daspo fuori contesto” al paragrafo 2.4. del presente capitolo.

⁷⁹⁹ Servizio Studi della Camera dei Deputati “[Dossier n.80 -Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del d.l. 130/2020](#)”,4 novembre 2020, p.4, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione"⁸⁰⁰. Tale passo della sentenza è citato integralmente dal Servizio Studio⁸⁰¹, quasi a rappresentare un monito nei riguardi del legislatore sulle problematiche di compatibilità con i principi della CEDU che la nuova previsione potrà comportare. Infine, si evidenzia come, diversamente dalle modifiche effettuate nell'art.13 del d.l. 14/2017, nel caso dell'art.13 bis tra gli elementi che il questore dovrà valutare per l'emanazione di tale divieto di accesso nei confronti dei soggetti *denunciati* si fa riferimento solo al fatto che "*dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza*", non essendo menzionati né accertamenti di polizia né provvedimenti dell'autorità giudiziaria. A riconferma del fatto che, in tal caso, sia sufficiente la mera presentazione di una denuncia per i reati suddetti.

Le modifiche effettuate dal d.l. n.130/2020 all'art.13 bis non sono terminate. Infatti, si aggiungono a tale disposizione due nuovi commi:

- il nuovo comma 1 bis dell'art.13 bis del d.l. 14/2017 prevede che "il questore può disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento *presenti nel territorio dell'intera provincia* nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1 [dell'art.13 bis], sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva"⁸⁰². Ne deriva l'ulteriore previsione di un "Daspo fuori contesto", essendo il divieto di accesso applicabile a tutti i locali della provincia, indipendentemente dal luogo in cui il reato è stato posto in essere. Inoltre, in tali casi, non è sufficiente la mera denuncia, essendo necessario che l'autorità giudiziaria si sia pronunciata, quanto meno per la convalida di fermo o arresto. Tuttavia, tanto tale convalida quando la condanna potrebbero anche essere molto risalenti nel tempo, non essendo circoscritti all'ultimo triennio i presupposti per l'applicazione della misura;
- il nuovo comma 1 ter dell'art.13 bis del d.l. 14/2017 prevede che "in ogni caso, la misura disposta dal questore, ai sensi dei commi 1 e 1 bis [dell'art.13 bis], *ricomprende anche il divieto di stazionamento* nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei

⁸⁰⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, causa "[De Tommaso c. Italia](#)" (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, punto 118, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

⁸⁰¹ Servizio Studi della Camera dei Deputati "[Dossier n.80 -Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del d.l. 130/2020](#)", 4 novembre 2020, p.4, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

⁸⁰² Art. 13, comma 1 bis, del d.l. n.14/2017, introdotto dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.1) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020.

locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso"⁸⁰³. Si tratta di una importante differenza rispetto alla formulazione originaria dell'art.13 bis che, al primo comma, disponeva che il questore potesse disporre il divieto di accesso o, *in alternativa*, il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei locali. Con tali modifiche, invece, al divieto di accesso sembra doversi sempre accompagnare il divieto di stazionamento, con le problematiche che quest'ultimo pone rispetto alla sua indeterminatezza.

Gli interventi effettuati dal d.l. n.130/2020 sui commi 2, 3 e 4 dell'art.13 bis, "costituiscono adeguamenti di *drafting* normativo"⁸⁰⁴, finalizzati ad estendere anche alla nuova previsione del c.d. Daspo provinciale, di cui al nuovo comma 1 bis, le disposizioni, rimaste invariate, relative: (i) alla possibile limitazione a specifiche fasce orarie del divieto di accesso e alla sua durata da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 2 anni (art.13 bis, comma 2)⁸⁰⁵; (ii) all'applicabilità del divieto di accesso anche ai minorenni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età (art.13 bis, comma 3)⁸⁰⁶; (iii) alla possibile applicazione da parte del questore, oltre al divieto di accesso, dell'ulteriore misura dell'obbligo periodico di comparizione presso l'ufficio di polizia (art.13 bis, comma 4)⁸⁰⁷, previa -solo in quest'ultima ipotesi- la convalida della misura da parte dell'autorità giudiziaria (art.13 bis, comma 5)⁸⁰⁸. Non sfugge, in quest'ultimo caso, una rilevante differenza rispetto alla disposizione previgente. Infatti, tenendo conto delle

⁸⁰³ Art. 13, comma 1 ter, del d.l. n.14/2017, introdotto dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.1) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020.

⁸⁰⁴ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.130/2020, 21 ottobre 2020, p.17, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

⁸⁰⁵ Art.13 bis, comma 2, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.2) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020. Pertanto, l'attuale articolo 13 bis, comma 2, così dispone [modifica in corsivo]: "il divieto di cui ai commi 1 e *1-bis* può essere limitato a specifiche fasce orarie e non può avere una durata inferiore a sei mesi né superiore a due anni. Il divieto è disposto, con provvedimento motivato, individuando comunque modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto"

⁸⁰⁶ Art.13 bis, comma 3, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.3) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020. Pertanto, l'attuale articolo 13 bis, comma 2, così dispone [modifica in corsivo]: "il divieto di cui ai commi 1 e *1-bis* può essere disposto anche nei confronti dei soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale".

⁸⁰⁷ Art.13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.4) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020. Pertanto, l'attuale articolo 13 bis, comma 2, così dispone [modifica in corsivo]: "il questore può prescrivere alle persone alle quali è stato notificato il divieto previsto dai commi 1 e *1-bis* di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificatamente indicato".

⁸⁰⁸ Art.13 bis, comma 5, del d.l. n.14/2017 *non è stato modificato* dall'art.11 del d.l. 130/2020, pertanto continua a prevedere che "in relazione al provvedimento di cui al 4 comma [dell'art.13 bis] si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art.6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n.401". Per un'analisi di tale disposizione si rimanda al paragrafo 2.4. del presente capitolo.

modifiche avvenute nel primo comma dell'art.13 bis, ne deriva che le prescrizioni di cui all'art.13 bis, comma 4, ulteriormente limitative della libertà personale (ossia l'obbligo di comparizione) possano essere disposte dal questore anche nei confronti dei soggetti meramente *denunciati* e non più, come precedentemente previsto, solo nei riguardi dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva. Diversamente, la previsione dell'art.13 (c.d. Daspo anti-spaccio) anche come risultante dalle presenti modifiche, continua a limitare esclusivamente ai soggetti condannati con sentenza definitiva negli ultimi tre anni, la possibilità per il questore di disporre, oltre al divieto di accesso, ulteriori provvedimenti limitativi della libertà personale ex art.13, comma 3 (ossia l'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia; l'obbligo di rientro nell'abitazione; divieto di allontanarsi dal comune di residenza). Difficile comprendere la *ratio* in base alla quale il legislatore abbia deciso di disciplinare in modo così diverso i presupposti giustificativi di tale ulteriore potere del questore.

Infine, il d.l. n.130/2020 interviene sull'art.13 bis, comma 6, per estendere ed inasprire le pene in caso di violazione dei divieti. Infatti, l'originaria formulazione di tale comma prevedeva che “la *violazione del divieto* di cui al presente articolo [13 bis]” fosse punita con la reclusione da 6 mesi ad 1 anno e con la multa da 5.000 a 20.000 euro. Tale comma, come risultante dalle modifiche effettuate dalla normativa in oggetto, risulta così riscritto: “la *violazione dei divieti e delle prescrizioni* di cui al presente articolo è punita con la reclusione da 6 mesi a 2 anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro”⁸⁰⁹. Quindi le modifiche sono principalmente due: (i) si prevede che anche la violazione delle *prescrizioni* (ossia dell'obbligo di comparizione) di cui all'art.13 bis, comma 4, configuri un delitto. Infatti, in precedenza, il mancato riferimento nell'art.31 bis, comma 6, alla violazione di tali prescrizioni lasciava intendere che l'inosservanza delle stesse poteva dar luogo solo al reato contravvenzionale di cui all'art.650 c.p.; (ii) in conformità con le modifiche effettuate all'art.13, comma 6, anche in questo caso si innalza a due anni il massimo edittale della pena alla reclusione e a 8.000 euro l'ammontare minimo della multa, che sono applicati in via cumulativa.

Le modifiche che l'art.11 del d.l. n.130/2020 effettua sugli articoli 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017 pongono, ancora una volta, numerose questioni giuridiche che riguardano (i)

⁸⁰⁹ Art.13 bis, comma 6, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.5) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020

l'estensione del divieto di accesso ai soggetti che hanno ricevuto anche solo una denuncia per determinati reati (art.13, comma 1, e 13 bis, comma 1); (ii) il fatto che in caso di condanna, anche non definitiva, il questore possa applicare la misura senza avere riguardo al termine triennale precedentemente previsto (art.13 bis, comma 1); (iii) la nuova previsione del c.d. Daspo provinciale, "fuori contesto", dai locali pubblici (art.13 bis, comma 1 bis); (iv) l'aver reso in taluni casi eccessivamente generici i presupposti per l'applicazione del Daspo urbano (si veda quanto evidenziato con riferimento all'art.13 bis, comma 1, in cui il divieto di accesso può essere disposto in ragione delle "persone cui l'interessato si associa"); (iv) la proporzionalità delle pene previste per l'inosservanza dei divieti e delle prescrizioni (art.13, comma 6 e 13, bis, comma 6). Tutte questioni che verranno affrontate nel prosieguo di tale lavoro.

In questa sede, ci si limita ad aggiornare la complessa architettura del Daspo urbano nel seguente modo:

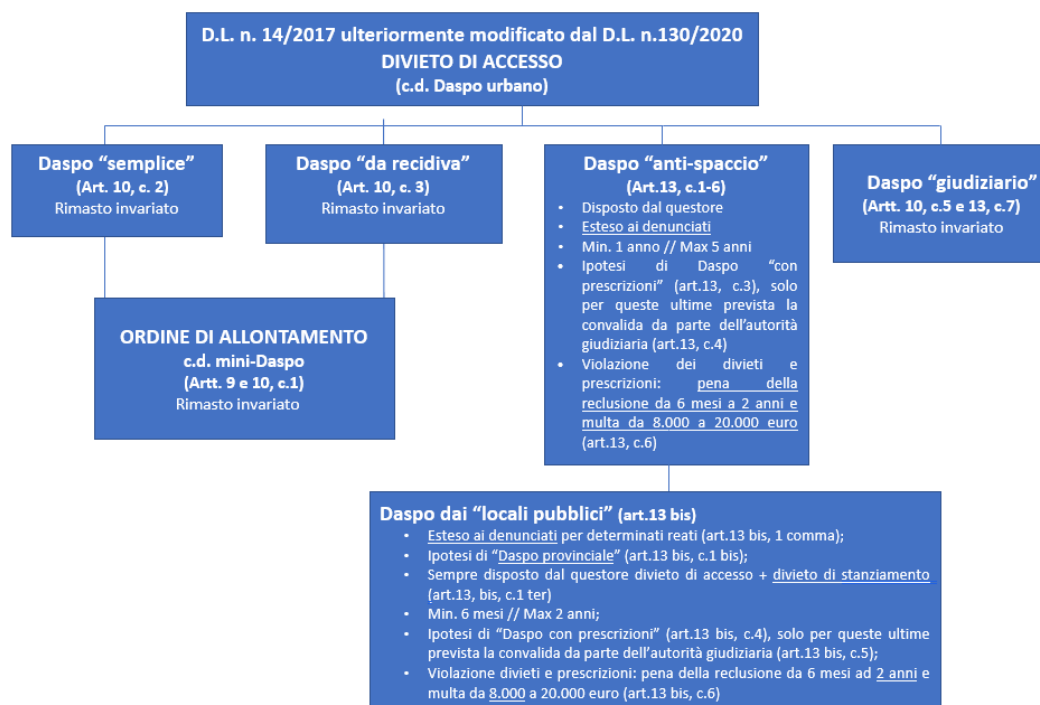


Figura 4 - Schema riassuntivo dell'architettura del Daspo urbano come modificato dal d.l. n. 130/2020

Il Daspo urbano, dunque, a soli tre anni dalla sua introduzione nel nostro ordinamento sembra godere di ottima salute ed essere, purtroppo, destinato a seguire la stessa parabola del Daspo sportivo. Si è visto, infatti, come il divieto di accesso alle manifestazioni sportive sia stato utilizzato quale strumento di "rassicurazione emotiva" della

popolazione, con un inasprimento della sua disciplina ogniqualvolta si andavano a verificare degli incidenti negli stadi. Ebbene, il Daspo urbano sembra condannato a soffrire delle medesime dinamiche. Non a caso, la sua normativa ha già subito tre modifiche (decreti-legge n.113/2018; n.53/2019; n.130/2020) tutte indirizzate ad irrigidirne ulteriormente le previsioni. Le ultime innovazioni apportate nel 2020 e finalizzate ad anticipare l'applicabilità del Daspo urbano, ad estenderne l'ambito, ad inasprirne la repressione penale in caso di violazione, trovano la propria *ratio*, come abbiamo visto, in un fatto di cronaca: la morte del giovane Willy Monteiro. Spiace dover constatare che, anche in tal caso, il legislatore abbia scelto la strada più semplice dell'utilizzo di risposte "simboliche" a dei problemi complessi. Non a caso, a riguardo, l'avvocato della famiglia Monteiro ha evidenziato come abbia destato "perplexità" il fatto che tali norme fossero introdotte in nome di Willy, sottolineando come gli atti di violenza non si prevenivano innalzando le pene o ipotizzando sanzioni più dure bensì "educando", intervenendo con attività di prevenzione nelle scuole e nei luoghi di socialità⁸¹⁰. Il legislatore del 2020 preferisce, invece, utilizzare la sempreverde ricetta dell'ulteriore estensione ed amministrativizzazione del diritto penale, sicuramente più plateale ma di cui sia consentito di dubitarne l'efficacia.

È interessante evidenziare come il d.l.n.130/2020 sia stato fin da subito presentato, in particolare dal Partito Democratico, come il provvedimento che ha cancellato i "decreti propaganda" di Salvini⁸¹¹ ed anche alcuni giornali affermano come, con l'approvazione di tali norme, si "chiuda l'era" salviniana⁸¹². In generale l'attenzione dei *media* e del dibattito politico è tutta incentrata sulle modifiche alla disciplina dell'immigrazione. Agli analisti più attenti non è però sfuggito come solo le "norme più smaccatamente illiberali in tema di immigrazione sono state, in alcuni punti, modificate"⁸¹³; per il resto l'impianto dei decreti sicurezza di Salvini è ancora in vigore e, anzi, in alcuni punti si è -come visto- inasprita la portata repressiva. Il decreto-legge n.130/2020 non interviene su quell'arsenale di norme predisposte dai d.l. n.113/2018 e n.53/2019 riguardanti la criminalizzazione della povertà e del dissenso: dal reato di accattonaggio molesto; al reato

⁸¹⁰ Eleonora Martini, "[L'avvocato della famiglia Duarte: <<Il decreto sicurezza di Bonafede non ha nulla a che vedere con Willy>>](https://ilmanifesto.it)", 8 ottobre 2020, sul sito del quotidiano "Il Manifesto", <https://ilmanifesto.it>

⁸¹¹ Partito Democratico, "[Spazzati via i decreti Salvini](http://www.partitodemocratico.it)", 6 ottobre 2020, sul sito istituzionale del "Partito Democratico", www.partitodemocratico.it

⁸¹² Roberta d'Angelo e Vincenzo R. Spagnolo, "[Il Senato archivia i decreti sicurezza di Salvini. Ecco cosa cambia](http://www.avvenire.it)", 19 dicembre 2020, sul sito del quotidiano "Avvenire", www.avvenire.it

⁸¹³ Livio Pepino, "[I porti si aprono ma le piazze restano chiuse](https://volerelaluna.it)", 12 ottobre 2020, sul sito del portale "Volere la Luna", <https://volerelaluna.it>

di blocco stradale; passando all'inasprimento della normativa sull'occupazione abusiva di immobili; fino alle aggravanti di pena previsti per reati commessi in occasione di manifestazioni pubbliche. Queste disposizioni non vengono intaccate, come se la loro presenza all'interno dell'ordinamento potesse essere considerata accettabile e non presentasse dei forti problemi di compatibilità con i principi costituzionali. Il d.l. n.130/2020 si pone, dunque, in piena continuità con i decreti di Minniti e di Salvini per quanto concerne la materia della sicurezza urbana e della tutela dell'ordine pubblico: ampliando la platea dei destinatari di misure ibride (amministrativo-penali); inasprendo le pene; intensificando i dispositivi di controllo urbano⁸¹⁴. Anzi il decreto Lamorgese si spinge oltre comportando, sul tema del divieto di accesso, un ulteriore "espansione del diritto amministrativo punitivo sempre più intrecciato con un potenziale intervento del penale"⁸¹⁵.

Dall'analisi svolta, appare evidente come nel discorso e nelle politiche securitarie il Daspo assuma un ruolo di primo piano: nato per impedire l'accesso agli stadi ai sedicenti tifosi "violenti", si è poi innestato nel tessuto urbano come strumento multiforme per "allontanare" in particolare dai centri urbani i soggetti indesiderati, ridefinendo una geografia delle nostre città sempre più asservite alle esigenze di "decoro". Peraltro, una volta sdoganato l'utilizzo del divieto di accesso in campi diversi da quello prettamente calcistico, vi è stato quasi l'affannarsi ad utilizzare il Daspo come mezzo utile per tutte le stagioni e tutte le materie. Ecco, allora, affermarsi con enfasi ed impropriamente l'introduzione di un presunto "Daspo a vita per i corrotti" che altro non è che una "interdizione dai pubblici uffici"⁸¹⁶; così come, ecco fioccare la proposta di un "Daspo

⁸¹⁴ Rossella Selmini, "[Le recenti -e le mancate- modifiche ai decreti sicurezza in materia di sicurezza urbana: la continuità di un modello punitivo](https://studiquestionecriminale.wordpress.com)", 12 novembre 2020, sul sito online della rivista "Studi sulla Questione Criminale", <https://studiquestionecriminale.wordpress.com>

⁸¹⁵ Ibidem.

⁸¹⁶ Ci si riferisce a quanto previsto dalla legge n.3/2019, rubricata "misure di contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato ed in materia di trasparenza dei partiti e dei movimenti politici" (c.d. legge "spazza-corrotti"). In tale legge si prevede *un inasprimento delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la p.a.*, attraverso diversi interventi: (i) ampliamento del novero di casi in cui alla condanna conseguono le suddette pene accessorie; (ii) estendendo i casi in cui alla condanna per determinati reati consegue l'interdizione perpetua dai pubblici uffici; (iii) inasprendo la disciplina dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici in relazione alle condanne per i reati contro la p.a. ed, in taluni casi, aumentando la durata della misura accessoria temporanea da un minimo di 5 ad un massimo di 7 anni; (iv) prevedendo la possibilità, in deroga all'art. 166 c.p. (che prevede che l'applicazione della sospensione condizionale determini la sospensione anche delle pene accessorie), che il giudice, nella sentenza di condanna per specifici reati contro la p.a., disponga che la sospensione condizionale della pena non estenda gli effetti anche all'interdizione dai pubblici uffici e alla capacità di contrarre con la pubblica amministrazione. Per maggiori approfondimenti si rimanda a Gian Luigi Gatta, "[Riforme della corruzione e della prescrizione del reato: il punto sulla situazione, in attesa dell'imminente approvazione definitiva](https://studiquestionecriminale.wordpress.com)", 17 dicembre 2018, sul sito della rivista "Diritto Penale

social” per gli “odiatori da tastiera”⁸¹⁷. Vi è sicuramente una certa fascinazione per tale strumento, che d’altronde è dotato della particolare forza evocativa del “confino”. Di più, questa tendenza ad una amministrativizzazione del diritto penale nasconde la consapevolezza del legislatore di poter giocare sul “*nomen juris*” delle sanzioni, con delle misure afflittive denominate “amministrative” che, tuttavia, nella sostanza costituiscono delle vere e proprie pene⁸¹⁸. Il Daspo urbano si inserisce in questa logica ossia all’interno di un diritto municipale punitivo che attribuisce a determinati soggetti (sindaco, vigili urbani, questore) ampia discrezionalità di azione nei confronti di coloro che sono ritenuti socialmente “pericolosi”, anche in mancanza della commissione di qualsivoglia reato. Si tratta di un modello che crea non poche tensioni con i principi costituzionali, comportando delle limitazioni a dei diritti fondamentali dell’individuo, senza che vengano attivate le garanzie del procedimento giurisdizionale penale. Di tali tensioni ci occuperemo nel prosieguo di questo lavoro, cercando anche di comprendere come il Daspo urbano sia stato concretamente applicato nelle nostre città, ridisegnando quest’ultime attraverso il controllo della mobilità urbana di alcuni dei suoi abitanti. Si proverà, infatti, a definire i soggetti maggiormente destinatari di tali misure ed inclusi in quelle “classi di rischio” che il Daspo urbano sembra continuamente creare ed alimentare, in un perfetto “mix post-moderno dove Lombroso incontra l’algoritmo”⁸¹⁹. A riguardo, non ci si può esimere dal constatare come, in queste dinamiche punitive, si possa scorgere il realizzarsi di una particolare forma di controllo che poggia le proprie solide basi sul c.d. “*modello attuariale*”⁸²⁰. Prendendo spunto dalla logica assicurativa, i sistemi di controllo sociale si

Contemporaneo-Archivio”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>. Si noti come rispetto a tali riforme tanto gli esponenti politici quanto i media hanno utilizzato impropriamente il termine “Daspo ai corrotti”, si veda F.Q., “[Anticorruzione dal daspo ai corrotti allo stop alla prescrizione: cosa c’è nel ddl approvato alla Camera](#)”, 22 novembre 2018, sul sito del giornale “Il Fatto Quotidiano” www.ilfattoquotidiano.it; La Repubblica, “[Anticorruzione, si del CDM al ddl. Bonafede: <<Daspo a vita per condanne sopra i due anni>>. Assente Salvini](#)”, 6 settembre 2018, sul sito del quotidiano “La Repubblica”, www.repubblica.it.

⁸¹⁷ Matteo Pucciarelli, “[Un Daspo social, è polemica sulla proposta del leader delle Sardine](#)”, 18 gennaio 2020, sul sito del quotidiano “La Repubblica”, www.repubblica.it. Sugli elementi critici di tale proposta si rimanda a Simone Alliva, “[Perché la proposta delle Sardine di un Daspo social è sbagliata \(e pericolosa\)](#)”, 18 gennaio 2020, sul sito del portale “Esquire” www.esquire.com

⁸¹⁸ Michele Strazza, “[Diritto penale e libertà fondamentali. Il pensiero garantista di Luigi Ferrajoli](#)”, 2 dicembre 2015, sul sito del portale “Pensiero Filosofico”, www.pensierofilosofico.it

⁸¹⁹ Adalgiso Amendola, intervento nel convegno “[Dal daspo negli stadi al daspo urbano](#)”, Bologna, 23 febbraio 2018. L’audio del convegno è disponibile sul sito del portale “Una decorosa repressione”, <https://unadecorosarepressione.noblogs.org/>

⁸²⁰ “Il termine <<attuariale>> richiama in prima battuta i procedimenti matematici, in particolare la matematica applicata alle assicurazioni. Si definisce in questo modo, cioè, l’insieme articolato di procedure, inferenze logiche, tecniche argomentative del calcolo statistico e probabilistico applicato ai sistemi di assicurazione del rischio. [...]. La strategia assicurativa consiste prima di tutto in un’operazione di quantificazione probabilistica, attraverso valutazioni statistiche, del tasso di rischio esistente. Si procede, poi, a una classificazione dei soggetti nell’ambito di gruppi omogenei di rischio. Infine, in base

indirizzano a particolari categorie di soggetti, in considerazione della “classe di rischio” cui appartengono. Si realizza, in tal modo, una selezione della popolazione da tenere sotto controllo, prima di tutto nell’ambiente urbano e metropolitano e si favorisce il passaggio dalla “prevenzione sociale” alla “prevenzione situazionale”. Quest’ultima si caratterizza per delle azioni volte a “ridurre le *circostanze ambientali* che favoriscono comportamenti devianti, senza alcuna considerazione per i fattori sociali, culturali, economici della devianza”⁸²¹. La prevenzione situazionale agisce, dunque, attraverso la “delimitazione degli spazi di vita dei soggetti e “l’elevazione di barriere artificiali”, che limitano la loro possibilità di movimento, interazione e azione. La metropoli viene ripensata in funzione della “sorveglianza su di essa” ed il controllo sociale diventa “strumento di gestione dei soggetti esclusi dal vivere civile”, che devono essere costretti in uno “spazio urbano fortificato”⁸²².

Mike Davis, nel descrivere la Los Angeles degli anni ’90, narra della creazione di “città fortezze”, brutalmente divise in “cellule fortificate” della società benestante e “luoghi del terrore” dove la polizia combatte i poveri criminalizzati, traducendosi la difesa dei livelli di vita di maggior lusso nella continua repressione dello spazio e del movimento dei soggetti indesiderabili⁸²³. Un’immagine, oggi, in grado di descrivere anche le nostre “decorose” e frammentate metropoli. Le “città di quarzo” sono, oramai, dappertutto.

all’appartenenza a questo o a quel gruppo o fascia, il rischio diventa denaro, in forma di premio assicurativo che ciascun assicurato versa all’impresa assicuratrice. [...]. Credo che la logica assicurativa offra un esempio efficace della nuova razionalità dei sistemi di controllo sociale”, in Alessandro De Giorgi, “Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo”, edizioni “Derive Approdi”, Roma, febbraio 2020, pp.36-37.

⁸²¹ Ibidem, p.46.

⁸²² Ibidem, pp.46-47.

⁸²³ Mike Davis, “La città di quarzo. Indagine sul futuro di Los Angeles”, edizione “Manifestolibri”, Roma, 1993, p.121.

CAPITOLO 3 - PROBLEMATICHE DEFINITORIE E QUESTIONI GIURIDICHE CONTROVERSE DEL DASPO URBANO

3.1. L'ORDINE DI ALLONTANAMENTO: UNA PREVENZIONE SENZA PERICOLOSITA'

L'ordine di allontanamento (c.d. “mini-Daspo”) è disciplinato dagli articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017, come risultante dalle modifiche effettuate dai decreti-legge n.113/2018 e n.53/2019. Nel capitolo precedente abbiamo già avuto modo di esaminare le relative disposizioni che, in questa sede, verranno analizzate dal punto di vista strettamente giuridico e della loro compatibilità con i principi costituzionali e della CEDU, provando nel contempo una difficile qualificazione giuridica dell'istituto in commento.

Anzitutto, l'art.9 del d.l. n.14/2017 è rubricato “misure a tutele del decoro di particolari luoghi” ed introduce un inedito potere punitivo comunale, diretto a “prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni di degrado in aree urbane particolarmente sensibili in quanto costituenti punti nevralgici della mobilità”⁸²⁴. In particolare, l'art.9, comma 1, prevede: “fatto salvo quanto previsto dalla normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che *impediscono* l'accessibilità e la fruizione delle predette strutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'art.10, *l'allontanamento dal luogo* in cui è stato commesso il fatto”.

Tale disposizione necessita di alcune precisazioni.

In primo luogo, come evidenziato, si fanno salve le eventuali disposizioni vigenti a tutela

⁸²⁴[Relazione illustrativa](https://www.camera.it) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p.7, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

delle aree interne e delle pertinenze delle citate infrastrutture. Nella relazione illustrativa si precisa che con il termine “infrastrutture fisse e mobili” si intende il “complesso di opere secondarie e complementari della struttura di base, necessarie affinché quest’ultima possa funzionare (ad esempio, del servizio metropolitano è considerata infrastruttura non solo la rete dei binari ma anche i vagoni dei convogli; mentre la stazione e le vie di accesso rientrano nel concetto di pertinenza)”⁸²⁵.

Inoltre, con tale disposizione, si introduce una nuova fattispecie di *illecito amministrativo* indirizzato a sanzionare “chi *impedisce* l’accessibilità e la fruizione delle predette strutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti”. A riguardo si sottolinea come, in sede di conversione, sia stata modificata l’originaria formulazione dell’art.9, comma 1, che prevedeva tale sanzione amministrativa nei confronti di coloro che *limitavano* la libera accessibilità e fruizione delle strutture suddette. L’approvazione dell’emendamento⁸²⁶ che sostituisce il termine “*limitano*”, con quello “*impediscono*”, sembra forse nascondere la consapevolezza del legislatore “che la precedente formulazione avrebbe posto seri dubbi di compatibilità di un precetto così generico ed inafferrabile con lo standard preteso dalla CEDU in merito alla prevedibilità delle conseguenze delle proprie condotte ove sia in gioco una restrizione del diritto alla circolazione”⁸²⁷. Tale modifica dovrebbe rendere assai rari i casi in cui trova applicazione l’art.9, comma 1, essendo richiesto che la condotta del soggetto vada materialmente ad *impedire*, non solo a rendere meno godibile, l’accesso e la fruizione a determinati luoghi. Inoltre, a ben vedere, tale modifica dovrebbe anche far venir meno quella precisazione che il legislatore ha effettuato in sede di relazione illustrativa, in cui ha specificato che “ancorché non risultino espressamente menzionati, possono altresì ricondursi alla violazione in argomento anche comportamenti diversi ed ulteriori che comunque comportino la *turbativa della libera fruizione di spazi pubblici* come, per esempio,

⁸²⁵ Ibidem.

⁸²⁶ [Emendamento 9.13](#) presentato durante la discussione sulla legge di conversione del d.l. 14/2017, in Camera dei Deputati, da D’Atorre Alfredo ed altri, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, www.camera.it (ultimo accesso 09/01/2021).

⁸²⁷ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.240, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>. Si noti come, in questa sede, gli autori si riferiscono alla nota sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), del 23 febbraio 2017, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it. Il contenuto di tale sentenza e la sua eventuale ripercussione sulla disciplina del Daspo urbano verrà meglio indagata nel prosieguo di tale lavoro.

l'esercizio della prostituzione con modalità ostentate ovvero l'esercizio dell'accattonaggio con modalità vessatorie. [...] I suddetti comportamenti, pur non integrando necessariamente violazioni di legge, *compromettono la fruibilità* di particolari luoghi, rendendone *difficoltoso il libero utilizzo* e la normale e sicura fruizione degli spazi pubblici”⁸²⁸. Tali valutazioni si basavano sulla precedente formulazione dell'articolo 9, comma 1 (“*limitano* la libera fruizione o l'accesso”) ma non appaiono più pertinenti con riferimento alla nuova previsione di tale disposizione (“*impediscono* la fruizione o l'accesso”). Ciò dovrebbe comportare che i comportamenti suddetti non potranno -in linea teorica- rientrare nella nuova previsione della norma, essendo oggettivamente difficile immaginare che un accattone possa materialmente impedire la fruizione o l'accesso di uno spazio pubblico, potendone al massimo limitarne la fruibilità. Tuttavia, come vedremo, la prassi applicativa, scontrandosi apertamente con l'interpretazione letterale della norma, ha fatto ampio uso di tale fattispecie astratta, applicandola anche a quelle soggettività indicate nella relazione illustrativa e trovando, in alcune ipotesi, la pronta censura del giudice amministrativo⁸²⁹.

In ogni caso, il nuovo illecito amministrativo è punito con una sanzione pecuniaria da 100 a 300 euro, cui si accompagna l'ordine di allontanamento dai luoghi in cui è stato commesso il fatto. Quest'ultimo è configurato come “una misura accessoria rispetto all'accertamento dell'illecito amministrativo, ovvero una misura basata sul *medesimo presupposto* dell'illecito amministrativo, seppure il provvedimento amministrativo che lo dispone sia giuridicamente autonomo rispetto a quello con cui si irroga la sanzione amministrativa pecuniaria. Ne dovrebbe conseguire che non può essere imposto l'allontanamento da un determinato luogo senza il preventivo accertamento e la constatazione della violazione dei prescritti divieti di stazionamento o di occupazione di

⁸²⁸ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p.7., disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>. Si noti come, successivamente, l'esercizio molesto dell'accattonaggio è stato riportato nell'alveo penale, prevedendo che possa essere punito con la *pena dell'arresto da tre a sei mesi*: art.699 bis c.p., rubricato “Esercizio molesto dell'accattonaggio”, introdotto dall'art.21 quater del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁸²⁹ Ci riferiamo, in particolare, a: Tar Lombardia, sentenza n.2360/2019, decisione del 6 novembre 2019, deposito dell'11 novembre 2019, disponibile sul sito “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso: 16/01/2021). In tale sentenza, che verrà approfondita nel prosieguo di tale paragrafo, il Tar ha annullato un ordine di allontanamento disposto nei riguardi di un mendicante.

spazi”⁸³⁰.

Ulteriore problema rilevante posto da tale disposizione riguarda quale sia l'autorità cui sia attribuito il potere di adottare i divieti di stazionamento o di occupazione degli spazi, la cui violazione -unitamente all'impedimento alla accessibilità e alla fruizione dei medesimi- giustifica l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria e dell'ordine di allontanamento. Infatti, il legislatore, nella disposizione in commento, evidenzia come la condotta debba essere già vietata dall'ordinamento (“ivi previsti”), facendo salvo quanto stabilito dalla “vigente normativa” a tutela delle infrastrutture suddette. Si tratta di una questione non di poco conto, affrontata dal “Comitato per la legislazione” della Camera dei Deputati che, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto, evidenzia come l'art.9, comma 1, *contenga dei rinvii normativi generici* alle disposizioni a tutela del decoro di particolari luoghi ed ai divieti “ivi” previsti, che dovrebbero essere maggiormente precisati⁸³¹. Anche la Commissione Trasporti della Camera dei Deputati ha sottolineato come la formulazione di tale norma ingeneri confusione, non tenendo in considerazione che, ad esempio, l'uso delle aree marittimo-portuali è regolato dal codice della navigazione e che l'accesso a tali luoghi è condizionato all'autorizzazione delle competenti autorità, come l'Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Dunque, la Commissione esclude, con specifico riferimento alle *aree marittimo-portuali*, una competenza del sindaco⁸³². In attesa di verificare i futuri sviluppi della prassi amministrativa e della giurisprudenza, possiamo ipotizzare che le medesime eccezioni suddette possano essere sollevate anche con riguardo all'ambito delle *infrastrutture aeroportuali*, in cui l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) ha tra le proprie funzioni quella di garantire la “sicurezza” degli aeroporti⁸³³ ed all'ambito

⁸³⁰ Vincenzo Antonelli, [“La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana”](#), in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, pp. 54-55, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁸³¹ [Parere](#) del “Comitato per la legislazione” della Camera dei Deputati al disegno di legge di conversione del d.l. n.14/2017, C.4310, 9 marzo 2017, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

⁸³² [Parere favorevole con condizione](#) della IX Commissione permanente della Camera dei Deputati, “Trasporti, poste e telecomunicazioni” al disegno di legge di conversione del d.l. 14/2017, C. 4310, 8 marzo 2017, pp. 389-390, sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

⁸³³ “L'ENAC agisce come autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia nel rispetto dei poteri derivanti dal Codice della Navigazione. L'ENAC garantisce la sicurezza del volo e dei passeggeri trasportati sia durante le operazioni aeronautiche sia a terra in ambito aeroportuale. La sicurezza è intesa nella duplice accezione di *safety*, quale forma di tutela dell'incolumità delle persone coinvolte nelle operazioni aeronautiche, che di *security*, quale forma di prevenzione e di neutralizzazione di atti di interferenza illecita che possono essere messi in atto nei confronti del sistema di aviazione civile (in aeroporto e a bordo degli aeromobili). [...]. In considerazione del ruolo strategico delle infrastrutture aeroportuali per il progresso e la crescita del nostro Paese, L'ENAC elabora e propone la pianificazione dello sviluppo del sistema aeroportuale nazionale. L'Ente valuta i

della *circolazione ferroviaria*, in cui l’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) detta annualmente delle misure finalizzate alla sicurezza di tali infrastrutture, comprese quelle volte ad evitare la presenza di persone non autorizzate negli impianti ferroviari⁸³⁴. La questione, dunque, attiene all’eventuale potere del sindaco di intervenire o meno su tali ambiti. Secondo autorevole dottrina, non sembra che l’art.9, comma 1, lasci spazi di azione per un potere regolatorio del primo cittadino, “salvo non ritenere possibile che lo stesso possa in via straordinaria e provvisoria ai sensi degli artt. 50 e 54 del decreto legislativo n.267 del 2000 introdurre, per fronteggiare situazioni di emergenza, divieti di stazionamento e occupazione non previsti dalla ‘vigente normativa’ o ulteriori, financo derogatori, rispetto ad essa. In questo caso il primo comma dell’art.9 finirebbe non solo per aggiungere una sanzione amministrativa pecuniaria alla violazione dell’ordinanza sindacale in materia di sicurezza urbana, ma per corroborare la sua osservanza con un ulteriore strumento inibitorio [l’ordine di allontanamento]. Pesa in senso contrario il silenzio del legislatore, che nel confezionare la fattispecie di illecito amministrativo non ha richiamato espressamente i suddetti poteri sindacali. Per lo stesso motivo risulterebbe, altresì, privo di una base legislativa il ricorso ad un potere di ordinanza ‘ordinario’ a carattere generale”⁸³⁵. Tuttavia, ancora una volta, la prassi applicativa si fa beffa delle disquisizioni dottrinali e, infatti, non sono mancate ordinanze

programmi d’intervento aeroportuali, infrastrutturali e operativi attraverso l’approvazione dei piani quadriennali o decennali e i connessi piani di investimento. Rilascia la certificazione degli aeroporti e degli eliporti assicurandone la relativa sorveglianza finalizzata alla verifica del mantenimento nel tempo dei requisiti di sicurezza alla base del rilascio della certificazione”, in ENAC, “[Ruolo e Competenze](#)”, sul sito istituzionale dell’ “Ente Nazionale per l’Aviazione Civile”, www.enac.gov.it (ultimo accesso 10/01/2021).

⁸³⁴ “I gestori delle infrastrutture, le Imprese ferroviarie e gli Esercenti, ciascuno per quanto di competenza, sono tenuti ad intervenire nell’ambito dei propri piani annuali della sicurezza garantendo l’attuazione delle seguenti misure di sicurezza conseguenti alle aree di criticità rilevate: [...] *Azioni inerenti al rischio dell’indebita presenza delle persone non autorizzate sulla linea e negli impianti ferroviari*. I Gestori dell’infrastruttura e gli Esercenti devono eseguire l’analisi e la valutazione delle criticità presenti negli impianti ferroviari di competenza attivando collaborazioni con tutti i soggetti competenti anche di tipo istituzionale, al fine di realizzare una mappatura delle zone a più elevata probabilità di investimento ed identificare, per tali zone, le adeguate misure di sicurezza preventive attraverso l’identificazione degli interventi diretti in particolare a (i) rendere di difficile valicabilità i punti di accesso non autorizzato alla sede ferroviaria; (ii) eliminare o rendere non fruibili alle persone non autorizzate i manufatti e gli edifici in disuso presenti nelle aree ferroviarie; (iii) realizzare sovrappassi o sottopassi per sostituire gli attraversamenti a raso ad uso dell’utenza ferroviaria; (iv) ubicare gli attraversamenti di servizio, ove non eliminabili, ad adeguata distanza dagli accessi alle banchine”, in NOTA ANSF [0010980/2020](#), “Misure per il conseguimento degli obiettivi comuni di sicurezza e aree di miglioramento in materia di sicurezza ferroviaria”, 15 luglio 2020, pp. 3-4, sul sito istituzionale dell’ “Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie”, www.ansf.gov.it

⁸³⁵ Vincenzo Antonelli, “[La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana](#)”, in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, p. 56, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

sindacali⁸³⁶, contingibili ed urgenti, che hanno stabilito specifici divieti di stazionamento o di occupazione di determinate infrastrutture, fondando tale potere sul combinato disposto degli articoli 9, comma 1, del d.l. n.14/2017 e 54 del TUEL⁸³⁷.

In ogni caso, bisogna evidenziare come ad alimentare la confusione sui poteri del sindaco in tali ambiti, contribuisca anche l'art.9, comma 4, del d.l. n.14/2017 che così dispone: “per le violazioni di cui al comma 1 [dell'art.9], fatti salvi i poteri delle autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio, *l'autorità competente è il sindaco* del comune nel cui territorio le medesime sono accertate, che provvede ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n.689. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative irrogate sono devoluti al comune competente, che li destina all'attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano”. Tale disposizione, se letta in modo errato, potrebbe portare a ritenere che il sindaco sia competente (i) a dettare i divieti di stazionamento o di occupazione ex art.9, comma 1 e (ii) a adottare la particolare misura dell'ordine di allontanamento ex art.10, comma 1 del d.l. n.14/2017⁸³⁸. In realtà, la disposizione in commento evidenzia sola la competenza dei primi cittadini per le “violazioni” dei divieti di stazionamento o occupazione di spazi accertate nel proprio territorio comunale. Dunque, si tratta “non tanto dell'attribuzione di

⁸³⁶ A riguardo si evidenziano, solo a titolo esemplificativo: Comune di Monza, [ordinanza n.308 del 14 dicembre 2017](#), in cui il sindaco, visti gli artt.9-10, comma 1, del d.l. n.14/2017 e l'art.54 del TUEL; ritenendo necessario meglio definire le aree in cui il Corpo Polizia Locale dovrà procedere ad accertare le violazioni previste dal suddetto art.9 ed al conseguente ordine di allontanamento del trasgressore, individua degli spazi del territorio urbano attinenti a stazioni ferroviarie, autostazioni, capolinea di autobus, in cui trovano applicazione i divieti di stazionamento e di occupazione degli spazi ex art.9, comma 1, del d.l. 14/2017. Si noti come nell'ordinanza sindacale suddetta non sono specificati i requisiti di necessità e di urgenza che ne dovrebbero giustificare l'adozione. Ordinanza disponibile sul sito istituzionale del Comune di Monza, www.comune.monza.it (ultimo accesso: 10/01/2021)

⁸³⁷ Si ricorda che l'art.54 del TUEL è stato modificato dall'art.8, comma 1, lettera b) del d.l. n.14/2017, aggiungendo un nuovo comma 4 bis. Di conseguenza, l'attuale formulazione dell'art. 54 del TUEL, commi 4 e 4 bis, consente al sindaco, quale ufficiale di Governo, di emanare *ordinanze contingibili ed urgenti* per prevenire e reprimere gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (comma 4). In particolare, precisa il nuovo comma 4 bis, “i provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti *l'incolumità pubblica* sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la *sicurezza urbana* sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”. Per un'analisi di tale disposizione si rimanda al 2° capitolo di tale lavoro, par.2.3.1.

⁸³⁸ Si noti come lo stesso Servizio Studi del Senato della Repubblica nell'analizzare l'art.9 del d.l. n.14/2017 affermi, in maniera errata, che viene “riconosciuto al sindaco il potere di adottare una misura di prevenzione, sia pure temporalmente molto limitata [ossia, appunto, l'ordine di allontanamento]. Attualmente le misure di prevenzione sono adottate dall'autorità giudiziaria o dal questore. Nel silenzio della norma, il potere sembrerebbe esercitato dal sindaco in qualità di ufficiale di Governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza”, in Servizio Studi del Senato, “[Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754](#)”, marzo 2017, pp.42-43, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

un potere regolatorio quanto dell'*individuazione dell'autorità abilitata ad irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria* nei casi in cui non siano predeterminate specifiche autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio"⁸³⁹. Inoltre, come vedremo, l'adozione dell'ordine di allontanamento ex art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 è attribuita da tale disposizione all' "organo accertatore". Non è, dunque, riservata al primo cittadino la sua imposizione, "né in tal senso può essere invocato il richiamato ultimo comma dell'art. 9 [comma 4], che nell'individuare le competenze del sindaco fa espresso riferimento all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e rinvia agli articoli 17 e seguenti della legge n. 689 del 1981"⁸⁴⁰.

Conclusa la complessa analisi dei commi 1 e 4 dell'art.9 del d.l. n.14/2017, passiamo ora ad analizzare le ulteriori disposizioni previste da tale articolo. Anzitutto, l'art.9, comma 2, estende l'applicazione dell'ordine di allontanamento a chi, nelle *medesime aree* individuate dal primo comma: (i) venga trovato in stato di ubriachezza; (ii) compia atti contrari alla pubblica decenza, (iii) eserciti il commercio abusivo; (iv) eserciti attività di parcheggiatore abusivo⁸⁴¹; (v) compia atti di bagarinaggio⁸⁴². In tali casi la misura dell'ordine di allontanamento si aggiunge alle sanzioni amministrative già previste dall'ordinamento, alcune delle quali sono state inasprite dai decreti-legge sulla sicurezza in esame⁸⁴³.

⁸³⁹ Vincenzo Antonelli, "[La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana](https://www.regione.emilia-romagna.it)", in "Istituzioni del Federalismo", rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, p. 57, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁸⁴⁰ Ibidem.

⁸⁴¹ L'estensione dell'ordine di allontanamento alla categoria dei "parcheggiatori abusivi" è avvenuta nel corso dell'esame presso la Camera dei Deputati per l'approvazione della legge n.48/2017, di conversione del d.l. n.14/2017.

⁸⁴² L'estensione a tale categoria è frutto di una modifica all'art.9, comma 2 del d.l. n.14/2017 effettuata dall'art.16 bis del d.l. n. 53/2019, convertito con modificazioni dalla legge n.77/2019 (c.d. decreto sicurezza bis di Salvini).

⁸⁴³ In particolare, (i) l'art. 688 c.p. "Ubriachezza", punisce con la sanzione amministrativa da 51 a 309 euro chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico, è colto in stato di manifesta ubriachezza. La pena è dell'arresto da 3 a 6 mesi se il fatto è commesso da chi ha già riportato una condanna per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale; (ii) l'art.726 c.p. "Atti contrari alla pubblica decenza. Turpiloquio", prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000 euro nei confronti di chiunque, in un luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti contrari alla pubblica decenza; (iii) l'art. 29 del d.lgs. n.114/1998 punisce con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.582 a 15.493 euro e con la confisca delle attrezzature e della merce chiunque eserciti il commercio sulle aree pubbliche senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio previsto dalla autorizzazione stessa, nonché senza l'autorizzazione o il permesso di cui all'art. 28, co.9 e 10 (per il commercio nelle aree demaniali marittime, sulle aree pubbliche negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade); (iv) l'art. 7, comma 15-bis del Codice della strada è stato *modificato*, attraverso un progressivo inasprimento del regime sanzionatorio, *sia dal d.l. n.14/2017 sia dal d.l. n.132/2018* ed attualmente prevede "salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano senza autorizzazione, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare senza autorizzazione l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono

L'art.9, comma 3, estende invece gli spazi urbani in cui può trovare applicazione l'ordine di allontanamento, prevedendo che i *regolamenti di polizia urbana*⁸⁴⁴ possano *individuare delle aree* in cui insistono: (i) scuole, plessi scolastici e siti universitari⁸⁴⁵; (ii) musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici⁸⁴⁶; (iii) aree adibite al verde pubblico; (iv) presidi sanitari e aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli⁸⁴⁷, alle quali si applicano le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'art.9. Si è già avuto modo di evidenziare come l'introduzione, da parte del d.l. n.113/2018, dei "presidi sanitari" tra le aree che i regolamenti di polizia urbana possono individuare per l'applicazione dell'ordine di allontanamento sia stato oggetto di una pronuncia da parte

puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 771 ad euro 3.101. Se nell'attività sono impiegati minori, o se il soggetto è già stato sanzionato per la medesima violazione con provvedimento definitivo, si applica la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro. È sempre disposta la confisca delle somme percepite"; (v) l'art.1 sexies, comma 1, del d.l. n.28/2003 *come modificato dal d.l. n. 53/2019* prevede che "chiunque, non appartenente alle società appositamente incaricate, vende i titoli di accesso alle manifestazioni sportive è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro. La sanzione può essere aumentata fino alla metà del massimo per il contravventore che ceda o metta in vendita i titoli di accesso a prezzo maggiorato rispetto a quello praticato dalla società appositamente incaricata per la commercializzazione dei tagliandi. Nei confronti del contravventore possono essere applicati il divieto e le prescrizioni di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n.401 [c.d. Daspo sportivo]".

⁸⁴⁴ L'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 precisa che *restano salve* le disposizioni previste dall'art.52, comma 1 ter, del decreto legislativo n.42/2004 e dell'art.1, comma 4, del decreto legislativo n.222/2016. A riguardo si evidenzia: (i) il decreto legislativo n.42/2004 (c.d. "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*") prevede all'art. 52 (rubricato "Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali") prevede, nel comma 1 ter, che "al fine di assicurare il *decoro* dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i *competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la regione ed i comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili* con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico."; (ii) il decreto legislativo n.222/2016 (rubricato "Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività -SCIA-, silenzio assenso e comunicazione e definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti") prevede, all'art.1, comma 4, che il *comune*, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni culturali, può adottare *deliberazioni* volte a *delimitare*, sentite le associazioni di categoria, *zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio di una o più attività commerciali*, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

⁸⁴⁵ Tali aree urbane sono state aggiunte in sede di approvazione della legge n.40/2017 di conversione del decreto-legge n.48/2017.

⁸⁴⁶ Si noti come la precedente formulazione dell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 prevedeva, in tale parte, che i regolamenti di polizia municipale potessero individuare "aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici". In sede di conversione del decreto, si è proceduto alla seguente modifica di tale disposizione: "musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici". Attraverso tale modifica si è, dunque, data autonoma rilevanza alle aree interessate da flussi turistici.

⁸⁴⁷ Tali aree urbane sono state aggiunte nell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 dall'art.21, comma 1, lettere a) e b) del d.l. n. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

della Consulta che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità di tale disposizione, essendo possibile una sua interpretazione costituzionalmente orientata⁸⁴⁸. Inoltre, bisogna ricordare come l'art.5, comma 2, lettera c), del d.l. n.14/2017, preveda che tra gli obiettivi dei *patti per la sicurezza urbana*, sottoscritti tra prefetto e sindaco, vi sia anche quello della “promozione del rispetto del decoro urbano, valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a *coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane* su cui insistono plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela ai sensi dell'articolo 9, comma 3”⁸⁴⁹.

In ogni caso, quanto previsto dall'art.9 del d.l. n.14/2017 in ordine alle *condotte* ed ai *luoghi* rispetto ai quali potrà trovare applicazione il c.d. mini-Daspo dovrebbe avere carattere *tassativo*. Di conseguenza l'ordine di allontanamento dovrebbe trovare applicazione solo per le condotte definite dall'art.9, comma 1 (“impedire l'accesso o la fruizione”) e comma 2 (essere colti in stato di ubriachezza, aver compiuto atti contrari alla pubblica decenza, esercitare attività di parcheggiatore abusivo, commerciante abusivo, o di bagarinaggio), che avvengono esclusivamente nelle aree previste dagli art.9, comma 1 e 3. Ciò in ossequio alla riserva di legge “relativa” di cui all'art.23⁸⁵⁰ e

⁸⁴⁸ Corte costituzionale, [sentenza n.195/2019](#), decisione del 20 giugno 2019, deposito del 24 luglio 2019, pubblicata in G.U. il 31 luglio 2019, n.31, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>. Per una completa analisi di tale sentenza si rimanda al 2° capitolo di tale lavoro, par 2.4.

⁸⁴⁹ Così dispone l'art.5, comma 2, lettera c) del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017. Si noti come tale norma non sia stata adeguata alla nuova previsione dell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 che - come modificato dal d.l. n.113/2018-, include tra i luoghi che possono essere inseriti nei regolamenti di polizia urbana ai fini dell'applicazione dell'ordine di allontanamento anche, come visto, i presidi sanitari e le e aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli.

⁸⁵⁰ A riguardo si ricorda quanto affermato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n.115/2011 in cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'art.54, comma 4 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come sostituito dall'art.6 del d.l. n.92/2008 nella parte in cui comprendeva la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili ed urgenti”. In tale sede, la Consulta, con riferimento all'art.23 della Costituzione, ha evidenziato come la riserva di legge prevista in tale disposizione “ha indubbiamente *carattere relativo*, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva de qua non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. [...] Si deve aggiungere che *l'imposizione coattiva di obblighi di non fare* rientra ugualmente nel concetto di “prestazione”, in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle

“rinforzata” di cui all’art.16 della Costituzione⁸⁵¹. Tuttavia, come vedremo, ancora una volta, le disquisizioni teoriche si scontrano con la prassi. Infatti, una *estensione delle condotte* che possono comportare l’ordine di allontanamento verrà effettuata con alcune ordinanze prefettizie che saranno, nel prosieguo di questo lavoro, accuratamente esaminate⁸⁵². Così come una *dilatazione dei luoghi* in cui applicare il c.d. mini-Daspo verrà previsto in alcuni regolamenti di polizia urbana, prontamente censurati dal giudice amministrativo⁸⁵³. Proprio tali censure dovrebbero porre un freno a questa prassi, che è stata pericolosamente avvalorata anche dallo stesso Ministero dell’Interno. Quest’ultimo, infatti, in una circolare del 2017, aveva specificato che le linee guida per la sicurezza integrata e le linee guida per la sicurezza urbana⁸⁵⁴, su cui si basano i patti per la sicurezza tra prefetto e sindaco, avrebbero stabilito una “*perimetrazione di ulteriori aree ove estendere le previsioni contenute negli artt. 9 e 10*”⁸⁵⁵. L’occasione fornita dal Ministero è stata subito sfruttata dalle “linee guida per la sicurezza urbana”, adottate in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 26 luglio 2018⁸⁵⁶. In tale sede, facendo leva sulla “clausola ampliativa” di cui all’art.9, comma 3 e sulla previsione dell’art.5, comma

determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare”, in Corte costituzionale, [sentenza n.115/2011](#), decisione del 4 aprile 2011, deposito del 7 aprile 2011, punto 5 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

⁸⁵¹ Il tema della riserva di legge di cui all’art.16 della Costituzione e delle sue eventuali ripercussioni sulla disciplina dell’ordine di allontanamento verranno analizzate nel prosieguo di questo paragrafo.

⁸⁵² Si vedano, a riguardo, le ordinanze dei prefetti di Bologna e di Firenze che hanno introdotto una forma di ordine di allontanamento “in bianco”, estendendo il novero dei destinatari della misura. Tali ordinanze saranno approfondite nel paragrafo 3.2. del presente capitolo.

⁸⁵³ Ci riferiamo, in particolare, alla sentenza del Tar Toscana, sezione prima, sentenza n.1275/2020, pubblicata il 23 ottobre 2020, disponibile sul sito istituzionale “Giustizia Amministrativa”, www.giustizia-amministrativa.it. In tale sentenza che verrà esaminata nel prosieguo del presente paragrafo, il giudice amministrativo ha annullato una disposizione del regolamento di polizia municipale della città di Massa che estendeva all’intero territorio comunale il divieto di esercitare l’attività di meretricio, con conseguente applicazione in caso di inosservanza dell’ordine di allontanamento.

⁸⁵⁴ Si noti come le “linee guida per la promozione della sicurezza integrata” sono disciplinate dall’art.2 del d.l. n.14/2017 e sono adottate su proposta del Ministro dell’Interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata. Le “linee guida per la sicurezza urbana” sono previste dall’art.5, comma 1, del d.l. n.14/2017 e sono adottate su proposta del Ministro dell’Interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I “patti per la sicurezza urbana” sottoscritti tra prefetto e sindaco, in base a quanto previsto sempre dall’art.5, comma 1, del d.l. n.14/2017, devono essere disposti in coerenza con le linee guida per la sicurezza integrata e nel rispetto delle linee guida per la sicurezza urbana. Per approfondire tale argomento si rimanda all’analisi effettuata nel capitolo 2 del presente lavoro, paragrafo 2.3.1.

⁸⁵⁵ Circolare del Ministero dell’Interno, “[Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazione, dalla legge 18 aprile 2017, n.48](#)”, 18 luglio 2017, p.3, disponibile sul sito dell’Anci, <http://www.anci.it>

⁸⁵⁶ Conferenza Stato-città ed autonomie locali, “[Accordo in merito alle linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana ai sensi dell’art.5, comma 1, del decreto legge 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n.48](#)”, 26 luglio 2018, disponibile sul sito dell’Anci, <http://www.anci.it>

2, lettera c) del decreto, si è previsto che i “patti per la sicurezza urbana” possano individuare “ulteriori criteri e segnalare l’esistenza di siti [...] in relazione ai quali emergano significativi fenomeni di degrado urbano o di deterioramento delle condizioni di fruibilità determinati da comportamenti umani, nonché stabilire i parametri utili a delimitare concretamente tali aree da trasfondere all’interno dei regolamenti di polizia locale”⁸⁵⁷. Alla luce di ciò, i singoli “patti per la sicurezza urbana”, hanno cominciato ad individuare porzioni sempre maggiori dei territori comunali da dover sottoporre a specifica tutela. A riguardo si può menzionare il patto per la sicurezza urbana siglato tra Regione Puglia, Comune e Prefettura di Bari⁸⁵⁸ in cui plasticamente si palesa la dilatazione dei luoghi in cui potrà troverà applicazione l’ordine di allontanamento. Infatti, in tale patto, non solo si elencano i siti ex art.9, comma 3 (scuole, università, biblioteche, aree verdi, chiese, monumenti; presidi sanitari; aree dedicate allo svolgimento di fiere, mercati, spettacoli) ma, in aggiunta ad essi e sulla base di quanto disposto dalle suddette linee guida e dall’art.5, comma 2, lettera c) del decreto, si individuano *interzone* del territorio comunale da dover includere nel nuovo regolamento di polizia urbana⁸⁵⁹. Aree che, nel caso della città di Bari, coincidono con i municipi I e II, ossia con l’intero *centro storico*, come evidenziato dallo stesso patto che fornisce una planimetria della “zona rossa” in cui troverà applicazione l’ordine di allontanamento.

⁸⁵⁷ Ibidem, punto 4.1, pp.14-15.

⁸⁵⁸ Regione Puglia, Prefettura di Bari, Comune di Bari, “[Patto per la sicurezza urbana e per la promozione e attuazione di un sistema di sicurezza partecipata ed integrata](#)”, 25 novembre 2019, disponibile sul sito istituzionale del comune di Bari, www.comune.bari.it

⁸⁵⁹ Ibidem, pp.11-14, in particolare si tratta di quanto previsto nell’art.4 del patto, rubricato “Contrasto al fenomeno dei parcheggiatori abusivi, della prostituzione e tutela della legalità”. In articolo si prevede che “le Parti danno atto, ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dal comma 3 dell’art.9 del D.L. n.14/2017 convertito, con modificazioni, in Legge n. 48/2017, *dei siti e delle aree urbane*, di seguito indicate, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell’articolo stesso [...]. I predetti siti e aree urbane di Bari risultano essere: scuole di ogni ordine e grado, pubbliche o private presenti sul territorio cittadino; sedi universitarie presenti in città; biblioteche; pinacoteca C. Giaquinto; musei; chiese ed altri edifici dedicati al culto; monumenti; edifici monumentali e comunque tutelati ai sensi della vigente normativa dei beni culturali; pineta San Francesco, parchi e giardini pubblici; intero litorale cittadino compreso tra la località Santo Spirito (confinante con il Comune di Giovinazzo) e la località Torre a Mare (confinante con il Comune di Mola di Bari); presidi sanitari; aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli nelle giornate in cui sono in programma le attività o gli eventi. *Inoltre, al fine del perseguimento delle finalità del presente patto e ai sensi dell’art.5 comma 2 lettera c) della Legge 18 aprile 2017, n. 48 e della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali*, repertorio atti n.531-II(SC).8 del 26 luglio 2019 “Accordo in merito alle linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana, ai sensi dell’art.5, comma 1 del Decreto legge 18 aprile 2017” ed in particolare dell’art.4.1 del relativo allegato denominato “individuazione delle aree da sottoporre a particolare tutela”, *le Parti individuano, altresì, le seguenti zone del territorio comunale maggiormente interessate da situazioni di degrado urbano o di deterioramento delle condizioni di fruibilità dettati da comportamenti umani, come di seguito determinate*: tutte le aree individuate all’interno dei Municipi I e II [...] le vie perimetrali sono da intendersi comprese tra le aree individuate come meglio evidenziato nella planimetria di seguito riportata”.



Figura 5 - Planimetria delle aree del comune di Bari da sottoporre a particolare tutela - Fonte: "Patto per la sicurezza" tra Regione Puglia, Comune e Prefettura di Bari, p.14

Il quesito che si pone è se una tale dilatazione delle aree urbane, da inserire nei regolamenti di polizia urbana ai fini dell'applicazione del c.d. mini-Daspo, sia o meno conforme al dettato dell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017. In realtà, con le modifiche effettuate in sede di conversione a tale disposizione⁸⁶⁰, si permette ai regolamenti di inserire tra le zone tutelabili quelle aree "comunque interessate da consistenti flussi turistici". Ciò apre degli evidenti spazi di ampia discrezionalità in capo agli enti locali, che -tuttavia- per rientrare nella fattispecie legale tipizzata dovrebbero giustificare in tal modo la suddetta estensione della tutela ad intere porzioni del territorio urbano. Diversamente, nel caso del patto per la sicurezza del comune di Bari, la perimetrazione del territorio dei municipi I e II è stata giustificata non per la presenza di flussi turistici

⁸⁶⁰ Si veda quanto evidenziato nella nota n.846 del presente paragrafo.

ma per generiche situazioni di “degrado urbano” che, si afferma, interessino tali zone; fondando, peraltro, tale potere ampliativo sull’art.5, comma 2, lettera c), del d.l. n.14/2017⁸⁶¹. Tuttavia, come visto, quest’ultima disposizione si limita a prevedere che, con i patti per la sicurezza, si possa coadiuvare l’ente locale ad individuare le aree da inserire nei regolamenti di polizia urbana, operando un rinvio preciso alle zone espressamente previste nell’art.9, comma 3, del decreto. Insomma, stante l’interpretazione letterale di tali norme, appare chiaro che i patti per la sicurezza non possano indicare ai comuni ulteriori luoghi da sottoporre a particolare tutela. Nel prosieguo di questo lavoro esamineremo quanto previsto dai regolamenti di polizia urbana adottati da alcune metropoli ma sarà sicuramente interessante monitorare le eventuali decisioni del giudice amministrativo per comprendere se si porranno o meno dei limiti a tale *modus operandi* degli enti locali. Per ora, la poca giurisprudenza a disposizione ci conferma che i suddetti regolamenti non possano applicare il c.d. mini-Daspo sull’intero territorio comunale⁸⁶². Resta da verificare come si comporterà il giudice amministrativo qualora sia chiamato a decidere sulla legittimità di eventuali disposizioni regolamentari che estendono a porzioni di territorio urbano tale misura, anche in assenza dei presupposti declinati dall’art.9, comma 3, del decreto.

Risulta, ora, essenziale soffermarci sulla disciplina dell’ordine di allontanamento (c.d. mini-Daspo), prevista dall’art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017. Quest’ultima disposizione prevede che l’ordine di allontanamento di cui all’art.9, comma 1 e 2, sia rivolto per iscritto dall’organo accertatore individuato ai sensi dell’art.13 della legge n.689/1981, sia esso appartenente alle forze di polizia statali o di polizia locali. Ne deriva che tale misura può essere impartita anche dai vigili urbani *non in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza*. A riguardo, la scelta del legislatore sembra essere stata quella di “fornire alla più ampia platea di appartenenti alle forze dell’ordine il potere di imporre il provvedimento inibitorio, non indicando [...] la necessaria sussistenza della qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza per poter operare. Quest’ultima soluzione avrebbe meglio individuato, definito e circoscritto i funzionari ed agenti che, oltre ad accertare la violazione amministrativa, hanno l’obbligo di imporre l’ordine di allontanamento, provvedimento, seppur limitato ad un breve arco di tempo, che comunque incide sulla

⁸⁶¹ Si veda quanto specificato nella nota n.859 del presente paragrafo.

⁸⁶² Ci riferiamo, sempre, alla sentenza del Tar Toscana, sezione prima, sentenza n.1275/2020, pubblicata il 23 ottobre 2020, disponibile sul sito istituzionale “Giustizia Amministrativa”, www.giustizia-amministrativa.it. Tale sentenza che verrà esaminata nel prosieguo del presente paragrafo.

libertà di circolazione e personale, stante i dettati costituzionali imposti dagli artt. 13 e 16 [della Costituzione]”⁸⁶³. Inoltre, sempre l’art.10, comma 1, prevede che il provvedimento con cui si dispone l’ordine di allontanamento debba contenere le motivazioni⁸⁶⁴ sulla base delle quali è stato adottato e debba specificare che la misura cessa di avere efficacia trascorse 48h dall’accertamento del fatto e che, la sua violazione, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell’art.9, comma 1, aumentata del doppio (dunque da 200 a 600 euro). Infine, si stabilisce che copia del provvedimento sia trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

L’art.10, comma 1, diversamente da quanto previsto in merito al divieto di accesso disposto dal questore (art.10, comma 2), non palesa la necessità di fissare modalità applicative dell’ordine di allontanamento compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario. Tuttavia, la Consulta, nella già citata sentenza n.195/2019 e con specifico riferimento alla legittimità della previsione dei presidi sanitari tra le aree cui applicare il c.d. mini-Daspo, ha evidenziato come tali modalità applicative previste per il divieto di accesso possano adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale e stante la medesima *ratio* sottesa all’una ed all’altra misura, anche per delimitare l’ambito applicativo dell’ordine di allontanamento⁸⁶⁵. Inoltre, l’art.10, comma 1, del decreto non prevede neanche l’eventuale traduzione del provvedimento di allontanamento, nell’ipotesi in cui il trasgressore sia di nazionalità straniera. Traduzione che, a parere di chi scrive, dovrebbe essere in ogni caso effettuata, in base a quanto previsto dall’art.2, comma 6, del T.U. dell’immigrazione⁸⁶⁶. Tuttavia, è evidente l’esigenza di verificare se tale traduzione del provvedimento sia, nella prassi quotidiana, rispettata dalle forze dell’ordine. In mancanza, infatti, saremo dinanzi ad un *minus* di garanzie per il

⁸⁶³ Ten. Colonnello dell’Arma dei Carabinieri, Maurizio Taliano, [“L’ordine di allontanamento, il divieto di accesso e la flagranza differita nel decreto sicurezza delle città”](#), nella rivista “Sicurezza e Giustizia”, fascicolo n. II/MMXVII, p.35, disponibile sul sito della rivista, www.sicurezzaegiustizia.com

⁸⁶⁴ L’obbligo di motivazione è stato inserito in sede di approvazione della legge n.48/2017 di conversione del d.l. n.14/2017.

⁸⁶⁵ Corte costituzionale, [sentenza n.195/2019](#), depositata il 24 luglio 2019, pubblicata in G.U. il 31 luglio 2019, n.31, punto 5 del *Considerato in diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>

⁸⁶⁶ Il decreto legislativo n.286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) prevede nell’art.2, comma 6, che “ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l’ingresso, il soggiorno e l’espulsione, *gli atti sono tradotti*, anche sinteticamente, *in una lingua comprensibile al destinatario*, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall’interessato”.

destinatario, che sarebbe l'ulteriore effetto dell'amministrativizzazione delle politiche di sicurezza.

In realtà, l'art.10, comma 1, contiene ulteriori omissioni riguardo la disciplina dell'ordine di allontanamento, che contribuiscono a rendere di difficile definizione tale istituto e che comportano innumerevoli problematiche giuridiche.

Anzitutto l'art.10, comma 1, non palesa le modalità d'esecuzione dell'ordine di allontanamento⁸⁶⁷, ponendo il problema dell'eventuale *coercibilità* della misura di fronte all'inottemperanza del trasgressore. Infatti, come evidenziato da autorevole dottrina, “la legge che attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di ordinare al privato un determinato comportamento non implica il potere di imporre coattivamente l'esecuzione al soggetto renitente: a meno che la stessa o altra legge non lo preveda. È questa una delle implicazioni del principio di legalità, desumibile dall'art.23 Cost., che sottopone a riserva di legge le prestazioni imposte. La regola è, oggi, formulata nell'art.21-ter della legge n.241 [del 1990], secondo la quale le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti <<nei casi e con le modalità stabilite dalla legge>>. L'esecutorietà delle pretese amministrative non è connaturata al provvedimento che impone l'obbligo, ma è ammessa solo quando la legge preveda, accanto al potere di provvedere, il potere di eseguire coattivamente il provvedimento”⁸⁶⁸. Dunque, stante il fatto che il principio di legalità riguarda anche la c.d. esecutorietà dell'atto, dovrebbe escludersi che l'ordine di allontanamento sia assistito da immediati poteri di coercizione sulla persona⁸⁶⁹. Tuttavia, il soggetto che vada a violare la misura andrà incontro alla sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio di quella base, secondo quanto espressamente previsto dall'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017, ed eventualmente al divieto di accesso disposto dal questore ex art.10, comma 2, del decreto e previsto nel caso di “reiterazione delle condotte”. Proprio l'espressa previsione di una sanzione pecuniaria in caso di violazione dell'ordine di allontanamento dovrebbe portare

⁸⁶⁷ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.241, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

⁸⁶⁸ Guido Corso, “Il principio di legalità”, contributo all'interno del testo “Principi e regole dell'azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020, p.48.

⁸⁶⁹ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.241, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

ad *escludere l'applicabilità* dell'art.650 del codice penale⁸⁷⁰. Infatti, stante il principio di specialità, la configurabilità del reato contravvenzionale previsto da tale disposizione è esclusa ogni qualvolta l'inosservanza di un determinato provvedimento sia oggetto di una specifica ed autonoma sanzione prevista dalla normativa, come di recente confermato anche dalla giurisprudenza⁸⁷¹.

L'art.10, comma 1 non prevede, inoltre, un altro elemento che sarebbe stato utile anche ai fini di una più chiara qualificazione giuridica del nuovo istituto: l'ordine di allontanamento irrogato dall'organo accertatore *prescinde da qualsiasi valutazione in merito alla pericolosità del soggetto* e comunque dal tipo di aggressione alla sicurezza dei cittadini, essendo -peraltro- in taluni casi destinato a chi palesemente è “ben lontano dall'attendere alla sicurezza di chicchessia”⁸⁷², come nell'ipotesi del commerciante abusivo. Da ciò derivano non poche conseguenze. In primo luogo, il Servizio Studi del Senato della Repubblica, forse in modo fin troppo affrettato, ha qualificato il nuovo mini-Daspo come “misura di prevenzione”. Tuttavia, le misure di prevenzione sono definite “*ante o praeter delictum*”, giacché precedono o comunque prescindono dalla commissione di un *reato* e, quantomeno nel sistema delineato dal Codice delle leggi antimafia, si basano su “fattispecie soggettive di pericolosità”⁸⁷³, alcune delle quali -come in seguito si vedrà- non hanno superato il vaglio della Corte EDU. In ogni caso le misure di prevenzione presuppongono una *valutazione della pericolosità* del soggetto per la *sicurezza pubblica*; requisito che si pone in rapporto di stringente coerenza con la natura

⁸⁷⁰Art.650 c.p., rubricato “Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità”, prevede che: “chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206”.

⁸⁷¹ Corte di cassazione, penale, sez. I, sentenza n.44957/2017, decisione del 27 novembre 2017, deposito del 8 ottobre 2018, punto 1, lettera b) del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso: 16/01/2021).

⁸⁷² Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.240, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

⁸⁷³ Alessandro Quattrocchi, “[Lo statuto della pericolosità qualificata sotto la lente delle Sezioni Unite](#)”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc.1/2018, p.53, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>. Si noti come in tale articolo l'autore ricostruisce le fattispecie soggettive di pericolosità come riorganizzate e perimetrare dal Codice delle leggi antimafia, in base al quale “i soggetti passivi delle misure di prevenzione sono riconducibili a cinque categorie. La prima, tratteggiata dall'art. 1 cod. ant., include i soggetti connotati da *pericolosità generica*. La seconda classe, delineata dall'art. 4, co. 1, lett. a) e b) cod. ant., comprende invece le fattispecie di *pericolosità qualificata*, così dette perché connesse alla criminalità organizzata di stampo mafioso. La terza categoria, disciplinata dall'art. 4, co. 1, alle lett. d), e), f), g) e h), abbraccia le fattispecie di *pericolosità connesse a fenomeni di eversione e di terrorismo*, mentre la quarta tipologia di destinatari delle misure di prevenzione, positivizzata dall'art. 4, co. 1, lett. i), cod. ant., riguarda gli episodi di *violenza in occasione di manifestazioni sportive*”. Ibidem.

e la funzione di misure, a carattere preventivo, che l'ordinamento predispone *ante delictum* per esigenza di tutela della società⁸⁷⁴. “Sicché la pericolosità dell'individuo ne giustifica l'adozione, legandosi a doppio filo alle pretese di prevenzione sociale che l'istituto ambisce a soddisfare. In difetto di pericolosità, infatti, non vi sarebbe nulla da prevenire e, per l'effetto, non potrebbe applicarsi alcuna misura di prevenzione”⁸⁷⁵. Risiedono in tali constatazioni le difficoltà a concepire l'ordine di allontanamento come una misura di prevenzione sia pure “atipica”. D'altronde non solo manca il riferimento a qualsiasi valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica ma dall'analisi delle disposizioni (art. 9 d.l. n.14/2017) che possono giustificare l'adozione del c.d. mini-Daspo non sembra, in alcuni casi, potervi essere alcuna possibilità di sfociare in condotte costitutive di reato. A riguardo, giova ricordare come la Corte Costituzionale, con la sentenza n.177/1980, abbia precisato che le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di *prevenire reati*, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, *ai reati della cui prevenzione si tratta*, talché la descrizione delle condotte considerate “acquista tanta maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragione previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti”⁸⁷⁶. Nel nostro caso, è interessante constatare come il d.l. n.113/2018 abbia contribuito a portare nell'alveo penale delle fattispecie che potrebbero giustificare l'adozione dell'ordine di allontanamento: si pensi ai nuovi reati contravvenzionali di esercizio molesto dell'accattonaggio⁸⁷⁷ o di esercizio reiterato dell'attività di parcheggiatore abusivo⁸⁷⁸.

⁸⁷⁴ Ibidem, p.55.

⁸⁷⁵ Ibidem.

⁸⁷⁶ Corte costituzionale, [sentenza n.177/1980](#), 22 dicembre 1980, punto 5 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito “Consulta Online”, www.giurcost.org (ultimo accesso: 16/01/2021).

⁸⁷⁷ Art.699 bis c.p., rubricato “*Esercizio molesto dell'accattonaggio*”, introdotto dall'art.21 quater del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018, che così prevede: “salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà è punito con la *pena dell'arresto da tre a sei mesi* e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. È sempre disposto il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento”. Si noti come l'art.21 quinquies del d.l. n.113/2018, come modificato dalla legge di conversione n.132/2018, introduce la fattispecie di “*organizzazione dell'accattonaggio*”, attraverso l'aggiunta all'art.660 octies del codice penale di un secondo comma, che così dispone: “Chiunque organizza l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la *reclusione da uno a tre anni*”.

⁸⁷⁸ L'art.21 sexies del d.l. n.113/2018, aggiunto con la legge di conversione n.132/2018, interviene anche sulla disciplina dell'esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore, modificando il comma 15 bis dell'art.7 del Codice della Strada (d.lgs. n.285/1992), che attualmente prevede: “salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano senza autorizzazioni, anche avvalendosi di altre persone ovvero determinando altri ad esercitare senza autorizzazione l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono puniti con la sanzione amministrativa da euro 771 ad euro 3.101”. [precedentemente la sanzione andava da 1.000 a 3.500 euro]. “*Se nell'attività sono impiegati minori o se il soggetto è già stato sanzionato per la medesima*

Saremmo, dunque, dinanzi al paradossale caso in cui il legislatore ha predisposto, in via preliminare, una misura di prevenzione per un reato (contravvenzionale) che ha introdotto solo successivamente nell'ordinamento.

In ogni caso, il Servizio Studi del Senato, dopo aver qualificato l'ordine di allontanamento come "misura di prevenzione", evidenzia che "la misura consegue automaticamente alla commissione di illeciti amministrativi"⁸⁷⁹ e ricorda come la Corte costituzionale abbia più volte dichiarato l'illegittimità di presunzioni assolute di pericolosità sociale, ad esempio con riferimento alle misure di sicurezza⁸⁸⁰, citando -a riguardo- espressamente la sentenza n.1/1971⁸⁸¹. È interessante evidenziare come la Consulta, proprio richiamando tale giurisprudenza costituzionale in materia di misure di sicurezza, abbia affermato l'illegittimità di presunzioni di pericolosità anche con riferimento alle misure di prevenzione, ribadendo la necessità della sussistenza del requisito dell'attualità della pericolosità al momento dell'applicazione della misura⁸⁸². Di conseguenza che la

violazione con provvedimento definitivo, si applica la pena dell'arresto da 6 mesi ad 1 anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro [in precedenza, per tali casi, si prevedeva solo il raddoppio della sanzione amministrativa].

⁸⁷⁹ Servizio Studi del Senato, "[Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754](#)", marzo 2017, p.43, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

⁸⁸⁰ Ibidem.

⁸⁸¹ Corte costituzionale, [sentenza n.1/1971](#), decisione del 12 gennaio 1971, deposito del 20 gennaio 1971, disponibile sul sito della "Corte costituzionale", www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 16/01/2021). Si noti come in tale sentenza, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di una presunzione assoluta di pericolosità per l'applicazione della misura di sicurezza nei confronti di un minore di anni quattordici.

⁸⁸² Corte costituzionale, [sentenza n.291/2013](#), decisione del 2 dicembre 2013, deposito del 6 dicembre 2013, disponibile sul sito della "Corte costituzionale", www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 16/01/2021). In tale sentenza la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art.15 del Codice delle leggi antimafia nella parte in cui *non prevede* che, nel caso in cui l'esecuzione di una *misura di prevenzione personale* resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba *valutare*, anche d'ufficio, la *persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura*. Per giungere a tale conclusione la Consulta ricostruisce la giurisprudenza e la disciplina in materia di misure di sicurezza evidenziando, nel punto 5 del *Considerato in Diritto*: "il problema della legittimità costituzionale di norme basate su *presunzioni di persistenza nel tempo della pericolosità sociale di un determinato soggetto*, accertata giudizialmente con riferimento ad un momento anteriore, si è posto specificamente all'attenzione della Corte [...] in rapporto alla materia parallela delle *misure di sicurezza*. È noto come, nell'impostazione originaria del codice penale, l'applicazione delle misure di sicurezza, che in linea di principio presupponeva l'accertamento giudiziale della pericolosità sociale (art. 204, primo comma, del codice penale), *poggiasse*, in una nutrita serie di ipotesi, *su presunzioni legali di pericolosità*, collegate alla sussistenza di determinati presupposti, in presenza dei quali il predetto accertamento giudiziale veniva omesso (art. 204, secondo comma, cod. penale). Investita a più riprese di questioni intese a contestare la conformità a Costituzione di tale regime, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, secondo comma, cod. penale, che prevedeva l'obbligatorio e automatico ricovero in un riformatorio giudiziario del minore infra-quattordicenne autore di determinati reati, ritenendo la relativa presunzione di pericolosità priva di fondamento empirico e lesiva del principio di eguaglianza (*sentenza n. 1 del 1971*). [...] In relazione alle *misure di sicurezza*, il problema della *verifica della persistenza della pericolosità sociale* è stato quindi risolto in via definitiva dal legislatore con l'art. 679 del nuovo codice di procedura penale [...]. Ivi si stabilisce – per quanto qui interessa – che «quando una misura di sicurezza diversa dalla confisca è stata, fuori dei casi previsti nell'articolo 312, ordinata con sentenza, o deve essere ordinata successivamente, il

commissione di un illecito amministrativo possa portare, automaticamente, all'adozione di una sedicente "misura di prevenzione" (ossia l'ordine di allontanamento), *presumendo o prescindendo* dalla "pericolosità per la sicurezza pubblica" del soggetto destinatario, è sicuramente un aspetto non poco problematico.

Si noti come, dando uno sguardo alle "*fattispecie di pericolosità generica*" che giustificano l'adozione delle misure di prevenzioni personali disposte dal questore ex art. 1 del decreto legislativo n.159/2011, emergano le seguenti casistiche:

- a) coloro che debbano ritenersi, *sulla base di elementi di fatto*, abitualmente dediti a traffici *delittuosi*;
- b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, *sulla base di elementi di fatto*, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di *attività delittuose*;
- c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, *sulla base di elementi di fatto*, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2 [del decreto legislativo n.159/2011], nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi

magistrato di sorveglianza, su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, *accerta se l'interessato è persona socialmente pericolosa* e adotta i provvedimenti conseguenti». In tal modo – salvi i casi in cui la misura di sicurezza sia applicata direttamente dal magistrato di sorveglianza – la valutazione di pericolosità sociale dovrà essere effettuata due volte: prima dal giudice della cognizione, al fine di verificarne la sussistenza al momento della pronuncia della sentenza; poi dal magistrato di sorveglianza, quando la misura già disposta deve avere concretamente inizio, in modo tale da *garantire l'attualità della pericolosità del soggetto* colpito dalle restrizioni della libertà personale connesse alla misura stessa". La Consulta, in tale sentenza, passa poi ad analizzare la disciplina prevista in tema di *misure di prevenzione* evidenziando come il regime operante per queste ultime sia meno favorevole di quello previsto in tema di misure di sicurezza. In particolare, al punto 6 del *Considerato in Diritto* osserva: "questa Corte ha avuto modo di affermare, in più occasioni, *che la comune finalità delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione* – volte entrambe a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e a favorirne il recupero all'ordinato vivere civile (sentenza n. 69 del 1975, ordinanza n. 124 del 2004), al punto da poter essere considerate come «due *species* di un unico *genus*» (sentenze n. 419 del 1994 e n. 177 del 1980) – non implica, di per sé sola, un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle rispettive discipline, posto che le due categorie di misure restano comunque distinte per diversità di struttura, settore di competenza, campo e modalità di applicazione (sentenze n. 321 del 2004, n. 126 del 1983 e n. 68 del 1964). Nella specie, risulta tuttavia dirimente la considerazione che *tra i due modelli* che il giudice a quo pone a raffronto – *quello delle misure di sicurezza, che esige la reiterazione della verifica della pericolosità sociale anche al momento dell'esecuzione*, e quello delle misure di prevenzione, che considera sufficiente la verifica operata in fase applicativa, salva l'eventuale iniziativa dell'interessato intesa a contrastarla – *l'unico rispondente ai canoni dell'eguaglianza e della ragionevolezza è il primo*.[...]. *La pericolosità sociale deve risultare attuale* nel momento in cui la misura [di prevenzione] viene eseguita, giacché, in caso contrario, le limitazioni della libertà personale nelle quali la misura stessa si sostanzia rimarrebbero carenti di ogni giustificazione".

previsti dalla vigente normativa⁸⁸³, che siano *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.

Come si vedrà meglio in seguito, la sentenza De Tommaso della Corte Edu ha assestato un duro colpo alla già precaria disciplina delle misure di prevenzione; evidenziando come “le figure di pericolosità generica dei soggetti dediti a traffici delittuosi o che vivono abitualmente dei proventi del reato (art. 1, lett. a e b, d. lgs. 159/2011) non definiscono le condizioni di applicazione della misura, alla quale né la legge né l'interpretazione giurisprudenziale garantiscono la prevedibilità che deve connotare la base legale delle misure di prevenzione”⁸⁸⁴. In questa sede, però, vogliamo indagare ulteriori profili di tale art.1 del Codice delle leggi Antimafia, evidenziati dalla stessa giurisprudenza nazionale, per comprendere -in particolare- se la commissione di un illecito amministrativo possa essere posta alla base di una sedicente misura di prevenzione (appunto, l'ordine di allontanamento). A riguardo:

- la Consulta, nella sentenza n.24/2019, effettua una importante ricognizione della giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di elementi costitutivi delle “fattispecie di pericolosità generica”, in particolare sottolinea come “l'aggettivo «delittuoso», che compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione [art.1 del d.lgs. n.159/2011], viene letto nel senso che l'attività del proposto debba caratterizzarsi *in termini di «delitto» e non di un qualsiasi illecito* (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 19 aprile 2018-3 ottobre 2018, n. 43826; sezione seconda, sentenza 23 marzo 2012-3 maggio 2012, n. 16348), sì da escludere, ad esempio, che «il mero status di evasore fiscale» sia sufficiente a fondare la misura, ben potendo l'evasione tributaria consistere anche *in meri illeciti amministrativi* (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 6 dicembre 2016-9 febbraio 2017, n. 6067; sezione sesta, sentenza 21 settembre 2017-21 novembre 2017, n. 53003)”⁸⁸⁵. Dunque, appare chiaro come la consolidata giurisprudenza

⁸⁸³ Si noti come l'art.15, comma 1, lettera a), del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017 ha modificato l'art.1, comma 1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011 prevedendo dopo le parole “sulla base di elementi di fatto”, il seguente inciso: “comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2 [del decreto legislativo n.159/2011], nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa”.

⁸⁸⁴ Marco Pelissero, “[Le misure di prevenzione](#)”, in “disCrimen”, rivista di diritto penale, fasc.1/2020, pp.212-213, disponibile sul sito della rivista, <https://discrimen.it>

⁸⁸⁵ Corte costituzionale, [sentenza n.24/2019](#), decisione del 24 gennaio 2019, deposito del 27 febbraio 2019, punto 11.4. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito della “Corte costituzionale”, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso: 16/01/2021)

della Corte di cassazione abbia escluso che l'eventuale commissione di un illecito amministrativo possa giustificare l'adozione di una misura di prevenzione personale;

- con riferimento alla lettera c) dell'art. 1 del d.lgs. n.159/2011 ossia a “coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto [...] che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo [...] la sicurezza o la tranquillità pubblica”, bisogna evidenziare come, anzitutto, la norma faccia riferimento all'eventuale commissione sempre di *reati*, non di meri illeciti amministrativi. In secondo luogo, bisogna rilevare come la Corte costituzionale, anche quando ha inteso dare un'accezione ampia al concetto di “sicurezza”, escludendo che questa possa riguardare solo l'incolumità fisica e ricomprendendo in tale nozione anche “l'ordinato vivere civile”⁸⁸⁶, ha comunque specificato che la misura di prevenzione personale si debba basare su “fatti concreti”, non essendo bastevole il mero “sospetto” di un pericolo per la sicurezza⁸⁸⁷.

Orbene, se vogliamo qualificare l'ordine di allontanamento come una misura di prevenzione personale che discende automaticamente dalla violazione di un illecito

⁸⁸⁶ Corte costituzionale, [sentenza n.2/1956](#), decisione del 14 giugno 1956, deposito del 23 giugno 1956, disponibile sul sito della “Corte costituzionale”, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 16/01/2021). Si noti come in tale sentenza la Consulta, interpretando la nozione di “sicurezza” prevista nell'art.16 della Costituzione in relazione all'applicazione di una misura di prevenzione limitativa della libertà di circolazione del destinatario, ha evidenziato nel punto 5 del *Considerato in Diritto*: “*esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico*”. A riguardo per una ricostruzione critica sulla giurisprudenza costituzionale sui “motivi di sicurezza” limitativi della libertà di circolazione ex art.16 della Costituzione si rimanda a Marco Ruotolo, “La sicurezza nel gioco del bilanciamento”, testo della relazione presentata al Convegno “I diversi volti della sicurezza”, svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, il 4 giugno 2009 e pubblicato in G. Cocco (a cura di), “I diversi volti della sicurezza”, editore Giuffrè, Milano, 2012, pp.17-80. Si noti come in tale testo, il professore Ruotolo affermi, in conclusione all'analisi della giurisprudenza della Consulta sul tema: “anziché fornire una lettura restrittiva della «sicurezza», quale limite che potrebbe essere riferito esclusivamente alla tutela della incolumità fisica delle persone, si finisce per considerarlo come interesse pubblico, intendendola genericamente come ordinato vivere civile (se non come ordine pubblico ideale o come pubblica moralità), il che, come è stato ben detto, espone «il diritto garantito a rilevanti rischi di svuotamento». Ovvero, *nel gioco del bilanciamento, pone la sicurezza in una posizione preminente, in grado di provocare un sensibile sacrificio della libertà di circolazione e soggiorno dell'individuo*”. Ibidem.

⁸⁸⁷ Corte costituzionale, [sentenza n.2/1956](#), decisione del 14 giugno 1956, deposito del 23 giugno 1956, disponibile sul sito della “Corte costituzionale”, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 16/01/2021). In tale sentenza, in cui come visto si è data un'ampia accezione al termine “sicurezza” di cui all'art.16 della Costituzione, la Consulta ha anche precisato, nel punto 3 del *Considerato in Diritto*, che le misure di prevenzione personali [nel caso di specie si trattava del rimpatrio obbligatorio ex art.157, commi 1 e 2 del TULPS] perché siano legittime, devono essere giustificate “*da fatti concreti, che rientrino nelle limitazioni indicate dall'art. 16 della Costituzione. Il sospetto, anche se fondato, non basta, perché, muovendo da elementi di giudizio vaghi e incerti, lascerebbe aperto l'adito ad arbitrii*”.

amministrativo, deducendone in maniera presuntiva un eventuale pericolo per la “sicurezza” (non essendo ciò specificato negli articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017), ne discendono due ordine di problemi: (i) il fatto che si dia vita ad una presunzione assoluta di pericolosità per la sicurezza di un soggetto che ha posto in essere delle condotte, nella maggior parte dei casi, prive di qualsiasi elemento di offensività (solo a titolo esemplificativo, sarebbe davvero interessante indagare come il commerciante abusivo, che vende i propri prodotti nei pressi di siti turistici, possa rappresentare un pericolo per la sicurezza pubblica); (ii) in ogni caso, le disposizioni previste dal d.lgs. n.159/2011 e giustificative dell’adozione di misure di prevenzione personali da parte del questore si riferiscono a soggetti che, sulla base di elementi di fatto⁸⁸⁸, potrebbero essere dediti alla commissione *delitti* o al massimo a *reati* che minacciano la “sicurezza”, *non a meri illeciti amministrativi*. L’ordine di allontanamento, dunque, appare difficilmente ascrivibile nella categoria delle “misure di prevenzione”. Tuttavia, se vi è incertezza sulle questioni definitorie, ciò che risulta certa è l’incidenza della misura sui diritti costituzionali dei destinatari.

Infatti, al di là del “*nomen juris*” dell’istituto, bisogna tentare di comprendere su *quali libertà* incida concretamente l’ordine di allontanamento. Autorevole dottrina evidenzia che “se viene ricondotto alla categoria dei provvedimenti che comportano una «qualsiasi» restrizione della *libertà personale*, anche sotto forma di «coercizione morale» o di semplice «soggezione», la sua adozione non risulta riservata all’autorità di pubblica sicurezza, né è prevista la convalida da parte dell’autorità giudiziaria. Se, invece, è ricompreso tra i casi di limitazione della *libertà di circolazione* non sembrano ricorrere i «motivi di sanità o di sicurezza» che ne legittimerebbero l’emanazione: il legislatore ordinario ha, difatti, omissis, a differenza del divieto di accesso, ogni riferimento alla “sicurezza pubblica” alla cui tutela, invece, devono essere preordinati i provvedimenti limitativi della libertà di circolazione”⁸⁸⁹. Pur non volendoci spingere fino a definire l’ordine di allontanamento come una misura limitativa della libertà personale, è certa la sua incidenza sulla libertà di circolazione del soggetto colpito. Così come è indubbio la

⁸⁸⁸ Non sfugge la problematica, che verrà in seguito meglio analizzata, derivante dal fatto che lo stesso d.l. n.14/2017, modificando l’art.1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011, ha inserito tra gli “*elementi di fatto*”, per la valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica del soggetto, “le *reiterate violazioni* del foglio di via obbligatorio di cui all’articolo 2 [del decreto legislativo n.159/2011], nonché *dei divieti di frequentazione di determinati luoghi* previsti dalla vigente normativa”.

⁸⁸⁹ Vincenzo Antonelli, “[La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana](https://www.regione.emilia-romagna.it)”, in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, p.58, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

mancata, espressa, previsione di quei “motivi di sicurezza” che ne giustificerebbero l’adozione ex art.16 della Costituzione. Tuttavia, indagando l’intenzione del legislatore, è evidente come il bene che si intende tutelare attraverso il c.d. mini-Daspo sia quello indicato dalla rubrica dell’art.9 del d.l. n.14/2017 ossia “il decoro di particolari luoghi”. Quel decoro che è, a sua volta, elemento costitutivo della nozione di “sicurezza urbana”, così come declinata dall’art.4 del decreto stesso⁸⁹⁰. A riguardo, è stato lucidamente evidenziato che se l’ordine di allontanamento è posto a presidio di una sicurezza urbana, che si ritiene messa in pericolo da comportamenti che non devono necessariamente preludere alla commissione di un reato, allora tale misura limitativa della libertà di circolazione dell’individuo rischia di riportare nel sistema della prevenzione le c.d. “pene del sospetto”⁸⁹¹. Vi sarà chi obietterà che l’intero sistema delle misure di prevenzione segue la medesima logica delle “pene del sospetto”, dato che l’applicazione delle stesse prescinde dalla commissione di un previo fatto di reato. Ma, nel corso degli anni, non si può negare lo sforzo della giurisprudenza, sovranazionale e nazionale, di legare la disciplina delle misure di prevenzione ad un sistema di garanzie individuali⁸⁹², con impostazioni garantiste di cui è espressione più recente la sentenza De Tommaso della Corte EDU⁸⁹³. Diversamente la previsione di un ordine di allontanamento, così come declinato dagli articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017, sembra segnare una tendenza verso l’ampliamento delle misure limitative della libertà di circolazione dell’individuo per prevenire non specificati pericoli per la “sicurezza urbana”. Non può sfuggire, inoltre, come i possibili destinatari del mini-Daspo, nelle ipotesi delineate dall’art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, “appaiano criminologicamente definiti (occupatori abusivi di spazi, *clochard*, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio)

⁸⁹⁰ Art.4 del d.l. n.14/2017 è rubricato “Definizione” e nella versione risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione con la legge n.48/2017 così dispone: “Ai fini del presente decreto, *si intende per sicurezza urbana* il bene pubblico che affrisce alla vivibilità e al *decoro* della città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati; l’eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e di convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni”. Per un’analisi di tale disposizione si rinvia al 2° capitolo del presente lavoro, paragrafo 2.3.1.

⁸⁹¹ Caterina Carmassi, “[Esigenze di sicurezza e garanzie di libertà nella disciplina del daspo urbano](#)”, 18 novembre 2019, sul sito della rivista “Diritto e Diritti”, www.diritto.it

⁸⁹² Per una ricostruzione della giurisprudenza nazionale e sovranazionale in materia di misure di prevenzione si rimanda a Marco Pelissero, “[Le misure di prevenzione](#)”, in “disCrimen”, rivista di diritto penale, fasc.1/2020, pp.207-221, disponibile sul sito della rivista, <https://discrimen.it>

⁸⁹³ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), del 23 febbraio 2017, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

e ripropongono, in versione moderna, le categorie degli oziosi e dei vagabondi e dei soggetti che svolgono attività contrarie alla moralità pubblica ed al buon costume presenti nella l. n.1423/1956 che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988”⁸⁹⁴. Ciò potrebbe comportare ulteriori frizioni con quanto disposto dall’art.16 della Costituzione che prevede come le eventuali limitazioni al diritto di circolazione dei singoli possano essere previste dalla legge “*in via generale* per motivi di sanità o sicurezza”. Autorevole dottrina evidenzia come, con tale disposizione, la nostra Costituzione ponga “una riserva di legge assoluta e rinforzata, condizionando il legislatore non solo in ordine ai «*motivi*» per i quali può intervenire («di sanità o di sicurezza») ma anche al *modo* («in via generale») in cui la limitazione può dispiegarsi, dovendo «prescindere dalle qualità morali dei soggetti destinatari dei divieti»⁸⁹⁵. Dunque, il problema che si pone riguarda, non solo la completa assenza del riferimento ai “motivi di sicurezza” ma anche il *modo* con cui tale limitazione può dispiegarsi con specifico riferimento alle categorie di cui all’art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017. Se, infatti, esse sono preventivamente identificabili, possiamo dire che sia rispettata la clausola di una restrizione prevista “*in via generale*” dalla legge? Rispetto a ciò, bisogna sottolineare come, con riferimento a tale clausola, la Corte costituzionale abbia “dapprima affermato che essa va letta nel senso che «la legge deve essere applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie» [sentenza n.2/1956], per poi chiarire che ciò implica solo che «le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie, non nel senso che non si [possano] adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si [possano] stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi» [sentenza n.68/1964]. Il che implica, in concreto, che la formula «stabilisce in via generale» altro non sia che una riaffermazione del principio posto nell’art. 3 Cost.”⁸⁹⁶. Interessante è evidenziare come la Corte costituzionale, proprio nella suddetta sentenza n.68/1964, per salvare l’allora art.2 della legge n.1423/1956 ⁸⁹⁷, sottolinei come nell’accertamento da farsi ai fini

⁸⁹⁴ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p.848, disponibile in versione cartacea.

⁸⁹⁵ Marco Ruotolo, “La sicurezza nel gioco del bilanciamento”, testo della relazione presentata al Convegno “I diversi volti della sicurezza”, svoltosi presso l’Università degli Studi di Milano-Bicocca, il 4 giugno 2009 e pubblicato in G. Cocco (a cura di), “I diversi volti della sicurezza”, editore Giuffrè, Milano, 2012, pp.17-80.

⁸⁹⁶ Ibidem.

⁸⁹⁷ L’art.2 della legge n.1423/1956, nel testo vigente dal 1956 al 1988, prevedeva: “qualora le persone indicate nell’articolo precedente siano pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio

dell'applicazione di tale misura “non si emette un giudizio sulla moralità e sulla rispettabilità della persona ma si accerta il pericolo per la sicurezza o per la sanità [...]”. Quando, nel caso in cui *l'accertamento sia positivo*, si dia luogo all'applicazione della diffida o del rimpatrio, il provvedimento *non può dirsi discriminatorio*, giustificato com'è dalla necessità da cui è stato determinato: necessità che esclude ogni carattere di arbitrarietà e di ingiusta discriminazione”⁸⁹⁸. Orbene se trasliamo questo ragionamento nel caso in esame, ossia le categorie di cui all'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, è evidente come manchi un passaggio fondamentale per non considerare discriminatorio l'ordine di allontanamento: nell'emanazione di tale misura *manca qualsiasi valutazione della pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica*. Ciò è un problema con riferimento alle condotte che pongono in essere “limitazioni” alla accessibilità e alle fruizioni degli spazi protetti (art.9, comma 1) ma lo diviene ancora maggiormente con riferimento ai “tipo d'autore”, di cui all'art.9, comma 2, facendo sorgere il dubbio di una illegittima e discriminatoria limitazione alla libertà di circolazione di categorie predeterminate.

In definitiva, la disciplina dell'ordine di allontanamento pone dei dubbi di compatibilità con l'art.16 della Costituzione. Ma, potremmo dire che tali perplessità riguardano anche la compatibilità con l'art.2, paragrafo 3, del Protocollo 4 della CEDU, laddove si evidenzia che la libertà di circolazione “non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e *costituiscono*, in una società democratica, *misure necessarie* alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui”⁸⁹⁹. In questo caso, il quesito che rimane

di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate”. La legge n.327/1988 ha eliminato da tale articolo il riferimento alla “pubblica moralità”. In seguito, il d.lgs. n.159/2011 ha disposto l'abrogazione dell'intero articolo, che è stato trasposto con identico contenuto nell'art.2 del decreto legislativo stesso (c.d. Codice delle leggi antimafia).

⁸⁹⁸ Corte costituzionale, [sentenza n.68/1964](#), decisione del 20 giugno 1964, deposito del 30 giugno 1964, punto 2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito della “Corte costituzionale”, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 16/01/2021)

⁸⁹⁹ L'art.2 del protocollo 4 della CEDU è rubricato “Libertà di circolazione” e prevede: “1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza. 2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio. 3. *L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui*. 4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica”.

aperto è se un ordine di allontanamento di 48h sia davvero *necessario*⁹⁰⁰, in una società democratica, per il raggiungimento di un fine che, peraltro, non è “la pubblica sicurezza” ma il mero “decoro di particolari luoghi”.

In ogni caso, gli aspetti problematici della disciplina dell’ordine di allontanamento non sono terminati. Infatti, gli articoli 9 e 10, comma 1, omettono qualsiasi riferimento ai diritti del destinatario della misura, che peraltro non risulta soggetta ad alcun tipo di convalida da parte dell’autorità giudiziaria. A riguardo, alcuni autori hanno sottolineato come vi possano essere dei possibili contrasti con l’art. 6 della CEDU⁹⁰¹: “non tanto e solo perché il procedimento che assiste l’ordine di allontanamento è carente dei più basilari principi dettati da quella norma convenzionale, a partire dalla *terzietà di colui che*

⁹⁰⁰ Dubbi espressi anche da Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, [“La sicurezza urbana ed i suoi custodi”](#), in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.241, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

⁹⁰¹ Si ricorda che l’art. 6 della CEDU, rubricato “diritto ad un equo processo”, prevede: “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da *un tribunale indipendente e imparziale*, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti” (p.1). A riguardo, con riferimento alle misure di cui trattasi è stato fatto notare in dottrina come “si è in presenza di provvedimenti di polizia aventi natura sanzionatoria con la conseguenza che vanno applicate le norme di cui all’art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, secondo l’interpretazione data dalla Corte Europea di Strasburgo. In particolare, la Corte Europea ha interpretato l’art. 6 della Convenzione EDU che in via diretta riguarda i processi civili e penali, come *estendibile anche alle controversie pubblicitiche* attraverso l’operazione ermeneutica che si evidenzia. “Tribunale” deve intendersi *qualunque autorità* che, pur attraverso un procedimento non formalmente qualificato processo nell’ordinamento interno, adotti atti modificativi della realtà giuridica, incidenti significativamente nella sfera soggettiva di un soggetto privato; “Tribunale” è anche la *pubblica amministrazione*, in una visione sostanzialistica della funzione che non ritiene rilevante il suo esercizio nell’ambito di una struttura ed organizzazione processuale. Certamente l’autorità amministrativa italiana, quando esercita un potere autoritativo, dovrebbe essere terza ed imparziale, come dispone l’art. 6 della Convenzione EDU per il Giudice, ma la Corte EDU ha adottato un approccio flessibile, in considerazione della diversità degli ordinamenti interni degli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione, per cui ha individuato un criterio di compensazione: quantomeno la successiva sede processuale deve rispettare i parametri volti a tutelare i diritti conformemente alle prescrizioni dell’equo processo. In altri termini, la carenza delle previste *garanzie nel procedimento amministrativo può essere superata, se intervengono successivamente nel processo*. Quanto all’ambito oggettivo di applicazione, pur non riguardando tutti i possibili rapporti che si instaurano con l’amministrazione, è molto ampio perché, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la “*accusa penale*” comprende ogni atto che produca effetti sanzionatori, indipendentemente dall’atto che li ha disposti. Sentenza o provvedimento amministrativo, se hanno carattere afflittivo, non meramente risarcitorio, devono rispettare le regole di garanzia stabilite per l’equo processo. La Corte EDU è guidata dalla natura degli effetti dell’atto: *se la sanzione ha funzione deterrente e punitiva ed è finalizzata a scopi di prevenzione generale e speciale, concreta la “accusa penale”*. Posso ricordare che, secondo l’interpretazione della Corte di Strasburgo intervenuta per il nostro ordinamento, sono “accusa penale”: tutte le sanzioni amministrative disciplinate dalla legge 24.11.1981 n. 689, le sanzioni dell’autorità amministrative indipendenti, le sanzioni doganali e quelle tributarie, quelle connesse alla violazione di norme sulla circolazione stradale nonché tutte le altre misure afflittive e deterrenti. Credo non vi siano dubbi che le sanzioni, sia pecuniarie che personali, previste dal D.L. n. 14/2017, rientrino nel perimetro delineato dalla Corte EDU e per esse devono essere rispettati i principi di garanzia stabiliti dall’art. 6 Convenzione EDU”, in Enrico Follieri, [“Il Daspo urbano”](#), in “Giustamm-Rivista di diritto pubblico”, Fascicolo n.3/2017, disponibile sul sito online della rivista, www.giustamm.it (ultimo accesso 17/01/2021).

impartisce la sanzione. Ma perché tali carenze nemmeno sono recuperabili nella successiva fase processuale. In particolare, merita attenzione il fatto che nel caso del provvedimento ex art. 10, comma 1, siamo di fronte ad una *afflizione praticamente ingiustiziabile*, nel senso che quando si giungesse davanti ad un giudice quell'ordine, mai intaccabile la sua efficacia, avrà già da tempo anche esaurito il suo effetto. Dal che il dubbio che vi sia anche violazione del principio di effettività del rimedio ex art. 13 CEDU⁹⁰². In ogni caso, il ricorso avverso l'ordine di allontanamento è necessario per evitare che il destinatario possa ritrovarsi colpito dalla sanzione amministrativa pecuniaria per la sua violazione (art.10, comma 1) o dal successivo divieto di accesso disposto dal questore in caso di "reiterazione delle condotte" (ex art.10, comma 2), nonché per chiedere un eventuale risarcimento del danno in caso di illegittima adozione dello stesso.

La dottrina ritiene che rispetto all'ordine di allontanamento siano esperibili gli ordinari strumenti di tutela tanto amministrativi quanto giurisdizionali. Concentrandoci su questi, proviamo a comprendere meglio quali possano essere i possibili rimedi contro l'istituto in esame. Anzitutto è stato evidenziato come il fatto che l'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 preveda che copia del provvedimento sia trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio implichi che quest'ultimo potrà eseguire le opportune verifiche ed eventualmente, in autotutela, annullare gli effetti dell'atto⁹⁰³. Tuttavia, a riguardo, autorevole dottrina lucidamente osserva come, in realtà, "incerta appare la possibilità per il questore di effettuare verifiche sulla legittimità dell'atto. Perché esso possa esercitare eventualmente un potere di annullamento, anche in via di autotutela, è necessario prefigurare un rapporto gerarchico con i soggetti che adottano il provvedimento, rapporto che ricorre nel caso in cui l'organo accertatore individuato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689 del 1981 sia un appartenente alle forze statali di polizia. Facoltà che non dovrebbe sussistere nel caso di divieti adottati dall'amministrazione comunale nella persona [...] degli appartenenti alla polizia

⁹⁰² Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, "[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)", in "Diritto Penale Contemporaneo", rivista, n.4/2017, p.241, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>. A riguardo, si ricorda che l'art.13 della CEDU, rubricato "diritto ad un ricorso effettivo", prevede che: "ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

⁹⁰³ Ten. Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, Maurizio Taliano, "[L'ordine di allontanamento, il divieto di accesso e la flagranza differita nel decreto sicurezza delle città](#)", nella rivista "Sicurezza e Giustizia", fascicolo n. II/MMXVII, p.35, disponibile sul sito della rivista, www.sicurezzaegiustizia.com

locale”⁹⁰⁴.

Venendo, invece, agli strumenti esperibili dal destinatario dell’ordine di allontanamento bisogna analizzare se sia proponibile un ricorso gerarchico al prefetto. Il ricorso gerarchico⁹⁰⁵ è disciplinato dagli articoli 1 e seguenti del D.P.R. n.1199/1971 in cui si prevede che “contro gli atti amministrativi *non definitivi* è ammesso ricorso in unica istanza all’organo sovraordinato *per motivi di legittimità e di merito*, da parte di chi vi abbia interesse” (art.1, comma 1). Tale ricorso deve essere proposto nel termine di 30 giorni dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa dell’atto impugnato o da quando l’interessato ne abbia avuto piena conoscenza (art.2, comma 1). A riguardo, si noti come risulta pacifico che il ricorso gerarchico al prefetto possa essere proposto contro il foglio di via obbligatorio; l’avviso orale ed il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, disposti dal questore. Non si può, dunque, dubitare del fatto che tale ricorso gerarchico al prefetto possa essere proposto anche con riguardo al Daspo urbano disposto dal questore (ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017) mentre dei dubbi permangono rispetto alla possibilità di estenderlo all’ordine di allontanamento adottato dall’organo accertatore⁹⁰⁶. Peraltro, ammettendo la possibilità del ricorso al prefetto contro l’ordine di allontanamento sarà, solo successivamente, proponibile anche il ricorso

⁹⁰⁴ Vincenzo Antonelli, [“La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana”](#), in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, p. 61, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁹⁰⁵ Rispetto al ricorso gerarchico si noti: “il ricorso gerarchico è un rimedio di carattere generale, ammesso, perciò, nei confronti di tutti gli atti amministrativi *non definitivi*, emanati, cioè, da *organi rispetto ai quali sussista un superiore gerarchico* e in ipotesi nelle quali l’ordinamento espressamente non escluda la possibilità di gravame. In questi termini dispone l’art.1 del d.p.r. n. 24 novembre 1971, n. 1199, che ha riorganizzato la disciplina della materia. Il ricorso gerarchico è altresì possibile nei confronti di atti emanati da organi rispetto ai quali non sia individuabile un superiore gerarchico, ma soltanto nelle ipotesi espressamente previste dalla legge: si tratta del *ricorso gerarchico improprio*, anch’esso previsto dall’art. 1 del d.p.r. prima citato, nei confronti di atti amministrativi dei ministri, di enti pubblici o di organi collegiali, e cioè di organi rispetto ai quali non è normalmente individuabile un superiore gerarchico. Nelle ipotesi espressamente previste dalla legge, è altresì possibile il ricorso in opposizione, e cioè il ricorso proposto allo stesso organo che ha emanato il provvedimento: si deve trattare, però, di ipotesi espressamente previste dalla legge, perché, diversamente, il ricorso allo stesso organo che ha emanato il provvedimento non può che essere qualificato come reclamo, e cioè come un atto che è idoneo a sollecitare l’iniziativa d’ufficio dell’organo ma che non consente a colui che l’ha proposto di pretendere di per sé una risposta. Mentre i ricorsi, anche il ricorso in opposizione, fanno sorgere nell’amministrazione il dovere di provvedere, il reclamo semplicemente sollecita un potere d’ufficio, che può, perciò, essere esercitato o meno in relazione ai vari profili di pubblico interesse”, in Carlo Emanuele Gallo, “Manuale di giustizia amministrativa”, editore Giappichelli, edizione VIII, 2016, p.4.

⁹⁰⁶ A riguardo, bisogna evidenziare come la Direzione Generale Anticrimine della Polizia di Stato menzioni il ricorso gerarchico al prefetto come rimedio esperibile contro il divieto di accesso disposto dal questore ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017. Diversamente tale rimedio non è menzionato con riferimento all’ordine di allontanamento adottato dall’organo accertatore ex art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017, in Direzione Generale Anticrimine della Polizia di Stato, [“Linee guida in materia di misure di prevenzione personali”](#), luglio 2020, pp.101-103, consultabile sul sito istituzionale della Polizia di Stato, www.poliziadistato.it

straordinario al Presidente della Repubblica⁹⁰⁷, per i soli *motivi di legittimità*, che è previsto contro gli atti *amministrativi definitivi*⁹⁰⁸ ed in via alternativa rispetto al ricorso giurisdizionale. In ogni caso, dato certo è la possibilità di ricorrere contro l'ordine di allontanamento dinanzi al competente Tribunale amministrativo regionale, con un'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere⁹⁰⁹. A riguardo risulta di estremo interesse la sentenza del Tar Lombardia n.2360/2019⁹¹⁰, che ha annullato l'ordine di allontanamento disposto dalla polizia locale del Comune di Pavia nei confronti di un mendicante che, occupando il marciapiede nell'atto di chiedere la questua, avrebbe "impedito la fruizione dello spazio pubblico". In tale sede, il giudice amministrativo ha eccepito la *genericità delle motivazioni* poste alla base della misura che, non evidenziando le concrete modalità con cui la condotta del mendicante avrebbe potuto *impedire* la fruizione o l'accesso alle aree urbane, non potevano ritenersi conformi a quanto previsto dall'art.3 della legge n.241/1990 ed all'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017. In tale sentenza, inoltre, il Tar annulla anche il successivo divieto di accesso emesso dal questore, ex art.10, comma 2 del d.l. n.14/2017, nei riguardi del medesimo soggetto, evidenziando ancor più evidenti *difetti motivazionali e carenza di istruttoria*: il provvedimento del questore si basa sulla "mera rilevazione della reiterazione delle condotte contestate dal Comune - consistite nel chiedere la questua - senza palesare le concrete ragioni per cui la condotta riferita al ricorrente sarebbe idonea a causare un pericolo per la sicurezza pubblica"⁹¹¹. Le sentenze sul modello di questa appena esposta costituiscono una vera rarità, anche a distanza di quattro anni dall'entrata in vigore del d.l. n.14/2017. Eppure, come vedremo nel prosieguo di questo lavoro, lo strumento dell'ordine di allontanamento è stato ampiamente usato per far fronte alle situazioni che comportano un sedicente nocimento al decoro delle aree urbane. Si può ipotizzare che la

⁹⁰⁷ Il capo III del D.P.R. n.1199/1971 è rubricato "Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica" (articoli 8-15). In particolare, l'art.8 prevede: "contro gli *atti amministrativi definitivi* è ammesso ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per *motivi di legittimità* da parte di chi via abbia interesse (comma 1). Quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato (comma 2)".

⁹⁰⁸ L'atto amministrativo è da considerarsi *definitivo* "o perché emanato da un soggetto che non ha su di sé un superiore gerarchico, o perché emanato in un'ipotesi nella quale lo stesso ordinamento esclude che vi sia un superiore gerarchico in grado di intervenire, o perché emanato da un organo che per la sua collocazione implicitamente non può riconoscere un superiore gerarchico", in Carlo Emanuele Gallo, "Manuale di giustizia amministrativa", editore Giappichelli, edizione VIII, 2016, p.11.

⁹⁰⁹ Art.29 del decreto legislativo n.104/2010 (c.d. "Codice del processo amministrativo"), rubricato "Azione di annullamento", prevede che "l'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni".

⁹¹⁰ Tar Milano (Lombardia), sez. I, sentenza n.2360/2019, decisione del 6 novembre 2019, deposito dell'11 novembre 2019, disponibile sul sito "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso: 16/01/2021).

⁹¹¹ Ibidem.

mancanza di pronunce in tal senso fonda la propria ragione non solo nella pedissequa osservanza delle disposizioni normative da parte degli organi accertatori ma anche nella concreta difficoltà dei destinatari di quei provvedimenti di accedere alla tutela giurisdizionale. Non ci si può esimere dal constatare, infatti, come l'ordine di allontanamento sia diretto principalmente nei riguardi dei marginali delle nostre metropoli (senzatetto, accattoni, parcheggiatori abusivi, venditori ambulanti, prostitute, spacciatori). Tutti soggetti scarsamente tutelati, se non grazie al "buon cuore" di associazioni della società civile che si attivano per garantire loro anche l'accesso alla giustizia⁹¹². D'altronde come ben sosteneva Mauro Cappelletti: "alla sua *ignorantia juris*, il ricco può supplire con l'aiuto di un consulente legale da lui compensato; il povero, invece, non ha i mezzi per sottrarsi al peso della sua ignoranza. Formalmente applicabile a tutti senza discriminazioni sociali, il motto tradizionale *ignorantia juris non excusat* si manifesta, pertanto, come uno dei tipici principi di una società non democratica"⁹¹³. Come a dire che, ancora oggi, risulta dura a morire la triste massima di Ovidio: "*curia pauperibus clausa est*".

In ogni caso, se i ricorsi avverso il singolo provvedimento che dispone l'ordine di allontanamento potranno, forse, continuare ad essere di non notevole entità, diversa sorte potrebbe riguardare quei regolamenti di polizia municipale che, esulando dalla tassatività delle aree sui cui estendere l'applicazione del mini-Daspo ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017, vogliono rendere applicabile tale strumento su tutto il territorio comunale. Abbiamo, infatti, già avuto modo di evidenziare come l'elencazione degli spazi urbani su cui applicare l'ordine di allontanamento debba essere intesa in senso tassativo, non suscettibile di interpretazione estensiva. A questa conclusione è giunto anche il TAR Toscana che, nella sentenza n.1275/2020⁹¹⁴, ha annullato una disposizione del regolamento di polizia urbana della città di Massa che prevedeva *su tutto il territorio comunale* il divieto di "porre in essere comportamenti diretti in modo non equivoco a offrire prestazioni sessuali a pagamento", prevenendo l'applicazione nei confronti del trasgressore dell'ordine di allontanamento ex articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017.

⁹¹² Si veda, a riguardo, il lavoro svolto da "[Associazione ONLUS, Avvocato di strada](#)", progetto nato a Bologna alla fine degli anni 2000 con il fine di tutelare i diritti dei senza fissa dimora. Maggiori informazioni disponibili sul sito dell'associazione www.avvocatodistrada.it (ultimo accesso 14/01/2021). Inoltre, con specifico riferimento alla problematica di accesso alla giustizia per i senza fissa dimora si veda anche Daniele Benvenuti, "[La residenza e l'accesso alla giustizia delle persone senza fissa dimora](#)", 12 luglio 2017, sul sito online della rivista "Questione Giustizia", www.questionegiustizia.it

⁹¹³ Mauro Cappelletti, "Giustizia e società", edizioni di Comunità, 1977, p.229.

⁹¹⁴ Tar Toscana, sezione prima, sentenza n.1275/2020, pubblicata il 23 ottobre 2020, disponibile sul sito istituzionale "Giustizia Amministrativa", www.giustizia-amministrativa.it (ultimo accesso: 16/01/2021)

In tale pronuncia, il Giudice amministrativo ha anzitutto ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse mossa dalla difesa dell'amministrazione comunale e radicata sul fatto che si tratterebbe di un "provvedimento normativo non immediatamente lesivo". Il Tar, richiamando -a riguardo- la sua precedente giurisprudenza, ha ritenuto che le disposizioni contenute in un regolamento se impongono obblighi immediatamente coercitivi sono in grado di produrre, in via diretta ed immediata, una concreta ed attuale lesione dell'interesse di un dato soggetto. In secondo luogo, per la parte di nostro maggiore interesse, il Giudice amministrativo ha evidenziato come l'ordine di allontanamento sia applicabile solo a quelle aree in cui ricadono le infrastrutture o gli spazi "protetti", previsti rispettivamente dall'art.9, comma 1 e 3, del d.l. n.14/2017, risultando pertanto assolutamente al di fuori del sistema la previsione di una sanzione, in teoria, indiscriminatamente applicabile sull'intero territorio comunale. Il Giudice amministrativo ha, dunque, ribadito ciò che già la dottrina aveva evidenziato: l'ordine di allontanamento non può trasformarsi in un nuovo "bando" o "confino" dai Comuni (medievali)⁹¹⁵.

3.2. L'ORDINE DI ALLONTANAMENTO PREFETTIZIO "IN BIANCO"

Questa tendenza ad estendere i presupposti applicativi del c.d. mini-Daspo al di là dei limiti fissati dalla normativa caratterizza anche ulteriori provvedimenti che sono emersi, nella prassi, a partire dal 2018: ossia le ordinanze prefettizie, istitutive di veri e propri ordini di allontanamento "in bianco". Si è già avuto modo di evidenziare⁹¹⁶ come, nelle more dell'approvazione dei nuovi regolamenti di polizia municipale, i due prefetti di Bologna, prima, e di Firenze, poi, abbiano adottato delle ordinanze per l'emanazione di specifici divieti di stazionamento in particolari aree urbane, con il conseguente ordine di allontanamento per i trasgressori. Ordinanze che hanno avuto il bene placido dell'allora Ministro dell'Interno, Salvini che, nell'aprile 2019, ha emanato una direttiva⁹¹⁷ (c.d. sulle "zone rosse") rivolta ai prefetti, in cui si evidenziava come, qualora i sindaci non avessero

⁹¹⁵ Vincenzo Antonelli, "[La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana](#)", in "Istituzioni del Federalismo", rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, p. 58, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁹¹⁶ A riguardo si rimanda a quanto già osservato nel capitolo 2 del presente lavoro, paragrafo 2.4.

⁹¹⁷ Ministero dell'Interno, [direttiva n.11001/118/7](#), avente ad oggetto: "Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro l'illegalità. Indirizzi operativi", 17 aprile 2019, disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

utilizzato le possibilità offerte dal d.l. n.14/2017 (come modificato dal d.l. n.113/2018), ciò potesse giustificare il ricorso ai poteri di ordinanza prefettizi, in “funzione anti-degrado e contro le illegalità”, come “già sperimentato con successo” nel contesto bolognese e fiorentino⁹¹⁸. In questa sede, intendiamo approfondire le problematiche giuridiche poste dalle ordinanze dei prefetti di Bologna e di Firenze, precisando che -in entrambi i casi- il potere prefettizio ad emanare tali atti è rinvenuto nell’art.2 del TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931), che consente al prefetto, “nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica”, di “adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica”. Si noti come tale norma è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta nella parte in cui “attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico”⁹¹⁹.

Venendo, dunque, all’esame dei due provvedimenti prefettizi, anzitutto iniziamo con l’analisi di quello emanato dal prefetto di Bologna, in data 20 dicembre 2018 e rubricato: “ordinanza prefettizia ai sensi dell’art.2 TULPS finalizzata all’allontanamento di soggetti che impediscono l’accessibilità e la fruizione delle aree pubbliche”⁹²⁰. I presupposti di urgenza sono rinvenuti nella necessità, nelle more dell’approvazione del nuovo regolamento di polizia urbana, di garantire la tutela di alcune aree urbane, in particolare del centro storico di Bologna. A tale scopo si prevede un divieto di stazionamento, della

⁹¹⁸ Ibidem, pp. 3-4.

⁹¹⁹ Corte costituzionale, [sentenza n.26/1961](https://www.giurcost.org/), decisione del 23 maggio 1961, deposito del 27 maggio 1961, punto 5 del *Considerato in diritto*, consultabile sul sito della rivista giuridica telematica “Consulta online”, <https://www.giurcost.org/>. La Corte costituzionale, in tale sentenza, evidenzia come bisogna effettuare un distinguo tra materie coperte da riserva di legge assoluta e relativa: “nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa l’art. 2 permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione. Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula “in base alla legge” o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di questo Collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell’art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all’Autorità amministrativa l’emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell’organo a cui il potere è stato attribuito. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all’esercizio di tale potere”, Ibidem. Per approfondire la giurisprudenza riguardante l’art.2 del TULPS si rinvia a Alessandra Algotino, [“Sicurezza urbana, decoro delle smart city e poteri del prefetto”](https://www.costituzionalismo.it/), 2019, nella rivista “Costituzionalismo”, Fac.1/2019, pp. 116-121, disponibile sul sito della suddetta rivista, <https://www.costituzionalismo.it/>

⁹²⁰ Prefettura di Bologna, [“Ordinanza prefettizia ai sensi dell’art.2 TULPS finalizzata all’allontanamento di soggetti che impediscono l’accessibilità e la fruizione di aree pubbliche”](https://www.questionegiustizia.it/), Protocollo n.3470 del 28 dicembre 2018, disponibile sul sito online della rivista “Questione Giustizia”, [https://www.questionegiustizia.it.](https://www.questionegiustizia.it/) Si noti come del testo di tale provvedimento si fa riferimento a due precedenti ordinanze del prefetto di Bologna (la prima datata 7 dicembre 2017, la seconda 23 maggio 2018) avente il medesimo contenuto.

durata di 6 mesi, nei confronti di coloro che ne “impediscono l’accessibilità e la fruizione con comportamenti ritenuti incompatibili con la vocazione e la destinazione” di tali aree. Con una evidente presunzione di pericolosità, l’ordinanza continua evidenziando che “sarà considerato responsabile di tali comportamenti” chiunque nelle aree in questione: (i) sia stato denunciato dalle forze di polizia per il compimento di attività illegali in materia di stupefacenti, in materia di reati contro la persona ai sensi degli articoli 581 c.p. (“Percosse”); 582 c.p. (“Lesione personale”); 588 c.p. (“Rissa”) e 590 c.p. (“Lesioni personali colpose”) o in materia di danneggiamento di beni ai sensi dell’art.635 c.p.; (ii) sia stato destinatario di contestazioni di violazioni della normativa che disciplina l’esercizio del commercio su aree pubbliche; (iii) sia stato, addirittura, identificato in compagnia di uno dei soggetti destinatari delle denunce o delle contestazioni suddette⁹²¹. L’ordinanza conclude prevedendo l’ordine di allontanamento dei trasgressori dalle aree indicate. Molto simile appare il contenuto dell’ordinanza del Prefetto di Firenze, datata 9 aprile 2019⁹²² che, premessa la necessità di elevare la “percezione di sicurezza” dei cittadini, individua i presupposti di urgenza per l’emanazione del provvedimento nei consistenti flussi turistici, “destinati ad incrementarsi in corrispondenza della stagione primaverile”⁹²³. Inoltre, l’ordinanza cita due riunioni del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica e del Coordinamento delle forze di polizia in cui era emersa l’esigenza di garantire una più pregnante azione di messa in sicurezza di alcune aree urbane della città di Firenze⁹²⁴. Pertanto, come avvenuto nel contesto bolognese, si prevede un divieto di stazionamento, della durata di 3 mesi, nei confronti di coloro che “impediscono l’accessibilità e la fruizione con comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione di tali aree”⁹²⁵. Anche in questo caso, attraverso una presunzione assoluta di pericolosità, si prevede che “sarà considerato responsabile di tali comportamenti”, chiunque nel Comune di Firenze: (i) sia stato denunciato dalle forze dell’ordine per il compimento di attività illegali in materia di sostanze stupefacenti; per reati contro la persona ai sensi degli art.581, 582, 588 c.p. (a differenza dell’ordinanza prefettizia di Bologna non vi è il riferimento alle “lesioni personali colpose”) o per danneggiamento di beni ex art.653 c.p.; (ii) sia stato destinatario di contestazioni di

⁹²¹ Ibidem, p.4.

⁹²² Prefettura di Firenze, [“Provvedimento di divieto di stazionamento a persone dedite ad attività illegali e allontanamento dei trasgressori”](#), prot. n. 0052287 del 9 aprile 2019, disponibile sul sito istituzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Firenze, <http://www.prefettura.it>

⁹²³ Ibidem, p.1.

⁹²⁴ Ibidem, pp.1-2.

⁹²⁵ Ibidem, p.2.

violazioni della normativa che disciplina l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche⁹²⁶. Ovviamente si prevede l'ordine di allontanamento per i trasgressori dalle aree indicate. Si noti come, in entrambi i provvedimenti prefettizi e con identica formulazione, si avverte che le eventuali violazioni dell'ordinanza potranno "rilevare anche sotto il profilo della configurazione di illeciti di natura penale, ai sensi e per gli effetti dell'art.17 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza di cui al R.D. n.773/1931 del 18 giugno 1931 e/o art.650 del codice penale"⁹²⁷.

La necessità di soffermarsi su tali ordinanze prefettizie deriva dal fatto che, con esse, si tenta di introdurre una particolare forma di mini-Daspo urbano che potremmo definire "in bianco" poiché non rispetta quei limiti per l'emanazione di tale provvedimento definiti dagli art.9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017. Infatti, è evidente una *notevole estensione delle categorie soggettive* che posso essere, in base alle ordinanze suddette, destinatari dell'ordine di allontanamento. Come abbiamo visto, entrambe le ordinanze si basano su divieti di stazionamento di particolari aree urbane che, teoricamente, potrebbero rientrare in quelle previste dalla normativa (art.9, comma 1 e 3, del d.l. n.14/2017) e che hanno carattere tassativo. Il problema principale che si pone è la presunzione di incompatibilità con la "vocazione e la destinazione" di tali aree protette che colpisce specifiche categorie di soggetti che dovrebbero addirittura non stazionare in tali luoghi, per non incorrere nell'ordine di allontanamento. L'analisi dei "tipi d'autore" colpiti da tale presunzione tacita di pericolosità per la sicurezza pubblica (*rectius* "urbana") comporta delle conseguenze ancor più paradossali. Infatti il "il catalogo dei reati «presupposto» è curioso: compaiono reati contro la persona non particolarmente gravi (percosse, lesioni dolose e colpose, rissa), un reato contro il patrimonio (danneggiamento) e due reati in materia di stupefacenti (spaccio e associazione finalizzata al traffico), e perfino un illecito amministrativo (commercio non autorizzato), ma mancano reati altrettanto o più gravi: omicidio volontario e preterintenzionale, omicidio colposo, violenza sessuale, stalking, estorsione, truffa, associazione di tipo mafioso etc., oltre a tutti i reati tipici dei colletti

⁹²⁶ Ibidem, pp.2-3.

⁹²⁷ Prefettura di Bologna, "[Ordinanza prefettizia ai sensi dell'art.2 TULPS finalizzata all'allontanamento di soggetti che impediscono l'accessibilità e la fruizione di aree pubbliche](https://www.questionegiustizia.it)", Protocollo n.3470 del 28 dicembre 2018, p.4 disponibile sul sito online della rivista "Questione Giustizia", <https://www.questionegiustizia.it>; Prefettura di Firenze, "[Provvedimento di divieto di stazionamento a persone dedite ad attività illegali e allontanamento dei trasgressori](http://www.prefettura.it)", prot. n. 0052287 del 9 aprile 2019, p.3, disponibile sul sito istituzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Firenze, <http://www.prefettura.it>

bianchi”⁹²⁸. Tali denunce o illeciti amministrativi comportano una presunzione di pericolosità se commessi nell’intera città di Firenze, come indicato nella corrispondente ordinanza o nelle sole aree protette, come nel caso dell’ordinanza prefettizia bolognese. Quest’ultima si spinge anche oltre, prevedendo una impossibilità di stazionare nelle aree protette anche per gli “accompagnatori” dei denunciati, secondo il criterio “del contagio per peste o del detto «chi va con lo zoppo impara a zoppicare». [...] La logica del tipo di autore raggiunge vette himalayane: chiunque, anche non denunciato per alcunché, viene ristretto nella propria libertà di movimento sol perché si accompagna a denunciati (anche per percosse o lesioni colpose!); il *Tätertyp* si estende alla logica amicale o parentale”⁹²⁹. Inoltre, l’estensione alla categoria dei denunciati, peraltro, solo dalle forze dell’ordine (non anche dai privati) non è circoscritta ad alcun limite temporale, ben potendosi trattare anche di denunce risalenti nel tempo, che nulla possono rivelare sull’attuale pericolosità per la sicurezza del soggetto. Si noti in tal senso la differenza con le misure di prevenzione personali che richiedono, quanto meno, una valutazione “sulla base degli elementi di fatto” del pericolo che il soggetto può comportare per la sicurezza pubblica. Alcuni autori⁹³⁰ hanno, poi, evidenziato come il fatto che il “denunciato” sia equiparato a “persona dedita ad attività illegali” sembra mal conciliarsi con il principio per cui un imputato non può essere ritenuto colpevole se non con sentenza definitiva di condanna, come riconosciuto dalla nostra Costituzione (art.27, comma 2)⁹³¹ e dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (art.48, comma 1)⁹³². In aggiunta si evidenzia come tale presunta equiparazione tra denuncia e condanna potrebbe configurare un’ingiusta compressione anche del diritto ad un equo processo (tutelato dagli articoli 111 della Costituzione⁹³³; 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea⁹³⁴; 6 della

⁹²⁸ Carlo Ruga Riva, “[Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale Google Maps](#)”, 13 giugno 2019, sul sito della rivista “Questione Giustizia”, <https://www.questionegiustizia.it>

⁹²⁹ Ibidem.

⁹³⁰ Giacomo Cresci, “[Le ordinanze prefettizie limitative delle libertà di movimento nelle zone rosse](#)”, 10 giugno 2019, disponibile sul sito della rivista “Questione Giustizia”, www.questionegiustizia.it

⁹³¹ L’art.27, comma 2 della Costituzione prevede: “l’imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”.

⁹³² L’art.48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (c.d. Carta di Nizza) è rubricato “Presunzione di innocenza e diritto di difesa” e prevede: “ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata” (comma 1); “il rispetto del diritto di difesa è garantito ad ogni imputato” (comma 2)

⁹³³ L’art.111, comma 1, della Costituzione prevede: “la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge”.

⁹³⁴ L’art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea è rubricato “Diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale” e prevede: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo (comma 1). Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata

CEDU⁹³⁵), “rimettendo in buona sostanza alla valutazione e decisione della sola autorità di Polizia il giudizio di colpevolezza di un individuo e, per l’effetto, l’applicazione di misure amministrative restrittive della libertà personale di movimento”⁹³⁶. Ulteriore profilo di problematicità attiene al contenuto della prescrizione coercitiva imposta con tali ordinanze. Infatti, si pongono, in prima battuta, dei divieti di stazionamento in determinate aree che impongono al soggetto un *obbligo di non fare* (ossia di non stazionare in alcuni luoghi). A riguardo, alcuni autori⁹³⁷ hanno evidenziato come si rischi un contrasto con l’art.23 della Costituzione che richiede come “nessuna prestazione, personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”. Infatti, tali ordinanze prefettizie appaiono, in realtà, non rispettare i presupposti legislativi imposti dalla normativa per la loro adozione (ossia ex art.2 TULPS i casi di “urgenza o per grave necessità pubblica [...] indispensabili per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica”), con un rischio di incostituzionalità della prestazione personale imposta. Di più, il trasgressore al divieto di stazionamento va incontro all’ordine di allontanamento da tali aree protette, con una evidente ulteriore limitazione della libertà di circolazione. Come visto⁹³⁸, però, l’art.16 della Costituzione prevede una riserva di legge “rinforzata”, richiedendo che tali limitazioni possano essere disposte “*in via generale*” dalla legge e “*per motivi di sanità o di sicurezza*”. Ancora una volta, come d’altronde osservato per gli articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017, non sembra che tale dettato legislativo sia stato rispettato dalle ordinanze prefettizie in esame. Da un lato, infatti non sono specificati i “*motivi per la sicurezza*” che dovrebbero giustificare, nel caso concreto, una limitazione della libertà di circolazione del soggetto; non facendo le suddette ordinanze riferimento né ad una valutazione attuale della pericolosità del soggetto né all’obbligo da parte dell’organo accertatore di motivare il provvedimento di allontanamento. Dall’altro, come esaminato con riferimento all’art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, non sembra neanche rispettata la clausola di una limitazione imposta “*in via generale*”, poiché i soggetti

equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare (comma 2).”.

⁹³⁵ L’art.6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo prevede, rubricato “Diritto ad un equo processo”, prevede: “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti”. (comma 1).

⁹³⁶ Giacomo Cresci, “[Le ordinanze prefettizie limitative delle libertà di movimento nelle zone rosse](#)”, 10 giugno 2019, disponibile sul sito della rivista “Questione Giustizia”, www.questionegiustizia.it

⁹³⁷ Ibidem.

⁹³⁸ Si rimanda a quanto evidenziato nel par. 3.1. del presente capitolo.

destinatari sono, anche in queste ordinanze, predeterminati e l'applicazione dei divieti e degli ordini, *prescindendo da una valutazione attuale della pericolosità*, appare fortemente discriminatoria. Di fatto, tali ordinanze prefettizie danno vita a ben due presunzioni: (i) la prima è che se si è denunciati per determinati reati o se si è soggetti a contestazioni per alcuni illeciti amministrativi (o addirittura, nel caso bolognese, se ci si accompagna a tali persone) si è incompatibili con la destinazione e la vocazione delle aree protette e dunque si è destinatari automaticamente di un divieto di stazionamento; (ii) la seconda, direttamente conseguente, è che se si violano tali divieti si è automaticamente destinatari dell'ordine di allontanamento. In entrambi i casi, senza una valutazione della pericolosità concreta e attuale del soggetto per la "sicurezza pubblica".

In aggiunta, le ordinanze prefettizie prevedono che, in caso di loro violazione, si potrà configurare il reato contravvenzionale previsto dall'art. 17 TULPS e/o dall'art.650 del codice penale. Non si comprende come si possano prevedere non solo in via alternativa ("o") ma anche in via cumulativa ("e") le due disposizioni, con un rischio di incorrere nella violazione del *ne bis in idem*. D'altronde la stessa Corte di cassazione ha avuto modo di evidenziare come l'art.17 TULPS si applichi a tutte le disposizioni del medesimo Testo Unico prive di specifiche sanzioni, specificando -però- che se nella contestazione vi sia un riferimento diretto o indiretto ad una delle ragioni indicate dall'art.650 c.p., troverà applicazione quest'ultima norma⁹³⁹. In ogni caso, entrambe le disposizioni puniscono con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro coloro che, rispettivamente, non rispettano le ordinanze, *emesse in conformità alle leggi*, dai prefetti (art.17 TULPS, comma 2) o che non osservano un provvedimento *legalmente dato* dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o ordine pubblico (art.650 c.p.). Di conseguenza, condizione necessaria perché trovi applicazione tale reato contravvenzionale è che l'inosservanza riguardi provvedimenti che rispettino la disciplina prevista per la loro emanazione. Aspetto che, come detto, non sembra essere stato rispettato nelle ordinanze prefettizie suddette, stante la possibile mancanza dei presupposti di "urgenza o grave necessità pubblica", richiesti dall'art.2 TULPS. Inoltre, i provvedimenti prefettizi in esame affermano genericamente come "le eventuali violazioni della presente ordinanza" potranno rilevare sotto il profilo penale in base agli articoli 17 TULPS e/o 650 del codice penale. A riguardo bisogna evidenziare come la Corte di cassazione abbia specificato che

⁹³⁹ Corte di cassazione, sezione I, sentenza n.1528/1995, del 21 novembre 1995, disponibile sul sito del portale De Jure, <https://dejure.it> (ultimo accesso 15/01/2021).

per la configurabilità del reato dell'art.650 c.p., l'inosservanza deve riguardare “un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato, in occasione di eventi o circostanze tali da far ritenere necessario che proprio quel soggetto ponga in essere quella condotta”⁹⁴⁰. Sicché, per le ordinanze suddette, la possibilità di incorrere nel reato contravvenzionale di cui all'art.650 c.p. dovrebbe essere delineato solo per il concreto ordine di allontanamento disposto contro un determinato soggetto, in violazione dei divieti di stazionamento. Tuttavia, contro tale lettura, vi è la constatazione che l'ordine di allontanamento, richiamato in tali ordinanze prefettizie, trovi la propria disciplina nell'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 che dispone, nel caso di violazione del c.d. mini-Daspo, una mera sanzione pecuniaria. Da ciò dovrebbe derivare l'impossibilità di poter applicare l'art.650 c.p., posto che come ricorda ancora una volta la giurisprudenza tale norma trova applicazione solo quando “non vi sia alcuna normativa che comporti una specifica ed autonoma sanzione”⁹⁴¹ per l'inosservanza del provvedimento.

Si noti come, proprio l'ordinanza prefettizia di Firenze sia stata oggetto di un ricorso dinanzi al TAR Toscana che ne ha disposto, con la sentenza n.823/2019, l'annullamento⁹⁴². Il Giudice amministrativo ha, in tale sede, anzitutto respinto l'eccezione della difesa erariale tendente alla declaratoria di inammissibilità del ricorso in quanto diretto contro un atto generale che non identifica compiutamente i propri destinatari. A riguardo, il Tar ha preliminarmente ricordato il principio generale in base al quale è configurabile l'autonoma impugnativa degli atti a contenuto generale solo quando sussiste una lesione immediata e diretta delle posizioni dei destinatari che determina l'insorgere di un attuale interesse al ricorso. Nel caso di specie, si evidenzia come l'ordinanza prefettizia abbia carattere generale ma i suoi destinatari possono essere identificati anche in assenza di un atto applicativo, mediante il ricorso ai criteri precisi e vincolanti che lo stesso provvedimento pone. Ne segue, dunque, l'infondatezza della suddetta eccezione⁹⁴³. In secondo luogo, il Giudice amministrativo, respinge il motivo con il quale il ricorrente aveva lamentato l'incompetenza del prefetto ad intervenire per tutelare esigenze non di ordine pubblico (come richiesto dall'art.2 TULPS) ma di

⁹⁴⁰ Corte di cassazione, penale, sez. I, sentenza n.44957/2017, decisione del 27 novembre 2017, deposito del 8 ottobre 2018, punto 1, lettera a) del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso: 16/01/2021).

⁹⁴¹ Ibidem, punto 1, lettera b) del *Considerato in Diritto*.

⁹⁴² TAR Toscana, sezione II, [sentenza n.823/2019](#), 23 maggio 2019, disponibile sul sito della rivista “Questione Giustizia”, www.questionegiustizia.it (ultimo accesso: 16/01/2021).

⁹⁴³ Ibidem, punto 4.

semplice “sicurezza urbana”, ricadendo quest’ultima nella sola competenza del sindaco. A riguardo, il TAR evidenzia come non si possa riscontrare, nel caso di specie, una ingerenza del prefetto nelle competenze proprie del primo cittadino, poiché nel sistema disegnato dal legislatore sul tema dell’ordine e della sicurezza pubblica non si riscontra un confine netto tra le competenze prefettizie e sindacali, ipotizzandosi -al contrario- un coordinamento dell’azione dell’una e dell’altra autorità. Inoltre, sempre riguardo a tale motivo, il giudice amministrativo sottolinea come non sia possibile neanche delineare una netta distinzione tra “ordine pubblico” e “sicurezza urbana”, poiché il mantenimento del primo è presupposto del secondo (“in assenza di ordine pubblico non può certo darsi alcuna urbana sicurezza”), discendendone -peraltro- che la “sicurezza urbana” altro non sia che uno degli aspetti in cui si articola la “sicurezza pubblica”⁹⁴⁴. In terzo luogo, il giudice amministrativo evidenzia come l’ordinanza prefettizia non rispetti i requisiti di “urgenza o grave necessità pubblica”, necessari per la sua adozione ex art.2 TULPS. Infatti, nel caso di specie, manca la dimostrazione dell’insufficienza dei mezzi ordinari per affrontare delle situazioni di paventato rischio per la sicurezza urbana, conseguenti - come si evince dal testo dell’ordinanza- dall’incremento dei flussi turistici nella stagione primaverile. Il Tar, rifacendosi a nozioni di comune esperienza, evidenzia come l’aumento dei flussi turisti nella città fiorentina in tale stagione, non possa essere considerato evento imprevedibile. Pertanto, il provvedimento, per essere ritenuto legittimo, avrebbe dovuto essere assistito dalla rappresentazione delle difficoltà ad utilizzare gli strumenti ordinari per affrontare questa situazione, con conseguente necessità di adottare strumenti *extra ordinem*. Il giudice amministrativo ricorda, peraltro, che lo strumento di prevenzione del divieto di stazionamento in determinate aree urbane *non può essere utilizzato in via ordinaria*, poiché in tal caso dovrebbe essere previsto da una specifica norma di legge come stabilisce l’art.16, comma 1, della Costituzione⁹⁴⁵. Infine, di estremo interesse è la censura da parte del TAR dell’irragionevole automaticità, prevista nell’ordinanza, tra denuncia per determinati reati e l’essere responsabile di “comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione” di determinate aree. Il giudice amministrativo evidenzia come tale *automatica equiparazione appare irragionevole* poiché “non è dato evincere un nesso di consequenzialità tra il presupposto e la conseguenza” ossia “non è predicabile in via automatica un comportamento di tal genere in capo a chi sia solamente

⁹⁴⁴ Ibidem, punto 5.1.

⁹⁴⁵ Ibidem, punto 5.2.

denunciato per determinati reati”, essendo necessario precisare quei comportamenti che concretamente ostacolano l’accessibilità e la fruizione di determinate zone cittadine. Infatti, continua il Tar, per disporre legittimamente misure incidenti su libertà costituzionalmente garantite è necessario che alla denuncia del soggetto interessato “si aggiungano altri elementi qualificanti la sua pericolosità, i quali siano concretamente desumibili da precedenti di polizia o da altri elementi incontrovertibili”⁹⁴⁶.

La suddetta pronuncia del Tar Toscana assume sicuramente importanza poiché, pur annullando l’ordinanza prefettizia fiorentina, lascia spazio alla possibilità che i prefetti possano adottare divieti di stazionamento e conseguenti ordini di allontanamento, in ossequio ai presupposti richiesti dall’art.2 TULPS ma al di là dei limiti previsti -quanto alle condotte censurabili- dagli articoli 9 e 10, comma 1 del d.l. n.14/2017. Infatti, si noti come in tale sentenza, il giudice amministrativo abbia precisato che la selezione dei reati previsti nell’ordinanza per legittimare l’adozione delle misure non possa essere scrutinata in sede di legittimità, essendo “valutazioni attinenti al merito dell’azione amministrativa”⁹⁴⁷. Bisogna precisare che, in entrambe le ordinanze prefettizie di Bologna e Firenze, si richiama il nuovo strumento del c.d. mini-Daspo previsto dalla normativa del 2017, di conseguenza il riferimento all’ordine di allontanamento disposto nei riguardi del trasgressore al divieto di stazionamento è palesemente riconducibile all’istituto delineato dall’art.10, comma 1, della normativa. Ciò dovrebbe implicare che, nel caso di reiterazione delle condotte, potrebbe trovare applicazione il conseguente divieto di accesso disposto dal questore ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017. In definitiva, ammettendo la possibilità per il prefetto di adottare delle ordinanze che estendano i destinatari degli ordini di allontanamento, sembra configurarsi una declinazione nuova di tale misura: un mini-Daspo che potremmo definire “in bianco”, essendo lasciata ai prefetti la possibilità di stabilire le geometrie variabili delle condotte che, di volta in volta, siano ritenuti sufficienti per poter giustificare l’adozione di ordini di allontanamento da specifiche aree urbane.

Appare, allora, evidente il consolidarsi di un vero e proprio *triumvirato* (sindaco-organo accertatore, prefetto e questore), destinato a svolgere un ruolo centrale nel contrasto alla illegalità diffusa e al degrado urbano. Si tratta, in realtà, di una ripartizione di poteri “che

⁹⁴⁶ Ibidem.

⁹⁴⁷ Ibidem.

rischia da un lato di confondere i piani di tutela e i reciproci confini di azione, e dall'altro di fomentare una corsa a chi è più duro contro i <<cattivi>> che minacciano la sicurezza urbana, vero e proprio contenitore emotivo, più che bene giuridico afferrabile"⁹⁴⁸. Questo eventuale e non auspicabile confronto agonistico tra i "custodi" della sicurezza urbana potrebbe comportare uno stridente contrasto con importanti principi e diritti costituzionali, soprattutto laddove non vengano rispettati i limiti legislativi previsti. Abbiamo visto, infatti, che l'istituto dell'ordine di allontanamento, come declinato dagli articoli 9 e 10, comma 1 del d.l. n.14/2017, porti già di per sé a delle importanti problematiche giuridiche, essendo stata strutturata come una misura di prevenzione che - tuttavia- *presuppone o prescinde* dalla verifica attuale della *pericolosità per la sicurezza pubblica* del soggetto. A questi profili di criticità se ne rischiano di sommare altri, qualora si permetta a ordinanze sindacali, regolamenti di polizia municipale o ordinanze prefettizie di estendere l'ambito di applicazione del c.d. mini-Daspo. In tal caso, infatti, il rischio è quello di ricadere nelle censure che la Corte costituzionale aveva già palesato con la sentenza n.115/2011, in particolare con riferimento ad una possibile violazione dell'art.3 della Costituzione, poiché anche in questo caso sembra potersi prospettare il pericolo di provvedimenti a "macchia di leopardo", in cui "gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci"⁹⁴⁹ o, nel caso di specie, dei prefetti. Si dirà che, diversamente dalla fattispecie sottoposta all'esame della Consulta nel 2011, in questo caso si tratta di adattamenti di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali. Ma essendo in gioco la libertà di circolazione del singolo, tali adattamenti non sembrano comunque legittimi alla luce della riserva di legge "assoluta" e "rinforzata" dell'art.16 della Costituzione. Di più, in questi casi, tali adattamenti dovrebbero essere ancor meno consentiti poiché, la violazione dell'ordine di allontanamento, può portare ad una misura ancor più incidente sui diritti e le libertà del destinatario ossia il divieto di accesso disposto dal questore. È, dunque, giunto il momento di approfondire la complessa disciplina del c.d. Daspo urbano.

⁹⁴⁸ Carlo Ruga Riva, ["Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale Google Maps"](#), 13 giugno 2019, sul sito della rivista "Questione Giustizia", <https://www.questionegiustizia.it>

⁹⁴⁹ Corte costituzionale, [sentenza n.115/2011](#), decisione del 4 aprile 2011, deposito del 7 aprile 2011, punto 8 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

3.3.IL DASPO URBANO: UN CONTROVERSO POLIMORFISMO

Il divieto di accesso disposto dal questore (c.d. Daspo urbano) è disciplinato dagli art.10, 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017, come modificati dai decreti-legge n.113/2018 e n.130/2020. Bisogna subito precisare come tale misura si caratterizzi per il suo spiccato polimorfismo. Infatti, tentandone una tassonomia, possiamo ipotizzare un *genus* (quello, appunto, del c.d. Daspo urbano) che si articola al proprio interno in diverse *species*, a loro volta presentanti delle varianti applicative. Dunque, avremo:

- il c.d. Daspo “*semplice*” ex art.10, comma 2;
- il c.d. Daspo “*aggravato*” o “*da recidiva*” ex art.10, comma 3;
- il c.d. Daspo “*anti-spaccio*” ex art.13, a sua volta declinato nelle forme di Daspo con prescrizioni, in base ai commi 3 e 4 del medesimo articolo;
- il c.d. Daspo “*dai locali pubblici*” ex art.13 bis che, anch’esso, può presentarsi nella variante delle prescrizioni aggiuntive imposte dal questore, in base ai commi 4 e 5 di tale articolo.

Per ciascuna delle suddette tipologie si presentano delle problematiche differenti che, come già visto per l’ordine di allontanamento, possono sfociare anche in dei possibili contrasti con i principi costituzionali e della CEDU. Si procederà, di seguito, ad un tentativo di affrontare, in chiave sistematica, le questioni strettamente giuridiche poste da tali disposizioni, attraverso una analisi diacronica delle stesse.

3.3.1. IL DASPO URBANO “SEMPLICE” E “DA RECIDIVA”

Nell’indagare la disciplina del divieto di accesso disposto dal questore è necessario partire da quelle tipologie che risultano strettamente collegate con la misura dell’ordine di allontanamento ossia dagli art.10, comma 2 e 3 del d.l. n.14/2017.

L’art.10, comma 2, nella sua formulazione originaria prevedeva che “nei casi di reiterazione delle condotte di cui all’art.9, comma 1 e 2, il questore, qualora dalla condotta

tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'art.9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro, del destinatario dell'atto". Il d.l. n.113/2018 è, tuttavia, intervenuto a modificare tale disposizione prevedendo un innalzamento del termine massimo di durata della misura (divenuto, in luogo di sei, di *dodici mesi*)⁹⁵⁰ e disponendo che il contravventore al divieto sia punito con l'arresto da sei mesi ad un anno⁹⁵¹.

Rispetto a tale disposizione, bisogna approfondire (i) i luoghi in cui il divieto di accesso può operare e (ii) le condizioni previste per la sua applicazione (ossia la "reiterazione delle condotte" e la valutazione della pericolosità del soggetto per la "sicurezza").

Partendo dal primo aspetto, si evidenzia come la normativa richieda al questore di specificare espressamente le aree in cui troverà applicazione tale divieto di accesso. Infatti, proprio sulla "determinatezza" delle aree si è più volte espressa la giurisprudenza amministrativa in materia di Daspo sportivo, evidenziando come tale misura risulti illegittima se non vi sia l'indicazione precisa dei luoghi in cui si estende il divieto, essendo ciò corrispondente ad un preciso obbligo di legge⁹⁵², "la cui imposizione è ispirata da esigenze di conciliazione con la libertà di circolazione costituzionalmente riconosciuta (art.16) ma anche di garanzia della stessa esigibilità del comando"⁹⁵³.

Venendo, ora, ai presupposti per l'applicazione del c.d. Daspo urbano "semplice", abbiamo già avuto modo di osservare che vertendo in materia di illeciti amministrativi, per comprendere cosa si debba intendere per "reiterazione delle condotte" bisogna fare riferimento all'art. 8 bis della legge n.689/1981⁹⁵⁴. In base a tale disposizione la condizione della reiterazione ricorre quando, nell'arco di cinque anni dalla violazione del

⁹⁵⁰ Art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21, comma 1 bis, del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁹⁵¹ Art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21 ter, comma 1, lettera a) del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁹⁵² Per quanto concerne il Daspo sportivo, l'art.6, comma 1 della legge n.401/1989 espressamente prevede che "il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive *specificamente indicate*, nonché a quelli, *specificamente indicati*, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime"

⁹⁵³ Tar Lazio, sezione prima ter, sentenza n.3156/2012, deposito del 5 aprile 2012, punto 1.3. del Considerato in Diritto. Sentenza (non appellata) disponibile sul sito istituzionale "Giustizia Amministrativa", www.giustizia-amministrativa.it (ultimo accesso: 19/01/2021).

⁹⁵⁴ Art. 8 bis "Reiterazione delle violazioni", della legge n.689/1981 "Modifiche al sistema penale", introdotto dall'art.94 del decreto legislativo n.507/1999.

divieto di stazionamento, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commetta una violazione della medesima indole. Rispetto a ciò, il legislatore precisa che si considerano della stessa indole sia le violazioni della medesima disposizione (cioè l'art.9 commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017) sia quelle di altre norme che, per le modalità della condotta, presentano omogeneità sostanziale o caratteri fondamentali comuni⁹⁵⁵.

La mera reiterazione delle condotte non è, però, sufficiente per giustificare l'applicazione del divieto di accesso, essendo necessario che il questore valuti anche il "pericolo per la sicurezza" che da tale condotta possa derivare. È interessante evidenziare come il legislatore non precisi a quale tipo di sicurezza si faccia riferimento, se quella "pubblica" o "urbana". A riguardo, alcuni autori, hanno evidenziato che si debba necessariamente trattare di "sicurezza pubblica", non potendo il questore, autorità provinciale di pubblica sicurezza, esaminare comportamenti che non hanno ricadute sulla prevenzione e sulla repressione dei reati. Volutamente, difatti, il legislatore ha ommesso ogni riferimento alla "sicurezza urbana"⁹⁵⁶. Tuttavia, questa fattispecie di pericolosità si dovrebbe basare sulla reiterazione di condotte che, nella maggior parte dei casi, configurano meri illeciti amministrativi e ciò sembra stridere con un giudizio di pericolosità che dovrebbe, invece, riguardare l'attitudine del soggetto a commettere un reato. Senonché, non possiamo esimerci dal constatare, in questa sede, come lo stesso d.l. n.14/2017 sia intervenuto sulle c.d. "fattispecie di pericolosità generica" di cui all'art.1 del Codice delle leggi antimafia, in particolare apportando delle modifiche al comma 1, lettera c) di tale disposizione che attualmente prevede l'applicazione delle misure di prevenzione a "coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, 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"⁹⁵⁷. L'aggiunta riguarda proprio l'aver introdotto tra gli "elementi di fatto" da dover tenere in considerazione per la valutazione della pericolosità del soggetto anche le reiterate violazioni del foglio di via

⁹⁵⁵ Circolare del Ministero dell'Interno, ["Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazione, dalla legge 18 aprile 2017, n.48"](#), 18 luglio 2017, p.4, disponibile sul sito dell'Anci, <http://www.anci.it>

⁹⁵⁶ Vincenzo Antonelli, ["La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana"](#), in "Istituzioni del Federalismo", rivista, n.1/2017, p. 59, disponibile sul sito della regione Emilia-Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

⁹⁵⁷ Articolo 1, comma 1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011 come modificato dall'art.15, comma 1, lettera a) del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017.

o dei divieti di frequentazione dei luoghi. A riguardo, autorevole dottrina ha evidenziato come il “fatto che la legge abbia espressamente richiamato l’attenzione sull’elemento della reiterata violazione degli ordini di allontanamento del sindaco [*rectius*, dell’organo accertatore] e del questore, attribuisce a tali violazioni il valore di elementi sintomatici della commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l’integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. Il richiamo fissa un *ponte* tra la nuova disciplina a tutela della sicurezza urbana e la disciplina delle misure di prevenzione prevista dal codice antimafia, con ciò che ne consegue sul piano della disciplina applicabile: le reiterate violazioni dell’ordine di allontanamento diventano base della figura di pericolosità generica”⁹⁵⁸. Si crea, in tal modo, un evidente paradosso: da un lato, l’art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 prevede che la reiterazione delle condotte non sia sufficiente per l’applicazione del divieto di accesso da parte del questore, essendo necessaria la valutazione della pericolosità del soggetto; dall’altro con le modifiche apportate al Codice delle leggi antimafia si inseriscono, tra gli indici sintomatici della pericolosità generica ai fini dell’applicazione delle misure di prevenzione tipiche, le suddette reiterazioni. Peraltro rimane da chiedersi se la mera disobbedienza rispetto a provvedimenti amministrativi di allontanamento, per giunta adottati sulla base di condotte che non necessariamente si richiede abbiano una concreta offensività, possa realmente assurgere “ad elemento dimostrativo della appartenenza alla categoria del pericoloso comune, senza ricadere in forme repressive della mera devianza sociale, che sfumano nel tipo di autore e riportano il sistema della prevenzione alla connotazione originaria, di matrice autoritaria, che è stata espunta definitivamente dal nostro ordinamento anche a seguito di noti interventi del Giudice delle leggi”⁹⁵⁹. Il riferimento, in questo caso, è alla sentenza della Corte costituzionale n.177/1980⁹⁶⁰ con la quale si è

⁹⁵⁸ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p.850, disponibile in versione cartacea.

⁹⁵⁹ Unione delle Camere Penali italiane, “[Audizione presso la Camera dei Deputati](#)”, nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.C.4310, di conversione in legge del d.l. n.14/2017, 6 marzo 2017, disponibile sul sito online delle “Camere Penali”, <https://www.camerepenali.it> Si noti come il riferimento effettuato dall’Unione delle Camere Penali agli interventi del Giudice delle Leggi riguarda la sentenza della Corte costituzionale n.177/1980 con la quale si è dichiarata l’illegittimità dell’allora art.1 n.3 della legge n.1423/1956 nella parte in cui elencava tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione coloro che “per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere”.

⁹⁶⁰ Corte costituzionale, [sentenza n.177/1980](#), decisione del 16 dicembre 1980, deposito del 22 dicembre 1980, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 19/01/2021). In tale sentenza, al punto 6 del *Considerato in Diritto*, la Consulta osserva che la disposizione contenuta nell’art.1, n.3 della legge n.1423/1956 “non descrive [...] né una o più condotte, né alcuna “manifestazione” cui riferire, senza mediazioni, un accertamento giudiziale. Quali “manifestazioni” vengano in rilievo è rimesso al giudice (e, prima di lui, al pubblico ministero ed alla autorità di polizia proponenti e segnalanti) già sul piano della definizione della fattispecie, prima che su quello

dichiarata l'illegittimità dell'allora art.1 n.3 della legge n.1423/1956 nella parte in cui elencava tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione coloro che "per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere", categoria ritenuta priva della necessaria determinatezza. Ma potremmo anche citare la legge n.327/1988, la quale -al fine di evitare che le misure di prevenzione si potessero basare su meri sospetti- ha inserito nella struttura delle fattispecie di pericolosità generica il requisito degli "elementi di fatti" su cui dovrà basare la prova della dedizione del soggetto alla commissione di reati. Inoltre, sempre tale legge, modificando l'articolo 1 della l. n.1423/1956 ha eliminato ogni riferimento ai "vagabondi", agli "oziosi" ed a "coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume"⁹⁶¹. Tali interventi, si afferma in dottrina, hanno segnato l'inizio del "processo di deeticizzazione" del presupposto di pericolosità⁹⁶².

dell'accertamento. I presupposti del giudizio di "proclività a delinquere" non hanno qui alcuna autonomia concettuale dal giudizio stesso. La formula legale non svolge, pertanto, la funzione di una autentica fattispecie, di individuazione, cioè, dei "casi" (come vogliono sia l'art. 13, che l'art. 25, terzo comma, Cost.), ma offre agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità. Né per la ricostruzione della fattispecie può sovenire il riferimento al o ai reati della cui prevenzione si tratterebbe. La espressione "proclivi a delinquere" usata dal legislatore del 1956 sembrerebbe richiamare l'istituto della "tendenza a delinquere" di cui all'art. 108 del codice penale, ma l'accostamento sul piano sostanziale non regge, posto che la dichiarazione prevista da quest'ultima norma presuppone l'avvenuto accertamento di un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale e dei motivi a delinquere, tali da far emergere una speciale inclinazione al delitto; e l'indole particolarmente malvagia del colpevole. Nel caso in esame la "proclività a delinquere" deve, invece, essere intesa come sinonimo di pericolosità sociale, con la conseguenza che l'intera disposizione normativa, consentendo l'adozione di misure restrittive della libertà personale senza l'individuazione né dei presupposti né dei fini specifici che le giustificano, si deve dichiarare costituzionalmente illegittima".

⁹⁶¹ Si noti come l'art.1 della legge n.1423/1956 nella sua originaria formulazione prevedeva che potessero essere diffidati dal questore: 1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro; 2) coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti; 3) coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; 4) coloro che, per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolare dolosamente l'uso; 5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume. In tali casi il questore poteva ingiungere alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, avrebbero trovato applicazione le misure di prevenzione previste dalla normativa. Gli articoli 1 e 2 della legge n.327/1988, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, hanno riscritto completamente l'art.1 della legge n.1423/1956 prevedendo che le misure di prevenzione si potessero applicare nei confronti di: 1) coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi; 2) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; 3) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, 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. In seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n.159/2011 la previsione dell'art.1 della legge n.1423/1956 è stata trasposta nell'art.1 del suddetto decreto legislativo (c.d. Codice delle leggi antimafia) fondando le "fattispecie di pericolosità generica".

⁹⁶² Anna Maria Maugeri, "[Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della legge, ma una rondine non fa primavera](#)", in "Penale

Orbene, il fatto che, con le modifiche apportate dal d.l. n.14/2017, si vogliano fondare delle misure di prevenzione tipiche (in base al Codice delle leggi antimafia) o atipiche (in base all'art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017) sulla mera violazione di illeciti amministrativi che diventano, di per sé, indici di pericolosità per la sicurezza pubblica desta non poche perplessità e, forse, segna un passo indietro in tale “processo di deeticizzazione”. Infatti, dobbiamo ricordare come gli ordini di allontanamento sono diretti anche, ex art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, a coloro che, in specifiche zone, compiano atti contrari alla pubblica decenza o siano colti in stato di ubriachezza. Dovrebbe, allora, essere evidente il rischio di reinserire nel sistema della prevenzione indici di pericolosità tristemente basati sulla logica del “tipo d'autore”.

Le suddette problematiche in tema di valutazione della pericolosità per la sicurezza che si registrano nel caso del c.d. Daspo urbano “semplice”, sembrano acuirsi con riferimento al c.d. Daspo urbano “da recidiva” o “aggravato”. Infatti, l'art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017 nella sua originaria formulazione prevedeva che: “la durata del divieto di cui al comma 2 [dell'art.10] non può comunque essere inferiore a sei mesi né superiore a due anni, qualora le condotte di cui all'art.9, comma 1 e 2, risultino commesse da un soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Qualora il responsabile sia soggetto minorenni, il questore ne dà notizia al procurato della Repubblica presso il Tribunale dei minori”. Anche in questo caso si segnala l'intervento del d.l. n.113/2018 su tale disposizione, con un irrigidimento della relativa disciplina. In particolare, si estende la durata minima di tale divieto di accesso (da sei mesi a dodici mesi)⁹⁶³ e si prevede che il contravventore alla misura sia punito con la pena dell'arresto da uno a due anni⁹⁶⁴.

La principale problematica posta da tale ipotesi di c.d. Daspo “da recidiva” è “una presunzione di maggiore pericolosità” che il legislatore fa discendere dalla condanna, peraltro anche non definitiva, del soggetto per alcune tipologie di reati, da cui deriva un prolungamento dei termini di durata del divieto di accesso. “Senza dubbio è interessante osservare come, in questa evenienza, l'applicabilità di un più severo divieto sia ancorata

Contemporaneo”, rivista, fasc. n.3/2017, pp.24-25, , disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

⁹⁶³ Art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21, comma 1 bis, del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

⁹⁶⁴ Art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21 ter, comma 1, lettera b) del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

non già al dato della condanna irrevocabile per taluni reati, bensì unicamente alla sussistenza nei riguardi dell'interessato della cd. <<doppia conforme>>, ovvero di una sentenza sfavorevole confermata in grado di appello. La disposizione segna, in qualche modo, un ridimensionamento dell'importanza del giudicato penale laddove siano in gioco finalità che attengono più precipuamente a esigenze di controllo del territorio e di contenimento della pericolosità dei consociati. [...] Peraltro, non sfugge la possibile aporia del sistema così delineato nelle ipotesi in cui l'interessato, come pure accade talvolta, venga assolto dalla cassazione⁹⁶⁵. In ogni caso tale automatismo riguardante la maggiore durata del divieto desta non poche perplessità anche considerando che, nell'art. 10, comma 3, non viene ribadita la necessità che il questore valuti la pericolosità della condotta per la "sicurezza". Tuttavia, non sembra che si possa prescindere da tale valutazione, stante la necessità per l'applicazione delle misure di prevenzione che la pericolosità del soggetto sia attuale.

In ogni caso solo per tale fattispecie di c.d. Daspo "da recidiva" e "attesa la più ampia efficacia temporale del provvedimento questorile"⁹⁶⁶, l'art. 10, comma 4, del d.l. n.14/2017 prevede che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6 della legge n.401/1989, in materia di notifica del provvedimento (comma 2 bis); di convalida da parte dell'autorità giudiziaria (comma 3); di ricorribilità in Cassazione contro l'ordinanza di convalida (comma 4)⁹⁶⁷. In particolare, tale riferimento alla disciplina del Daspo sportivo comporta che:

- la notifica del divieto di accesso debba contenere l'avviso che l'interessato ha la facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzione al giudice competente per la convalida del provvedimento (art.6, comma 2 bis);
- il provvedimento sia immediatamente comunicato al procuratore della Repubblica (o al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minori se l'interessato è persona di minore età) competente con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio della questura. Il

⁹⁶⁵ Corinna Forte, "[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](#)", in "Penale Contemporaneo", rivista, fasc. n.5/2017, p.193, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

⁹⁶⁶ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.8.

⁹⁶⁷ L'art.10, comma 4, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, prevede: "In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401".

pubblico ministero, se ritiene che sussistano i presupposti, entro 48h dalla notifica del provvedimento ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se il pubblico ministero, con decreto motivato, non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle 48h successive. Nel giudizio di convalida, il GIP può modificare le prescrizioni adottate dal questore (art.6, comma 3);

- contro l'ordinanza di convalida sia proponibile ricorso per Cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza (art.6, comma 4).

Dunque, il riferimento all'art. 6 della legge n.401/1989 ha come obiettivo principale l'estensione delle disposizioni che prescrivono la convalida del provvedimento del questore da parte dell'autorità giudiziaria. Si noti come, nel Daspo sportivo, la convalida del GIP è limitata alle sole ulteriori prescrizioni (ossia l'obbligo di firma) che il questore può disporre, in aggiunta al divieto di accesso, come è evidente dal combinato disposto dell'art.6, comma 2 e 3 della legge n.401/1989. La normativa del 2017 ha, invece, garantito una procedura di controllo giurisdizionale al c.d. Daspo urbano "da recidiva" disposto ex art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017. Ciò sembra evidenziare la consapevolezza del legislatore che la tale convalida sia necessaria per assicurare all'istituto in esame la compatibilità con l'art.13 della Costituzione. Alla luce di ciò, appare del tutto irragionevole la mancata estensione del controllo giurisdizionale nell'ipotesi del c.d. Daspo urbano "semplice" di cui all'art.10, comma 2, del medesimo decreto, stante -peraltro-la sua durata massima coincidente con la durata minima del Daspo urbano "da recidiva" (in entrambi i casi 12 mesi, dopo le modifiche effettuate dal d.l. n.113/2018). Infatti, si badi bene, delle due l'una: (i) o si decide, come in materia di Daspo sportivo, di limitare la convalida da parte dell'autorità giudiziaria alle sole ulteriori prescrizioni disposte dal questore. Scelta, peraltro, ritenuta legittima dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato come ciò trovi la propria giustificazione nella maggiore incidenza sulla sfera di libertà del soggetto che l'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia comporta rispetto al mero divieto di accesso alle manifestazioni sportive⁹⁶⁸; (ii)

⁹⁶⁸ Corte costituzionale, [sentenza n.193/1996](#), decisione del 30 maggio 1996, deposito del 12 giugno 1996, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it. Si noti come, in tale sentenza, la Consulta abbia ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.6, comma 3, della legge n.401/1989, come sostituito dall'art.1 della legge n.45/1995, sollevate con riferimento all'art. 3 della Costituzione, *nella parte in cui non prevede* che la speciale procedura di sindacato giurisdizionale, stabilita per l'ordine di comparire personalmente nell'ufficio di polizia durante le comparizioni agonistiche, *si estenda al divieto di accesso* ai luoghi in cui si svolgono le competizioni stesse. In tale sede la Corte costituzionale ha evidenziato, nel punto 3 delle *Considerazioni in Diritto* che tale diverso regime non sia privo di ragioni, in quanto: "va considerato che la norma prevede l'adozione di *due provvedimenti aventi*

oppure se si decide, correttamente ad avviso di chi scrive, di prevedere il controllo giurisdizionale sul divieto di accesso alle aree urbane ex art.10, comma 3, non si può - poi- non estendere tale convalida al c.d. Daspo urbano “semplice”. Si noti, peraltro, come le problematiche legate al controllo giurisdizionale dei provvedimenti emessi dal questore saranno ancora maggiori in relazione alle altre tipologie di Daspo urbano previste dal d.l. n.14/2017 (ossia nel caso del Daspo “anti-spaccio” e del Daspo “dai locali pubblici”). Ci riserviamo, dunque, in sede di analisi di dette disposizioni di approfondire tale tematica, sottolineando le eventuali differenze o analogie con la disciplina del Daspo sportivo.

Inoltre, preme evidenziare come le questioni inerenti alla qualificazione giuridica del Daspo urbano, che in questa sede abbiamo in via semplificativa ritenuto “misure di prevenzione atipiche”, verranno meglio indagate nel prosieguo di tale lavoro, affrontando -nel contempo- la questione riguardante le libertà su cui tali provvedimenti incidono (libertà di circolazione o libertà personale?). Tuttavia, è il caso di specificare come il legislatore si sia premurato di evidenziare le differenze tra le misure previste dall’art.10, comma 1 e 2, del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo “semplice” e da “recidiva”) e il foglio di via obbligatorio, misura di prevenzione “tipica” adotta dal questore ex art.2 del d.lgs. n.159/2011⁹⁶⁹. In particolare, nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione si precisa che i due provvedimenti si distinguono sotto il profilo (i) della *durata*: nel Daspo urbano, non superiore a 2 anni; nel foglio di via, non superiore a 3 anni; (ii) *degli ambiti interdetti*: nel Daspo urbano, una o più aree di cui all’art.9 del d.l. n.14/2017; nel foglio di via, l’intero comune dal quale si è allontanati; (iii) dei *soggetti destinatari*: nel Daspo urbano, chiunque abbia commesso l’illecito amministrativo; nel foglio di via, solo i soggetti dediti alla commissione di reati non residenti nel comune. Possiamo, dunque, affermare che la misura del Daspo urbano rispetto al foglio di via sia, anche se

portata ed effetti fra loro differenti, atti ad incidere in grado diverso sulla libertà del soggetto destinatario e pertanto ragionevolmente differenziati anche nella disciplina dei rimedi. Il provvedimento che impone l’obbligo a comparire negli uffici di polizia viene a configurarsi come atto idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto tenuto a comparire, imponendone la presenza negli uffici addetti al controllo dell’osservanza della misura e comportando, altresì, una restrizione della sua libertà di movimento durante una fascia oraria determinata. Questo carattere della misura, evidenziato, del resto, già in sede parlamentare, con il richiamo all’art. 13 della Costituzione, spiega perché essa sia stata circondata da particolari garanzie, che si completano nel previsto ricorso per cassazione avverso l’ordinanza di convalida del giudice per le indagini preliminari (art. 6, quarto comma). Diversa portata assume l’altro provvedimento, consistente più semplicemente nell’*interdizione all’accedere agli stadi* o agli altri luoghi dove si svolgono le previste manifestazioni sportive, con una *minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto*”.

⁹⁶⁹Art.2 del d.lgs. n.159/2011 prevede: “qualora le persone indicate nell’articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate”.

qualitativamente meno incisiva, quantitativamente più ampia in relazione al suo ambito operativo, stante l'area potenzialmente più vasta dei suoi destinatari. Tuttavia, ciò che il legislatore del 2017 non poteva prevedere è che, nell'arco di poco tempo, una ulteriore differenza si sarebbe sommata a quelle già delineate tra le due misure. Una diversità concernente gli effetti di criminalizzazione indiretta. Infatti, se in caso di inottemperanza al foglio di via, si prevede la pena dell'arresto fino a 6 mesi⁹⁷⁰; con le modifiche effettuate nel 2018 all'art.10 del decreto Minniti, le pene previste in caso di inosservanza al divieto accesso saranno ben più elevate.

Concludendo, dunque, l'analisi dell'art.10, comma 1 e 2 del d.l. n.14/2017 non possiamo non soffermarci sulle modifiche introdotte dal d.l. n.113/2018 in materia di inosservanza di tali divieti. Infatti, prima della novella suddetta, l'inottemperanza al Daspo urbano disposto dal questore poteva al massimo essere ricondotta nell'alveo del reato di cui all'art.650 del codice penale⁹⁷¹. Attualmente, invece, si prevede uno specifico reato contravvenzionale, punendo con la pena dell'arresto fino ad *un anno* chi violi il c.d. Daspo urbano "semplice" e dell'arresto fino a *due anni* chi violi il c.d. Daspo urbano "da recidiva". Come evidenziato da parte della dottrina, desta non poche perplessità il fatto che il divieto di accesso a specifiche aree urbane, pur essendo volto a prevenire condotte che costituiscono meri illeciti amministrativi, sia comunque presidiato da una sanzione criminale. Ciò comporta una "intrinseca contraddittorietà del sistema in analisi, che reputa più grave la violazione di divieto volto a prevenire il reiterato compimento di una serie di illeciti amministrativi, rispetto a quegli stessi illeciti amministrativi, che non presentano alcun legame — nemmeno indiziario — con la possibile commissione di un reato. [...]. È evidente, infatti, che, se *dal punto di vista formale* la condanna del contravventore dipenderà sempre dalla violazione del Dau [divieto di accesso alle aree urbane] e non dall'aver compiuto le condotte che il provvedimento mira a prevenire, *dal punto di vista sostanziale* la violazione di un Dau dipenderà, nella maggioranza dei casi, proprio dalla reiterazione di quelle condotte la cui commissione ha rappresentato il presupposto per l'emanazione del divieto; con la conseguenza inevitabile che gli *illeciti*

⁹⁷⁰ L'art.76, comma 3, del d.lgs. n.159/2011, prevede che "il contravventore alle disposizioni di cui all'articolo 2 [del d.lgs. n.159/2011] è punito con l'arresto da uno a sei mesi. Nella sentenza di condanna viene disposto che, scontata la pena, il contravventore sia tradotto al luogo del rimpatrio".

⁹⁷¹ Art.650 c.p., rubricato "Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità", prevede che: "chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206".

amministrativi indicati nell'art. 9 co. 1 e 2 d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 saranno *(ri)attratti nell'area del penalmente rilevante*, con ulteriore aggravio per un sistema penale che, in termini di sostenibilità, appare sempre più vicino al collasso”⁹⁷². Si delinea dunque quella spirale di *criminalizzazione secondaria* che già caratterizza le misure di prevenzione tipiche. Infatti, bisogna ricordare come “la trasgressione delle prescrizioni imposte con la misura sorveglianza speciale si traducano in fattispecie penali punite con la pena detentiva (art.75 d.lgs. n.159/2011⁹⁷³): la limitazione della libertà personale imposta attraverso le

⁹⁷² Alberto Aimi, “Il decreto sicurezza 2018: i profili penalistici”, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, fasc.1 del primo marzo 2019, pp.135 e ss., disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it>

⁹⁷³ L'art.75 del d.lgs. n.159/2011 prevede: “il contravventore agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno (1 comma). Se l’inosservanza riguarda gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l’obbligo o il divieto di soggiorno, si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni ed è consentito l’arresto anche fuori dei casi di flagranza (2 comma)”. Si ricorda come gli obblighi e le prescrizioni prescritti dal giudice con la sorveglianza speciale sono quelli delineati dall’art.8 del d.lgs. n.159/2011, tra cui figurano anche le prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” (ex art.8, comma 4). Tale precisazione è importante con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale, n.25/2019 con cui si è dichiarata l’illegittimità dell’art.75, comma 2, del d.lgs. n.159/2011 nella parte in cui prevede come *delitto* la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della *sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno* ove consistente nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” e l’illegittimità dell’art.75, comma 1, del d.lgs. n.159/2011 nella parte in cui prevede come *reato contravvenzionale* la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale *senza obbligo o divieto di soggiorno* ove consistente nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”. Per comprendere tale sentenza della Corte costituzionale riguardante le prescrizioni del “vivere onestamente” e del “rispettare le leggi” (la cui violazione integra il reato di cui all’art.75 del d.lgs. n. 159/2011) bisogna brevemente ripercorre tre precedenti pronunce giurisprudenziali ossia la sentenza della Corte costituzionale n.282/2010; la sentenza della Corte Edu “De Tommaso c. Italia” del 2017 e, infine, la sentenza delle Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione n.44076/2017 (c.d. “sentenza Paternò”). In effetti ripercorrendo tale giurisprudenza emerge come (i) la Corte costituzionale, con la sentenza n.282/2010, aveva *dichiarato non fondata* la questione di legittimità dell’allora art.9, comma 2, della legge n.1423/1956 (poi confluita nell’art.75 del d.lgs. n.159/2011) nella parte in cui sanzionava penalmente l’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente e di rispettare le leggi”. In tale sede la Corte aveva evidenziato che la prescrizione del “vivere onestamente” se valutata in modo isolato appare generica ma se collocata nel contesto di tutte le altre prescrizioni e come elemento di una fattispecie integrante un reato proprio che può essere commesso solo da un soggetto già sottoposto alla misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, assume un *contenuto più preciso*: “risolvendosi nel dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni, tramite le quali il dettato di «vivere onestamente» si concreta e si individualizza. Quanto alla prescrizione di «rispettare le leggi», contrariamente all’opinione espressa dal rimettente, essa non è indeterminata ma si riferisce al *dovere*, imposto al prevenuto, di *rispettare tutte le norme a contenuto precettivo*, che impongano cioè di tenere o non tenere una certa condotta; non soltanto le norme penali, dunque, ma qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale”, Corte costituzionale, [sentenza n.282/2010](#), decisione del 7 luglio 2010, deposito del 23 luglio 2010, punto 2.1. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it; (ii) a conclusioni completamente diverse è, invece, giunta la Corte Edu, nella nota sentenza De Tommaso, in cui ha ritenuto che gli obblighi di “vivere onestamente e rispettare le leggi” (contenuti nell’art.5 della legge n.1423/1956 ed attualmente previsti nell’art.8 del d.lgs. n.159/2011) *non siano stati delineati in modo sufficiente dall’interpretazione della Corte costituzionale* [nella citata sentenza n.282/2010], non fornendo indicazioni sufficienti per le persone interessate. Dunque, la Corte Edu conclude che “questa parte della Legge non sia stata formulata in modo sufficientemente dettagliato e non definisca con sufficiente chiarezza il contenuto delle misure di prevenzione che potrebbero essere applicate a una persona”, configurando una *violazione dell’art.2 del Protocollo 4 della Cedu*, in Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “De

prescrizioni delle misure di prevenzione, può avere, dunque, come epilogo la privazione della libertà. L'effetto di criminalizzazione indiretta, tanto più ampio ed indeterminato quanto più ampie ed indeterminate sono le prescrizioni imposte, si produce non solo in relazione alle violazioni della più gravosa misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ma anche in relazione ai semplici divieti di accesso a tutela della sicurezza urbana. [...] Gli strumenti preventivi si trasformano in strumenti repressivi con ulteriore compressione della libertà personale. La scelta di sanzionare penalmente la trasgressione ai divieti di accesso conferma il ricorso simbolico al diritto penale in funzione ulteriormente marginalizzante delle fasce sociali destinatarie di questi divieti”⁹⁷⁴.

[Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, punti 119-126, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it; (iii) la sentenza delle Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione, n.40076/2017 (c.d. “sentenza Paternò”) richiamando la sentenza De Tommaso della Corte Edu, ha stabilito il seguente principio di diritto: “l’inosservanza delle prescrizioni generiche di “vivere onestamente” e “rispettare le leggi”, da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, *non integra la norma incriminatrice* di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011, art. 75, comma 2”, in Cassazione penale, sezioni unite, sentenza n.40076/2017, udienza del 27 aprile 2017, deposito del 5 settembre 2017, punto 11 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it>; (iv) in questo quadro, dunque, si inserisce la già citata sentenza della Corte Costituzionale n.25/2019, in cui la Consulta evidenzia come le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza Paternò (n.40076/2017) abbiano già compiuto un processo di adeguamento e di maggiore conformità ai principi della CEDU. In tali limiti si pone, continua la Consulta, la questione di legittimità costituzionale come possibile completamento dell’operazione di adeguamento dell’ordinamento interno alla CEDU. In particolare la Corte costituzionale evidenzia come “la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell’obbligo «di vivere onestamente» e «di rispettare le leggi» ha, da una parte, l’effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall’altra parte, comporta, ove la violazione dell’obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l’art. 71 cod. antimafia già prevede come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura. Può, pertanto, pervenirsi alla conclusione che la *norma censurata viola il canone di prevedibilità della condotta sanzionata con la limitazione della libertà personale, quale contenuto in generale nell’art. 7 CEDU e in particolare nell’art. 2 del Protocollo n. 4, e rilevante come parametro interposto ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost.* In conclusione [...] va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui punisce come delitto l’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” da parte del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno. Le questioni sollevate dall’ordinanza di rimessione riguardano il delitto previsto dall’art. 75, comma 2. Ma gli stessi dubbi di costituzionalità possono porsi con riferimento al reato contravvenzionale di cui al comma 1 della medesima disposizione che prevede analogamente la violazione degli obblighi inerenti la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, ma senza obbligo né divieto di soggiorno, allorché le prescrizioni consistono nell’obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi; reato che parimenti la giurisprudenza di legittimità ritiene in via interpretativa non più configurabile dopo la richiamata pronuncia delle Sezioni unite [sentenza n.40076/2017] Pertanto, in via consequenziale e per le stesse ragioni va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 75, comma 1, cod. antimafia, nella parte in cui prevede come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell’obbligo di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”, in Corte costituzionale, [sentenza n.25/2019](#), decisione del 24 gennaio 2019, deposito del 27 febbraio 2019, punti 11-16 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

⁹⁷⁴ Marco Pelissero, “[La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale. Misure di prevenzione](#)”, in “Diritto penale contemporaneo”, rivista trimestrale, fasc. n.3/2020, pp.382-383, disponibile online sul sito della rivista, <https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/>

3.3.2. IL DASPO “ANTI-SPACCIO”

La complessa architettura del Daspo urbano si compone di un'altra problematica tipologia ossia il c.d. Daspo “anti-spaccio” di cui all'art.13 del d.l. n.14/2017, introdotto con l'espresso fine di “rafforzare il contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti”⁹⁷⁵ in determinati luoghi ritenuti “sensibili”.

Anzitutto, l'art.13 del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo “anti-spaccio”) è rubricato “ulteriori misure di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi”. Bisogna subito precisare che tale disposizione ha subito rilevanti modifiche attraverso il d.l. n.130/2020, che hanno comportato: (i) l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione di tale tipologia di Daspo urbano; (ii) la qualifica di illecito penale della violazione di tale divieto di accesso, sinora sanzionata a livello amministrativo. Pertanto, un'analisi diacronica della disposizione appare essenziale per cogliere appieno anche le conseguenze di tale evoluzione normativa.

Anzitutto, partendo dall'ambito soggettivo di applicazione della misura, si noti come nella sua formulazione originaria l'art.13, comma 1, prevedeva che nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, negli ultimi tre anni, per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di alcuni luoghi (ossia scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, pubblici esercizi), il questore potesse disporre, “per ragioni di sicurezza”, il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi analoghi, specificatamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi (art.13, comma 1). Tale disposizione è stata novellata dal d.l. n.130/2020 nel modo seguente:

⁹⁷⁵ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p.10., disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

Art.13, comma 1: Formulazione originaria	Art.13, comma 1: Modifiche d.l. 130/2020
<p>“Nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all’art.73 del t.u. di cui al decreto D.P.R. n.309/1990, per fatti commessi all’interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all’art.5 della legge n.287/1991, il questore può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi, specificatamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi”.</p>	<p>“Nei confronti <i>delle persone che abbiano riportato una o più denunce o siano state condannate, anche con sentenza non definitiva</i>, nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all’art.73 del t.u. di cui al decreto D.P.R. n.309/1990, per fatti commessi all’interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all’art.5 della legge n.287/1991, il questore, <i>valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell’autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia</i>, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi, specificatamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi”.</p>

Di conseguenza, attraverso il recente intervento legislativo, si sono estesi i destinatari di tale misura, includendovi anche coloro che siano stati condannati in primo grado o abbiano riportato “una o più denunce” nel corso degli ultimi tre anni per i reati di vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, commessi “all’interno o nelle immediate vicinanze” dei luoghi suddetti. Inoltre, si è previsto che il questore possa disporre il divieto di accesso o di stazionamento, sempre “per ragioni di sicurezza” ma valutando

anche “gli elementi derivanti dai provvedimenti dell’ autorità giudiziaria” e basandosi su gli “accertamenti di polizia”⁹⁷⁶. Si è già osservato⁹⁷⁷ come lo stesso Servizio Studi della Camera dei Deputati abbia evidenziato la contraddittorietà insita in tale nuova formulazione dell’ art.13, comma 1: essa, infatti, sembra richiedere per l’ emanazione del c.d. Daspo “anti-spaccio” due presupposti (provvedimenti dell’ autorità giudiziaria e accertamenti di polizia) dai quali dovrebbe ricavarsi che la mera denuncia non sia sufficiente a fondare la misura del divieto di accesso, essendo necessario che alla denuncia abbiano fatto seguito accertamenti di polizia e che il soggetto sia in qualche modo “pregiudicato”, essendo già intervenuti provvedimenti dell’ autorità giudiziaria⁹⁷⁸. In ogni caso, la volontà del legislatore del 2020 è evidentemente quella di anticipare la soglia di applicabilità del divieto di accesso. Alcuni autori hanno evidenziato come la disposizione, nella sua nuova formulazione si atteggi “come una sorta di vero e proprio binario che ne rafforza l’ assimilazione alle misure di prevenzione di cui al Codice antimafia. È, infatti, possibile per la polizia giudiziaria agire sia in sede penale, con la denuncia del soggetto, sia in sede di interdizioni con il Daspo, indipendentemente dall’ esito in secondo grado del procedimento penale. Naturalmente una siffatta potestà dovrà comportare un regime di controllo più rafforzato innanzi alla giurisdizione amministrativa, dovendosi evitare il rischio che il Daspo si trasformi in una sorta di << sanzione senza processo >> per fatti che potrebbero essere ritenuti come insussistenti dall’ autorità giudiziaria anche in sede di primo vaglio (archiviazione della *notitia criminis* o sentenza di non luogo a procedere ex articolo 425 del Cpp)”⁹⁷⁹. Inoltre, in tale innovazione, si coglie una sempre maggiore somiglianza della disciplina del Daspo urbano con quella del Daspo sportivo, che già nella sua originaria formulazione prevedeva l’ applicazione della misura alle persone denunciate per aver preso parte attiva ad episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive. Proprio la giurisprudenza amministrativa in tema di Daspo sportivo ha avuto modo di evidenziare come l’ eventuale denuncia costituisca solo il presupposto per valutare l’ applicabilità del divieto di accesso, il quale è rimesso alla discrezionalità del questore senza alcun automatismo rispetto alla responsabilità penale.

⁹⁷⁶ Art.13, comma 1, del d.l. 14/2017, modificato dall’ art.11, comma 1, lettera a), n.1) del d.l. 130/2020, convertito con la legge n.173/2020.

⁹⁷⁷ Nel 2° capitolo del presente lavoro, paragrafo 2.5.

⁹⁷⁸ Servizio studi della Camera dei Deputati, “[Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza. Elementi per l’ esame in Assemblea](#)”, d.l. 130/2020 -A.C. 2727-A, 26 novembre 2020, p.131, sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

⁹⁷⁹ Alberto Cisterna, “Quella tentazione dei decreti omnibus che non risolve le emergenze criminali”, 7 novembre 2020, in “Guida al Diritto”, settimanale di documentazione giuridica del “Sole 24 ore”, fasc. n.44/2020, p.57, disponibile online sul sito www.guidaaldirittodigital.ilsole24ore.com

Pertanto, si richiede una distinta ed autonoma valutazione della condotta ai fini del “giudizio prognostico di pericolosità”. In particolare, il questore deve accertare se il comportamento tenuto in concreto possa essere sintomatico, ai fini di polizia, di una specifica pericolosità tale da giustificare, oltre alla denuncia penale, anche l’ulteriore misura di prevenzione⁹⁸⁰. Traslando tali argomentazioni sulla fattispecie in esame, è evidente come l’eventuale denuncia o condanna per i reati connessi allo spaccio di sostanze stupefacenti non sia sufficiente per fondare, di per sé, il Daspo urbano; dovendo il questore accertare un *quid pluris* rispetto alla mera condotta penalmente rilevante. Questo elemento aggiuntivo da valutare è declinato, nell’art.13 del d.l. n.14/2017, non in termini di “pericolosità” della condotta ma in, non meglio identificate, “ragioni di sicurezza”. Nella relazione illustrativa si evidenzia come queste ultime debbano essere esplicitate nel provvedimento del questore ed abbiano la funzione di “fondare le ragioni del divieto, che altrimenti resterebbe collegato alla mera verifica della condanna”⁹⁸¹ [o della denuncia, dopo le modifiche effettuate dal d.l. n.130/2020]. Una parte della dottrina, prima delle innovazioni che hanno portato all’estensione della misura anche ai soggetti semplicemente denunciati, aveva evidenziato come il “necessario presupposto soggettivo della condanna e l’assenza di qualsivoglia riferimento alla pericolosità sociale, sussistente nel caso concreto, dell’interessato potrebbero lasciar pensare che il legislatore si stia muovendo nell’ambito delle misure *post delictum*, piuttosto che di quelle *ante delictum o praeter delictum*”⁹⁸². Tuttavia, la stessa dottrina sottolineava come il Daspo urbano declinato dall’art.13 del d.l. n.14/2017 andasse a presentare notevoli differenze rispetto al procedimento applicativo delle misure di sicurezza. Infatti, queste ultime sono disposte dall’autorità giudiziaria, mentre il divieto di accesso in esame è applicato da una autorità amministrativa e sembra avere alla base un giudizio “improntato ad una grammatica probatoria estremamente semplificata rispetto al procedimento tratteggiato

⁹⁸⁰ Tar Abruzzo, sezione staccata di Pescara (sez. I), sentenza n.295/2018, 21 settembre 2018, disponibile sul sito istituzionale di “Giustizia Amministrativa”, www.giustizia-amministrativa.it. In tale sentenza (non appellata), il Tar ha annullato il Daspo sportivo emesso dal questore di Chieti nei riguardi di un soggetto denunciato per il reato di cui all’art.6 bis [rubricato “lancio di materiale pericoloso, scavalcamiento ed invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive”] della legge n.401/1989, accogliendo le eccezioni del ricorrente che lamentava una carenza di motivazione del provvedimento questorile poiché sostanzialmente basato sulla sola presenza della denuncia a carico dell’interessato.

⁹⁸¹ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, p.10, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>

⁹⁸² Corinna Forte, “[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](#)”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.5/2017, p.184, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/>.

dalla legge in tema di misure *post declitum*⁹⁸³. Basti pensare al fatto che l'art.13 del decreto non richiede espressamente che il provvedimento del questore sia sorretto da adeguata e congrua motivazione ma deve ritenersi che ciò sia assolutamente necessario in quanto siamo dinanzi ad un atto amministrativo a contenuto discrezionale, incidente sui diritti dei cittadini⁹⁸⁴ e, comunque, alla luce dell'obbligo generalmente previsto nell'art.3 della legge n.241/1990⁹⁸⁵.

Una importante peculiarità dell'art.13, comma 1, del d.l. n.14/2017, prevista già nella sua formulazione originaria, è la previsione di una duplice declinazione di tale tipologia di Daspo urbano. Infatti, la norma espressamente stabilisce che il questore possa disporre, in via alternativa (i) il “divieto di accesso” in locali o esercizi analoghi rispetto a quelli in cui è stato commesso il fatto; oppure (ii) il “divieto di stazionamento” nelle immediate vicinanze degli stessi. Come notato da alcuni autori “più che di un divieto di accesso si tratta più propriamente di un divieto di avvicinamento che può avere in concreto un ambito di applicazione molto ampio, potendo includere, a discrezione del questore un numero imprecisato di locali o esercizi (non solo quelli presso i quali sono state tenute le condotte di vendita e spaccio, ma anche locali ed esercizi analoghi); è interdetto anche l'accesso nelle immediate vicinanze (una indicazione spaziale non agevolmente determinabile)”⁹⁸⁶. L'incertezza dei contenuti che, in concreto, il divieto potrà presentare può comportare una frizione con il principio di legalità che, anche in relazione alle garanzie previste dal IV Protocollo della CEDU, la Corte di Strasburgo interpreta in termini di accessibilità e prevedibilità dei presupposti che fondano la limitazione della libertà di circolazione⁹⁸⁷. Il chiaro riferimento è, ancora una volta, all'importante sentenza della Grande Camera della Corte Edu, “De Tommaso c. Italia”, che approfondiremo nel prosieguo di tale lavoro.

⁹⁸³ Ibidem, p.200

⁹⁸⁴ Ibidem.

⁹⁸⁵ Art.3 della legge n.241/1990 prevede che “ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (1 comma). La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale (2 comma). Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama (3 comma). In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere (4 comma).

⁹⁸⁶ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, pp.848-849, disponibile in versione cartacea.

⁹⁸⁷ Ibidem, p.849.

L'indeterminatezza in cui rischiano, in concreto, di sostanzarsi tali divieti è resa ancora più gravosa dall'ampio termine massimo previsto per la durata della misura. Infatti, l'art.13 comma 2, del d.l. n.14/2017, nella sua formulazione originaria rimasta invariata, prevede che il c.d. Daspo "anti-spaccio" non possa avere una durata inferiore ad 1 anno né superiore a 5 anni. Peraltro, solo in sede di conversione, si è aggiunto che il divieto debba essere disposto "individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto"⁹⁸⁸. Si noti come tali termini di durata siano pienamente coincidenti con quelli previsti in tema di Daspo sportivo ma, almeno in quella sede, si precisa che il divieto di accesso possa essere "modificato o revocato qualora, anche per effetto dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'adozione"⁹⁸⁹. Ipotesi quest'ultima non prevista nell'art.13, comma 2, che -inoltre- non sottopone il provvedimento in esame neanche alla convalida da parte dell'autorità giudiziaria. L'esclusione di tale tipo di controllo è del tutto irragionevole se si tiene in considerazione il fatto che, nella diversa ipotesi di c.d. Daspo "da recidiva" ex art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017 (che può giungere ad avere una durata fino a 2 anni), il legislatore abbia deciso di prevedere la convalida proprio in considerazione dell'ampia efficacia temporale del provvedimento questorile. Difficile, dunque, delineare la *ratio* seguita dal legislatore per l'escludere il controllo da parte dell'autorità giudiziaria nell'ipotesi, ampiamente più incidente sul destinatario, del Daspo "anti-spaccio", che può giungere ad avere una durata ben più ampia (5 anni *versus* 2 anni).

La convalida da parte dell'autorità giudiziaria è, però, contemplata per una ulteriore ipotesi prevista dall'art.13, comma 3, del d.l. n.14/2017. Tale disposizione prevede, infatti, che nei casi di cui al primo comma [dell'art.13] il questore nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva può disporre, in aggiunta al divieto di accesso o di stazionamento, per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure:

a) l'obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente;

⁹⁸⁸ Art.13, comma 2, del d.l. n.14/2017, come modificato con la legge di conversione n.48/2017.

⁹⁸⁹ Art.6, comma 5, della legge n.401/1989.

l'obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;

b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;

c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.

Solo per tali ulteriori prescrizioni, l'art.13, comma 4 del d.l. n.14/2017, rimanda alle disposizioni previste dall'art.6, commi 2 bis, 3 e 4 della legge n.401/1989 e, quindi, alla convalida da parte dell'autorità giudiziaria⁹⁹⁰. Rispetto al merito di tali misure aggiuntive bisogna evidenziare come:

- esse siano più ampie di quelle previste in materia di Daspo sportivo che, nell'art.6, comma 2, della legge n.401/1989, prevede che il questore possa disporre, in aggiunta al divieto di accesso, solo "l'obbligo di comparire una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o nel comando di polizia competente". Peraltro, tali prescrizioni devono essere disposte "tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato"⁹⁹¹; modalità applicativa non specificata, invece, nell'art.13, comma 3, del d.l. n.14/2017;

- esse si avvicinino alle prescrizioni che possono essere imposte in caso di disposizione della "sorveglianza speciale" ex art.8 del d.lgs. n.159/2011 che, non a caso, prevede tra tali misure l'obbligo di "non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora"⁹⁹² e nel caso in cui sia applicata la misura dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, di "presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed ad ogni chiamata"⁹⁹³. Tuttavia, anche qui, la differenza è notevole: la sorveglianza speciale e tali eventuali prescrizioni aggiuntive sono sempre disposte dall'autorità giudiziaria; diversamente le misure di cui all'art.13, comma 3, sono adottate dal questore, con un controllo dell'autorità giudiziaria che avviene *ex post*.

Quindi si noti come, nell'art.13 del d.l. n.14/2017, il legislatore abbia voluto riprendere lo schema di intervento che si era già, da tempo, delineato in materia di Daspo sportivo, consentendo al questore di adottare, in presenza dei presupposti richiesti, due misure di diversa incidenza sui diritti dei destinatari: (i) il divieto di accesso o di stazionamento; (ii)

⁹⁹⁰ Per l'esatto contenuto dell'art.6, comma 2 bis, 3 e 4, si rimanda a quanto già analizzato nel paragrafo 3.3.1. del presente capitolo.

⁹⁹¹ Art.6, comma 2, della legge n.401/1989.

⁹⁹² Art.8, comma 4, del d.lgs. n.159/2011.

⁹⁹³ Art.8, comma 6, numero 2), del d.lgs. n.159/2011.

le eventuali ed ulteriori prescrizioni aggiuntive. Così come accaduto nell'ambito dell'art.6 della legge 401/1989, anche in questo caso il controllo dell'autorità giudiziaria è limitato solo alle misure aggiuntive. Si vedrà come tale impostazione, che esclude la convalida per il mero divieto di accesso, è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale in materia di Daspo sportivo⁹⁹⁴. Tuttavia, non possiamo esimerci dal constatare come lo stesso meccanismo della convalida presenti alcune problematiche (si pensi alla mancanza di una udienza pubblica) che erano state già sollevate in materia di prescrizioni aggiuntive al divieto di accesso alle manifestazioni sportive e che, con riferimento all'art.13, comma 3, del d.l. n.14/2017 assumono nuova forza, alla luce della più ampia portata di tali previsioni. Anche tale aspetto verrà meglio indagato quando ci soffermeremo sulle problematiche che le varie tipologie di Daspo urbano pongono in relazione ai principi costituzionali e della CEDU.

Continuando l'analisi dell'art.13 del d.l. n.14/2017 dobbiamo evidenziare come il divieto di accesso o di stazionamento previsto dal primo comma sia, per espressa previsione, applicabile anche ai soggetti minori di anni diciotto, che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età; in tal caso il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la potestà genitoriale⁹⁹⁵.

Infine, di estrema rilevanza è l'art.13, comma 6, del d.l. n.14/2017, che ha subito importanti modifiche con il d.l. n.130/2020⁹⁹⁶.

Art.13, comma 6 Formulazione originaria	Art.13, comma 6 Modifiche d.l. 130/2020
“Salvo che il fatto costituisca reato, per la violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 3 si applicano, con provvedimento del prefetto, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, la sanzione amministrativa del pagamento di una	“La violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 3 è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro”.

⁹⁹⁴ Corte costituzionale, [sentenza n.193/1996](#), decisione del 30 maggio 1996, deposito del 12 giugno 1996, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it. Tale sentenza verrà analizzata nel prosieguo di tale lavoro.

⁹⁹⁵ Art.13, comma 5, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017.

⁹⁹⁶ Art.13, comma 6, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art.11, comma 1, lettera a), n.2) del d.l. n.130/2020, convertito con la legge n.173/2020.

somma da euro 10.000 a euro 40.000 e la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno”.	
----------------------------------------------------------------------------------------------------	--

A riguardo, bisogna sottolineare come nella sua formulazione originaria sia palese l'intenzione del legislatore di evitare il *ne bis in idem* e per tale motivo, nell'incipit, dell'art.13, comma 6, si è introdotta la clausola di salvezza (“salvo che il fatto costituisca reato”). Infatti, tale clausola consentirebbe l'applicazione del principio di specialità, considerato che l'illecito potrebbe ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 650 c.p., che punisce con l'arresto fino a 6 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità dato per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica. Tuttavia, è lo stesso Servizio Studi del Senato ad evidenziare come la clausola di salvaguardia, attribuendo priorità al reato previsto dall'art. 650 c.p. rispetto all'illecito amministrativo introdotto dall'art. 13 del decreto-legge, rischi di determinare l'inapplicabilità sostanziale di quest'ultimo⁹⁹⁷. In ogni caso, l'aver previsto tali sanzioni per la violazione dei provvedimenti del questore aveva portato una parte della dottrina a ritenere che si potesse configurare una violazione del principio di legalità ex art.7 della CEDU⁹⁹⁸. Infatti, è stato evidenziato come la gravità della sanzione in origine prevista (sanzione pecuniaria fino a 40.000 euro e sospensione della patente), formalmente qualificata come amministrativa, “presenta[sse] in base ai noti criteri utilizzati dalla Corte di Strasburgo, caratteri sostanzialmente penali, stante il contenuto punitivo e la funzione deterrente, così da essere attratta nelle garanzie convenzionali della materia penale. Di conseguenza, l'incertezza del contenuto del divieto di accesso si tradurrebbe nella indeterminatezza (imprevedibilità) del fatto illecito consistente nella trasgressione al divieto (ed ancora una volta è la sentenza de Tommaso a dare indicazioni sulla necessità che siano prevedibili i contenuti delle prescrizioni imposte)”⁹⁹⁹. Riservandoci di trattare

⁹⁹⁷ Servizio Studi del Senato, “[Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n.2754](#)”, marzo 2017, p.58, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

⁹⁹⁸ Art.7 della CEDU, rubricato “*Nulla poena sine lege*” prevede che: “nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso (paragrafo 1). Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili (paragrafo 2)”.

⁹⁹⁹ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, pp.848-849, disponibile in versione cartacea. Si noti come il riferimento ai “noti criteri utilizzati dalla Corte di Strasburgo” per attribuire ad una sanzione natura

la sentenza “De Tommaso” della Corte EDU nel prosieguo di questo lavoro, qui preme evidenziare come i timori espressi da questa parte della dottrina risultino essere, dopo le modifiche effettuate dal d.l. n.130/2020, ancora più fondati. Infatti, il legislatore, in piena continuità con gli interventi effettuati dal d.l. n.113/2018¹⁰⁰⁰, ha deciso di far presidiare anche l’inosservanza dei provvedimenti del questore in tema di c.d. Daspo “anti-spaccio” e di ulteriori prescrizioni da una specifica sanzione penale, prevedendo -in tali casi- la pena della reclusione da sei mesi a due anni e, in via cumulativa, della multa da 8.000 a 20.000 euro. È evidente come tale disposizione non potrà essere esente da critiche, in particolare avendo riguardo al principio della proporzionalità della sanzione penale che dovrebbe comportare una pena adeguata e congrua al reato descritto dalla fattispecie incriminatrice.

Concludiamo tale analisi dell’art.13 del d.l. n.14/2017 con due interessanti osservazioni evidenziate da una parte della dottrina.

Anzitutto il riferimento, nel primo comma di tale articolo, ai reati di cui all’art.73 del D.P.R. n.309/1990 rubricato “produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope”, dovrebbe comportare che, nel silenzio della norma, il c.d. Daspo “anti-spaccio” operi anche nei riguardi di coloro che siano stati denunciati o condannati per fatti di “lieve entità”¹⁰⁰¹, di cui all’art.73, comma 5 di tale decreto¹⁰⁰².

In secondo luogo, è stato sottolineato come il divieto di accesso e le prescrizioni aggiuntive previste dall’art.13 del d.l. n.14/2017 appaiono un “redivivo” dell’art.75 bis

“sostanzialmente” penale, riguarda i c.d. “criteri di *Engel*” adottati per la prima dalla Corte EDU nella nota sentenza “Engel e altri c. Paesi Bassi” del 1976. Per un’analisi degli stessi si rimanda al paragrafo 3.4.3. del presente capitolo.

¹⁰⁰⁰ Si è visto come il d.l. 133/2018 sia intervenuto sull’art.10, commi 2 e 3 del d.l. n.14/2017, prevedendo in caso di violazione del c.d. Daspo semplice (art.10, comma 2), la pena dell’arresto fino a 1 anno; nel caso di violazione del c.d. Daspo da recidiva (art. 10, comma 3), la pena dell’arresto fino a 2 anni. Inoltre, sempre il d.l. 133/2018 ha introdotto l’art.13 bis del d.l.n.14/2017, prevedendo in caso di violazione di tale c.d. Daspo dai locali pubblici, la pena della reclusione fino ad 1 anno e della multa fino a 20.000 euro (art.13 bis, comma 6).

¹⁰⁰¹ Corinna Forte, “[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](#)”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.5/2017, p.184, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹⁰⁰² Art.73, comma 5, del Decreto del Presidente della Repubblica n.309/1990 prevede che: “salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell’azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329”

del Testo Unico delle leggi in materia di sostanze stupefacenti¹⁰⁰³. Tale art.75 bis era stato previsto dall'art.4-quater d.l. n.272/2005, introdotto a sua volta dalla legge di conversione n.49/2006 (c.d. legge Fini-Giovanardi)¹⁰⁰⁴ e prevedeva la possibilità che il questore potesse applicare determinate misure di prevenzione nei confronti coloro che ponevano in essere le condotte di cui all'art.75, comma 1, del medesimo T.U. [acquisto, detenzione di sostanze stupefacenti per uso esclusivamente personale], qualora in "relazione alle modalità o alle circostanze dell'uso" potesse derivare pericolo per la sicurezza pubblica e tali soggetti (i) fossero già condannati, anche con sentenza non definitiva, per una serie di reati (reati contro la persona o il patrimonio o reati previsti dal T.U. sulle sostanze stupefacenti); oppure (ii) fossero sanzionati per la violazione delle norme di tale T.U.; o, ancora (iii) fossero destinatari di misure di prevenzione o di sicurezza. Le misure di prevenzione che potevano essere disposte, in via alternativa o cumulativa, risultavano essere le seguenti: a) l'obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso l'ufficio della polizia di stato competente; b) l'obbligo di rientrare nella propria abitazione in una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; c) il divieto di frequentare determinati locali pubblici; (d) il divieto di allontanarsi dal comune di residenza; e) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia, negli orari di entrata e di uscita degli istituti scolastici; f) il divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore¹⁰⁰⁵. Il meccanismo delineato prevedeva che il questore disponesse le misure con provvedimento motivato che aveva l'effetto di notifica per l'interessato e recante l'avviso che lo stesso aveva la facoltà di presentare memorie o deduzioni al giudice della convalida. Infatti, il provvedimento doveva essere comunicato entro 48h dalla notifica al giudice di pace competente per territorio che, se riteneva sussistenti i presupposti, procedeva alla convalida nelle successive 48h¹⁰⁰⁶. Inoltre, era previsto che il giudice di pace competente, su istanza dell'interessato e sentito il questore, potesse modificare o revocare tali misure, qualora fossero mutate o cessate le condizioni che ne avevano giustificato l'adozione¹⁰⁰⁷. Si prevedeva, peraltro, che il decreto di revoca dei provvedimenti di cui all'art.75 del T.U. sulle sostanze stupefacenti, adottato quando l'interessato avesse partecipato con esito

¹⁰⁰³ Corinna Forte, "[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](#)", in "Penale Contemporaneo", rivista, fasc. n.5/2017, pp.197-198, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹⁰⁰⁴ L'art.4 quater del d.l. n.272/2005 è stato introdotto in sede di conversione con la legge n.49/2006 e ha previsto un nuovo art.75 bis nel D.P.R. n.309/1990, rubricato "Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica".

¹⁰⁰⁵ Art. 75 bis, comma 1, del D.P.R. n.309/1990.

¹⁰⁰⁶ Art. 75 bis, comma 2, del D.P.R. n.309/1990.

¹⁰⁰⁷ Art. 75 bis, comma 3, del D.P.R. n.309/1990.

positivo ai programmi terapeutici e socio-riabilitativi, era comunicato al questore ed al giudice ai fini dei provvedimenti eventualmente emessi ex art.75 bis¹⁰⁰⁸. Infine, era previsto che l'inosservanza delle misure di prevenzione disposte dal questore integrava una contravvenzione, punita con l'arresto da 3 a 18 mesi¹⁰⁰⁹.

Si noti come l'introduzione di tale nuovo art.75 bis nel T.U. in materia di sostanze stupefacenti non fu l'unica innovazione apportata dalla c.d. legge "Fini-Giovanardi" (legge n.49/2006 di conversione del d.l. n.272/2005) che intervenne inasprendo anche le sanzioni per le condotte di produzione, traffico, detenzione illecita di sostanze stupefacenti ma, soprattutto, eliminando ogni distinzione tra droghe pesanti e leggere e prevedendo, in entrambi i casi, la pena "draconiana" della reclusione da 6 a 20 anni di carcere e della multa fino a 260.000 euro¹⁰¹⁰. Tali modifiche al T.U. in materia di sostanze stupefacenti sono state, come noto, dichiarate incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n.32/2014, per violazione dell'art.77, comma 2, della Costituzione. Infatti, bisogna evidenziare come tali rilevanti novelle in materia di sostanze stupefacenti siano state inserite nel d.l. n.272/2005 (articoli 4 bis e 4 vices-ter) solo in sede di conversione in legge, tramite un maxi-emendamento del Governo e siano state ritenute dalla Consulta incostituzionali per difetto di omogeneità e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte nella legge di conversione¹⁰¹¹. In particolare la Corte

¹⁰⁰⁸ Art. 75 bis, comma 4, del D.P.R. n.309/1990.

¹⁰⁰⁹ Art. 75 bis, comma 5, del D.P.R. n.309/1990.

¹⁰¹⁰ L'art.4 bis del d.l. n.272/2005, introdotto dalla legge di conversione n.49/2006, modificando l'art.73 del D.P.R. n.309/1990, ha previsto una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio che in precedenza differenziato a secondo che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV ("droghe leggere") o incluse nelle tabelle I e III ("droghe pesanti"). Infatti, l'art.4 vices-ter del d.l. n.272/2005, anch'esso introdotto con la legge di conversione n.49/2006 ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli articoli 13 e 14 del D.P.R. n.309/1990, includendo nella tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi. Come evidenzia la Consulta, "per effetto di tali modifiche le sanzioni per i reati concernenti le cosiddette "droghe leggere" e, in particolare, i derivati dalla cannabis, precedentemente stabilite nell'intervallo edittale della pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468, sono state elevate, prevedendosi la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 ad euro 260.000", in Corte costituzionale, [sentenza n.32/2014](#), decisione del 12 febbraio 2015, deposito del 25 febbraio 2014, punto 1 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

¹⁰¹¹ Il decreto-legge n.272/2005 era originariamente rubricato "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi", in sede di conversione con la legge n.49/2006 è stata modificata la rubrica aggiungendo dopo le parole "tossicodipendenti recidivi", le seguenti "e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309". La Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli n.4 bis e 4 vices-ter del d.l. n.272/2005, aggiunti in sede di conversione, proprio evidenziando come "le disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge riguardavano la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali (che di lì a poco si sarebbero svolte

costituzionale evidenzia come “benché contenute in due soli articoli [art.4 bis e 4 vicies ter], le modifiche introdotte nell’ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette <<pesanti>> e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette <<leggere>>, fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina. Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost”¹⁰¹².

A distanza di due anni da tale pronuncia, la Corte costituzionale, con la sentenza n.94/2016, ritorna sulle novelle introdotte nel T.U. in materia di sostanze stupefacenti dalla legge “Fini-Giovanardi”, per dichiarare l’illegittimità anche dell’art.4-quater di tale normativa, introduttiva del già esaminato art.75 bis. I motivi alla base della decisione sono i medesimi della pronuncia del 2014 ossia la violazione dell’art.77, comma 2, della Costituzione per difetto del requisito dell’omogeneità, essendo stata anche tale disposizione introdotta solo in sede di conversione al d.l. n.272/2005 ed essendo manchevoli di qualsiasi nesso funzionale con le disposizioni previste nell’originario decreto-legge¹⁰¹³. Tuttavia, tale art.75 bis del T.U. in materia di sostanze stupefacenti

a Torino), la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno e il recupero di tossicodipendenti recidivi. Invece, le disposizioni impugnate, introdotte con la sola legge di conversione, non avrebbero nessuna correlazione con le prime, in quanto volte ad attuare una radicale e complessiva riforma del testo unico sugli stupefacenti e del trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti”, in Corte costituzionale, [sentenza n.32/2014](#), decisione del 12 febbraio 2015, deposito del 25 febbraio 2014, punto 1 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

¹⁰¹² Corte costituzionale, [sentenza n.32/2014](#), decisione del 12 febbraio 2015, deposito del 25 febbraio 2014, punto 4.4. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

¹⁰¹³ Corte costituzionale, [sentenza n.94/2016](#), decisione del 20 aprile 2016, deposito del 6 maggio 2016, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it. In tale sentenza la Consulta evidenzia come “la Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, ha già dichiarato l’illegittimità di altre disposizioni introdotte in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, per eterogeneità delle medesime rispetto al contenuto, alla finalità e alla ratio complessiva dell’originario decreto-legge. Segnatamente, la citata pronuncia, che costituisce un precedente specifico in materia, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005. [...]. Le considerazioni sviluppate con la citata sentenza n. 32 del 2014 – che hanno indotto questa Corte a censurare la disomogeneità delle disposizioni aggiunte dagli artt. 4-bis e 4-vicies ter rispetto all’originario decreto-legge – valgono anche per la disposizione oggi censurata di cui all’art. 4-quater. Infatti, le norme originarie – contenute in un provvedimento significativamente titolato all’inizio «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi» – riguardano l’assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all’Amministrazione civile dell’interno (art. 2), finanziamenti per le Olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4) e il diritto di voto degli italiani residenti all’estero (art. 5). Anche nel presente giudizio, come in quello definito con la sentenza n. 32 del 2014, l’unica previsione alla quale, in

sembra essere ritornato in vigore, sia pure sotto diverse spoglie, tramite proprio l'art.13 del d.l. n.14/2017. Non ci si può, infatti, esimere dal constatare come quest'ultimo sia di molto debitore all'art.75 bis. Basti pensare al fatto che le ulteriori prescrizioni che, ex art.13, comma 3, il questore può disporre -in aggiunta al divieto di accesso- ai soggetti condannati, con sentenza definitiva, per reati legati alle sostanze stupefacenti ripropongono il catalogo delle misure di prevenzione previste dall'art.75 bis. Di fatto, come notato dalla dottrina, l'art.13 “delinea l'operatività di un meccanismo simile a quello già previsto (ma non più operativo a causa della declaratoria di incostituzionalità) nei confronti coloro che siano stati ritenuti responsabili non più di un ampio catalogo di reati, come nell'impostazione previgente, bensì unicamente del delitto di spaccio di sostanze stupefacenti. Le nuove misure, insomma, non sono concepite in chiave sostitutiva rispetto a quelle penali, bensì in aggiunta rispetto alle stesse, e appaiono funzionali a contenere la pericolosità sociale dell'interessato, estrinsecatasi in condotte qualificabili come illecito penale e manifestatesi in luoghi particolarmente «sensibili»”¹⁰¹⁴. In ogni caso, oltre alle evidenti differenze tra l'art.13 del decreto Minniti

ipotesi, potrebbe ricollegarsi la disposizione impugnata introdotta dalla legge di conversione, è l'art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi. Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta la allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta “legge ex Cirielli”, che, con il suo art. 8, aveva aggiunto l'art. 94-bis al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l'art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero. Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l'efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidiva, aveva abrogato, con l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005, il predetto art. 94-bis e aveva modificato l'art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto, alle condizioni precedentemente previste. L'art. 4 dell'originario testo del decreto-legge contiene, pertanto, norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. Diversamente, la disposizione di cui all'art. 4-quater, oggetto del presente giudizio e introdotta dalla legge di conversione, prevede anche norme a carattere sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente, ma piuttosto orientate a finalità di prevenzione di pericoli per la sicurezza pubblica. Pur contenute in un'unica disposizione, le norme di nuova introduzione hanno una portata sistematica e coinvolgono istituti di estrema delicatezza, quali sono quelli delle misure di prevenzione atipiche e delle reazioni sanzionatorie alla loro violazione. L'esame del contenuto della disposizione impugnata denota, pertanto, la palese estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite, in modo da evidenziare, sotto questo profilo, una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione”, Ibidem, punti 4.1.; 4.2.; 4.3. del *Considerato in Diritto*.

¹⁰¹⁴ Corinna Forte, “[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](https://www.dirittopenaleuomo.org/)”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.5/2017, p.199, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/>.

e l'ormai non più vigente art.75 bis del T.U. in materia di sostanze stupefacenti, è palese l'unità di *ratio* delle due disposizioni: ossia il trattare la complessa tematica delle droghe solo in chiave repressiva e securitaria. A tal proposito, risuonano ancora attuali le affermazioni della “Commissione globale per le politiche sulle droghe” che, nel rapporto del giugno 2011, affermava: “la guerra globale alla droga è fallita, con conseguenze devastanti per gli individui e le società di tutto il mondo. [...] Le immense risorse dirette alla criminalizzazione e alle misure repressive su produttori, trafficanti e consumatori di droghe illegali hanno chiaramente fallito nella riduzione dell'offerta e del consumo. [...] Gli sforzi repressivi diretti sui consumatori impediscono misure di sanità pubblica. [...] Invece di investire in strategie più convenienti e basate sull'evidenza per la riduzione della domanda e dei danni le spese pubbliche vanno nelle inutili strategie della riduzione dell'offerta e della incarcerazione. [...] Arrestare e imprigionare decine di milioni di queste persone, negli ultimi decenni, ha riempito le prigioni e distrutto vite e famiglie senza ridurre la disponibilità di droghe illecite o il potere delle organizzazioni criminali”¹⁰¹⁵. Un monito rimasto inascoltato.

3.3.3. IL DASPO “DAI LOCALI PUBBLICI”

L'ultima tipologia di divieto di accesso che rimane da analizzare è quella prevista dall'art.13 bis del d.l. n.14/2017, rubricato “Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento”¹⁰¹⁶. Tale norma è stata, in realtà, introdotta con il d.l. n.113/2018 e successivamente modificata tramite il d.l. n.130/2020. Anche in questo caso è necessario un esame diacronico, al fine di comprendere l'evoluzione e l'inasprimento della normativa. Infatti, le modifiche intervenute nel 2020 si sono dirette verso (i) un ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione di tale divieto di accesso (modifiche all'art.13 bis, comma 1); (ii) un ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione della misura (modifiche all'art.13 bis, comma 1 ed introduzione dei commi 1 bis e 1 ter); (iii) un inasprimento delle pene previste in caso di inosservanza dei divieti e delle prescrizioni (modifiche all'art.13 bis, comma

¹⁰¹⁵ Commissione globale per le politiche sulle droghe, “[Guerra alla Droga](#)”, rapporto del giugno 2011, pp. 4-5, disponibile sul sito dell’“L’International Drug Policy Consortium (IDPC)”, <https://idpc.net> (ultimo accesso: 23/01/2021)

¹⁰¹⁶ Art.13 bis del d.l. n.14/2017, introdotto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n. 113/2018 come convertito con la legge n.132/2018.

6).

L'art.13 bis, comma 1, nella sua formulazione originaria, prevedeva che “fuori dai casi di cui all'art.13” (c.d. Daspo “anti-spaccio”) il questore potesse disporre, “per ragioni di sicurezza”, il divieto di accesso nei locali pubblici o ad esercizi pubblici analoghi ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi ,nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi tre anni, per: (i) reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento; (ii) delitti non colposi contro la persona e il patrimonio; (iii) reati di produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope (ex art.73, DPR n.309/1990). Con riferimento a queste ultime due fattispecie delittuose sembrava delinearsi un'ipotesi di c.d. Daspo urbano “fuori contesto”, non essendo richiesto un collegamento tra il luogo in cui era stato commesso il fatto ed il locale rispetto al quale poteva essere disposto il divieto di accesso. Tale disposizione destava perplessità anche rispetto al rapporto con l'art.13 del d.l. n.14/2017, proprio perché un soggetto condannato per un reato in materia di sostanze stupefacenti poteva andare incontro al c.d. Daspo “anti-spaccio” se la condotta fosse stata posta in essere all'interno o nelle immediate vicinanze dei luoghi ivi indicati; diversamente poteva andare incontro al c.d. Daspo “dai locali pubblici”, ex art.13 bis, qualora il fatto fosse stato posto in essere in ogni altro luogo. Tale rischio di sovrapposizione tra le due disposizioni è stato superato dalle modifiche che il d.l. n.130/2020 ha effettuato sull'art.13 bis, comma 1¹⁰¹⁷. Modifiche che, tuttavia, hanno posto ulteriori problematiche giuridiche.

Art.13 bis, comma 1: Formulazione originaria	Art.13 bis, comma 1: Modifiche d.l. 130/2020
“Fuori dei casi di cui all'articolo 13, il questore può disporre per ragioni di sicurezza, nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in	“Fuori dei casi di cui all'articolo 13, nei confronti delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non

¹⁰¹⁷ Art.13 bis, comma 1, del d.l.n.14/2017 come modificato dall'art.11, comma 1, lettera b), n.1) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020

<p>pubblici esercizi ovvero in locali di pubblico trattenimento, per delitti non colposi contro la persona e il patrimonio, nonché per i delitti previsti dall'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi”</p>	<p>colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati. Il questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, la misura di cui al presente comma anche nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati”.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Così come avvenuto per l'art.13, anche in questo caso le modifiche apportate dal legislatore del 2020 sono dirette ad anticipare la soglia di applicabilità di tale tipologia di Daspo urbano. In particolare, la nuova formulazione dell'art.13 bis, comma 1, consente al questore di disporre il divieto di accesso o di stazionamento in esame, nei confronti: (i) delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per determinate tipologie di reati, “qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza”; (ii) nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per tali reati, qualora sussistano non meglio specificati “motivi di sicurezza”.

Tale ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della misura desta, fin da subito, notevoli perplessità. In primo luogo, l'estensione della possibilità di applicare il Daspo “dai pubblici locali” anche nei riguardi dei soggetti meramente denunciati pone le medesime problematiche già viste con riferimento all'art.13 del decreto¹⁰¹⁸, aggravate dal fatto che -nell'art.13 bis, comma 1,- non si fa riferimento alla necessità della presenza né di accertamenti di polizia né di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Dunque, diversamente dall'art.13, in questo caso è certo che per l'adozione del provvedimento sia

¹⁰¹⁸ Per l'analisi delle problematiche che l'estensione alla categoria dei denunciati comporta si rimanda al paragrafo 3.3.2. del presente capitolo.

sufficiente la mera denuncia, unitamente alla valutazione di pericolosità per la sicurezza pubblica della condotta. Alcuni autori, con riferimento a tale estensione, sono arrivati a prevederne delle spiacevoli conseguenze: “l’anticipata applicazione del Daspo priva la polizia giudiziaria, e non solo, dell’interesse ad una rapida definizione delle indagini, soprattutto laddove più laschi ed incerti siano gli elementi di prova acquisiti. Sino a giungere, in via teorica, alla possibilità di denunce <<strumentali>> alla sola applicazione del Daspo, con una innaturale commistione tra elementi di prova da adoperare ai fini della prevenzione amministrativa e prove da riversare nel processo che, come noto, rispondono a più severi *standard* euristici”¹⁰¹⁹. Inoltre, problematica risulta anche l’estensione riguardante la categoria dei condannati, poiché non solo vengono incluse le condanne in primo grado ma, soprattutto, in quanto si elimina il riferimento al termine triennale in cui è intervenuta la condanna. Ciò implica che potranno essere prese in considerazione condanne anche molto datate nel tempo che nulla possono rivelare circa la pericolosità attuale del soggetto. Peraltro, non corre in aiuto di tale ipotetica valutazione prognostica neanche il generico riferimento ai “motivi per la sicurezza” che dovrebbero giustificare, nel caso concreto, l’emanazione di tale tipologia di Daspo nei riguardi dei condannati. Infatti, se per i denunciati è chiaro il riferimento a quel “pericolo per la sicurezza” proprio delle misure di prevenzione; l’aver utilizzato per i condannati tale diversa formulazione (“motivi per la sicurezza”) aumenta l’incertezza sul tipo di valutazione che il questore dovrà porre in essere. A riguardo, è utile menzionare quanto affermato sul tema delle misure di prevenzione personali dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che ha sottolineato come “presupposto indefettibile” per l’applicazione delle stesse sia la “verifica dell’attualità della pericolosità”, specie nel caso in cui “l’accertamento di condotte devianti, operato in sede penale, risulti datato rispetto al momento in cui si applichino tali misure”¹⁰²⁰. Infatti, continua la Corte, “il giudizio di pericolosità in sede di prevenzione va scisso -nelle sue componenti logiche- in una prima fase di tipo <<constatativo>> rapportata all’importazione dei dati cognitivi idonei a rappresentare l’avvenuta condotta contraria alle ordinarie regole di convivenza tenuta -in passato- dal soggetto proposto (tra cui, ovviamente, ben possono rientrare i pregiudizi penali derivanti

¹⁰¹⁹ Alberto Cisterna, “Quella tentazione dei decreti omnibus che non risolve le emergenze criminali”, 7 novembre 2020, in “Guida al Diritto”, settimanale di documentazione giuridica del “Sole 24 ore”, fasc. n.44/2020, p.59, disponibile online sul sito www.guidaaldirittodigital.ilsole24ore.com

¹⁰²⁰ Corte di cassazione, sez. I penale, sentenza n.23641/2014, decisione dell’11 febbraio 2014, deposito del 5 giugno 2014, punto 1.1. del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

dall'accertamento di fatti costituenti reato), cui si unisce una seconda fase di tipo essenzialmente prognostico, per sua natura alimentata dai risultati della prima, tesa a qualificare come <<probabile>> il ripetersi di condotte antisociali”¹⁰²¹. Traslando tale argomentazione nel caso di specie, è evidente come il questore per l'applicazione del Daspo “dai locali pubblici”, misura da ritenersi quantomeno limitativa della libertà di circolazione dell'interessato, non possa solo fermarsi alla fase di “constatazione” della presenza di eventuali condanne ma debba necessariamente effettuare una valutazione prognostica sull'attualità della pericolosità per la sicurezza del soggetto.

Le modifiche che il d.l. n.130/2020 ha apportato all'art.13 bis, comma 1, riguardano anche il catalogo dei reati, rispetto alla cui condanna o denuncia, può essere disposto il suddetto divieto di accesso. Essi attualmente sono individuati: (i) in reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento ovvero “nelle immediate vicinanze degli stessi” (l'innovazione consiste in quest'ultima parte della disposizione); (ii) per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio (disposizione rimasta invariata); (iii) per delitti aggravati ai sensi dell'art.604 ter del c.p. ossia commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità. Nel contempo, viene espunto tra il catalogo dei reati presupposto il riferimento ai delitti in materie di sostanze stupefacenti, proprio per “evitare sovrapposizioni con la disciplina dettata, per le medesime condotte, dall'art.13 [del d.l.14/2017]”¹⁰²². A riguardo non può essere accolta con favore la nuova previsione che intende tener conto, per l'applicazione di tale tipologia di Daspo, dei reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti “nelle vicinanze” dei locali pubblici. Infatti, tale concetto di “vicinanza” appare eccessivamente indeterminato e comporta che la disposizione non sia formulata con sufficiente precisione, in modo da consentire ai cittadini di regolare la propria condotta in modo adeguato. Requisito, quest'ultimo, richiesto per le norme limitative della libertà di circolazione dalla giurisprudenza della Corte EDU, come confermato dalla sentenza “De Tommaso c. Italia”.

Tuttavia, tali problematiche di indeterminatezza della formulazione legislativa si ripropongono, con maggiore forza, in merito ad una ulteriore modifica apportata, dal d.l.

¹⁰²¹ Ibidem.

¹⁰²² [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.130/2020, 21 ottobre 2020, p.17, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

n.130/2020, all'art.13 bis, comma 1 e riguardante l'ambito oggettivo di applicazione della misura ossia i luoghi rispetto ai quali il questore può disporre il divieto di accesso. Nella precedente formulazione, l'art.13 bis, comma 1, prevedeva che il questore potesse disporre il divieto di accesso o di stazionamento "agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi". Si è già avuto modo di evidenziare come tale disposizione poneva non poche perplessità, in riferimento alle ipotesi di c.d. Daspo "fuori contesto". Nell'attuale formulazione dell'art.13 bis, comma 1, come modificato dal d.l. n.130/2020, si prevede che nei confronti dei soggetti denunciati per i suddetti reati il questore possa "disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento specificatamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificatamente indicati". Quindi, da un lato, il riferimento ai luoghi in cui sono state commesse le condotte fa venire meno l'ipotesi di c.d. "Daspo fuori contesto", dall'altro quest'ultima viene riesumata dal fatto che il divieto di accesso possa essere disposto anche in ragione "delle persone con le quali l'interessato si associa, specificatamente indicati". In questa sede sia consentito ripotare le osservazioni già svolte in precedenza¹⁰²³ circa la difficile interpretazione di tale disposizione. Infatti, è necessario ricordare come lo stesso Servizio Studi della Camera dei Deputati abbia evidenziato la necessità di dover specificare meglio il concetto di "associazione", posto che la norma non fa riferimento ai reati associativi e di dover meglio precisare se l'espressione "specificatamente indicati" si riferisca ai pubblici esercizi (con un evidente ripetizione) ovvero alle "persone con le quali l'interessato si associa" ed, in tal caso, il genere andrebbe accordato ("specificatamente indicate" e non "indicati")¹⁰²⁴. Tuttavia, anche in questo caso, preme sottolineare come la cosa più interessata evidenziata dal Servizio Studi sia stata la menzione della sentenza, della Grande Camera della Corte Edu, "De Tommaso c. Italia" del febbraio 2017, ricordando ai parlamentari il principio base in essa affermato sulle misure di prevenzione ossia che la legge deve contenere disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società, "in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all'individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di

¹⁰²³ Ci riferiamo a quanto osservato nel capitolo 2 del presente lavoro, paragrafo 2.5.

¹⁰²⁴ Servizio Studi della Camera dei Deputati "[Dossier n.80 -Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del d.l. 130/2020](#)", 4 novembre 2020, p.4, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

misure di prevenzione”¹⁰²⁵. Tale passo della sentenza è citato integralmente dal Servizio Studio¹⁰²⁶ e, come detto, sembra davvero rappresentare un monito nei riguardi del legislatore sulle problematiche di compatibilità con i principi della CEDU che la nuova previsione potrà comportare. Un monito che appare condivisibile posto che risulta davvero oscuro il significato da attribuire al termine “associarsi” e ciò compromette la possibilità dell’individuo di poter valutare le condotte da adottare, al fine di evitare l’applicazione di tale Daspo urbano.

Le modifiche che portano ad una ulteriore estensione dell’ambito oggettivo di applicazione della misura non sono terminate. Infatti, la legge n.130/2020 interviene per aggiungere due nuovi commi all’art.13 bis del d.l. n.14/2017 ossia i commi 1-bis ed 1-ter. Nel primo caso si configura l’ipotesi di un vero e proprio Daspo “provinciale”, infatti si prevede che il questore possa “disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell’intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1 [dell’art. 13 bis], sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato da parte dell’autorità giudiziaria, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva” (art.13 bis, comma 1 bis)¹⁰²⁷. Ancora una volta siamo dinanzi ad una disposizione che porta con sé numerose problematiche giuridiche. Anzitutto rispetto ai presupposti soggettivi del provvedimento “aggravato” *de quo* è stato evidenziato come essi riguardino, oltre ai “pregiudicati”, le persone sottoposte alle misure precautelari convalidate dall’autorità giudiziaria (arresto in flagranza e fermo) e non anche le persone sottoposte ad ordinanza di custodia cautelare. “L’assunto desta qualche perplessità: così ragionando, tra i destinatari della misura di prevenzione in esame potrebbero figurare, ad esempio, i soggetti arrestati in flagranza, che a seguito di convalida siano stati rimessi in libertà, senza alcuna misura restrittiva, ma non i soggetti colpiti da un’ordinanza di custodia cautelare, emessa dall’A.G., in ragione dell’accertamento di gravi indizi di colpevolezza ed esigenze cautelari concrete ed attuali”¹⁰²⁸. Ma il profilo che, a parere di chi scrive, suscita la criticità maggiore è che,

¹⁰²⁵ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, punto 118, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](#)

¹⁰²⁶ Servizio Studi della Camera dei Deputati “[Dossier n.80 -Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del d.l. 130/2020](#)”,4 novembre 2020, p.4, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, [www.camera.it](#)

¹⁰²⁷ Art. 13, comma 1 bis, del d.l. n.14/2017, introdotto dall’art. 11, comma 1, lettera b), n.1) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020.

¹⁰²⁸ Vice-questore aggiunto della Polizia di Stato, Federico Bevilacqua, “[Le nuove misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, nel panorama delle misure di](#)

nella nuova formulazione dell'art.13 bis, comma 1 bis, manca qualsiasi riferimento alla "pericolosità per la sicurezza" della condotta, che potrebbe fondare la valutazione del questore circa la necessità di adottare tale Daspo "provinciale". Infatti, se ci fermiamo ad una interpretazione letterale della norma sembra che via sia un inaccettabile automatismo tra la presenza di misure precautelari o di condanne anche non definite e l'applicazione di tale Daspo "aggravato". Ciò risulta ancora più problematico se si tiene in considerazione il fatto che, come evidenziato dal Servizio Studi, tanto la condanna quanto la convalida di fermo e arresto possono essere molto risalenti nel tempo, non essendo circoscritta all'ultimo triennio la valutazione dei presupposti per l'applicazione della misura¹⁰²⁹. Allora, appare chiaro come si ripropongano quei problemi riguardanti la valutazione dell'attualità della pericolosità, richiesta come necessaria dalla giurisprudenza della Corte di cassazione per l'applicazione delle misure di prevenzione personali.

Venendo, ora, al nuovo art.13 bis, comma 1-ter, esso prevede che "in ogni caso la misura disposta dal questore ai sensi del comma 1 e 1 bis [dell'art.13 bis] ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso". Si tratta di una vera e propria novità, poiché fino a questo momento il divieto di stazionamento era sempre stato inteso in senso alternativo, non cumulativo, al divieto di accesso. Il comma 1-ter dell'art.13 bis, ponendosi peraltro in contrasto con la riformata formulazione del comma 1 di tale articolo (in cui rimane l'alternativa tra i due divieti) dispone che, all'adozione del divieto di accesso al locale, debba sempre coniugarsi anche il divieto di stazionamento nelle "immediate vicinanze". Sia consentito qui ripetere come questo concetto di "vicinanza" non appaia una indicazione spaziale adeguatamente determinabile, con i problemi che ne derivano anche in termini di compatibilità con la disciplina della CEDU.

Continuando l'analisi dell'art.13 bis del d.l. n.14/2017 bisogna soffermarsi sui commi 2, 3 e 4, che sono stati modificati dal d.l. n.130/2020 con interventi definiti meri

[prevenzione atipiche di competenza del questore](#)", 20 gennaio 2021, p.14, disponibile sul sito della rivista online "Sistema Penale", www.sistemapenale.it. Si noti come tale contributo rappresenta una integrazione delle "[Linee guida in materia di misure di prevenzione personali](#)", redatte dalla Direzione Generale Anticrimine della Polizia di Stato, nel luglio 2020, e già menzionate nel paragrafo 3.1. di questo capitolo.

¹⁰²⁹ Servizio studi della Camera dei Deputati, "[Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza. Elementi per l'esame in Assemblea](#)", d.l. 130/2020 -A.C. 2727-A, 26 novembre 2020, pp.135, sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

“adeguamenti di *drafting* normativo”¹⁰³⁰. Tali interventi sono finalizzati ad estendere anche alla nuova previsione del c.d. Daspo provinciale, di cui al comma 1 bis, le disposizioni previsti da tali commi, per il resto rimaste invariate.

L’art.13 bis, comma 2¹⁰³¹, prevede che il divieto di cui ai commi 1 e 1 bis possa essere limitato a specifiche fasce orarie e non possa avere durata inferiore a 6 mesi né superiore a 2 anni. Inoltre, si prevede che il divieto sia disposto, con provvedimento motivato, individuando comunque modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell’atto.

L’art.13 bis, comma 3¹⁰³², prevede che il divieto di cui ai commi 1 e 1 bis possa essere disposto anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è, in tal caso, notificato a colore che esercitano la responsabilità genitoriale.

L’art.13 bis, comma 4¹⁰³³, prevede che il questore possa prescrivere alle persone alle quali è notificato il divieto previsto dai commi 1 e 1 bis di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell’ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell’obbligato o in quello specificatamente indicato. Solo in tal caso, l’art.13 bis, comma 5 (rimasto invariato), prevede che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all’art.6, commi 3 e 4, della legge n.401/1989. In questo caso, tali disposizioni necessitano di alcune precisazioni. Anzitutto le modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 all’art.13 bis, comma 4, lungi dall’essere tecnico-formali, comportano delle ricadute importanti dal punto di vista sostanziale. Infatti, il riferimento al riformato comma 1 dell’art.13 bis comporta che tali prescrizioni aggiuntive (obbligo di firma) possa essere applicate dal questore anche nei confronti dei soggetti meramente denunciati per alcune tipologie di reato. Ciò segna una significativa differenza con l’art.13 del decreto (c.d. Daspo “antispaccio”) in cui, anche nella versione riformata, le prescrizioni aggiuntive, previste dal comma 3, possono essere disposte solo nei riguardi dei soggetti condannati, con sentenza definitiva, negli ultimi tre anni. Giova ripetere come sia davvero

¹⁰³⁰ [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione del d.l. n.130/2020, 21 ottobre 2020, p.17, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it

¹⁰³¹ Art.13 bis, comma 2, del d.l. n.14/2017, come modificato dall’art. 11, comma 1, lettera b), n.2) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020.

¹⁰³² Art.13 bis, comma 3, del d.l. n.14/2017, come modificato dall’art. 11, comma 1, lettera b), n.3) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020.

¹⁰³³ Art.13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017, come modificato dall’art. 11, comma 1, lettera b), n.4) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020.

difficile comprendere la *ratio* in base alla quale il legislatore abbia deciso di disciplinare in modo così diverso i presupposti giustificativi di tale ulteriore potere del questore. Inoltre, suscita perplessità anche il fatto che, ancora una volta, si sia limitato il controllo da parte dell'autorità giudiziaria solo alle ipotesi in cui il questore disponga le prescrizioni aggiuntive di cui all'art.13 bis, comma 4, e non sia stato previsto nel caso in cui sia applicato il mero divieto di accesso e di stazionamento, che può giungere ad avere una durata fino a due anni o il nuovo Daspo "provinciale" ex art.13 bis, comma 1 bis. A riguardo, si rimanda a quanto già evidenziato nei paragrafi precedenti¹⁰³⁴.

L'art.13 bis, comma 4, non fa riferimento al fatto che il provvedimento del questore di adozione delle ulteriori prescrizioni ivi previste debba essere motivato. Tuttavia, alcuni autori hanno evidenziato come "la motivazione a supporto dell'imposizione dell'obbligo di presentazione è necessario anche ai fini della tenuta del provvedimento in sede di convalida giudiziaria [...] giacché il controllo di legalità del giudice non può non riguardare l'esistenza di tutti i presupposti legittimanti l'adozione dell'atto da parte dell'autorità amministrativa, compresi quelli imposti dalla circostanza che con esso si dispone una vera e propria misura di prevenzione, comunque limitativa della sfera di libertà personale (pericolosità concreta e attuale del soggetto, riconducibilità del soggetto in una delle categorie di soggetti "condannati" previste dalla norma, esigenze "di sicurezza" che si vogliono soddisfare, ecc.), e investire altresì il contenuto dell'obbligo di presentazione (tempistica e luogo) e la durata dello stesso che, se ritenuta eccessiva, può essere congruamente ridotta dal giudice della convalida"¹⁰³⁵.

Infine, bisogna segnalare come ogniqualvolta nel d.l. n.14/2017 (ossia negli articoli 10, comma 4 e 13, comma 4) il legislatore abbia fatto riferimento all'art.6 della legge n.401/1989, tale rinvio riguardava la notifica del provvedimento (art.6, comma 2 bis); la convalida da parte dell'autorità giudiziaria (art.6, comma 3) e la possibilità di ricorrere in Cassazione contro l'ordinanza di convalida (art.6, comma 4). Stupisce, invece, il constatare come l'art.13 bis, comma 5, faccia riferimento solo all'art.6, commi 3 e 4, della legge n.401/1989. Il mancato ed inspiegabile riferimento all'art.6, comma 2 bis di tale legge, dovrebbe comportare che, nel caso di specie, non trovino applicazione le

¹⁰³⁴ In particolare, si rimanda a quanto evidenziato con riferimento all'art 10, comma 2 e 13, comma 3, rispettivamente nei paragrafi 3.3.1. e 3.3.2. del presente capitolo.

¹⁰³⁵ Giuseppe Amato, "Daspo urbano implementato e più divieti di accesso", 12 gennaio 2019, p.76, sulla rivista "Guida al Diritto", settimanale di documentazione giuridica del "Sole 24 h", Fasc. n.4/2019.

disposizioni riguardanti il fatto che la notifica del divieto di accesso debba contenere l'avviso che l'interessato ha la facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzione al giudice competente per la convalida del provvedimento. Tuttavia, alcuni autori evidenziano come nonostante la dimenticanza del legislatore, l'avviso della facoltà di presentare memorie o deduzioni dovrà essere introdotto nella prassi operativa delle questure, “onde evitare provvedimenti di non convalida in ragione del mancato rispetto delle minimali esigenze della difesa rispetto ad un provvedimento che attinge la sfera della libertà personale”¹⁰³⁶.

L'ultima disposizione da analizzare dell'art.13 bis del d.l. n.14/2017 è quella contenuta nel comma 6. Tale norma, nella sua formulazione originaria, prevedeva che la violazione del divieto di cui al presente articolo [13 bis] fosse punita con la reclusione da 6 mesi ad 1 anno e, in via cumulativa, con la multa da 5.000 a 20.000 euro. Dunque, ne derivava che tale fattispecie delittuosa riguardava solo l'inosservanza del divieto di accesso o di stazionamento e non la violazione delle le ulteriori prescrizioni eventualmente disposte dal questore ex art.13 bis, comma 4. In tale ultimo caso, l'inosservanza delle misure aggiuntive poteva dare luogo, al massimo, al reato contravvenzionale di cui all'art.650 del codice penale. Senonché le modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 all'art.13 bis, comma 6, hanno comportato un ulteriore inasprimento della relativa disciplina. Infatti, attualmente, la disposizione in oggetto prevede che “la violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui al presente articolo [13 bis] è punita con la reclusione da 6 mesi a 2 anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro”¹⁰³⁷. Ne consegue che, da un lato, si è innalzato a due anni il massimo edittale della pena alla reclusione e a 8.000 euro l'ammontare minimo della multa, che sono applicati in via cumulativa; dall'altro tale delitto si configura anche nel caso di violazioni riguardanti le prescrizioni aggiuntive che il questore può disporre ex art.13 bis, comma 4. In realtà, volendo attenersi all'interpretazione strettamente letterale della norma, il legislatore del 2020 fa riferimento alla violazione “dei divieti e delle prescrizioni”. Una domanda, quindi, sorge spontanea: perché si configuri la fattispecie delittuosa delineata è necessario che si violi il divieto di accesso “e”, in aggiunta, le ulteriori prescrizioni? oppure è sufficiente la violazione dell'uno “o” dell'altro? È evidente che l'intenzione del legislatore sia in quest'ultimo

¹⁰³⁶ Ibidem.

¹⁰³⁷ Art.13 bis, comma 6, del d.l. n.14/2017, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera b), n.5) del d.l. n.130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n.173/2020

senso. Ma è altrettanto evidente che una formulazione legislativa più chiara sarebbe stata auspicabile.

3.4. LA QUALIFICAZIONE GIUDICA DEL DASPO URBANO

“La polizia non deve sparare ai passeri con i cannoni”¹⁰³⁸.

Tale efficace formula è stata coniata, agli inizi del 1900, dal giurista svizzero Fritz Fleiner, per spiegare il principio di proporzionalità nello specifico contesto del “Polizeirecht” tedesco. Si tratta di una “massima” che intende evidenziare come le limitazioni alla libertà individuale “non debbono mai superare la misura di quanto appaia assolutamente necessario al raggiungimento dell’obiettivo di pubblico interesse perseguito dall’autorità pubblica”¹⁰³⁹. Non è un caso che il principio di proporzionalità, nel diritto pubblico tedesco, abbia origine proprio nel diritto di polizia, collegandone “strettamente l’ambito di applicazione al contesto dei diritti fondamentali”¹⁰⁴⁰.

Il principio di proporzionalità che rappresenta un “limite cui è soggetta ogni forma di esercizio del pubblico potere”¹⁰⁴¹, assume un pregnante significato con riferimento alla complessa architettura del Daspo urbano predisposta dal legislatore. Viene, infatti, da chiedersi se, nel caso di specie, non si sia realmente deciso di “sparare ai passeri con i

¹⁰³⁸ F. Fleiner, “Institutionen des Deutschen. Verwaltungsrechts”, Tübingen, 1912, p. 354.

¹⁰³⁹ Diana-Urania Galetta, “I principi di proporzionalità e ragionevolezza”, contributo all’interno del testo “Principi e regole dell’azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020, p.108.

¹⁰⁴⁰ Ibidem. Si noti come il principio di proporzionalità risulti dall’unione di tre diversi elementi: (i) l’idoneità; (ii) la necessità; (iii) la proporzionalità in senso stretto. In particolare: (i) il requisito dell’“idoneità” richiede che la pubblica amministrazione “abbia il dovere di investigare costantemente tutte le alternative possibili alla propria azione, con l’obiettivo di identificare la soluzione che sia non solo <<idonea>> al perseguimento dell’interesse pubblico primario, ma anche una soluzione che rispetti il parametro della <<necessarietà>>; (ii) l’elemento della “necessarietà” è descritto come “l’obbligo di scelta del mezzo più mite. Nel senso che l’amministrazione, nella scelta del mezzo idoneo per conseguire il raggiungimento di un dato obiettivo, deve optare per il mezzo meno invasivo e successivamente dimostrare (in caso di impugnazione del provvedimento amministrativo adottato) che non era disponibile nessun altro mezzo, egualmente efficace, ma in grado di incidere meno negativamente sulla sfera del singolo”; (iii) il principio della “proporzionalità in senso stretto” implica di valutare che “la misura adottata dai pubblici poteri non sia tale da gravare in maniera eccessiva sull’interessato e da risultargli, perciò, intollerabile. La valutazione comparativa inerente all’applicazione di questo parametro è dunque necessariamente influenzata, nel suo esito finale, dall’incisività dell’intervento lesivo programmato: quanto più sensibilmente si ritiene di dover intervenire nella sfera giuridica del singolo, tanto più rilevante dovrà essere l’interesse generale della collettività che con quell’intervento si intende perseguire”. Ibidem, pp.108-111.

¹⁰⁴¹ Vittorio Manes, “[Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità](#)”, in Libro dell’anno del diritto, Roma, Treccani, 2012, pp.104-109, [voce di enciclopedia/dizionario], disponibile sul sito dell’istituto “Treccani”, www.treccani.it (ultimo accesso: 25/01/2021).

cannoni”. Laddove, da un lato, i “cannoni” sono rappresentati da sedicenti misure “amministrative” incidenti sulle libertà dei destinatari, dettate per la tutela della sicurezza pubblica [*rectius*, urbana] e presidiate, a loro volta, da fattispecie incriminatrici; dall’altro “i passerini” si sostanziano in condotte che, in alcuni casi, sono totalmente prive di offensività.

Occorre, dunque, meglio esaminare su quali libertà incida il Daspo urbano, per verificare se tale misura sia realmente “proporzionata” rispetto al “fine” che il legislatore intende raggiungere con essa. Si tratta di un’analisi che riguarda tanto la qualificazione giuridica di tali misure quanto, al di là del *nomen juris*, gli interventi che si realizzano nella sfera giuridica del singolo. Per affrontare tali problematiche non possiamo non partire dalla giurisprudenza formatasi con riferimento alla fattispecie più vicina a quella in oggetto, ossia il Daspo sportivo.

La prima questione da analizzare, dunque, è se il Daspo urbano incida sulla libertà di circolazione o sulla libertà personale del soggetto. Posto che, dalla risposta a tale quesito, ne derivano delle importanti conseguenze in termini di disciplina applicabile e di garanzie per il destinatario. A riguardo, risulta essenziale richiamare quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di divieto di accesso alle manifestazioni sportive.

Anzitutto la Consulta, nella sentenza n.193/1996, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all’art.6, comma 3, della legge n.401/1989 nella parte in cui non prevede il controllo da parte dell’autorità giudiziaria per il divieto di accesso disposto dal questore, essendo la convalida prevista solo nei casi in cui siano applicate le prescrizioni aggiuntive (obbligo di presentazione agli uffici di polizia) ex art.6, comma 2. A riguardo la Consulta ha evidenziato come tale articolo 6 preveda “l’adozione di due provvedimenti aventi portata ed effetti fra loro differenti, atti ad incidere in grado diverso sulla libertà del soggetto destinatario e pertanto ragionevolmente differenziati anche nella disciplina dei rimedi. Il provvedimento che impone l’obbligo a comparire negli uffici di polizia viene a configurarsi come atto idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto tenuto a comparire, imponendone la presenza negli uffici addetti al controllo dell’osservanza della misura e comportando, altresì, una restrizione della sua libertà di movimento durante una fascia oraria determinata. Questo carattere della misura, evidenziato, del resto, già in sede

parlamentare, con il richiamo all'art. 13 della Costituzione, spiega perché essa sia stata circondata da particolari garanzie, che si completano nel previsto ricorso per cassazione avverso l'ordinanza di convalida del giudice per le indagini preliminari (art. 6, comma 4). Diversa portata assume l'altro provvedimento, consistente più semplicemente nell'interdizione all'accedere agli stadi o agli altri luoghi dove si svolgono le previste manifestazioni sportive, con una minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto”¹⁰⁴².

Altrettanto importante, ai fini della comprensione della qualificazione giuridica dell'istituto e dei diritti incisi dal Daspo sportivo, è la giurisprudenza della Corte di cassazione. In particolare, con la sentenza n.1165/1996¹⁰⁴³, la Cassazione era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'applicazione del divieto di accesso e delle prescrizioni aggiuntive nei riguardi dei soggetti minorenni. Infatti, nel caso di specie, il GIP presso il Tribunale dei Minorenni di Lecce non aveva convalidato la misura dell'obbligo di comparizione emessa dal questore, in aggiunta al Daspo sportivo, nei confronti di un minore di anni diciotto, giustificando la mancata convalida con il fatto che tale prescrizione configurasse una misura di prevenzione emessa dall'autorità di pubblica sicurezza non applicabile ai minorenni¹⁰⁴⁴. La Corte di cassazione evidenzia la diversa natura dei due provvedimenti previsti dall'art.6 della legge n.401/1989, sottolineando, in particolare, come:

- il divieto di accesso alle manifestazioni sportive (art.6, comma 1) incida sulla libertà di circolazione del soggetto di cui all'art.16 della Costituzione. Dal punto di vista dell'inquadramento sistematico, il Daspo sportivo non è classificabile tra le misure di prevenzione ma costituisce una “atipica misura interdittiva di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza per la salvaguardia di finalità inerenti all'ordine pubblico”¹⁰⁴⁵;
- l'obbligo di presentazione all'ufficio di P.S. (art.6, comma 2) incide, diversamente, sulla libertà personale del destinatario e per tale motivo necessita della convalida da parte dell'autorità giudiziaria, ex art.13, comma 3 della Costituzione. Tale misura “ha carattere

¹⁰⁴² Corte costituzionale, [sentenza n.193/1996](#), decisione del 30 maggio 1996, deposito del 12 giugno 1996, punto 3 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

¹⁰⁴³ Corte di cassazione, sezione I penale, sentenza n.1165/1996, decisione del 21 febbraio 1996, deposito del 13 maggio 1996, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁴⁴ Ibidem, punti 1-2 del *Fatto e Diritto*.

¹⁰⁴⁵ Ibidem, punto 3 del *Fatto e Diritto*.

accessorio e strumentale ed è connotato dalla funzione di assicurare l'effettiva osservanza del provvedimento del questore”¹⁰⁴⁶.

Alla luce di ciò, la Corte di cassazione evidenzia come vi sia necessità di verificare in concreto se la misura di cui all'art.6 della legge n.401/1989 sia compatibile con la normativa relativa ai minori. In tale prospettiva, continua la Corte, “non è dato cogliere alcun preciso e apprezzabile elemento ermeneutico da cui possa inferirsi che il ridetto art. 6 non sia operante nei confronti dei minori: la conclusione è avvalorata, sul piano logico, dalla specifica *ratio legis* diretta a contenere il fenomeno della violenza negli stadi, di cui, per dato di comune esperienza, risultano sovente protagonisti proprio persone minorenni, di guisa che escludere l'applicazione della normativa nei riguardi di quest'ultime significa pregiudicarne irrimediabilmente l'effettività”¹⁰⁴⁷.

Tale pronuncia è ripresa da una importante sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, n.44273/2004, in cui si ribadisce come:

- il divieto di accesso alle manifestazioni sportive (art.6, comma 1, della legge n.401/1989) incida esclusivamente sulla libertà di circolazione del soggetto, inibendogli di frequentare determinate luoghi e rispetto al quale la tutela giurisdizionale può esercitarsi solo davanti al giudice amministrativo¹⁰⁴⁸. A riguardo, le S.U. ricordano come la libertà di circolazione sia tutelata dall'art.16 della Costituzione e le limitazioni di questo diritto possano essere stabilite dall'autorità amministrativa e devono essere previste in via generale dalla legge per motivi sanità e sicurezza. Non può dubitarsi che le limitazioni a tale diritto, previste dalla normativa in commento, siano giustificate da motivi di sicurezza¹⁰⁴⁹. Inoltre, le S.U., riprendendo la citata pronuncia n.1165/1996 della Corte di Cassazione, evidenziano come si sia esclusa la natura di misura di prevenzione del Daspo sportivo, ritenendola una atipica misura interdittiva di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza (con la conseguenza della ritenuta applicabilità della misura anche ai minori di età per i quali allora non era prevista)¹⁰⁵⁰;
- la misura aggiuntiva dell'obbligo di presentazione (art.6, comma 2), per contro, incide “direttamente sulla libertà personale perché impone alla persona sottoposta alla misura

¹⁰⁴⁶ Ibidem.

¹⁰⁴⁷ Ibidem, punto 4 del *Fatto e Diritto*.

¹⁰⁴⁸ Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁴⁹ Ibidem.

¹⁰⁵⁰ Ibidem.

un comportamento positivo”¹⁰⁵¹. Dunque, rispetto ad essa, troveranno applicazione le garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione che “prevede una riserva assoluta di giurisdizione generalmente preventiva ma anche, nei casi eccezionali di necessità ed urgenza nei quali l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori, successiva”¹⁰⁵². Quanto alla natura della misura dell'obbligo di presentazione “non sembra possano sussistere dubbi che si tratti di misure di prevenzione. Ciò si ricava essenzialmente dalla funzione dichiaratamente diretta ad evitare la consumazione di reati attinenti alla tutela dell'ordine pubblico in occasione di manifestazioni di carattere sportivo da parte di soggetti che, per precedenti condotte, siano ritenuti socialmente pericolosi. Certamente si tratta di una pericolosità sociale del tutto particolare perché riguarda persone che, spesso, hanno una normale vita di relazione estranea ai circuiti criminali; ma ciò non esclude le finalità di prevenzione anche se dirette a contrastare un limitato settore delle attività criminali o comunque pericolose per l'ordine pubblico”¹⁰⁵³.

Quindi, in prima battuta, le Sezioni Unite della Cassazione sembrano aderire a quell'orientamento giurisprudenziale che definisce il Daspo sportivo come una “atipica misura interdittiva”. Tuttavia, nel prosieguo della medesima sentenza, come evidenziato dalla più attenta dottrina¹⁰⁵⁴, si attesta la natura di misura di prevenzione anche del divieto di accesso, muovendo dalla considerazione che si tratta di un provvedimento che prescinde dalla consumazione di un reato e dalla presenza di una condanna definitiva, ciò porta -peraltro- ad escludere con certezza che si tratti di una misura di sicurezza¹⁰⁵⁵. Non è un caso, infatti, che anche le successive pronunce tanto della Corte cassazione quanto del Consiglio di Stato si siano assestate nella definizione del divieto di accesso come “misura di prevenzione”. A riguardo, si menzionano solo a titolo esemplificativo: (i) la sentenza della Cassazione, n.3646/2013, in cui si precisa che il Daspo sportivo è da ritenere “una misura di prevenzione che presuppone la pericolosità sociale e non già la commissione di un reato”, dunque per la sua applicazione risulta “sufficiente l'accertamento di un *fumus* di attribuibilità alla persona sottoposta alla misura delle

¹⁰⁵¹ Ibidem.

¹⁰⁵² Ibidem.

¹⁰⁵³ Ibidem.

¹⁰⁵⁴ Gabriele Cappello, “Divieto di accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un'ipotesi critica”, in “Foro Amministrativo-T.A.R.”, rivista, fasc.9/2009, p.2387, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁵⁵ Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

condotte rilevanti al fine della verifica della pericolosità del soggetto”¹⁰⁵⁶; (iii) la sentenza del Consiglio di Stato, n.2916/2019, in cui si precisa che “essendo il Daspo una misura di prevenzione, non occorre la prova sulla lesione dell'ordine pubblico, essendo sufficiente una prognosi in ordine alla pericolosità della condotta”¹⁰⁵⁷.

Rispetto alla qualificazione giuridica del Daspo sportivo, è stato osservato come il dibattito dottrinale si sia pressoché assestato sulle stesse posizioni adottate dalla giurisprudenza: la maggior parte degli autori ha “confermato la classificazione del divieto d'accesso tra gli strumenti di prevenzione, anche in base al rilievo che una delle prescrizioni che più frequentemente accompagnava la misura di prevenzione della sorveglianza speciale era costituita dal divieto di frequentare stadi o spettacoli sportivi per coloro i quali, abitualmente e notoriamente, in tali occasioni e luoghi, si lasciavano andare ad atti di violenza od a comportamenti antisociali”¹⁰⁵⁸.

Da tale breve e non esaustiva ricostruzione giurisprudenziale e dottrinale riguardante il Daspo sportivo, possiamo dedurre alcune importanti osservazioni rispetto alla disciplina del Daspo urbano:

- il divieto di accesso previsto dagli articoli 10, 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017 si può configurare come “misura di prevenzione atipica”, posta a tutela del -sia pur controverso- bene giuridico della sicurezza urbana. Quest’ultima, per espressa previsione legislativa, è da intendere come “bene pubblico” che afferisce alla vivibilità ed al decoro della città;
- i divieti di accesso ex articoli 10, comma 2 (c.d. Daspo “semplice”); 13, comma 1 (c.d. Daspo “anti-spaccio”) e 13 bis, comma 1 e 1 bis, (rispettivamente: c.d. Daspo “dai locali pubblici” e Daspo “provinciale”) dovrebbero ritenersi incidenti solo sulla libertà di circolazione del destinatario e, per essi, è esclusa la convalida da parte dell’ autorità giudiziaria;

¹⁰⁵⁶ Cassazione penale, sez. III, sentenza n.3646/2013, decisione del 9 ottobre 2013, deposito del 29 gennaio 2014, punto 2 del *Considerato in Diritto*, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁵⁷ Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n.2916/2019, decisione dell’11 aprile 2019, deposito del 7 maggio 2019, punto 6.5. del *Fatto e Diritto*, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁵⁸ Gabriele Cappello, “Divieto di accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un’ipotesi critica”, in “*Foro Amministrativo-T.A.R.*”, rivista, fasc.9/2009, p.2387, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

- le prescrizioni aggiuntive rispetto al divieto di accesso previste dagli articoli 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, sono da considerarsi incidenti sulla libertà personale dell'individuo e, dunque, sottoposte alla convalida da parte dell'autorità giudiziaria, come espressamente previsto rispettivamente dagli articoli 13, comma 4 e 13 bis, comma 5.

In tale quadro si segnala l'anomalia rappresentata dall'art.10, comma 3 del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo "da recidiva"). Infatti, solo per tale ipotesi di divieto di accesso, che può giungere ad avere una durata fino a due anni, il legislatore ha previsto il controllo da parte dell'autorità giudiziaria, "attesa la più ampia efficacia temporale del provvedimento questorile"¹⁰⁵⁹. Dalla presenza di tale meccanismo di convalida dovremmo dedurre che il legislatore ritenga che tale provvedimento incida sulla libertà personale del destinatario e che la presenza di tali garanzie sia necessaria per garantirne la conformità all'art.13 della Costituzione. Tuttavia, come già evidenziato, una volta che il legislatore ammette ciò con riferimento a tale fattispecie, appare inspiegabile l'esclusione del controllo da parte dell'autorità giudiziaria con riguardo alle altre ipotesi di divieto di accesso che hanno un termine di durata massima identico (caso del c.d. Daspo "dai locali pubblici" fino a 2 anni) o addirittura maggiore (caso del c.d. Daspo "antispaccio" fino a 5 anni).

3.4.1. I POSSIBILI PROBLEMI DI COMPATIBILITÀ CON LA CEDU

Ammettendo -sia pur non con notevoli perplessità- che il Daspo urbano incida solo sulla libertà di circolazione dell'individuo, rimane da indagare la conformità della disciplina prevista con l'art.16 della Costituzione e con l'art.2, protocollo IV della CEDU.

Abbiamo già avuto modo di evidenziare trattando l'ordine di allontanamento, i dubbi che si pongono rispetto alla riserva di legge "rinforzata" di cui all'art.16 della Costituzione. Pertanto, poste le dovute differenze con la disciplina del divieto di accesso, si rimanda alle considerazioni già effettuate in tale sede¹⁰⁶⁰.

Appare, invece, necessario meglio approfondire i possibili contrasti della normativa in oggetto con la CEDU, in particolare alla luce della, più volte citata, sentenza della Grande

¹⁰⁵⁹ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.8.

¹⁰⁶⁰ Si rimanda, in particolare, a quanto evidenziato nel paragrafo 3.1. del presente capitolo.

Camera della Corte EDU, “De Tommaso c. Italia” del febbraio 2017¹⁰⁶¹.

Bisogna precisare come l’art.2, paragrafo 3, del protocollo IV della CEDU affermi che l’esercizio del diritto di circolare liberamente “non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell’ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui”. La Grande Camera, nella sentenza “De Tommaso” ha specificato il significato da attribuire proprio al requisito della “previsione per legge”, da ritenersi presupposto imprescindibile di ogni misura limitativa della libertà di circolazione dell’individuo. Su tale punto la Corte, ricordando la sua costante giurisprudenza, ha evidenziato come l’espressione “prevista dalla legge” esige non solo che la misura contestata abbia qualche base nel diritto interno ma si riferisce anche alla qualità della legge in questione, “esigendo che debba essere accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti debbano essere prevedibili”¹⁰⁶². Infatti, uno dei requisiti derivanti dall’espressione “previsti dalla legge” è la prevedibilità. Pertanto, continua la Corte, “una norma non può essere considerata una <<legge>> se non è formulata con sufficiente precisione in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta; essi devono essere in grado - se necessario, mediante appropriata consulenza – di prevedere, a un livello ragionevole nelle specifiche circostanze, le conseguenze che un determinato atto può comportare”¹⁰⁶³. La Corte ribadisce che una norma è “prevedibile” quando offre una misura di protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche. Una legge che conferisce una discrezionalità deve indicare la portata di tale discrezionalità¹⁰⁶⁴. Ora, si tenga presente che, in tale sentenza, la Grande Camera era chiamata a valutare la legittimità della misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno applicata dal Tribunale di Bari, nel

¹⁰⁶¹ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](#). Si ricorda che l’art. 30 della CEDU, rubricato “Rimessione alla Grande Camera”, prevede che: “se la questione oggetto del ricorso all’esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga”.

¹⁰⁶² Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, punto 106, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](#).

¹⁰⁶³ Ibidem, paragrafo 107.

¹⁰⁶⁴ Ibidem, paragrafo 109.

2008, nei riguardi del ricorrente, già condannato per una serie di reati tra cui spaccio di sostanze stupefacenti. La misura di prevenzione era stata adottata dal Tribunale ritenendo che il soggetto in questione fosse abitualmente dedito a traffici delittuosi e che vivesse abitualmente con i proventi di attività delittuose (ossia le due figure di “pericolosità generica” di cui all’art.1 della legge n.1423/1956, attualmente previste nell’art.1, lettera a) e b) del d.lgs. n.159/2011). Il ricorrente aveva lamentato dinanzi alla Corte EDU proprio l’imprecisione e l’imprevedibilità della legge n.1423/1956¹⁰⁶⁵. A riguardo la Grande Camera anzitutto ricostruisce la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sul tema, evidenziando come quest’ultima, nella sentenza n.177/1980, avesse dichiarato l’illegittimità dell’art.1 n.3 della legge n.1423/1956 nella parte in cui elencava tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione coloro che, “per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere”, ritenendo che tale categoria non fosse dettagliata in maniera sufficiente¹⁰⁶⁶. Inoltre, la Grande Camera evidenzia che “per quanto riguarda tutte le altre categorie di soggetti cui sono applicabili le misure di prevenzione, la Corte costituzionale è pervenuta alla conclusione che la legge n. 1423/1956 conteneva una descrizione sufficientemente dettagliata dei tipi di comportamento che si riteneva rappresentassero un pericolo per la società”¹⁰⁶⁷. Tuttavia, evidenzia la Grande Camera, la stessa Corte costituzionale italiana ha sottolineato come la semplice appartenenza a una delle categorie di persone di cui all’articolo 1 della legge n.1423/1956 non fosse un motivo sufficiente per l’applicazione di una misura di prevenzione; in quanto era necessario accertare l’esistenza di uno specifico comportamento che indicasse che l’interessato costituiva un pericolo reale e non puramente teorico¹⁰⁶⁸. Quindi, evidenzia la Grande Camera, da tale giurisprudenza costituzionale ne deriva che le misure di prevenzione non potevano essere adottate sulla base di un semplice sospetto, ma dovevano essere basate su una valutazione oggettiva degli “elementi fattuali”, che rivelavano il comportamento abituale della persona e il suo tenore di vita, o specifici segni esteriori delle sue tendenze criminali¹⁰⁶⁹. Partendo da tale ricostruzione, la Grande Camera ha sottolineato come, nonostante la nostra Corte costituzionale sia intervenuta in diverse occasioni per chiarire i criteri da utilizzare per valutare se le misure di prevenzione fossero necessarie, “l’applicazione di tali misure resta

¹⁰⁶⁵ Ibidem, paragrafo 115.

¹⁰⁶⁶ Ibidem, paragrafo 116.

¹⁰⁶⁷ Ibidem.

¹⁰⁶⁸ Ibidem.

¹⁰⁶⁹ Ibidem.

legata a un'analisi prospettica da parte dei tribunali nazionali, dato che né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le <<prove fattuali>> o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione. La Corte ritiene pertanto che la Legge in questione [legge n.1423/1956] non contenesse disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società”¹⁰⁷⁰. Nel caso di specie, la Grande Camera evidenzia come il Tribunale di Bari abbia basato la decisione, circa l’applicazione della sorveglianza speciale al ricorrente, sull’esistenza di tendenze criminali “attive” da parte sua, pur senza attribuirgli alcuno specifico comportamento criminale e citando l’assenza di una “occupazione fissa e lecita”¹⁰⁷¹. In altre parole, continua la Grande Camera, il Tribunale ha basato il suo ragionamento sull’assunto dell’esistenza di “tendenze criminali”, criterio che la Corte costituzionale aveva già considerato insufficiente - nella sua sentenza n. 177 del 1980 - per definire una categoria di soggetti cui potevano essere applicate le misure di prevenzione¹⁰⁷². La Grande Camera “ritiene pertanto che la legislazione vigente al momento pertinente (articolo 1 della legge del 1956) non indicasse con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fosse pertanto formulata con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l’applicazione di misure di prevenzione”¹⁰⁷³. Tuttavia, la Grande Camera, in tale sentenza, si spinge oltre: evidenziando la necessità che siano prevedibili anche i contenuti delle prescrizioni imposte. Infatti, la Corte sottolinea come le prescrizioni del “vivere onestamente” e del “rispettare le leggi” che sono imposte all’interessato sottoposto alla sorveglianza speciale (dagli art. 3 e 5 della legge n.1423/1956 oggi contenute nell’art.8 del d.lgs. n.159/2011) sono “formulate in termini molto generici ed il loro contenuto è estremamente vago ed indeterminato”¹⁰⁷⁴. Pertanto, la Grande Camera conclude che né le persone cui erano applicabili le misure di prevenzione (art.1 della legge n.1423/1956, attuale art.1, lettera a) e b) del d.lgs. n.159/2011) né il contenuto di alcune di queste misure (articoli 3 e 5 della legge n.1423/1956, oggi contenute nell’art.8 del d.lgs. n.159/2011)

¹⁰⁷⁰ Ibidem, paragrafo 117.

¹⁰⁷¹ Ibidem, paragrafo 118.

¹⁰⁷² Ibidem.

¹⁰⁷³ Ibidem.

¹⁰⁷⁴ Ibidem, paragrafo 119.

erano definiti dalla legge con sufficiente precisione e chiarezza. “Ne consegue che la Legge non soddisfaceva i requisiti di prevedibilità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte. [...] Vi è pertanto stata violazione dell’art.2 del Protocollo n.4”¹⁰⁷⁵.

Si è già avuto modo di evidenziare¹⁰⁷⁶ come la sentenza “De Tommaso” abbia portato ad uno vero e proprio “tsunami” interno. Infatti, poco tempo dopo, le S.U. della Corte di Cassazione, nella sentenza n.40076/2017 (c.d. “sentenza Paternò”) richiamando tale pronuncia della Corte Edu, hanno stabilito il seguente principio di diritto: “l’inosservanza delle prescrizioni generiche di <<vivere onestamente>> e <<rispettare le leggi>>, da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, non integra la norma incriminatrice di cui al D.lgs. n. 159 del 2011, art. 75, comma 2”¹⁰⁷⁷. Quest’ultima disposizione, com’è noto, prevede che l’inosservanza delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l’obbligo o il divieto di soggiorno, sia punita con la pena della reclusione da uno a cinque anni. In tale sentenza, le Sezioni Unite hanno ribadito come le suddette prescrizioni non impongano dei comportamenti specifici ma contengano un mero “ammonimento morale”, la cui genericità ed indeterminatezza dimostra l’assoluta inidoneità ad integrare il nucleo di una norma penale incriminatrice¹⁰⁷⁸. A tale pronuncia ha fatto seguito la sentenza della Corte costituzionale, n.25/2019, che ha dichiarato l’illegittimità dell’art.75, comma 2, del d.lgs. n.159/2011 nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”. In tale sentenza, la Consulta, con l’intento espresso di completare l’operazione di adeguamento dell’ordinamento interno alla CEDU, evidenzia che “la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell’obbligo «di vivere onestamente» e «di rispettare le leggi» ha, da una parte, l’effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall’altra parte, comporta, ove la violazione dell’obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l’art. 71 cod. antimafia già prevede come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento

¹⁰⁷⁵ Ibidem, paragrafi 125-126

¹⁰⁷⁶ Ci riferiamo a quanto evidenziato nel paragrafo 3.3.1. del presente capitolo, in particolare nota n. 973.

¹⁰⁷⁷ Cassazione penale, sezioni unite, sentenza n.40076/2017, udienza del 27 aprile 2017, deposito del 5 settembre 2017, punto 11 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it>.

¹⁰⁷⁸ Ibidem, punto 9 del *Considerato in Diritto*.

definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura. Può, pertanto, pervenirsi alla conclusione che la norma censurata [art.75, comma 2, del d.lgs. n.159/2011] viola il canone di prevedibilità della condotta sanzionata con la limitazione della libertà personale, quale contenuto in generale nell'art. 7 CEDU e in particolare nell'art. 2 del Protocollo n. 4, e rilevante come parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost¹⁰⁷⁹.

L'importante sentenza della Corte EDU "De Tommaso c. Italia" e la conseguente giurisprudenza delle S.U. della Cassazione e della Consulta sono state richiamate in questa sede perché forniscono degli elementi utili alla comprensione delle possibili problematiche che la disciplina del divieto di accesso, contenuta nel decreto-legge n.14/2017, potrebbe comportare. Infatti, le diverse tipologie di Daspo urbano, alla luce di tali pronunce, potrebbero presentare i seguenti profili di criticità, connessi:

- all'ampia discrezionalità di cui gode il questore nell'applicazione di tali misure, posto che -in alcuni casi- non è espressamente specificata la necessità di una valutazione sulla pericolosità, attuale, della condotta¹⁰⁸⁰;
- all'incertezza riguardante la formulazione di alcune disposizioni che non prevedono con sufficiente precisione le condotte che possono portare all'applicazione del divieto di accesso, non consentendo -dunque- al destinatario di regolare la propria azione¹⁰⁸¹.

¹⁰⁷⁹ Corte costituzionale, [sentenza n.25/2019](#), decisione del 24 gennaio 2019, deposito del 27 febbraio 2019, punti 14.2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it. Si noti come, in tale sentenza, la Corte evidenzia come "le questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione riguardano il delitto previsto dall'art. 75, comma 2. Ma gli stessi dubbi di costituzionalità possono porsi con riferimento al reato contravvenzionale di cui al comma 1 della medesima disposizione che prevede analogamente la violazione degli obblighi inerenti la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, ma senza obbligo né divieto di soggiorno, allorché le prescrizioni consistono nell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi; reato che parimenti la giurisprudenza di legittimità ritiene in via interpretativa non più configurabile dopo la richiamata pronuncia delle Sezioni unite (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione settima penale, 6 ottobre 2017-13 marzo 2018, n. 11171). Pertanto, in via consequenziale e per le stesse ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, cod. antimafia, nella parte in cui prevede come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi inerenti alla misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell'obbligo di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi". Ibidem, punto 16 del *Considerato in Diritto*.

¹⁰⁸⁰ Si fa riferimento alle problematiche, già affrontate, con riguardo all'art.13, comma 1, del d.l. n.14/2017(c.d. Daspo "antispaccio") e 13 bis, comma 1, ultimo periodo (c.d. Daspo "dai locali pubblici") in cui si menzionano generici "motivi di sicurezza" per giustificare l'adozione della misura. Inoltre, il riferimento è anche agli articoli 10, comma 3 e 13 bis, comma 1 bis, in cui non si menzionano, per la loro adozione, né ragioni di sicurezza né la necessità di una valutazione circa la pericolosità della condotta.

¹⁰⁸¹ Si fa riferimento alle problematiche, già affrontate, con riguardo all'art. 13, comma 1 e 13 bis, comma 1, laddove si menzionano i reati commessi nelle "immediate vicinanze" di determinati luoghi. Ma, soprattutto, ci si riferisce a quanto previsto dall'art.13 bis, comma 1, dove si effettua un generico riferimento "alle persone con le quali l'interessato si associa".

- all'incertezza del contenuto del Daspo urbano, soprattutto laddove si declini nella forma del “divieto di stazionamento” nelle “immediate vicinanze” di determinati luoghi. Di conseguenza, come già evidenziato da alcuni autori, l'incertezza del contenuto del divieto di accesso si tradurrebbe nell'indeterminatezza (imprevedibilità) del fatto illecito consistente nella trasgressione del divieto¹⁰⁸².

Proprio la previsione di specifiche fattispecie incriminatrici per la violazione delle diverse tipologie di Daspo urbano merita, in questa sede, un approfondimento. Di fatto, nel sistema delineato dal d.l. n.14/2017, come riformato dal d.l. n.113/2018 e 130/2020, il quadro che ne risulta è il seguente:

- nelle ipotesi di violazione del c.d. Daspo “semplice” e del c.d. Daspo “da recidiva” (ex art.10, comma 2 e 3 del d.l. 14/2017 come modificato dal d.l. n.113/2018) la trasgressione è punita con dei reati contravvenzionali¹⁰⁸³, prevedendo l'arresto¹⁰⁸⁴, nel primo caso, fino ad 1 anno; nel secondo caso, fino a 2 anni;
- nelle ipotesi di violazione del c.d. Daspo “antispaccio” (ex art.13, comma 6, come modificato dal d.l. n.130/2020), l'inottemperanza integra un delitto, punito con la reclusione fino a 2 anni e, in via cumulativa, con la multa fino a 20.000 euro;
- nelle ipotesi di violazione del c.d. Daspo “dai locali pubblici” e del nuovo c.d. Daspo “provinciale” (ex art.13 bis, comma 6, come modificato dal d.l. n.130/2020), l'inottemperanza integra un delitto, punito con la reclusione fino a 2 anni e, in via cumulativa, con la multa fino a 20.000 euro.

Ad avviso di chi scrive, i problemi principali che tale assetto pone sono: (i) anzitutto ,se sia davvero necessario tale effetto di criminalizzazione indiretta in relazione alla violazione di semplici divieti di accesso, posti a presidio di una, non meglio identificata, “sicurezza urbana”; (ii) in secondo luogo, se le pene previste siano realmente rispondenti al principio di proporzionalità in materia penale, ricordando che “una irragionevole

¹⁰⁸² Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p. 849, disponibile in versione cartacea.

¹⁰⁸³ Si ricorda che l'art.39 del codice penale afferma “i reati si distinguono in delitti e contravvenzioni, secondo la diversa specie delle pene per essi rispettivamente stabilite da questo codice”. A riguardo, l'art. 17 del codice penale stabilisce che “le pene principali stabilite per i *delitti* sono l'ergastolo, la reclusione, la multa” (comma 1) mentre “le pene principali stabilite per le *contravvenzioni* sono l'arresto e l'ammenda” (comma 2). Una distinzione importante tra delitti e contravvenzioni risiede nell'elemento psicologico: salvo che la legge preveda espressamente una contravvenzione dolosa, tutte le contravvenzioni sono punibili sia se commesse con dolo sia se commesse con colpa (art. 42 e 43 c.p.).

¹⁰⁸⁴ L'art. 25 del codice penale prevede che “la pena dell'*arresto* si estende da cinque giorni a tre anni ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati [...], con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno”.

asimmetria tra il grado di offesa espresso dal comportamento illecito e la reazione punitiva dell'ordinamento può condurre alla completa inibizione del principio per cui la pena debba tendere alla rieducazione del condannato"¹⁰⁸⁵ (ex art.27, comma 3, della Costituzione)¹⁰⁸⁶; (iii) in terzo luogo, non si comprende la *ratio* seguita dal legislatore nella previsione, in caso di inottemperanza del Daspo urbano, talvolta di reati contravvenzionali e altre volte di veri e propri delitti. A riguardo, si evidenzia come in una circolare del 1986, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ricorda che la scelta tra contravvenzioni e delitti debba tener conto dei principi di proporzione tra gravità dell'illecito e trattamento sanzionatorio, preferendo l'intervento sanzionatorio meno dannoso per l'autore dell'illecito, purché sufficientemente efficace¹⁰⁸⁷.

3.4.2. LE GARANZIE DIFENSIVE

Avviandoci verso la conclusione di tale analisi, rimangono da indagare i rimedi contro il Daspo urbano esperibili dal destinatario della misura.

Ancora una volta, corro in soccorso di tale indagine la giurisprudenza formatasi in tema di Daspo sportivo e, in particolare, la già citata sentenza delle S.U. della Cassazione, n.44273/2004, in cui si specifica che il mero divieto di accesso alle manifestazioni sportive (ex art.6, comma 1, della legge n.401/1989) vede una tutela giurisdizionale che può essere esercitata solo davanti al giudice amministrativo. Diversamente la prescrizione aggiuntiva dell'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia (ex art.6, comma 2) rientra tra le misure "giurisdizionalizzate" perché sono soggette ad un controllo successivo da parte dell'autorità giudiziaria¹⁰⁸⁸. Richiamando tale pronuncia, il Tar Genova, nella sentenza n.137/2006, ha evidenziato come il divieto di accesso alle

¹⁰⁸⁵ Ilaria Grimaldi, "[Il principio di proporzionalità della pena nel disegno di legge della Corte costituzionale](#)", in "Giurisprudenza penale", rivista online, fasc. 5/2020, p.5, disponibile sul sito della rivista, www.giurisprudenzapenale.com. L'autrice, in particolare, evidenzia come: "qualora la sanzione penale sia abnorme rispetto al fatto di reato posto in essere, il condannato si renderà indisponibile ai propositi recuperativi offerti dall'ordinamento mediante l'apposito apparato penitenziario, in quanto profondamente consapevole dell'ingiustizia arrecatogli da una risposta sanzionatoria eccessiva", ibidem.

¹⁰⁸⁶ L'art.27, comma 3, della Costituzione, prevede che: "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

¹⁰⁸⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, [circolare n.7611 del 5 febbraio 1986](#), rubricata "Criteri orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali, disponibile sul sito istituzionale della "Gazzetta Ufficiale" www.gazzettaufficiale.it

¹⁰⁸⁸ Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

manifestazioni sportive incida solo sulla libertà di circolazione e ricada nella generale giurisdizione amministrativa di legittimità; diversamente l'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia, andando ad incidere direttamente sulla libertà personale, incorra nella riserva di giurisdizione prevista dall'art.13, comma 2, della Costituzione ed il controllo sui presupposti di legittimità di tale prescrizione aggiuntiva appartenga per definizione all'autorità giudiziaria ordinaria¹⁰⁸⁹.

Traslando ancora una volta tali argomentazione sulla disciplina del Daspo urbano come declinata dal decreto legge n.14/2017, è evidente come contro le diverse tipologie di divieto di accesso, sia esperibile il ricorso gerarchico al prefetto per motivi di legittimità o di merito (entro 30 giorni dalla notifica) e solo successivamente, anche il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per i soli motivi di legittimità, che è previsto contro gli atti amministrativi definitivi ed in via alternativa rispetto al ricorso giurisdizionale¹⁰⁹⁰. In ogni caso, dato certo è anche la possibilità di ricorrere contro il Daspo urbano (eccetto, l'ipotesi di cui all'art.10, comma 3, per cui è prevista la convalida da parte dell'autorità giudiziaria) dinanzi al competente Tribunale amministrativo regionale. A riguardo, autorevole dottrina, ha evidenziato che la tutela dinanzi al giudice amministrativo, nell'ipotesi in cui si sia di fronte ad un provvedimento amministrativo sanzionatorio relativo al divieto di accesso in determinati luoghi, non sembra recuperare il *deficit* di tutela che si riscontra nella fase procedimentale amministrativa. Infatti, il provvedimento che dispone il divieto di accesso è immediatamente esecutivo e il ricorso dinanzi al TAR non determina l'effetto automatico di sospensione dell'esecuzione. Inoltre, "la giurisprudenza, pacifica, del giudice amministrativo, intervenuta a proposito del daspo sportivo, afferma che il potere del questore abbia natura ampiamente discrezionale e le sottese valutazioni inerenti alla pericolosità del prevenuto e alla ragionevolezza del divieto si sottraggono di norma al sindacato giurisdizionale poiché attentano al merito dell'azione amministrativa"¹⁰⁹¹ (ad titolo esemplificativo si veda: TAR Liguria, sentenza n.1115/2014¹⁰⁹²). Tuttavia, vi è anche da sottolineare come in altre

¹⁰⁸⁹ Tar Genova (Liguria), sez. II, sentenza n.137/2006, decisione del 2 febbraio 2006, deposito del 15 febbraio 2006, disponibile sul sito del portale "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁹⁰ Per quanto riguarda il ricorso gerarchico al prefetto ed il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, si rimanda a quanto già analizzato nel paragrafo 3.1. del presente capitolo.

¹⁰⁹¹ Enrico Follieri, "[Il Daspo urbano](#)", in "Giustamm-Rivista di diritto pubblico", Fascicolo n.3/2017, disponibile sul sito online della rivista, www.giustamm.it (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁹² Tar Liguria, Genova, sez. II, [sentenza n.1115/2014](#), decisione del 28 maggio 2014, deposito del 10 luglio 2014, disponibile sul sito della rivista "Diritto Sportivo", <http://rivistadirittosportivo.coni.it> (ultimo accesso 25/01/2021). In tale sentenza, il Tar evidenzia come "il potere attribuito al questore dall'art. 6 della legge n. 401/1989 ha natura ampiamente discrezionale e le sottese valutazioni inerenti alla pericolosità del

pronunce, sempre in tema di Daspo sportivo, il giudice amministrativo abbia anche evidenziato che “la ravvisata natura dei provvedimenti di Daspo quali misure di prevenzione o di polizia impone che la loro adozione debba risultare motivata con riferimento a comportamenti concreti ed attuali del destinatario, dai quali possano desumersi talune delle ipotesi previste dalla legge come indice di pericolosità per la sicurezza e la moralità pubblica”¹⁰⁹³. D'altronde, nella pochissima giurisprudenza che possiamo riscontrare in tema di Daspo urbano, viene in rilievo la, già citata, pronuncia del Tar Lombardia n.2360/2019¹⁰⁹⁴, in cui si è annullato l'ordine di allontanamento disposto dalla polizia locale del Comune di Pavia nei confronti di un mendicante, per genericità delle motivazioni poste alla base della misura che, non evidenziando le concrete modalità con cui la condotta del mendicante avrebbe potuto impedire la fruizione o l'accesso alle aree urbane, non potevano ritenersi confermi a quanto previsto dall'art.3 della legge n.241/1990 ed all'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017. Ma ciò che maggiormente interessa in questa sede è evidenziare come, in tale sentenza, il Tar abbia anche annullato il successivo divieto di accesso emesso dal questore, ex art.10, comma 2 del d.l. n.14/2017, nei riguardi del medesimo soggetto, evidenziando ancor più evidenti difetti motivazionali e carenza di istruttoria: il provvedimento del questore si basa sulla “mera rilevazione della reiterazione delle condotte contestate dal Comune - consistite nel chiedere la questua - senza palesare le concrete ragioni per cui la condotta riferita al ricorrente sarebbe idonea a causare un pericolo per la sicurezza pubblica”¹⁰⁹⁵. Sarà, dunque, sicuramente interessante verificare, in tema di Daspo urbano, come il giudice amministrativo deciderà di esercitare il proprio sindacato, ossia se annullerà i provvedimenti del questore solo quando vi sia una macroscopica mancanza di qualsiasi tipo di valutazione della pericolosità della condotta oppure se si addentererà nella verifica del tipo di valutazione prognostica effettuata dall'autorità amministrativa, in particolare accertando l'effettiva presenza dell'attualità della pericolosità per la sicurezza pubblica [*rectius* urbana].

prevenuto e alla ragionevolezza del divieto, attenendo al merito dell'azione amministrativa, si sottraggono di norma al sindacato giurisdizionale. Ciò non significa che il Daspo, quale misura soggetta allo statuto normativo tipico dei provvedimenti amministrativi, non possa formare oggetto di un vaglio di legittimità che comporta, tra l'altro, la verifica della sua conformità al criterio di proporzionalità”, *ibidem*.

¹⁰⁹³ Tar Campobasso (Molise), sez. I, sentenza n.114/2015, decisione del 3 dicembre 2015, deposito dell'11 marzo 2016, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹⁰⁹⁴ Tar Milano (Lombardia), sez. I, sentenza n.2360/2019, decisione del 6 novembre 2019, deposito dell'11 novembre 2019, disponibile sul sito “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso: 25/01/2021).

¹⁰⁹⁵ *Ibidem*.

Detto questo, è evidente che così come avviene in tema di Daspo sportivo, anche in tema di Daspo urbano siamo davanti ad una totale assenza del diritto di difesa (più in generale, del diritto di interloquire) nel procedimento di formazione di tali provvedimenti, che sono in grado di produrre effetti *ex se* (ossia senza nessuna partecipazione da parte del soggetto interessato al suo iter formativo), rimanendo la possibilità d'impugnativa attribuita a quest'ultimo solamente in un momento successivo (ossia attraverso gli "ordinari" mezzi di impugnazione, ossia gerarchico e giurisdizionale)¹⁰⁹⁶. Proprio alla luce di ciò non sembra un caso che in tema di Daspo sportivo sia siano poste delle problematiche relative alle garanzie partecipative dei destinatari. Problematiche che rischiano di riproporsi anche in tema di Daspo urbano. Infatti, posta l'applicazione in tema di divieto di accesso alle manifestazioni sportive della disciplina generale sul procedimento amministrativo, è stato riscontrato un contrasto in seno alla giurisprudenza amministrativa circa la sussistenza o meno dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento nei confronti del soggetto interessato (ex art.7 della legge n.241/1990) nell'ambito del procedimento di irrogazione del Daspo sportivo da parte del questore¹⁰⁹⁷. Si ricorderà che l'art.7 della legge n.241/1990 dispone un generalizzato obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Obbligo che può venir meno solo laddove sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento (come espressamente previsto dall'art.7, comma 1). Si noti come la comunicazione di avvio del procedimento "assolve ad una duplice funzione: a) difensiva e di garanzia del contraddittorio, tanto nei confronti di soggetti direttamente interessati dal provvedimento, quanto nei confronti di quei soggetti che da tale provvedimento possano avere un pregiudizio; b) di mera collaborazione tra P.A. e soggetti coinvolti, al duplice fine di ottenere un quadro della situazione il più completo possibile [...] (prima dell'adozione del provvedimento finale), e di prevenire (per quanto possibile) un eventuale contenzioso tra le parti"¹⁰⁹⁸. Ora, con riferimento all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento in materia di Daspo sportivo, la dottrina ha individuato tre diverse posizioni giurisprudenziali:

¹⁰⁹⁶ Paolo Garraffa, "[Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?](#)", 9 dicembre 2015, p.14, disponibile sul sito della rivista giuridica "Il Diritto Amministrativo", <http://www.ildirittoamministrativo.it>

¹⁰⁹⁷ Ibidem, p.1

¹⁰⁹⁸ Ibidem, p.5.

- la prima che esclude la necessità di dover effettuare tale comunicazione, in considerazione di un'urgenza "*in re ipsa*" del provvedimento¹⁰⁹⁹. In particolare, la giurisprudenza di merito ha evidenziato come "la stretta calendarizzazione delle manifestazioni sportive rappresenterebbe un ostacolo insormontabile ai fini dell'adozione di tale adempimento da parte dell'amministrazione procedente"¹¹⁰⁰, in quanto l'urgenza e la rapidità nell'adozione di tali divieti è l'unico strumento per evitare di esporre a pericolo la comunità¹¹⁰¹. Inoltre, più recentemente, la giurisprudenza ha effettuato il richiamo anche all'art.21 octies, secondo comma ("il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato) della legge n.241/1990¹¹⁰², per giustificare la possibilità di omettere tale adempimento in materia di Daspo sportivo¹¹⁰³. Il richiamo a tale disposizione comporta che insorga in capo all'interessato l'onere di allegare fatti o situazioni a proprio discarico, onde invocare la riduzione dell'entità o l'annullamento del provvedimento¹¹⁰⁴;
- la seconda, definita una posizione "intermedia", ritiene necessaria la menzione, in seno al provvedimento, delle "ragioni di urgenza" per le quali si è ritenuto di omettere le garanzie partecipative nei confronti del soggetto interessato, "rappresentando la celerità con cui viene portato a termine il procedimento una sorta di <<giustificazione *in re ipsa*>> dell'urgenza del provvedere. Nel giudizio di bilanciamento -tra tutela dell'ordine pubblico da un lato, ed esigenze di difesa del soggetto interessato dall'altro -effettuato da tale giurisprudenza, le garanzie partecipative da attribuire a quest'ultimo appaiono <<decisamente recessive>> rispetto alle esigenze di tutela della pubblica sicurezza¹¹⁰⁵;
- la terza posizione giurisprudenziale è quella che si schiera per l'obbligatorietà della comunicazione di avvio del procedimento in materia di Daspo sportivo, "con conseguente

¹⁰⁹⁹ Ibidem, p.14.

¹¹⁰⁰ Ibidem, p.16.

¹¹⁰¹ Ibidem.

¹¹⁰² L'art. 21 octies, comma 2, della legge n.241/1990, prevede che: "Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

¹¹⁰³ Paolo Garraffa, "[Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?](http://www.ildirittoamministrativo.it)", 9 dicembre 2015, p.16, disponibile sul sito della rivista giuridica "Il Diritto Amministrativo", <http://www.ildirittoamministrativo.it>

¹¹⁰⁴ Ibidem.

¹¹⁰⁵ Ibidem, p.17.

annullamento dell'atto adottato in sua assenza. Secondo tale orientamento, infatti, le esigenze di celerità di adozione del provvedimento [...] non giustificano di per sé il mancato rispetto delle generali regole procedurali”¹¹⁰⁶. Tali orientamenti evidenziano come non sia ammissibile il protrarsi di accertamenti ed attività istruttorie “*inaudita altera parte*” e, dunque, le garanzie difensive e partecipative del soggetto interessato non possono considerarsi “recessive” rispetto alla finalità di tutela dell’ordine pubblico¹¹⁰⁷.

È stato evidenziato come, in materia di Daspo sportivo, tale “problema della garanzia partecipativa è intimamente connesso alla particolarità del procedimento di formazione del provvedimento in esame, la cui applicazione, sebbene caratterizzata dall’urgenza [...] è subordinata a presupposti applicativi piuttosto vaghi, incerti ed imprecisi, frutto di una tecnica normativa al quanto approssimativa e lacunosa. L’intera disciplina risente inoltre [...] del fatto che la misura in oggetto è stata ritenuta incidere <<solamente>> sulla libertà di circolazione (ex art. 16 Cost.), piuttosto che sulla libertà personale (ex art. 13 Cost.). [...] La comunicazione di avvio del procedimento, oltre che rispondere a normali esigenze difensive nei confronti del soggetto interessato [...] consentirebbe anche di calibrare meglio la misura rispetto alla pericolosità sociale concretamente dimostrata da parte di quest’ultimo”¹¹⁰⁸. Si tratta di considerazioni che, *mutatis mutandis*, possono essere facilmente estese anche alla disciplina riguardante il Daspo urbano. Rispetto a ciò si segna la presa di posizione di parte della dottrina che ha già evidenziato come il divieto di accesso urbano “si presenta alla stregua di un provvedimento amministrativo discrezionale la cui adozione è soggetta al rispetto delle garanzie procedurali e partecipative, a partire dalla necessaria comunicazione di avvio del procedimento al destinatario”¹¹⁰⁹. Non rimane, dunque, che attendere di vedere come la giurisprudenza amministrativa deciderà di affrontare tale importante aspetto.

Bisogna, ora, brevemente soffermarsi sulla convalida da parte dell’autorità giudiziaria, prevista nella disciplina delineata dal d.l. n.14/2017, in tre ipotesi: (i) il divieto di accesso di cui all’art.10, comma 3, (c.d. Daspo da recidiva); (ii) le prescrizioni aggiuntive previste, in aggiunta al c.d. Daspo “antispaccio”, ex art.13, commi 3 e 4; (iii) la misura aggiuntiva

¹¹⁰⁶ Ibidem, p.19.

¹¹⁰⁷ Ibidem.

¹¹⁰⁸ Ibidem, p.21.

¹¹⁰⁹ Vincenzo Antonelli, “[La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana](#)”, in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1, pp. 59-60, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>

dell'obbligo di comparizione prevista, in aggiunta al Daspo “dai locali pubblici” e al Daspo “provinciale”, ex art.13 bis, commi 4 e 5.

È evidente che per quanto concerne il c.d. Daspo “da recidiva” o “aggravato” ex art.10, comma 3, trattandosi di un provvedimento privo di ulteriori prescrizioni, la mancata convalida da parte dell'autorità giudiziaria comporta il venir meno, in toto, del divieto di accesso disposto dal questore.

Le altre ipotesi di convalida che riguardano esclusivamente le prescrizioni aggiuntive seguono, invece, il modello del Daspo sportivo. Rispetto a quest'ultimo, si è già visto come la Corte costituzionale abbia ritenuto legittimo, nella sentenza n.193/1996, il fatto che il controllo da parte dell'autorità giudiziaria fosse limitato solo alla misura aggiuntiva dell'obbligo di presentazione e non investisse, invece, il divieto di accesso alle manifestazioni sportive.

In ogni caso, in questa sede, ciò che si intende meglio indagare è il tipo di controllo che risulta esercitabile dal giudice della convalida. Ancora una volta non possiamo non attingere alla giurisprudenza formatasi in tema di Daspo sportivo. A riguardo, le S.U. della Cassazione, nella già citata sentenza n.44273/2004, hanno evidenziato come sui requisiti minimi che deve avere il provvedimento di convalida della misura con cui il questore impone l'obbligo di presentazione all'ufficio di polizia [ex art.6, comma 2, della legge n.401/1989] si siano formati tre orientamenti nella giurisprudenza di legittimità¹¹¹⁰:

- il primo “limita il sindacato del giudice ad un mero controllo formale di legittimità ritenendo che il giudice debba soltanto verificare se il provvedimento del questore abbia indicato l'esistenza dei presupposti richiesti senza che debba verificarsene l'effettiva esistenza”¹¹¹¹;
- il secondo orientamento ritiene “che il controllo debba essere pieno e che sia necessario verificare in concreto, anche sotto il profilo della sufficienza indiziaria, l'esistenza di questi presupposti”¹¹¹²;

¹¹¹⁰ Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹¹¹¹ Ibidem.

¹¹¹² Ibidem.

- il terzo orientamento “intermedio”, pur optando per il controllo pieno anche sui requisiti di necessità ed urgenza, ritiene che debba escludersi la verifica sulla esistenza della pericolosità¹¹¹³.

Le Sezioni Unite della Cassazione, in tale sentenza, risolvono tale contrasto giurisprudenziale evidenziando come “dal riconoscimento che il provvedimento che obbliga alla presentazione presso l'ufficio di polizia incide sulla libertà personale e dall'esistenza della riserva assoluta di giurisdizione prevista, per i provvedimenti che hanno queste caratteristiche, dall'art. 13 della Costituzione non può che derivare che il controllo di legalità devoluto al giudice della convalida debba essere esteso alla verifica dell'esistenza di tutti presupposti previsti dalla legge e anche a quelli che la natura di misura di prevenzione richiede”¹¹¹⁴. Infatti, continuano le Sezioni Unite, affermare che tale controllo debba ridursi alla mera verifica formale del provvedimento significa attribuire all'autorità amministrativa il potere di limitare la libertà personale in assenza di un controllo effettivo sull'esistenza dei presupposti necessari perché il provvedimento possa essere legittimamente emesso¹¹¹⁵. Le Sezioni Unite ricordano, poi, come proprio l'esigenza di quel più penetrante controllo da parte del giudice della convalida ha consentito al giudice delle leggi di "salvare" la disciplina normativa in esame dalla dichiarazione di incostituzionalità, con un rimando esplicito alla sentenza della Corte costituzionale n.512/2002¹¹¹⁶. Inoltre, lucidamente, le Sezioni Unite, osservano come

¹¹¹³ Ibidem.

¹¹¹⁴ Ibidem.

¹¹¹⁵ Ibidem.

¹¹¹⁶ Ibidem. Si noti come la Corte costituzionale nella sentenza n.512/2002, evidenzi che l'obbligo di presentazione presso l'ufficio di polizia ex art.6, comma 2, della legge n.401/1989 -diversamente dal mero divieto di accesso alle manifestazioni sportive – è atto idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto tenuto a comparire. Ne deriva che tale provvedimento del questore rientra a pieno titolo nelle previsioni dell'art.13 della Costituzione. “Da tale qualificazione discendono alcuni corollari. In primo luogo, la necessità di una adeguata motivazione del provvedimento da parte del questore, il quale, come questa Corte ha ribadito nella già richiamata sentenza n. 193 del 1996, è sempre tenuto a documentare e valutare accuratamente le “circostanze oggettive e soggettive” che lo inducono a ritenere necessario, oltre il divieto di accesso, anche l'obbligo di presentazione al posto di polizia. In secondo luogo, la natura di atto suscettibile di incidere sulla libertà personale impone che il giudizio di convalida effettuato dal giudice per le indagini preliminari non possa limitarsi ad un mero controllo formale, bensì, come la giurisprudenza ordinaria ha precisato, debba essere svolto in modo pieno. A questo proposito, la Corte ha specificato ulteriormente alcuni caratteri fondamentali di tale giudizio di convalida: esso deve coinvolgere la personalità del destinatario e le modalità di applicazione della misura (sentenza n. 143 del 1996), sostanziandosi in un controllo sulla ragionevolezza ed “esigibilità” della misura disposta con il provvedimento medesimo (sentenza n. 136 del 1998) e consentendo, infine, al destinatario una piena e previa conoscenza dei diritti di difesa di cui può fruire in tale giudizio (sentenza n. 144 del 1997)”, in Corte costituzionale, [sentenza n.512/2002](#), decisione del 20 novembre 2002, deposito del 4 dicembre 2002, punti 3.1 e 3.2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

“questo più incisivo controllo è reso altresì necessario dall'esistenza di oggettive limitazioni all'esercizio del diritto di difesa; la legge concede infatti all'interessato, entro i brevissimi termini, esclusivamente il potere di produrre memorie e documenti al giudice della convalida. Un contraddittorio, quindi, esclusivamente cartolare e ridotto entro spazi temporali assai ristretti”¹¹¹⁷. Quest'ultimo aspetto è uno dei profili più controversi, ampiamente dibattuti in materia di Daspo sportivo e, probabilmente, anche di Daspo urbano. Infatti, come visto, quando il d.l. n.14/2017 (agli articoli 10, comma 3; 13 comma 4; 13 bis, comma 5) prevede il controllo da parte dell'autorità giudiziaria, il rimando è all'art.6, commi 2 bis, 3 e 4 della legge n.401/1989¹¹¹⁸. Quindi il richiamo, come già visto, implica che:

- la notifica del divieto di accesso, qualora il questore disponga anche la misura aggiuntiva dell'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia (ex art.6, comma 2), debba contenere l'avviso che l'interessato ha la facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzione al giudice competente per la convalida del provvedimento (art.6, comma 2 bis);
- il provvedimento sia immediatamente comunicato al procuratore della Repubblica (o al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minori se l'interessato è persona di minore età) competente con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio della questura. Il pubblico ministero, se ritiene che sussistano i presupposti, entro 48h dalla notifica del provvedimento ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se il pubblico ministero, con decreto motivato, non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle 48h successive. Nel giudizio di convalida, il GIP può modificare le prescrizioni adottate dal questore (art.6, comma 3);
- contro l'ordinanza di convalida sia proponibile ricorso per Cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza (art.6, comma 4).

Rispetto a tale disciplina due sono le problematiche maggiori che si pongono: (i) la necessità di stabilire un termine “a difesa” per il destinatario della misura; (iii) la presenza

¹¹¹⁷ Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

¹¹¹⁸ Eccetto come, visto, l'inspiegabile mancato riferimento nell'art.13 bis, comma 5, del d.l. n.14/2017 al comma 2 bis dell'art.6 della legge n.401/1989. Per approfondire tale aspetto si rimanda a quanto già evidenziato nel paragrafo 3.3.3. del presente capitolo.

di un contraddittorio solo cartolare.

Quanto al primo aspetto, autorevole dottrina ha evidenziato come il rispetto delle garanzie difensive passi necessariamente per l'individuazione del termine da concedere all'interessato prima che il G.I.P. operi la convalida del provvedimento questorile¹¹¹⁹. Tuttavia, l'art.6, comma 2 bis della legge n.401/1989 non indica in maniera espressa un termine a difesa per l'invitato. A riguardo, proprio nella citata sentenza delle Sezioni Unite, n.44273/2004 si evidenzia come il giudice della convalida dovrà esaminare (i) la sussistenza delle condizioni richieste per l'adozione del provvedimento sul piano della necessità e dell'urgenza (ex art.13, comma 3, della Costituzione); (ii) l'adeguatezza del contenuto della misura, anche sotto il profilo della durata; (iii) la verifica della pericolosità del soggetto cui è applicata la misura. Ne consegue, proseguono le Sezioni Unite, che "il Gip dovrà esaminare la documentazione su cui è fondato il provvedimento del questore il quale sarà dunque tenuto a trasmettere al pubblico ministero i documenti rilevanti ai fini dell'adozione della misura; e il pubblico ministero, a sua volta, ove ritenga di richiedere la convalida, dovrà trasmettere al giudice questa documentazione. Trattasi di adempimenti non espressamente previsti dalla legge ma la cui necessità consegue alla natura del provvedimento giurisdizionale di convalida. Un controllo pieno può infatti aversi solo sulla base degli atti sui quali il provvedimento oggetto del controllo si fonda. Diversamente il controllo diverrebbe, per altra via, del tutto formale. E, a parere di queste Sezioni Unite, un'ulteriore conseguenza può trarsi da questa disciplina: che la persona interessata possa esaminare questa documentazione. Diversamente la possibilità di presentare memorie o deduzioni sarebbe vanificata dalla mancata conoscenza degli atti e la possibilità di interloquire - già sensibilmente ridotta per l'adozione di un contraddittorio solo cartolare e consentito in termini temporali assai ristretti - sarebbe sostanzialmente elusa"¹¹²⁰. Nonostante con tale pronuncia sia stato evidenziato il diritto del destinatario della misura di esaminare la documentazione posta dal questore alla base della propria decisione (e trasmessa al PM, che -a sua volta- la trasmetterà al giudice della convalida), parte della dottrina evidenzia come l'art.6, comma 2 bis, della legge n.401/1989 soffra della "mancata previsione di un termine dilatorio in favore della difesa" ma anche di

¹¹¹⁹ Alfredo Montagna, "Daspo ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore", in Cassazione Penale, rivista, fasc.3/2010, p.1104, disponibile online sul sito del portale "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso 26/01/2021).

¹¹²⁰ Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004, disponibile sul sito del portale "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso 25/01/2021).

“un mancato raccordo con la richiesta di convalida del pubblico ministero di cui non è prevista alcuna comunicazione all’interessato”¹¹²¹. Pertanto, l’interprete è intervenuto per dettare tali termini non previsti dalla normativa. A riguardo, partendo dall’analisi della giurisprudenza della Cassazione sul tema, è stato evidenziato come:

- il termine di 48h che il pubblico ministero ha per chiedere la convalida della misura decorre dalla notifica del provvedimento all’interessato (non dalla comunicazione fattagli dal questore). Infatti, in tal modo, l’interessato è a conoscenza del fatto che entro 48h dalla notifica dell’atto “la documentazione rilevante, trasmessa dal questore al Procuratore della Repubblica, sarà da quest’ultimo trasmessa al G.I.P in caso di richiesta di convalida e sarà consultabile per esercitare il diritto di difesa mediante la produzione di memorie o deduzioni al G.I.P. come previsto dal citato art. 6, comma 2-bis”¹¹²²;
- le memorie e le deduzioni depositate entro tale termine di 48h dalla notifica della misura di prevenzione “sono da considerare sempre tempestive e devono essere prese in considerazione dal G.I.P. nell’adottare l’ordinanza (motivata) di convalida (ed ove il G.I.P., investito della richiesta del p.m., ciò non faccia - ad es. rendendo la sua decisione prima che scada il termine previsto per il p.m. - il destinatario della misura di prevenzione potrà ricorrere per Cassazione denunciando la mancanza di motivazione dell’ordinanza di convalida quanto alle deduzioni espresse nella memoria tempestivamente presentata)¹¹²³;
- il G.I.P. deve preliminarmente verificare l’osservanza del diritto di difesa, non potendo adottare il provvedimento di convalida prima che sia interamente decorso il termine di 48 ore della notifica del provvedimento all’interessato, determinandosi in difetto una lesione del diritto all’intervento e all’assistenza difensiva con conseguente possibilità che l’ordinanza di convalida sia annullata per violazione di norma processuale stabilita a pena di nullità ex art. 178 c.p.p., lett. c)¹¹²⁴.

Nonostante tali garanzie a tutela del diritto di difesa dell’interessato, l’ulteriore aspetto

¹¹²¹ Alfredo Montagna, “Daspo ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore”, in Cassazione Penale, rivista, fasc.3/2010, p.1104, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it> (ultimo accesso 26/01/2021).

¹¹²² Ibidem.

¹¹²³ Ibidem.

¹¹²⁴ Ibidem. Si ricorda che l’art.178 c.p.p., rubricato “Nullità di ordine generale”, prevede che: “E’ sempre prescritta a pena di nullità l’osservanza delle disposizioni concernenti: a) le condizioni di capacità del giudice e il numero dei giudici necessario per costituire i collegi stabilito dalle leggi di ordinamento giudiziario; b) l’iniziativa del pubblico ministero nell’esercizio dell’azione penale e la sua partecipazione al procedimento; c) l’intervento, l’assistenza e la rappresentanza dell’imputato e delle altre parti private nonché la citazione in giudizio della persona offesa dal reato e del querelante”.

problematico che deriva dalla disciplina della convalida, presente nell'art.6 della legge n.401/1989, è quella riguardante il contraddittorio meramente cartolare. La mancanza di una udienza pubblica dinanzi al giudice della convalida ha portato alcuni autori ad affermare un possibile profilo di illegittimità costituzionale ex art.117, comma 1, in relazione all'art.6 della CEDU ¹¹²⁵. Per avvalorare quest'ultima tesi, tali autori evidenziano come la Corte EDU abbia più volte censurato l'ormai superata legge n.1423/1956 nella parte in cui non prevedeva la possibilità per gli interessati, nella fase applicativa delle misure di prevenzione, di chiedere una pubblica udienza dinanzi alle sezioni specializzate dei Tribunali e delle Corti di appello¹¹²⁶. Proprio tali pronunce della Corte di Strasburgo, hanno indotto la nostra Corte costituzionale, nella nota sentenza n.93/2010, a dichiarare l'illegittimità -per violazione dell'art.117, comma 1, della Costituzione- dell'art.4 della legge n.1423/1956 nella parte in cui non consentiva che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolgesse, davanti al Tribunale e alla Corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica¹¹²⁷. Non sfugge agli autori che sostengono la necessità di una udienza pubblica anche per la convalida delle prescrizioni aggiuntive in materia di Daspo sportivo, che in tali casi non si tratta di "applicare" ma di "convalidare" una misura di prevenzione già emessa dal questore. Nonostante ciò, si evidenzia come anche in questi casi dovrebbero valere le argomentazioni seguite dalla Corte EDU e dalla Corte costituzionale in materia di misure di prevenzione, essendo peraltro tali disposizioni direttamente adottate dall'autorità amministrativa e sottoposte solo successivamente al controllo da parte dell'autorità giudiziaria¹¹²⁸.

Tuttavia, bisogna ricordare come proprio il tema delle garanzie difensive all'interno del procedimento di convalida delineato dall'art.6 della legge n.401/1989 sia stato oggetto di diverse pronunce da parte della nostra Corte costituzionale. Infatti, la Consulta, con la

¹¹²⁵ Andrea Bonomi e Giuseppe Pavich, "[Daspo e problemi di costituzionalità](#)", in "Diritto Penale Contemporaneo", rivista, 25 maggio 2015, p.11, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹¹²⁶ A riguardo si può citare: sentenza della Corte EDU, 5 gennaio 2010, Ricorso n. 4514/97, "[Bongiorno e altri c. Italia](#)", disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, <https://www.giustizia.it> (ultimo accesso: 26/01/2021).

¹¹²⁷ Corte costituzionale, [sentenza n.93/2010](#), decisione dell'8 marzo 2010, deposito del 12 marzo 2010, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso: 26/01/2021).

¹¹²⁸ Andrea Bonomi e Giuseppe Pavich, "[Daspo e problemi di costituzionalità](#)", in "Diritto Penale Contemporaneo", rivista, 25 maggio 2015, p.11, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

sentenza n.144/1997, si era trovata ad esaminare una questione di legittimità promossa rispetto all'art.6, comma 3, della legge n.401/1989, per contrasto con gli articoli 13 e 24, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui non prevedeva l'esercizio del diritto di difesa nel corso del giudizio di convalida dinanzi all'autorità giudiziaria del provvedimento questorile, che disponeva l'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia¹¹²⁹. In tale sentenza, la Corte costituzionale ha anzitutto evidenziato come il diritto di difesa ammetta una "molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali in cui esso è esercitato"¹¹³⁰. Infatti, continua la Consulta, il ricorso -nel caso di specie- al modello della convalida non impone necessariamente "di assegnare al procedimento le medesime garanzie previste per la convalida dell'arresto e del fermo di polizia giudiziaria. La identica qualificazione data al procedimento stesso, sul piano degli istituti processuali, non consente, infatti, di trascurare che il provvedimento qui assunto da parte del giudice per le indagini preliminari ha portata a conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario, rispetto a quelle delle anzidette misure precautelari o di altre ancora che, comunque, incidono in maniera ben più rilevante, sullo stesso bene"¹¹³¹. Poste tali premesse, la Consulta in tale sentenza comunque ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.6, comma 3, della legge n.401/1989 nella parte in cui non prevedeva che la notifica del provvedimento del questore dovesse contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari¹¹³².

Poco tempo dopo, la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta, con la sentenza n.136/1998, in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art.6, comma 2 e 3, della legge n.401/1989, per violazione degli articoli 13 e 24 della Costituzione, "in ragione dell'assoluto silenzio serbato dal legislatore in ordine alle modalità procedurali della convalida, tali da non garantire il contraddittorio e la difesa, specie di fronte a prassi consolidate, di effettuazione della convalida stessa sulla base

¹¹²⁹ Corte costituzionale, [sentenza n.144/1997](#), decisione del 19 maggio 1997, deposito del 23 maggio 1997, punto 1.1. del *Ritenuto in Fatto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso: 26/01/2021).

¹¹³⁰ *Ibidem*, punto 3 del *Considerato in Diritto*.

¹¹³¹ *Ibidem*.

¹¹³² *Ibidem*.

unicamente di acquisizioni scritte”¹¹³³. La Consulta dichiara, in questo caso, non fondate tali questioni di legittimità costituzionali, ribadendo che la Corte, con la sentenza n.144/1997, abbia evidenziato come l'unica esigenza da soddisfare, in relazione alla disciplina in esame, sia quella di assicurare all'interessato la concreta ed effettiva conoscenza delle facoltà di difesa a lui spettanti¹¹³⁴. È evidente che con tale ultima pronuncia la Corte costituzionale abbia ritenuto che, nel procedimento di convalida in oggetto, i diritti di difesa del destinatario della misura siano soddisfatti tramite il mero contraddittorio cartolare, senza la necessaria presenza di una udienza pubblica. Dunque, non sorprende che il legislatore quando, nel 2001, è intervenuto sull'art.6 della legge n.401/1989 per aggiungere il comma 2 bis, si sia limitato a recepire le eccezioni che la Consulta aveva evidenziato nella sentenza del 1997¹¹³⁵.

Nonostante tali pronunce della giurisprudenza costituzionale in materia di convalida della misura dell'obbligo di comparizione disposta dal questore in aggiunta al Daspo sportivo, una parte della dottrina evidenzia come, con specifico riferimento al Daspo urbano, permangano i problemi di illegittimità costituzionale del procedimento di convalida innanzi al GIP dei provvedimenti del questore emessi ex articoli 10, comma 3; 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017. In particolare, si evidenzia come, in materia di Daspo urbano, siamo dinanzi a “procedimenti sanzionatori nei quali: (i) non vi è distinzione tra soggetto che inizia il procedimento e soggetto che adotta la sanzione, per cui non vi è terzietà ed imparzialità da parte dell'organo decidente; (ii) difetta ogni contraddittorio nella fase procedimentale amministrativa, non essendo ritenuto illegittimo, secondo la giurisprudenza (diritto vivente [in materia di Daspo sportivo]), nemmeno la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, in considerazione dell'urgenza del provvedere; (iii) nel procedimento non vi è una fase di confronto pubblica con il possibile destinatario; (iv) non è prevista l'informazione in una lingua comprensibile per il destinatario – e ciò rileva particolarmente per gli immigrati – né l'assistenza di un interprete”¹¹³⁶. Tali caratteristiche vengono presentate come proprie del

¹¹³³ Corte costituzionale, [sentenza n.136/1998](#), decisione del 20 aprile 1998, deposito del 23 aprile 1998, punto 2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso: 26/01/2021).

¹¹³⁴ Ibidem, punto 5 del *Considerato in Diritto*.

¹¹³⁵ L'art.6, comma 2 bis della legge n.401/1989 è stato introdotto dal d.l. n.336/2001, convertito con modificazioni dalla legge n.377/2001. Come già evidenziato tale art.6, comma 2 bis, prevede che: “La notifica di cui al comma 2 deve contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento”.

¹¹³⁶ Enrico Follieri, “[Il Daspo urbano](#)”, in “Giustamm-Rivista di diritto pubblico”, Fascicolo n.3/2017, disponibile sul sito online della rivista, www.giustamm.it (ultimo accesso 25/01/2021).

Daspo urbano e delle prescrizioni aggiuntive previste nel d.l. n.14/2017 ma, in realtà, si tratta -come visto- di elementi che riguardano anche la disciplina del Daspo sportivo e della misura ulteriore dell'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia. Detto ciò il problema è sempre la compatibilità di tale disciplina con l'art.6 della CEDU e con i principi di garanzia in essa stabiliti. Principi che riguardano in via diretta i processi civili e penali ma che sono estendibile anche alle controversie pubblicistiche attraverso l'operazione ermeneutica che reputa il termine "Tribunale" come inteso a rappresentare qualunque autorità che, pur attraverso un procedimento non formalmente qualificato processo nell'ordinamento interno, adotti atti modificativi della realtà giuridica, incidenti significativamente nella sfera soggettiva di un soggetto privato¹¹³⁷. Dunque, il "Tribunale" è anche la pubblica amministrazione ed i principi dell'art.6 della CEDU riguardano anche i procedimenti amministrativi. Si evidenzia come "queste garanzie possono essere recuperate nel successivo eventuale processo, ma la Corte di Strasburgo ritiene che la sanzione irrogata dall'autorità amministrativa, senza il rispetto dei principi del <<giusto processo>>, non può avere immediata efficacia, tanto che la compensazione in sede processuale deve comportare l'effetto automatico sospensivo, a seguito di proposizione del ricorso giurisdizionale"¹¹³⁸. Proprio qui si innesta, secondo tali autori, un possibile contrasto della disciplina della convalida suddetta con all'art.6 della CEDU e, dunque, una possibile violazione dell'art.117, comma 1, della Costituzione. Infatti, il processo che segue al procedimento amministrativo deve recuperare le suddette garanzie ma è evidente che il procedimento di convalida dinanzi al GIP non garantisce tale recupero, data l'assenza di una udienza pubblica e dato anche il fatto che l'eventuale ricorso in Cassazione contro l'ordinanza di convalida non fa venir meno l'esecutività del provvedimento¹¹³⁹.

A parere di chi scrive, le osservazioni effettuate da tali autori appaiono da un lato corrette (laddove si richiama la necessità di una udienza pubblica); dall'altro sembrano non tener conto di un dato importante: la Corte EDU ha sempre negato con riguardo alle misure di prevenzione ed al Daspo sportivo il carattere di "sanzioni penali". Ciò significa che l'art. 6 della CEDU è applicabile a tali misure (dunque, anche al Daspo urbano) nel suo *volet civil* e non nel suo *volet pénal*.

¹¹³⁷ Ibidem.

¹¹³⁸ Ibidem.

¹¹³⁹ Ibidem.

3.4.3. “LA TRUFFA DELLE ETICHETTE”

L’art. 6 della CEDU è rubricato “Diritto ad un equo processo” ed è composto da tre paragrafi che dispongono quanto segue:

- “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti” (paragrafo 1)¹¹⁴⁰;
- “ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata” (paragrafo 2);
- “in particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell’accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l’assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d’ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l’esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza” (paragrafo 3).

L’art.6, paragrafo 1, come anticipato, riguarda tanto i processi penali quanto i processi civili ma anche, nei limiti indicati, i procedimenti amministrativi. Tale paragrafo, si divide nel suo “aspetto civile” e nel suo “aspetto penale”. Per comprendere il significato di tali ambiti è utile richiamare, nuovamente, la citata sentenza “De Tommaso” della CEDU. Infatti, in tale sede, il ricorrente aveva sostenuto che l’aspetto penale dell’art.6, par.1, si applicasse ai procedimenti riguardanti le misure di prevenzione in quanto riguardanti la

¹¹⁴⁰ Si noti come l’art.6, paragrafo 1 della CEDU, continua affermando che: “La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l’accesso alla sala d’udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell’interesse della morale, dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”.

libertà personale del cittadino¹¹⁴¹. La Grande Camera, tuttavia, evidenzia come tale aspetto penale dell'art.6, par.1, non sia applicabile nel caso di specie, in quanto “la sorveglianza speciale non è paragonabile a una sanzione penale, dato che il procedimento concernente il ricorrente non riguardava la determinazione di una <<accusa penale>> ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione”¹¹⁴². Posto questo, la Corte evidenzia come sia necessario indagare se sia applicabile l'aspetto civile di tale norma, ricordando che affinché possa trovare applicazione tale ambito è necessario che si tratti di una “controversia autentica e seria” su un “diritto” riconosciuto ai sensi della legislazione interna e, inoltre, che l'esito del procedimento debba essere “direttamente determinate per il diritto in questione”¹¹⁴³. Nel caso in oggetto, la Corte osserva: (i) anzitutto che la misura della sorveglianza speciale non costituisca una privazione della libertà ai sensi dell'art.5, par.1, della Convenzione ma riguardi la “mera” restrizione della libertà di circolazione del destinatario¹¹⁴⁴; (ii) in secondo luogo, che è sorta una “controversia autentica e seria” quando il Tribunale ha applicato al ricorrente la sorveglianza speciale, rigettando i suoi rilievi”¹¹⁴⁵; (iii) infine, che alcune restrizioni lamentate dal ricorrente (es. il divieto di uscire di notte) rientrano “chiaramente nella sfera dei diritti personali e sono pertanto di carattere civile”¹¹⁴⁶. Alla luce di ciò la Corte conclude che “la doglianza del ricorrente concernente le restrizioni cui è stato asseritamente sottoposto in conseguenza dell'applicazione della sorveglianza speciale sia compatibile *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione, in quanto riguarda l'aspetto civile dell'articolo 6”¹¹⁴⁷. Preso atto della ricevibilità di tale doglianza, nel merito la Corte afferma come la mancanza da parte della legge n.1423/1956, di una udienza pubblica nel procedimento di applicazione della misura di prevenzione rappresenti una violazione dell'art.6, par. 1 della CEDU, nel suo aspetto civile¹¹⁴⁸.

¹¹⁴¹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, punto 141, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

¹¹⁴² Ibidem, punto 143.

¹¹⁴³ Ibidem, punto 144.

¹¹⁴⁴ Ibidem, punto 146.

¹¹⁴⁵ Ibidem, punto 153.

¹¹⁴⁶ Ibidem, punto 154.

¹¹⁴⁷ Ibidem, punto 155.

¹¹⁴⁸ Ibidem, punto 168. Si noti come “sotto questo specifico profilo, il Governo italiano aveva espressamente riconosciuto nel corso del procedimento avanti alla Grande Camera la violazione del diritto del proposto a una pubblica udienza, già ritenuto violato dalla Corte in una serie di altri casi concernenti le misure di prevenzione patrimoniali; violazione alla quale peraltro l'ordinamento italiano ha ormai posto rimedio in termini generali, per effetto della sentenza n. 93/2010 della Corte costituzionale”, in Francesco Viganò, “[La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione](#)”,

Tali valutazioni della Grande Camera sono di estrema importanza in quanto, come visto, richiamando una sua consolidata giurisprudenza, si ribadisce che l'aspetto penale dell'art.6, paragrafo 1, della CEDU non sia applicabile alle misure di prevenzione, in quanto non configurano una "accusa penale".

Bisogna evidenziare come il termine "accusa penale" presente nell'art. 6 della Convenzione abbia, come ribadito dalla giurisprudenza di Strasburgo, un significato "autonomo", indipendente dalle classificazioni giuridiche elaborate in seno agli ordinamenti nazionali dei singoli Stati membri¹¹⁴⁹. Inoltre, il punto di partenza per la verifica dell'applicabilità dell'art.6 della CEDU, in relazione all'aspetto penale della norma, va individuato nei c.d. "criteri di Engel", elaborati dalla Corte EDU nella nota sentenza "Engel e altri c. Paesi Bassi" del 1976¹¹⁵⁰. Tali criteri sono orientati ad una concezione non formale ma sostanziale di accusa "penale". In particolare, per verificare la natura penale di una sanzione è necessario fare riferimento a tre criteri, da concepire come alternativi e non cumulativi: (i) la classificazione giuridica dell'ordinamento interno; (ii) la natura dell'illecito; (iii) il grado di severità della sanzione in cui incorre l'interessato¹¹⁵¹. Tali criteri sono stati successivamente perfezionati dalla stessa Corte di Strasburgo ed attualmente è possibile evidenziare come:

- per quanto concerne il primo criterio, la qualificazione giuridica interna costituisce soltanto il punto di partenza dell'analisi e riveste un valore meramente formale e relativo. "Qualora l'ordinamento giuridico interno qualificasse in termini penalistici un illecito o una sanzione, la Corte EDU dovrebbe automaticamente applicare le garanzie convenzionali senza la necessità di compiere alcuna indagine circa la loro reale natura. Viceversa, a fronte della qualificazione giuridica interna civilistica, amministrativistica o disciplinare

in "Penale Contemporaneo", rivista, fasc. 3/2017, p. 373, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹¹⁴⁹ Divisione "Ricerca" della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, "Guida all'art.6", 2014, p.5, disponibile sul sito istituzionale della "European Court of Human Rights", <https://www.echr.coe.int/> (ultimo accesso: 26/01/2021).

¹¹⁵⁰ Corte EDU, "[Engel and others v. the Netherlands](#)", 8 giugno 1976, punti 82-83, , disponibile sul sito istituzionale "European Court of Human Rights", <https://hudoc.echr.coe.int> (ultimo accesso 26/01/2021)

¹¹⁵¹ Divisione "Ricerca" della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, "Guida all'art.6", 2014, p.5, disponibile sul sito istituzionale della "European Court of Human Rights", <https://www.echr.coe.int/> (ultimo accesso: 26/01/2021).

di un illecito o di una sanzione, la Corte dovrebbe ricorrere all'applicazione degli autonomi criteri di giudizio elaborati dalla sentenza Engel al fine di indagarne la reale natura”¹¹⁵²;

- per quanto concerne la “natura dell’infrazione” si devono tenere in considerazione i seguenti fattori: (i) se la norma interna rilevante è diretta soltanto ad uno specifico gruppo o categoria oppure se ha carattere vincolante *erga omnes*; (ii) se il procedimento è stato istruito da una pubblica autorità, cui sono attribuiti per legge poteri autoritativi; (iii) se la norma giuridica di riferimento ha funzione repressiva o deterrente; (iv) se l’irrogazione della sanzione dipenda dall’accertamento della responsabilità; (v) la classificazione dei procedimenti analoghi negli altri Stati membri del Consiglio d’Europa¹¹⁵³;
- il terzo criterio va apprezzato in relazione al massimo edittale della sanzione prevista dalle norme interne rilevanti ed applicabili al caso concreto. Tuttavia, “il fatto che un illecito non sia punito con la pena detentiva non è di per sé decisivo, giacché il grado di severità della sanzione non può privare l’illecito del suo carattere intrinsecamente penale”¹¹⁵⁴.

In base a tali criteri, la Corte EDU non ha ritenuto che le misure di prevenzione previste nel nostro ordinamento possano configurare una “accusa penale” ex art. 6 della CEDU. Tale orientamento non riguarda solo la sentenza “De Tommaso” ma anche, ad esempio, la sentenza “Raimondo c. Italia”, in cui la Corte di Strasburgo ha ribadito che la sorveglianza speciale non è paragonabile ad una “sanzione penale”, perché finalizzata a “prevenire” la commissione di reati¹¹⁵⁵.

Peraltro, la Corte Edu, nel 2018, ha ritenuto che non configurasse “accusa penale” ai sensi della CEDU neanche un provvedimento che vietava al tifoso di assistere a delle competizioni sportive previsto dalla legislazione croata e del tutto simile alla nostra

¹¹⁵² Marco Mancini, “[La materia penale negli orientamenti della Corte EDU e della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle misure limitative dell’elettorato passivo](#)”, 25 giugno 2018, in “Federalismi-rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo”, p.4, disponibile nell’archivio istituzionale dell’Università “Ca’ Foscari Venezia”, <https://iris.unive.it/> (ultimo accesso 26/01/2021).

¹¹⁵³ Divisione “Ricerca” della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, “[Guida all’art.6](#)”, 2014, p.6, disponibile sul sito istituzionale della “European Court of Human Rights”, <https://www.echr.coe.int/> (ultimo accesso: 26/01/2021).

¹¹⁵⁴ Ibidem.

¹¹⁵⁵ Corte EDU, “[Raimondo c. Italia](#)”, 22 febbraio 1994, paragrafo 43, disponibile sul sito istituzionale “European Court of Human Rights”, <https://hudoc.echr.coe.int> (ultimo accesso 26/01/2021)

disciplina del Daspo sportivo, che -non a caso- è richiamata dai giudici di Strasburgo¹¹⁵⁶. In tale sentenza, la Corte EDU applica preliminarmente al provvedimento in questione i tre “criteri di Engel”¹¹⁵⁷ e conclude che, avendo esso una natura preventiva (non punitiva)¹¹⁵⁸ e non comportando una privazione della libertà¹¹⁵⁹, non configuri una “sanzione penale”¹¹⁶⁰. Peraltro, viene evidenziato come il fatto che l’inosservanza del provvedimento in questione possa comportare la reclusione non è da ritenersi una conseguenza diretta di tale misura e non sia sufficiente a classificarla come “penale”¹¹⁶¹. Pertanto, non avendo natura penale, la Corte esclude l’applicabilità nel caso di specie dell’art.4, Protocollo 7 della CEDU¹¹⁶²: la misura in questione “può essere disposta anche in relazione ai medesimi fatti di reato che hanno comportato l’inflizione di una (vera e propria) pena da parte del giudice, senza che ciò dia luogo a un *bis in idem*”¹¹⁶³.

Alla luce delle notevoli somiglianze tra il provvedimento preventivo previsto nella legislazione croata e la misura disciplinata dall’art. 6 della nostra n.401/1989, è stato lucidamente osservato come il Daspo sportivo italiano sembrerebbe “perfettamente in grado di superare il test rappresentato dalla sottoposizione ai criteri Engel e a mantenersi, di conseguenza, fuori dall’ambito di applicazione delle garanzie (processuali e sostanziali) connesse alla nozione convenzionale di materia penale. Una considerazione che si fonda, innanzitutto, sulla riconosciuta plausibilità della prevalenza della finalità

¹¹⁵⁶ Corte EDU, “[Serazin c. Croazia](#)”, 8 novembre 2018, paragrafo 54, disponibile sul sito istituzionale “European Court of Human Rights”, <https://hudoc.echr.coe.int> (ultimo accesso 26/01/2021)

¹¹⁵⁷ Ibidem, paragrafi 67-90.

¹¹⁵⁸ Ibidem, paragrafi 83-84.

¹¹⁵⁹ Ibidem, paragrafo 89.

¹¹⁶⁰ Ibidem, paragrafo 91.

¹¹⁶¹ Ibidem, paragrafo 89.

¹¹⁶² Ibidem, paragrafo 91. Si ricordi che l’art.4, Protocollo 7 della CEDU è rubricato “Diritto a non essere giudicato o punito due volte” e prevede al paragrafo 1 che: “nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato”.

¹¹⁶³ Alessandro Galluccio, “[La Corte EDU esclude la natura penale del Daspo e, conseguentemente la violazione del principio <<ne bis in idem>> in caso di misura disposta per fatti oggetto di una condanna penale](#)”, 13 novembre 2018, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>. L’autore ricorda che la sentenza della Corte EDU, “Serzin c. Croazia” ha preso le mosse dal fatto che “il ricorrente – un *hooligan* della Dinamo Zagabria coinvolto in plurimi episodi di violenza, in Croazia e all’estero – si doleva del fatto che gli fosse stato proibito di recarsi allo stadio per assistere alle partite della sua squadra del cuore e della nazionale croata, in patria o all’estero, per un anno, unitamente all’obbligo di presentarsi alla più vicina stazione di polizia in corrispondenza delle partite delle squadre in questione; e ciò nonostante egli fosse già stato condannato – in relazione ai medesimi fatti posti a fondamento della misura – a scontare una pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa. L’inflizione di quella che, in tesi, sarebbe stata una duplice sanzione per i medesimi fatti considerati nella loro dimensione storico-fattuale, avrebbe comportato una violazione del diritto al *ne bis in idem* del ricorrente, tutelato dall’art. 4 Prot. 7 Cedu. Com’è noto, presupposto per l’applicazione dell’art. 4 Prot. 7 Cedu – oltre alla sussistenza di un *idem factum*, considerato nella sua dimensione spazio-temporale – è la natura sostanzialmente penale di entrambe le sanzioni inflitte o da infliggersi”. Ibidem.

preventiva (piuttosto che di quella punitiva) del divieto di assistere alle competizioni sportive; ma che scaturisce anche dal confronto fra il Daspo e le misure di prevenzione personali (prima fra tutte l'obbligo di firma) che, pur dotate di un maggiore coefficiente di afflittività, sono tuttavia ritenute, anch'esse, estranee alla nozione convenzionale di pena¹¹⁶⁴.

Tuttavia, vi sono da segnalare le posizioni dottrinali e di alcuni giudici che, apertamente, hanno manifestato il proprio dissenso rispetto al mancato riconoscimento della natura di "sanzione penale" delle misure di prevenzione.

Vi è stato, ad esempio, chi ha evidenziato che la natura "penale", in base in particolare al terzo criterio di Engel, sia stata riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte EDU addirittura alle sanzioni pecuniarie formalmente amministrative ma di notevole entità previste in alcuni Paesi, come nel caso della Francia, per gli eccessi di velocità degli automobilisti. Da ciò, a parere di tali autori, ne dovrebbe conseguire che le misure di prevenzioni personali, incidendo sulla libertà personale del destinatario, dovrebbero integrare appieno il terzo criterio Engel, cioè l'afflittività della sanzione, e, dunque, non possano che avere natura penale¹¹⁶⁵.

In questa sede, inoltre, riteniamo opportuno soffermarci sull'opinione parzialmente dissenziente espressa dal giudice portoghese Pinto De Albuquerque, nella sentenza "De Tommaso c. Italia" e riguardante la natura, a suo avviso "penale" delle misure di prevenzione previste nel nostro ordinamento. Più che una mera opinione dissenziente, come evidenziato da alcuni autori, si tratta in realtà "di una sorta di piccolo trattato (denso di riferimenti alla giurisprudenza e alla dottrina italiana) sulle misure di prevenzione personali italiane e su quello che dovrebbe essere il loro statuto convenzionale"¹¹⁶⁶. Un "trattato" che è il caso di ripercorrere, perché rappresenta la sostanza di questo lavoro: ossia tentare di evidenziare i rischi connessi ad un'amministrativizzazione del diritto penale.

Anzitutto il giudice Pinto effettua una dura critica al sistema delle misure di prevenzione

¹¹⁶⁴ Ibidem.

¹¹⁶⁵ Adelmo Manna, "La natura giuridica delle misure di prevenzione tra diritto amministrativo e diritto penale", in "Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale", fasc.2 del 1° giugno 2020, p.1064, disponibile online sul sito del portale "De Jure", <https://dejure.it>

¹¹⁶⁶ Francesco Viganò, "[La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione](#)", in "Penale Contemporaneo", rivista, fasc. 3/2017, p. 374, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

così come delineato dalla legge n.1423/1956 e, oggi, previsto -con lievi modifiche- nel decreto legislativo n.159/2011, contestando la stessa qualificazione di misure “preventive”¹¹⁶⁷. A riguardo, Pinto sottolinea come:

- le misure di prevenzione personali siano state applicate nei confronti di persone sospettate di reati, prima che fossero state condannate ed anche in caso di assoluzione oppure di proscioglimento per insufficienza o contraddittorietà delle prove. Peraltro, nonostante la formale separazione tra il procedimento penale e il procedimento per l’applicazione delle misure di prevenzione, le prove acquisite nel primo potevano essere utilizzato nel secondo. Ciò permetteva la “strumentalizzazione delle misure di prevenzione al fine di <<punire>> coloro che erano stati prosciolti dalle imputazioni nel corso del procedimento penale. Date le circostanze, le misure di prevenzione non erano che una pena di <<seconda classe>>, <<pene basate sul sospetto>>”¹¹⁶⁸;
- le misure di prevenzione personali, oltre a risultare altamente de-socializzanti, hanno un effetto criminogeno. Infatti, la violazione delle prescrizioni inerenti tali misure costituisce reato. Ne deriva che “il risultato dell’applicazione di misure personali finalizzate alla prevenzione del reato era la commissione di nuovi reati, che fornivano una base giuridica per l’esercizio dell’azione penale nei confronti di persone che non avevano potuto essere state inizialmente perseguite per mancanza di prove”¹¹⁶⁹;
- il cumulo di misure di prevenzione personali e sanzioni penali non era limitato neanche dal principio del *ne bis in idem*¹¹⁷⁰, “applicandosi pacificamente anche a chi abbia già scontato o stia scontando la pena per gli stessi fatti che il giudice della prevenzione valorizzerà poi come sintomatici della sua persistente pericolosità sociale”¹¹⁷¹;
- tali misure costituiscono un “surrogato delle misure cautelari durante le indagini, cui le autorità inquirenti possono ricorrere ogniqualvolta siano scaduti i termini o comunque per qualsiasi ragione queste ultime non siano applicabili”¹¹⁷².

¹¹⁶⁷ Ibidem.

¹¹⁶⁸ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, “opinione parzialmente dissenziente del giudice Pinto De Albuquerque”, parte 1, punto 4, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

¹¹⁶⁹ Ibidem, punto 1, parte 5.

¹¹⁷⁰ Ibidem, punto 1, parte 6.

¹¹⁷¹ Così Francesco Viganò, nel commentare la parte 1, punto 6, dell’opinione dissenziente del giudice Pinto, in “[La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione](#)”, “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. 3/2017, p. 375, , disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹¹⁷² Ibidem, Viganò nel commentare la parte 1, punto 7, dell’opinione dissenziente del giudice Pinto.

Inoltre, Pinto evidenzia come le misure di prevenzione personali abbiano abbandonato il principio della responsabilità personale delle azioni. Infatti, sottolinea come il giudizio preventivo sia un “giudizio con il quale si squalifica socialmente una persona, senza prima poter squalificare un fatto”¹¹⁷³. Tali misure si basano, secondo Pinto, su “tipologie d’autore”¹¹⁷⁴ ed in tale contesto, ciò rende le stesse garanzie giurisdizionali che ne assistono il procedimento applicativo null’altro che un’illusione¹¹⁷⁵.

Dunque, il giudice portoghese evidenzia, come fino alla sentenza De Tommaso, Strasburgo ha fornito uno scarso aiuto per contrastare questa “errata etichettatura della realtà” (frode delle etichette), non assicurando “le garanzie minime di legalità sostanziale ed equità procedurale nel campo altamente invasivo delle misure di prevenzione personali”¹¹⁷⁶.

Infine, come sottolinea autorevole dottrina, rispetto alle violazioni allegate dal ricorrente, tre sono i punti di contrasto tra il giudice Pinto e la maggioranza, riguardanti: (i) il carattere privativo della libertà personali dell’interessato (anziché meramente limitativo della libertà di circolazione); (ii) la natura sostanzialmente penale delle misure in questione; (iii) l’ineffettività dei rimedi assicurati al ricorrente nell’ordinamento italiano¹¹⁷⁷.

Rispetto al primo profilo, attinente alle garanzie sostanziali, il giudice Pinto ritiene che l’art.5 della CEDU¹¹⁷⁸ debba applicarsi nel caso di specie comportando la sorveglianza

¹¹⁷³ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, “opinione parzialmente dissenziente del giudice Pinto De Albuquerque”, parte 1, punto 8, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it. In tale caso, il giudice Pinto effettua un espresso rimando alle valutazioni effettuate dal giurista Leopoldo Elia sulle misure di prevenzione.

¹¹⁷⁴ Ibidem.

¹¹⁷⁵ Così Francesco Viganò, nel commentare la parte 1, punto 8, dell’opinione dissenziente del giudice Pinto, in “[La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione](#)”, “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. 3/2017, p. 375, , disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹¹⁷⁶ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, “opinione parzialmente dissenziente del giudice Pinto De Albuquerque”, parte 1, punto 9, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

¹¹⁷⁷ Così Francesco Viganò, “[La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione](#)”, “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. 3/2017, p. 375, , disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

¹¹⁷⁸ Si ricorda che l’art.5 della CEDU è rubricato “Diritto alla libertà e alla sicurezza” e nel primo paragrafo prevede che: “ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente; b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di

speciale una privazione della libertà personale del soggetto e non solo una restrizione della libertà di circolazione (quest'ultima tutelata dall'art.2, Protocollo 4 della CEDU). Da ciò ne deriva illegittimità della misura di prevenzione in oggetto per violazione dell'art.5 della CEDU, che consente la privazione della libertà personale in ipotesi tassative (indicate nel paragrafo 1, lettere a-f), tra cui non compaiono le misure aventi il generico scopo di prevenire la commissione dei reati¹¹⁷⁹.

Rispetto al secondo profilo, attinente alle garanzie processuali, Pinto ritiene che alla misura di prevenzione in esame debba applicarsi l'art.6 della CEDU, nel suo aspetto penale¹¹⁸⁰. Infatti, secondo il giudice proprio i criteri Engel dovrebbero portare a valutare tali misure come aventi una natura sostanzialmente penale. Ciò in base ad alcune ragioni¹¹⁸¹: (i) la circostanza che la loro applicazione dipende anch'essa dalla formulazione di un'accusa penale, quanto meno nel senso dell'allegazione che la situazione del proposto sia sussumibile in una delle 'fattispecie di pericolosità' previste dalla legge¹¹⁸²; (ii) la pesante incidenza della misura sui diritti fondamentali dell'interessato¹¹⁸³; (iii) il riconoscimento da parte della stessa Corte costituzionale italiana (nella sentenza n. 177/1980) dell'identità di funzione delle misure di prevenzione rispetto alle misure di sicurezza, e della conseguente loro sottoposizione al medesimo quadro di garanzie costituzionali (ossia le garanzie dei principi di legalità e della presunzione di innocenza)¹¹⁸⁴; (iv) lo scopo general e special-preventivo perseguito da

garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge; c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso; d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente; e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo; f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolare di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione".

¹¹⁷⁹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, causa "[De Tommaso c. Italia](#)" (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, "opinione parzialmente dissenziente del giudice Pinto De Albuquerque", parte 1, punti 12-31, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it.

¹¹⁸⁰ Ibidem, parte 1, punto 33.

¹¹⁸¹ Si riporta anche in questo caso il commento di Francesco Viganò, alla parte 2, punti 32-43, dell'opinione dissenziente, in "[La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione](#)", "Penale Contemporaneo", rivista, fasc. 3/2017, pp. 375-376, , disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

¹¹⁸² Ibidem, Viganò sulla parte 2, punto 33, dell'opinione dissenziente del giudice Pinto.

¹¹⁸³ Ibidem, Viganò sulla parte 2, punti 34-35, dell'opinione dissenziente del giudice Pinto.

¹¹⁸⁴ Ibidem, Viganò sulla parte 2, punto 36, dell'opinione dissenziente del giudice Pinto.

queste misure, parallelo a quello delle pene¹¹⁸⁵; (v) la previsione di sanzioni penali per l'ipotesi della violazione delle relative prescrizioni¹¹⁸⁶.

Dunque, Pinto conclude che le misure di prevenzione abbiano, in realtà, un carattere punitivo e “l'ingerenza nelle libertà fondamentali della persona sospettata è talmente grave che sono necessarie le garanzie dell'aspetto penale dell'articolo 6 della Convenzione”¹¹⁸⁷. Ciò implica che ai destinatari delle misure di prevenzione debbano essere riconosciute le garanzie ed i diritti di cui all'art.6, paragrafo 3, della CEDU¹¹⁸⁸.

Quanto, infine, all'ineffettività dei rimedi interni, il giudice Pinto evidenzia come l'ordinamento italiano non preveda alcuna forma di indennizzo pecuniario nei confronti di chi sia stato ingiustamente sottoposto a una misura di prevenzione¹¹⁸⁹, con conseguente violazione, a suo avviso, anche dell'art.5, paragrafo 5 e dell'art. 13 CEDU”¹¹⁹⁰.

I profili di criticità esposti dal giudice Pinto con riferimento alle misure di prevenzione, non possono non portarci alla mente le problematiche di cui sembra soffrire anche la recente disciplina del Daspo urbano. “L'elefante nella stanza”, infatti, è sempre il medesimo: come sia possibile tollerare delle misure che di, fatto, condannano il destinatario a subire l'afflizione di una “pena”, senza il rispetto dei principi e delle garanzie proprie del diritto penale.

Nel prosieguo del presente lavoro, avremo modo di approfondire, con specifico riferimento alle misure in esame, tutti i rischi insiti nel progressivo processo di amministrativizzazione del diritto penale: (i) l'elusione dei principi di tassatività, offensività e ragionevolezza¹¹⁹¹; (ii) il mancato rispetto delle garanzie riguardanti non

¹¹⁸⁵ Ibidem, Viganò sulla parte 2, punto 37, dell'opinione dissenziente del giudice Pinto.

¹¹⁸⁶ Ibidem, Viganò sulla parte 2, punto 38, dell'opinione dissenziente del giudice Pinto.

¹¹⁸⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, “opinione parzialmente dissenziente del giudice Pinto De Albuquerque”, parte 2, punto 43, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

¹¹⁸⁸ Ibidem, parte 2, punto 41.

¹¹⁸⁹ Ibidem, parte 2, punto 57.

¹¹⁹⁰ Ibidem, parte 2, punto 58. Si ricorda che l'art.5, paragrafo 5, della CEDU prevede che “ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione”. Inoltre, l'art. 13 della CEDU, rubricato “Diritto ad un ricorso effettivo”, prevede che: “ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”.

¹¹⁹¹ Si rimanda a quanto verrà analizzato nel paragrafo 5.2.1.1. del 5° Capitolo del presente lavoro.

solo lo “statuto” del diritto penale¹¹⁹² ma anche del procedimento amministrativo¹¹⁹³; (iii) il ruolo giocato dai sindaci e dai prefetti che rischia di creare ulteriori tensioni con i principi costituzionali¹¹⁹⁴.

Insomma, potremmo dire che, nella disciplina del Daspo urbano, non solo si “spara ai passeri con i cannoni” ma si vogliono anche far passare i “cannoni” per “carabine”.

¹¹⁹² Si rimanda a quanto verrà analizzato nel paragrafo 5.2.1.2. del 5° Capitolo del presente lavoro.

¹¹⁹³ Si rimanda a quanto verrà analizzato nel paragrafo 5.2.2.2. del 5° Capitolo del presente lavoro.

¹¹⁹⁴ Si rimanda a quanto verrà analizzato nel paragrafo 5.2.2.3. del 5° Capitolo del presente lavoro.

CAPITOLO 4 - DIAMO I NUMERI. UN'INDAGINE EMPIRICA SUL DASPO URBANO

4.1. NOTA METODOLOGIA

Nei capitoli precedenti abbiamo tentato di analizzare le dinamiche che hanno portato all'introduzione del Daspo urbano all'interno del nostro ordinamento ed al successivo irrigidimento della sua disciplina. Abbiamo visto come, nel 2017, l'intento che il legislatore intendeva raggiungere con le misure presenti nel decreto-legge sulla sicurezza urbana era, di fatto, "rassicurare" i cittadini e tentare di dare una risposta alla loro "percezione di insicurezza". Di conseguenza, il problema che si pone è cercare di comprendere come l'istituto in esame, mutuato dal contesto calcistico ed innestato nel tessuto urbano, sia applicato nella prassi. Tale aspetto risulta, infatti, essenziale per verificare se il Daspo urbano sia scarsamente utilizzato (dunque, abbia solo una portata simbolica) o se, per contro, sia divenuto uno strumento di reale controllo della mobilità all'interno delle nostre metropoli, ridefinendo anche i confini delle stesse attraverso l'istituzione delle c.d. "zone rosse". In quest'ultimo caso, altrettanto importante è l'indagine sui soggetti colpiti da queste misure. Se il Daspo sportivo ha come destinatario privilegiato il tifoso violento o presunto tale, quali risultano le soggettività cui maggiormente si applica il Daspo urbano?

Nel tentare di dare delle risposte a tali domande, abbiamo anzitutto verificato se i dati sugli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso alle aree urbane fossero o meno stati resi pubblici dal Ministro dell'Interno. La nostra attenzione si è, dunque, indirizzata verso i "Dossier del Viminale", pubblicati ogni anno il 15 di agosto e riassuntivi delle attività svolte. Tuttavia, in tali documenti gli unici dati forniti riguardano i Daspo sportivi¹¹⁹⁵.

Pertanto, si è reso necessario effettuare una serie di accessi civici generalizzati indirizzati

¹¹⁹⁵ In particolare: (i) nel "[Dossier Viminale 2018](#)", che ricomprende il periodo tra il 1 agosto 2017 ed il 31 luglio 2018, risultano in vigore 6.584 Daspo sportivi, di cui 6.349 in ambito calcistico; (ii) nel "[Dossier Viminale 2019](#)", che ricomprende il periodo tra il 1 agosto 2018 ed il 31 luglio 2019, risultano in vigore 6.803 Daspo sportivi, di cui 6.567 in ambito calcistico; (iii) nel "[Dossier Viminale 2020](#)", che ricomprende il periodo tra il 1 agosto 2019 ed il 31 luglio 2020, risultano in vigore 6.887 Daspo sportivi, di cui 4.898 in ambito calcistico. Dati disponibili sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, www.interno.gov.it (ultimo accesso 01/02/2021). Si noti come, in tali analisi, si tiene conto dei dati riguardanti i Daspo sportivi in vigore (non quelli applicati) nei singoli anni e, inoltre, il dato totale si riferisce ai Daspo emessi con riferimento a tutte le manifestazioni sportive, la specificazione riguarda i Daspo disposti -appunto- in ambito calcistico.

nei riguardi (i) del Ministero dell'Interno per conoscere i dati del Daspo urbano a livello nazionale e (ii) di alcune comuni (Milano, Genova, Roma, Napoli e Palermo), per conoscere tali dati a livello locale.

Si ricorda che lo strumento dell'accesso civico generalizzato è stato introdotto solo recentemente nel nostro ordinamento ed è volto a concretizzare quel "principio di trasparenza" che deve intendersi come "comprensibilità e conoscibilità dall'esterno dell'attività amministrativa, in particolare da parte dei cittadini; comprensibilità e conoscibilità finalizzate a realizzare l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa e a far comprendere le scelte rivolte alla cura dell'interesse generale"¹¹⁹⁶. Fino al 2016 gli strumenti che l'ordinamento metteva a disposizione per realizzare tale principio erano sostanzialmente due: l'accesso documentale e l'accesso civico semplice.

L'accesso documentale è previsto nel capo V (artt. 22-28) della legge n.241/1990 (legge sul "procedimento amministrativo"). In particolare, l'art.22 di tale normativa precisa che: (i) per "diritto di accesso" si debba intendere il diritto degli interessati di "prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi"; (ii) per "interessati" si debbano intendere "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"¹¹⁹⁷. Si noti come "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche

¹¹⁹⁶ Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p.124.

¹¹⁹⁷ Art.22, lettera a) e b) della legge n.241/1990. Si noti come, in dottrina, è stato evidenziato che "il carattere dell'attualità non è collegato all'interesse ad agire in giudizio ma direttamente alla richiesta di conoscere il documento e che deve riguardare personalmente l'interessato; [...] il carattere della concretezza impone che si tratti di un interesse effettivo e tangibile. [...]. In sostanza, occorre che il richiedente intenda poter supportare una situazione di cui è titolare, che l'ordinamento stima meritevole di tutela, con la conseguenza che <<non è sufficiente addurre il generico ed indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa>> (Cons. St., Sez. VI, 10 novembre 2015, n.5111) bensì è necessario che il richiedente dimostri che, in virtù del proficuo esercizio del diritto di accesso agli atti e/o documenti amministrativi, verrà inequivocabilmente a trovarsi titolare di <<poteri di natura procedimentale, volti in senso strumentale alla tutela di altri interessi giuridicamente rilevanti, che vengono a collidere o comunque ad intersecarsi con l'esercizio di pubbliche funzioni e che travalichino la dimensione processuale di diritti soggettivi o interessi legittimi, la cui azionabilità diretta prescinde dal preventivo esercizio del diritto di accesso, così come l'esercizio del secondo prescinde dalla prima>> (cfr., *ex multis*, TAR Lazio, Roma, Sez. II-bis, 31 marzo 2016 n.3941 [...]).", in Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, pp.128-129.

amministrazioni. Con ciò si intende che l'istituto dell'accesso ai documenti (contrariamente a ciò che avviene con la disciplina in tema di accesso civico [...]) non è preordinato a soddisfare l'interesse al buon andamento dell'attività amministrativa. Rispetto alla decisione dell'amministrazione la norma prevede che anche il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati e che, decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta"¹¹⁹⁸.

L'accesso civico "semplice" è stato, invece, introdotto nel nostro ordinamento con l'art.5 del decreto legislativo n.33/2013¹¹⁹⁹, "quale possibilità per i cittadini di chiedere alle amministrazioni di pubblicare le informazioni o i dati per i quali è previsto, dallo stesso decreto, un obbligo di pubblicazione nel caso in cui questo non risulti (dalle stesse) rispettato"¹²⁰⁰. La dottrina evidenzia come si tratti di una sorta di "diritto [di accesso] riflesso con riguardo agli obblighi di pubblicazione posti in capo alle amministrazioni rispetto al quale non residuano valutazione discrezionali nell'esame delle relative istanze, neanche sotto il profilo dell'opportunità"¹²⁰¹. Infatti, si sottolinea come l'elemento discriminante, ai fini conoscitivi, non sia quello soggettivo (ossia vantare o meno una posizione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento) ma quello oggettivo inerente al fatto che il dato rientri o meno tra quelli per cui è previsto l'obbligo di pubblicazione¹²⁰².

Tale quadro normativo relativo agli strumenti per l'attuazione del principio di trasparenza è stato innovato dall'art.6 del decreto legislativo n.97/2016¹²⁰³, adottato in attuazione alla delega contenuta nell'art.7, comma 1, lettera h) della legge n.124/2015 (c.d. "legge

¹¹⁹⁸ Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p. 129. Si noti come l'art. 24, comma 1, della legge n.241/1990 prevede le ipotesi di esclusione del diritto di accesso, tra cui compaiono: documenti coperti da segreto di Stato, gli atti dei procedimenti tributari, l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione. Per approfondire l'argomento si rimanda al contributo di Anna Corrado, in particolare, *ibidem*, pp.130-131.

¹¹⁹⁹ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

¹²⁰⁰ Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p.131.

¹²⁰¹ *Ibidem*

¹²⁰² *Ibidem*, p.132.

¹²⁰³ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n.97, "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, ai sensi dell'art.7 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

Madia”)¹²⁰⁴. Infatti, attraverso una modifica dell’art.5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013, si è introdotto l’accesso civico generalizzato, ispirato al sistema FOIA (l’acronimo sta per *Freedom of Information Act*, riferito alla legge sulla libertà di informazione adottata negli Stati Uniti il 4 luglio 1966)¹²⁰⁵. Dunque, attualmente, l’art.5 del decreto legislativo n.33/2013 disciplina, al primo comma, l’accesso civico “semplice”¹²⁰⁶ e, al secondo comma, l’accesso civico generalizzato¹²⁰⁷. Attraverso quest’ultimo, si “ampliano le possibilità di conoscere mediante l’accesso civico e cioè si passa dalla possibilità di attivare una tale procedura solo come rimedio alla mancata pubblicazione di dati, e quindi finalizzata a chiedere l’adempimento di obblighi di pubblicazione, a una configurazione del diritto all’informazione come regola generale dell’ordinamento, temperato solo da esigenze di riservatezza, di segretezza e di tutela di determinati interessi pubblici e privati che diventano l’eccezione alla stregua degli ordinamenti caratterizzati dal modello FOIA”¹²⁰⁸. La normativa prevede, inoltre, che il procedimento di accesso civico generalizzato debba concludersi con provvedimento espresso e motivato, nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell’istanza, con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati¹²⁰⁹. Dunque, diversamente

¹²⁰⁴ La legge 7 agosto 2015, n.124, “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, prevede all’art.7, rubricato “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”, una delega al Governo per l’emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi del decreto legislativo n.33/2013, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi. Tra questi all’art.7, comma 1, lettera h) si prevede l’emanazione di tali decreti legislativi: “fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall’ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.

¹²⁰⁵ Anna Corrado, “Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione”, contributo all’interno del testo “Principi e regole dell’azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020, p. 125.

¹²⁰⁶ L’art. 5, comma 1, del decreto legislativo n.33/2013 prevede che: “l’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.

¹²⁰⁷ L’art. 5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013, come modificato dall’art.6 del decreto legislativo n.97/2016 prevede che: “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’art.5 bis [del decreto legislativo n.33/2013]”.

¹²⁰⁸ Anna Corrado, “Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione”, contributo all’interno del testo “Principi e regole dell’azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020, pp.135-136.

¹²⁰⁹ Art.5, comma 6, del decreto legislativo n.33/2017, come modificato dall’art.6 del decreto legislativo n.97/2016.

dall'accesso documentale, non vi è un'ipotesi di silenzio-rigetto ed il rifiuto, differimento e limitazione all'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi ed ai limiti previsti dall'art.5 bis del decreto legislativo n.33/2013¹²¹⁰. Inoltre, in caso di rigetto, totale o parziale dell'istanza oppure di mancato rispetto dei termini per la risposta, l'interessato può rivolgersi al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), che decide con provvedimento motivato nel termine di 20 giorni¹²¹¹. Svolta tale fase amministrativa interna "se le ragioni del richiedente non risultano ancora soddisfatte le possibilità sono due: o invocare l'intervento del difensore civico, però solo in caso di atti delle regioni o degli enti locali, o intraprendere la strada giurisdizionale"¹²¹².

Se si sono effettuate tali digressioni sugli strumenti di attuazione del principio di trasparenza è per evidenziare due elementi. Il primo si sostanzia nel rimarcare come, solo tramite l'introduzione nel nostro ordinamento dell'accesso civico generalizzato, sia stato possibile effettuare, nel presente lavoro, la raccolta dei dati relativi al Daspo urbano, confermando come esso sia uno strumento essenziale per realizzare il "diritto del cittadino di informarsi, di reperire e di conoscere tutte le informazioni, dati e documenti che attengono a decisioni pubbliche"¹²¹³. Il secondo elemento riguarda il fatto che tale istituto, pur essendo di estrema importanza, soffra di alcuni limiti strutturali. In primo luogo, è interessante evidenziare le, pur ovvie, differenze con l'accesso documentale (articoli 22

¹²¹⁰ Ibidem.

¹²¹¹ Art.5, comma 7, del decreto legislativo n.33/2017, come modificato dall'art.6 del decreto legislativo n.97/2016.

¹²¹² Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p.139. A riguardo si noti come: (i) rispetto al *difensore civico*, l'art.5, comma 8, del decreto legislativo n.33/2017, come modificato dall'art.6 del decreto legislativo n.97/2016, prevede che "il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito"; (ii) rispetto alla *tutela giurisdizionale*, l'art.5, comma 7, del decreto legislativo n.33/2017, come modificato dall'art.6 del decreto legislativo n.97/2016, prevede nell'ultimo periodo che "avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104". Si ricorda che l'art.116 del Codice del processo amministrativo è rubricato "Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi" e, al comma 1, prevede che "contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato".

¹²¹³ Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p.125.

e ss. della legge 241/1990), in cui la titolarità di una posizione legittimante in capo al richiedente consente a questi di conoscere molto di più sulle scelte fatte dall'amministrazione e più in profondità, rispetto al soggetto che chiede l'accesso solo per ragioni di "trasparenza amministrativa"¹²¹⁴. Ciò implica anche che "nell'accesso generalizzato i limiti indicati dalla normativa resistono all'istanza del privato, al contrario dell'istanza di accesso documentale in cui i limiti posti dalla disciplina possono cedere il passo, contemperandosi, alla richiesta del privato"¹²¹⁵. In secondo luogo, a venire in rilievo sono proprio i limiti all'accesso civico generalizzato, previsti dall'art.5 bis del decreto legislativo n.33/2013 e riguardanti la tutela di specifici interessi pubblici (es. sicurezza e ordine pubblico) o privati (es. protezione dei dati personali)¹²¹⁶. Limiti che sono considerati da una parte della dottrina¹²¹⁷ ma anche dal Consiglio di Stato¹²¹⁸ troppo ampi e poco puntuali e che, dunque, rischiano di vanificare l'efficacia di tale istituto. A ciò si aggiunge il fatto che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, nel 2016, abbia specificato che l'istanza di accesso civico generalizzato possa essere rigettata se riguarda

¹²¹⁴ Ibidem, p.136.

¹²¹⁵ Ibidem

¹²¹⁶ L'art.5 bis del decreto legislativo n.33/2013 è stato introdotto dall'art.6, comma 2, del decreto legislativo n.97/2016. Tale art. 5 bis, rubricato "esclusione e limiti dell'accesso civico", prevede che: "l'accesso civico di cui all'art.5, comma 2 [del decreto legislativo n.33/2013], è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli *interessi pubblici* inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive (comma 1); L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti *interessi privati*: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali (comma 2); [...] Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (comma 3).

¹²¹⁷ Anna Corrado, "Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p. 141.

¹²¹⁸ Consiglio di Stato, "[Parere sul decreto legislativo n.97/2016](#)", 18 febbraio 2016, disponibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, www.camera.it (ultimo accesso: 01/02/2021). In particolare, il Consiglio di Stato evidenzia come: "le numerose e non sempre puntuali eccezioni previste, a tutela di interessi pubblici e privati, all'obbligo di *disclosure* dal nuovo articolo 5-bis, che vanno ad aggiungersi ai "casi di segreto di Stato" ed agli "altri divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge", seppur evidentemente contrassegnate da finalità compensative a fronte della potenziale ampiezza degli ambiti dell'accesso civico, possono ragionevolmente aumentare le perplessità circa la concreta efficacia del provvedimento in esame. In mancanza di criteri più dettagliati per la valutazione del pregiudizio che la pubblicazione potrebbe arrecare agli interessi tutelati, le amministrazioni, infatti, potrebbero essere indotte ad utilizzare la propria discrezionalità nella maniera più ampia, al fine di estendere gli ambiti non aperti alla trasparenza, e sicuramente la genericità di alcune previsioni, pur riferite a tematiche "sensibili" (come, a titolo di esempio, le "questioni militari" o le "relazioni internazionali") potrebbe essere motivo dell'insorgenza di ulteriore contenzioso", ibidem, punto 11.14.

un numero manifestamente irragionevole di documenti, comportando un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo sostanziale, il buon funzionamento e l'interesse al buon andamento dell'amministrazione¹²¹⁹. Proprio tale ragione è stata utilizzata dal comune di Napoli per rigettare la nostra istanza riguardante i dati relativi al Daspo urbano comminati in tale territorio¹²²⁰.

Per il resto, la maggior parte delle istanze di accesso civico effettuate sono state accolte ma non possiamo nascondere alcuni punti di criticità relativi in particolare al fatto che, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, non sembra che siano state predisposte delle tecniche che garantiscano l'uniformità nella raccolta dei dati, come ad esempio l'utilizzo di valori predefiniti. Inoltre, in alcuni casi, non stati ottenuti tutti i dati richiesti (es. è quasi sempre assente la motivazione del provvedimento) e mai risulta essere stata effettuata, o almeno rendicontata, la segnalazione ai servizi sociali per le fragilità colpite dal Daspo urbano. Insomma, l'analisi che segue vive dei limiti che riguardano i dati ottenuti e, a monte, le modalità di raccolta.

4.2.IL DASPO URBANO A LIVELLO NAZIONALE

4.2.1. DATI RICHIESTI ED OTTENUTI

Per comprendere la reale applicazione del Daspo urbano sul territorio nazionale sono stati effettuati due diversi accessi civici generalizzati rivolti al Ministero dell'Interno:

¹²¹⁹ Autorità Nazionale Anticorruzione, "[Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art.5, comma 2, del d.lgs. n.33/2013](#)", 28 dicembre 2016, p.9, disponibile sul sito dell'Autorità, www.anticorruzione.it (ultimo accesso: 01/02/2021).

¹²²⁰ L'istanza di accesso civico generalizzato riguardante i dati sul Daspo urbano applicati nel territorio di Napoli è stata presentata all'ufficio competente di tale comune, in data 16 ottobre 2019, e riguardava il periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 ed il 15 ottobre 2019. In data 18 ottobre 2019 l'ufficio responsabile dell'accesso civico generalizzato per il comune di Napoli inoltrava, mettendomi in copia, la richiesta all'indirizzo di posta elettronica certificata della polizia locale, invitando quest'ultima a "valutare l'accoglimento della stessa sia in relazione alla eventuale sussistenza di una mole di documenti tale da comportare un aggravio di lavoro che interferisca con il buon funzionamento del Servizio, sia nel caso in cui i dati richiesti arrechino un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificatamente indicati dalla normativa vigente (art.5 bis - comma 2 lettera a - D.Lgs.33/2013)". In data 29 ottobre 2019, il Dipartimento Sicurezza-Polizia locale di Napoli, attraverso una nota ufficiale, mi comunica il rigetto dell'istanza di accesso civico generalizzato in ragione "dell'enorme quantità di atti da verificare e trasmettere nonché degli innumerevoli soggetti contro-interessati" (PG 2019/870070).

- il primo in data 8 agosto 2019, relativo al periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017) e il 31 luglio 2019;
- il secondo in data 6 ottobre 2020, relativo al periodo compreso tra il 1° agosto 2019 ed il 30 settembre 2020.

In entrambi i casi, per facilitare la comprensione dell’istanza, è stato allegato un “*data model*”, elaborato su un file in formato *.xlsx*, in cui venivano puntualmente specificati i dati richiesti, in particolare con riferimento ad indicazioni riguardanti:

- l’ambito temporale (data del provvedimento);
- l’ambito geografico (comune e provincia in cui è stato applicato il Daspo urbano) e le aree urbane interessate dal provvedimento¹²²¹;
- l’organo accertato che ha emesso la misura;
- la tipologia di provvedimento emesso¹²²²;
- la motivazione del provvedimento¹²²³;
- la durata del provvedimento;
- l’applicazione di eventuali misure disposte dal questore, in aggiunta al Daspo urbano, nelle ipotesi di cui agli articoli 13, comma 3¹²²⁴ e 13 bis, comma 4, del decreto-legge n.14/2017;
- l’eventuale segnalazione ai servizi socio-sanitari in caso di applicazione dell’ordine di allontanamento a soggetti “vulnerabili”, ex art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017;

¹²²¹ In particolare, si è richiesto di specificare se il provvedimento riguardasse le seguenti aree: (i) ferrovie, aeroporti, porti o zone destinate al trasporto pubblico locale (ex art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017); (ii) scuole, università, musei, parchi archeologici, complessi monumentali, luoghi della cultura o comunque interessati da flussi turisti, presidi sanitari; aree interessate da fiere mercati e spettacoli pubblici (ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017, come modificato dal d.l. n.113/2018); (iii) scuole, università, locali pubblici, locali aperti al pubblico (ex art.13 del d.l. n.14/2017).

¹²²² In particolare si è richiesto di indicare: (i) casi di cui ordine di allontanamento (specificando se si trattasse delle ipotesi di cui all’art.9, commi 1, 2 o 3 del d.l. n.14/2017; (ii) casi di divieto di accesso (ex art.10, comma 2 e 3 del decreto), specificando se fossero stati destinatari di tali divieti anche soggetti minorenni e se vi fossero stati ipotesi di arresto in conseguenza dell’inosservanza di tali misure ; (iii) casi di c.d. Daspo “antispaccio” (ex art.13 del decreto), specificando i casi in cui la misura risulta essere stata applicata a soggetti minorenni; (iv) casi di c.d. Daspo “dai locali pubblici” (ex art.13 bis del decreto), specificando le ipotesi in cui la misura sia stata applicata ai minori e le eventuali ipotesi di arresto in conseguenza dell’inottemperanza al divieto.

¹²²³ In particolare, si è specificato che, con riferimento all’art.9, comma 2, ci si attendeva il fatto che la motivazione dovesse contenere le ipotesi ivi previste (ossia stato di ubriachezza; atti contrari alla pubblica decenza; attività di parcheggiatore abusivo; attività di venditore ambulante e, solo in seguito alle modifiche effettuate d.l.n.53/2019, attività di bagarinaggio);

¹²²⁴ In tal caso, si chiedeva di indicare se fossero state applicate le misure di cui alla lettera a), b) o c) del dell’art.13, comma 3, del d.l. n.14/2017, specificando se fossero state disposte in via alternativa o cumulativa.

- i dati anagrafici relativi ai soggetti colpiti (ossia: nazionalità, età e sesso) e l'indicazione del c.d. "codice soggetto"¹²²⁵, che consente di comprendere se il Daspo urbano sia stato applicato più volte nei riguardi della stessa persona.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno rispondeva alla prima istanza di accesso civico, in data 3 settembre 2019¹²²⁶ e, alla seconda istanza, in data 13 ottobre 2020¹²²⁷. In entrambi i casi, è stato condiviso un documento, in formato *.xlsx*, parzialmente corrispondente al *data model* da noi presentato e corredato da note tecniche, in cui si precisa che i dati inviati sono corrispondenti a quelli censiti nel Sistema d'Indagine (SDI)¹²²⁸. In particolare, le due tabelle ricevute dal Ministero contengono

¹²²⁵ Se abbiamo inserito, nelle nostre istanze di accesso civico generalizzato, la richiesta di indicare anche il "codice soggetto" è solo grazie alla presa visione dei documenti relativi ad un precedente accesso civico generalizzato sul Daspo urbano indirizzato al Ministero dell'Interno ed effettuato dal signor Andrea Giudiceandrea, il 9 gennaio 2018, cui è stata data risposta ufficiale dal Ministero in data 8 febbraio 2018 (MI-123-U-A-1-2-SD-2018-45). Il 21 febbraio 2018, il signor Giudiceandrea chiedeva chiarimenti in merito ai dati ricevuti, con specifico riferimento al significato del concetto di "codice soggetto"; il Ministero dell'Interno rispondeva, in data 6 marzo 2018 ((MI-123-U-A-1-2-SD-2018-78), specificando che con tale termine si indica "una stringa numerica che identifica in modo univoco un soggetto al suo primo censimento in banca dati e che rimane associato allo stesso soggetto per tutte le future comunicazioni che vengono inserite nel Sistema di Indagine a carico del medesimo; tale codice non permette di risalire all'identificazione del soggetto cui è stato associato". Tali documenti del Ministero dell'Interno mi sono stati gentilmente inviati dal signor Giudiceandrea ed il risultato del suo accesso civico generalizzato sul Daspo urbano, riferito al periodo del 2017, è disponibile in Andrea Giudiceandrea, ["Sicurezza delle città e decoro urbano: per un'analisi di alcuni dati forniti dal Ministero dell'Interno sui provvedimenti emessi ai sensi del Decreto Minniti \(d.l. n.14/2017\)"](#), 16 marzo 2018, disponibile sulla piattaforma "Accademia Europea", www.academia.edu (ultimo accesso: 01/02/2021).

¹²²⁶ Istanza di accesso civico generalizzato (ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013) rivolta al Ministero dell'Interno e presentata in data 8 agosto 2019, con risposta ricevuta in data 3 settembre 2019: MI-123-U-E-3-1-Q-2019-604 (AG-2019-15305).

¹²²⁷ Istanza di accesso civico generalizzato (ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013) rivolta al Ministero dell'Interno e presentata in data 6 ottobre 2020, con risposta ricevuta in data 13 ottobre 2020: MI-123-U-E-3-1-SDQ-2020-536 (AG-2019-15305).

¹²²⁸ In particolare, in entrambe le risposte agli accessi civici, i documenti contenenti i dati richiesti, sono state accompagnate da breve "note tecniche" redatte dal Ministero dell'Interno di identico contenuto (per entrambi gli accessi civici) ed in cui veniva precisato che: (i) le tipologie di provvedimenti sono stati prelevati da quelli censiti nel Sistema di Indagine (SDI); (ii) le colonne contenenti il valore "?" evidenziano che l'elemento richiesto non è censito dalla Banca Dati SDI; (iii) i campi relativi alla localizzazione (comune/provincia) si riferiscono alla località dell'ufficio che ha segnalato il provvedimento in quanto in Banca Dati SDI, per tali provvedimenti, non è censita la località; (iv) la data di nascita del soggetto contiene valori "00" poiché, per gli stranieri, nel Sistema di Indagine è consentito immettere tali dati qualora non conosciuti; (v) la cittadinanza ove non presente significa che non è stata inserita ed al suo posto è stata indicata la data di nascita. Si evidenzia come l'art.8 della legge n.121/1981 ha istituito il Centro Elaborazione Dati (CED) ai fini della raccolta, elaborazione, classificazione e conservazione negli archivi magnetici delle informazioni e dei dati in materia di tutela dell'ordine pubblico, sicurezza pubblica e prevenzione e repressione della criminalità. La catalogazione delle informazioni che pervengono al C.E.D. avviene mediante un "Sistema di Indagine" (SDI), che non prevede schedari ma si fonda sull'inserimento di c.d. "fatti sdi" [ossia il racconto di un evento che riporta la dinamica, il luogo di svolgimento, il soggetto coinvolto] e correlativi provvedimenti di "polin", ossia notizie di reato ad esso collegati, in Giovanni Tringali, ["Banche dati di polizia: sussiste il diritto alla privacy e all'oblio?"](#), 24 settembre 2014, disponibile sul sito del portale "Altalex", www.altalex.com. Come si evidenzierà nel prosieguo di tale lavoro, i dati censiti nel sistema SDI risentono sia della tecnica manuale di inserimento (senza la presenza del c.d. "menù a tendina") sia della selezione degli indicatori e dei campi d'indagine (es. manca la menzione della

identici campi di analisi, suddivisi nelle seguenti colonne:

- data del provvedimento;
- comune e provincia, con la specificazione nelle note tecniche che i campi relativi alla localizzazione (comune/provincia) si riferiscono alla località dell'ufficio che ha segnalato il provvedimento;
- organo accertatore o segnalante, suddiviso in polizia di stato; carabinieri; guardia di finanza; polizia penitenziaria; enti vari (corrispondente alla polizia locale/municipale)¹²²⁹;
- provvedimento emesso. In questo caso, cinque sono le tipologie di misure, previste dal d.l. n.14/2017, che risultano censite: (i) ordine di allontanamento (ex art.9, comma 1 del decreto); (ii) Daspo "semplice" (ex art.10, comma 2, del decreto); (iii) Daspo "antispac-cio" (ex art.13 del decreto); (iv) Daspo "dai locali pubblici" (ex art.13 bis del decreto); (v) casi di arresto o di reclusione derivanti dalla violazione dei divieti (ex artt.10, commi 2 e 3; 13 bis, comma 6);
- "reato provvedimento" e "reato fatto collegato". Il primo campo dovrebbe essere sempre presente quando l'applicazione della misura presuppone la commissione di un reato e risulta specificato solo nei casi di arresto o di reclusione derivanti dalla violazione dei divieti; il secondo indica l'eventuale commissione di reati che si aggiungono alla condotta che ha portato all'emanazione del provvedimento. In ogni caso, si tratta di due categorie controverse e di difficile interpretazione, che verranno meglio indagate nel prosieguo del lavoro;
- dati riguardanti i destinatari delle misure: codice soggetto; nazionalità; età e sesso.

Si specifica come tra le colonne presenti nei documenti del Ministero sono stati indicati anche i seguenti campi: (i) motivazione del provvedimento; (ii) misure, aggiuntive rispetto al Daspo urbano, eventualmente disposte dal questore (ex articoli 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017); (iii) aree urbane in cui hanno trovato applicazione le misure. Tali colonne sono interamente rimaste vuote, contenendo il valore "?", che -

"motivazione" del provvedimento), ciò inevitabilmente si ripercuote sulla qualità dei dati raccolti e, di conseguenza, sulla loro analisi da un punto di vista non meramente quantitativo ma qualitativo.

¹²²⁹ I documenti forniti dal Ministero dell'Interno sono identici in entrambe le risposte agli accessi civici, l'unica differenza risiede nel fatto che nel secondo caso (risposta del Ministero, datata 13 ottobre 2020) è stato ulteriormente specificato anche il singolo ufficio segnalante. Ad esempio, con riferimento: (i) alla polizia di stato è stato specificato se si trattasse dell'"ufficio misure di prevenzione", della "squadra mobile", di singoli commissariati dei comuni; (ii) ai carabinieri sono stati specificati i "nuclei" operativi delle diverse città; (iii) agli "enti vari" sono state specificate le diverse polizie locali.

come specificato nelle note tecniche- indica che l'elemento richiesto non è censito nel sistema di banca dati SDI.

Inoltre, con riferimento alla tipologia dei provvedimenti inclusi nei dati ricevuti, si segnala la mancata autonoma indicazione: (i) dei casi di ordine di allontanamento ex art.9, commi 2 e 3 del decreto; (ii) dei casi di c.d. Daspo "da recidiva" ex art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017. In realtà, come vedremo, tali misure sembrano – almeno in parte- doversi includere nel numero totale dei provvedimenti emessi, essendo probabile che le prime siano state inserite nei casi di cui all'art.9, comma 1 del decreto e le seconde nei casi di cui all'art.10, comma 2, del decreto (c.d. Daspo "semplice).

Si precisa come i dati richiesti e, dunque, ricevuti, non tengano conto delle successive riforme che il decreto-legge n.130/2020 ha effettuato con riferimento agli articoli 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017.

Fatte tali premesse, si procederà di seguito ad analizzare: (i) le tipologie di provvedimenti applicati; (ii) i soggetti colpiti e i loro dati anagrafici; (iii) l'andamento temporale e la localizzazione geografica delle misure emesse.

4.2.2. LE TIPOLOGIE DI PROVVEDIMENTI

I dati ricevuti dal Ministero dell'Interno in risposta ai due accessi civici saranno oggetto di un'analisi congiunta. Di conseguenza il periodo preso in considerazione per tale indagine è compreso tra il 20 febbraio 2017 (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017) ed il 30 settembre 2020. Si tratta di 1.318 giorni in cui sono stati emessi 21.679 ordini di allontanamento e divieti di accesso, per una media di 16,4 provvedimenti al giorno, suddivisi nelle seguenti tipologie:

Provvedimento	Numerosità	Percentuale
Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	19.062	87,93%
Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	2.496	11,51%
Daspo "antispaccio" (art.13 del d.l. n.14/2017)	100	0,46%

Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	19	0,09%
Sanzioni penali per violazione dei divieti di accesso (artt. 10 c.1 e 2; 13 bis, c.6, del d.l. n.14/2017)	2	0,01%
Totale complessivo	21.679	100,00%

Tabella 6 - Numerosità delle diverse tipologie di provvedimento

4.2.2.1. L'ordine di allontanamento (artt.9 e 10, c.1)

L'87,93% delle misure applicate riguarda l'ordine di allontanamento, della durata di 48h, disposto dall'organo accertatore in caso di violazione dei divieti di stationamento o di occupazione previsti dalla normativa vigente, a tutela delle aree interne e delle pertinenze delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano (ex articoli 9, comma 1 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017). Abbiamo già avuto modo di evidenziare¹²³⁰, come l'art.9, comma 1, del decreto preveda che l'ordine di allontanamento possa essere disposto solo quando il soggetto attui delle condotte che "impediscono" (non semplicemente "limitino") l'accesso e la fruizione delle predette strutture. Pertanto, la stessa dottrina aveva sottolineato che "attenendosi, come è giusto che sia, ad un'interpretazione letterale della norma, il fatto stigmatizzato dal primo comma [dell'art.9] assai raramente potrà dirsi integrato, poiché la condotta deve spingersi fino al punto di impedire – e non semplicemente rendere meno godibile - l'accessibilità o fruizione di infrastrutture. La conseguenza è che dell'innovativo ordine di allontanamento dovrebbero finire per esser destinatarie pressoché esclusivamente le condotte di cui si occupa il secondo comma dell'art. 9"¹²³¹. Per tale motivo, tale consistente numero di ordini di allontanamento con esclusivo riferimento alle condotte di cui all'art.9, comma 1, desta non poche perplessità. A riguardo, per spiegare tale dato, possiamo ipotizzare due alternativi scenari: l'uno

¹²³⁰ Si rimanda a quanto osservato nel paragrafo 3.1, Capitolo 3 del presente lavoro, in cui analizzando l'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 si è evidenziato come l'originaria formulazione prevedeva che l'ordine di allontanamento potesse essere disposto nei riguardi di coloro che "limitavano" la libera accessibilità e la fruizione delle infrastrutture. Tuttavia, in seguito all'approvazione di un emendamento in sede di conversione del decreto, si è sostituito il termine "limitano", con quello "impediscono", proprio per garantire una maggiore precisione del precetto.

¹²³¹ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, "[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](https://www.dirittopenaleuomo.org/)", in "Diritto Penale Contemporaneo", rivista, n.4/2017, p.240, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

relativo alla prassi applicativa; l'altro riguardante le modalità di raccolta dati. Infatti, potremmo supporre che:

- o vi sia stata un'applicazione della disposizione da parte degli organi accertatori non corrispondente al tenore letterale dell'art.9, comma 1, disponendo -di conseguenza- l'ordine di allontanamento anche nei casi in cui il soggetto andava semplicemente a rendere meno godibile la fruizione di tali infrastrutture;
- o, per contro, potremmo imputare tale percentuale esclusivamente ad un problema metodologico di raccolta e, a monte, di inserimento dei dati da parte degli operatori delle forze dell'ordine, che potrebbero aver incluso nella casistica dell'art.9, comma 1, anche le diverse condotte di cui all'art.9, comma 2¹²³² e comma 3¹²³³.

Il secondo scenario prospettato risulta essere sicuramente più confortante del primo, perché evidenzia problemi tecnici di raccolta dei dati e non giuridici/di prassi applicativa. Infatti, questi ultimi risulterebbero molto più gravi in considerazione del fatto che finirebbero per colpire condotte che non potrebbero essere stigmatizzate in base alla normativa vigente, con una importante violazione dei diritti dei soggetti colpiti. Si ricordi, a riguardo, la già citata sentenza del Tar Lombardia n.2360/2019¹²³⁴ in cui si è annullato l'ordine di allontanamento disposto dalla polizia locale del Comune di Pavia nei confronti di un mendicante, per genericità delle motivazioni poste alla base della misura che, non evidenziando le concrete modalità con cui la condotta del soggetto avrebbe potuto impedire la fruizione o l'accesso alle aree urbane, non potevano ritenersi confermi a quanto previsto dall'art.3 della legge n.241/1990 ed all'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017. Non è dato sapere quanti, tra questi 19.062 ordini di allontanamento ex art.9, comma 1, possano ipoteticamente non aver rispettato i limiti previsti per la loro

¹²³² Ricordiamo che l'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017 (come modificato dal d.l. n.52/2019) prevede che l'ordine di allontanamento sia disposto anche nei riguardi di chi, nelle medesime aree di cui al primo comma del medesimo articolo (ossia, infrastrutture fisse e mobili ivi indicate) sia trovato in stato di ubriachezza; compia atti contrari alla pubblica decenza; eserciti il commercio abusivo, eserciti attività di parcheggiatore abusivo; compia attività di bagarinaggio.

¹²³³ Ricordiamo che l'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 (come modificato dal d.l. n.113/2018) prevede che i regolamenti di polizia urbana possano individuare aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.

¹²³⁴ Tar Milano (Lombardia), sez. I, sentenza n.2360/2019, decisione del 6 novembre 2019, deposito dell'11 novembre 2019, disponibile sul sito "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso: 01/02/2021). Tale sentenza è stata analizzata nel paragrafo 3.1 del Capitolo 3 del presente lavoro.

emanazione. Infatti, la mancata indicazione, nei dati ricevuti dal Ministero, della “motivazione” dei provvedimenti, preclude tale tipo di analisi.

In ogni caso, si noti come vi sono alcuni elementi a favore della seconda ipotesi da noi prospettata ossia che, in realtà, nella casistica degli ordini di allontanamento ex art.9, comma 1, risultino inclusi anche i casi di cui all’art.9, commi 2 e 3, del decreto. In primo luogo, analizzando i casi censiti di c.d. Daspo “semplice” ex art.10, comma 2 (derivanti dalla reiterazione delle condotte che hanno portato all’emanazione dell’ordine di allontanamento) si fa spesso riferimento, nell’apposito campo relativo al “reato fatto collegato”, alle casistiche di cui all’art.9, comma 2, del decreto (ossia: ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, commercio abusivo, attività di parcheggiatore abusivo). Ciò potrebbe far ipotizzare che il precedente ordine di allontanamento riguardasse proprio tali fattispecie. In secondo luogo, con riferimento ai casi di cui all’art.9, comma 3, gli uffici legislativi della polizia locale di Roma Capitale da noi interrogati proprio su tale aspetto¹²³⁵, ci hanno confermato che gli ordini di allontanamento disposti in violazione del regolamento di polizia urbana vengono inseriti nel Sistema d’Indagine (SDI) a seguito di inoltro da parte del Corpo di polizia locale al Commissariato di Pubblica Sicurezza territorialmente competente. In effetti, il Ministero dell’Interno, davanti alle nostre richieste di chiarimento su tale ambito, ha ulteriormente specificato che le forze di polizia locali non abbiano accesso diretto allo SDI e non possano inserire personalmente i dati relativi agli ordini di allontanamento in tale Sistema d’Indagine. Le polizie municipali possono solo comunicare tali dati alle forze di pubblica sicurezza presenti sul territorio e saranno queste ultime ad operare il censimento nello SDI. Di conseguenza si configurano due problemi, evidenziati dallo stesso Ministero: (i) il fatto che le polizie municipali abbiano delle proprie banche dati locali comporta che le stesse non possano sapere se nei riguardi di un soggetto sia stato disposto un ordine di allontanamento o di un divieto di accesso in un’altra città; (ii) se le forze di polizia locali non comunicano tali dati al

¹²³⁵ In data 17 dicembre 2020, è stata da noi effettuato un accesso civico generalizzato indirizzato nei riguardi di Roma Capitale per conoscere i dati relativi agli ordini di allontanamento e ai divieti di accesso disposti su tale territorio, nel periodo compreso tra ottobre 2019 e dicembre 2020. A tale accesso civico, l’ufficio studi legislativi della polizia locale di Roma rispondeva in data 1° febbraio 2021 con l’inoltro dei dati richiesti. In data 2 febbraio 2021 chiedevamo a tale ufficio, sempre via mail, se gli ordini di allontanamento disposti in violazione del regolamento di polizia urbana di Roma Capitale (quindi, ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017) siano inseriti nel Sistema d’Indagine (SDI) o siano raccolti su diverse banche dati locali. A tale richiesta di chiarimento, l’ufficio studi legislativi rispondeva, sempre in data 2 febbraio 2021, in tal modo: “le confermiamo che gli ordini di allontanamento vengono inseriti nel Sistema di indagine (SDI), a seguito di inoltro da parte del Corpo al Commissariato di PS territorialmente competente”.

Commissariato di Pubblica Sicurezza territorialmente competente, essi non risulteranno censiti nel Sistema d'Indagine¹²³⁶. Quest'ultimo aspetto spiega il motivo per cui, nei dati ricevuti dal Comune di Roma, il numero di provvedimenti emessi in base alla violazione del regolamento di polizia urbana non sembra trovare corrispondenza nei dati complessivi censiti nel sistema SDI per tale città¹²³⁷.

In ogni caso gli elementi suddetti ci portano a propendere, comunque, per la seconda tesi da noi ipotizzata: ossia che nei 19.062 ordini di allontanamento disposti tra il 20 febbraio 2017 ed il 30 settembre 2020 siano comprese le fattispecie previste, oltre che dal comma 1, quantomeno anche dal comma 2 dell'art.9 del d.l. n.14/2017. Mentre, per i motivi sopramenzionati, vi è incertezza sulla possibilità di includere le fattispecie di cui all'art.9, comma 3, del decreto.

Detto ciò, non possiamo non constatare come la qualità dei dati ricevuti dal Ministero dell'Interno non sia sicuramente ottimale. La mancanza di valori predefiniti (c.d. "menu a tendina") nella raccolta dei dati nel Sistema d'Indagine (SDI) si ripercuote anche sull'affidabilità dei dati medesimi. La compilazione manuale lascia margini di errore, che risultano abbastanza evidenti con riferimento ai dati ricevuti sugli ordini di allontanamento ma che appaiono macroscopici con riferimento a quelli riguardanti il c.d. Daspo "semplice".

4.2.2.2. Il daspo "semplice" e "da recidiva" (art.10, c.2 e 3)

Il divieto di accesso ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 riguarda l'11,51% delle misure totali, essendo stati emanati nel periodo di riferimento 2.496 provvedimenti di tale tipologia. Si ricorda che il c.d. Daspo "semplice" è previsto dall'art.10, comma 2, che - come modificato dal d.l. n.113/2018- dispone che "nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2 il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso a una o più delle aree di cui all'art.9, espressamente specificate nel provvedimento"¹²³⁸. Possiamo evidenziare che il ridotto

¹²³⁶ In data 5 febbraio 2021 veniva inviata, tramite mail, al Ministero dell'Interno una richiesta di chiarimento rispetto al funzionamento del Sistema d'Indagine (SDI). In data 10 febbraio 2021 sono stata contattata telefonicamente dai funzionari del Ministero che mi hanno fornito le suddette indicazioni.

¹²³⁷ Tale aspetto verrà analizzato nel paragrafo 4.3.3. del presente capitolo.

¹²³⁸ Si ricorda che vertendo in materia di illeciti amministrativi, per comprendere cosa si debba intendere per "reiterazione delle condotte" bisogna fare riferimento all'art. 8 bis della legge n.689/1981 [Art. 8 bis "Reiterazione delle violazioni", della legge n.689/1981 "Modifiche al sistema penale", introdotto

numero di provvedimenti di questa tipologia sia indice del fallimento di tale strumento, utilizzato molto meno rispetto all'ordine di allontanamento. Ciò, si badi bene, non perché non vi siano, nei dati ricevuti dal Ministero, ipotesi in cui il medesimo soggetto abbia reiterato più volte le condotte di cui all'art.9, comma 1 e 2 del decreto ma perché, nonostante la presenza di tali reiterazioni, il questore non sembra aver disposto il divieto di accesso, probabilmente ritenendo che la condotta in questione non potesse rappresentare un "pericolo per la sicurezza". Emblematico è il caso, riportato nei dati del Ministero, di un uomo del Bangladesh quarantenne che ha ricevuto ben 187 ordini di allontanamento. Tale soggetto, pur essendo destinatario di tale elevatissimo numero di provvedimenti, non ha mai ricevuto un Daspo "semplice". Dunque, possiamo ipotizzare che la mancata applicazione del divieto di accesso derivi dal fatto che la condotta posta in essere non sia stata ritenuta "pericolosa" per la sicurezza, avendo -ad esempio- il soggetto esercitato attività di commercio abusivo. Tale ultimo aspetto non può, purtroppo, essere indagato, non essendo presente -come già evidenziato- la motivazione che ha portato all'applicazione dell'ordine di allontanamento. Tuttavia, il caso appena esaminato non è una rarità, anzi moltissime sono le ipotesi di medesimi soggetti che, pur avendo ricevuto numerosi ordini di allontanamento, non sono mai stati destinatari di divieti di accesso. Tutti casi che saranno indagati nel prosieguo di tale lavoro.

In questa sede, ci vogliamo soffermare su un ulteriore elemento riguardante il c.d. Daspo semplice ex art.10, comma 2, ossia la sua durata. Infatti, dall'analisi dei dati del Ministero emerge quanto segue:

Durata	Nr. di provvedimenti	Percentuale
48 h	416	16,67%
72 h	240	9,62%
2 mesi	45	1,80%

dall'art.94 del decreto legislativo n.507/1999]. In base a tale disposizione la condizione della reiterazione ricorre quando, nell'arco di cinque anni dalla violazione del divieto di stanziamento, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commetta una violazione della medesima indole. Rispetto a ciò, il legislatore che si considerano della stessa indole sia le violazioni della medesima disposizione (cioè l'art.9 commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017) sia quelle di altre norme che, per le modalità della condotta, presentano omogeneità sostanziale o caratteri fondamentali comuni, in Circolare del Ministero dell'Interno, ["Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n.14, convertito, con modificazione, dalla legge 18 aprile 2017, n.48"](#), 18 luglio 2017, p.4, disponibile sul sito dell'Anci, <http://www.anci.it>

3 mesi	55	2,20%
6 mesi	394	15,79%
12 mesi	308	12,34%
2 anni	33	1,32%
Non in-	772	30,93%
Altro	233	9,33%
Totale	2.496	100,00%

Tabella 7 - Numero provvedimenti c.d. "Daspo semplice" suddivisi per durata

Oltre ai casi in cui la durata del divieto di accesso ex art.10, comma 2, non è specificata (che costituiscono il 30,93% dei casi), risulta subito evidente che la maggior parte dei c.d. Daspo "semplici" abbiano avuto una durata di sole 48h (nel 16,67% dei casi). È vero che l'art.10, comma 2, non prevede una durata minima del divieto, specificando solo la durata massima che, dopo le modifiche apportate dal d.l. n.113/2018, è giunta fino ad 1 anno. Tuttavia, il fatto che un divieto di accesso disposto dal questore, previa valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica, abbia la medesima durata (48h) dell'ordine di allontanamento, desta non poche perplessità e fa sorgere dei dubbi sulla corretta raccolta dei dati. Dubbi che sono alimentati dal fatto che, analizzando il campo relativo al "fatto reato collegato", specificato in concomitanza di tali divieti di accesso di 48h, in soli 106 casi, emerge un dato significativo ossia: 44 risultano collegati allo svolgimento di attività di parcheggiatore abusivo (art.7, comma 15 bis, del Codice della Strada); 22 risultano collegati all'essere stato trovato il soggetto in stato di ubriachezza (art.688, comma 1 e 2, c.p.); 8 riguardano il fatto che il soggetto abbia compiuto atti contrari alla pubblica decenza (art.726 c.p.). Si tratta, cioè, di ipotesi rientranti nell'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017 ed inerenti a condotte che possono portare all'applicazione dell'ordine di allontanamento. Dunque, il dubbio che si pone è se, stante sempre la mancanza di valori predefiniti, i singoli operatori di polizia non abbiano commesso degli errori nell'inserimento di tali dati nel Sistema d'Indagine (SDI), censendo come Daspo semplici di 48h, ciò che -in realtà- erano degli ordini di allontanamento ex art.9, comma 2. La presenza di errori nella raccolta dei dati è avvalorata dal fatto che, nei dati del Ministero, si menziona un provvedimento di divieto di accesso ex art.10, comma 2, emesso a Verona, in data 18 luglio 2018, della durata di 5 anni. Tuttavia, come sappiamo, l'unica ipotesi in cui il divieto di accesso può giungere ad avere una durata quinquennale è quella prevista nell'art.13 del d.l. n.14/2017 ossia il c.d. Daspo "antispaccio". Dunque, delle due l'una: o vi è stato un errore nell'inserimento della durata della misura o vi è stato un errore nel

censimento del tipo di provvedimento emanato. In ogni caso, ciò che è certo è la non corretta catalogazione delle misure.

Data la poca affidabilità dei dati del Ministero, abbiamo voluto effettuare una controprova sui divieti di accesso ex art.10, comma 2, che hanno avuto una durata di 6 mesi (ossia il 15,79%) e di 1 anno (ossia il 12,34%). Infatti, se tali dati fossero stati inseriti correttamente avremmo dovuto avere nel passaggio tra il 2018 ed il 2019 un aumento dei casi in cui il divieto ha una durata di 1 anno ed una diminuzione di quelli aventi una durata di 6 mesi. Ciò in considerazione del fatto che il d.l. n.113/2018, modificando l'art.10, commi 2, del d.l. n.14/2017, ha comportato che la durata del c.d. Daspo "semplice" giungesse fino a 1 anno (in luogo dei precedenti 6 mesi). Dunque, analizzando l'andamento dei divieti di accesso rispetto alla loro durata emerge quanto segue:

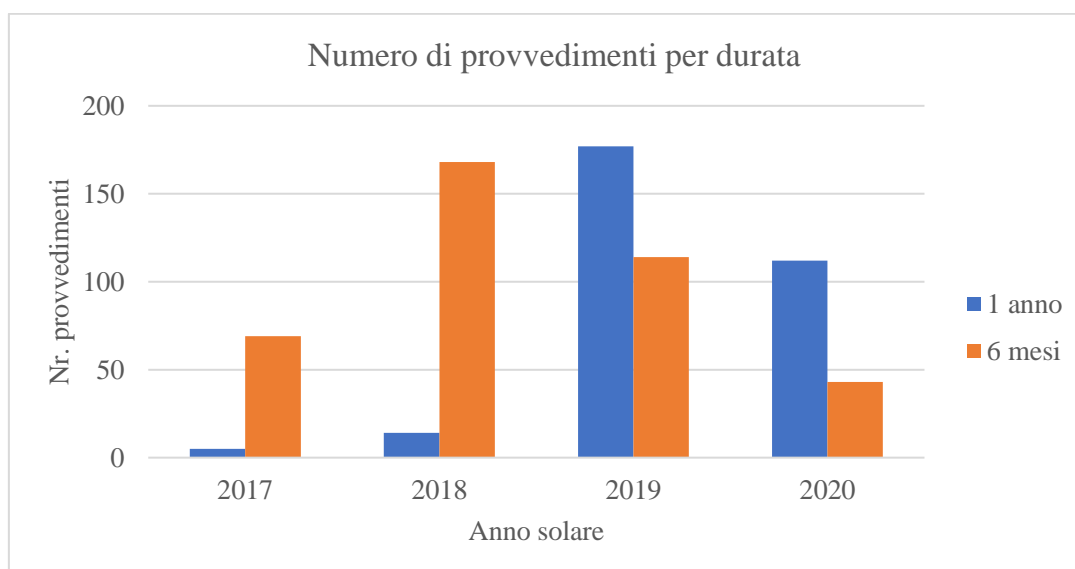


Figura 6 - Durata del c.d. "Daspo semplice" nel corso degli anni

Come possiamo vedere fino al 2018, il numero di divieti di accesso della durata di 6 mesi erano la maggioranza rispetto a quelli di 1 anno, proprio perché l'art.10, comma 2, prevedeva come massimo della durata tale arco temporale. Peraltro, fino ad ottobre 2018 emergono 12 divieti di accesso della durata di 1 anno. Ciò porta a ritenere che siano stati inclusi nella casistica dell'art.10, comma 2, anche i c.d. Daspo da "recidiva" ex art.10, comma 3, del decreto¹²³⁹.

¹²³⁹ Infatti, fino ad ottobre 2018, l'unica tipologia di divieto di accesso ex art.10 del d.l. n.14/2017 che poteva arrivare ad avere una durata maggiore a 6 mesi era quella prevista dal comma 3 di tale articolo. A riguardo si ricorda che l'art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo "da recidiva") nella sua

Detto ciò, il rapporto si inverte nel 2019, proprio in considerazione dell'allungamento della durata dei divieti prevista dal d.l. n.113 dell'ottobre 2018.

Da ciò possiamo trarre due conclusioni: la prima è che, diversamente dai divieti di accesso della durata di 48h, quelli della durata di 6 mesi e 1 anno potrebbero essere stati correttamente inseriti in banca dati. Tuttavia, ancora una volta il censimento risulta imperfetto, essendo stati evidentemente inclusi nella casistica dell'art.10, comma 2 (c.d. Daspo "semplice") anche le ipotesi di cui all'art.10, comma 3 (c.d. Daspo "da recidiva"), che meritavano una distinta catalogazione.

Infine, rimane da indagare il famoso campo del "reato fatto collegato". Quest'ultimo assume particolare rilievo con riferimento ai dati riguardanti il divieto di accesso ex art.10, comma 2, del decreto. In particolare, su 2496 c.d. Daspo "semplici" (ma potremmo dire anche "da recidiva") disposti nel periodo in analisi, solo 231 indicano il suddetto "reato fatto collegato". Laddove esso non sia indicato non significa che non sia presente ma semplicemente che l'operatore non l'ha inserito in banca dati.

Detto ciò, sia pur di limitato numero, l'analisi di questi 231 casi di "fatto reato collegato" al divieto di accesso risultano significativi. Infatti, emerge come:

"Reato fatto collegato" in relazione all'art.10, comma 2	Conteggio del numero dei provvedimenti.
a) Parcheggiatori abusivi (art.7, c.15 bis C.S.)	76 di cui:
	-25 casi: art.7, c.15 bis, p.1;
	-20 casi: art.7, c. 15 bis, p.2;
	-altri: non specificati
b) Ubriachezza (art.688 c.p.)	69 di cui:
	-68 casi: art.688, com.1;
	-1 caso: art.688, com.2.
c) Occupazione indebita di spazi sottoposti a divieti di stazionamento (ex art.9 del d.l. n.14/2017)	11

formulazione originaria, prevedeva che qualora le condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2, del decreto fossero state commesse da soggetti condannati, con sentenza anche solo confermata in grado di appello, negli ultimi cinque anni, per reati contro la persona o il patrimonio, la durata del divieto di accesso doveva essere compresa tra i 6 mesi ed i 2 anni. Tale art.10, comma 3 del d.l. n.14/2017 è stato modificato dal d.l. n.113/2018 che ha portato la durata minima del c.d. Daspo "da recidiva" a 1 anno (in luogo dei precedenti 6 mesi), lasciando inalterata la durata massima.

d) Divieto di accesso nelle aree di cui agli articoli 9, commi 1 e 2, d.l. n.14/2017, articolo 10, comma 2	10
e) Reiterazione delle condotte di cui agli articoli 9, commi 1 e 2, d.l. n.14/2017, articolo 10, comma 2	10
f) Atti contrari alla pubblica decenza	10
g) Stupefacenti (art.73 d.p.r. 309/'90)	10
h) Violazione degli ordini di allontanamento (art.9, comma 1 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017)	8
i) Reiterazione delle condotte di cui agli articoli 9, commi 1 e 2, d.l. n.14/2017, articolo 10, comma 3	5
j) Violazione di disposizione dei regolamenti municipali/provinciali (ex art.7 bis T.U. enti locali)	3
k) Resistenza a pubblico ufficiale	3
l) Rissa	3
m) Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità	2
n) Sanzioni per esercizio di commercio non autorizzato su aree pubbliche	2
o) Esercizio abusivo di mestieri girovaghi (ex art.669, comma 1, c.p.)	1
p) Atti osceni, (ex art.527, c.1, c.p.)	1
q) Covid 19-art.4, comma 5, del d.l. n.19/2020-reiterazione delle condotte indicate nell'art.1, comma 2.	1
r) Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art.10 bis T.U. immigrazione)	1
s) Immigrazione clandestina, per violazione dell'ordine del questore già sanzionato	1

t) Esercizio molesto dell'accattonaggio (ex art.669 bis del c.p.)	1
u) Interruzione di un ufficio/servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (ex art.340 c.p.)	1
v) Porto di armi o oggetti atti ad offendere (ex legge n.110/1975)	1
w) Molestia o disturbo alle persone (ex art.660 c.p.)	1
TOTALE	231

Tabella 8 - Tipologie e conteggio di "reato fatto collegato" al c.d. "Daspo semplice"

Se si sono volute specificare tutte le diverse tipologie di “reato fatto collegato” poste in relazione a tale tipologia di divieto di accesso è per evidenziare alcuni elementi. Anzitutto, tale campo è sicuramente controverso, raggruppando fattispecie evidentemente eterogenee ossia: (i) fatti puniti con mere sanzioni amministrative (si veda il caso dell’ubriachezza ex art.688, comma 1, c.p. o, anche il caso del commercio non autorizzato ex art. l’art. 29 del d.lgs. n.114/1998), che dunque non sostanziano un “reato” collegato al fatto; (ii) condotte che, in realtà, evidenziano esclusivamente la motivazione del divieto di accesso (es. il riferimento alla reiterazione delle condotte di cui all’art.9, commi 1 e 2 del d.l. n.14/2017); (iii) in alcuni casi, veri e propri reati che dovrebbero essere considerati ulteriori rispetto alla condotta che ha portato al Daspo urbano (es. rissa o resistenza a pubblico ufficiale). In secondo luogo, la mancata previsione di valori prestabiliti (c.d. “menu a tendina”) ha comportato che gli operatori che hanno effettuato il censimento siano andati ad indicare -in alcuni casi- situazioni identiche con diverse formulazioni: ciò sicuramente non facilita una lettura dei dati medesimi. In ogni caso, dall’analisi delle casistiche riguardanti il “reato fatto collegato” al Daspo urbano ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, emerge quanto segue:

- in alcuni casi, viene palesata la motivazione che ha portato all’emanazione del divieto di accesso ossia quando si fa riferimento ai parcheggiatori abusivi (lettera a), allo stato di ubriachezza (lettera b) agli atti contrari alla pubblica decenza (lettera f); all’esercizio di commercio non autorizzato (lettera n). In tali casi, fermi i dubbi palesati con riferimento

al Daspo di 48h¹²⁴⁰, si può ipotizzare che il divieto di accesso sia scaturito dalla reiterazione delle condotte di cui all'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017. Stessa cosa può dirsi riguardo all'ipotesi in cui si è menzionato come "reato fatto collegato", "l'occupazione indebita di spazi sottoposti a divieto di stazionamento" (lettera c). In tali casi il Daspo "semplice" sembra essere derivato dalla reiterazione delle condotte di cui all'art.9, comma 1, del decreto;

- in altri casi si sono utilizzate formule diverse per evidenziare che il Daspo "semplice" fosse derivato dalla reiterazione delle condotte di cui all'art.9, senza operare una distinzione tra primo e secondo comma di tale articolo (lettere d; e);
- in altre ipotesi, la specificazione nel "reato fatto collegato" ci permette di confermare l'ipotesi da noi formulata che nelle casistiche di cui all'art.10, comma 2, siano state fatte rientrare anche quelle riguardanti l'applicazione del c.d. Daspo "da recidiva" (ci riferiamo alla lettera i, in cui si evidenzia che si è applicato il divieto di accesso di cui all'art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017).

Inoltre nel campo "reato fatto collegato" sono presenti delle tipologie di reati che possono essersi verificate in aggiunta alla condotta che ha portato al divieto di accesso, in particolare ci riferiamo alle ipotesi di traffico e produzione di sostanze stupefacenti (lettera g); resistenza a pubblico ufficiale (lettera k); rissa (lettera l); atti osceni (lettera p); interruzione di pubblico servizio (lettera u); porto di armi o oggetti atti ad offendere (lettera v); molestie o disturbo alle persone (lettera w); ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (lettera r).

Diversamente, non risultano di semplice lettura le altre casistiche previste nel "reato fatto collegato" con riferimento alla condotta che ha portato al divieto di accesso. In particolare, la violazione di disposizione dei regolamenti municipali/provinciali ex art.7 bis T.U. degli Enti Locali¹²⁴¹ è stata indicata per tre volte come "reato fatto collegato" (lettera j) ed in tutti i casi tale segnalazione è avvenuto ad opera dei carabinieri di Grottaminarda (AV), con riguardo all'applicazione di un Daspo urbano per 48h. In questo

¹²⁴⁰ Si veda quanto detto nel presente paragrafo.

¹²⁴¹ L'art.7 bis (rubricato "Sanzioni amministrative") del decreto legislativo n.267/2000 prevede che: "salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro (comma 1). La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari (comma 1 bis). L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (comma 2)".

caso, posto che la violazione delle disposizioni di tali regolamenti è punita in base al richiamato articolo del Testo Unico degli enti locali con una sanzione amministrativa fino a 500 euro (dunque non si tratta di un “reato”), sorge il dubbio che vi sia stato, ancora una volta, un errore nel censimento: ossia che, in realtà, la fattispecie prevista nel “fatto reato collegato” indichi la condotta che ha portato all’applicazione della misura, che tuttavia dovrebbe essere non il divieto di accesso bensì l’ordinamento di allontanamento ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 (derivante dalla violazione dei regolamenti di polizia urbana). Oppure, si potrebbe ipotizzare che la condotta che ha portato all’applicazione del Daspo “semplice” abbia anche violato una diversa disposizione dei regolamenti municipale o provinciali, con conseguente applicazione della sanzione prevista dal T.U. degli Enti Locali per tale inottemperanza. Tuttavia, la mancanza della motivazione di tali provvedimenti non ci permette di dare soluzione a tale questione.

Altrettanto problematica è la fattispecie di “reato fatto collegato” riguardante l’“inosservanza dei provvedimenti dell’autorità” (lettera m), indicati per due volte e, in entrambi casi, riguardanti un divieto di accesso inserito in banca dati dalle forze dell’ordine di Palermo. Infatti, sarebbe del tutto errato il riferimento al reato contravvenzionale di cui all’art.650 c.p. (“Inosservanza dei provvedimenti dell’autorità”)¹²⁴² se esso è stato posto in relazione alle violazioni dell’ordine di allontanamento da parte di tali soggetti che ha, poi, portato all’applicazione del Daspo “semplice”. Come già evidenziato¹²⁴³, l’art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 prevede espressamente che la violazione dell’ordine di allontanamento comporti per il soggetto una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio di quella base ex art.9, comma 1, del decreto. Proprio l’espressa previsione di una sanzione pecuniaria in tali casi dovrebbe portare ad escludere l’applicabilità dell’art.650 del codice penale. Infatti, stante il principio di specialità, la configurabilità del reato contravvenzionale previsto da tale disposizione è esclusa ogni qualvolta l’inosservanza di un determinato provvedimento sia oggetto di una specifica ed autonoma sanzione prevista dalla normativa, come di recente

¹²⁴²Art.650 c.p., rubricato “Inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità”, prevede che: “chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall’autorità per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica o d’ordine pubblico o d’igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a euro 206”.

¹²⁴³ Si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 3.1. del Capitolo 3 del presente lavoro.

confermato anche dalla giurisprudenza¹²⁴⁴.

Infine, sicuramente degna di nota è l'ipotesi di "reato fatto collegato" inerente a d.l. n.19/2020, rubricato "misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" e menzionata dalla polizia di stato di Agrigento con riferimento ad un divieto di accesso della durata di un anno disposto nei riguardi di un cittadino italiano, nel maggio 2020 (lettera q). In tale caso, oltre al Daspo urbano, è stata eccepita anche la violazione delle norme "anti-assembramenti" previste dall'art.1, comma 2, del d.l. n.19/2020, con conseguente applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria ex art.4, comma 1, di tale decreto (da 400 a 1.000 euro), peraltro raddoppiata essendosi verificata la reiterazione delle condotte (ex art.4, comma 5, del d.l. n.19/2020)¹²⁴⁵. Dunque, è sicuramente interessante evidenziare come nel caso in esame, il soggetto cui è stato applicato il divieto di accesso, sia stato anche destinatario di una salata sanzione amministrativa per violazione delle norme anti-Covid.

Concludendo l'analisi sulle tipologie di provvedimenti che, nei dati del Ministero, vengono indicati come art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo "semplice"), preme rimarcare solo due elementi, peraltro già evidenziati, ossia (i) che in essi è molto probabile che siano stati compresi anche i casi di c.d. Daspo "da recidiva" (ex art.10, comma 3); (ii) che, per quanto concerne i divieti di accesso di durata di 48h si può dubitare del loro corretto censimento, essendo più probabile che si tratti di ipotesi di ordini di allontanamento. Tutto ciò dimostra, ancora una volta, la non ottimale qualità dei dati ricevuti dal Ministero dell'Interno.

4.2.2.3. Il daspo "antispaccio" (art.13)

Il c.d. Daspo "antispaccio" ha trovato una ridotta applicazione nella prassi. Basti pensare che nei tre anni e sette mesi presi in considerazione come periodo di analisi, esso sia stato disposto solo in 100 casi, corrispondenti allo 0,46% del totale delle misure applicate.

¹²⁴⁴ Corte di cassazione, penale, sez. I, sentenza n.44957/2017, decisione del 27 novembre 2017, deposito del 8 ottobre 2018, punto 1, lettera b) del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito "De Jure", <https://dejure.it> (ultimo accesso: 16/01/2021).

¹²⁴⁵ Decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, rubricato "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n.35. L'articolo 1 di tale decreto è rubricato "Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19" e contiene una serie di disposizioni volte a limitare la libertà di circolazione degli individui (in particolare nel comma 2). L'art.4 del decreto è rubricato "Sanzioni e controlli": nel comma 1, prevede delle sanzioni amministrative in caso di violazione delle misure previste nell'art.1 di tale decreto; nel comma 5 si prevede il raddoppio delle sanzioni amministrative, previste nel primo comma, in caso di reiterazione delle violazioni.

Come si è già evidenziato, in questa sede, si fa riferimento alla formulazione originaria dell'art.13 del d.l. n.14/2017, non essendo state prese in considerazione le modifiche ad esso apportate dal d.l. n.130/2020. Dunque, il Daspo "antispaccio" dovrebbe essere stato applicato nei confronti delle persone condannate, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, negli ultimi tre anni, per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti e per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di alcuni luoghi (scuole, università, locali pubblici o aperti al pubblico, pubblici esercizi). In tali casi, infatti, il questore può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso o di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali in cui è stato commesso il fatto o di esercizi analoghi. Inoltre, l'art.13, comma 2, prevede espressamente che tale Daspo "antispaccio" non possa avere una durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni. Proprio tale dato normativo evidenzia un importante problema riguardante la durata indicata, nei dati del Ministero, per questa tipologia di divieto di accesso:

Durata	Nr provvedimenti	Percentuale
48 h	3	3,00%
72 h	1	1,00%
da 2 a 9 mesi	7	7,00%
12 mesi	10	10,00%
2 anni	20	20,00%
3 anni	13	13,00%
4 anni	8	8,00%
5 anni	8	8,00%
Non indicato	30	30,00%
Totale	100	100,00%

Tabella 9 -Durata dei provvedimenti c.d. "Daspo antispaccio"

Oltre ad un 30% in cui la durata non è specificata, ciò che maggiormente lascia perplessi è la presenza di 11 provvedimenti che risultano essere stati applicati per un tempo compreso tra le 48h e i 9 mesi, in aperta violazione del termine minimo (di 1 anno) previsto dall'art.13, comma 2, del d.l. n.14/2017. Ancora una volta sorge il dubbio che vi siano stati degli errori nell'inserimento dei dati da parte degli operatori di polizia, che potrebbero aver sbagliato (i) o nell'indicazione della durata del provvedimento; (ii)

oppure nella catalogazione del tipo di misura emanata. Ad avvalorare quest'ultima tesi è il fatto che, nei soli 3 casi (su 100) in cui è stato specificato il “reato fatto collegato” per tale Daspo “antispaccio”, esso faccia riferimento a condotte che avrebbero potuto configurare l'applicazione di un ordine di allontanamento o, al massimo, di un Daspo “semplice”. Infatti, per una (delle 3) misure che ha durata di 48h, il “fatto reato collegato” risulta essere l'aver esercitato attività di parcheggiatore abusivo. Ciò potrebbe portare a ritenere che il provvedimento, censito come Daspo “antispaccio”, fosse, in realtà, un mero ordine di allontanamento ex art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017. Così come, nell'unico caso in cui la misura ha durata di 72h ore, il “reato fatto collegato” risulta essere lo stato di ubriachezza (ex art.688, c.1, del c.p.) e, anche ciò, potrebbe far ritenere che si trattasse di un ordine di allontanamento (con l'errata indicazione della durata, che avrebbe dovuto essere di 48h) o di un Daspo semplice per una eventuale reiterazione della condotta di cui all'art.9, comma 2, del decreto.

Detto ciò, il Daspo “antispaccio” è stato applicato, nella maggior parte dei casi (20%) per la durata di 2 anni, cui segue la durata di 3 anni (13%); 1 anno (10%) e, a pari merito, 4 e 5 anni (entrambi 8%). L'ulteriore caso (tra i 3) in cui è stato specificato il “fatto reato collegato” ad un Daspo antispaccio della durata di 3 anni, riguarda la produzione ed il traffico di sostanze stupefacenti.

In conclusione, possiamo limitarci ad evidenziare i problemi già esposti riguardo la raccolta dei dati ricevuti dal Ministero dell'Interno, che risultano -ancora una volta- scarsamente affidabili. Si noti come, a partire dal 2021, è possibile ipotizzare una inversione di tendenza nell'utilizzo di tale tipologia di Daspo, avendo il d.l. n.130/2020 notevolmente esteso l'ambito soggettivo di applicazione della misura, che ora può essere disposta anche nei riguardi dei soggetti meramente denunciati o condannati in primo grado per i reati ivi indicati¹²⁴⁶.

4.2.2.4. Il daspo “dai locali pubblici” (art.13 bis)

Il c.d. Daspo “dai locali pubblici”, previsto dall'art.13 bis del d.l. n.14/2017, è stato introdotto dal d.l. n.113/2018. Dunque, bisogna subito tenere in considerazione il fatto

¹²⁴⁶ Per una approfondita analisi delle modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 all'art.13 del d.l. n.14/2017 si rimanda a quanto analizzato nel paragrafo 3.3.2. del Capitolo 3 del presente lavoro.

che muta, in questo caso, l'arco temporale preso in considerazione dai dati ministeriali, risultando compreso tra il 4 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto) e il 30 settembre 2020. Dall'analisi di questi due anni, risulta evidente che tale tipologia di divieto di accesso abbia avuto una portata residuale, essendo stata applicata solo 19 volte (0.09% delle misure totali). Anche in questo caso, è presa in considerazione la formulazione originaria dell'art.13 bis, non tenendo conto delle importanti modifiche intervenute con il d.l. n.130/2020. Di conseguenza si fa riferimento ad un divieto di accesso o di stazionamento disposto dal questore, per ragioni di sicurezza e fuori dai casi di cui all'art.13 (Daspo "antispaccio") nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, negli ultimi tre anni, per alcune tipologie di reati (ossia delitti non colposi contro la persona o il patrimonio; delitti riguardanti il traffico e la produzione di sostanze stupefacenti; reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento). Inoltre, l'art.13 bis, comma 2, specifica che tale Daspo "dai locali pubblici" non può avere una durata inferiore a 6 mesi né superiore a 2 anni. Così come avvenuto per il Daspo "antispaccio", anche in tale sede si pone un problema di compatibilità tra tale dettato normativo e i dati ricevuti dal Ministero. Infatti, la durata è specificata in tutti i provvedimenti registrati (19 casi) e si declina in tal modo:

Durata	Nr provvedimenti	Percentuale
48 h	1	5,26%
224 giorni	1	5,26%
2 mesi	1	5,26%
6 mesi	2	10,53%
9 mesi	1	5,26%
12 mesi	3	15,79%
18 mesi	2	10,53%
2 anni	6	31,58%
3 anni	2	10,53%
Totale	19	100,00%

Tabella 10 - Durata dei provvedimenti del c.d. "Daspo dai locali pubblici"

Appare evidente come, in quattro casi, non risulti essere stato rispettato il dettato

normativo dell'art.13 bis, comma 2, del decreto. Infatti, le due ipotesi di Daspo “dai locali pubblici” di 48h e 2 mesi, sono in contrasto con il termine minimo di durata previsto dalla norma (6 mesi); mentre -per contro- i due casi di divieto di accesso di 3 anni, sono in aperta violazione del termine massimo di durata stabilito (2 anni). Valgono, anche per tale sede, le considerazioni già svolte con riguardo al Daspo “antispaccio”, ossia che si dovrebbe trattare di un errore nell’inserimento dei dati da parte degli operatori delle forze dell’ordine. Errore che, anche qui, potrebbe riguardare l’indicazione della durata o la tipologia del provvedimento emanato. Qualora non vi siano stati degli sbagli nel censimento, tutti e quattro i casi visti risulterebbero illegittimi. Tuttavia, non sfugge come i diritti dei destinatari sarebbero gravemente compromessi, in particolare, nell’ipotesi dell’applicazione di un Daspo “dai locali pubblici” di durata nettamente superiore rispetto al limite massimo stabilito dalla normativa.

Solo in 3 casi (su 19) a tale tipologia di Daspo si accompagna anche l’indicazione del “reato fatto collegato”. In particolare: per un due divieti di accesso, l’uno della durata di 2 mesi e l’altro di 6 mesi, il reato collegato risulterebbe essere la “minaccia” (ex art.612 c.p.); per un Daspo di 18 mesi, il reato collegato riguarda la produzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti (ex art.73 del d.p.r. 309/1990).

In conclusione, anche in questo caso, bisogna evidenziare come le importanti e controverse modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 all’art.13 bis¹²⁴⁷ potrebbero comportare una maggiore applicazione di tale misura negli anni futuri.

4.2.2.5. Violazione del divieto di accesso (artt. 10 e 13 bis)

Bisogna, ora, analizzare i casi di arresto e di reclusione in violazione dei divieti di accesso. A riguardo si precisa che, nella formulazione originaria, l’art.10, comma 2 e 3 del d.l. n.14/2017 non prevedeva che la violazione dei divieti ivi previsti fosse presidiata da specifiche fattispecie incriminatrici. Ciò aveva portato la dottrina a ritenere che, in tali casi, fosse al massimo configurabile il reato contravvenzionale di cui all’art.650 del codice penale¹²⁴⁸. Come visto, il d.l. n.113/2018 è intervenuto per modificare tale

¹²⁴⁷ Per approfondire le modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 all’art.13 bis si rimanda al paragrafo 3.3.3. del capitolo 3 del presente lavoro.

¹²⁴⁸ Art.650 c.p., rubricato “Inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità”, prevede che: “chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall’autorità per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica o d’ordine pubblico o d’igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a euro 206”.

disciplina, che attualmente prevede: (i) per l'inosservanza del c.d. Daspo "semplice", la pena dell'arresto da 6 mesi ad 1 anno (nuovo art.10, comma 2); (ii) per l'inosservanza del c.d. Daspo "da recidiva", la pena dell'arresto da 1 a 2 anni (nuovo art.10, comma 3)¹²⁴⁹. Nel contempo, lo stesso d.l. n.113/2018 ha inserito il nuovo art.13 bis nel d.l. n.14/2017, prevedendo espressamente che la violazione del Daspo "dai locali pubblici" fosse punita con la reclusione da 6 mesi ad un anno e, in via cumulativa, con la multa da 5.000 a 20.000 euro (art.13 bis, comma 6).

Dunque, il periodo preso in considerazione dai dati in analisi risulta quello compreso tra il 4 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del d.l. n.113/2018) ed il 30 settembre 2020. In questi due anni, possiamo dire che l'arresto e la reclusione conseguenti rispettivamente alla violazione del Daspo "semplice" / "da recidiva" o del Daspo "dai locali pubblici" abbia trovato una ridottissima applicazione, essendo presenti solo due casi.

Il primo di essi si è verificato a Pesaro, il 23 agosto 2020, e riguarda un cittadino della Sierra Leone trentenne. In tale caso, vi è la menzione, nei dati del Ministero, tanto del "reato provvedimento" quanto nel "reato fatto collegato" ed entrambi recitano: "reiterazione delle condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2 del d.l. n.14/2017-art.10, comma 2". In effetti, sempre analizzando i dati del Ministero, emerge come lo stesso soggetto sia stato destinatario, in data 17 settembre 2019, di un c.d. Daspo "semplice" ex art.10, comma 2. Dunque, appare probabile che, avendo violato tale divieto, sia stato destinatario della pena dell'arresto fino a 1 anno, prevista dalla normativa. Il secondo caso è maggiormente controverso. Infatti, il medesimo soggetto, cittadino ventenne del Mali, risulta essere stato destinatario a Bolzano di due diversi Daspo "antispaccio" (ex art.13 del d.l. n.14/2017), entrambi della durata di 2 anni, di cui il primo emesso in data 21 gennaio 2018 ed il secondo, in data 13 dicembre 2018. Possiamo ipotizzare che i due divieti di accesso possano aver riguardato luoghi diversi. Infatti, non dovrebbe ritenersi legittima l'emanazione di un secondo Daspo riguardante il medesimo luogo, quando risulta ancora in vigore il primo. In tali casi, si dovrebbe configurare una violazione del divieto di accesso e, dunque, stante la previsione allora vigente dell'art.13, comma 6, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Detto questo, ciò che lascia perplessi è che, analizzando i dati del Ministero, lo stesso soggetto risulti essere stato

¹²⁴⁹ Art.10, commi 2 e 3, del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017, come modificato dall'art.21 ter, comma 1, lettera a) e b), del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

destinatario, in data 15 aprile 2019, sempre a Bolzano, di una pena alla reclusione ex art.13 bis. Infatti, in corrispondenza di tale sanzione, nel campo “reato provvedimento” e “reato fatto collegato” si menziona la seguente dicitura: “divieto di accesso agli esercizi pubblici-persona pericolosa-art.13 bis del d.l. n.14/2017”. Questo provvedimento pone non pochi problemi, per una serie di motivi. Anzitutto, nei dati ricevuti dal Ministero, non vi è traccia del fatto che tale soggetto sia stato destinatario di un eventuale Daspo “dai locali pubblici” ex art.13 bis, che avrebbe potuto giustificare in caso di inottemperanza al divieto, la pena alla reclusione fino ad 1 anno. Ciò potrebbe spiegarsi semplicemente ipotizzando che gli operatori di polizia non abbiano inserito in banca dati l’originario provvedimento da cui è scaturita la pena della reclusione. Tuttavia, si potrebbe anche ipotizzare che questo ragazzo del Mali sia stato erroneamente destinatario di una pena alla reclusione ex art.13 bis, pur avendo ipoteticamente violato una diversa tipologia di divieto di accesso ossia il Daspo “antispaccio” (art.13), come è reso maggiormente probabile dai dati del Ministero. Orbene, come evidenziato, nella disciplina allora vigente, l’art.13, comma 6, prevedeva, in caso di violazione del Daspo “antispaccio”, la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 40.000 euro e la sospensione della patente di guida da 6 mesi ad 1 anno. È vero che tale norma è stata modificata dal d.l. n.130/2020, prevedendo in caso di inottemperanza al divieto la pena della reclusione fino a 2 anni e della multa fino a 20.000 euro. Ma è altrettanto vero che tale riforma è entrata in vigore a partire dal 21 ottobre 2020, quindi più di un anno dopo la contestazione dei fatti al soggetto in esame. Si tratta di incongruenze che ci danno ulteriore conferma della poca affidabilità dei dati ricevuti.

In conclusione, preme evidenziare come i casi di arresto e reclusione censiti riguardino, in entrambi i casi, cittadini stranieri.

4.2.2.6. Alcune considerazioni sui provvedimenti emessi

Dall’analisi dei provvedimenti emessi possiamo immediatamente trarre delle conclusioni importanti. In particolare, è evidente che tra tutte le diverse tipologie di Daspo urbano introdotte dal decreto-legge n.14/2017 e successive modificazioni, l’unica che sia stata applicata nella prassi in maniera consistente sia l’ordine di allontanamento. La complessa architettura del Daspo urbano si declina, nei fatti, quasi esclusivamente nella forma di quell’allontanamento di 48h che colpisce chi altera il “decoro” di particolari luoghi e che si dovrebbe concretizzare nel “dislocare” tale soggetto temporaneamente in altre zone

della città. Il paradosso è che, come visto per l'uomo del Bangladesh destinatario di 187 mini-Daspo, nel caso in cui il soggetto reiteri tali condotte ma non sia "pericoloso" per la sicurezza, non verrà mai disposto nei suoi confronti un divieto di accesso ma egli si vedrà applicato, quasi in maniera compulsiva, continui ordini di allontanamento che, puntualmente, potrà violare. Tali violazioni, infatti, non possono portare le forze dell'ordine ad allontanare in maniera coercitiva il soggetto da tali aree, poiché l'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 non palesa le modalità di esecuzione dell'ordine di allontanamento, ciò implica che non si possa configurare la coercibilità della misura di fronte all'inottemperanza del trasgressore¹²⁵⁰. Tuttavia, tali violazioni non sono prive di conseguenze per il soggetto interessato. Infatti, bisogna evidenziare come (i) l'art.9, comma 1, preveda che l'ordine di allontanamento sia sempre accompagnato da una sanzione amministrativa pecuniaria che va da 100 a 300 euro e (ii) l'art.10, comma 1, preveda che, in caso di violazione del mini-Daspo, si applichi una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio di quella base (dunque, compresa in una forbice da 200 a 600 euro). Sempre prendendo in considerazione l'esempio dell'uomo del Bangladesh destinatario di 187 ordini di allontanamento e, stante i dati forniti dal Ministero, ipotizzando che egli abbia posto in essere delle condotte che hanno impedito la fruizione di alcune aree (ex art.9, comma 1) ne deriva che tale soggetto oltre a vedersi applicato il mini-Daspo abbia ricevuto, per ogni violazione, una sanzione amministrativa da 100 a 300 euro, cui devono sommarsi le sanzioni pecuniarie previste per la violazione dell'ordine di allontanamento da 200 a 600 euro. Ora, anche volendo applicare il minimo previsto per tali sanzioni, tale soggetto si potrebbe trovare a dover pagare 18.700 euro per la sanzione base (prevista per aver, per 187 volte, impedito la fruizione di alcuni luoghi) e 37.000 euro per le sanzioni raddoppiate derivanti dalla violazione degli ordini di

¹²⁵⁰ A riguardo, si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 3.1. del Capitolo 3 del presente lavoro. In tale sede si evidenziava che l'art.10, comma 1, non palesa le modalità d'esecuzione dell'ordine di allontanamento, ponendo il problema dell'eventuale coercibilità della misura di fronte all'inottemperanza del trasgressore. Infatti, come evidenziato da autorevole dottrina, "la legge che attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di ordinare al privato un determinato comportamento non implica il potere di imporre coattivamente l'esecuzione al soggetto renitente: a meno che la stessa o altra legge non lo preveda. È questa una delle implicazioni del principio di legalità, desumibile dall'art.23 Cost., che sottopone a riserva di legge le prestazioni imposte. La regola è, oggi, formulata nell'art.21-ter della legge n.241 [del 1990], secondo la quale le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti <<nei casi e con le modalità stabilite dalla legge>>. L'esecutorietà delle pretese amministrative non è connaturata al provvedimento che impone l'obbligo, ma è ammessa solo quando la legge preveda, accanto al potere di provvedere, il potere di eseguire coattivamente il provvedimento" [in Guido Corso, "Il principio di legalità", contributo all'interno del testo "Principi e regole dell'azione amministrativa", a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore "Giuffrè", Milano, terza edizione 2020, p.48]. Dunque, stante il fatto che il principio di legalità riguarda anche la c.d. esecutorietà dell'atto, dovrebbe escludersi che l'ordine di allontanamento sia assistito da immediati poteri di coercizione sulla persona.

allontanamento (calcolate in numero di 185, escludendo il primo e l'ultimo dei mini-Daspo). Ciò significa che l'uomo del Bangladesh risulterebbe debitore di ben 55.700 euro, per aver posto in essere delle condotte che hanno recato nocumento al decoro urbano, pur essendo prive di qualsiasi tipo di offensività (altrimenti sarebbe, appunto, scattato quantomeno il Daspo "semplice"). Ma non è finita qui, perché -come visto- il d.l. n.14/2017 è anche intervenuto sulle c.d. "fattispecie di pericolosità generica" di cui all'art.1 del Codice delle leggi antimafia, in particolare apportando delle modifiche al comma 1, lettera c) di tale disposizione e prevedendo che tra gli "elementi di fatto" da dover tenere in considerazione per la valutazione della pericolosità del soggetto si debbano considerare anche le reiterate violazioni dei divieti di frequentazione dei luoghi¹²⁵¹. A riguardo, autorevole dottrina ha sottolineato come il "fatto che la legge abbia espressamente richiamato l'attenzione sull'elemento della reiterata violazione degli ordini di allontanamento del sindaco [*rectius*, dell'organo accertatore] e del questore, attribuisce a tali violazioni il valore di elementi sintomatici della commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. Il richiamo fissa un *ponte* tra la nuova disciplina a tutela della sicurezza urbana e la disciplina delle misure di prevenzione prevista dal codice antimafia, con ciò che ne consegue sul piano della disciplina applicabile: le reiterate violazioni dell'ordine di allontanamento diventano base della figura di pericolosità generica"¹²⁵². Ecco allora che, il sopracitato signore del Bangladesh, pur non essendo stato destinatario del divieto di accesso proprio perché non è stato considerato dal questore "pericoloso" per la sicurezza, comunque, potrebbe rischiare di essere destinatario di una misura di prevenzione "tipica" prevista dal Codice Antimafia. Infatti, le violazioni reiterate degli ordini di allontanamento, diventano elementi sintomatici della commissione di reati che offendono la sicurezza pubblica. Insomma, per tali soggetti, la beneamata "pericolosità" uscita dalla porta, sembra proprio rientrare dalla finestra.

¹²⁵¹ Articolo 1, comma 1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011 come modificato dall'art.15, comma 1, lettera a) del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017. Tale articolo, come riformato, prevede che "i provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a: [...] c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, 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".

¹²⁵² Marco Pelissero, "La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?", in "Diritto penale e processuale", Rivista, Fasc. n.7/2017, p.850, disponibile in versione cartacea.

4.2.3. I SOGGETTI COLPITI

In tale paragrafo ci soffermeremo sui soggetti colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso. Un'analisi che ci consegna, fin da subito, degli importanti spunti di riflessione.

Numero di provvedimenti	Numero di soggetti colpiti
21.679	10.081

Anzitutto, bisogna evidenziare come 10.081 persone siano state destinatarie del totale dei provvedimenti emessi (ossia 21.679), con una media di poco più di due misure ad individuo. Ciò ci porta al tema, che verrà subito affrontato, dei soggetti destinatari di una pluralità di provvedimenti. In secondo luogo, analizzeremo la nazionalità dei soggetti colpiti e, infine, daremo conto anche dell'età e del sesso delle persone destinatarie delle misure in esame.

4.2.3.1. I pluridaspati

Un elemento di estremo interesse che emerge dalla lettura dei dati forniti dal Ministero è la presenza di soggetti che risultano destinatari di una pluralità di ordini di allontanamento e/o di divieti di accesso. Basti pensare che solo 4 persone (su 10.081, ossia lo 0,04%) sono state complessivamente colpite da ben 630 provvedimenti, pari quasi al 3% del totale. In particolare:

Soggetto	Nr. Provvedimenti	Arco temporale
Uomo del Bangladesh quarantenne	187 mini-Daspo	Dal 24/09/2017 al 29/09/2020
Donna della Romania trentenne	173 prov. di cui: -172 mini-Daspo; -1 Daspo "semplice"	Dal 21/09/2017 al 29/09/2020

Uomo del Pakistan quarantenne	159 mini-Daspo	Dal 28/03/2018 al 29/09/2020
Donna della Romania trentacinquenne	111 prov. di cui: -110 mini-Daspo; -1 Daspo “semplice”	Dal 21/09/2017 al 08/09/2020

Tabella 11 – Principali soggetti pluridaspati

Tutti i soggetti suddetti si sono visti applicate tali misure nella città di Roma, in particolare l'ufficio segnalante risulta essere quasi sempre quello dei Carabinieri del “nucleo scalo stazione Termini”. Importante è ripercorrere brevemente i singoli casi suddetti:

- l'uomo del Bangladesh, nato il 01/02/1976, è stato destinatario di 187 ordini di allontanamento, emessi tra il 24 settembre 2017 ed il 29 settembre 2020, per una media di un provvedimento ogni 6 giorni;
- la donna della Romania, nata il 26/04/1990, è stata destinataria di 173 provvedimenti, emessi tra il 21 settembre 2017 ed il 29 settembre 2020, per una media di un provvedimento ogni 6 giorni. La donna è stata destinataria di un solo Daspo “semplice” della durata di 6 mesi, emesso in data 24 agosto 2018, dopo aver ricevuto ben 48 ordini di allontanamento. È interessante evidenziare come in seguito a tale divieto di accesso, il primo mini-Daspo nuovamente ricevuto dalla donna sia stato emesso in data 24 febbraio 2019, ossia esattamente alla scadenza del Daspo semplice. Dopo tale data, la donna ha ricevuto ulteriori 124 ordini di allontanamento, senza essere più destinataria di alcun divieto di accesso per reiterazione delle condotte;
- l'uomo del Pakistan, nato il 16/10/1978, è stato destinatario di 159 ordini di allontanamento, emessi tra il 28 marzo 2018 ed il 29 settembre 2020, per una media di un provvedimento ogni 6 giorni;
- la donna della Romania, nata il 22/09/1984, è stata destinataria di 111 provvedimenti, emessi tra il 21 settembre 2017 e l'8 settembre 2020, per una media di un provvedimento ogni 10 giorni. La donna dopo aver ricevuto 15 ordini di allontanamento, è stata destinataria di un Daspo “semplice”, della durata di 1 anno, emesso in data 22 dicembre 2018. Dopo tale misura, il primo ordine di allontanamento ricevuto dalla donna risulta essere stato emesso in data 4 giugno 2020. Ad esso hanno fatto seguito ben 59 ordini di allontanamento, senza che vi sia stata l'emanazione di alcun divieto di accesso per reiterazione delle condotte.

Si noti come il numero di soggetti pluridaspati è elevatissimo. Infatti, dopo i quattro casi suddetti, seguono in termini di numerosità di provvedimenti ricevuti:

- un ragazzo indiano trentenne, destinatario, a Roma, di 63 ordini di allontanamento, emessi tra il 20 gennaio 2018 ed il 2 luglio 2020, per una media di un provvedimento ogni 14 giorni;
- un italiano trentenne destinatario, a Roma, di 61 ordini di allontanamento ed un Daspo semplice, emessi tra il 21 novembre 2017 ed il 5 agosto 2020¹²⁵³, per una media di un provvedimento ogni 16 giorni;
- una donna rumena venticinquenne destinataria, a Roma, di 59 ordini di allontanamento, emessi tra il 16 maggio 2018 ed il 14 ottobre 2019, per una media di un provvedimento ogni 10 giorni;
- una donna italiana trentacinquenne destinataria, a Roma, di 54 ordini di allontanamento ed un divieto di accesso¹²⁵⁴, emessi tra il 16 ottobre 2017 ed l'8 agosto 2020, per una media di un provvedimento ogni 19 giorni.

Tutte queste misure sono state, ancora una volta, quasi sempre segnalate dai Carabinieri del “nucleo scalo stazione Termini”, a conferma dell'esistenza di una prassi di utilizzo spropositato dell'istituto del mini-Daspo nella città di Roma ed in particolare in prossimità della suddetta stazione.

Tuttavia, ciò avviene anche in altre metropoli, come conferma il fatto che, ad esempio, a Napoli sono stati applicati:

- 53 provvedimenti, nei confronti di un uomo italiano quarantacinquenne, di cui 45 ordini di allontanamento e 8 divieti di accesso, emessi tra il 18 maggio 2018 ed il 17 settembre 2020¹²⁵⁵, per una media di un provvedimento ogni 23 giorni;

¹²⁵³ Il Daspo semplice, ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, per un periodo di 12 mesi, viene emesso al soggetto in esame proprio in data 5 agosto 2020, dunque dopo essere stato destinatario di ben 61 ordini di allontanamento.

¹²⁵⁴ Il Daspo semplice, ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, per un periodo di 12 mesi, viene emesso al soggetto in esame proprio in data 8 agosto 2020, dunque dopo essere stato destinatario di 54 ordini di allontanamento.

¹²⁵⁵ Ciò che sorprende è che il primo provvedimento segnalato sia proprio un Daspo semplice. Tuttavia, essendo questo emesso per “reiterazione delle condotte”, ne dovrebbe derivare che avrebbe dovuto essere censito in banca dati quantomeno un precedente ordine di allontanamento. Invece, si registra un divieto di accesso il 18 maggio 2018 (di cui non è indicata la durata), cui segue immediatamente dopo un ulteriore Daspo semplice, datato 17 maggio 2018 della durata di tre mesi. Ciò potrebbe far presumere che il primo provvedimento censito fosse in, realtà, un ordine di allontanamento.

- 47 provvedimenti nei confronti di uomo italiano cinquantenne, di cui 43 ordini di allontanamento e 4 Daspo “semplice”, emessi tra il 5 maggio 2017 ed il 30 maggio 2020, per una media di un provvedimento ogni 24 giorni;
- 45 provvedimenti nei confronti di uomo italiano cinquantenne, di cui 43 ordini di allontanamento e 2 Daspo “semplice”, emessi tra il 4 settembre 2018 ed il 1° settembre 2020, per una media di un provvedimento ogni 16 giorni.

In questa sede non possiamo procedere all’analisi di tutti i soggetti pluridaspati, ci limitiamo solo ad evidenziare che, oltre ai casi suddetti, si delinea il presente quadro:

Nr. provvedimenti per soggetto	Nr. soggetti
10-20	221
21-30	23
31-40	17

Tabella 12 - Provvedimenti per soggetto

Analizzando coloro che sono stati colpiti da più di dieci provvedimenti a persona, emerge come: (iii) 221 soggetti sono stati destinatari di un intervallo compreso tra i 10 e i 20 provvedimenti a testa; (ii) 23 persone sono state colpite da un numero di provvedimenti compreso tra i 21 ed i 30 a testa; (iii) 17 soggetti sono stati destinatari di un numero compreso tra i 31 e i 40 provvedimenti a testa.

Dall’analisi di tali casi sembra configurarsi un vero e proprio abuso, in particolare, dell’ordine di allontanamento e della logica della “dislocazione” ad esso sotteso. Un abuso che sembra essere prassi consolidata di alcune forze dell’ordine che, trovandosi a dover fronteggiare situazioni di nocumeto al “decoro urbano”, devono fare anche i conti con i “limiti” dell’istituto a loro disposizione. Infatti, abbiamo già evidenziato come, gli organi accertatori non possano allontanare in maniera coercitiva il soggetto che non ottempera al mini-Daspo. Ciò può giustificare quest’uso compulsivo e, a tratti illegittimo, di tale strumento, addirittura applicato, in alcuni dei casi suddetti, anche ogni giorno, senza attendere che si sia esaurita la durata del precedente ordine di allontanamento di 48h. Inoltre, questo quadro evidenzia ciò che la dottrina aveva già sottolineato ossia che la sanzione amministrativa pecuniaria che presidia tanto l’ordine di allontanamento (ex art.9, comma 1 e 2) quanto la sua violazione (ex art.10, comma 1) non ha alcuna efficacia

deterrente, data la tipologia dei suoi destinatari¹²⁵⁶. Tuttavia, come visto, la violazione reiterata degli ordini di allontanamento può considerarsi elemento sintomatico della commissione di reati che offendono la sicurezza pubblica, con conseguente rischio di applicazione di una delle misure di prevenzione “tipiche” previste dal Codice Antimafia (in base all’art.1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011, come modificato dal decreto Minniti). I casi suddetti delineano ancor più chiaramente perché ciò darebbe vita ad un vero e proprio paradosso. Infatti, è evidente che tutte le persone destinatarie di un numero così elevato di “soli” ordini di allontanamento non siano state considerate dal questore un “pericolo” per la sicurezza pubblica, altrimenti avrebbe trovato applicazione quantomeno il divieto di accesso per reiterazione delle condotte. Invece, così non è stato. A conferma che le condotte di tali soggetti possono, sì, aver offeso il “decoro urbano” ma non la “sicurezza pubblica”. Di conseguenza, se tali soggetti non sono stati destinatari neanche di Daspo semplici non si comprende come possano essere colpiti da misure di prevenzione “tipiche”.

4.2.3.2. La nazionalità

Per quanto riguarda la nazionalità dei soggetti colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso, dall’analisi dei dati del Ministero, emerge come ben il 53,56% (5.399) dei destinatari delle misure *de quibus* siano italiani e stranieri provenienti dalla Romania, che complessivamente si vedono applicati quasi 2/3 del totale dei provvedimenti.

Nazionalità	Nr Soggetti	Nr Provvedimenti	% Soggetti su totale	% Provvedimenti su totale
ITALIA	3.924	10.262	38,92%	47,34%
ROMANIA	1.480	3.860	14,68%	17,81%
BANGLADESH	831	1.397	8,24%	6,44%
NIGERIA	648	872	6,43%	4,02%
SENEGAL	561	843	5,56%	3,89%
MAROCCO	493	725	4,89%	3,34%
TUNISIA	195	367	1,93%	1,69%

¹²⁵⁶ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p.848, disponibile in versione cartacea.

GAMBIA	167	252	1,66%	1,16%
PAKISTAN	107	322	1,06%	1,49%
Altri	1.675	2.779	16,62%	12,82%
Totale	10.081	21.679	100,00%	100,00%

Tabella 13 - Nr. soggetti colpiti e nr. provvedimenti emessi, suddivisi per nazionalità

Seguono, a debita distanza, i cittadini del Bangladesh (8,24%), della Nigeria (6,43%); del Senegal (5,56%), del Marocco (4,89%), della Tunisia (1,93%), del Gambia (1,66%) e del Pakistan (1,06%), che complessivamente rappresentano il circa 30% dei destinatari delle misure.

Dunque, sul totale dei destinatari delle misure *de quibus* il 61,12% risultano essere stranieri ed il 38,88% italiani. Un dato quasi invertito rispetto alla popolazione detenuta che risulta composta da un 32,4% di stranieri e da un 67,6% di italiani¹²⁵⁷. Gli stranieri destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso risultano, pertanto, di numero molto più elevato di quelli che si trovano in stato di detenzione. Ciò conferma la tendenza che vede gli stranieri maggiormente colpiti da misure di tipo preventivo, basti pensare al fatto che il ricorso alla custodia cautelare è più frequente nei loro riguardi (34,7%) rispetto agli italiani (31,5%)¹²⁵⁸.

Le differenze rispetto alla popolazione detenuta straniera non sono terminate. Infatti, analizzando i soli cittadini stranieri colpiti dal Daspo urbano emerge quanto segue¹²⁵⁹:

¹²⁵⁷ Ministero della Giustizia, “[Detenuti presenti](#)”, aggiornamento al 31 gennaio 2021, dove emerge che la popolazione detenuta sia complessivamente pari a 53.329, di cui 17.291 stranieri, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

¹²⁵⁸ Associazione Antigone, “[Il Carcere alla prova della fase 2](#)”, 10 agosto 2020, p.4, disponibile sul sito dell’associazione, www.antigone.it

¹²⁵⁹ È stato necessario escludere i soggetti italiani destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso al fine di poter confrontare le percentuali tra i soli stranieri destinatari delle misure *de quibus* e le percentuali della popolazione detenuta straniera.

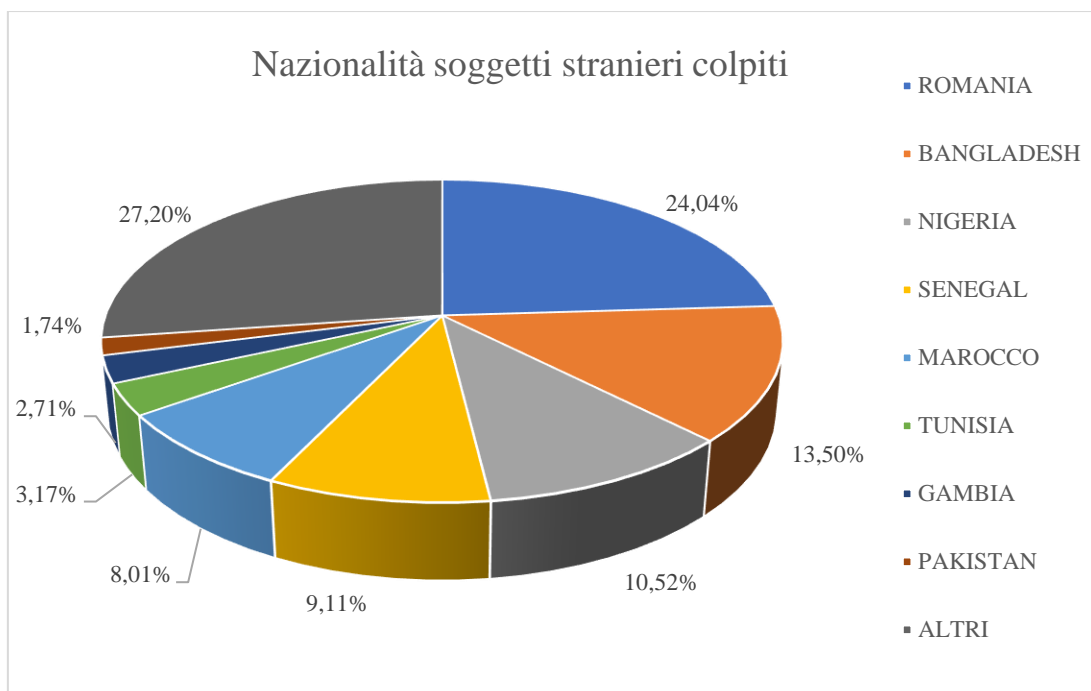


Figura 7 - Ripartizione per nazionalità dei soggetti stranieri colpiti dai provvedimenti

Sul totale degli stranieri colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso¹²⁶⁰ risultano maggiormente destinatari i cittadini della Romania (24,04%) e del Bangladesh (13,50%), seguiti da quelli della Nigeria (10,52%), del Senegal (9,11%) e del Marocco (8,01%). Dati significativi se confrontati con la nazionalità dei detenuti stranieri che vede una prevalenza di marocchini (19,2%); rumeni (11,8%); albanesi (11,5%), con una minima presenza di bangladesi (0,6%)¹²⁶¹. Ciò emerge chiaramente dalla seguente tabella, che analizza le prime dieci nazionalità per numero di soggetti stranieri colpiti dalle misure *de quibus*, confrontandole con le relative percentuali di detenuti delle medesime nazionalità:

Nazionalità	Nr Soggetti	Nr Provvedimenti	% su soggetti stranieri	% su detenuti stranieri
ROMANIA	1480	3860	24,04%	11,80%
BANGLADESH	831	1397	13,50%	0,60%
NIGERIA	648	872	10,52%	8,40%
SENEGAL	561	843	9,11%	2,50%

¹²⁶⁰ La categoria “altri” raggruppa tutte le nazionalità con percentuale residuale.

¹²⁶¹ Ministero della Giustizia, “[Detenuti stranieri presenti](#)”, aggiornamento del 31 gennaio 2021, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

MAROCCO	493	725	8,01%	19,20%
TUNISIA	195	367	3,17%	10,10%
GAMBIA	167	252	2,71%	2,70%
PAKISTAN	107	322	1,74%	1,70%
BOSNIA ED ERZEGOVINA	97	188	1,58%	1,00%
EGITTO	88	141	1,43%	2,30%

Tabella 14 - Confronto nazionalità soggetti colpiti e detenuti

Inoltre, assumono rilevanza, in tale confronto, anche i seguenti dati:

Nazionalità	Nr Soggetti	Nr Provvedimenti	% su soggetti stranieri	% su detenuti stranieri
ALGERIA	54	65	0,88%	2,60%
ALBANIA	67	92	1,09%	11,50%
UCRAINA	33	45	0,54%	1,30%

Tabella 15 - Confronto altre nazionalità soggetti e detenuti

Come già evidenziato, i detenuti albanesi costituiscono l'11,50% dell'intera popolazione straniera detenuta. Un dato importante se confrontato con la bassissima percentuale di cittadini dell'Albania sottoposti ad ordini di allontanamento e divieti di accesso (1,09). Diversamente, percentuali quasi coincidenti tra "daspati" e "detenuti" si registrano per i cittadini delle Filippine: i detenuti di tale nazionalità si attestano intorno allo 0,4%¹²⁶² mentre i "daspati" arrivano alla percentuale, lievemente inferiore, dello 0,31%¹²⁶³.

In ogni caso per comprendere realmente quanto i cittadini stranieri siano colpiti dalle misure *de quibus* rispetto agli italiani, risulta necessario un confronto riguardante la rispettiva popolazione residente in Italia.

Da tale quadro emerge come¹²⁶⁴:

Nazionalità	Popolazione residente	Nr. soggetti colpiti	% soggetti colpiti su popolazione residente
--------------------	------------------------------	-----------------------------	----------------------------------------------------

¹²⁶² Ibidem.

¹²⁶³ I filippini destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso sono, in totale, 36; di cui 30 disposti nella Capitale e, tra questi, la maggior parte dei provvedimenti risultano segnalati dai carabinieri della stazione Roma-Flaminia.

¹²⁶⁴ Istat, "Popolazione residente", al 1° gennaio 2020, www.istat.it. Si tengano presenti i limiti derivanti dall'utilizzo del parametro della "residenza" che non tiene conto, in particolare, degli stranieri presenti sul territorio ma non iscritti nei registri dell'anagrafe.

Italiana	54.601.850	3.924	0,01%
Straniera	5.039.637	6.141	0,12%

Tabella 16 - Confronto incidenza dei provvedimenti tra popolazione italiana e straniera

Se posti in relazione con la rispettiva popolazione residente, gli stranieri risultano essere destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso, mediamente, 12 volte in più degli italiani. Percentuali che risultano ancora più elevate se si analizzano le singole nazionalità straniere e la rispettiva popolazione residente. Infatti, da tale confronto emerge quanto segue:

- i gambiani sono destinatari dei provvedimenti in esame in misura pari allo 0,78% della relativa popolazione residente¹²⁶⁵ (ossia quasi 80 volte in più rispetto agli italiani);
- i bangladesi sono destinatari dei provvedimenti in esame in misura pari allo 0,60% della relativa popolazione residente¹²⁶⁶ (ossia 60 volte in più rispetto agli italiani);
- i nigeriani sono destinatari dei provvedimenti in esame in misura pari allo 0,57% della relativa popolazione residente¹²⁶⁷ (ossia 57 volte in più rispetto agli italiani);
- i senegalesi sono destinatari dei provvedimenti in esame in misura pari allo 0,53% della relativa popolazione residente¹²⁶⁸ (ossia 53 volte in più rispetto agli italiani).

Infine, rimangono da indagare le diverse tipologie di provvedimenti emessi in base alla

¹²⁶⁵ Ossia i gambiani colpiti risultano essere pari a 167 su 21.336 cittadini gambiani residenti in Italia. Fonte sulla residenza: Istat, “Popolazione residente”, al 1° gennaio 2020, www.istat.it

¹²⁶⁶ Ossia i bangladesi colpiti risultano essere pari a 831 su 138.895 cittadini bangladesi residenti in Italia. Istat, “Popolazione residente”, al 1° gennaio 2020, www.istat.it

¹²⁶⁷ Ossia i nigeriani colpiti risultano essere pari a 648 su 113.049 cittadini nigeriani residenti in Italia. Fonte sulla residenza: Istat, “Popolazione residente”, al 1° gennaio 2020, www.istat.it

¹²⁶⁸ Ossia i senegalesi colpiti risultano essere pari a 561 su 106.198 cittadini senegalesi residenti in Italia. Fonte sulla residenza: Istat, “Popolazione residente”, al 1° gennaio 2020, www.istat.it

nazionalità dei destinatari. Il quadro che emerge è il seguente:

Tipo Provvedimento	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.
Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	8657	45,41%	10.405	54,59%
Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	1537	61,58%	959	38,42%
Daspo "antispaccio" (art.13 del d.l. n.14/2017)	54	54,00%	46	46,00%
Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	14	73,68%	5	26,32%
Sanzioni penali per violazione dei divieti di accesso (artt. 10 c.1 e 2; 13 bis, c.6, del d.l. n.14/2017)	0	0,00%	2	100,00%
Totale	10.262	47,34%	11.417	52,66%

Tabella 17 - Provvedimenti suddivisi per tipologia e nazionalità dei soggetti colpiti

Da tali dati derivano una serie di considerazioni.

Analizzando, in primo luogo, la totalità delle misure emesse, si nota come esse siano quasi equamente divise tra italiani e stranieri. Tuttavia, come visto, i soggetti di nazionalità italiana costituiscono circa il 39% dei destinatari totali. Ciò sta a significare che questi ultimi hanno un numero *pro capite* maggiore di provvedimenti applicati nei loro riguardi rispetto agli stranieri.

Passando ora ad indagare le singole tipologie di provvedimenti, si evidenzia, anzitutto, come le pene dell'arresto e della reclusione per la violazione dei divieti di accesso risultino applicate, nei soli due casi presenti, nei riguardi di stranieri. Inoltre, la residuale tipologia del c.d. Daspo "dai locali pubblici" ha trovato applicazione prevalentemente nei riguardi degli italiani (73,68% *versus* 26,32%). Anche il c.d. Daspo "antispaccio" vede una lieve prevalenza dell'applicazione nei riguardi degli italiani rispetto agli stranieri (54% *versus* 46%). Sicuramente, i dati più interessanti sono quelli relativi agli ordini di allontanamento ed al c.d. Daspo "semplice". Infatti, i mini-Daspo sono applicati di più

nei riguardi degli stranieri che degli italiani (54,59% *versus* 45,41%); tuttavia tale situazione si ribalta se si prende in considerazione il Daspo “semplice” che viene disposto in misura molto maggiore nei riguardi degli italiani rispetto agli stranieri (61,58% *versus* 38,42%). Ciò assume un particolare significato se si tiene conto che l’applicazione di tale divieto di accesso richiede, oltre alla reiterazione delle condotte di cui all’art.9 del decreto, anche una valutazione da parte del questore sulla “pericolosità” della condotta del soggetto. Il fatto che gli stranieri siano più colpiti dagli ordini di allontanamento ma meno dai c.d. Daspo “semplici” potrebbe trovare la sua ragione in due motivi (i) o gli stranieri, rispetto agli italiani, effettuano molte meno violazioni dei mini-Daspo a loro irrogati, non andando così incontro al successivo divieto di accesso; (ii) oppure, pur violando tali ordini di allontanamento, pongono in essere delle condotte che non sono considerate dal questore “pericolose” per la sicurezza pubblica, con conseguente non applicazione del Daspo “semplice”. Per contro, gli italiani, pur vedendosi applicati meno mini-Daspo, sono destinatari di un numero maggiore di divieti di accesso ex art.10, comma 2, del decreto, a conferma che, oltre alla reiterazione delle condotte, vi sia stata anche una valutazione di pericolosità delle stesse, che ha portato all’applicazione di tale, più gravosa, misura.

4.2.3.3. L’età ed il sesso

Dall’analisi delle fasce d’età di tutti i soggetti colpiti emerge il seguente quadro¹²⁶⁹:

Fascia d'età	Numero Soggetti	Percentuale sul totale
Minorenni	73	0,72%
18-20	532	5,28%
21-24	1.004	9,96%
25-29	1.193	11,83%
30-34	1.385	13,74%
35-39	1.357	13,46%
40-44	1.252	12,42%
45-49	1.118	11,09%
50-59	1.454	14,42%
60-69	609	6,04%
70+	104	1,03%

¹²⁶⁹ Si noti come essendovi diversi soggetti colpiti più volte e, in anni diversi, dalle misure *de quibus*, si è considerata l’età del primo provvedimento ricevuto.

Totale	10.081	100,00%
---------------	---------------	----------------

Tabella 18 - *Suddivisione dei soggetti colpiti per fasce d'età*

Gli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso vengono applicati in prevalenza nei riguardi dei soggetti di età compresa tra i 50 ed i 59 anni (14,42%), cui seguono le fasce d'età tra i 30-34 anni (13,74%), tra i 35-39 anni (13,46%) e tra i 40-44 anni (12,42%). Ciò che emerge è che le misure adottate, per il complesso dei destinatari, non vadano a colpire una particolare fascia d'età ma risultino omogenee per l'intervallo compreso tra i 21 e i 59 anni.

Tuttavia, tale scenario si modifica radicalmente se si analizzano le fasce d'età e le nazionalità dei soggetti colpiti. Infatti, in tali casi, emerge quanto segue:

Fasce d'età	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr. soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Nr. soggetti	Percentuale su sogg. stranieri
Minorenni	31	0,79%	41	0,67%
18-20	150	3,83%	376	6,10%
21-24	236	6,02%	769	12,48%
25-29	301	7,68%	886	14,38%
30-34	357	9,11%	1.032	16,75%
35-39	418	10,67%	931	15,11%
40-44	570	14,54%	681	11,05%
45-49	542	13,83%	583	9,46%
50-59	844	21,54%	607	9,85%
60-69	391	9,98%	229	3,72%
70+	79	2,02%	27	0,44%
Totale	3.919	100,00%	6.162	100,00%

Tabella 19 – *Distribuzione dei soggetti colpiti per fasce d'età e nazionalità*

Dunque, gli stranieri colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso risultano essere mediamente più giovani degli italiani colpite da tali misure. Infatti:

- per gli stranieri: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 30-34 anni (16,75%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra 21 ed i 44 anni, con un dato aggregato del 70%; (iii) l'età media dei destinatari è di 36 anni;
- per gli italiani: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 50-59 anni (21,54%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra i 35 ed i 69 anni, con un dato aggregato del 70%; (iii) l'età media dei destinatari è di 43 anni.

I minori stranieri risultano maggiormente destinatari delle misure *de quibus* rispetto a quelli italiani (41 casi *versus* 31); per contro gli over 70 italiani sono maggiormente destinatari di tali provvedimenti rispetto a quelli stranieri (79 casi *versus* 27).

Quanto detto risulta plasticamente rappresentato anche dal seguente grafico a barre:

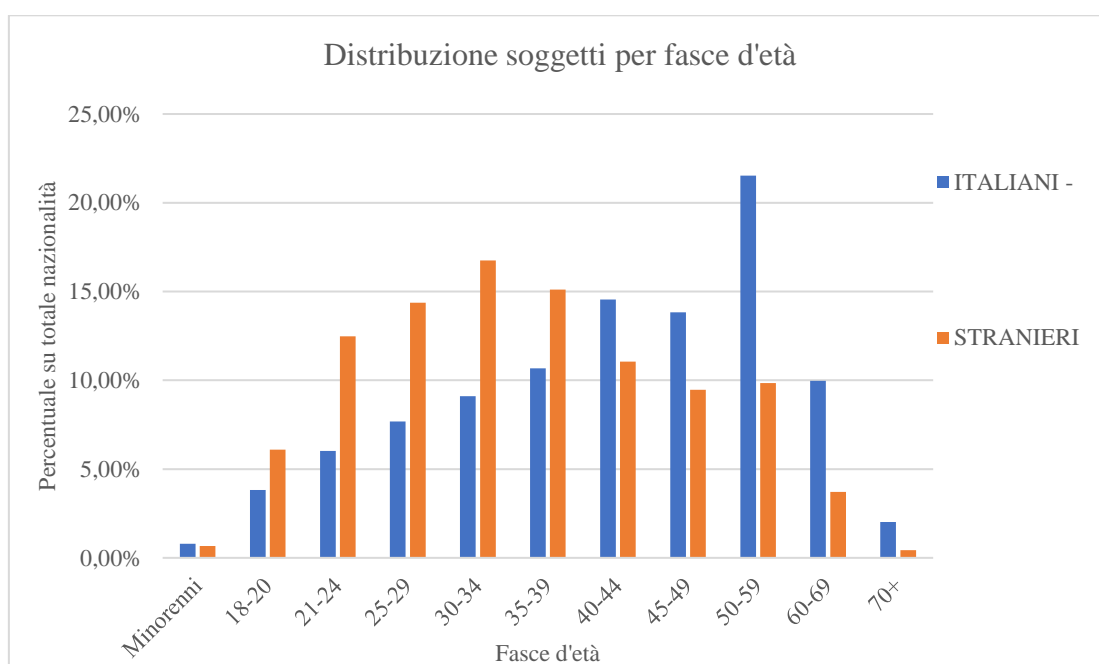


Figura 8 – Distribuzione dei soggetti colpiti per fasce d'età e nazionalità

Venendo all'esame del sesso dei soggetti colpiti dalle misure *de quibus*, dall'analisi di tutti i destinatari emerge quanto segue:

Sesso	Nr. Soggetti	Percentuale
Uomo	8.697	86,27%
Donna	1.377	13,66%

Non indicato	7	0,07%
Totale	10.081	100,00%

Tabella 20 - Sesso dei soggetti colpiti

L'86,27% di tutti i destinatari risulta di sesso maschile ed il 13,66% di sesso femminile. Tuttavia, bisogna nuovamente rimarcare la presenza di alcune imprecisioni da parte delle forze dell'ordine nell'inserimento dei valori in banca dati. Basti pensare al caso emblematico di una donna rumena destinataria di 173 provvedimenti che, tuttavia, per ben 7 volte viene indicata come "uomo". Tali errori di registrazione non costituiscono, purtroppo, una rarità.

In ogni caso, se si pongono in relazione i dati evidenziati con la popolazione detenuta, emerge come quest'ultima sia composta da un 95,8% di uomini ed un 4,2% di donne¹²⁷⁰. Di conseguenza le donne sottoposte alle misure *de quibus* risultano essere molto maggiori, in proporzione più del triplo, delle donne detenute.

Inoltre, analizzando il sesso in base alla nazionalità dei soggetti colpiti, emerge il seguente dato:

Sesso	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr Soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Nr Soggetti	Percentuale su sogg. Stranieri
Uomo	3.524	89,92%	5.173	83,95%
Donna	392	10,00%	985	15,99%
Non indicato	3	0,08%	4	0,06%
Totale	3.919	100,00%	6.162	100,00%

Tabella 21 - Sesso dei soggetti colpiti suddivisi per nazionalità

Si evidenzia come, tra gli stranieri colpiti dai provvedimenti, le donne risultino pari quasi al 16%. Valore maggiore rispetto alla percentuale di donne che, tra tutti gli italiani, sono state destinatarie delle misure (10%). Diversamente nell'ambito del carcere, le donne straniere, sull'intera popolazione straniera detenuta, sono pari al 4,4% (755 su 17.291), mentre le donne italiane, sull'intera popolazione italiana detenuta, sono pari al 4,1%

¹²⁷⁰ Ministero della Giustizia, "[Detenuti presenti](#)", aggiornamento al 31 gennaio 2021, dove emerge che la popolazione detenuta sia complessivamente pari a 53.329, di cui 2.250 donne, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

(1495 su 36.038)¹²⁷¹. Dunque, se nell'ambito del carcere non si verifica una grande differenza tra donne straniere ed italiane detenute, tale differenza risulta molto più evidente nel caso dei provvedimenti *de quibus*.

Volendo approfondire ulteriormente tale aspetto ed andando ad indagare le nazionalità dei soggetti di sesso femminile colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso, emerge il seguente quadro:

Nazionalità	UOMO				DONNE			
	Nr. Soggetti	% Sogg.	Nr. Provvedimenti	% Provv.	Nr. Soggetti	% Sogg.	Nr. Provvedimenti	% Provv.
ROMANIA	867	58,62%	1873	48,55%	612	41,38%	1985	51,45%
ITALIA	3528	89,98%	9404	91,68%	393	10,02%	853	8,32%
BOSNIA ERZEGOVINA	15	15,46%	17	9,04%	82	84,54%	171	90,96%
NIGERIA	599	92,44%	800	91,74%	49	7,56%	72	8,26%
BULGARIA	50	60,98%	81	66,39%	32	39,02%	41	33,61%
ALBANIA	46	68,66%	58	63,04%	21	31,34%	34	36,96%
SENEGAL	546	97,33%	822	97,51%	15	2,67%	21	2,49%
CROAZIA	14	50,00%	24	48,00%	14	50,00%	26	52,00%
MAROCCO	480	97,36%	708	97,79%	13	2,64%	16	2,21%
COLOMBIA	22	68,75%	46	73,02%	10	31,25%	17	26,98%

Tabella 22 -Suddivisione per sesso e nazionalità di soggetti colpiti e provvedimenti emessi

Di conseguenza possiamo evidenziare come, tra le donne colpite dalle misure in commento:

- al 1° posto vi sono le rumene (n.612), che risultano complessivamente destinatarie di 1985 provvedimenti, per una media di più di 3 provvedimenti a testa. Le donne rumene sono maggiormente “pluridaspate” rispetto agli uomini della stessa nazionalità (questi ultimi registrano, infatti, una media di 2 provvedimenti a testa). Inoltre, tra tutti i rumeni colpiti dalle misure, un 58,62% è uomo contro un 41,55% di donne. Si tratta una enorme differenza rispetto alla media complessiva di soggetti femminili colpiti dalle misure, che -come visto- si attesta intorno al 13%. L'età media delle donne rumene colpite è di 34 anni;

¹²⁷¹ A riguardo si rinvia ai dati del Ministero della Giustizia, [“Detenuti presenti”](#) e [“Detenuti stranieri presenti”](#) aggiornamenti al 31 gennaio 2021, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it

- al 2° posto vi sono le italiane (n.393), che sono destinatarie di 853 provvedimenti, per una media di 2 provvedimenti a testa. In questo caso sono gli uomini italiani ad essere maggiormente, anche se di poco, “pluridaspati” rispetto alle donne. Inoltre, tra tutti gli italiani colpiti, le donne rappresentano il 10%, attestandosi al di sotto della media complessiva suddetta. L’età media delle donne italiane è di 37 anni;
- al 3° posto, con grande distanza rispetto alle nazionalità suddette, vi sono le cittadine della Bosnia-Erzegovina (n.82), che sono destinatarie complessivamente di 171 provvedimenti. In questo caso, ciò che è interessante constatare è che la quasi totalità degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso sono stati disposti nei riguardi delle donne di tale nazionalità (quasi il 91%), colpendo in maniera solo residuale gli uomini (9%). L’età media delle donne della Bosnia-Erzegovina colpite dalle misure è di 32 anni;
- al 4° posto vi sono le nigeriane (n.49), che risultano complessivamente destinatarie di 72 provvedimenti ma, in per tale nazionalità, rimangono gli uomini i soggetti maggiormente colpiti dalle misure (92%). Si noti come l’età media delle nigeriane colpite dalle misure è di 33 anni.

In generale possiamo affermare che quella media del 13% di donne complessivamente colpite dalle misure, subisce numerose deroghe se si analizzano le singole nazionalità. Oltre ai casi suddetti della Romania e della Bosnia-Erzegovina, se guardiamo alla percentuale di donne per singole nazionalità colpite, vediamo che la percentuale complessiva (13%) subisce degli importanti aumenti nel caso della Bulgaria (uomini: 61% *versus* donne: 39%); dell’Albania e della Colombia (in entrambi i casi, uomini: 69% *versus* donne: 31%); della Croazia (50% *versus* 50%).

Continuando l’analisi sulle donne colpite dalle misure *de quibus*, se si indagano le diverse tipologie di provvedimenti emessi e la divisione tra italiane e straniere, emerge il seguente quadro:

Nazionalità	ITALIANE		STRANIERE	
	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.
Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	763	22,46%	2.374	77,54%

Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	87	29,58%	208	70,42%
Daspo "antispaccio" (art.13 del d.l. n.14/2017)	3	100,00%		0,00%
Totale complessivo	853	22,94%	2.582	77,06%

Tabella 23 -Provvedimenti suddivisi per tipologia e nazionalità dei soggetti colpiti di sesso femminile

Se si entra nello specifico delle nazionalità dei soggetti femminili colpiti dall'ordine di allontanamento ex art.9 del d.l. n.14/2017 emerge uno scenario ancora più interessante ossia che il 59,39% delle destinatarie sono rumene ed il 24,32% sono italiane. Queste due sole nazionalità rappresentano, dunque, 83,71% di tutte le donne destinatarie del c.d. mini-Daspo. Seguono, ad enorme distanza, le cittadine della Bosnia-Erzegovina (4,97%) e della Nigeria (2,07%). Quanto detto è plasticamente rappresentato dal grafico che segue:

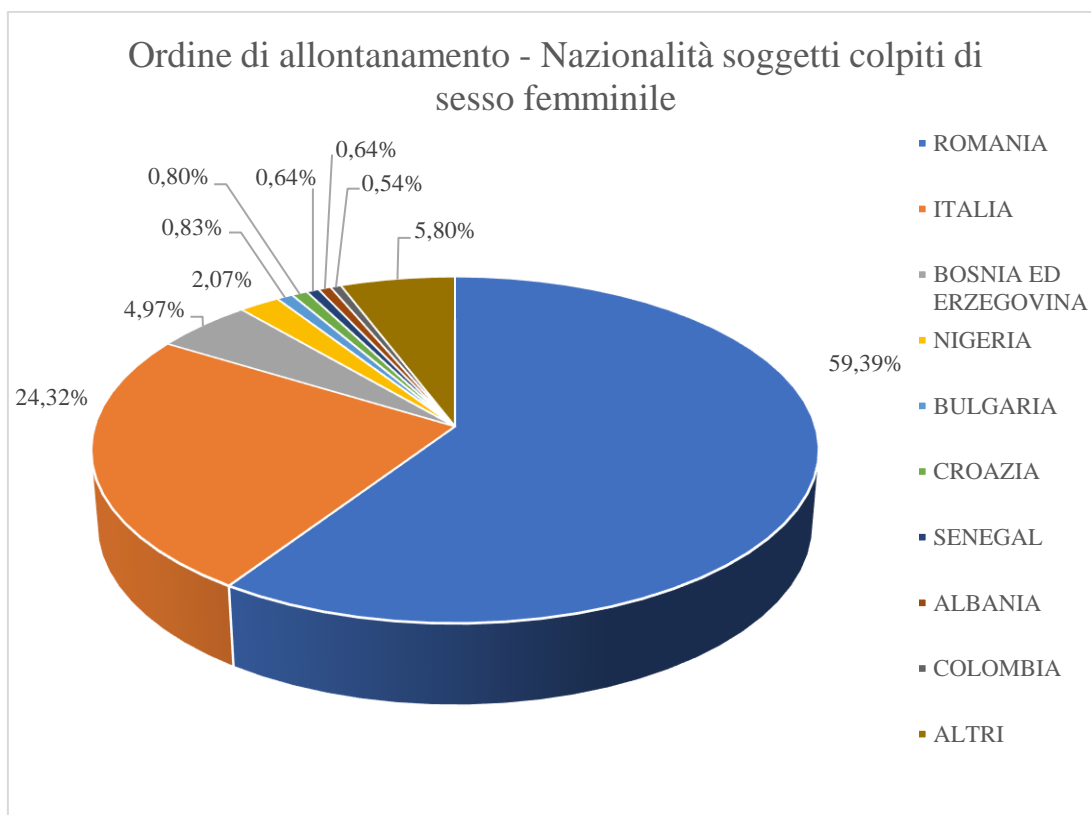


Figura 9 -Nazionalità delle donne destinatarie di ordine di allontanamento (art. 9, c.1)

Inoltre, volendo analizzare le nazionalità delle donne colpite dal divieto di accesso ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 emerge come il 41,36% delle destinatarie siano rumene ed il 29,49% italiane. Il dato che, in questo caso, è interessante evidenziare è che le donne italiane, subiscano una percentuale maggiore di Daspo “semplice” rispetto all’ordine di allontanamento, segno di una maggiore reiterazione delle condotte che portano all’applicazione del divieto e del fatto che il questore abbia considerato le stesse come un pericolo per la sicurezza pubblica. Anche in questo caso seguono, a debita distanza, le donne provenienti dalla Bosnia-Erzegovina (5,08%) e dalla Nigeria (2,37%).

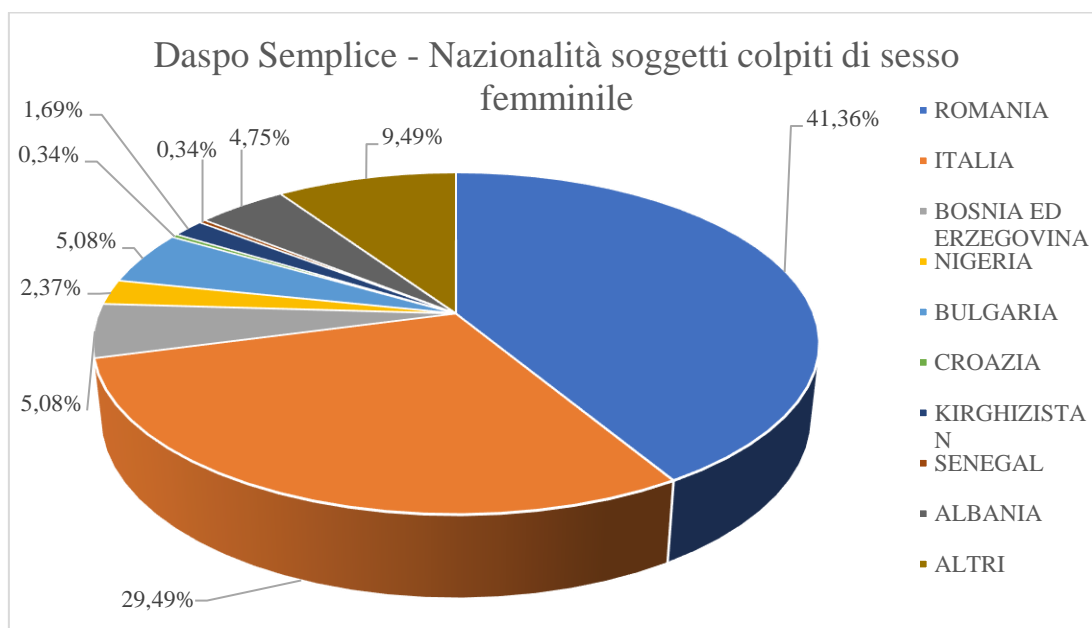


Figura 10 - Nazionalità delle donne destinatarie di ordine di allontanamento (art. 10, c.2)

Dai dati analizzati sulle nazionalità delle donne colpite dalle misure in commento, emerge chiaramente come le cittadine della Romania, oltre a essere maggiormente “pluridaspate”, siano anche di gran lunga più soggette agli ordini di allontanamento ed al divieto di accesso ex art.10, comma 2, del decreto; seguite dalle italiane. La mancanza della motivazione nei dati ottenuti dal Ministero ci impedisce di effettuare un’indagine più accurata sulle ragioni giustificative di tali provvedimenti. Tuttavia, come vedremo¹²⁷², non può non essere posto in rilievo come le donne rischino di essere destinatarie del mini-Daspo e del divieto di accesso anche nel caso in cui svolgano attività di meretricio, data

¹²⁷² A riguardo si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 5.1. del 5° capitolo del presente lavoro.

la previsione dell'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017 che ha incluso tra le condotte sanzionabili la commissione di atti contrari alla pubblica decenza (art.726 c.p.).

4.2.4. ANALISI TEMPORALE E GEOGRAFICA DEI PROVVEDIMENTI

In conclusione, si rende necessaria un'analisi temporale e geografica dei provvedimenti emessi. Partendo dal primo profilo, bisogna evidenziare come la ripartizione delle misure emesse, per anno, risulti essere la seguente:

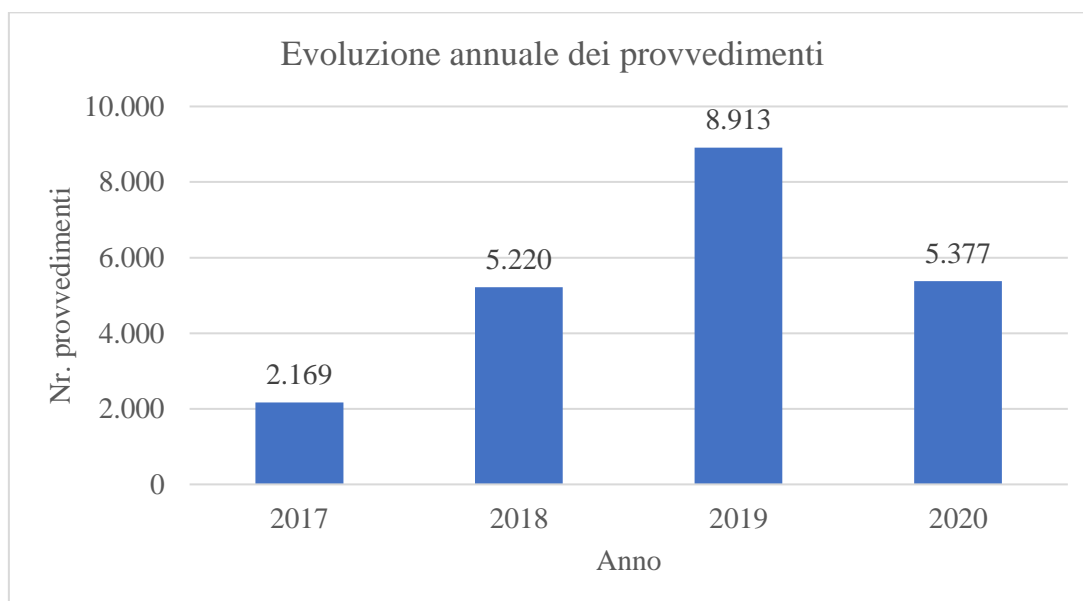


Figura 11 – Evoluzione annuale del numero di provvedimenti emessi

Da tali dati emerge come il 2019 sia stato l'anno in cui sono stati emessi più divieti di accesso ed ordini di allontanamento ossia 8.913, pari al 41% del totale. Ovviamente il quadro delineato necessita di alcune precisazioni: (i) il dato del 2017, ha come data di partenza il 20 febbraio di quell'anno (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017); (ii) il dato del 2020 deve tenere in considerazione sia che l'analisi riguarda solo i primi nove mesi dell'anno (termine al 31 settembre) sia la particolarità di tale periodo, conseguente alla pandemia da COVID-19. Nonostante ciò è sicuramente significativo che il numero di provvedimenti emessi nel 2020 sia comunque superiore, anche se di poche entità, al numero di quelli emessi nel 2018 (5.377 *versus* 5.220).

Volendo indagare l'andamento dei provvedimenti emessi per mese

risulta quanto segue:

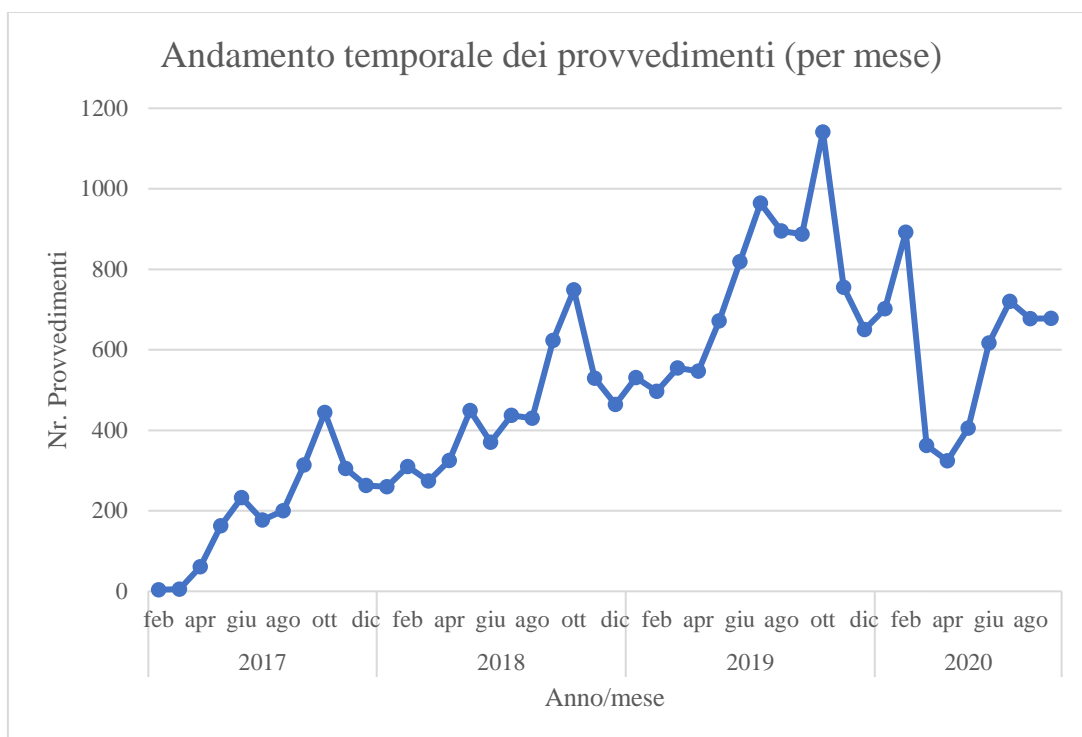


Figura 12 - Andamento temporale del nr. dei provvedimenti

Ciò che sorprende è il constatare come nel mese di ottobre di ogni anno (eccetto il 2020, non considerato in analisi) si registri uno sbalzo dei provvedimenti emessi. Tale dato non è di semplice lettura e può essere interpretato solo effettuando delle congetture. A pensar male si potrebbe ipotizzare che, essendo l'ordine di allontanamento ex art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 sempre accompagnato da una sanzione amministrativa pecuniaria, i cui proventi sono devoluti al comune competente per l'attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano (ex art.9, comma 4 del decreto), i provvedimenti vengano principalmente emessi dalle polizie locali, nel mese di ottobre, per "far cassa". Analizzando i dati emerge come, tra tutti i mini-Daspo disposti dai vigili urbani delle diverse città tra il 2017 e il 2019, quelli riguardanti i mesi di ottobre siano pari a più 16% del totale. Elemento che deve coniugarsi con un'altra considerazione: tale ipotetico scenario sarebbe plausibile solo qualora le sanzioni amministrative pecuniarie in questione fossero inserite nelle poste attive del bilancio comunale, anche se non riscosse. Tuttavia, i crediti di dubbia esigibilità entrano a far pare di un apposito "fondo" e non

possono essere spesi, proprio per garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio¹²⁷³. Sicuramente sarebbe interessante verificare quali valutazioni vengono effettuate dagli enti locali per ritenere un credito più o meno esigibile ma non è un aspetto che possiamo approfondire in questa sede, limitandoci a constatare come tale tesi dovrebbe essere meglio indagata, magari anche analizzando i bilanci delle singole città.

In ogni caso, un'ulteriore ipotesi è quella che vede il mese di ottobre essere classicamente un periodo in cui si realizzano le mobilitazioni sociali (es. manifestazioni studentesche, scioperi dei lavoratori). Ciò potrebbe portare a ritenere che, in particolare, lo strumento dell'ordine di allontanamento possa essere utilizzato contro i soggetti che realizzano delle azioni di protesta anche creando dei disservizi, si pensi ad un picchetto dinanzi ad una stazione ferroviaria. Tuttavia, dai dati non emergono dei casi di mini-Daspo emessi lo stesso giorno, nello stesso luogo, ad un quantitativo elevato di soggetti, come -invece- richiederebbe lo scenario ipotizzato. Infatti, lo strumento dell'ordine di allontanamento appare diretto a colpire singole condotte che recano nocumento al decoro, non essendo rintracciabile -almeno dai dati a nostra disposizione- l'utilizzo dell'istituto per sanzionare

¹²⁷³ Si noti come, in data 4 febbraio 2021, abbiamo inviato una mail alla "Direzione Gestione Procedimenti connessi alle Entrate Extra-Tributarie" del comune di Roma, per chiedere se le sanzioni amministrative pecuniarie, comminate in concomitanza degli ordini di allontanamento, ex articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017 fossero inserite nelle poste attive del bilancio comunale, anche qualora non riscosse. Al nostro quesito la suddetta Direzione ha risposto nel seguente modo: "la contabilità armonizzata degli Enti Locali è molto complessa e richiederebbe numerose pagine di esplicazione utile ad inquadrare il mobile momento di accertamento dell'entrata da sanzioni amministrative. Nel caso di specie, la materia è regolata dalla legge 689/1981 [rubricata "Modifiche al sistema penale", in particolare articoli 13, 16, 18]. Salvo il caso in cui il sanzionato abbia deciso di pagare la violazione in misura ridotta (in questo caso avviene la registrazione del pagamento nelle scritture contabili con una specifica metodologia), l'esigibilità della somma avviene con la trasposizione del verbale in ordinanza ingiunzione (secondo la nomenclatura di Roma Capitale "Determinazione Dirigenziale Ingiuntiva") e con la sua notificazione. In quel momento la formazione di un "titolo esecutivo" rende obbligatorio iscrivere nelle scritture contabili la somma portata dal predetto titolo. Man mano che avvengono i pagamenti spontanei a tali ingiunzioni, si "parifica" progressivamente l'accertamento con la riscossione. Con cadenza periodica, scaduto il termine per il pagamento spontaneo, l'intero volume delle Determinazioni Dirigenziali Ingiuntive non pagate affluisce ad Agenzia delle Entrate Riscossioni che (attraverso un complesso processo di elaborazione) emana cartelle esattoriali per la riscossione coattiva. Il "ruolo", ovviamente viene registrato nelle scritture contabili, imputando una percentuale (formata sulla base di complicati calcoli elaborati dalla ragioneria) della somma teoricamente da riscuotere, al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, per garantire la verità delle scritture contabili e la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Le sanzioni di cui al DL. 14/2007 ricadono pienamente in questo ciclo di lavorazioni e scritture". A fronte della nostra richiesta di ulteriori chiarimenti, la Direzione suddetta ha inviato una ulteriore mail in data 5 febbraio 2021, precisando che "le somme appostate al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (tra cui evidentemente quelle relative alle sanzioni di cui al DL 14-2017) non possono essere spese, proprio perché occorre salvaguardare gli equilibri di bilancio (in pratica, non possiamo spendere più di quanto incassiamo effettivamente). Le somme che gli Enti Pubblici spendono per il miglioramento di recupero del decoro urbano sono, oggi come oggi, pressoché integralmente provenienti da altre entrate proprie o trasferimenti erariali, in quanto la percentuale delle sanzioni incassate per l'applicazione della norma che qui ci occupa è veramente irrisoria".

forme collettive di protesta.

Venendo ora all'analisi geografica, bisogna subito evidenziare come le prime dieci città¹²⁷⁴ che risultano aver applicato più ordini di allontanamento e divieti di accesso, sono le seguenti:

Città	Nr. Provv	% Nr. Provv	Nr. Soggetti Colpiti	% Soggetti colpiti	Popolazione residente	Media provv. per soggetto	Soggetti colpiti su popolazione e residente
ROMA	5.836	26,92%	2536	25,16%	2.808.293	2,30	0,09%
NAPOLI	3.953	18,23%	974	9,66%	948.850	4,06	0,10%
MILANO	1.715	7,91%	786	7,80%	1.406.242	2,18	0,06%
PALERMO	1.513	6,98%	584	5,79%	647.422	2,59	0,09%
GENOVA	995	4,59%	624	6,19%	565752	1,59	0,11%
VENEZIA	890	4,11%	448	4,44%	258685	1,99	0,17%
PADOVA	541	2,50%	266	2,64%	210077	2,03	0,13%
VICENZA	504	2,32%	122	1,21%	109855	4,13	0,11%
CATANIA	390	1,80%	258	2,56%	296266	1,51	0,09%
CASERTA	324	1,49%	141	1,40%	73984	2,30	0,19%

Tabella 24 - Provvedimenti emessi e soggetti colpiti per città con relativa popolazione residente

¹²⁷⁴ Si tenga presente che il limite di tale analisi è dato dal fatto che, come specificato nelle note tecniche di accompagnamento ad entrambi i documenti ricevuti dal Ministero dell'Interno, i campi relativi alla localizzazione (comune/provincia) si riferiscono alla località dell'ufficio che ha segnalato il provvedimento in quanto in Banca Dati SDI, per tali provvedimenti, non è censita la località.

Da tali dati emerge come:

- al primo posto vi sia Roma, con 5.836 provvedimenti emessi, pari quasi al 27% delle misure applicate sull'intero territorio nazionale. Di tali provvedimenti sono state destinate 2.536 persone, pari al 25% di tutti i "daspati", con una media di più di 2 misure a testa;
- al secondo posto abbiamo Napoli, con quasi 4.000 provvedimenti emessi, pari al 18% delle misure applicate sull'intero territorio nazionale. In tale caso il dato significativo è proprio il ridotto numero di destinatari ossia 974, con una media di circa 4 provvedimenti a persona. Ciò implica che nel capoluogo campano vi sia una importante presenza di "pluridaspati";
- al terzo e quarto posto troviamo rispettivamente Milano (1.715) e Palermo (1.513), con una media -per entrambe- che si attesta intorno ai due provvedimenti a testa. Segue Genova (995), con più di una misura a persona.

Era abbastanza plausibile che tali metropoli fossero tra le prime per numero di provvedimenti emessi, essendo le più popolose d'Italia. Così come non stupisce il dato relativo a Venezia, Padova e Catania, che superano tutte, abbondantemente, i 200.000 abitanti. Stupisce, invece, che tra le prime dieci città per numero di Daspo urbano emessi, compaiano Vicenza (110 mila abitanti) e Caserta (74 mila abitanti)¹²⁷⁵.

Per quanto concerne Vicenza si registrano 504 misure emanate nei riguardi di 122 persone, con una media -anche qui- altissima di 4 provvedimenti a testa. In questo contesto, sembra registrarsi una inversione di tendenza nell'utilizzo delle misure *de quibus* a seguito del rinnovo della giunta comunale. Ciò è plasticamente rappresentato dal fatto che:

- tra il maggio del 2017 ed il maggio del 2018 risultino emanati "solo" 41 provvedimenti;
- tra il giugno 2018 ed il giugno 2019 risultino essere stati disposti 224 Daspo urbani (declinati nelle forme dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso).

È lecito ipotizzare che tale numero sia quintuplicato, anche a seguito dell'elezione,

¹²⁷⁵ Istat, "Popolazione residente", al 1° gennaio 2020, www.istat.it.

proprio nel giugno del 2018, del nuovo sindaco della città di Vicenza, sostenuto dai partiti del centro-destra (Lega, Fratelli d'Italia, Forza Italia)¹²⁷⁶, che ha sostituito la precedente giunta di centro-sinistra.

Tuttavia, così come le ordinanze dell'epoca di Maroni, anche gli strumenti messi a disposizione dal decreto Minniti, accolgono consensi *bipartisan*. Infatti, l'altra anomalia rappresentata dalla città di Caserta vede alla guida della città, dal 2016, un sindaco del Partito Democratico ma ciò non ha impedito che venisse emanato un elevato quantitativo di provvedimenti (ovviamente in relazione alla popolazione residente), con 324 misure indirizzati nei riguardi di 141 persone. D'altronde la città di Caserta è stata una delle prime a modificare, già nel luglio del 2017, il regolamento di polizia urbana per inserire la possibilità di utilizzare i nuovi strumenti a tutela del decoro urbano¹²⁷⁷.

Le anomalie riguardanti le singole città non sono terminate. Infatti, analizzando la percentuale di soggetti “daspati” sulla popolazione residente, emerge quanto segue:

Comune	Prov.	Nr. Provvedimenti	Nr. Soggetti colpiti	Popolazione residente comune	% Soggetti colpiti su popolazione residente
MONTEROSSO AL MARE	SP	21	13	1.397	0,93%
MONFALCONE	GO	139	105	28.290	0,37%
ALASSIO	SV	43	37	10.538	0,35%
NAPOLI	NA	3.953	974	948.850	0,10%
ROMA	RM	5.836	2.536	2.808.293	0,09%

Tabella 25 - Principali città per percentuale di soggetti colpiti su popolazione residente

Com'è evidente, nelle grandi metropoli in cui sono stati applicati un notevole numero di provvedimenti (Roma e Napoli), comunque il rapporto tra “daspati” e popolazione residente si attesta intorno allo 0,10%, con dei picchi rappresentati da Caserta (0,19%) e Venezia (0,17%). Ciò avviene nella restante parte delle città, anche di media e piccola

¹²⁷⁶ Il 10 giugno 2018 viene eletto sindaco della città di Vicenza, Francesco Ruocco, sostituendo il precedente primo cittadino Achille Variati (del Partito Democratico), in Comune di Vicenza, www.comune.vicenza.it

¹²⁷⁷ Comune di Caserta “[Modifiche al Regolamento di Polizia Urbana atte a recepire le previsioni di cui al d.l. n.14/2017](#)”, deliberazione del Consiglio comunale, n.69 del 12 luglio 2017, disponibile sul sito del Comune, www.comune.caserta.it

grandezza, eccetto i tre casi evidenziati nella tabella. Infatti, il comune di Monterosso al Mare (provincia della Spezia), piccolo paese facente parte delle c.d. “cinque terre” liguri, presenta la percentuale di destinatari dei provvedimenti, in relazione alla popolazione residente, più alta d’Italia (quasi pari all’1%), con 21 ordini di allontanamento emessi nei riguardi di 13 persone, tutte originarie del Marocco. Segue Monfalcone, in provincia di Gorizia (Friuli-Venezia Giulia) con lo 0,37% di “daspati” sulla popolazione residente ed il comune di Alassio, in provincia di Savona (Liguria), con lo 0,35%.

I dati appena evidenziati, in particolare riguardanti le dieci città con il più elevato numero di misure emesse, mutano se si vanno ad indagare le singole tipologie di provvedimenti. In particolare, una radicale differenza si ha con riferimento al c.d. Daspo “semplice” ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, che è stato disposto a livello nazionale per un totale di 2.496 volte e che vede la seguente ripartizione a livello locale:

Città	Nr. Provv.	% Nr Provv.	Soggetti Colpiti	% Soggetti colpiti	Media provv. per soggetto
NAPOLI	628	25,16%	89	9,28%	7,06
BOLOGNA	200	8,01%	181	18,87%	1,1
PALERMO	184	7,37%	22	2,29%	8,36
MILANO	138	5,53%	23	2,40%	6
SALERNO	94	3,77%	57	5,94%	1,65
FIUMICINO	87	3,49%	62	6,47%	1,4
VARESE	85	3,41%	74	7,72%	1,15
PADOVA	75	3,00%	4	0,42%	18,75
BARI	72	2,88%	7	0,73%	10,29
CASERTA	70	2,80%	3	0,31%	23,33
ROMA	69	2,76%	23	2,40%	3

Tabella 26 - Nr. di "Daspo semplice" emessi per città

Com’è evidente, la classifica delle prime 10 città per numero di Daspo “semplici” emessi cambia drasticamente rispetto a quella riguardante il totale dei provvedimenti. Roma scende addirittura all’11° posto, con soli 69 divieti di accesso per reiterazione delle condotte emessi nei riguardi di 23 persone, per una media di 3 misure a testa. Se nella Capitale si è fatto scarso utilizzo di tale strumento da parte del questore, lo stesso non può dirsi per Napoli. Infatti, quest’ultima vede l’applicazione di ben 628 Daspo “semplici”,

pari a più del 25% del totale della misura a livello nazionale, emessi -peraltro- nei riguardi di sole 89 persone, con una media elevatissima di 7 provvedimenti a testa. Ne deriva che non solo il divieto di accesso sia stato, in tale città, ampiamente utilizzato ma abbia, allo stesso tempo, colpito più volte i medesimi soggetti.

Altro dato interessante è la comparsa, in tale graduatoria, di città che non erano presenti nella classifica riguardanti i provvedimenti totali ossia Bologna, Salerno, Fiumicino, Varese e Bari.

Inoltre, sicuramente degno di nota è la constatazione dell'enorme quantità di soggetti "pluridaspati" con la misura del Daspo "semplice". Infatti, oltre al caso suddetto di Napoli, importanti appaiono anche quelli di: (i) Caserta, con addirittura 70 divieti di accesso emessi nei riguardi di sole 3 persone, per una media di 23 misure a testa; (ii) Padova, con 75 misure nei riguardi di 4 persone, per una media di quasi 19 provvedimenti a testa; (iii) Bari con 72 provvedimenti nei riguardi di 7 destinatari, per una media di 10 misure a persona.

Da tali dati possiamo trarre due conclusioni sullo strumento del Daspo "semplice": (i) esso viene largamente utilizzato anche dalle città di media-piccola grandezza; (ii) si tratta di una misura che vede un elevato quantitativo di "pluridaspati", essendo applicata innumerevoli volte nei riguardi delle stesse persone.

Infine, analizzando il numero totale dei provvedimenti emessi dalle diverse regioni, il quadro che ne risulta è il seguente:



Figura 13 - Nr. provvedimenti per regione

Quasi l'80% di tutti i provvedimenti disposti a livello nazionale hanno trovato applicazione in sole 5 regioni: Lazio (6.040); Campania (4.624); Lombardia (2.357); Veneto (2.128) e Sicilia (2.080). In tali casi è evidente l'effetto traino, rispettivamente di Roma; Napoli; Milano; del trio Venezia-Padova-Vicenza; di Palermo.

Segue, per numero dei provvedimenti emessi, la Liguria (1.329, la maggior parte dei quali a Genova) e, a debita distanza, l'Emilia -Romagna (774).

Vi è, poi, un blocco di cinque regioni che ha applicato in misura abbastanza ridotta i provvedimenti in esame, ossia: Piemonte (554); Toscana (501); Puglia (480); Friuli-Venezia Giulia (298); Calabria (241).

La restante parte delle regioni ha applicato le misure *de quibus* in maniera del tutto residuale: Umbria (108); Marche (90); Trentino-Alto Adige (57); Abruzzo (17); Sardegna (5); Valle d'Aosta (4); Basilicata (2). Infine, bisogna segnalare come l'unica regione mancata sia il Molise, rispetto a cui non risulta censito alcun tipo di provvedimento.

Tale quadro muta radicalmente se, anche in questo caso, si considera il solo Daspo "semplice" emesso dalle varie regioni. Infatti, emerge quanto segue:

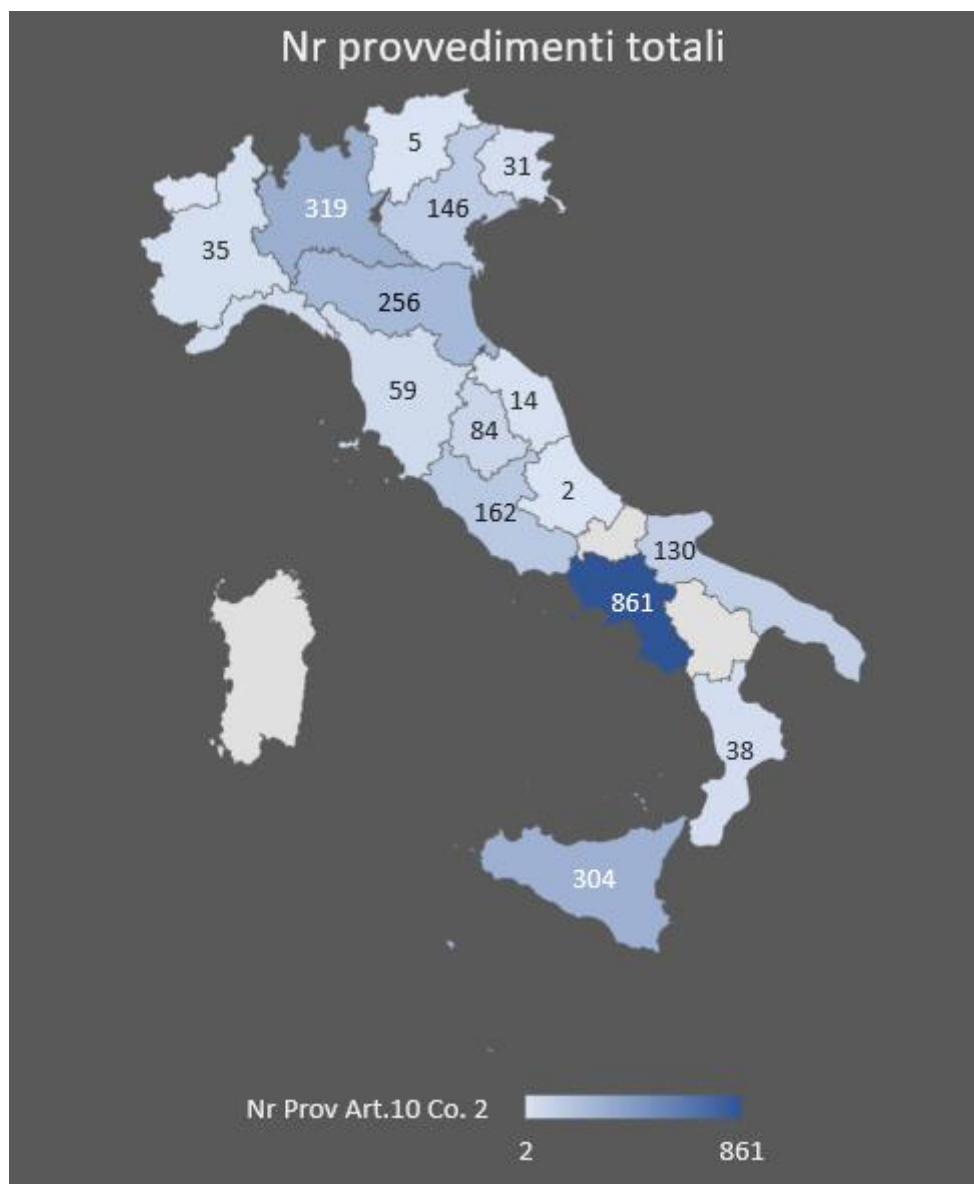


Figura 14 - Nr. provvedimenti c.d. "Daspo semplice" per regione

Il 76% di tutti i Daspo “semplici” emessi a livello nazionale ha trovato applicazione in cinque regioni. Tuttavia, in tale caso, cambia la graduatoria: al primo posto abbiamo la Campania (861); seguita a grande distanza da Lombardia (319); Sicilia (304); (Emilia-Romagna (256); Lazio (162). Anche in tali casi abbiamo l’effetto traino rispettivamente del trio Napoli-Salerno-Caserta; di Milano e Varese, di Palermo, di Bologna, di Roma e Fiumicino.

Seguono il Veneto (146) e la Puglia (130), dati influenzati dal numero di divieti di accesso applicati rispettivamente a Padova ed a Bari.

Tale tipologia di provvedimento ha una portata residuale nelle altre regioni. Mentre non risulta essere mai stato applicato, oltre che in Molise, anche in Sardegna e in Basilicata.

4.2.5. FOCUS: IL DASPO URBANO DURANTE IL LOCKDOWN

Il 2020 è stato un anno del tutto particolare caratterizzato, tristemente, dall'emergenza epidemiologica COVID 19. In particolare, il 9 marzo 2020 viene emanato un dpcm¹²⁷⁸ che dà inizio, dal giorno seguente, al c.d. "lockdown totale" con stringenti limitazioni alla libertà di circolazione degli individui su tutto il territorio nazionale, che dureranno in tali gravose forme fino al 18 maggio 2020¹²⁷⁹.

Di fronte al suddetto scenario è venuto naturale chiedersi se e come il Daspo urbano sia stato applicato in questo peculiare arco temporale. Infatti, davanti a città deserte, con scuole, università e locali chiusi, ci si sarebbe dovuti attendere un azzeramento di tale misura. Tuttavia, così non è stato.

La seguente analisi tiene, dunque, conto solo del periodo compreso tra il 10 marzo ed il 18 maggio 2020. Il primo significativo dato è che, in questi 69 giorni, sono stati emessi ben 664 ordini di allontanamento e divieti di accesso, per una media di 9 provvedimenti al giorno. La suddivisione per tipologie di misure risulta essere la seguente:

Tipo Provvedimento	Nr. Provvedimenti	Percentuale
Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	594	89,46%
Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	67	10,09%

¹²⁷⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, "[Il Presidente Conte firma il Dpcm 9 marzo 2020](#)", sul sito istituzionale del Governo, <http://www.governo.it>. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020, rubricato "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

¹²⁷⁹ Si vedano in particolare le disposizioni contenute in: (i) Decreto-legge 16 maggio 2020, n.33, rubricato "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.", convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n.74; (ii) Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020, rubricato "Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19". Per una sintesi delle misure previste si rimanda a Ministero della Salute, "[Fase 2, nuovo decreto sulle riaperture: ecco cosa prevede](#)", disponibile sul sito del Ministero della Salute, <http://www.salute.gov.it>

Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	3	0,45%
Totale	664	100,00%

Tabella 27 - Provvedimenti suddivisi per tipologia, emessi durante il lockdown

Dunque, la quasi totalità dei provvedimenti emessi riguarda l'ordine di allontanamento (89,46%); limitata applicazione ha avuto il Daspo "semplice" (10,09%) e portata decisamente residuale il Daspo "dai locali pubblici" (0,45%). Non si registrano né casi di Daspo "antispaccio" (ex art.13 del d.l. n.14/2017) né applicazione di sanzioni penali conseguenti alla violazione dei divieti (ex art.10, comma 2 e 3 del d.l. n.14/2017).

Interessante è il rapporto tra numero di provvedimenti e soggetti destinatari.

Numero di provvedimenti	Numero di soggetti colpiti
664	405

Le 664 misure emesse sono state applicate nei riguardi di 405 soggetti, per una media di più di un provvedimento a testa. Infatti, anche durante il periodo del lockdown, emergono figure di "pluridaspati", quasi tutti concentrati nella città di Roma. In particolare, i primi 3 soggetti per numero di provvedimenti, a testa, ricevuti, risultano essere i seguenti:

- un uomo della Romania, sessantenne, destinatario di 26 ordini di allontanamento, emessi tra il 14 marzo e l'8 maggio 2020;
- un uomo del Pakistan, cinquantenne, destinatario di 23 ordini di allontanamento, emessi tra il 12 marzo e il 18 maggio 2020;
- un ragazzo italiano, trentenne, destinatario di 18 ordini di allontanamento, emessi tra il 27 marzo ed il 17 maggio 2020.

I suddetti provvedimenti sono stati tutti emessi nella Capitale, in particolare l'ufficio segnalante risulta essere quasi sempre quello dei Carabinieri, nucleo scalo stazione Termini; a conferma delle considerazioni già svolte durante l'analisi generale dei dati¹²⁸⁰.

¹²⁸⁰ Si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 2.3.1. del presente Capitolo.

Passando, ora, ad indagare la nazionalità dei soggetti colpiti, il quadro che si delinea è il seguente:

Nazionalità	Nr. Soggetti	Nr. Provvedimenti	% Soggetti sul Totale
ITALIA	159	331	39,26%
ROMANIA	65	102	16,05%
NIGERIA	25	26	6,17%
GAMBIA	21	22	5,19%
MAROCCO	18	19	4,44%
TUNISIA	12	15	2,96%
BANGLADESH	9	11	2,22%
SENEGAL	8	8	1,98%
PAKISTAN	7	30	1,73%
ALTRI	81	100	20,00%
Totale	405	664	100,00%

Tabella 28 - Nr. soggetti colpiti e nr. provvedimenti emessi, suddivisi per nazionalità, durante il lockdown

Anzitutto si può subito evidenziare come il 60,74% dei destinatari delle misure *de quibus* siano stranieri, contro un 39,26% di italiani. Rispetto ai dati generali analizzati (destinatari: 61,12% stranieri; 38,88% italiani), nel periodo di quarantena cresce lievemente il numero di italiani colpiti. Ad aumentare in maniera importante è, invece, la percentuale dei rumeni destinatari delle misure (14,69% *versus* 16,05%), che cresce di quasi due punti percentuali nell'arco temporale in analisi.

In ogni caso, gli italiani ed i rumeni costituiscono il 55,31% degli interi soggetti colpiti, registrandosi un lieve aumento della percentuale vista con riguardo ai dati complessivi (in cui tali nazionalità costituivano il 53,56% del totale).

Per il resto, cambia radicalmente la classifica delle prime nazionalità straniere colpite. Infatti, se nell'analisi generale i bangladesi costituivano il 3° gruppo per provvedimenti ricevuti (8,24%), nel periodo di riferimento scalano al 7° posto (con un 2,22%). Medesima cosa accade per i senegalesi che dal 5° posto (5,56%) scendono, ora, all'8° (1,98%). Rimane, invece, abbastanza stabile la percentuale dei nigeriani (6,43% *versus* 6,17%) e dei marocchini (4,89% *versus* 4,44%). Si registra, infine, un aumento tra le nazionalità colpite dei tunisini (1,93% *versus* 2,96%) e dei pakistani (1,06% *versus*

1,73%).

Tali dati sono plasticamente rappresentati dal seguente grafico che tiene conto solo della popolazione straniera destinataria delle misure *de quibus*:

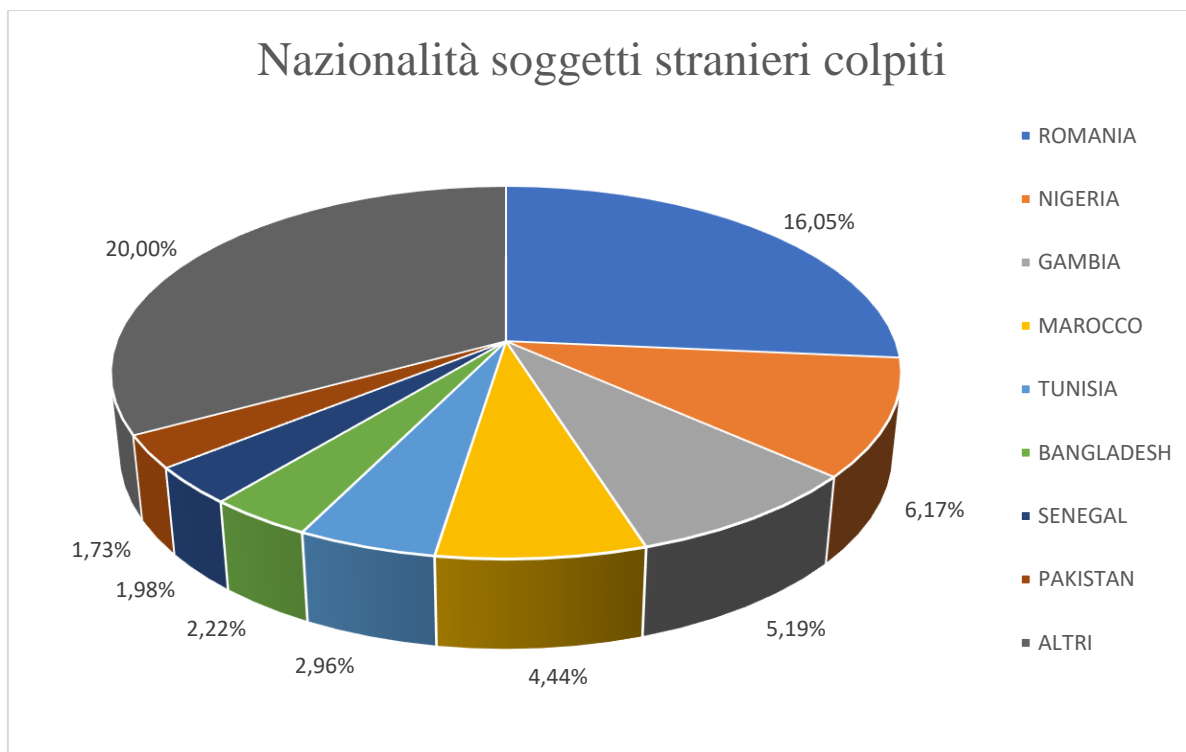


Figura 15 - Ripartizione per nazionalità dei soggetti stranieri colpiti dai provvedimenti durante il lockdown

Analizzando, ora, le diverse tipologie di provvedimenti per nazionalità emerge il seguente dato:

Provvedimento	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.

Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	286	48,15%	308	51,85%
Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	42	62,69%	25	37,31%
Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	3	100,00%		0,00%
Totale	331	49,85%	333	50,15%

Tabella 29 - Provvedimenti suddivisi per tipologia e nazionalità dei soggetti colpiti

Ancora una volta, come accaduto per l'analisi dei dati complessivi, i provvedimenti si distribuiscono in maniera quasi del tutto uguale tra stranieri e italiani (50,15% *versus* 49,85%) nonostante questi ultimi rappresentino nel periodo di riferimento il 39% dei destinatari complessivi. Ciò implica che gli italiani sono destinatari di più provvedimenti, *pro capite*, rispetto agli stranieri.

Venendo ora alle singole tipologie di provvedimenti rispetto alle nazionalità colpite, emerge un dato interessante che si discosta parzialmente dai risultati evidenziati nell'analisi generale. Infatti, nel periodo della quarantena, gli ordini di allontanamento sono, sì, applicati in misura maggiore nei riguardi degli stranieri rispetto agli italiani (52% *versus* 48%) ma lo scarto è molto minore (circa 4%) rispetto a quello che si registrava nell'indagine dei dati complessivi, in cui la differenza era di circa 10 punti percentuali (ossia i mini-Daspo erano disposti per il 54,59% nei riguardi degli stranieri e per il 45,41% nei riguardi degli italiani). Ciò significa che durante il lockdown i cittadini italiani sono stati, in proporzione, maggiormente destinatari dell'ordine di allontanamento. Mentre risulta, anche in tale periodo, confermata la tendenza generale che vede il Daspo "semplice" disposto in misura molto maggiore nei riguardi degli italiani rispetto agli stranieri (62,69% *versus* 37,31%).

Per quanto concerne l'esame dell'età di tutti i soggetti colpiti dalle misure *de quibus* durante il periodo di quarantena, il quadro che si delinea è il seguente:

Fascia d'età	Numero Soggetti	Percentuale
Minorenni	1	0,25%
18-20	14	3,46%
21-24	34	8,40%
25-29	43	10,62%

30-34	63	15,56%
35-39	41	10,12%
40-44	53	13,09%
45-49	49	12,10%
50-59	68	16,79%
60-69	32	7,90%
70+	7	1,73%
Totale	405	100,00%

Tabella 30 - Suddivisione dei soggetti colpiti, durante il lockdown, per fasce d'età

La fascia d'età maggiormente colpita è quella compresa tra i 50 ed i 59 anni (16,79%), seguita a breve distanza da quella 35-39 anni (15,56%). Di fatto, come per l'analisi generale, le misure adottate per il complesso dei destinatari non vanno a colpire una fascia d'età in particolare ma risultano abbastanza omogenee per l'intervallo compreso tra i 21 ed i 59 anni.

Tuttavia, tale scenario, così come avviene per i dati complessivi, si modifica se si analizza l'età e la nazionalità dei soggetti colpiti.

Fascia d'età	ITALIANI		STRANIERI	
	Numero Soggetti	Percentuale su sogg. Italiani	Numero Soggetti	Percentuale su sogg. stranieri
Minorenni	0	0,00%	1	0,41%
18-20	2	1,26%	12	4,88%
21-24	5	3,14%	29	11,79%
25-29	6	3,77%	37	15,04%
30-34	11	6,92%	52	21,14%
35-39	12	7,55%	29	11,79%
40-44	24	15,09%	29	11,79%
45-49	32	20,13%	17	6,91%
50-59	40	25,16%	28	11,38%

60-69	20	12,58%	12	4,88%
70+	7	4,40%	0	0,00%
Totale	159	100,00%	246	100,00%

Tabella 31 - Distribuzione dei soggetti colpiti, durante il lockdown, per fasce d'età e nazionalità

Dunque, così come avviene nei dati generali, gli stranieri colpiti dai provvedimenti risultano essere mediamente più giovani degli italiani destinatari di tali misure. Infatti, anche durante il lockdown:

- per gli stranieri: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 30-34 anni (21,14%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra 21 ed i 44 anni, con un dato aggregato del 71,55%; (iii) l'età media dei destinatari è di 39 anni (nell'analisi generale era di 36 anni).
- per gli italiani: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 50-59 anni (25,16%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra i 40 ed i 69 anni, con un dato aggregato del 72,96; (iii) l'età media dei destinatari è di 49 anni (nell'analisi generale era 43 anni)

Inoltre, vi è un solo minore, di nazionalità straniera, colpito dalle misure *de quibus* durante il lockdown. Mentre, gli *over 70* destinatari dei provvedimenti sono tutti italiani.

Quanto detto risulta ben rappresentato dal seguente grafico a barre:

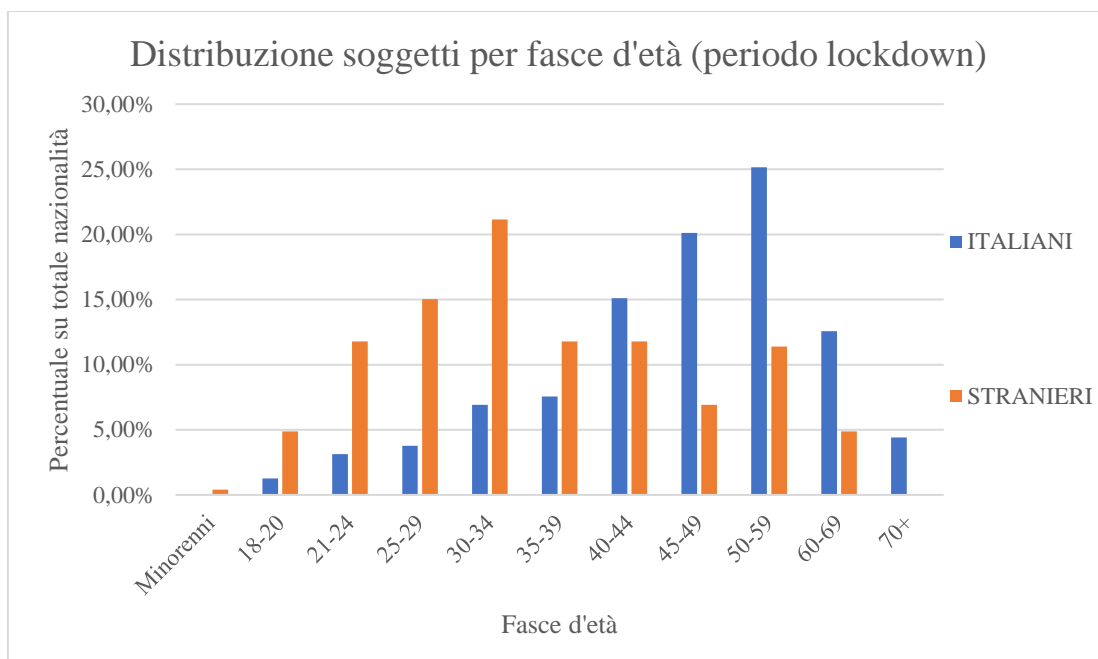


Figura 16 - Distribuzione dei soggetti colpiti, durante il lockdown, per fasce d'età e nazionalità

Rispetto al sesso di tutti i soggetti colpiti, il dato che emerge è il seguente:

Sesso	Nr Soggetti	Percentuale
Uomo	373	92,10%
Donna	31	7,65%
Non Indicato	1	0,25%
Totale	405	100,00%

Tabella 32 - Sesso dei soggetti colpiti durante il lockdown

Se nell'analisi dei dati complessivi la ripartizione in base al sesso vedeva un 86% di uomini ed un 14% di donne, durante il lockdown è evidente come ad essere colpiti dalle misure *de quibus* siano stati in misura ancora maggiore gli uomini (92%) rispetto alle donne (8%).

Tra le donne, così come avviene per l'analisi generale, anche durante la quarantena le più colpite sono le straniere.

	ITALIANI	STRANIERI

Sesso	Nr. Soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Nr. Soggetti	Percentuale su sogg. stranieri
Uomo	148	93,08%	225	91,46%
Donna	11	6,92%	20	8,13%
Non Indicato	0	0,00%	1	0,41%
Totale	159	100,00%	246	100,00%

Tabella 33 - Sesso dei soggetti colpiti, durante il lockdown, suddivisi per nazionalità

Infatti, tra gli stranieri destinatari dai provvedimenti, le donne risultano pari all'8%. Valore leggermente maggiore rispetto alla percentuale di donne che, tra tutti gli italiani, sono state destinatarie delle misure (7%). Inoltre, il 64,5% della totalità dei provvedimenti che colpiscono le persone di sesso femminile, riguardano le donne straniere (dato inferiore a quello visto nell'analisi generale, in cui tale valore si assestava intorno al 70%).

Infine, rimane da effettuare un'analisi geografica dei provvedimenti emessi, evidenziando le prime dieci città per numero di misure applicate durante il lockdown.

Città	Nr. provvedimenti	Percentuale provvedimenti	Nr. soggetti colpiti	Percentuale soggetti colpiti	Media provvedimenti x soggetto
ROMA	320	48,19%	103	25,43%	3,11
PADOVA	75	11,30%	67	16,54%	1,12
VENEZIA	37	5,57%	33	8,15%	1,12

BOLZANO	37	5,57%	36	8,89%	1,03
NAPOLI	30	4,52%	26	6,42%	1,15
PALERMO	26	3,92%	21	5,19%	1,24
GENOVA	24	3,61%	23	5,68%	1,04
MILANO	15	2,26%	15	3,70%	1
NOVARA	12	1,81%	8	1,98%	1,5
BARI	11	1,66%	8	1,98%	1,38

Tabella 34 - Provvedimenti emessi e soggetti colpiti per città, durante il lockdown

Il dato sicuramente più significativo di tale indagine è quello riguardante la città di Roma. La Capitale, durante la quarantena, ha applicato il 48% delle misure totali disposte -in tale periodo- a livello nazionale, con 320 provvedimenti diretti nei riguardi di 103 persone, per una media di 3 provvedimenti a testa.

Segue a larga distanza Padova con 75 provvedimenti, che nei dati complessivi risultava la 7° città per numero di provvedimenti emessi e che, invece, durante il lockdown si guadagna un 2° posto.

Di fatto, l'intera classifica delle città con più provvedimenti emessi si è completamente modificata nella presente analisi. Infatti, nei dati generali: (i) al 2° posto trovavamo Napoli che, ora, scende al 5°; (ii) al 3° posto vi era Milano che giunge all'8°; (iii) al 4° posto trovavamo Palermo che scende al 6°; (iv) al 5° posto vi era Genova che scende al 7°; (v) Venezia, che si trovava al 6° posto, ora risale al 3°.

Inoltre, durante il periodo del lockdown, tra le città che hanno emanato più provvedimenti, ne compaiono alcune che nei dati complessivi non erano presenti ossia Bolzano; Novara e Bari.

La breve analisi sull'applicazione del Daspo urbano durante il lockdown ci permette di giungere ad alcune conclusioni. L'ordine di allontanamento si dimostra ampiamente utilizzato anche in tale arco temporale, in particolar modo nella città metropolitana di Roma. Durante tale periodo, gli italiani colpiti sono, in proporzione, di numero lievemente maggiore (39.26% rispetto a 38,88%) e di età media più elevata (49 anni *versus* 43 anni) rispetto a quanto visto nell'analisi dei dati complessivi. I rumeni, nel periodo della quarantena, sono stati ampiamente destinatari di tali provvedimenti, proporzionalmente in misura maggiore rispetto al periodo complessivo precedentemente

preso in considerazione (16,05% *versus* 14,69%). Ciò dovrebbe implicare che le condotte sanzionate messe in campo da italiani e rumeni possano essere individuate in quelle di cui all'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 (ossia aver impedito la fruizione di alcuni spazi in violazione dei divieti di stazionamento) e di cui all'art.9, comma 2, del decreto, in particolare per quest'ultima fattispecie con riferimento all'essere stati trovati, in determinati luoghi "protetti", in stato di ubriachezza o nello svolgere atti contrari alla pubblica decenza. Le ulteriori ipotesi di cui all'art.9, comma 2, ossia l'attività di commercio abusivo e di parcheggiatore abusivo, dato il periodo di lockdown, difficilmente possono ritenersi messe in campo dalle soggettività colpite da tali provvedimenti. Ciò potrebbe spiegare anche il perché alcune nazionalità che, nel periodo complessivo, erano tra le maggiori destinatarie delle misure, durante la quarantena siano state colpite in maniera residuale. Ci riferiamo, in particolare a quanto evidenziato con riferimento ai cittadini del Bangladesh e del Senegal.

4.3.IL MINI-DASPO A LIVELLO LOCALE

In questo paragrafo cercheremo di comprendere come il Daspo urbano, nella sola forma dell'ordine di allontanamento, sia stato applicato a livello locale. A riguardo, bisogna ricordare che l'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 consente ai regolamenti di polizia urbana delle singole città di estendere l'ambito di applicazione del c.d. mini-Daspo, prevedendo la possibilità che gli stessi individuino delle aree rispetto alle quali si applichino le disposizioni dei commi 1 e 2 del medesimo articolo 9. Tali aree ulteriori sono tassativamente indicate dall'art.9, comma 3 del decreto e riguardano quelle su cui insistono: (i) scuole, plessi scolastici e siti universitari¹²⁸¹; (ii) musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici¹²⁸²; (iii) aree adibite al verde pubblico; (iv) presidi

¹²⁸¹ Tali aree urbane sono state aggiunte in sede di approvazione della legge n.40/2017 di conversione del decreto-legge n.48/2017.

¹²⁸² Si noti come la precedente formulazione dell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 prevedeva, in tale parte, che i regolamenti di polizia municipale potessero individuare "aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici". In sede di conversione del decreto, si è proceduto alla seguente modifica di tale disposizione: "musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici". Attraverso tale modifica si è, dunque, data autonoma rilevanza alle aree interessate da flussi turistici.

sanitari e aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli¹²⁸³.

Abbiamo già avuto modo di evidenziare¹²⁸⁴ come quanto previsto dall'art.9 del d.l. n.14/2017 in ordine alle condotte ed ai luoghi rispetto ai quali potrà trovare applicazione il c.d. mini-Daspo dovrebbe avere carattere tassativo. Di conseguenza l'ordine di allontanamento dovrebbe trovare applicazione solo per le condotte definite dall'art.9, comma 1 ("impedire l'accesso o la fruizione") e comma 2 (essere colti in stato di ubriachezza, aver compiuto atti contrari alla pubblica decenza, esercitare attività di parcheggiatore abusivo, commerciante abusivo, o di bagarinaggio), che avvengono esclusivamente nelle aree indicate dagli art.9, comma 1 e 3. Ciò in ossequio alla riserva di legge "relativa" di cui all'art.23¹²⁸⁵ e "rinforzata" di cui all'art.16 della Costituzione¹²⁸⁶. Tuttavia, i regolamenti di polizia urbana approvati dalle diverse città spesso non hanno dato una interpretazione tassativa a tali norme, prevedendo una estensione, in particolare, delle condotte rispetto a cui può applicarsi l'ordine di allontanamento.

¹²⁸³ Tali aree urbane sono state aggiunte nell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 dall'art.21, comma 1, lettere a) e b) del d.l. n. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018. Si ricorda che l'introduzione, da parte del d.l. n.113/2018, dei "presidi sanitari" tra le aree che i regolamenti di polizia urbana possono individuare per l'applicazione dell'ordine di allontanamento sia stato oggetto di una pronuncia da parte della Consulta che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità di tale disposizione, essendo possibile una sua interpretazione costituzionalmente orientata. Corte Costituzionale, [sentenza n.195/2019](#), depositata il 24 luglio 2019, pubblicata in G.U. il 31 luglio 2019, n.31, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>. Per una completa analisi di tale sentenza si rimanda al capitolo 2 di tale lavoro, par. 2.4.

¹²⁸⁴ Si rimanda a quanto analizzato nel paragrafo 3.1. del Capitolo 3 del presente lavoro.

¹²⁸⁵ A riguardo si ricorda quanto affermato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n.115/2011 in cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'art.54, comma 4 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come sostituito dall'art.6 del d.l. n.92/2008 nella parte in cui comprendeva la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili ed urgenti". In tale sede, la Consulta, con riferimento all'art.23 della Costituzione, ha evidenziato come la riserva di legge prevista in tale disposizione "ha indubbiamente *carattere relativo*, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva de qua non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. [...] Si deve aggiungere che *l'imposizione coattiva di obblighi di non fare* rientra ugualmente nel concetto di "prestazione", in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare", in Corte costituzionale, [sentenza n.115/2011](#), decisione del 4 aprile 2011, deposito del 7 aprile 2011, punto 5 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

¹²⁸⁶ Il tema della riserva di legge di cui all'art.16 della Costituzione e delle sue eventuali ripercussioni sulla disciplina dell'ordine di allontanamento è stato analizzato nel paragrafo 3.1. del Capitolo 3.

Dunque, per verificare nel concreto come il mini-Daspo sia stato applicato nei singoli territori, si è reso necessario utilizzare nuovamente il prezioso strumento dell'accesso civico generalizzato. In particolare, tali istanze sono state presentate nei riguardi di cinque comuni: Milano; Genova, Roma, Napoli e Palermo. Questi ultimi sono stati scelti per la diversa collocazione geografica, per la differente popolosità ed anche in quanto guidati da sindaci di diverso colore politico: centro-destra (Genova); movimento cinque stelle (Roma); centro-sinistra (le restanti).

Purtroppo, le istanze di accesso civico generalizzato rivolte nei riguardi delle città di Napoli e Palermo non state accolte. Nel primo caso è stata eccepita l'elevata quantità di atti da verificare¹²⁸⁷; nel secondo si è specificato che i dati richiesti non risultavano in possesso dell'amministrazione comunale¹²⁸⁸. Vi è da specificare che entrambi questi comuni non hanno effettuato modifiche ai propri regolamenti di polizia urbana. L'istanza, pertanto, era indirizzata solo a conoscere come lo strumento dell'ordine di allontanamento fosse stato applicato, nella prassi, dal corpo di polizia locale. Tuttavia, tale indagine ci è stata preclusa dal rigetto della nostra richiesta.

Di conseguenza la nostra analisi si è concentrata solo sulle rimanenti città (Roma, Milano, Genova). In tutti questi casi sono state apportate modifiche ai regolamenti di polizia urbana per estendere l'utilizzo del mini-Daspo. In particolare, come vedremo, Milano e Genova, rispettando il dettato normativo del d.l. n.14/2017, si sono limitate ad indicare nei propri regolamenti le ulteriori aree urbane in cui potrà, in presenza delle condotte di cui agli articoli 9, commi 1 e 2, trovare applicazione l'ordine di allontanamento. Nella

¹²⁸⁷ Si riporta quanto evidenziato nel par. 4.1. del presente capitolo: l'istanza di accesso civico generalizzato riguardante i dati sul Daspo urbano applicati nel territorio di Napoli è stata presentata all'ufficio competente di tale comune, in data 17 ottobre 2019, e riguardava il periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 ed il 15 ottobre 2019. In data 18 ottobre 2019 l'ufficio responsabile dell'accesso civico generalizzato per il comune di Napoli inoltrava, mettendomi in copia, la richiesta all'indirizzo di posta elettronica certificata della polizia locale, invitando quest'ultima a "valutare l'accoglimento della stessa sia in relazione alla eventuale sussistenza di una mole di documenti tale da comportare un aggravio di lavoro che interferisca con il buon funzionamento del Servizio, sia nel caso in cui i dati richiesti arrechino un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificatamente indicati dalla normativa vigente (art.5 bis - comma 2 lettera a - D.Lgs.33/2013)". In data 29 ottobre 2019, il Dipartimento Sicurezza-Polizia locale di Napoli, attraverso una nota ufficiale, mi comunica il rigetto dell'istanza di accesso civico generalizzato in ragione "dell'enorme quantità di atti da verificare e trasmettere nonché degli innumerevoli soggetti controinteressati" (PG 2019/870070).

¹²⁸⁸ L'istanza di accesso civico generalizzato riguardante i dati sul Daspo urbano applicati nel territorio di Palermo è stata presentata all'ufficio competente in data 17 ottobre 2019 e riguardava il periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 ed il 15 ottobre 2019. In data 22 ottobre 2019, l'Ufficio Relazioni al Pubblico del comune di Palermo inviava una mail in cui specificava che: "le informazioni richieste nell'allegata istanza di accesso civico generalizzato sono in massima parte estranee alla competenza dell'Amministrazione Comunale, bensì riconducibili alla Questura".

Capitale, invece, si è deciso di optare per una integrale riscrittura del regolamento di polizia urbana, estendendo non solo le zone urbane ma anche le condotte dinanzi alle quali potrà essere disposto il mini-Daspo, con una tecnica di intervento di dubbia legittimità.

Di seguito si procederà ad analizzare le risposte ricevute alle istanze di accesso civico rispettivamente dalle città di (i) Milano; (ii) Genova; (iii) Roma. Si precisa che, in tutti tali casi, la qualità dei dati ottenuti non è ottimale.

4.3.1. MILANO

Nel giugno del 2019, il sindaco democratico di Milano, Giuseppe Sala, annuncia che intende utilizzare lo strumento del mini-Daspo messo a disposizione dal d.l. n.14/2017, per fronteggiare -in particolare- le problematiche derivanti dagli insediamenti abusivi di rom e nomadi nella città¹²⁸⁹. In effetti, poco più di un mese dopo, viene modificato il regolamento di polizia urbana della metropoli, aggiungendo un nuovo Titolo VI rubricato “Ordine di allontanamento” che si compone di una sola disposizione ossia l’art.135, “aree urbane ove opera l’ordine di allontanamento”¹²⁹⁰. Quest’ultimo precisa semplicemente le aree urbane in cui, ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 troverà applicazione il c.d. mini-Daspo in presenza delle condotte di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 9. Tali aree corrispondono a quelle su cui insistono: scuole ed università; mercati e luoghi destinati a fiere e spettacoli pubblici; presidi sanitari; luoghi adibiti al verde pubblico; complessi

¹²⁸⁹ Zita Dazzi, “[La proposta del sindaco di Milano: Daspo per i rom che riuoccupano gli spazi pubblici](#)”, 8 giugno 2019, sul quotidiano “La Repubblica”, sezione Milano, disponibile online sul sito del giornale, www.repubblica.it

¹²⁹⁰ Comune di Milano, delibera del Consiglio Comunale 26 luglio 2019, n.29, modifiche al [Regolamento di Polizia Urbana](#), disponibile sul sito del Comune, www.comune.milano.it

monumentali, parchi archeologici e siti della cultura. Ad esse si aggiungono ben 11 zone urbane individuate con apposite planimetrie allegate al regolamento. Di fatto, sulla base di tale disposizione, le teoriche “zone rosse”, per l’applicazione dell’ordine di allontanamento risultano essere, complessivamente, le seguenti:

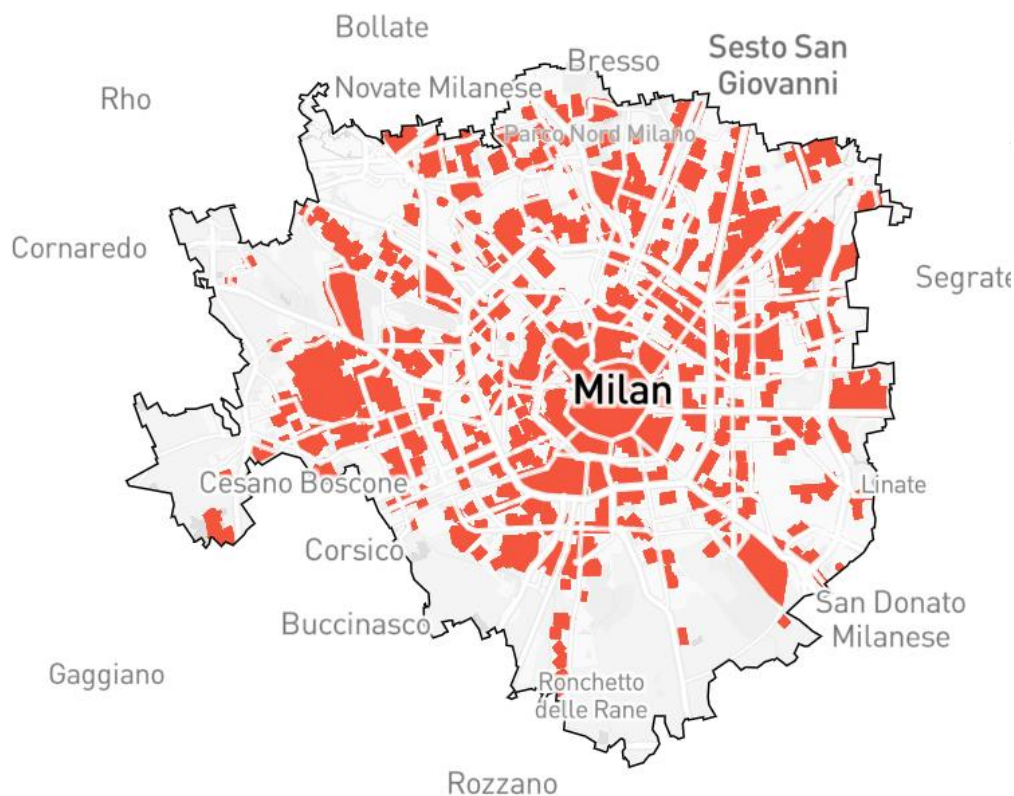


Figura 17 -Mappa della città di Milano con segnalazione delle aree urbane in cui è applicabile l’ordine di allontanamento¹²⁹¹

Se si guarda solo alle 11 macro-zone corrispondenti alle planimetrie allegate al regolamento, lo scenario comprendendo le aree centrali di Porta Venezia e del centro storico; l’area dell’arco della Pace e della piazza Gae Aulenti, la zona dei navigli. Le aree più periferiche sono quelle corrispondenti alle zone dell’ospedale San Carlo, Niguarda e San Paolo, dell’area ex Porto di Mare e dello stadio San Siro. Tutte zone evidenziate dalla

¹²⁹¹ Aree urbane della città di Milano in cui può trovare applicazione l’ordine di allontanamento, comprensive sia dei luoghi indicati dall’art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 (in particolare stazioni ferroviarie e della metropolitana) sia delle ulteriori zone indicate nel regolamento di polizia urbana di Milano ossia scuole e università, mercati e fiere, parchi e giardini pubblici, presidi sanitari, luoghi monumentali e musei, 11 macroaree aggiuntive. Tale [mappa](#) è stata elaborata dal laboratorio politico “Off Topic” ed è disponibile sul loro sito, nella sezione “Daspo”, <https://www.offtopiclab.org> (ultimo accesso 08/02/2021).

seguinte mappa:

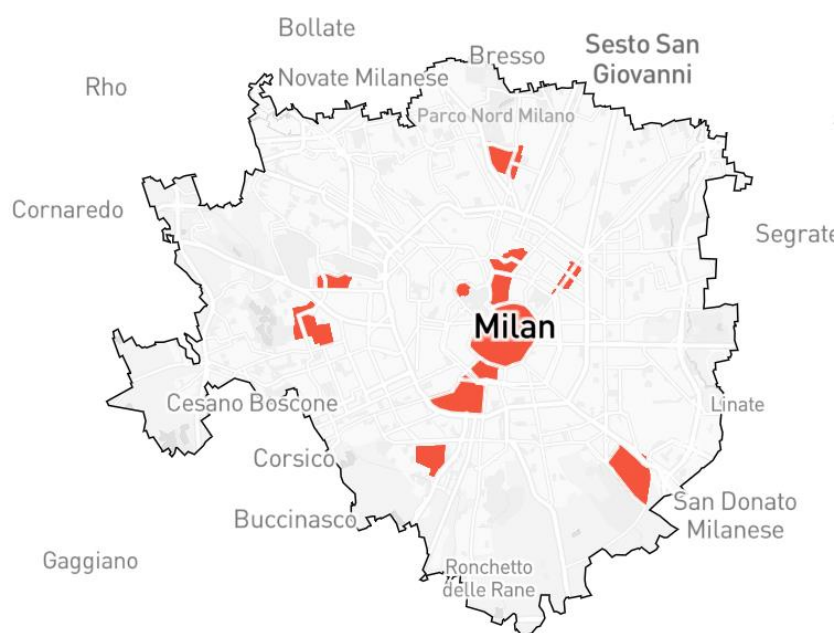


Figura 18 - Mappa di Milano con le 11 macro-zone in cui può trovare applicazione l'ordine di allontanamento¹²⁹²

Dunque, per tentare di comprendere come l'ordine di allontanamento sia stato applicato in tale contesto cittadino abbiano effettuato un accesso civico generalizzato indirizzato al Comune di Milano, in data 17 ottobre 2019, in cui chiedevamo:

- gli ordini di allontanamento disposti, in città, sulla base della normativa nazionale, nel periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 ed il 15 ottobre 2019;
- gli ordini di allontanamento disposti con riferimento alle aree indicate nell'art.135 del regolamento di polizia urbana della metropoli, per il periodo compreso tra il 26 luglio 2019 (data di entrata in vigore di tale disposizione) e il 15 ottobre 2019.

Anche in tal caso, all'istanza si è allegato un “*data model*” in cui si indicavano i valori attesi con riferimento ai singoli campi di analisi: data del provvedimento; municipio, organo accertatore, tipologia di provvedimento emesso, motivazione dello stesso; durata; area urbana interessata dalla misura; eventuale segnalazione ai servizi sociali, dati anagrafici dei soggetti colpiti.

Il Comune rispondeva alla suddetta istanza¹²⁹³ in data 10 dicembre 2019, condividendo

¹²⁹² Ibidem

¹²⁹³ Nel testo della mail ricevuta in data 10 dicembre 2019, il Comune di Milano ha specificato che i dati elaborati risultavano essere quelli censiti nel c.d. sistema “Prosa”. Si noti come tale sistema è il *data base* della polizia locale di Milano, che gestisce i procedimenti sanzionatori di tale corpo, in Agenzia per l'Italia

un file *Excel*, suddiviso nei seguenti campi di analisi: data e luogo del provvedimento; riferimenti normativi (con soli due campi distinti: art.9 ed art.10 del d.l. n.14/2017); descrizione dell'infrazione; nazionalità e sesso del soggetto colpito ed una colonna denominata "note", in cui si evidenzia la motivazione della misura adottata.

Purtroppo, nei dati ricevuti, non si precisa se gli ordini di allontanamento derivino dalla diretta violazione dell'art.135 del regolamento di polizia urbana, con riferimento alle aree urbane ulteriori da esso indicato ma si tratta di un'indagine che, come vedremo, proveremo a dedurre dai luoghi in cui tali ordini sono stati disposti.

Infine, il periodo preso in considerazione dai dati ricevuti è molto breve, essendo compreso solo tra il 27 luglio ed il 14 ottobre 2019. Si tratta di 79 giorni in cui risultano essere stati disposti 82 ordini di allontanamento e divieti di accesso, per una media di 1 al giorno.

Periodo di riferimento	Totale dei provvedimenti
Dal 17 luglio al 15 ottobre 2019	82

Analizzando le singole tipologie di provvedimenti disposti emerge quanto segue:

Tipologia	Nr. Provvedimenti	Percentuale
Ordine di allontanamento (ex art.9 del d.l. n.14/2017)	71	86,60%
Daspo "semplice" (ex art.10, c.2 del d.l. n. 14/2017)	11	13,40%
Totale	82	100%

Tabella 35 - Provvedimenti emessi nel comune di Milano, divisi per tipologia

Dunque, nel periodo preso in considerazione, la maggior parte dei provvedimenti emessi riguarda l'ordine di allontanamento ex art.9, commi 1 e 2 del d.l. n.14/2017, pari all'86,6% del totale.

Mentre una portata più residuale ha il divieto di accesso da reiterazione delle condotte ex art.10, comma 2, del decreto. Si noti come, rispetto a quest'ultimo caso, ci si riferisce al

Digitale (AGID), "[Dettagli della base di dati](#)", informazioni disponibili sul sito istituzionale di AGID, www.agid.gov.it (ultimo accesso: 08/02/2021).

c.d. Daspo “semplice” perché, nel file inviato dal Comune, si menziona sempre la “violazione dell’ordine di allontanamento” come descrizione dell’infrazione che ha portato al divieto di accesso e, in soli 3 casi (su 11), si precisa che il precedente ordine di allontanamento, violato, era stato disposto per aver il soggetto messo in campo l’attività di parcheggiatore abusivo (sanzionata ex art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017).

Cercando, invece, di analizzare i 71 casi disposti di ordine di allontanamento, emerge come nel campo “descrizione dell’infrazione” si menzioni sempre la medesima formula che fa riferimento alle condotte di cui all’art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 (impedimento alla fruizione di luoghi sottoposti a tutela)¹²⁹⁴. Tuttavia, l’analisi della colonna relativa alle “note”, ossia riguardante la motivazione della misura disposta, ci consegna un quadro più variegato. Infatti, in corrispondenza del mini-Daspo suddetto, in soli 26 casi, viene specificata puntualmente la condotta che ha portato all’ordine di allontanamento, da cui emerge il seguente scenario:

Motivazione	Nr. di ordini di allontanamento
Aver svolto attività di parcheggiatore abusivo, presso stazioni, fermate della metro e presso Cimitero “Monumentale”	13
Aver impedito l’accesso del plesso cimitero “Maggiore” di Milano, attraverso l’occupazione delle aree con camper, roulotte o furgoni	12
Aver impedito l’accesso della stazione FS Milano, Porta Garibaldi, attraverso attività di “raccolta fondi non autorizzata”	1

Tabella 36 - Motivazioni agli ordini di allontanamento emessi nel comune di Milano

Bisogna evidenziare come i 13 mini-Daspo per l’attività di parcheggiatore abusivo vedano specificate anche le relative zone in cui la condotta è stata posta in essere: in 5 casi si tratta di attività realizzate nei pressi della stazione di Milano “Centrale”, in 6 casi nei pressi della stazione metropolitana “Caiazzo”, in 1 caso nei pressi della stazione

¹²⁹⁴ La formula utilizzata per descrivere le infrazioni che hanno portato all’emanazione dell’ordine di allontanamento è per tutti i 71 casi la seguente: “per aver impedito l’accessibilità e la fruizione delle aree interne delle infrastrutture di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti”.

ferroviaria “Porta Garibaldi” e, infine, in 1 altro solo caso nei pressi del cimitero “Monumentale”. Ovviamente si tratta tutti di casi rientranti, quanto alla condotta sanzionata, nell’art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017 ma l’ultima ipotesi sembra far riferimento, rispetto ai luoghi, alle ulteriori aree previste proprio dal regolamento di polizia urbana.

Per quanto concerne i 12 ordini di allontanamento disposti per avere i soggetti impedito l’accesso presso il cimitero “Maggiore” di Milano, occupando le aree con camper, roulotte o furgoni, emerge come essi siano stati tutti emessi lo stesso giorno (10 ottobre 2019) nei riguardi di dodici persone italiane. A riguardo si può sicuramente evidenziare come tali provvedimenti rientrino in quelli disposti in base alle nuove aree “protette” delineate dal regolamento di polizia urbana. Così come si può sottolineare che le condotte censurate dovrebbero rientrare teoricamente nella previsione dell’art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 (ossia “impedimento” all’accesso di alcuni luoghi). Tuttavia, proprio rispetto a tale aspetto, sia consentito dubitare che la presenza di camper nei pressi di un Cimitero possano concretamente “impedire” l’accesso allo stesso, essendo più probabile che si tratti una mera “limitazione” alla fruibilità di tale luogo.

Infine, sicuramente interessante è l’ultimo caso di ordine di allontanamento disposto nei riguardi di una donna della Romania per aver impedito la libera accessibilità e la fruizione delle aree interne della stazione ferroviaria di “Porta Garibaldi”, attraverso una attività di “raccolta fondi non autorizzata”, presumibilmente riconducibile all’attività di accattonaggio. A riguardo, rimane sempre da indagare il labile confine tra “impedimento” e “limitazione” della fruizione di tali luoghi. Infatti, nelle note, la polizia locale, prima evidenza che la condotta “impediva” l’accessibilità e la fruizione delle aree, salvo poi specificare che la donna si trovava in posizione seduta in maniera tale da “limitare” l’agevole accesso all’area agli utenti della Stazione¹²⁹⁵.

¹²⁹⁵ Precisamente, con riferimento a tale ordine di allontanamento, il campo “note” conteneva la seguente indicazione: “Verbale P.S. Polfer Milano Porta Garibaldi, l’art 9, comma 1 del D.L. 20/02/2017 n. 14. convertito con modificazioni in L. 18.04.2017 n. 48 poiché nelle aree interne della Stazione FS Milano Porta Garibaldi, ha impedito la libera accessibilità e la fruizione delle infrastrutture fisse, mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze, in violazione del divieto di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsto, in quanto (descrizione dettagliata della condotta): effettuava nei pressi della Stazione di Milano Porta Garibaldi, precisamente nel sottopasso che conduce all’area metropolitana “linea verde” attività di raccolta fondi non autorizzata (attività sanzionata ai sensi dell’art 30/2 c. e 3 DPR 753/80), posizionandosi in posizione seduta in maniera tale da limitare l’agevole accesso all’area agli utenti della Stazione in questione, in particolare modo se provvisti di bagagli e/o portatori di handicap”. Si noti come il DPR n.753/1980 (rubricato “Nuove norme

Continuando l'analisi dei dati ricevuti, bisogna specificare come l'averci comunicato la nazionalità ed il sesso dei soggetti colpiti ci consente di effettuare delle valutazioni su tale aspetto. Partendo dalla nazionalità dei destinatari delle misure *de quibus*, emerge quanto segue:

Nazionalità	Nr. Provvedimenti	Percentuale
Italia	65	79,27%
Romania	4	4,88%
Bulgaria	4	4,88%
Serbia	2	2,44%
Cina	2	2,44%
Senegal	2	2,44%
Egitto	1	1,22%
Polonia	1	1,22%
Bangladesh	1	1,22%
Totale	82	100,00%

Tabella 37 - Provvedimenti emessi nel comune di Milano, suddivisi per nazionalità dei soggetti colpiti

La maggior parte degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso sono stati, dunque, disposti nei riguardi degli italiani, che risultano destinatari di ben il 79% delle misure totali. Seguono, a grande distanza, i cittadini della Romania e della Bulgaria, mentre le altre nazionalità colpite hanno portata ampiamente residuale.

Sesso	Nr. Provvedimenti	Percentuale
Uomo	72	87,80%
Donna	10	12,20%
Totale	82	100,00%

Tabella 38 - Sesso dei soggetti colpiti dai provvedimenti nel comune di Milano

in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto") preveda all'art.30 che: "È fatto divieto alle persone non espressamente autorizzate dalle aziende esercenti di svolgere sui treni e veicoli, nonché nelle stazioni e fermate, l'attività di venditore di beni o di servizi (comma 1). È fatto altresì divieto di svolgere attività di cantante, suonatore e simili, e di fare raccolta di fondi a qualunque titolo (comma 2); I trasgressori sono allontanati dai treni, veicoli e impianti, previo ritiro del recapito di viaggio senza diritto ad alcun rimborso per i percorsi ancora da effettuare, ed incorrono inoltre nella sanzione amministrativa da L. 30.000 a L. 90.000 (comma 3).

Inoltre, l'88% dei destinatari è di sesso maschile ed il restante 12% di sesso femminile. Le donne colpite dalle misure risultano essere tutte italiane, tranne una cittadina della Romania.

Il fatto che il documento fornito dal Comune andasse ad indicare anche il luogo in cui la condotta sanzionata è stata realizzata ci ha consentito di elaborare una mappa, che tenta di evidenziare dove siano stati applicati la maggioranza dei provvedimenti.

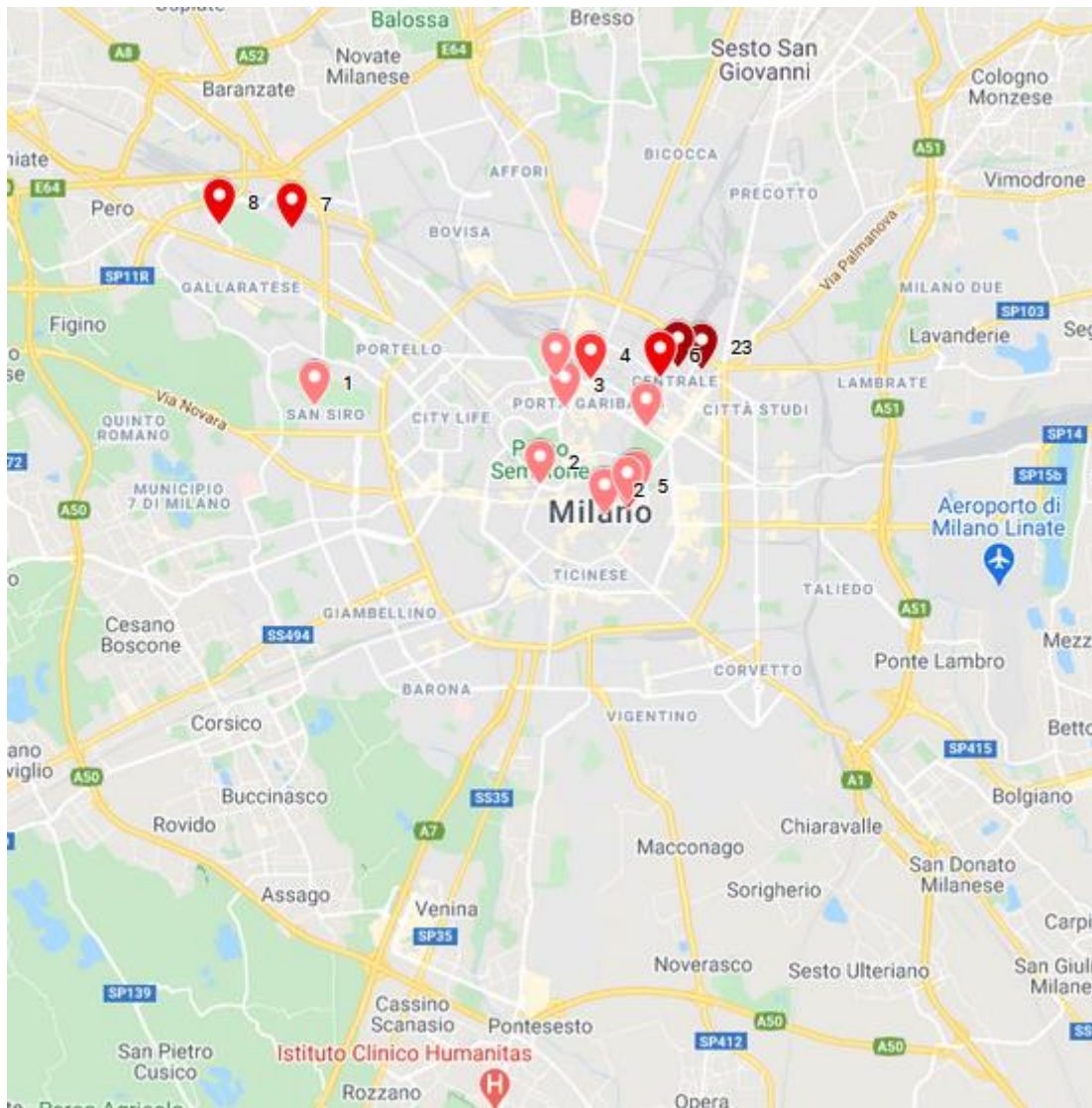


Figura 19 - Localizzazione dei luoghi di emissione dei provvedimenti

Da tale localizzazione dei provvedimenti emerge come gli stessi siano stati, in misura prevalente, disposti nelle aree dei municipi I e II di Milano, corrispondenti al centro storico e alle zone su cui insiste la stazione “Centrale”. L’unica eccezione è data dall’area dove è situato il cimitero “Maggiore”, nella zona nord-occidentale della città, rientrante nel quartiere di Garegnano (municipio VIII).

Di fatto, nonostante i pochissimi dati a disposizione, possiamo concludere che gli strumenti delineati dal d.l. n.14/2017 siano stati, nella città di Milano, utilizzati per “dislocare” i soggetti che attuano condotte “indesiderate” dal centro della metropoli. Secondo una tendenza che caratterizza anche le altre città che ci apprestiamo ad analizzare.

4.3.2. GENOVA

Nel febbraio del 2018, Marco Bucci, sindaco di centro-destra di Genova annuncia di voler estendere l'applicazione dell'ordine di allontanamento nel centro storico della città, per "tenere lontani mendicanti e parcheggiatori abusivi"¹²⁹⁶. Nello stesso mese vengono installati dei "dissuasori di sedute" nei pressi di alcuni monumenti con l'affermato fine di ostacolare i "bivacchi" ed i frequentatori che, lì, si "accampano giorno e notte"¹²⁹⁷. Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio comunale di Genova modifica il regolamento di polizia urbana della città¹²⁹⁸, introducendo due importanti novità: la prima è una sanzione amministrativa per chi rovista nei rifiuti¹²⁹⁹, la seconda è l'estensione dello strumento dell'ordine di allontanamento in specifiche aree del comune¹³⁰⁰. Provvedimenti duramente criticati dalla società civile, che intravede in tali disposizioni una dichiarata "guerra" da parte del comune ai poveri della città¹³⁰¹.

Fatta tale premessa, bisogna evidenziare come la norma del regolamento di polizia urbana che mira ad estendere l'utilizzo del mini-Daspo sia quella contenuta nel nuovo art.8 bis, rubricato "Individuazione delle aree urbane di particolare rilevanza dove opera l'ordine di allontanamento". Tale articolo precisa che, in allegato al regolamento, vengono indicate le strade e le planimetrie che individuano, ai sensi dell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017, le aree urbane nelle quali opera l'ordine di allontanamento ed il divieto di accesso, di cui

¹²⁹⁶ Il Secolo XIX, "[Genova pensa al Daspo urbano per mendicanti e parcheggiatori abusivi](#)", 15 febbraio 2018, disponibile sul sito online del giornale, www.ilsecoloxix.it

¹²⁹⁷ Comune di Genova, "[Alla Loggia della Mercanzia arrivano i dissuasori per ostacolare i bivacchi sulla seduta di marmo](#)", 16 febbraio 2018, disponibile sul sito istituzionale del comune, <http://www.comune.genova.it>

¹²⁹⁸ Comune di Genova, [Regolamento di Polizia Urbana](#), come modificato dalla deliberazione del consiglio comunale n.20 del 20 marzo 2018, disponibile sul sito istituzionale del comune, <http://www.comune.genova.it>. Tali modifiche sono state proposte dalla Giunta al Consiglio comunale con la [proposta di deliberazione n.2018-DL-69](#) del 26 febbraio 2018, disponibile sul sito istituzionale del comune, <http://www.comune.genova.it>.

¹²⁹⁹ Il Consiglio comunale di Genova, con la deliberazione n.20/2018, ha aggiunto all'art.28 del regolamento di polizia urbana (rubricato "Comportamenti vietati"), comma 1, una nuova lettera s) che prevede il divieto di "deturpare ed imbrattare il suolo pubblico con rifiuti solidi urbani di ogni tipo, indebitamente prelevati dai contenitori per la relativa raccolta e non manifestamente destinati all'alimentazione personale", disponendo in tali casi una sanzione amministrativa pecuniaria fino a 500 euro.

¹³⁰⁰ Nuovo art.8 bis del regolamento di polizia urbana, inserito dal Consiglio comunale di Genova con la con la deliberazione n.20/2018.

¹³⁰¹ La Repubblica, "[Daspo urbano, <<Genova che Osa>> dona al sindaco un dossier povertà](#)", 20 marzo 2018, disponibile sul sito online del quotidiano, sezione Genova, www.repubblica.it. Si segnala come l'interessante "[Dossier Povertà a Genova](#)" elaborato dal centro-studi dell'associazione "Genova che Osa" è disponibile sul loro sito internet, www.genovacheosa.org.

al combinato disposto degli articoli 9 e 10 del medesimo decreto. In particolare, la planimetria allegata evidenzia due “sole” zone rosse denominate “centro” e “centro storico”:

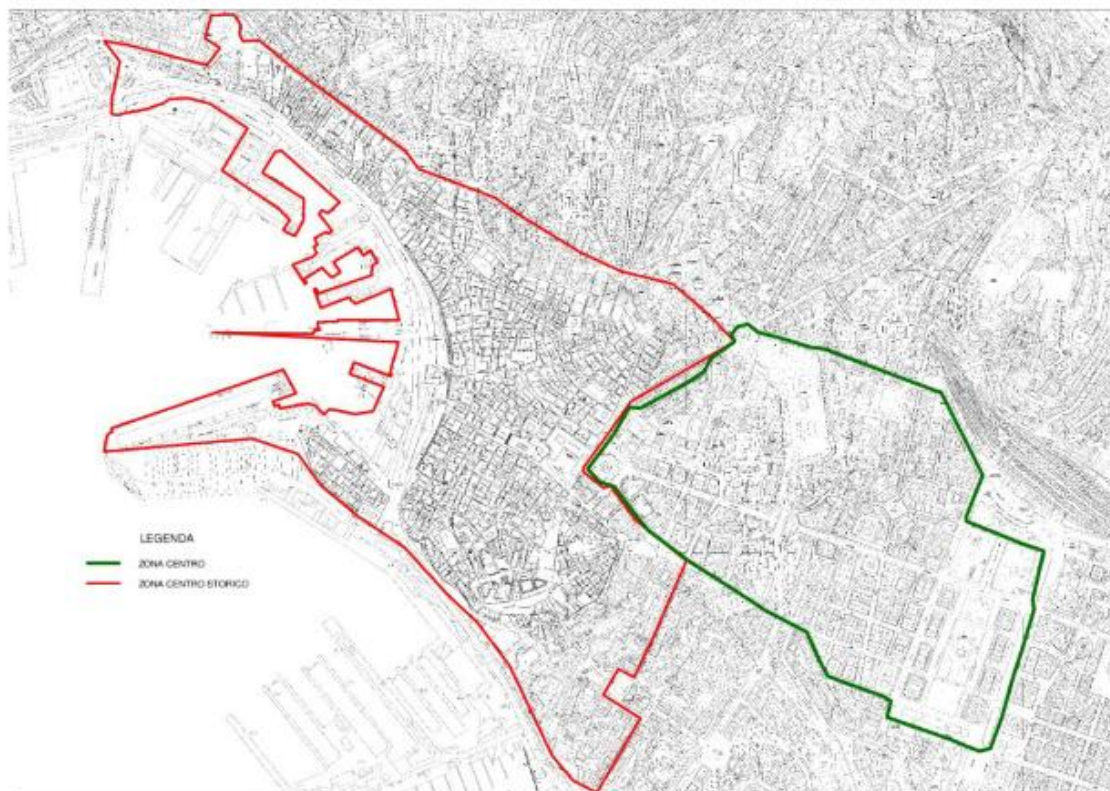


Figura 20 - Planimetria del comune di Genova con l'indicazione della "Zona 1" e della "Zona 2"¹³⁰²

Inoltre, bisogna specificare la presenza di una singolare disposizione introdotta nel regolamento di polizia urbana ossia l'art.8 ter¹³⁰³, in cui si precisa che le sanzioni amministrative pecuniarie comminate insieme all'ordine di allontanamento (ex dall'art.9, comma 1 e 4 del decreto) e quelle previste, in misura pari al doppio, per la violazione del mini-Daspo (art.10, c.1 del decreto), possano essere estinte attraverso la prestazione da parte del trasgressore di lavori socialmente utili finalizzati al miglioramento del decoro

¹³⁰² La planimetria che indica le ulteriori zone in cui opera l'ordine di allontanamento nella città di Genova è stata quella allegata al [regolamento di polizia urbana del comune](http://www.comune.genova.it), p.81, disponibile sul sito istituzionale del comune, <http://www.comune.genova.it>

¹³⁰³ L'art.8 ter del regolamento di polizia urbana di Genova è rubricato: “Modalità alternative di estinzione delle obbligazioni derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli artt. 9, comma 4 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017”. Tale articolo è stato inserito dal Consiglio comunale di Genova con la con la deliberazione n.20/2018.

urbano.

Dunque, per tentare di comprendere come le misure *de quibus* siano state applicate nel territorio genovese abbiamo rivolto una istanza di accesso civico generalizzato al Comune, in data 17 ottobre 2019, in cui richiedevamo:

- i dati riguardanti gli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso disposti sulla base della normativa nazionale, nel periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 ed il 15 ottobre 2019;
- i dati riguardanti i mini-Daspo ex art.8 bis del regolamento di polizia urbana, specificando le aree in cui tale misura aveva trovato applicazione e i casi di estinzione alternativa delle obbligazioni derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie ex art.8 ter del regolamento. Ciò per il periodo compreso tra il 20 marzo 2018 (data di entrata in vigore del regolamento) ed il 15 ottobre 2019.

Anche in questo caso, veniva allegata a tale richiesta un “*data model*” in cui si specificavano i diversi valori attesi e riguardanti i seguenti campi: data del provvedimento; municipio e area urbana in cui aveva trovato applicazione la misura; organo accertatore; tipologia del provvedimento; motivazione dello stesso; sanzione pecuniaria ed eventuale estinzione della stessa tramite lavori socialmente utili; eventuale segnalazione ai servizi sociali; anagrafica dei destinatari (sesso, nazionalità, età, codice soggetto).

Il Comune di Genova, nelle vesti del Corpo di Polizia Locale, rispondeva solo parzialmente¹³⁰⁴ a tale istanza, in data 30 ottobre 2019. In particolare, veniva inviato un documento in formato *Excel* suddiviso nelle seguenti colonne: (i) data del provvedimento; (ii) motivazione; (iii) luogo in cui è stato commesso il fatto; (iv) sanzione amministrativa; (v) segnalazione ai servizi sociali. Di fatto, dunque, risultano mancanti sia i dati anagrafici dei soggetti colpiti sia i casi di estinzione dell’obbligazione pecuniaria tramite lavori socialmente utili. Inoltre, non viene specificato se i provvedimenti siano stati adottati sulla base della normativa nazionale oppure rispetto alle diverse aree di cui all’art.8 bis del regolamento e, come vedremo, i luoghi riportati sono suddivisi per la maggioranza solo

¹³⁰⁴ La motivazione che il Corpo di Polizia Locale ci ha dato per la risposta solo parziale è la seguente: “purtroppo lo sviluppo dei dati per completare la tabella da lei proposta comporterebbe l’analisi di ogni singolo ordine di allontanamento e del relativo verbale di accertamento e contestazione nonché l’analisi dei provvedimenti emessi dal Sig. Questore, con un dispendio di ore / personale che né il reparto né il comando possono investire”.

in generiche “zona 1” e “zona 2” (senza indicare né il municipio né le singole aree urbane), precludendoci un’analisi puntuale sulla localizzazione dei provvedimenti.

In ogni caso, il periodo preso in considerazione va dal 15 maggio 2018 al 24 ottobre 2019, si tratta di 527 giorni, in cui sono stati emessi un totale di 438 ordini di allontanamento e divieti di accesso.

Periodo di riferimento	Totale dei provvedimenti
Dal 15 maggio 2018 al 24 ottobre 2019	438

Analizzando l’andamento temporale dei provvedimenti emessi emerge quanto segue:

Anno/Mese	Nr. provvedimenti	Percentuale
2018	116	25,98%
dal 15 maggio	12	2,76%
Giugno	24	5,52%
Luglio	16	3,45%
Agosto	17	3,68%
Settembre	1	0,23%
Ottobre	5	1,15%
Novembre	9	2,07%
Dicembre	32	7,13%
2019	322	74,02%
Gennaio	29	6,67%
Febbraio	45	10,34%
Marzo	62	14,25%
Aprile	51	11,72%
Maggio	32	7,36%
Giugno	14	3,22%
Luglio	23	5,29%
Agosto	19	4,37%
Settembre	21	4,83%
fino 24 ottobre	26	5,98%

Totale	438	100,00%
---------------	------------	----------------

Tabella 39 - Andamento temporale dei provvedimenti emessi nel comune di Genova

Nel 2018 risultano emessi il 26% dei provvedimenti totali, valore che risente del fatto che non siamo in possesso dei dati relativi ai primi quattro mesi di tale anno.

In ogni caso, nel 2019 è evidente un uso maggiore delle misure. Basti pensare che nei soli tre mesi di febbraio, marzo ed aprile sono stati disposti più provvedimenti di quelli emessi nei nove mesi dell'anno precedente.

Passando, ora, all'analisi di quella che è denominata "motivazione" del provvedimento emerge quanto segue:

Motivazione provvedimento	Nr. provvedimenti	Percentuale
Attività di commercio abusivo	229	52,28%
Art. 688 c.p. (ubriachezza)	154	35,16%
Attività di parcheggiatore abusivo	48	10,96%
Daspo urbano ex art.10, c.2	4	0,91%
D.l. n. 14/2017	2	0,46%
Art. 28 P.U.	1	0,23%
Totale	438	100,00%

Tabella 40 - Motivazione dei provvedimenti emessi nel comune di Genova

La maggior parte dei provvedimenti (54%) riguardano gli ordini di allontanamento disposti per essere stato trovato il soggetto ad esercitare attività di commercio abusivo in aree sottoposte a particolare tutela (ossia una delle fattispecie di cui all'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017). In tali casi, per ben 227 provvedimenti (su 229) sono state, in aggiunta al mini-Daspo, applicate delle sanzioni amministrative pecuniarie pari di 5.000 euro ciascuna; in un solo caso è stata applicata una sanzione pari a 102 euro e, infine, il restante non vede l'ammontare della sanzione specificata.

Seguono gli ordini di allontanamento disposti per essere stato trovato il soggetto in stato di ubriachezza, nei pressi sempre di zone sottoposte a tutela (pari al 35% del totale). Tali mini-Daspo sono stati sempre accompagnati da sanzioni amministrative pecuniarie pari a 102 euro, tranne per un solo caso in cui risulta una sanzione di 5.000 euro. Si deve presumere che quest'ultimo sia un errore effettuato dalla polizia nell'inserimento dei valori in banca dati. Infatti, bisogna ricordare come l'art.688 c.p., richiamato dall'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, preveda per chi sia colto in stato di manifesta ubriachezza in luogo pubblico la sanzione amministrativa fino ad un massimo di 309 euro.

Inoltre, abbastanza rilevanti (11% del totale) sono gli ordini di allontanamento disposti per lo svolgimento, in determinate aree, di attività di parcheggiatore abusivo. Anche in tal caso, i mini-Daspo sono stati accompagnati da salate sanzioni amministrative pecuniarie pari a 1.000 euro in 34 casi; 771 euro in 13 casi ed addirittura 3.000 euro in una occasione.

Infine, rimangono da analizzare le ipotesi residuali date dai divieti di accesso ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, disposti in soli 4 casi per avere i soggetti reiterato le condotte che avevano portato, in precedenza, all'applicazione dell'ordine di allontanamento. In particolare, si tratta di soggetti "plurisanzionati" in due casi per l'attività di parcheggiatore abusivo ed in un caso per aver reiterato le condotte di cui all'art.688 del codice penale. Il quarto caso, rimante, non vede specificata la motivazione ma si precisa la sanzione amministrativa comminata, pari a 300 euro.

In due soli casi la motivazione contiene genericamente l'indicazione del d.l. n.14/2017, senza ulteriori specificazioni, se non la precisazione che -anche in questo caso- sono state applicate delle sanzioni pecuniarie pari, ciascuna, a 300 euro. La motivazione dell'ultimo caso ossia "art.28 p.u." appare di difficile interpretazione. Si potrebbe ipotizzare che con tale sigla si voglia indicare il regolamento di polizia urbana ed il relativo art.28 che prevede una variegata serie di condotte vietate nei luoghi pubblici, alcune delle quali potrebbero rientrare nelle fattispecie di cui agli art.9, comma 1 (impedire l'accesso di alcuni luoghi) o comma 2 (in particolare, atti contrari alla pubblica decenza). Ma si tratta appunto di congetture, data l'assenza di ulteriori specificazioni di tale dato. L'unica cosa certa è che, anche questo ordine di allontanamento, è stato accompagnato con una sanzione amministrativa pari a 200 euro.

Complessivamente, calcolando l'intero ammontare delle sanzioni amministrative

pecuniarie comminate insieme agli ordini di allontanamento, si giunge alla importante cifra di 1.203.831 euro. Sarebbe stato interessante sapere quante di queste obbligazioni siano state estinte tramite la prestazione, da parte del trasgressore, di lavori socialmente utili per interventi di miglioramento del “decoro” urbano (ex art.8 ter del regolamento di polizia urbana). Ma si tratta di un’indagine che ci è stata preclusa, non essendoci stati comunicati tali casi.

Concludiamo, evidenziando i luoghi in cui sono stati adottati tali provvedimenti. Aree che, purtroppo, sono per la maggioranza divise solo in “zona 1” e “zona 2”:

Luogo infrazione	Nr. Provvedimenti	Percentuale
Zona 1	378	86,30%
Zona 2	56	12,78%
Stazione	3	0,68%
Zona Infrastruttura	1	0,23%
Totale	438	100,00%

Tabella 41 - Suddivisione dei provvedimenti per luoghi di emissione nel comune di Genova

Dai dati ricevuti si evince come la zona 1 sia corrispondente al “centro-storico” mentre la zona 2 si riferisca al “centro” della città, con la distinzione che si ritrova nella planimetria allegata al regolamento. Di conseguenza la localizzazione delle misure *de quibus* può essere in tal modo rappresentata:

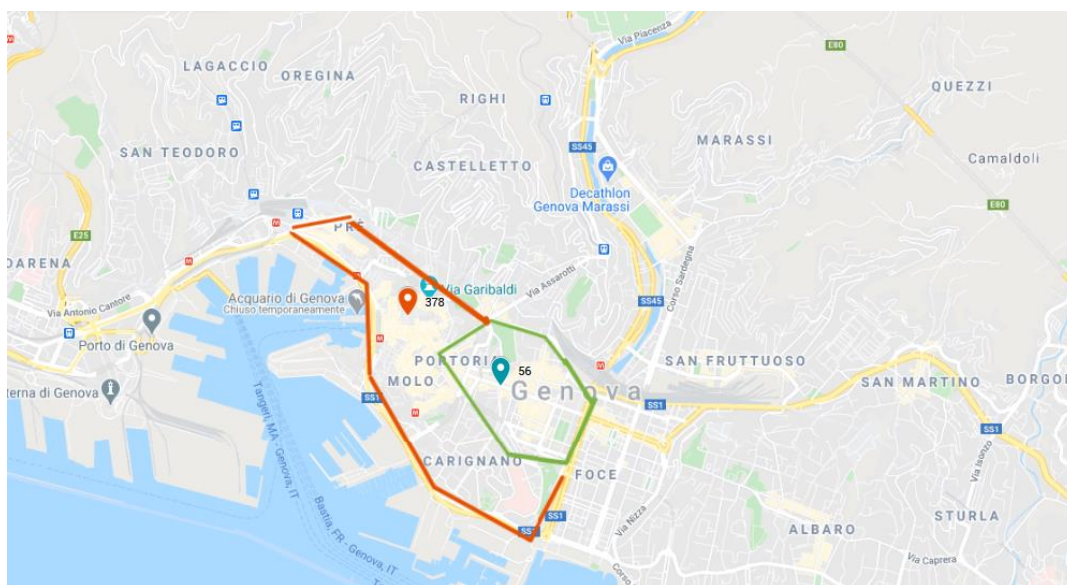


Figura 21 - Mappa del comune di Genova con l'indicazione delle due zone di emissione dei provvedimenti

L'86% delle misure (n.378) è disposto nel "centro storico" di Genova e circa il 13% nell'area "centro", entrambe zone che dovrebbero far parte del municipio I "centro-est". Di fatto, anche in questo caso, gli strumenti dell'ordine di allontanamento e del Daspo urbano si rivelano funzionali ad "espellere" dalle zone centrali della città coloro che pongono in essere delle condotte che potrebbero creare nocimento al "decoro" di quei luoghi.

4.3.3. ROMA

4.3.3.1. Il nuovo regolamento di polizia urbana

"Dopo 70 anni di attesa, abbiamo approvato un nuovo Regolamento di Polizia Urbana che rappresenta uno strumento completo ed efficace per la tutela e il decoro della città e per la sicurezza dei cittadini. Abbiamo superato la fase delle ordinanze, con misure innovative e moderne. Con quest'ultimo tassello l'intero apparato sanzionatorio diventa immediatamente applicabile. Alle sanzioni, da oggi, si affianca il Daspo urbano, una misura che permette alle autorità di allontanare chi si rende colpevole di gravi violazioni"¹³⁰⁵. Con queste parole la sindaca di Roma, Virginia Raggi, saluta l'approvazione del nuovo regolamento di polizia urbana della città, approvato nel giugno 2019¹³⁰⁶. In effetti, la prima cittadina pentastellata, subito dopo l'entrata in vigore del d.l. n.14/2017, non aveva nascosto la volontà di utilizzare lo strumento del mini-Daspo

¹³⁰⁵ Comune di Roma, "[In vigore regolamento di polizia urbana, stabilite nuove tabelle sanzioni](#)", 8 luglio 2019, sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it

¹³⁰⁶ Assemblea Capitolina, [deliberazione n.43 del 6 giugno 2019](#), "Regolamento di Polizia Urbana", disponibile sul sito istituzionale di Roma Capitale, www.comune.roma.it

urbano nella Capitale¹³⁰⁷ e, sia pure a distanza di due anni, così è stato. Diversamente da quanto avvenuto a Milano e Genova, che si sono limitati ad inserire le zone in cui estendere l'utilizzo dell'ordine di allontanamento, il regolamento di polizia urbana di Roma è stato completamente riscritto alla luce dei nuovi strumenti messi a disposizione dal decreto Minniti.

Il nuovo testo si presenta suddiviso nei seguenti cinque titoli:

- Titolo I: Disposizioni Generali (artt. 1-3)
- Titolo II: Convivenza Civile e Sociale (artt. 4-18), suddiviso a sua volta in due capi:
 - Capo I: Norme di comportamento (artt. 4-13)
 - Capo II: Attività economiche e produttive (artt. 14-18)
- Titolo III: Sicurezza e decoro (artt. 19-31), suddiviso in tre capi:
 - Capo I: Tutela del patrimonio pubblico e privato (artt. 19-25)
 - Capo II: Sicurezza urbana (artt. 26-29)
 - Capo III: Incolumità pubblica (artt. 30-31)
- Titolo IV: Sanzioni (artt. 32-34)
- Titolo V: Abrogazioni (art. 35)

L'ordine di allontanamento ex articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017 viene richiamato in ben 12 articoli del regolamento di polizia urbana. In particolari tali disposizioni riguardano:

- i comportamenti vietati nei luoghi pubblici (art.4 del regolamento), in cui si prevede che siano sanzionati con il mini-Daspo una pluralità di condotte se poste in essere nei parchi e giardini pubblici. Tra questi comportamenti vietati compaiono: arrampicarsi, sdraiarsi, addirittura sedersi sui monumenti (lettera a); bivaccare in tali luoghi (lettera b); offrire servizi o merci in modo contrario alle disposizioni di legge e del presente regolamento (lettera c); compiere atti contrari alla pubblica decenza (lettera d) svestirsi anche solo parzialmente (lettera f); lavare veicoli mediante l'ausilio di fontane pubbliche (lettera

¹³⁰⁷ Mauro Favale, [“Svolta del rigore M5S, capitale divisa a zone per applicare il Daspo”](https://www.repubblica.it/), 14 aprile 2017, disponibile sul sito online del quotidiano, “La Repubblica”, <https://www.repubblica.it/>. Per approfondire tale tematica si rimanda a quanto analizzato nel par. 2.3.3. del capitolo 2 del presente lavoro.

j); applicare manifesti o adesivi su beni pubblici o privati, segnali stradali e pali della luce (lettera k); imbrattare il suolo pubblico (lettera l);

- la tutela della dignità della persona ed il contrasto alla tratta di esseri umani (art.5 del regolamento), in cui si punisce con l'ordine di allontanamento chi, in determinate zone prestabilite, ingaggia soggetti che esercitino l'attività di meretricio. In tali casi, il mini-Daspo punisce esclusivamente i clienti e non chi offre prestazioni sessuali;

- i comportamenti vietati sui mezzi pubblici e sui luoghi funzionali al trasporto pubblico, come stazioni e banchine (art.6 del regolamento). Tra tali condotte sanzionate con l'ordine di allontanamento compaiono: creare disagio o fastidio all'utenza; dare luogo ad esecuzioni canore o musicali non autorizzate; mendicare; bere alcolici;

- i comportamenti vietati presso le fontane storiche e le fontanelle pubbliche (art.8 del regolamento). Anche in questo caso numerose sono le condotte che portano all'applicazione dell'ordine di allontanamento, dall'immergersi nelle fontane, al sedersi su di esse fino a "creare un contatto orale con la cannella di erogazione dell'acqua delle fontanelle" (lettera d);

- il commettere grida e schiamazzi nei luoghi pubblici (art.12 del regolamento). In tali casi, se effettuate in determinati luoghi, tali condotte portano all'applicazione del mini-Daspo;

- il divieto di esercitare mestieri, arti o altre attività di vendita di beni e/o di servizi non autorizzata (art.15 del regolamento), anche con riferimento all'attività dei c.d. centurionifiguranti prevedendo esplicitamente il divieto di "mercificare la propria persona come soggetto fotografico anche con abbigliamento storico" (art.15, comma 2). In tutti tali casi, tali condotte sono sanzionate con l'ordine di allontanamento se svolte in determinati luoghi;

- i comportamenti vietati a tutela delle aree e dei beni storici, artistici, culturali e dei luoghi di culto (art.19 del regolamento). Tra tali condotte, sanzionabili con il mini-Daspo, compaiono: imbrattare tale patrimonio storico (lettera a); fruire di tali beni in modo incompatibile con le loro prerogative artistiche (lettera b); danneggiare le targhe con la denominazione delle vie (lettera c); addirittura trascinare trolley o passeggini sulle scalinate dei monumenti, citando come esempio quella di Trinità dei Monti (lettera d);

- comportamenti vietati a tutela degli edifici e dei manufatti pubblici e privati (art.21 del regolamento). Tra tali condotte punite con l'ordine di allontanamento, si riscontrano il

deturpare o imbrattare edifici pubblici o privati, oggetti dell'arredo urbano, vetrine e serande di esercizi commerciali, mezzi di trasporto pubblico;

- ulteriori comportamenti vietati nei parchi, giardini pubblici e aree verdi (art.24 del regolamento). In questa disposizione che replica i luoghi di cui all'art.4 del regolamento, vengono ampliate le condotte sanzionate con il mini-Daspo, tra cui si possono segnalare: calpesta le aiuole (lettera c), "lasciare vagare animali non condotti al guinzaglio" (lettera e), accendere bracieri in tali aree (lettera h);
- divieti di campeggiare o dimorare in tende, camper, roulotte, baracche o ripari di fortuna in aree pubbliche o aperte al pubblico (art.26 del regolamento). Tali condotte, se svolte in determinate aree, sono sanzionate con l'ordine di allontanamento;
- comportamenti vietati sulla sede stradale e sui luoghi pubblici (art.27 del regolamento). Tale disposizione sembra mirare a sanzionare con il mini-Daspo una pluralità di condotte tutte riconducibili all'esercizio del commercio abusivo e dell'attività di parcheggiatore abusivo, tra cui: offrire servizi e mercanzie anche sostando o transitando tra i veicoli (comma 1); trasportare beni in sacchi di plastica, borse, trolleys, se tali condotte sono finalizzate alla vendita su area pubblica da parte di soggetti non autorizzati (comma 2); esercitare abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine (comma 3).

A tali disposizioni, si aggiunge quella di cui all'art. 20 del regolamento di polizia urbana, rubricato "Misure a tutela di particolari luoghi", che prevede: "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla Legge 18 aprile 2017, n.48, nell'allegato A al presente Regolamento sono individuate, in considerazione della conformazione dei luoghi e del contesto urbano, le aree urbane caratterizzate dalla presenza di scuole, plessi scolastici, siti universitari, ospedali, presidi sanitari, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblico spettacolo, musei, aree e luoghi della cultura ovvero adibiti a verde pubblico o comunque interessati da consistenti flussi turistici, nelle quali si applicano le disposizioni sanzionatorie e le misure indicate nel citato articolo 9, commi 1 e 2". Tale disposizione appare l'unica realmente conforme al d.l. n.14/2017.

Tutti gli altri articoli suddetti pongono non pochi problemi di legittimità, derivanti da una abnorme estensione delle condotte rispetto alle quali può trovare applicazione l'ordine di allontanamento. A riguardo si evidenzia come il realizzare tali comportamenti vietati

dovrebbe comportare l'automatica applicazione del mini-Daspo. Infatti, in tutte le disposizioni, eccetto l'art.6 del regolamento¹³⁰⁸, la formula utilizzata è sempre la medesima: “costituendo impedimento alla fruizione delle aree medesime, si applicano, oltre alle sanzioni previste dal presente Regolamento, anche le sanzioni e le misure di cui all'articolo 9 [del d.l. n.14/2017]”. Praticamente il realizzare tali variegate condotte produce una sorta di “impedimento alla fruizione” *in re ipsa* di alcuni luoghi; una vera e propria presunzione di comportamento rientrante nella fattispecie di cui all'art.9, comma 1, del decreto. Peccato che tale automatismo appaia del tutto irragionevole. Verrebbe, infatti, da chiedersi come sia possibile che il sedersi sui monumenti (art.4, lettera a), il trascinare un passeggino sulle scalinate di un monumento (art.19, lettera d); il lasciare un cane libero in un parco o il calpestare le aiuole (art.24 lettere c-e), possano configurare “impedimento” all'accessibilità o alla fruizione di particolari aree urbane. L'Assemblea Capitolina sembra essersi lasciata prendere la mano e, in un furore punitivo, aver deciso di utilizzare, a sproposito, il nuovo strumento dell'ordine di allontanamento. Peraltro, ciò in aperta violazione con la *ratio* dell'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 che, come già evidenziato, è stato modificato in sede di conversione del decreto, proprio per evitare che si potessero sanzionare condotte che comportavano una mera “limitazione” alla godibilità di particolari luoghi¹³⁰⁹. Si tratta di problematiche non di poco conto che si scontrano apertamente con il carattere tassativo che dovrebbe darsi alle condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2 del decreto, con le conseguenti possibili violazioni delle riserve di legge di cui agli articoli 16 e 23 della Costituzione. Proprio rispetto a ciò sembrano riecheggiare le osservazioni mosse dalla Corte costituzionale con la sentenza n.115/2011, in cui si ricordava come “l'imposizione coattiva di obblighi di non fare” rientri nel concetto di prestazione ex art.23, infatti “imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo,

¹³⁰⁸ Nell'art.6, comma 2, del regolamento di polizia urbana si specifica che solo “qualora i comportamenti vietati dal comma 1 impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture fisse e mobili del trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano, si applicano, oltre alle sanzioni previste dal presente Regolamento, anche le misure di cui all'art.9, comma 1, [del d.l. n.14/2017]”.

¹³⁰⁹ Si rimanda a quanto osservato nel paragrafo 3.1 del 3° Capitolo del presente lavoro, in cui analizzando l'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 si è evidenziato come l'originaria formulazione prevedeva che l'ordine di allontanamento potesse essere disposto nei riguardi di coloro che “limitavano” la libera accessibilità e la fruizione delle infrastrutture. Tuttavia, in seguito all'approvazione di un emendamento in sede di conversione del decreto, si è sostituito il termine “limitano”, con quello “impediscono”, proprio per garantire una maggiore precisione del precetto.

direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento”¹³¹⁰. Pertanto, la previsione da parte del regolamento di polizia urbana di Roma di divieti ulteriori rispetto a quelli configurati dal d.l. n.14/2017 sembra presentare forti dubbi di compatibilità con l’art.23 della Costituzione, perché impone al soggetto obblighi di non fare aggiuntivi e diversi rispetto a quelli discendenti dalla normativa nazionale. Di più, poiché dalla violazione di tali divieti deriva anche l’applicazione di una misura, l’ordine di allontanamento, che indice sulla libertà di circolazione dell’individuo, sembra realizzarsi anche una violazione della riserva di legge “rinforzata” di cui all’art.16 della Costituzione, non essendo consentito a dei regolamenti di polizia urbana stabilire delle ipotesi ulteriori e non previste dalla normativa nazionale di restrizione di tale diritto. Senza contare il fatto che la violazione del mini-Daspo può comportare, a sua volta, l’applicazione del divieto di accesso da parte del questore (previa valutazione della pericolosità per la sicurezza della condotta), la cui violazione è presidiata da una specifica fattispecie incriminatrice.

Detto ciò, risulta importante indagare anche le aree in cui è stata estesa l’applicazione del mini-Daspo. A riguardo, l’allegato A del regolamento di polizia urbana di Roma presenta ben 26 planimetrie, indicando per ciascuna di esse le disposizioni del regolamento di polizia urbana che trovano applicazione. In particolare, le zone risultano così suddivise:

- area c.d. “Unesco” che comprende una zona leggermente meno ampia di quella corrispondente al municipio I di Roma, in cui trovano applicazione gli articoli 4, 5, 12, 15, 19, 20, 21, 26, 27 del regolamento (tavola 0);
- area del vero e proprio centro storico, in cui trovano applicazione gli articoli 4, 5, 12, 20, 27 del regolamento (tavola 1);
- particolari aree all’interno di ogni singolo municipio, in cui trovano applicazione gli articoli 4, 5, 12, 20, 27 del regolamento (tavole 2-24);
- area “stadio Olimpico”, in cui trovano applicazione i soli articoli 20 e 27 del regolamento (tavola 25).

Tali planimetrie rappresentano plasticamente il complesso sistema delle c.d. “zone rosse” operanti nella Capitale, il cui impulso alla creazione è stato dato evidentemente dal d.l. n.14/2017. L’abitante di Roma, tuttavia, si trova dinanzi ad una sfida ancora più difficile

¹³¹⁰ Corte costituzionale, [sentenza n.115/2011](#), decisione del 4 aprile 2011, deposito del 7 aprile 2011, punto 5 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it

perché alcune condotte vietate si modificano in base, addirittura, alle diverse aree urbane.

Svolte tali premesse, possiamo passare ad analizzare i dati ottenuti con le istanze di accesso civico generalizzato.

4.3.3.2. Le due istanze di accesso civico generalizzato

Data la completa riscrittura del regolamento di polizia urbana e considerando l'elevato numero di condotte sanzionate con l'ordine di allontanamento, si è deciso di rivolgere due diverse istanze di accesso civico generalizzato nei riguardi del comune di Roma:

- la prima istanza è stata presentata in data 17 ottobre 2019 e richiedeva i seguenti dati:
 - gli ordini di allontanamento (ex art.9 commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017) ed i divieti di accesso (ex art.10, commi 2 e 3; 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017), applicati nella città di Roma dal 20 febbraio 2017 al 15 ottobre 2019;
 - gli ordini di allontanamento applicati in base alle nuove disposizioni previste nel regolamento di polizia urbana (ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017), applicati nel territorio comunale dall'8 luglio 2019 (data di entrata in vigore del regolamento municipale)¹³¹¹ al 15 ottobre 2019.
- la seconda istanza è stata presentata in data 17 dicembre 2020 e richiedeva i seguenti dati:
 - gli ordini di allontanamento (ex art.9 commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017) ed i divieti di accesso (ex art.10, commi 2 e 3; 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017), applicati nella città di Roma dal 16 ottobre 2019 al 16 dicembre 2020;
 - gli ordini di allontanamento applicati in base alle nuove disposizioni previste nel regolamento di polizia urbana (ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017), applicati nel territorio comunale dal 16 ottobre 2019 al 16 dicembre 2020.

Il comune di Roma rispondeva, alla prima istanza, in data 22 ottobre 2019¹³¹²; alla seconda in data 1° febbraio 2021¹³¹³. Si precisa che in entrambi i casi, così come avvenuto per i dati ministeriali, era stato da noi condiviso un “*data model*” contenente l'indicazione di tutti i diversi dati di cui si chiedeva la condivisione, con la precisazione dei singoli

¹³¹¹ Comune di Roma, “[Nuovo regolamento di polizia urbana](http://www.comune.roma.it)”, 8 luglio 2019, disponibile sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it

¹³¹² La risposta è giunta dalla polizia di Roma Capitale, prot. RH20190287296.

¹³¹³ In tale caso, la risposta è giunta dall'ufficio “studi legislativi” della polizia locale di Roma Capitale, con la mera condivisione di una tabella in formato Excel.

campi (data, municipio, organo accertatore, tipo di provvedimento, motivazione, anagrafica dei soggetti colpiti, eventuale segnalazione ai servizi sociali, aree urbane in cui aveva trovato applicazione l'ordine di allontanamento). Tuttavia, entrambe le risposte hanno accolto solo parzialmente le nostre istanze.

Anzitutto non sono stati condivisi i dati riguardanti l'anagrafica dei soggetti colpiti (nazionalità, età e sesso, codice soggetto) né la motivazione del provvedimento o l'eventuale segnalazione ai servizi sociali. In secondo luogo, non risultano segnalate le zone entro cui hanno trovato applicazione i mini-Daspo. Di conseguenza le analisi che sarebbero potute derivare da tali elementi sono precluse.

Inoltre, bisogna sottolineare come i dati condivisi in risposta al primo ed al secondo accesso civico siano totalmente difformi tra loro, ciò non consente un'analisi congiunta dei documenti acquisiti.

Pertanto, sarà necessario procedere ad una indagine distinta sui dati ottenuti tramite i due accessi civici generalizzati.

4.3.3.3. I dati del primo accesso civico: luglio-settembre 2019

La risposta al primo accesso civico avrebbe dovuto dare conto, in due distinti campi di:

- tutti gli ordini di allontanamento disposti, tra il 20 febbraio 2017 al 15 ottobre 2019 in base alla normativa nazionale;
- dei mini-daspo applicati per violazione delle disposizioni del nuovo regolamento di polizia urbana, in particolare dall'8 luglio 2019 al 15 ottobre 2019.

Tuttavia, nei dati ricevuti vi è il riferimento solo agli ordini di allontanamento disposti nei mesi di luglio, agosto e settembre 2019, senza specificazione delle date e senza operare una netta distinzione tra quelli applicati in base alla normativa nazionale (art.9, commi 1 e 2 del d.l. n.14/2017) e quelli derivanti dalla violazione delle disposizioni del regolamento di polizia urbana.

Di fatto, dunque, la nostra analisi si basa su soli 91 giorni (dal 1° luglio al 30 settembre 2019) in cui risultano essere stati emanati ben 1.777 ordini di allontanamento, per una media di quasi 20 provvedimenti al giorno.

Periodo di riferimento	Totale dei provvedimenti
Dal 1° luglio al 30 settembre 2019	1.777 ordini di allontanamento

Suddividendo i singoli provvedimenti emessi per i mesi in analisi, si evidenzia come agosto sia stato, di gran lunga, quello in cui il mini-Daspo ha trovato maggiore applicazione, raggiungendo il 41% del totale delle misure emesse in tale trimestre.

Luglio	Agosto	Settembre
537 (30,22%)	728 (40,97%)	512 (28,81%)

Il documento ricevuto, in risposta a tale primo accesso civico, non contiene -come detto- la motivazione dei provvedimenti né se essi siano stati disposti sulla base della normativa nazionale o del regolamento di polizia urbana. Gli unici campi che ci consentono di poter dedurre tali indicazioni sono quelli che menzionano le “attività” e la colonna denominata “indicatore” che, oltre ad indicare la tipologia del provvedimento (sempre “ordine di allontanamento”), specifica ulteriormente la condotta posta in essere dalla persona. I dati forniti non sono di facile comprensione e, tentando di uniformare i valori indicati, emerge quanto segue:

Numera- zione	Attività	Indicatore	Nr. prov- vedimenti	Percent- tuale
1	Attività operative	Ordini di allontanamento (NO posteggiatori)	628	35,34%
2	Esercizio di mestieri, lavori e professioni in aree e spazi pubblici	Ordini di allontanamento (Figurante all'interno del sito Unesco/Villa Borghese o Intermediario acquisto biglietti e tour turistici)	613	34,50%
3	Attività vietate sulla sede stradale in luoghi pubblici o aperti al pubblico	Ordini di allontanamento (Condotte vietate su luoghi pubblici)	187	10,52%
4	Attività	Ordini di allontanamento	146	8,22%

5	Attività commercio area pubblica	Ordini di allontanamento (NO posteggiatori)	73	4,11%
6	Tutela della dignità delle persone e contrasto alla tratta di esseri umani	Ordini di allontanamento (Meretricio)	72	4,05%
7	Fontane storiche, fontane e fontanelle pubbliche	Ordini di allontanamento (Comportamenti vietati presso fontane)	43	2,42%
8	Posteggiatori abusivi	Ordini di allontanamento (posteggiatori)	14	0,79%
9	Uso dei siti e dei mezzi di trasporto pubblico ed eco-taxi con conducente (risciò)	Ordini di allontanamento (Comportamenti vietati su mezzi di trasporto pubblici)	1	0,06%
Totale			1.777	100,00%

Tabella 42 - Provvedimenti emessi nel comune di Roma suddivisi in base al campo "attività".

Da tali elementi possiamo provare a dedurre alcune considerazioni. Anzitutto si può tentare un raggruppamento dei provvedimenti, essendo possibile che laddove il campo "attività" si limiti a ripetere "attività operative" o "attività" (n.1 e 4) o ad indicare "attività commercio area pubblica" (n. 5) e "posteggiatori abusivi" (n.8), si tratti di ordini di allontanamento che sono applicati ex art.9, comma 1 e 2 del d.l. n.14/2017.

Laddove, invece, il campo "attività" specifichi in maniera più precisa la condotta del soggetto sanzionato, ossia in tutti gli altri casi (n.2,3,6,7 e 9), si può presumere che si tratti di ordini di allontanamento che derivino dalla violazione del regolamento di polizia urbana. Quest'ultimo elemento è confermato dal fatto che, in tali casi, il campo "attività", riporta puntualmente la rubrica dell'articolo della disposizione del regolamento di polizia municipale violato: ossia "esercizio di mestieri, lavori e professioni in aree e spazi pubblici" (n.2) riprende la rubrica dell'art.15 del regolamento; "attività vietate sulla sede stradale, luoghi pubblici o aperti al pubblico" (n.3) riprende la rubrica dell'art.27 del regolamento; "tutela della dignità delle persone e contrasto alla tratta di esseri umani" (n.6) riprende la rubrica dell'art.5 del regolamento; "fontane storiche, fontane e fontanelle pubbliche" (n.7) riprende la rubrica dell'art.8 del regolamento; infine "uso dei siti e dei

mezzi di trasporto pubblico ed eco-taxi con conducente (risciò)” riprende la rubrica dell’art.6 del regolamento.

Accettando, dunque, tale classificazione avremo che:

- sulla base della normativa nazionale sono stati disposti 861 ordini di allontanamento, pari al 48,5% del totale delle misure emesse nel trimestre preso in considerazione;
- sulla base del regolamento di polizia urbana di Roma sono stati disposti 916 mini-Daspo, pari al 51,5% del totale dei provvedimenti emessi nel periodo di riferimento.

In particolare, con riferimento alle disposizioni del regolamento di polizia urbana, i maggiori ordini di allontanamento (n.613 pari al 34,5% dei provvedimenti totali) sono stati disposti rispetto alla violazione dell’art.15, commi 2 e 3 del regolamento, avendo i soggetti sanzionati posto in essere, all’interno del sito Unesco/ Villa Borghese, o attività di “figuranti” o attività di intermediazione non autorizzata per l’acquisito di tour turistici. Seguono, per numerosità (n.187 pari al 10,5% del totale), i mini-Daspo disposti per violazione dell’art.27 del regolamento, che si riferiscono all’attività o di commercio abusivo oppure di parcheggiatore abusivo, svolte nelle ulteriori aree indicate nello stesso regolamento. Inoltre, altrettanto rilevanti sono le violazioni dell’art. 5 del regolamento, con 72 ordini di allontanamento (pari al 4% del totale) emessi nei riguardi di soggetti che hanno ingaggiato coloro che esercitano l’attività di meretricio. Infine, abbastanza significative sono le condotte che hanno portato alla violazione dell’art.8 del regolamento, con 43 mini-Daspo (2,4% del totale) disposti per aver il soggetto posto in essere condotte vietate presso fontane o fontanelle pubbliche. Portata del tutto residuale, un solo caso, sono le violazioni dell’art. 6 del regolamento, in cui l’ordine di allontanamento è disposto per comportamenti vietati sui mezzi pubblici di trasporto.

Diverse sono le conclusioni che possiamo trarre dai dati ricevuti in risposta a questo primo accesso civico. In primo luogo, il numero di ordini di allontanamento emanati nei soli tre mesi presi in considerazione (luglio, agosto, settembre 2019) appare elevatissimo (1.777), soprattutto se confrontato con i dati del Ministero che, per l’intero arco temporale compreso tra il 20 luglio 2017 e il 30 settembre 2020, imputavano a Roma un totale di 5.836 provvedimenti (nelle forme tanto del mini-Daspo quanto del divieto di accesso ex artt.10, 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017). A meno di non ritenere credibile che il 30% delle misure totali sia stato emesso nel solo trimestre preso in considerazione, appare maggiormente probabile che i dati ministeriali non tengano conto, in realtà, della totalità

degli ordini di allontanamento disposti in violazione delle disposizioni del regolamento di polizia urbana. Nonostante, infatti, gli uffici legislativi della polizia locale di Roma Capitale ci abbiano assicurato che i dati relativi a tali mini-Daspo siano trasmessi alle forze di pubblica sicurezza territorialmente competenti affinché queste ultime operino il censimento in SDI ¹³¹⁴, è molto probabile che tali comunicazioni non siano così tempestive.

In ogni caso, una seconda considerazione che emerge da tali dati è che, nel periodo di riferimento, gli ordini di allontanamento disposti per violazione delle controverse disposizioni del regolamento di polizia urbana siano la maggioranza (51,5%) del totale dei mini-Daspo emessi nella Capitale. Ciò desta non poche preoccupazioni perché implica che quelle previsioni del regolamento, di dubbia legittimità costituzionale, siano ampiamente applicate nella prassi, con rischio di importanti violazioni dei diritti dei loro destinatari.

4.3.3.4. I dati del secondo accesso civico: ott. 2019-dic. 2020

La risposta al secondo accesso civico contiene i dati riguardanti gli ordini di allontanamento emessi, nella città di Roma, tra il 1° ottobre 2019 ed il 31 dicembre 2020. Si tratta di 457 giorni, in cui sono stati disposti un totale di 1.881 mini-Daspo, per una media di 4 provvedimenti al giorno.

Periodo di riferimento	Totale dei provvedimenti
Dal 1° ottobre 2019 al 31 dicembre 2020	1.881 ordini di allontanamento

Risulta evidente la grossa differenza rispetto ai dati contenuti nella risposta al primo accesso civico in cui, in un solo trimestre (luglio, agosto, settembre 2019), risultavano essere stati applicati 1.777 ordini di allontanamento, per una media di quasi 20 al giorno. Tale importante divergenza potrebbe spiegarsi con il peculiare periodo che il 2020 ha rappresentato, a causa dell'emergenza epidemiologica COVID-19, comportando di conseguenza un drastico calo dei mini-Daspo emessi. Si noti come, in questa seconda risposta all'accesso civico (diversamente dalla prima), non sono specificati i mesi in cui sono state disposte le misure, precludendoci un'indagine temporale sull'andamento di tale

¹³¹⁴ Si rimanda a quanto già evidenziato nel paragrafo 4.2.2.1. del presente capitolo.

applicazione.

Per contro, tale seconda risposta contiene i dati suddivisi in maniera esplicita tra ordini di allontanamento derivanti direttamente dalla normativa nazionale (art.9, commi 1 e 2 del d.l. n.14/2017) e quelli disposti in violazione delle disposizioni del regolamento di polizia urbana.

Rispetto ai primi si evidenzia il seguente quadro:

Ordini di allontanamento ex d.l. n. 14/2017	Nr. Provvedimenti
Ordini di allontanamento (tutte le altre fattispecie esclusi i posteggiatori abusivi)	505
Ordini di allontanamento (posteggiatori abusivi)	75
Totale	580

Tabella 43 – Ordini di allontanamento riferiti al d.l. n. 14/2017 emessi nel comune di Roma

I mini-Daspo disposti in base alla normativa nazionale risultano pari a 580, corrispondente al 30% del totale degli ordini di allontanamento emessi nel periodo di riferimento. La classificazione effettuata dal comune di Roma non ci permette, per la maggior parte di tali misure, di comprendere se si tratti di condotte rientranti nell'art.9 comma 1 o 2 del d.l. n.14/2017, essendo stati autonomamente censiti solo i comportamenti che si sostanziano nello svolgimento dell'attività di parcheggiatore abusivo.

Rispetto, invece, agli ordini di allontanamento emessi per violazione del regolamento di polizia urbana, i dati ricevuti delineano tale scenario:

Ordini di allontanamento ai sensi del nuovo regolamento di polizia urbana (approvato con d.a.c. n. 43 del 06 giugno 2019)	Nr. Provvedimenti
Ordini di allontanamento (Comportamenti vietati su mezzi di trasporto pubblici - art. 6)	623
Ordini di allontanamento (Attività vietate sulla sede stradale in luoghi pubblici o aperti al pubblico - art. 27)	453
Ordini di allontanamento (Tutte le altre fattispecie escluse le voci sottostanti)	183

Ordini di allontanamento (Comportamenti vietati presso fontane - art. 8)	41
Ordini di allontanamento (Comportamenti vietati nei luoghi pubblici - art. 4)	1
Totale	1.301

Tabella 44 -Ordini di allontanamento riferiti al regolamento di polizia urbana emessi nel comune di Roma

Anzitutto, nel periodo di riferimento, gli ordini di allontanamento emessi in conseguenza della violazione delle disposizioni del regolamento di polizia urbana sono pari a 1.301, ossia il 70% del totale delle misure disposte.

In secondo luogo, la classifica delle violazioni che hanno comportato l'applicazione del mini-Daspo, risulta essere la seguente:

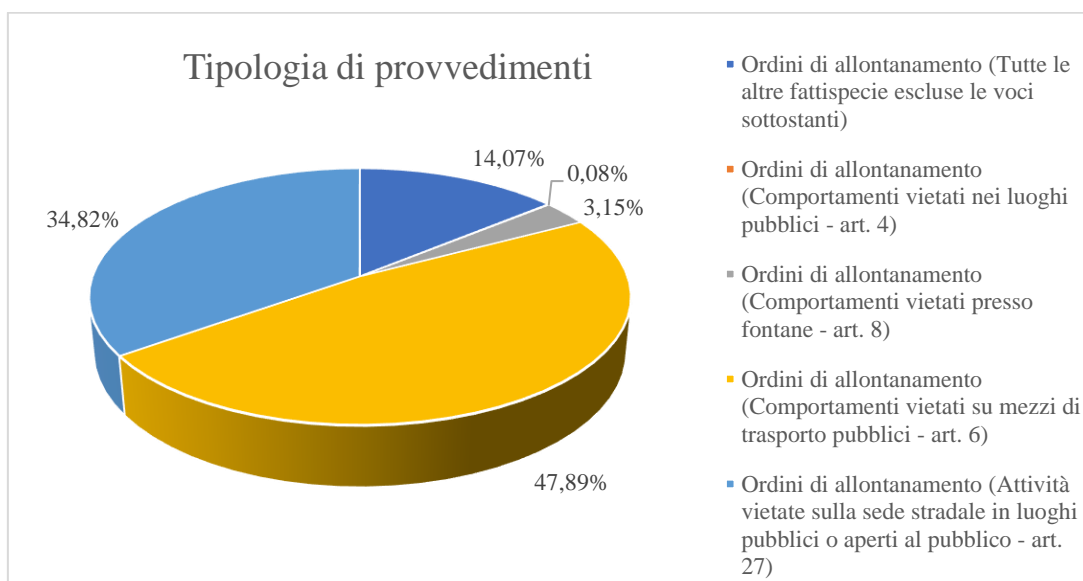


Figura 22 - Suddivisione per tipologia degli ordini di allontanamento riferiti al regolamento di polizia urbana emessi nel comune di Roma

Dunque, considerando solo gli ordini di allontanamento disposti sulla base della violazione del regolamento di polizia urbana, emerge come:

- al 1° posto, vi siano le violazioni dell'art.6 del regolamento (con 623 provvedimenti). In tale disposizione si prevede che, tramite l'ordine di allontanamento, si sanzionino coloro che sui mezzi di trasporto pubblico o nelle banchine o stazioni, creino disagio o fastidio all'utenza; diano luogo ad esecuzioni canore o musicali non autorizzate; mendichino o bevano alcolici. Si ricorda che tale tipologia, nel trimestre precedentemente analizzato, aveva carattere ampiamente residuale, essendo stata applicata una sola volta;
- al 2° posto, vi sono le violazioni dell'art.27 del regolamento (con 453 provvedimenti), che comportano l'applicazione del mini-Daspo per chi, nelle aree tutelate individuate dallo stesso regolamento, eserciti attività di parcheggiatore abusivo o commercio abusivo;
- al 3° posto vi sono gli ordini di allontanamento derivanti dalla violazione dell'art.8 del regolamento (con 41 provvedimenti), ossia per aver posto in essere condotte vietate nei pressi delle fontane o fontanelle pubbliche. Infine, carattere del tutto residuale (un solo caso) ha la violazione dell'art.4 del regolamento.

Si noti come è presente una categoria che racchiude tutti gli ordini di allontanamento (n.183) disposti con riguardo alla violazione delle altre norme del regolamento di polizia urbana.

Dunque, possiamo evidenziare come l'attività dei "figuranti" e di "intermediazione" per la vendita non autorizzata di tour turistici che, nell'analisi precedente, costituiva la prima causa di applicazione del mini-Daspo per violazione dell'art.15 del regolamento, qui non risulti addirittura censita. Dato che si potrebbe spiegare con il peculiare periodo che da marzo 2020 si sta vivendo a causa della pandemia e con le conseguenti limitazioni del diritto di circolazione degli individui, che sono sicuramente incompatibili con la realizzazione delle suddette condotte vietate.

Infine, bisogna evidenziare come, diversamente dalla risposta al primo accesso civico, in questo caso si siano specificate le singole unità operative della polizia locale che hanno emesso gli ordini di allontanamento. A riguardo, emerge il seguente quadro:

Ufficio accertatore/Tipologia provvedimento	Ordini di allontanamento ex d.l. n. 14/2017	Ordini di allontanamento ai sensi del nuovo regolamento di polizia urbana	Totale
I Trevi	405	783	1.188
Gruppo Sicurezza Sociale Urbana	49	128	177

Pronto Intervento Centro Storico	2	159	161
VIII Tintoretto	19	114	133
Gruppo Pronto Intervento Traffico	34	32	66
I Prati	22	27	49
XIII Aurelio	4	21	25
X Mare	16	0	16
Vi Torri	14	1	15
II Parioli	2	9	11
XII Monteverde	10	1	11
Sicurezza Pubblica Emergenziale	0	8	8
V Prenestino	0	6	6
IX Eur	0	4	4
XIV Monte Mario	1	2	3
VII Appio	0	3	3
V Casilino	1	1	2
XI Marconi	0	2	2
IV Tiburtino	1	0	1

Tabella 45 - Ordini di allontanamento suddivisi per uffici accertatori del comune di Roma

La maggioranza degli ordini di allontanamento (n.1.188 pari a circa il 63% delle misure totali) è stata disposta dall'unità operativa Municipio I -Trevi. Seguono, a larga distanza, i provvedimenti emessi dai gruppi "Sicurezza Sociale Urbana" (9,4% del totale); "Pronto Intervento Centro Storico (PICS)" (8,5%) e Municipio VIII-Tintoretto (7%). Di fatto tali unità operative della polizia locale hanno emesso complessivamente l'88% di tutti i mini-Daspo applicati sul territorio romano. Infatti, i provvedimenti disposti dalle altre unità operative hanno portata residuale, come risulta evidente dal seguente grafico a barre:

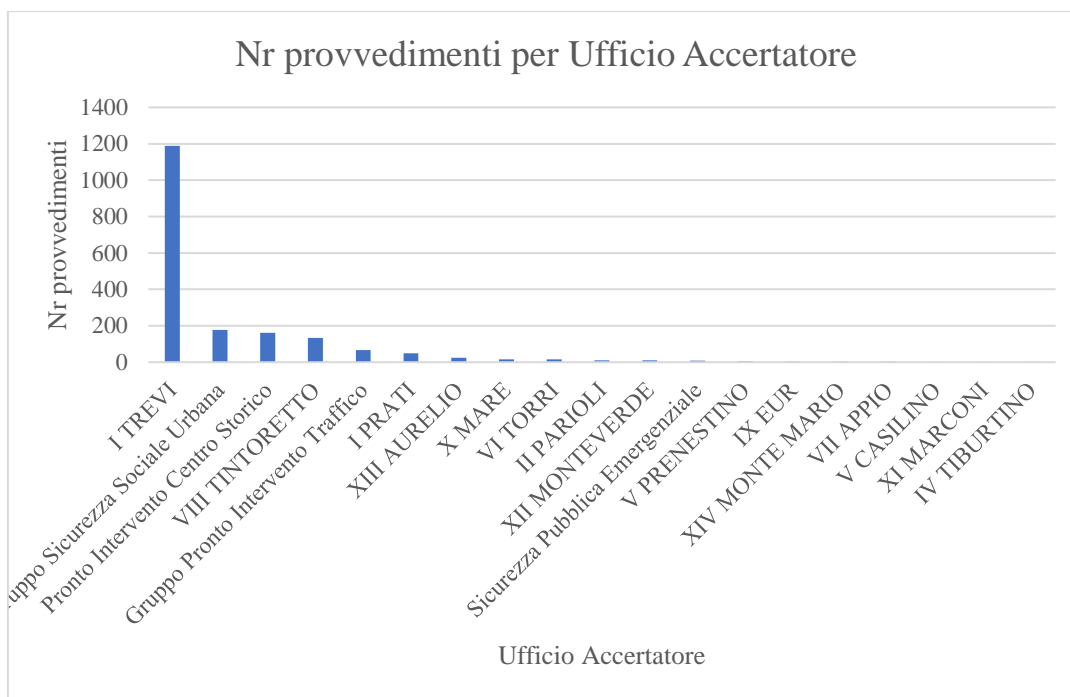


Figura 23 - Numero di provvedimenti per ufficio accertatore, comune di Roma

Posto che la localizzazione dell'ufficio accertatore non ci consente di sapere con certezza il luogo in cui è stato applicato l'ordine di allontanamento, è sicuramente indicativo che quasi la totalità di tali provvedimenti siano stati disposti da gruppi della polizia locale operanti nel centro-storico / I Municipio della città di Roma¹³¹⁵. Tale scenario è plasticamente rappresentato dalla presente mappa, che delinea una ben precisa “zona rossa” corrispondente alla c.d. area “Unesco” (Tavola 0, in allegato al regolamento di polizia urbana) in cui vi è una maggiore applicazione del mini-Daspo.

¹³¹⁵ Fa eccezione a tale localizzazione dell'ambito di intervento delle unità operative di polizia urbana, il gruppo “Sicurezza Sociale Urbana” che svolge su tutto il territorio capitolino attività di contrasto e controllo delle situazioni di degrado urbano e disagio sociale, in Comune di Roma, “[U.O. Gruppo Sicurezza Sociale Urbana](#)”, disponibile sul sito istituzionale del comune, www.comune.roma.it. Si noti come tale gruppo ha adottato 128 ordini di allontanamento per violazione del regolamento di polizia urbana di cui: 59 per lo svolgimento di attività di parcheggiatori e commercianti abusivi in aree sottoposte a particolare tutela (art.27 del regolamento); 32 per condotte vietate sui mezzi pubblici (art.6 del regolamento); 21 per condotte vietate presso le fontane (art.8 del regolamento); 16 per condotte vietate in base alle altre disposizioni del regolamento di polizia municipale.

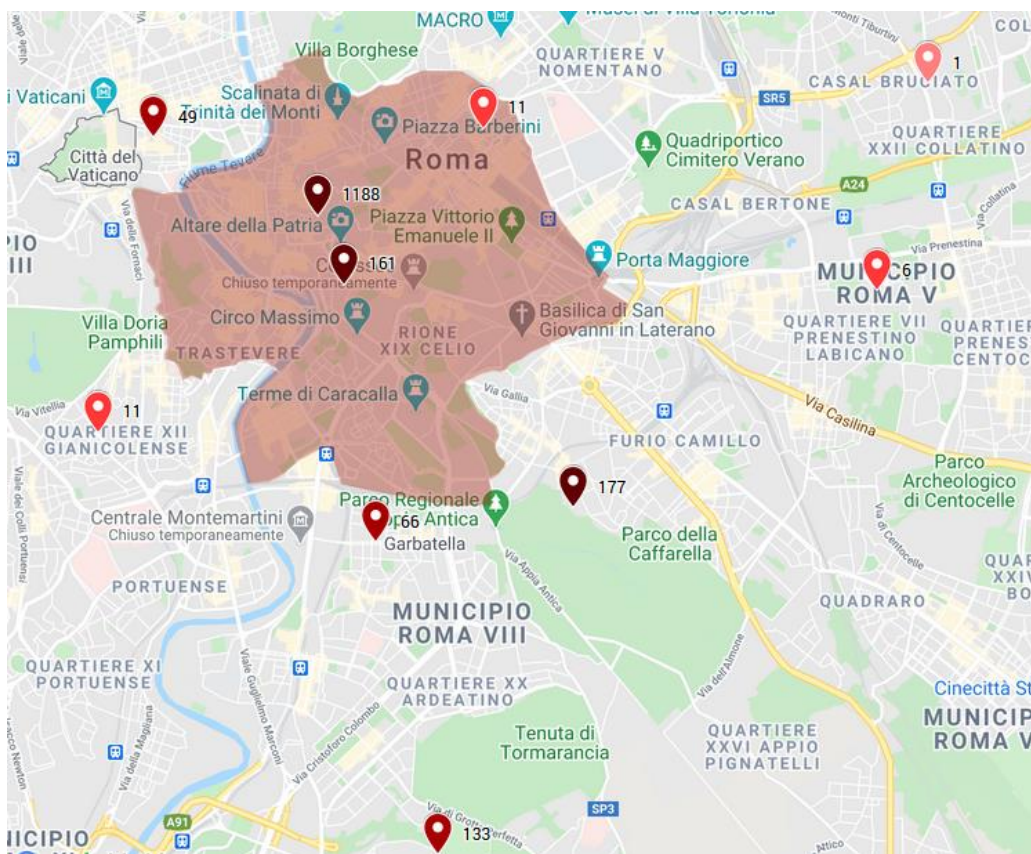


Figura 24 - Mappa di Roma con indicazione degli uffici accertatori e delimitazione della c.d. “zona Unesco”

In ogni caso, la maggior parte delle condotte sanzionate tanto dall’unità operativa di Trevi quanto dal gruppo “Pronto intervento Centro Storico”, per violazione del regolamento di polizia urbana, riguardano attività vietate sui mezzi pubblici (art.6 del regolamento) e attività di commercio abusivo o di parcheggiatore abusivo svolte in aree sottoposte a particolare tutela¹³¹⁶. Anche l’“anomalia” data dall’unità operativa “Municipio VIII-Tintoretto”, ha disposto il mini-Daspo principalmente per tali condotte¹³¹⁷. Quest’ultima configura, appunto, un’“eccezione” perché i restanti gruppi operanti in quartieri

¹³¹⁶ In particolare, l’unità operativa di Trevi ha disposto 783 ordini di allontanamento per violazione del regolamento di polizia urbana di cui: 336 per condotte vietate sui mezzi pubblici (art.6 del regolamento); 290 per lo svolgimento di attività di parcheggiatori e commercianti abusivi in aree sottoposte a particolare tutela (art.27 del regolamento); 157 per condotte vietate in base alle altre disposizioni del regolamento di polizia municipale. Il gruppo “Pronto intervento centro storico” ha disposto 159 ordini di allontanamento per violazione del regolamento di polizia urbana di cui: 125 per condotte vietate sui mezzi pubblici (art.6 del regolamento); 32 per lo svolgimento di attività di parcheggiatori e commercianti abusivi in aree sottoposte a particolare tutela (art.27 del regolamento); 2 per condotte vietate in base alle altre disposizioni del regolamento di polizia municipale.

¹³¹⁷ L’unità operativa “Municipio VIII-Tintoretto” ha disposto 114 ordini di allontanamento per violazione del regolamento di polizia urbana di cui: 71 per condotte vietate sui mezzi pubblici (art.6 del regolamento); 25 per lo svolgimento di attività di parcheggiatori e commercianti abusivi in aree sottoposte a particolare tutela (art.27 del regolamento); 18 per comportamenti vietati presso le fontane (art.8 del regolamento).

“periferici” hanno tutti disposto in maniera residuale l’ordine di allontanamento, a conferma della seguente “regola”: il mini-Daspo è strumento utilizzato principalmente nel centro storico di Roma. La tutela del “decoro”, insomma, è soggetta ad una non casuale graduazione, risultando tanto più intesa quanto più si sia vicini alle zone centrali della città.

CAPITOLO 5 - IN CONCLUSIONE: IL DASPO URBANO, LE GARANZIE NEGATE E LA “SFERA DELL’INDECIDIBILE”

Nel capitolo conclusivo di questa lunga disamina sul Daspo urbano, proveremo a comprendere due ulteriori aspetti di tale disciplina: (i) dal punto di vista della sua applicazione nella prassi, se sia possibile una tipizzazione dei destinatari di tali misure; (ii) sotto l’angolo visuale teorico, quale siano i rischi insiti nella progressiva tendenza ad una amministrativizzazione del diritto penale.

Per intraprendere l’indagine sul primo di tali ambiti, ci serviremo dei dati ottenuti tramite l’accesso civico generalizzato presso il Ministero dell’Interno, tentando di capire se dall’anagrafica dei soggetti colpiti dalle misure *de quibus* sia possibile tracciare un “idealtipo” dei destinatari e l’appartenenza degli stessi a delle “classi di rischio” predeterminate.

Per quanto concerne il secondo aspetto, andremo ad indagare se la disciplina del Daspo urbano non si sostanzia nella creazione di un “binario parallelo” in cui, non solo non trovano applicazione le garanzie proprie del diritto penale ma non si vedano neanche realizzati quei, sia pur limitati, strumenti di tutela propri del diritto amministrativo e delle misure di prevenzione “tipiche”.

Nei prossimi paragrafi cercheremo, pertanto, di trovare delle risposte a tali quesiti, tentando una tipizzazione delle soggettività destinarie del Daspo urbano e verificando i rischi insiti nell’amministrativizzazione del diritto penale.

5.1. LA SOGGETTIVIZZAZIONE DELL’AUTORE NEL DASPO URBANO

Autorevole dottrina, più volte citata in questo lavoro, ha lucidamente sostenuto come i possibili destinatari dell’ordine di allontanamento ex art.9 del d.l. n.14/2017 e, di conseguenza, anche del Daspo “semplice” da reiterazione delle condotte (ex art.10, comma 2, del decreto) appaiono criminologicamente definiti: occupatori di spazi pubblici, *clochard*, prostitute, soggetti che esercitino attività abusive di commercio o

parcheggio¹³¹⁸. Figure, aggiunge l'autore, che sembrano riproporre, in versione moderna, "le categorie degli oziosi e dei vagabondi e dei soggetti che svolgono attività contrarie alla moralità pubblica ed al buon costume, presenti nella legge n.1423/1956, che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988"¹³¹⁹.

Sicuramente bisogna evidenziare come i destinatari, in particolare dei c.d. mini-Daspo, appaiano tutti appartenenti a delle classi considerate ontologicamente "pericolose". Infatti, la presenza di una pericolosità *in re ipsa* sembra essere confermata da un importante dato normativo: l'ordine di allontanamento di 48h, pur essendo definito una misura di prevenzione, prescinde da una valutazione in concreto della pericolosità della condotta per la sicurezza pubblica. Ciò evidenzia che il soggetto, quando pone in essere, in specifici luoghi, determinati comportamenti (impedimento alla fruizione di spazi; ubriachezza; atti contrari alla pubblica decenza; attività di commercio abusivo o di parcheggiatore abusivo), sia considerato dall'ordinamento come, di per sé, un "pericolo" per il mantenimento del "decoro" e della sicurezza urbana. Da qui l'esigenza di "allontanarlo" dal luogo in cui tale condotta è stata attuata, con l'avvertimento che la reiterazione della stessa può dar luogo ad un divieto di accesso fino ad un anno e che, la violazione di quest'ultimo, può portare all'arresto. Insomma, si tratta di una spirale punitiva che agisce con un sistema a scalare: dalla logica della "dislocazione" temporanea (mini-Daspo), si passa a quella dell'allontanamento più duraturo (Daspo "semplice"), con la perenne minaccia dell'uso dello strumento penalistico.

Per tentare di comprendere chi siano, nel concreto, i destinatari di queste misure, abbiamo -come già visto- effettuato diverse istanze di accesso civico generalizzato rivolte tanto al Ministero dell'Interno quanto ad alcuni comuni. Proprio l'analisi dei dati sugli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso emessi a livello nazionale ed in ambito locale ci hanno consegnato uno spaccato interessante sulle soggettività maggiormente colpite dal Daspo urbano.

Anzitutto si tratta di soggetti tanto italiani quanto stranieri, che appaiono accomunati dalla marginalità delle condizioni di vita e dall'attuare dei comportamenti ritenuti fonte di "degrado" e, in quanto tali, stigmatizzati.

¹³¹⁸ Marco Pelissero, "La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?", in "Diritto penale e processuale", Rivista, Fasc. n.7/2017, p.848, disponibile in versione cartacea.

¹³¹⁹ Ibidem.

In particolare, l'idealtipo di "daspatò" italiano è un uomo, di età compresa tra i 50-59 anni, che riceve il mini-Daspo perché, nella maggior parte dei casi, ha impedito l'accessibilità di alcuni particolari luoghi della città o in quanto, in tali zone, è stato colto in stato di ubriachezza. Tale elemento si può ricostruire indirettamente dai dati riguardanti gli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso emessi durante il periodo del lockdown (10 marzo al 18 maggio 2020). Infatti, diversamente da quanto avvenuto per alcune nazionalità straniere, la percentuale di cittadini italiani destinatari delle misure *de quibus* durante tale arco temporale è leggermente aumentata rispetto a quella presente nei dati generali analizzati (39.26% *versus* 38,88%). Ciò dovrebbe implicare che le condotte realizzate dai soggetti italiani siano quelle che non hanno risentito del peculiare periodo di quarantena, che ha -invece- visto una naturale riduzione di altre fattispecie (attività di commercio e di parcheggiatore abusivo). Siamo consapevoli che ci muoviamo nel campo delle congetture, poiché la mancanza della motivazione dei provvedimenti, nei dati ottenuti dal Ministero, ci preclude una indagine puntuale su tale punto. Ma siamo altrettanto convinti della possibilità di poter, quantomeno, provare ad ipotizzare che i soggetti italiani colpiti, in particolare dagli ordini di allontanamento, siano per buona parte, senz'altro. Quegli *homeless*, per capirci, che si trovano a vivere in condizioni di estrema povertà all'interno delle nostre metropoli, cercando riparo nei pressi delle stazioni ferroviarie o metropolitane. Purtroppo, l'ultima indagine dell'Istat relativa alle persone senza fissa dimora risale al 2014 ma, nonostante sia datata, pensiamo possa fornirci degli elementi utili. Infatti, da tale rapporto emerge come gli *homeless* italiani sia concentrino per quasi il 30% nella fascia d'età compresa tra i 55 ed i 64 anni¹³²⁰. Un dato che sembra paragonabile con quello dei "daspati" italiani che raggiungono percentuali simili (31%) proprio per intervalli di età quasi coincidenti (50-69 anni). Detto questo, non mancano sicuramente casi di uomini italiani colpiti da ordini di allontanamento per aver svolto attività di parcheggiatore abusivo (in particolare ciò avviene nella città di Napoli). Così come risulta rilevante che, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, il 51% dei c.d. Daspo "antispaccio" (ex art.13 del d.l. n.14/2017) veda come destinatari i cittadini italiani.

Tentando, ora, una ricostruzione dell'idealtipo di "daspatò" straniero dobbiamo evidenziare come esso sia un uomo, mediamente più giovane rispetto all'italiano

¹³²⁰ Istat, "[Le persone senza dimora](#)", 2014, p.6, disponibile sul sito dell'istituto, www.istat.it (ultimo accesso: 11/02/2021).

destinatario dei provvedimenti in esame. Infatti, la fascia d'età più colpita per gli stranieri è quella compresa tra i 30-34 anni. Anche in questo caso, dal paragone con i dati dell'Istat sui senzatetto emerge un elemento interessante: gli homeless stranieri si concentrano maggiormente nell'intervallo d'età tra i 18-34 anni (più del 35%)¹³²¹ e sono, dunque, più giovani rispetto agli italiani che si trovano nella medesima situazione. Ancora una volta, rimarcando che stiamo svolgendo solo delle ipotesi di studio, non possiamo non evidenziare come sia un dato da tenere in considerazione quello che vede anche i “daspati” ed i senzatetto stranieri appartenere a classi di età quasi coincidenti.

Detto questo, va precisato che la categoria degli “stranieri” non può essere letta in chiave unitaria ma risulta necessario tentare una tipizzazione, in base ai dati forniti dal Ministero, almeno delle prime due nazionalità maggiormente colpite dalle *measure de quibus* ossia rumeni e bangladesi.

A riguardo, per i cittadini della Romania colpiti dai Daspo urbani valgono considerazioni simili a quelle effettuate rispetto agli italiani. Ossia si potrebbe supporre che i rumeni siano stati destinatari di tali provvedimenti prevalentemente per aver impedito l'accesso di alcune aree urbane o essere stati trovati, nei pressi delle stesse, in stato di ubriachezza. Anche qui, infatti, tale elemento si può dedurre indirettamente dai dati riguardanti il periodo del lockdown, in cui la percentuale dei cittadini della Romania destinatari delle misure in esame è cresciuta, addirittura, di due punti percentuali rispetto al periodo complessivo (14,69% *versus* 16,05%).

Situazione completamente diversa è quella che interessa i cittadini del Bangladesh che, se nel periodo generale d'analisi, costituivano il 3° gruppo per provvedimenti ricevuti (8,24%), durante il lockdown scalano al 7° posto (con un 2,22%). Ciò non può non ricollegarsi al fatto che tale nazionalità sia stata, forse, colpita dagli ordini di allontanamento in particolare per aver svolto attività di commercio abusivo, fattispecie che difficilmente può essersi realizzate durante la “quarantena” e che, dunque, giustifica una riduzione dei bangladesi sottoposti, in tale arco temporale, alle misure *de quibus*.

Infine, bisogna soffermarsi sul numero di donne colpite dal Daspo urbano. Infatti, un elemento rilevante, emerso dai dati ottenuti dal Ministero dell'Interno, è che il 13,6% di tutti i destinatari dei provvedimenti sia di sesso femminile. Una percentuale sicuramente elevata se confrontata con quella delle donne detenute, che si attesta intorno al 4%. Una

¹³²¹ Ibidem.

spiegazione di tale dato può essere ritrovata nel fatto che l'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, prevendo l'emanazione dell'ordine di allontanamento per chi commette atti contrari alla pubblica decenza (art.726 c.p.)¹³²², può aver dato nuovo vigore alla criminalizzazione dell'attività di meretricio. Sappiamo bene che durante l'epoca delle prime ordinanze, post decreto sicurezza di Maroni, proprio la prostituzione su strada sia stato l'ambito maggiormente contrastato dai sindaci, con dei provvedimenti rivolti a sanzionare tanto i clienti (con il divieto di sostare nelle zone contemplate) quanto chi offriva prestazioni sessuali (con il divieto di assumere atteggiamenti o di indossare abbigliamento che manifestino l'intenzione di esercitare l'attività di meretricio)¹³²³. Il decreto Minniti del 2017 consente una repressione ancora maggiore di tali fenomeni, riportandoci alla previsione originaria della legge n.1423/1956, anteriormente alla sua riforma del 1988. Infatti, prima di quest'ultimo intervento normativo, le misure di prevenzione potevano essere disposte nei confronti di chi svolgeva abitualmente attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume¹³²⁴. Tale previsione normativa veniva storicamente utilizzata proprio per combattere il fenomeno della prostituzione¹³²⁵. Senonché dopo la riforma attuata dalla legge n. 327/1988¹³²⁶, alcune pronunce dei giudici amministrativi hanno osservato come l'esercizio della prostituzione a fini di lucro costituisca un'attività lecita e non possa essere qualificata come attività pericolosa per la sicurezza pubblica o la pubblica moralità, se non quando avviene con particolari modalità

¹³²² Si ricorda che l'art.726 del codice penale (rubricato "Atti contrari alla pubblica decenza. Turpiloquio") prevede che: "chiunque, in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti contrari alla pubblica decenza è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 10.000".

¹³²³ A riguardo si rimanda a quanto analizzato nel paragrafo 2.2. del 2° capitolo della presente tesi.

¹³²⁴ La formulazione originaria dell'art.1, comma 1, numero 5), della legge n.1423/1956 prevedeva che potessero essere diffidate dal questore coloro che svolgevano abitualmente "altre attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume".

¹³²⁵ Corinna Forte, "[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](#)", in "Penale Contemporaneo", rivista, fasc. n.5/2017, p.188, disponibile sul sito di "Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019", <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

¹³²⁶ La legge n.327/1988, modificando l'articolo 1 della l. n.1423/1956, ha eliminato ogni riferimento ai "vagabondi", agli "oziosi" ed a "coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume. In particolare, gli articoli 1 e 2 della legge n.327/1988, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, hanno riscritto completamente l'art.1 della legge n.1423/1956 prevedendo che le misure di prevenzione si potessero applicare nei confronti di: 1) coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi; 2) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; 3) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, 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. In seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n.159/2011 la previsione dell'art.1 della legge n.1423/1956 è stata trasposta nell'art.1 del suddetto decreto legislativo (c.d. Codice delle leggi antimafia) fondando le "fattispecie di pericolosità generica". Per approfondire tale aspetto si rimanda a quanto analizzato nel paragrafo 3.3.1. del 3° Capitolo del presente lavoro.

(es. ostentazione scandalosa, molestie ai passanti, atti osceni in luogo pubblico)¹³²⁷. In considerazione di ciò, si evidenzia la formazione di un orientamento giurisprudenziale che ritiene l'allontanamento con foglio di via obbligatorio uno strumento non deputato, di regolare, ad intervenire sul fenomeno della prostituzione¹³²⁸. Pertanto, per l'utilizzo di tale misura di prevenzione tipica è necessario dare conto delle concrete modalità di esercizio del meretricio e di ogni altro elemento utile a far desumerne l'apprezzabile possibilità che la persona sia incline alla commissione di reati che offendano o mettano in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica¹³²⁹.

Fino al decreto Minniti, dunque, “l'esercizio della prostituzione -anche in zone densamente abitate- che avvenisse senza dar luogo a condotte sussumibili nell'alveo dei reati di atti osceni in luogo pubblico, molestie e atti sessuali con minorenni non risultava passibile di stigmatizzazione né con l'irrogazione della sorveglianza speciale (misura di prevenzione giudiziale), né del foglio di via obbligatorio (misura di prevenzione amministrativa di competenza questorile)”¹³³⁰.

Senonché il d.l. n.14/2017 segna un importante ritorno al passato, consentendo l'applicazione, oltre che di una sanzione amministrativa pecuniaria, anche di una inedita misura di prevenzione atipica contro chi compie atti contrari alla pubblica decenza (art.726 c.p.). Ecco, allora, un nuovo strumento per combattere la prostituzione nelle aree urbane, dotato di particolare efficacia, potendo il mini-Daspo essere disposto a prescindere dalla verifica, in concreto, della pericolosità della condotta per la sicurezza pubblica.

A riguardo, parte della dottrina ha evidenziato come tale disposizione abbia comportato un arretramento della soglia di “sanzionabilità” di determinati comportamenti¹³³¹. Infatti, in tali contesti, l'applicazione delle misure di prevenzione tipiche (in particolare del foglio di via obbligatorio) potrebbe configurarsi solo nel caso in cui si evidenziasse il rischio di compiere, ad esempio, la fattispecie di cui all'art.527 del codice penale (“Atti osceni”)¹³³².

¹³²⁷ Tar Bolzano (Trentino-Alto Adige), sentenza n.414/2008, udienza del 5 novembre 2008, deposito del 23 dicembre 2008, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it>

¹³²⁸ Ibidem.

¹³²⁹ Ibidem.

¹³³⁰ Corinna Forte, “[Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano](#)”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.5/2017, p.190, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

¹³³¹ Ibidem, p.191

¹³³² Ibidem. Si ricorda che l'art.527 del codice penale (rubricato “Atti osceni”) prevede che: “chiunque in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti osceni, è soggetto alla sanzione amministrativa

A riguardo la Corte di Cassazione, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha evidenziato come “la distinzione tra gli atti osceni [art.527 c.p.] e gli atti contrari alla pubblica decenza [art.726 c.p.] vada individuata nel fatto che i primi offendono, in modo intenso e grave il pudore sessuale, suscitando nell'osservatore sensazioni di disgusto oppure rappresentazioni o desideri erotici, mentre i secondi ledono il normale sentimento di costumatezza, generando fastidio e riprovazione”¹³³³.

Sia consentito, dunque, dubitare della legittimità di una disposizione legislativa (art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017) che prevede una limitazione della libertà di circolazione dell'individuo per il solo che esso realizzi delle condotte che abbiano generato “fastidio” nel comune senso di costumatezza. Tenendo presente come risulti del tutto evidente che a pagare le conseguenze di tali misure siano, in particolare, le donne che svolgono attività di prostituzione su strada¹³³⁴.

A riguardo risultano attualissime le osservazioni effettuate da Tamar Pitch rispetto ad alcune ordinanze antiprostituzione dei sindaci (post decreto Maroni), in cui si sanzionava chi manifestava inequivocabilmente l'intenzione di “adescare” o chi indossava abiti che andassero ad offendere il “comune senso del pudore”. L'illustre sociologa poneva dei giusti interrogati, domandandosi: quale tipo di abbigliamento potesse offendere il pubblico decoro; a quale cittadinanza si riferisca il “comune senso del pudore” da non violare; come mai sembri che solo alle donne sia vietato “adescare”¹³³⁵. Tutti quesiti che si ripropongono dinanzi alle disposizioni di alcuni regolamenti di polizia urbana che, facendo leva sull'applicazione (illegittima)¹³³⁶ dell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017, estendono la possibilità di disporre il mini-Daspo nei confronti di chi “assuma atteggiamenti, modalità comportamentali o indossi abbigliamento che manifestino

pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000 (comma 1). Si applica la pena della reclusione da quattro mesi a quattro anni e sei mesi se il fatto è commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori e se da ciò deriva il pericolo che essi vi assistano (comma 2). Se il fatto avviene per colpa, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 51 a euro 309 (comma 3).

¹³³³ Cassazione penale, sez. III, sentenza n.37823/2013, udienza del 12 giugno 2013, deposito del 16 settembre 2013, punto 1 del *Considerato in Diritto*, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it>

¹³³⁴ Secondo dei dati aggiornati al 2017, l'attività di prostituzione per strada riguarda per l'81% le persone di sesso femminile; per un 18% le transessuali; per l'1% gli uomini, in Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA), “[Mappatura nazionale della prostituzione di strada](#)”, 3 maggio 2017, p.3. Tale mappatura è stata effettuata dalle Unità di Contatto (Unità di Strada) ed è disponibile sul sito del CNCA, <https://www.cnca.it>

¹³³⁵ Tamar Pitch, “Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza”, edizioni Laterza, gennaio 2013, pp.57-58.

¹³³⁶ I regolamenti di polizia urbana possono estendere l'applicazione dell'ordine di allontanamento solo rispetto alle “aree urbane” indicate dall'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 e solo per le “condotte” indicate dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 9. Infatti, a tali disposizioni dovrebbe darsi una interpretazione tassativa. A riguardo, si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 3.1. del 3° capitolo della presente tesi.

inequivocabilmente l'intenzione di adescare"¹³³⁷. Siamo, insomma, sempre in presenza di provvedimenti che rappresentano dei chiari "esempi di discriminazione sulla base del sesso (genere) nonché cattiva letteratura di sapore ottocentesco intrisa di retorica antifemminile". Provvedimenti che "rispolverano vecchi arnesi quale il comune senso del pudore, e, mettendolo in stretta connessione con il decoro della città, svelano il significato autentico di quest'ultimo, ossia che esso ha molto a che fare con il modo in cui le donne, tutte le donne, si vestono e si comportano"¹³³⁸.

In definitiva, tentando una soggettivizzazione dell'autore nel Daspo urbano, ciò che emerge è un triste quadro fortemente stereotipato. Le figure colpite da queste inedite forme di controllo della mobilità urbana risultano essere coloro che già vivono ai margini delle nostre metropoli: senzatetto, accattoni, prostitute, lavavetri, venditori ambulanti, parcheggiatori abusivi. Il discrimine per l'applicazione di queste misure non sembra correre lungo la linea del colore della pelle. Italiani ed italiane, stranieri e straniere, divengono "bersagli mobili" del Daspo urbano se con il loro comportamento disturbano l'estetica del "decoro" che, soprattutto nei centri delle città, è divenuto "bene" supremo da tutelare. Un decoro che appare una "visualizzazione plastica della decenza e quindi della mera esteriorità"¹³³⁹, funzionale a "giustificare l'esclusione sociale e giuridica"¹³⁴⁰ ma anche strumento perverso in grado di modificare, alla radice, la geografia delle nostre città. Queste ultime, infatti, diventano un mosaico di "zone rosse" in cui la logica della "dislocazione", propria dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso, trova la sua massima applicazione. Il fine per quanto brutale è semplice: "ripulire" i centri storici delle metropoli, "spostare" gli elementi di disturbo del decoro in periferia, lontano dagli occhi giudicanti dei turisti e dei cittadini "perbene". Si tratta di quella "prevenzione

¹³³⁷ L'esempio più lampante è dato dal "[Regolamento di polizia urbana del comune di Verona](#)", come modificato da due deliberazioni del Consiglio comunale ossia la n.33 del 28 giugno 2018 e la n.56 del 6 dicembre 2018. Infatti, tale regolamento prevede che, su tutto il territorio comunale, sia vietato "assumere atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di adescare o esercitare l'attività di meretricio, occupando gli spazi pubblici, in particolare i marciapiedi, non consentendone la fruizione o l'accesso" (art.28 ter, lettera c). Nel caso in cui tali divieti siano violati in particolari zone della città si applica l'ordine di allontanamento della durata di 48h, come risulta dall'art.67 bis, comma 3, lettera 1 e 2 del regolamento. Il regolamento di polizia urbana di Verona è disponibile sul sito istituzionale del comune, www.comune.verona.it

¹³³⁸ Tamar Pitch, "Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza", edizioni Laterza, gennaio 2013, p.58.

¹³³⁹ Patrizio Gonnella, "[Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus dignità](#)", "Costituzionalismo", rivista, fasc. n.1/2017, p.60, disponibile online sul sito della rivista, www.costituzionalismo.it

¹³⁴⁰ Ibidem.

situazionale”, propria del c.d. “modello attuariale”¹³⁴¹ che, in virtù della catalogazione di alcuni soggetti in delle “classi di rischio”, ne limita la mobilità e l’interazione nello spazio urbano. Le nostre città, insomma, diventano luoghi di un quotidiano conflitto contro dei “nemici”, scelti come tali non tanto perché “pericolosi” per la sicurezza pubblica ma in quanto “indecorosi” dinanzi alla sicurezza urbana.

5.2. I RISCHI DI UN’AMMINISTRATIVIZZAZIONE DEL DIRITTO PENALE

Luigi Ferrajoli, nella sua opera “Diritto e Ragione” evidenziava la tendenza del legislatore a giocare sul “*nomen juris*” delle sanzioni, per salvare la forma delle garanzie costituzionali. Ciò consentiva di introdurre delle misure denominate come “amministrative” ma che, in realtà, per la loro afflittività si potevano paragonare a delle vere e proprie pene. Nei fatti, il risultato di questa tendenza è quello di uno “svuotamento progressivo di quasi tutte le garanzie penali e processuali ed una crescente amministrativizzazione del diritto penale”¹³⁴².

In questa sede proveremo a dimostrare come la disciplina dell’ordine di allontanamento e del divieto di accesso presenti dei caratteri di specialità tali da discostarsi dal baricentro dei principi non solo del diritto penale ma anche del diritto amministrativo e delle misure di prevenzione “tipiche”.

5.2.1. I PRINCIPI E LE GARANZIE DEL DIRITTO PENALE

Nel maggio del 2019, l’Unione delle Camere Penali Italiane ha elaborato il “Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo”¹³⁴³. Tale scritto, si legge nella premessa, nasce dalla constatazione di una sempre più profonda crisi del garantismo penale e dal consolidarsi di un sistema punitivo incentrato sui reati di pericolo, nonché su misure di

¹³⁴¹ Alessandro De Giorgi, “Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo”, edizioni “Derive Approdi”, Roma, febbraio 2020, pp.36-37. L’argomento è stato approfondito nel paragrafo 2.5 del 2° Capitolo del presente lavoro.

¹³⁴² Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, pp. 725-727.

¹³⁴³ Unione Camere Penali, “[Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo](#)”, 7 maggio 2019, disponibile sul sito dell’associazione, www.camerepenali.it

sicurezza e di prevenzione¹³⁴⁴. Il Manifesto tenta di riappropriarsi dei principi di “ultima ratio, eccezionalità del diritto penale, proporzione, protezione dei diritti dell’imputato, riserva di legge, irretroattività, divieto di analogia e stretta interpretazione, umanità, divieto di abusi ed eccessi punitivi, offensività, colpevolezza, individualizzazione e progressività del trattamento punitivo”¹³⁴⁵. Quei principi, insomma, che ci sono stati insegnati nei nostri corsi di studi e che segnano il “dover essere” del diritto penale. Proprio su alcuni di essi, in questa sede, intendiamo soffermarci, per tentare una lettura della disciplina del Daspo urbano alla luce dei principi e delle garanzie proprie del diritto penale.

5.2.1.1. IL DASPO URBANO ALLA PROVA DEI PRINCIPI DEL DIRITTO PENALE

I principi di tassatività e determinatezza

Il principio di legalità in materia penale, cristallizzato nell’art.25, comma 2, della Costituzione¹³⁴⁶, contiene in sé una serie di corollari successivamente elaborati dalla stessa giurisprudenza della Consulta¹³⁴⁷. Tra questi assumono particolare rilevanza, ai fini

¹³⁴⁴ Ibidem, p.3.

¹³⁴⁵ Massimo Donini, “[Perché il garantismo non rende liberali la pena e il diritto penale ma solo legittimi. Riflessioni a margine del Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo dell’Unione delle Camere Penali Italiane](https://discrimen.it)”, 24 maggio 2019, p.2, disponibile sul sito online della rivista, “disCrimen”, <https://discrimen.it>. In tale contributo Donini evidenzia come: “l’assunto centrale e preliminare, direi l’essenza politica del Manifesto, afferma che <<il diritto penale non può non essere liberale>>. Io dico: non può non essere garantista. Il garantismo è oggi una premessa epistemologica anche del suo statuto scientifico, il quale contiene, perciò, molti <<dover essere>>. Il Manifesto, a proprio dire, non riguarda l’impossibile liberalismo dell’aspetto sanzionatorio afflittivo, il diritto penale come <<pena>>, ma il diritto penale come <<diritto>>. È il suo essere diritto che lo rende liberale, non il suo essere pena. Questa prospettiva di riconduzione dei *criminalia* al giuridico e al diritto, anziché alle armi di lotta e contrasto, è del tutto corretta e risponde al contenuto <<alto>> della docenza universitaria di molti di noi. Però la pena è parte ineliminabile e caratterizzante di questo diritto, che senza pena non è più penale e non è neanche diritto (penale). Impossibile separare i due momenti. [...]. Occorre prendere sul serio un progetto più ampio di riduzione del penale, di abolizione di molto penale, di abrogazioni e potature. Era il progetto liberal della Scuola di Francoforte di diritto penale di fatto osteggiata da larga parte della accademia tedesca e italiana, perché contrastava (si diceva) le inevitabili espansioni <<solidariste>> e protettive del diritto penale <<moderno>>, e schiudeva le porte a un diritto penale di classe, liberale coi potenti e forte con i deboli che possono pagare solo con la libertà. Ma era anche il progetto, su basi argomentative diverse ma convergenti, del diritto penale minimo di Luigi Ferrajoli, identificato con una particolare concezione del garantismo, rimasto anch’egli piuttosto isolato nel dibattito con i professori penalisti nazionali. Progetti da rivedere e rinnovare, certo, ma non da lasciare negli annali storici”, Ibidem.

¹³⁴⁶ L’art.25, comma 2, della Costituzione prevede che “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”.

¹³⁴⁷ “Dalla disposizione concernente il principio di legalità in materia penale –ossia l’art. 25, comma 2, Cost.- la giurisprudenza costituzionale ha tratto molti corollari, via via arricchiti ed ulteriormente profilati nel corso del tempo: da un lato, tra i contenuti “astorici” del *nullum crimen*, il principio di irretroattività e

del presente lavoro, i principi di tassatività e determinatezza.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha evidenziato come il principio di determinatezza in materia penale assolve a due obiettivi fondamentali, consistenti “per un verso, nell’ evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l’illecito; e, per un altro verso, nel garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare *a priori* le conseguenze giuridico-penali della propria condotta”¹³⁴⁸. Infatti, i principi in esame comportano specifici doveri costituzionali a carico dello Stato anzitutto riguardanti la formulazione del divieto. Il soggetto deve essere messo nelle condizioni di comprendere “cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento”¹³⁴⁹.

Tra le pronunce della Consulta che hanno comportato una declaratoria di illegittimità per violazione del principio di determinatezza vi è la, già citata, sentenza n.177/1980. In tale sede, la Corte costituzionale ha, infatti, dichiarato l’incostituzionalità dell’allora art.1, n.3, della legge n.1423/1956 nella parte in cui elencava tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione coloro che “per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere”, categoria ritenuta priva della necessaria determinatezza. Infatti, la Consulta ha evidenziato come, anche per le misure di prevenzione, sia necessario un sufficiente grado di determinatezza della descrizione legislativa dei presupposti di fatto, dal cui accertamento dedurre il giudizio prognostico sulla pericolosità sociale del soggetto¹³⁵⁰.

Considerata la necessità di dover vagliare la disciplina del Daspo urbano alla luce del sistema di principi e garanzie proprie del diritto penale, la questione che qui si pone è

i principi di tassatività e determinatezza; dall’altro, il principio di riserva di legge con le sue diverse implicazioni, sul fronte della decretazione delegata e della decretazione d’urgenza, delle fonti comunitarie (e sovranazionali), delle fonti subordinate”, in Vittorio Manes, “[Principi costituzionali in materia penale](#)”, luglio 2012, p.8, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁴⁸ Corte costituzionale, [sentenza n.327/2008](#), decisione del 30 luglio 2008, deposito del 1° agosto 2008, punto 4 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁴⁹ Corte costituzionale, [sentenza n.364/1988](#), decisione del 23 marzo 1988, deposito del 24 marzo 1988, punto 8 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁵⁰ Corte costituzionale, [sentenza n.177/1980](#), decisione del 16 dicembre 1980, deposito del 22 dicembre 1980, punto 5 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

comprendere se le norme previste dagli articoli 9,10,13 e 13 bis del d.l. n.14/2017 rispettino o meno i principi di tassatività e determinatezza. In realtà, abbiamo già avuto modo di osservare¹³⁵¹ come, proprio con riguardo a tali profili, tre siano le problematiche maggiori poste dalla normativa in esame:

- l'ampia discrezionalità di cui gode il questore nell'applicazione dei divieti di accesso, posto che -in alcuni casi- non è espressamente specificata la necessità di una valutazione sulla pericolosità, attuale, della condotta. A riguardo, ci si riferisce in particolare a quanto previsto dall'art.13, comma 1 (c.d. Daspo "antispaccio") e 13 bis, comma 1 (c.d. Daspo "dai locali pubblici") in cui si menzionano rispettivamente generiche "ragioni di sicurezza" / "motivi di sicurezza", per legittimare l'adozione delle misure;
- l'incertezza riguardante la formulazione di alcune disposizioni che non prevedono con sufficiente precisione le condotte che possono portare all'applicazione del divieto di accesso, non consentendo -dunque- al destinatario di regolare la propria azione. Anche qui il riferimento è all'art.13, comma 1 e 13 bis, comma 1, laddove menzionano i reati commessi nelle "immediate vicinanze" di determinati luoghi. Ma soprattutto, ci si riferisce a quanto previsto dall'art.13 bis, comma 1, dove si effettua un generico riferimento "alle persone con le quali l'interessato si associa", come elemento giustificativo dell'adozione del "Daspo dai locali pubblici" nei riguardi dei soggetti denunciati per alcuni reati;
- l'incertezza riguardante il contenuto del Daspo urbano, soprattutto laddove si declini nella forma del "divieto di stazionamento" nelle "immediate vicinanze" di determinati luoghi.

L'utilizzo di tali formule evidenzia un importante *deficit* di determinatezza che non sarebbe legittimo in materia penale e che, d'altronde, è stato ritenuto illegittimo anche in materie di misure di prevenzione. Rispetto a queste ultime, abbiamo già avuto modo di osservare¹³⁵² come il presupposto della "pericolosità" sia stato oggetto di un importante processo di "deeticizzazione", che ha visto come tappa fondamentale la legge n.327/1988. Tale normativa, infatti, -al fine di evitare che le misure di prevenzione si potessero basare su meri sospetti- ha inserito nella struttura delle fattispecie di pericolosità generica il requisito degli "elementi di fatti" su cui dovrà basarsi la prova della dedizione del soggetto alla commissione di reati e, come ricordato, ha eliminato ogni riferimento ai

¹³⁵¹ Ci riferiamo alle osservazioni effettuate nel paragrafo 3.4.1. del 3° capitolo del presente lavoro, cui si rimanda per maggiori approfondimenti.

¹³⁵² Si rimanda a quanto esaminato nel paragrafo 3.3.1. del 3° Capitolo del presente lavoro.

“vagabondi”, agli “oziosi” ed a “coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume”. Ora se tale *iter* di adeguamento ai canoni costituzionali ha riguardato le misure di prevenzione “tipiche” non si comprende perché nella disciplina del Daspo urbano (considerata misura di prevenzione “atipica”) tali “traguardi” non possano trovare applicazione. Stupisce, infatti, come trovino cittadinanza, in tale normativa, formule generiche (“ragioni di sicurezza” / “motivi di sicurezza”) che non si basano su “elementi di fatto” né sulla “pericolosità della condotta”, lasciando ampio margine di discrezionalità all’autorità amministrativa.

Inoltre, l’indeterminatezza si riscontra in altre formule utilizzate per giustificare l’applicazione di tali misure ossia (i) in alcune fattispecie, l’adozione del divieto di accesso vi è qualora alcune tipologie di reati siano commesse nelle “immediate vicinanze” di specifici luoghi, con una determinazione spaziale non facilmente determinabili (articoli 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017); (ii) il Daspo “dai locali pubblici” si applica ai denunciati per determinati reati in ragione “delle persone alle quali l’interessato si associa”, senza - tuttavia- che la norma faccia riferimento ai reati associativi. È evidente, dunque, come l’indeterminatezza di tali locuzioni potrebbe comportare l’impossibilità per l’individuo di prevedere le conseguenze della propria condotta.

Infine, l’incertezza del contenuto del divieto di accesso, in particolare quando esso assume le forme del “divieto di stazionamento” nelle immediate vicinanze di alcuni luoghi, si ripercuote sull’indeterminatezza del fatto illecito consistente nella mera trasgressione del divieto¹³⁵³. In quest’ultimo caso, si abbandona il campo del diritto amministrativo per giungere in quello del diritto penale vero e proprio. Infatti, in seguito alle modifiche effettuate dai d.l. n.113/2018 e d.l. n.130/2020, l’inottemperanza alle violazioni dei divieti di accesso sono tutte presidiate da specifiche fattispecie incriminatrici. Il problema che si pone è, dunque, se tali divieti, data la loro genericità e indeterminatezza, siano o meno idonei ad integrare il nucleo di una norma penale incriminatrice¹³⁵⁴. Ma accanto a tale quesito, se ne pone un altro: possiamo dire che tali reati contravvenzionali e delitti previsti in caso di inottemperanza al Daspo urbano

¹³⁵³ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p. 849, disponibile in versione cartacea.

¹³⁵⁴ A riguardo bisogna ricordare come, in seguito alla sentenza della Grande Camera della Corte Edu, “De Tommaso c. Italia”, le S.U. della Corte di Cassazione, nella sentenza n.40076/2017 (c.d. “sentenza Paternò”) abbiamo dichiarato che l’inosservanza delle prescrizioni generiche di <<vivere onestamente>> e <<rispettare le leggi>>, da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, non integra la norma incriminatrice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, art. 75, comma 2. Per un’analisi di tale sentenza si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 3.4.1. del 3° capitolo del presente lavoro.

rispettino i principi di offensività e ragionevolezza in materia penale?

Il principio di offensività

La Corte costituzionale ha più volte avuto modo di evidenziare come rientri “nella discrezionalità del legislatore sia l’individuazione delle condotte punibili, sia la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni: discrezionalità che può essere oggetto di censura, in sede di scrutinio di costituzionalità, soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza”¹³⁵⁵

In tale quadro il principio di offensività del reato consente di fissare dei “limiti contenutistici all’utilizzo della sanzione penale ed alla tipizzazione delle fattispecie, in una direzione che -convergen-do con le istanze di sussidiarietà e di *extrema ratio* - reclama l’utilizzo della pena solo in relazione a comportamenti esteriori (a <<fatti>> e non a <<modi di essere>> della persona, secondo quanto imposto dall’art. 25, comma 2, Cost.) connotati da un disvalore particolarmente significativo (o persino lesivi di <<interessi di rilievo costituzionale>>), tale da giustificare l’esigenza di risocializzazione dell’autore mediante la massima sanzione (art. 27, comma 3, Cost.), consistente nel sacrificio – attuale o potenziale –della libertà personale (art. 13 Cost.), e comunque nella compromissione di diritti fondamentali”¹³⁵⁶.

Il principio di offensività si pone sia come canone di controllo delle scelte di politica criminale (c.d. offensività in astratto) sia come criterio ermeneutico indirizzato al giudice (c.d. offensività in concreto). Proprio rispetto al primo profilo, la giurisprudenza della Consulta ha ulteriormente specificato come, dalla necessità che il diritto penale costituisca davvero la *extrema ratio* di tutela della società, ne deriva che: (i) esso debba essere costituito da norme non numerose, non eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate e “dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale”¹³⁵⁷; (ii) la pena sia mezzo da “da riservare ai casi in cui non appaiano efficaci altri strumenti

¹³⁵⁵ Corte costituzionale, [ordinanza n.262/2005](#), deposito del 1° luglio 2005, disponibile sul sito “Consulta Online” www.giurcost.org (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁵⁶ Vittorio Manes, “[Principi costituzionali in materia penale](#)”, luglio 2012, pp.39-40, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁵⁷ Corte costituzionale, [sentenza n.364/1988](#), decisione del 23 marzo 1988, deposito del 24 marzo 1988, punto 17 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

per la tutela di beni ritenuti essenziali”¹³⁵⁸.

Infine, il canone di offensività è stato affermato come limite di rango costituzionale alla discrezionalità legislativa in merito alla necessaria attitudine lesiva dei comportamenti incriminati rispetto a beni “meritevoli di tutela”¹³⁵⁹. Vi è da precisare che il controllo da parte della Consulta sulla “meritevolezza di tutela” dei beni giuridici oggetto di protezione penale sia stato molto limitato¹³⁶⁰. Tuttavia, tra queste pronunce, è utile ai nostri fini citare la sentenza n.519/1995 in cui la Corte ha dichiarato incostituzionale il reato di mendicizia non invasiva (art.670, comma 1, c.p.) evidenziando come non si potesse “ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale”. Infatti, la tutela del bene giuridico della tranquillità pubblica, con qualche riflesso sull'ordine pubblico, non può dirsi invero “seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto”¹³⁶¹.

Tentando di leggere la disciplina del Daspo urbano alla luce del principio di offensività proprio della materia penale, ne scaturiscono delle considerazioni interessanti. Nel caso di specie, infatti, si prevedono delle limitazioni alla libertà di circolazione, e talvolta personali, del destinatario della misura, ai fini -in particolare- della tutela del “decoro di particolari luoghi”. Il bene tutelato da queste norme formalmente “amministrative” è, dunque, quella sicurezza urbana previsto dall’art.4 del d.l. n.14/2017. A riguardo:

- anzitutto, si pone il problema di comprendere se tale nozione di “sicurezza urbana” possa essere degna di tutela attraverso dei provvedimenti che incidono fortemente sulla libertà dei destinatari e che comportano l’integrarsi di fattispecie incriminatrici in caso di violazioni di tali divieti;
- in secondo luogo, vi è la necessità di indagare se tale “bene” non potesse essere tutelato con strumenti meno invasivi per il singolo;
- in terzo luogo, bisogna verificare se le condotte stigmatizzate possano configurare una reale lesione di tale bene ritenuto meritevole di tutela.

Cominciando dal primo aspetto, è evidente che la “sicurezza urbana” non sia un bene tutelato, in maniera esplicita, a livello costituzionale ed i suoi rapporti con la “sicurezza

¹³⁵⁸ Corte costituzionale, [sentenza n.317/1996](#), deposito del 26 luglio 1996, punto 2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito “Consulta Online” www.giurcost.org (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁵⁹ Vittorio Manes, “[Principi costituzionali in materia penale](#)”, luglio 2012, p.40, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁶⁰ Ibidem.

¹³⁶¹ Corte costituzionale, [sentenza n.519/1995](#), deposito del 28 dicembre 1995, punto 3 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito “Consulta Online” www.giurcost.org (ultimo accesso 13/02/2021).

pubblica” sono a lungo stati oggetto di dibattito da parte della dottrina. A riguardo, infatti, si sono registrate due diversi orientamenti: il primo riteneva che tale nozione rappresentasse la declinazione a livello locale della sicurezza pubblica; il secondo attribuiva a tale concetto un ambito più ampio che avesse come obiettivo la migliore vivibilità dei centri urbani e l’ordinata e civile convivenza negli stessi¹³⁶². In ogni caso, nel 2017, la “sicurezza urbana” è oggetto di una giuridificazione, attraverso una controversa nozione che si caratterizza per enfatizzarne gli aspetti estetici ed emotivi. A parere di chi scrive, appare fortemente discutibile che si introducano delle misure incidenti sulla libertà degli individui al fine di “tutelare” un “bene giuridico onnivoro, tanto ampio da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati”¹³⁶³. Infatti, non si possono non scorgere i rischi insiti nella inedita nozione di sicurezza urbana, connotata da una forte reattività politica, a sua volta condizionata dalla vicinanza tra i “custodi” di tale sicurezza (sindaco, prefetto, questore, forze dell’ordine) ed i consociati ai quali la sicurezza va garantita, con il concreto rischio di “cadere negli estremi del populismo interventista”¹³⁶⁴.

Posto questo ed anche ritenendo degno di protezione tale bene, vi è -ora- da indagare se la tutela della “sicurezza urbana” non potesse essere raggiunta attraverso degli strumenti meno invasivi nella sfera di libertà del singolo e soprattutto se quelle condotte stigmatizzate rappresentino davvero una lesione di tale bene. A riguardo si ricorda che la “sicurezza urbana” è definita come il “bene pubblico che afferisce al decoro e alla vivibilità della città”, da perseguire attraverso: (i) interventi di riqualificazione e recupero dei siti degradati; (ii) l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale; (iii) la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio; (iv) l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e di convivenza civile¹³⁶⁵. Risulta evidente come il legislatore tramite l’introduzione del Daspo urbano abbia deciso di privilegiare solo la dimensione securitaria di quella nozione di “sicurezza urbana” da lui stesso elaborata. Si preferisce, infatti, trattare delle situazioni di marginalità attraverso l’ordine di

¹³⁶² Federica Paolozzi, [“Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica”](#), in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, fasc. n.4/2011, pp.899-900, disponibile online sul sito della regione Emilia-Romagna, www.regione.emilia-romagna.it

¹³⁶³ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, [“La sicurezza urbana ed i suoi custodi”](#), in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.226, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>

¹³⁶⁴ Lucia Riscicato, [“Il confine ed il confino: uno sguardo d’insieme alle disposizioni penali del decreto sicurezza”](#), 31 gennaio 2019, nella rivista “Diritto penale e processo”, n.1/2019, disponibile online sul sito del portale “il Quotidiano Giuridico”, <https://www.quotidianogiuridico.it>

¹³⁶⁵ Art.4 del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017.

allontanamento ed il divieto di accesso, ritenendo alcune condotte una minaccia per il decoro di alcuni luoghi. Tuttavia, la stessa nozione di “sicurezza urbana” ex art.4 del d.l. n.14/2017 consentirebbe di trattare quelle stesse situazioni (es. si pensi ai senzatetto) attraverso diversi strumenti ossia quelli necessari per garantire l’eliminazione dei fattori di esclusione sociale. Da qui un ulteriore profilo di illogicità tra la nozione di sicurezza urbana e le condotte stigmatizzate per la sua tutela. Se la prima, infatti, attiene (in base allo stesso dettato legislativo) anche a dei profili che dovrebbero riguardare la “sicurezza dei diritti” non si comprende come si possa configurare una sua eventuale lesione da parte di condotte che, nella maggior parte, sono collegate proprio a situazioni di marginalità sociale.

Il principio di ragionevolezza

Un ulteriore principio in materia penale alla luce del quale vagliare la disciplina del Daspo urbano è quello di ragionevolezza. Tale principio ha “manifestato precipue declinazioni in materia penale, spesso articolandosi ad altri principi (come quelli di determinatezza e di offensività, o della finalità rieducativa della pena)”¹³⁶⁶, inoltre il suo utilizzo è stato condizionato da specifici fattori limitativi e da particolare cautela, a fronte dell’elevato coefficiente di politicità caratteristico delle scelte di legislazione criminale¹³⁶⁷. In ogni caso, “oltre al tradizionale vaglio sulle incriminazioni direttamente configgenti con il “nucleo forte” dell’art. 3, comma 1, Cost., il controllo di ragionevolezza-eguaglianza ha consentito [...] di sindacare eventuali asimmetrie punitive tra norme penali”¹³⁶⁸.

Cominciando dal primo profilo, bisogna evidenziare come il paradigma di ragionevolezza-uguaglianza sia stato dalla Consulta utilizzato per censurare le incriminazioni fondate in termini discriminatori sul sesso, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche, sulle condizioni personali o sociali, contrastanti con il “nucleo forte” del principio di cui all’art.3, comma 1, della Costituzione¹³⁶⁹. Alla luce di ciò viene da chiedersi se il reato contravvenzionale previsto in caso di violazione del Daspo “semplice” (ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017) non possa essere contrario al

¹³⁶⁶ Vittorio Manes, “[Principi costituzionali in materia penale](#)”, luglio 2012, p.48, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁶⁷ Ibidem.

¹³⁶⁸ Ibidem.

¹³⁶⁹ Ibidem, p.49.

criterio di ragionevolezza-uguaglianza, configurando -in talune ipotesi- una incriminazione sulla base delle “condizioni personali” dell’individuo. Ci riferiamo, nello specifico, al soggetto che per essere stato colto in stato di ubriachezza in particolari luoghi dovrebbe automaticamente andare incontro ad un ordine di allontanamento ex art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017. La successiva reiterazione di tali condotte può portare all’applicazione di un divieto di accesso da parte del questore, la cui violazione è punita con la pena dell’arresto fino ad 1 anno. Ora, possiamo arrivare ad affermare che, in tal caso, abbiamo una fattispecie incriminatrice che è basata solo su una condizione personale del soggetto ossia l’essere -magari-un alcolista? Si potrebbe obiettare che, in tali casi, la norma incriminatrice mira a sanzionare la violazione di un divieto dato dall’autorità amministrativa in considerazione della “pericolosità” della condotta per la sicurezza pubblica [*rectius* urbana]. Tuttavia, in tale spirale di criminalizzazione secondaria, il comportamento alla base della fattispecie incriminatrice dovrebbe essere, sempre nel caso di specie, lo stato di ubriachezza del soggetto. Con l’inevitabile rischio di sottoporre a sanzioni penali anche coloro che possono trovarsi in una condizione patologica di dipendenza dall’alcol.

Tali considerazioni trovano una ulteriore conferma analizzando, l’art. 10, comma 3, del d.l. n.14/2017, in cui si prevede una durata del divieto di accesso maggiore se, rimanendo sempre nell’esempio suddetto, il soggetto che sia stato colto in stato di ubriachezza ed abbia reiterato tale condotta, sia stato condannato con sentenza anche non definitiva, negli ultimi cinque anni, per reati contro la persona ed il patrimonio. In tali casi, la violazione del c.d. Daspo “da recidiva” è punita con la pena dell’arresto fino a 2 anni.

Rispetto a ciò assumono rilevanza le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n.354/2002 in cui è stata dichiarata l’illegittimità dell’art.688, comma 2, del codice penale. A riguardo bisogna ricordare come il reato di cui all’art.688, comma 1, c.p. (l’essere colto, in luogo pubblico, in stato di ubriachezza) sia stato depenalizzato nel 1999¹³⁷⁰. L’art.688 comma 2 del codice penale continuava, invece, a prevedere la pena dell’arresto fino a 6 mesi se il fatto (l’essere colto in stato di ubriachezza in luogo pubblico) fosse stato commesso da chi aveva già riportato una condanna per un delitto

¹³⁷⁰ La formulazione originaria dell’art.688, comma 1, del codice penale prevedeva che “chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è colto in stato di manifesta ubriachezza è punito con l’arresto fino a sei mesi o con l’ammenda da lire cento a duemila”. L’art.54, comma 1, del decreto legislativo n.507/1999 (rubricato “Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio”) ha modificato l’art.688, comma 1, del codice penale prevedendo che: “chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è colto in stato di manifesta ubriachezza è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire centomila a lire seicentomila”.

non colposo contro la vita o l'incolumità individuale. Proprio quest'ultima disposizione è stata ritenuta illegittima dalla Consulta che ha evidenziato come, alla luce della depenalizzazione del primo comma di tale articolo, la precedente condanna diventi elemento costitutivo del reato di ubriachezza ed assuma "le fattezze di un marchio che nulla il condannato potrebbe fare per cancellare"¹³⁷¹. Inoltre, la Corte sottolinea come "il fatto che il precedente penale che qui viene in rilievo sia privo di una correlazione necessaria con lo stato di ubriachezza rende chiaro che la norma incriminatrice [...] finisca col punire non tanto l'ubriachezza in sé, quanto una qualità personale del soggetto che dovesse incorrere nella contravvenzione di cui all'articolo 688 del codice penale. Una contravvenzione che assumerebbe, quindi, i tratti di una sorta di reato d'autore, in aperta violazione del principio di offensività del reato, che nella sua accezione astratta costituisce un limite alla discrezionalità legislativa in materia penale"¹³⁷².

Tali considerazioni della Corte appaiono fortemente attuali alla luce di quanto disposto dall'art.10, comma 3, del decreto Minniti. Infatti, verrebbe da chiedersi se risulti legittimo sottoporre ad una più pesante sanzione amministrativa (Daspo "da recidiva") e, in caso di violazione di quest'ultima, ad una più pesante sanzione penale (arresto fino a due anni) un soggetto che sia stato ripetutamente colto in stato di ubriachezza in particolari luoghi, solo per il fatto che in precedenza abbia riportato una condanna per reati (anche colposi) contro la persona o il patrimonio. Peraltro, in tali circostanze, la maggiore durata del divieto di accesso sembra derivare automaticamente dalla presenza di tali precedenti penali, non essendo esplicitato nell'art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017 che il questore abbia l'onere di effettuare una valutazione della pericolosità della condotta per la sicurezza.

Proprio tale mancato accertamento del pericolo in concreto della condotta, che caratterizza molte delle fattispecie giustificative dei divieti di accesso, pone un ulteriore problema di compatibilità con il principio di ragionevolezza. Infatti, la Corte costituzionale ha ribadito come ogni giudizio di pericolosità "deve essere frutto di un accertamento particolare, da effettuarsi caso per caso, con riguardo alle concrete circostanze oggettive ed alle personali caratteristiche soggettive"¹³⁷³, dovendo superare

¹³⁷¹ Corte costituzionale, [sentenza n.354/2002](#), decisione del 10 luglio 2002, deposito del 17 luglio 2002, punto 3 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁷² Ibidem.

¹³⁷³ Corte costituzionale, [sentenza n.249/2010](#), decisione del 5 luglio 2010, deposito dell'8 luglio 2010, punto 9 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

un vaglio positivo di ragionevolezza. Ciò, soprattutto quando la differenziazione punitiva risulta basata sulle “condizioni personali e sociali” del soggetto che “fanno parte dei sette parametri esplicitamente menzionati dal primo comma dell’art. 3 Cost., quali divieti direttamente espressi dalla Carta costituzionale, che rendono indispensabile uno scrutinio stretto delle fattispecie sospettate di violare o derogare all’assoluta irrilevanza delle <<qualità>> elencate dalla norma costituzionale ai fini della diversificazione delle discipline”¹³⁷⁴. A riguardo, in tale sentenza, la Consulta richiama espressamente la sua precedente giurisprudenza ed in particolare la già citata pronuncia n.354/2002, per ribadire come “comportamenti pregressi dei soggetti non possono giustificare normative penali che attribuiscono rilevanza – indipendentemente dalla necessità di salvaguardare altri interessi di rilievo costituzionale – ad una qualità personale e la trasformino, con la norma considerata discriminatoria, in un vero ‘segno distintivo’ delle persone rientranti in una data categoria, da trattare in modo speciale e differenziato rispetto a tutti gli altri cittadini”¹³⁷⁵.

Tali considerazioni assumono, nel nostro lavoro, rilevanza ancora una volta con riferimento al c.d. Daspo “da recidiva” ed al relativo trattamento punitivo aggravato (art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017). Infatti, in tali casi, la precedente condotta del soggetto (l’aver riportato una condanna, anche non definitiva, per reati contro la persona o il patrimonio) diventa un “marchio” per l’individuo che lo rende destinatario di un duplice regime sanzionatorio differenziato: una più ampia durata del divieto di accesso e un massimo edittale più elevato per il reato contravvenzionale previsto in caso di inottemperanza a tale divieto. Il tutto sulla base di una mera “presunzione di maggiore pericolosità”, che risulta ancor più grave se si pensa che le condotte stigmatizzate attengono, in alcuni casi, a vere e proprie condizioni personali del soggetto (come, appunto, il caso di colui che sia colto in stato di ubriachezza).

Più in generale, la disciplina del Daspo urbano e la previsione di reati contravvenzionali e delitti per la violazione dei divieti di accesso sembra dover essere vagliata anche rispetto alla compatibilità con il principio di proporzionalità tra illecito e sanzione, quale implicazione della “ragionevolezza intrinseca”, capace di spostare il sindacato sull’equilibrio interno della fattispecie¹³⁷⁶.

¹³⁷⁴ Ibidem, punto 4.2. del *Considerato in Diritto*.

¹³⁷⁵ Ibidem.

¹³⁷⁶ Vittorio Manes, “[Principi costituzionali in materia penale](#)”, luglio 2012, p.55, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

A riguardo, la Consulta ha osservato come il principio di uguaglianza esiga “che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali”¹³⁷⁷.

Inoltre, la proporzionalità, come proiezione della ragionevolezza, è principio cardine in materia penale (anche alla luce della finalità rieducativa della pena) ma è riferibile anche alle sanzioni amministrative¹³⁷⁸.

Da qui, dunque una duplice esigenza, ossia quella di comprendere (i) se la stessa previsione dell’ordine di allontanamento e del divieto di accesso sia proporzionata al fatto commesso dal destinatario; (ii) se la previsione di sanzioni penali per la violazione di tali divieti sia rispondente al suddetto principio.

Quanto al primo aspetto, ad avviso di chi scrive, non si può negare che alcune previsioni della disciplina del Daspo urbano siano caratterizzate da una intrinseca irragionevolezza. Infatti, guardando alle fattispecie di cui all’art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, è evidente come alcune condotte, che configurano meri illeciti amministrativi (ubriachezza; atti contrari alla pubblica decenza, attività di commercio e parcheggio abusivo), siano sanzionate con misure che comportano una limitazione della libertà di circolazione del soggetto (ordine di allontanamento) solo perché poste in essere in luoghi ritenuti meritevoli di particolare tutela. Così come appare irragionevole che il questore possa comminare un divieto di accesso nei riguardi di soggetti meramente denunciati per alcune tipologie di reati, valutando generici “motivi” o “ragioni” di sicurezza (art.13 e 13 bis del d.l. n.14/2017).

Infine, bisogna verificare se siano conformi al principio di proporzionalità-ragionevolezza le fattispecie incriminatrici previste per la violazione dei divieti di accesso. Tali sanzioni penali derivano automaticamente dall’inottemperanza a tali divieti, secondo il meccanismo di criminalizzazione indiretta propria delle misure di prevenzione. Possiamo, anzitutto, evidenziare come sembra trattarsi di ipotesi in cui “il disvalore della fattispecie non risiede tanto nel fatto quanto nella [sedicente] pericolosità dell’agente”¹³⁷⁹.

In secondo luogo, per verificare la sperequazione sanzionatoria di tali fattispecie risulta

¹³⁷⁷ Corte costituzionale, [sentenza n.409/1989](#), decisione del 6 luglio 1989, deposito del 18 luglio 1989, punto 6 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁷⁸ Vittorio Manes, “[Principi costituzionali in materia penale](#)”, luglio 2012, p.56, disponibile sul sito istituzionale della Corte Costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 13/02/2021).

¹³⁷⁹ Marco Pelissero, “Pericolosità sociale e doppio binario”, Giappichelli editore, Torino, 2008, p.69.

necessario individuare un *tertium comparationis*, che potremmo rintracciare nelle misure di prevenzione “tipiche”. A riguardo, si ricorda come l’inosservanza del foglio di via disposto dal questore comporti la pena dell’arresto fino a 6 mesi (76, comma 3, del “Codice antimafia”) mentre il contravventore agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale è punito con l’arresto fino ad 1 anno (75, comma 1, del “Codice antimafia”).

Orbene nel d.l. n.14/2017, come modificato dalle successive riforme, si prevede che: (i) la violazione del Daspo “semplice” e del Daspo da recidiva siano puniti, rispettivamente, con la pena dell’arresto fino ad 1 e 2 anni; (ii) la violazione del Daspo “antispaccio” e del Daspo “dai locali pubblici” (o delle ulteriori prescrizioni aggiuntive imposte dal questore ivi previste) siano punite con la pena della reclusione fino a 2 anni ed, in via cumulativa, con la multa fino a 20.000 euro.

La sorveglianza speciale, misura disposta dall’autorità giudiziaria, risulta sicuramente più incisiva sui diritti dei destinatari rispetto al Daspo urbano disposto dal questore. Non si comprende, dunque, perché la violazione del divieto di accesso, nelle sue diverse forme, comunque sia punito con reati contravvenzionali ed addirittura delitti che prevedono massimi edittali maggiori rispetto a quanto stabilito per la violazione delle prescrizioni inerenti alla prima.

I principi elusi

La disciplina del Daspo urbano non sembra, dunque, superare il vaglio dei principi del diritto penale.

Si possono, a riguardo, evidenziare i primi rischi dell’amministrativizzazione del diritto penale, consistenti nel fatto che nella disciplina dell’ordine di allontanamento e del divieto di accesso:

- non sembrano trovare una adeguata applicazione i principi di tassatività e determinatezza, data la previsione di formule generiche che lasciano ampia discrezionalità all’autorità amministrativa nell’applicazione di tali misure e che non consentono al destinatario di prevedere con sufficiente chiarezza le conseguenze della propria condotta;
- non risulta rispettato il principio di offensività per tre ragioni: (i) per la sua vaga definizione, la “sicurezza urbana” non appare un bene meritevole di una tutela tale da giustificare la limitazione della libertà di circolazione, ed in taluni casi personale, del soggetto; (ii) in ogni caso, la tutela di quel bene poteva essere raggiunta con l’utilizzo di strumenti meno invasivi nella sfera degli individui; (iii) in terzo luogo le condotte stigmatizzate non

appaiano in grado di ledere il bene della “sicurezza urbana” così come declinato dalla stessa normativa;

- non risulta rispettato il principio di ragionevolezza nella sua duplice declinazione ossia (i) tanto come “ragionevolezza-uguaglianza”, apparendo -in alcune ipotesi suddette- fondata su mere “condizioni personali” del soggetto sia la sanzione amministrativa sia la conseguente sanzione penale (derivante dall’inosservanza della prima); (ii) quanto come “ragionevolezza intrinseca”, non risultando rispondenti al principio di proporzione né le misure previste (ordine di allontanamento e divieto di accesso) rispetto alle condotte reattive né i reati contravvenzionali e delitti stabiliti per la violazione di tali divieti.

Sicuramente si potrà obiettare come non sia certo una novità la compresenza, nel nostro Paese, di un doppio sistema punitivo. Infatti, lo stesso Ferrajoli acutamente osservava come “l’originalità del nostro sistema penale, quale è stato edificato dal legislatore liberale, poi da quello fascista e infine da quello repubblicano, è di essere composto di due sotto-sistemi impostati secondo tecniche normative diverse: il sottosistema strettamente penale, informato al rispetto almeno tendenziale e di facciata dei principi costituzionali e garantisti; e il sottosistema di polizia e di ordine pubbliche, fondato su istanze di difesa sociale e da quei principi disancorato”¹³⁸⁰. In tal modo, continua l’illustre giurista, i nostri legislatori hanno potuto operare una sostanziale dissoluzione delle principali garanzie penali e processuali con dei semplici giochi di parole: chiamando “misure” di prevenzione sanzioni restrittive della libertà “sostanzialmente simili alle pene e assoggettando il tutto a regimi totalmente liberi da impacci garantisti”¹³⁸¹.

In questa sede si è tentato, dunque, senza l’ambizione di esserci riusciti, di spiegare forse l’ovvio: ossia come la nuova disciplina del Daspo urbano rientri pienamente nel sottosistema di polizia, comportando delle compressioni dei diritti fondamentali degli individui colpiti, senza il rispetto dei principi-base del diritto penale. Un’elusione di tali principi che sembra riguardare tanto le sedicenti sanzioni amministrative quanto le fattispecie incriminatrici previste per la violazione delle prime. Come a dire che la spirale di criminalizzazione secondaria non può, in tali casi, non risentire della natura non retributiva di un fatto antiggiuridico ma preventiva di tali misure.

¹³⁸⁰ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.796.

¹³⁸¹ Ibidem.

5.2.1.2. IL DASPO URBANO ALLA PROVA DELLE GARANZIE DEL DIRITTO PENALE

La tendenza ad introdurre nel nostro ordinamento delle sanzioni afflittive, denominate con nomi diversi dalla “pena” e dissociate dalla prova o anche dall’esistenza di qualunque presupposto di fatto¹³⁸², ha assunto nel corso del tempo una dimensione patologica. L’inevitabile conseguenza di questa deriva è, come evidenziato da autorevole dottrina, “un abbassamento del nostro ordinamento penale da sistema retributivo di stretta legalità in sistema tendenzialmente preventivo di legalità in senso lato”, producendo la recezione di modelli sostanzialistici del “tipo normativo d’autore” e della “difesa sociale”, quali criteri di identificazione della devianza punibile e dando, così, vita ad una violazione di quasi tutte le garanzie¹³⁸³.

A parere di chi scrive, la disciplina del Daspo urbano è l’ennesima espressione di tale tendenza. Da qui l’esigenza di sottoporre tali misure “al vaglio dello statuto delle garanzie proprie del diritto penale”¹³⁸⁴, per evidenziare come queste siano state -di fatto- eluse.

L’habeas corpus

“Nessun uomo libero sarà preso o imprigionato o espropriato o bandito o esiliato o in altro modo colpito [...] se non in base ad un giudizio legale dei suoi pari e secondo la legge del paese”¹³⁸⁵.

Il principio dell’*habeas corpus* ha origini antiche, potendosi ritrovare la sua prima enunciazione nella *Magna Charta* inglese del 1215. Il profondo significato di tale principio si sostanzia nell’immunità del cittadino “da restrizioni arbitrarie della sua libertà personale e più in generale da punizioni o interventi autoritativi lesivi dei suoi diritti”¹³⁸⁶. Dunque, l’*habeas corpus* mira ad ottenere un’inchiesta giudiziaria sulla legalità di qualsiasi forma di limitazione della libertà personale ed è principio recepito tanto nella nostra Costituzione quanto nella CEDU¹³⁸⁷.

¹³⁸² Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.735.

¹³⁸³ Ibidem, p.736.

¹³⁸⁴ Marco Pelissero, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017, p.845, disponibile in versione cartacea.

¹³⁸⁵ *Magna Charta*, 11 giugno 1215, paragrafo 39, disponibile online sul sito istituzionale dell’Università di Pavia, <https://web.unipv.it/>

¹³⁸⁶ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.548.

¹³⁸⁷ Ci riferiamo, in particolare, a quanto previsto dall’art.5, paragrafi 3 e 4, della CEDU in cui si prevede che: “ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c

Anzitutto, l'art.13 della Cost¹³⁸⁸. ha ad oggetto “la tutela della libertà personale contro ogni forma di costrizione o limitazione fisica compiuta senza l'intervento dell'autorità giudiziaria: concerne, insomma, le guarentigie supreme dell'*habeas corpus* che sono una delle pietre angolari della convivenza civile in un regime democratico”¹³⁸⁹. A riguardo, la giurisprudenza della Consulta ha ulteriormente chiarito, nella sentenza n.11/1956, come “il diritto di libertà personale non si presenta affatto come illimitato potere di disposizione della persona fisica, bensì come diritto a che l'opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare, non sia esercitato se non in determinate circostanze e col rispetto di talune forme. Il grave problema di assicurare il contemperamento tra le due fondamentali esigenze, di non frapporre ostacoli all'esercizio di attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana, appare in tal modo risolto attraverso il riconoscimento dei tradizionali diritti di *habeas corpus*”¹³⁹⁰. In tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della disciplina sull'ammonizione prevista nel T.U. delle leggi di pubblica sicurezza¹³⁹¹. Infatti, tale misura, comportando una “degradazione giuridica” dei destinatari, è stata ritenuta dalla Corte come incidente sulla

del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza. (par.3). Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima (par.4)”.

¹³⁸⁸ Si ricorda che l'art.13 della Costituzione prevede: “La libertà personale è inviolabile (comma 1). Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2). In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto (comma 3). È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà (comma 4). La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva (comma 5)”.

¹³⁸⁹ Corte costituzionale, [sentenza n.49/1959](#), decisione del 9 luglio 1959, deposito del 15 luglio 1959, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 14/02/2021).

¹³⁹⁰ Corte costituzionale, [sentenza n.11/1956](#), decisione del 19 giugno 1956, deposito del 3 luglio 1956, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 14/02/2021).

¹³⁹¹ Ibidem. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 164 e 176 del T.U. delle leggi di Pubblica Sicurezza (Regio Decreto n.773/1931). Si noti come l'art.164 prevedeva che “I questore, con rapporto scritto, motivato e documentato, denuncia al prefetto, per l'ammonizione, gli oziosi, i vagabondi abituali validi al lavoro non provveduti di mezzi di sussistenza o sospetti di vivere col ricavo di azioni delittuose e le persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente”. L'art.176 prevedeva che: “ammonizione comincia a decorrere dal giorno della ordinanza e cessa di diritto allo scadere del biennio se l'ammonito non abbia, nel frattempo, commesso un reato (comma 1). Se nel corso del biennio l'ammonito commetta un reato, per il quale riporti successivamente condanna e l'ammonizione non debba cessare, il biennio ricomincia a decorrere dal giorno nel quale è scontata la pena (comma 2)”.

libertà personale del soggetto e, essendo disposta da un'autorità amministrativa, è stata riscontrata la violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art.13 della Costituzione¹³⁹².

Tali considerazioni possono già evidenziare come la disciplina del Daspo urbano, nelle sue molteplici forme, soffra di una tensione con il principio dell'*habeas corpus*: tanto l'ordine di allontanamento (articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017) quanto i diversi divieti di accesso (ex articoli 10, comma 2; 13 e 13 bis, del decreto) sono emessi da autorità amministrative (l'organo accertatore ed il questore), senza alcun tipo di controllo da parte dell'autorità giudiziaria. Quest'ultimo, infatti, è limitato solo alle prescrizioni eventualmente disposte dal questore in aggiunta al divieto di accesso (articoli 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, del decreto) e alla peculiare ipotesi del Daspo "da recidiva" ex art.10, comma 3, del decreto. Proprio con riferimento al Daspo "da recidiva", che può giungere ad avere una durata fino a due anni, la successiva convalida da parte del GIP è stata prevista dal legislatore in considerazione della "più ampia efficacia temporale del provvedimento questorile"¹³⁹³. Abbiamo già avuto modo di evidenziare come il legislatore affermando ciò, con riferimento a tale fattispecie, cada in una insanabile contraddizione, non prevedendo il controllo da parte dell'autorità giudiziaria con riferimento altre ipotesi di divieto di accesso che hanno un termine di durata massima identico (caso del c.d. Daspo "dai locali pubblici" fino a 2 anni) o addirittura maggiore (caso del c.d. Daspo "antispaccio" fino a 5 anni). Infatti, delle due l'una: o si ritiene che tutte le diverse forme di divieto di accesso, incidano sulla mera libertà di circolazione dell'individuo e dunque siano sottrarre alla riserva di giurisdizione di cui all'art.13 della Costituzione; oppure se anche solo una di tale tipologia viene ritenuta incidente sulla libertà personale del soggetto, sottoponendola al controllo da parte dell'autorità giudiziaria, quest'ultimo -poi- non può essere escluso con riferimento alle altre fattispecie che incidono in maniera simile o, addirittura più gravosa, sui diritti dei destinatari.

Non sembra così assurdo, dunque, arrivare ad affermare che questa contraddizione del legislatore palesi la vera natura quantomeno del divieto di accesso: trattasi di una misura afflittiva, parificabile a quella penale, che comporta una "degradazione giuridica" del destinatario. A ciò si aggiunge, in ogni caso, la constatazione che "l'intervento del giudice

¹³⁹² Ibidem.

¹³⁹³ [Relazione illustrativa](#) al disegno legge di conversione del decreto-legge n.14/2017 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presentato il 20 febbraio 2017, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, p.8.

dovrebbe ritenersi irrinunciabile nel caso delle misure di prevenzione [tra cui rientra, a pieno titolo, il Daspo urbano] non perché esse possiedono sempre un contenuto <<restrittivo della libertà personale ma perché giudicare le persone e degradarle, sono per Costituzione mansioni giudiziali, quale che sia la libertà a cui conducono>>”¹³⁹⁴.

Il giusto processo

In dottrina è stato evidenziato come la fortuna delle misure di prevenzione dipenda anche dal contraddistinguersi, nella loro applicazione, “per celerità, certezza ed efficacia rispetto ai classici strumenti della repressione penale [...]. I detrattori della prevenzione, allora, sono soliti porre in luce le seguenti criticità: giudizio non di responsabilità, ma di pura probabilità; con esso non si accerta un fatto, ma un indizio (talvolta solo presunto), di pericolosità sociale di un soggetto; dunque, misure di prevenzione come <<pene del sospetto>> che sanzionano <<fattispecie di sospetto>>, impiegate come surrogato, peraltro particolarmente afflittivo, della repressione penale [...] Ne deriva un complessivo, grave *deficit* di legalità, irrimediabilmente connesso a una giurisdizione senza fatto, ciò che induce a dubitare della stessa concepibilità di un <<giusto processo di prevenzione>>”¹³⁹⁵.

Tali osservazioni sembrano estendibili anche alla disciplina della misura di prevenzione “atipica” in oggetto. L’ordine di allontanamento ed il divieto di accesso, di fatto, soffrono di gran parte di queste criticità, essendo misure emesse da un’ autorità amministrativa sulla base di presupposti scarsamente determinati ed in cui (eccetto il caso del Daspo “da recidiva”) il controllo giurisdizionale interverrà solo successivamente e sarà riservato al giudice amministrativo. Ancora una volta, dunque, vi è l’esigenza di vagliare tali misure alla luce delle garanzie proprie del diritto penale e tra queste non possono non venire in rilievo quelle inerenti al “giusto processo”, esplicitate tanto nella Costituzione quanto nella CEDU.

Trattando i profili costituzionali del processo penale, vengono in rilievo -tra le altre- le

¹³⁹⁴ Gian Paolo Dolso, “[Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo](#)”, in “Archivio Penale”, rivista, fasc. n.3/2017, p.13, disponibile sul sito della rivista, <http://www.archiviopenale.it>

¹³⁹⁵ Marco Petrini, “[Profili processuali delle misure ablativa fra codice antimafia e giusto processo](#)”, in “Archivio Penale”, rivista, fasc. n.2/2016, pp.1-2, disponibile sul sito online della rivista, <http://www.archiviopenale.it>

seguenti garanzie: (i) il diritto di difesa ex articoli 24¹³⁹⁶ e 111, comma 3¹³⁹⁷, della Costituzione, che vede tra i propri corollari, l'istituto del gratuito patrocinio per i non abbienti; (ii) i requisiti costituzionali del giudice naturale, precostituito per legge, terzo ed imparziale ex articoli 25, comma 1¹³⁹⁸, e 111, comma 2¹³⁹⁹, della Costituzione; (iii) la presunzione di non colpevolezza ex art.27, comma 2, della Costituzione¹⁴⁰⁰; (iv) il principio del contraddittorio nella formazione della prova ex art.111, comma 4, della Costituzione¹⁴⁰¹. Oltre a ciò, bisogna tenere a mente quanto previsto dall'art.6 della CEDU, che stabilisce -tra gli altri- il diritto ad una pubblica udienza¹⁴⁰².

¹³⁹⁶ L'art.24 della Costituzione prevede che: "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (comma 1). La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (comma 2). Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (comma 3). La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari (comma 4)".

¹³⁹⁷ L'art.111, comma 3, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n.2/1999, prevede che: "nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo".

¹³⁹⁸ L'art.25 della Costituzione prevede che: "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge (comma 1). Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso (comma 2). Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge (comma 3)".

¹³⁹⁹ L'art.111, comma 2, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n.2/1999, prevede che: "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata".

¹⁴⁰⁰ L'art.27 della Costituzione prevede che: "la responsabilità penale è personale (comma 1). L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva (comma 2). Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato (comma 3). Non è ammessa la pena di morte (comma 4)."

¹⁴⁰¹ L'art.111, comma 4, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n.2/1999, prevede che: "il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore".

¹⁴⁰² L'articolo 6 della CEDU è rubricato "Diritto ad un equo processo" e prevede: "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. (paragrafo 1). Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata" (paragrafo 2). In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare

Orbene, possiamo sin da subito sottolineare come tali garanzie non sembrano essere pienamente rispettate nei procedimenti applicativi delle misure previste dal d.l. n.14/2017. Infatti, per quanto concerne il Daspo urbano:

- non vi è una distinzione tra soggetto che inizia il procedimento e soggetto che adotta la sanzione, per cui non vi è terzietà ed imparzialità da parte dell'organo decidente¹⁴⁰³;
- nel procedimento di applicazione non vi è una fase di confronto pubblica con il destinatario¹⁴⁰⁴;
- difetta ogni contraddittorio nella fase procedimentale amministrativa, non essendo ritenuto illegittimo nemmeno la mancata comunicazione di avvio del procedimento, in considerazione dell'urgenza del provvedere¹⁴⁰⁵;
- non è prevista, in maniera esplicita, l'informazione in una lingua comprensibile per il destinatario né l'assistenza di un interprete¹⁴⁰⁶.

Nell'ordine di allontanamento di 48h, ex articoli 9 e 10, comma 1, del decreto, oltre a tali criticità, si somma il fatto che siamo di fronte ad “una afflizione praticamente ingiustiziabile, nel senso che quando si giungesse davanti ad un giudice quell'ordine, mai intaccabile nella sua efficacia, avrà già da tempo anche esaurito il suo effetto. Dal che il dubbio che vi sia la violazione del principio di effettività del rimedio ex art. 13 CEDU”¹⁴⁰⁷.

Infine, ulteriori profili di problematicità attengono al procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Abbiamo, infatti, già avuto modo di evidenziare come nelle poche ipotesi in cui tale convalida è prevista (articoli 10, comma 3; 13, comma 3 e 13 bis, comma 4) il riferimento effettuato è sempre all'art.6, commi 2 bis, 3 e 4 della legge

o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza” (paragrafo 3)”.

¹⁴⁰³ Enrico Follieri, “[Il Daspo urbano](#)”, in “Giustamm-Rivista di diritto pubblico”, Fascicolo n.3/2017, disponibile sul sito online della rivista, www.giustamm.it

¹⁴⁰⁴ Ibidem.

¹⁴⁰⁵ Ibidem. A riguardo si rimanda anche a quanto evidenziato nel paragrafo 3.4.2. del 3° Capitolo del presente lavoro.

¹⁴⁰⁶ Ibidem.

¹⁴⁰⁷ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, “[La sicurezza urbana ed i suoi custodi](#)”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.241, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>. A riguardo, si ricorda che l'art.13 della CEDU, rubricato “diritto ad un ricorso effettivo”, prevede che: “ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”.

n.401/1989 (in materia di Daspo sportivo). Di conseguenza si ripropongono, anche in materia di Daspo urbano, gli aspetti controversi di tale disciplina, inerenti: (i) la necessità di stabilire un termine “a difesa” per il destinatario della misura; (iii) la presenza di un contraddittorio solo cartolare. Tutti profili ampiamente analizzati nel 3° capitolo del presente lavoro, cui -pertanto- sia consentito di rimandare¹⁴⁰⁸.

In definitiva, nel procedimento applicativo dell'ordine di allontanamento e del Daspo urbano non appaiono rispettati i principi cardine del “giusto processo” e tali garanzie non sembrano essere pienamente recuperate né nel procedimento di convalida davanti al GIP (nelle poche ipotesi ove è previsto) né nel procedimento dinanzi al giudice amministrativo. A tal proposito risuonano, ancora una volta, chiare le parole di Ferrajoli: “possiamo avere un processo penale perfetto ma esso sarà sempre una povera cosa se il monopolio giudiziario dell'uso della forza contro i cittadini non sarà assoluto ed esisterà una forza pubblica che agisce senza vincoli legali. [...] Anche negli ordinamenti ove il principio di legalità è formalmente rispettato, il monopolio penale e giudiziario dell'uso della violenza può essere vanificato dai poteri paralleli più o meno estesi in tema di libertà conferiti dalle stesse leggi alle forze di polizia”¹⁴⁰⁹.

5.2.2. UNA DISCIPLINA D'ECCEZIONE

Dinanzi al mancato rispetto, nella disciplina del Daspo urbano, dei principi e delle garanzie proprie del diritto penale, si potrebbero muovere due facili obiezioni: (i) anzitutto, si potrebbe affermare come tali provvedimenti rientrino nella categoria della “misure di prevenzione” atipiche e, stante anche la giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di Daspo sportivo, comportino una mera limitazione del diritto di circolazione dell'individuo¹⁴¹⁰; (ii) in secondo luogo, si potrebbe evidenziare che la stessa giurisprudenza della Corte EDU abbia negato la valenza di “accusa penale” tanto per le misure di prevenzione tipiche quanto per il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, giustificando -in tal modo- la non applicabilità per essi dell'art.6 della CEDU nel suo *volet pénal*¹⁴¹¹.

¹⁴⁰⁸ Ci riferiamo, in particolare, a quanto analizzato nel paragrafo 3.4.2. del 3° Capitolo.

¹⁴⁰⁹ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.796.

¹⁴¹⁰ Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione in tema di Daspo sportivo si rimanda a quanto analizzato nel paragrafo 3.4. del 3° capitolo del presente lavoro.

¹⁴¹¹ Una ricostruzione della giurisprudenza della Corte Edu su tale aspetto è stata effettuata nel paragrafo 3.4.3. del 3° Capitolo del presente lavoro.

Siamo ben consapevoli di tali obiezioni, che -peraltro- sono state approfondite nel terzo capitolo della presente tesi. Infatti, in questa sede, lasciando da parte le perplessità espresse nei paragrafi precedenti, vogliamo partire dall'assunto che il Daspo urbano vada a ledere meramente il diritto di circolazione dell'individuo e sia istituito assimilabile al Daspo sportivo ed alle misure di prevenzione "atipiche". Tale premessa ci consente di evidenziare ulteriori profili di assoluta specialità della normativa riguardante l'ordine di allontanamento ed il divieto di accesso alle aree urbane. Una specialità che sembra manifestarsi sotto due diversi aspetti: (i) anzitutto, la presenza di una deroga alla disciplina delle "misure di prevenzione", laddove nella normativa in oggetto si consente l'applicazione dei provvedimenti -in alcuni casi- senza la verifica in concreto della "pericolosità per la sicurezza pubblica" della condotta; (ii) in secondo luogo, il rischio di una deroga alle garanzie partecipative proprie del procedimento amministrativo. A ciò si aggiungono delle derive patologiche che si sono registrate nell'applicazione in concreto del Daspo urbano, con profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art.16 della Costituzione.

Ci sembra che tutti questi elementi palesino gli ulteriori rischi insiti nel processo di amministrativizzazione del diritto penale e risulti, pertanto, necessario richiamarli in questa sede.

5.2.2.1. DEROGHE ALLA DISCIPLINA DELLE MISURE DI PREVENZIONE

Le misure di prevenzione "tipiche" hanno come imprescindibile presupposto applicativo una verifica della pericolosità, in concreto, della condotta per la sicurezza pubblica. Si tratta di un presupposto strettamente connesso alla natura e alla funzione di tali misure: se non vi è pericolosità, non vi è nulla da prevenire e, di conseguenza, non potrebbero trovare applicazione tali strumenti¹⁴¹². L'ulteriore profilo che caratterizza tali misure è che esse sono dirette, come specificato dalla Consulta, a prevenire dei "reati". Pertanto, vi deve essere il riferimento, implicito o esplicito, ai reati della cui prevenzione si tratta¹⁴¹³.

¹⁴¹² Si tratta di osservazioni già evidenziate, con approfondimenti dottrinali, nel paragrafo 3.1. del 3° Capitolo, cui pertanto si rimanda.

¹⁴¹³ Corte costituzionale, [sentenza n.177/1980](#), 22 dicembre 1980, punto 5 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito "Consulta Online", www.giurcost.org (ultimo accesso: 14/02/2021).

Orbene, abbiamo già avuto modo di osservare come l'ordine di allontanamento ex art.9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017 configuri una deroga a tali fondamentali principi in materia di misure di prevenzione. Infatti, il c.d. mini-Daspo consegue automaticamente alla commissione di alcuni illeciti amministrativi (quelli previsti dall'art.9, commi 1 e 2, del decreto), prescindendo o presumendo un eventuale "pericolo" per la sicurezza della condotta. Ciò, come già osservato, pone tre problematiche: (i) qualora si andasse totalmente a prescindere dalla pericolosità della condotta non potrebbe giustificarsi, di per sé, l'adozione di questa particolare forma di misura di prevenzione "atipica"; (ii) qualora si realizzasse una presunzione assoluta di pericolosità della condotta, quest'ultima sarebbe del tutto illegittima come specificato dalla stessa giurisprudenza della Consulta, essendo necessaria la verifica dell'attualità della pericolosità al momento dell'applicazione della misura¹⁴¹⁴; (iii) in ogni caso, le disposizioni previste dal d.lgs. n.159/2011 e giustificative dell'adozione di misure di prevenzione personali da parte del questore si riferiscono a soggetti che, sulla base di elementi di fatto, potrebbero essere dediti a "delitti" o al massimo a "reati" che minacciano la "sicurezza", non a meri illeciti amministrativi¹⁴¹⁵.

Quest'ultima considerazione deriva, appunto, dalla constatazione che l'art.9, commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017 preveda, come presupposti applicati dell'ordine di allontanamento, degli illeciti amministrativi, la cui commissione non si comprende come possa assurgere ad elemento sintomatico della commissione di futuri reati¹⁴¹⁶. Tuttavia, proprio rispetto a tale profilo si è realizzato un effetto traino delle norme amministrative verso una ulteriore espansione del penale. Infatti, come già evidenziato, il d.l. n.113/2018 ha contribuito a portare nell'alveo penale delle fattispecie che potrebbero giustificare l'adozione dell'ordine di allontanamento: si pensi ai nuovi reati contravvenzionali di esercizio molesto dell'accattonaggio¹⁴¹⁷ o di esercizio reiterato dell'attività di parcheggiatore

¹⁴¹⁴ Corte costituzionale, [sentenza n.291/2013](#), decisione del 2 dicembre 2013, deposito del 6 dicembre 2013, disponibile sul sito della "Corte costituzionale", www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 14/02/2021). Tale sentenza è stata oggetto di un approfondimento nel paragrafo 3.1. del 3° capitolo.

¹⁴¹⁵ Anche in questo caso, per una completa analisi si rimanda al paragrafo 3.1. del 3° capitolo.

¹⁴¹⁶ Non sfugge la problematica derivante dal fatto che lo stesso d.l. n.14/2017, modificando l'art.1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011, ha inserito tra gli "elementi di fatto", per la valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica del soggetto, "le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2 [del decreto legislativo n.159/2011], nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa". Anche tale aspetto è stato approfondito nel paragrafo 3.1. del 3° capitolo.

¹⁴¹⁷ Art.699 bis c.p., rubricato "Esercizio molesto dell'accattonaggio", introdotto dall'art.21 quater del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018, che così prevede: "salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà è punito con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. È sempre disposto il sequestro delle cose che sono

abusivo¹⁴¹⁸. Si ripropone, dunque, il paradosso che vede il legislatore predisporre, in via preliminare, una misura di prevenzione per un reato (contravvenzionale) che è stato introdotto solo successivamente nell'ordinamento.

Insomma, assistiamo ad un'amministrativizzazione del diritto penale che si manifesta come prodromica alla, successiva e vera e propria, criminalizzazione di condotte prive di ogni tipo di offensività.

In ogni caso, l'assenza di qualsiasi valutazione in concreto della pericolosità della condotta è presente in altre fattispecie giustificative del Daspo urbano.

In particolare:

- nel c.d. Daspo “da recidiva” (art.10, comma 3, del decreto), l'essere stato condannato, anche solo con sentenza confermata in grado di appello, per reati contro la persona o il patrimonio, comporta una presunzione assoluta di maggiore “pericolosità”, tale da giustificare una maggiore durata del divieto ed un massimo edittale della pena più elevato, in caso di inottemperanza al primo;
- nel c.d. Daspo “antispaccio” (art.13 del decreto), il divieto di accesso può giungere ad avere una durata di cinque ed assumere l'indeterminata forma del “divieto di stazionamento”. Nonostante tale gravosa incidenza sui diritti dei destinatari, i presupposti applicativi di tale misura sono la condanna non definitiva o la denuncia per alcuni reati ed una generica valutazione da parte del questore delle “ragioni di sicurezza”;
- nel c.d. Daspo “dai locali pubblici” (art.13 bis del decreto), il divieto di accesso si accompagna sempre all'indeterminato divieto di stazionamento. Anche qui, i presupposti applicati delle misure presentano due distinte anomalie: nei riguardi dei denunciati per alcune tipologie di reati, il questore per decidere circa l'applicazione di tale divieto di

servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento”. Si noti come l'art.21 quinquies del d.l. n.113/2018, come modificato dalla legge di conversione n.132/2018, introduce la fattispecie di “organizzazione dell'accattonaggio”, attraverso l'aggiunta all'art.660 octies del codice penale di un secondo comma, che così dispone: “Chiunque organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la reclusione da uno a tre anni”.

¹⁴¹⁸ L'art.21 sexies del d.l. n.113/2018, aggiunto con la legge di conversione n.132/2018, interviene anche sulla disciplina dell'esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore, modificando il comma 15 bis dell'art.7 del Codice della Strada (d.lgs. n.285/1992), che attualmente prevede: “salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano senza autorizzazioni, anche avvalendosi di altre persone ovvero determinando altri ad esercitare senza autorizzazione l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono puniti con la sanzione amministrativa da euro 771 ad euro 3.101”. [precedentemente la sanzione andava da 1.000 a 3.500 euro]. “Se nell'attività sono impiegati minori o se il soggetto è già stato sanzionato per la medesima violazione con provvedimento definitivo, si applica la pena dell'arresto da 6 mesi ad 1 anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro” [in precedenza, per tali casi, si prevedeva solo il raddoppio della sanzione amministrativa].

accesso deve, sì, valutare la pericolosità della condotta per la sicurezza ma il provvedimento può essere disposto in ragione delle “persone alle quali l’interessato si associa” (*sic!*); nei riguardi dei condannati per determinate tipologie di reati, la misura è adotta sulla base di non meglio specificati “motivi di sicurezza”. A ciò si aggiunge l’inedita previsione del c.d. Daspo “provinciale” (art.13 bis, comma 1 bis del decreto), che deriva automaticamente dal fatto che il soggetto, per alcune tipologie di reati, sia stato posto in stato di arresto o di fermo convalidato dall’autorità giudiziaria o sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva.

Sono tutti aspetti che abbiamo approfondito, dal punto di vista giuridico, nel 3° capitolo del presente lavoro¹⁴¹⁹ e che qui sono brevemente richiamati solo per evidenziare come il giudizio alla base dell’applicazione delle diverse forme di Daspo urbano sia ancora più indeterminato di quello riguardante le misure di prevenzione “tipiche” e non abbia minimamente tenuto in considerazione il tortuoso processo di adeguamento ai canoni costituzionali che ha riguardato quest’ultimo. La previsione di discutibili automatismi e di presunzioni assolute di pericolosità, l’utilizzo di formule generiche (motivi/ragioni di sicurezza) hanno come inevitabile conseguenza l’attribuire un’ampia discrezionalità al questore nell’applicazione di tali istituti, comportando una lesione dei diritti dei destinatari delle stesse. Di fatto, il venditore di rose, che ha svolto un’attività di commercio abusivo in alcune aree urbane considerate degne di particolare “tutela”, sarà, di per sé destinatario dell’ordine di allontanamento, anche se la sua condotta non rappresenta alcun pericolo per la sicurezza pubblica. Se quel venditore di rose era già stato condannato in appello per un reato (anche colposo) contro la persona e reitera tali condotte, rischia di essere, di per sé, destinatario di un Daspo “da recidiva”, che se violato comporta la pena dell’arresto fino a due anni. Insomma, le misure in oggetto sembrano non prevenire il penale ma finire per anticiparlo solo temporalmente. Su tale aspetto è evidente la similitudine con le misure di prevenzione “tipiche” e con la spirale di criminalizzazione secondaria che le caratterizza.

¹⁴¹⁹ Si rimanda rispettivamente ai paragrafi 3.3.1.(Daspo urbano “semplice” e “da recidiva”); 3.3.2. (Daspo “antispaccio”); 3.3.3. (Daspo “dai locali pubblici”), del 3° Capitolo della presente tesi, in cui è stata effettuata un’analisi diacronica di tali disposizioni.

5.2.2.2. DEROGHE ALLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La disciplina del Daspo urbano risente delle problematiche proprie dell'istituto ad esso più vicino ossia il Daspo sportivo. Infatti, in entrambe le fattispecie, vi è una totale assenza del diritto di interloquire nel procedimento di applicazione di tali provvedimenti, che sono in grado di produrre effetti senza nessuna possibilità di partecipazione del soggetto interessato al loro *iter* formativo¹⁴²⁰. Proprio con riferimento a tale aspetto, abbiamo già evidenziato, come si potrebbero configurare delle deroghe alle garanzie partecipative proprie del procedimento amministrativo, che rappresentano ulteriori aspetti di criticità di tali discipline. Posto che la legge n.241/1990 deve trovare applicazione nell'*iter* di adozione del Daspo sportivo ed urbano, ciò che assume rilevanza è il rischio che non sia rispettato quanto previsto dall'art.7 di tale legge ossia la "comunicazione di avvio del procedimento"¹⁴²¹. Un rischio divenuto concreto nella disciplina del Daspo sportivo dove si sono registrate delle posizioni giurisprudenziali tendenti ad escludere la necessità di dover effettuare tale comunicazione in considerazione di un'urgenza "*in re ipsa*" del provvedimento¹⁴²². Appare probabile che anche in tema di Daspo urbano si possano verificare dei contrasti, in seno alla giurisprudenza, su tale aspetto, con il pericolo che le garanzie difensive e partecipative cedano il passo dinanzi a sedicenti finalità di celerità del provvedere, in ragione della tutela della sicurezza pubblica (*rectius* urbana). A riguardo, bisogna ricordare l'importanza della comunicazione di avvio del procedimento che assolve ad una funzione difensiva e, favorendo il contraddittorio procedimentale, "contribuisce ad un sistema improntato alla trasparenza e all'imparzialità dell'azione amministrativa"¹⁴²³. Un'imparzialità che sarebbe necessaria garantire nell'*iter* di

¹⁴²⁰ Paolo Garraffa, "[Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?](http://www.ildirittoamministrativo.it)", 9 dicembre 2015, p.14, disponibile sul sito della rivista giuridica "Il Diritto Amministrativo", <http://www.ildirittoamministrativo.it>

¹⁴²¹ Si ricorda che l'art.7 della legge n.241/1990 prevede che: "ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento".

¹⁴²² Paolo Garraffa, "[Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?](http://www.ildirittoamministrativo.it)", 9 dicembre 2015, p.14, disponibile sul sito della rivista giuridica "Il Diritto Amministrativo", <http://www.ildirittoamministrativo.it> Le diverse posizioni giurisprudenziali formatesi sul tema sono state approfondite nel paragrafo 3.4.2 del 3° Capitolo, cui pertanto si rimanda.

¹⁴²³ Giordana Strazza, "[L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento in caso di D.A.SPO.](http://www.rivistadirittosportivo.it)", in "Diritto Sportivo", rivista, fasc.1/2015, disponibile online sul sito della rivista, <http://www.rivistadirittosportivo.it>

applicazione del Daspo urbano, dove -come evidenziato- non vi è alcuna distinzione tra soggetto che inizia il procedimento e soggetto che adotta la sanzione. Così come sarebbe necessario garantire quel contraddittorio procedimentale che consentirebbe di calibrare meglio la misura in ragione della pericolosità per la sicurezza concretamente dimostrata dal destinatario della stessa¹⁴²⁴.

Si tratta di osservazioni svolte nella precedente parte di questo lavoro¹⁴²⁵, che vengono qui menzionate solo per evidenziare come la disciplina del Daspo urbano rischi di presentare, anche nella applicazione di ciò che dovrebbe essere scontato (ossia il procedimento amministrativo), dei peculiari aspetti di specialità, che si sostanziano ancora una volta in un *minus* di garanzie per i soggetti colpiti da tali misure.

5.2.2.3. IL DASPO URBANO: POSSIBILI TENSIONI CON I PRINCIPI COSTITUZIONALI

Volendo accettare l'assunto che l'ordine di allontanamento ed il Daspo urbano incidano solo sul diritto di circolazione del soggetto colpito, si pone il problema di verificare la compatibilità di tale disciplina con l'art.16 della Costituzione.

A livello teorico, si sono già evidenziate¹⁴²⁶, le possibili tensioni della disciplina prevista dal d.l. n.14/2017 con tale disposizione costituzionale, che prevede una riserva di legge assoluta e rinforzata, vincolando il legislatore non solo in ordine ai "motivi" (di "sanità o di sicurezza") ma anche in ordine al "modo" ("in via generale")¹⁴²⁷ rispetto ai quali può essere stabilita una limitazione al diritto di circolazione dei singoli. Sulla base di ciò, abbiamo evidenziato come, con specifico riferimento all'ordine di allontanamento (ex art.9 e 10, comma 1, del decreto), si palesino due ordini di problemi: (i) il primo, consiste nel fatto che tale provvedimento sia previsto senza che si faccia riferimento ai "motivi di sicurezza" richiesti dall'art.16 della Costituzione per la sua adozione; (ii) il secondo, si sostanzia nella constatazione che i destinatari del mini-Daspo risultino, in particolare

¹⁴²⁴ Paolo Garraffa, "[Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?](#)", 9 dicembre 2015, p.21, disponibile sul sito della rivista giuridica "Il Diritto Amministrativo", <http://www.ildirittoamministrativo.it>

¹⁴²⁵ Sia consentito nuovamente rimandare a quanto analizzato nel paragrafo 3.4.2. del 3° Capitolo della presente tesi.

¹⁴²⁶ Quanto qui citato solo brevemente è stato ampiamente approfondito nel paragrafo 3.1. del 3° Capitolo della presente tesi, cui -pertanto- si rimanda.

¹⁴²⁷ Marco Ruotolo, "La sicurezza nel gioco del bilanciamento", testo della relazione presentata al Convegno "I diversi volti della sicurezza", svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, il 4 giugno 2009 e pubblicato in G. Cocco (a cura di), "I diversi volti della sicurezza", editore Giuffrè, Milano, 2012, pp.17-80.

nelle fattispecie di cui all'art.9, comma 2, del decreto, predeterminati e ciò potrebbe contrastare con il principio costituzionale che vuole una restrizione della libertà di circolazione prevista "in via generale" dalla legge. Rispetto a quest'ultimo profilo abbiamo già analizzato, grazie al supporto di autorevole dottrina, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale¹⁴²⁸ e siamo giunti alla conclusione che la possibilità di prevedere, solo "in via generale", limitazioni a tale diritto non fosse altro che una riaffermazione del principio di cui all'art.3 della Costituzione¹⁴²⁹: per cui l'emanazione di un provvedimento limitativo della libertà personale può non dirsi discriminatorio se è "giustificato dalla necessità da cui è stato determinato"¹⁴³⁰, ciò implica la verifica che la condotta rappresenti un pericolo, in concreto, per la sicurezza o la sanità. Da tali constatazioni siamo giunti ad affermare che, in particolare, le previsioni dell'art.9, comma 2, del decreto, rischiano di essere discriminatorie in considerazione del fatto che l'ordine di allontanamento, non solo si diriga nei riguardi di "gruppi" predefiniti, ma sia anche manchevole di qualsiasi preliminare accertamento della pericolosità della condotta per la sicurezza pubblica (*rectius urbana*).

Inoltre, si sono evidenziati i possibili problemi di compatibilità della disciplina del Daspo urbano con l'art.2, paragrafo 3, Protocollo IV, della CEDU¹⁴³¹, sotto un duplice profilo: (i) tanto rispetto alla possibilità di considerare tali limitazioni della libertà di circolazione come "misure necessarie" in una società democratica a garantire non la tutela della "sicurezza pubblica" ma la protezione del diverso bene della "sicurezza urbana" e del decoro di particolari luoghi¹⁴³²; (ii) quanto rispetto alle osservazioni mosse dalla Grande Camera della Corte Edu nella sentenza "De Tommaso c. Italia", che ha evidenziato come una restrizione alle libertà suddette si può considerare come "prevista dalla legge", solo quando quest'ultima sia formulata con sufficiente precisione in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta. Da qui, tutte le criticità già esposte rispetto

¹⁴²⁸ Ibidem. In particolare, nel paragrafo 3.1. del 3° capitolo della presente tesi, grazie al contributo del professor Ruotolo, abbiamo analizzato le sentenze della Corte costituzionale n.2/1956 e n.68/1964 su tale tema.

¹⁴²⁹ Ibidem.

¹⁴³⁰ Corte costituzionale, [sentenza n.68/1964](#), decisione del 20 giugno 1964, deposito del 30 giugno 1964, punto 2 del *Considerato in Diritto*, disponibile sul sito della "Corte costituzionale", www.cortecostituzionale.it (ultimo accesso 14/02/2021).

¹⁴³¹ L'art. 2 del Protocollo IV della CEDU è rubricato "Libertà di circolazione" ed al paragrafo 3 prevede: "l'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui".

¹⁴³² Profilo analizzato nel paragrafo 3.1. del 3° Capitolo del presente lavoro.

all'indeterminatezza di molte formulazioni previste nella disciplina del Daspo urbano¹⁴³³.

Dunque, se a livello teorico non mancano i possibili contrasti con i principi costituzionali e della CEDU posti a presidio delle limitazioni del diritto di circolazione degli individui, a livello di prassi applicativa del Daspo urbano queste problematiche assumono una valenza ancora maggiore.

Abbiamo, infatti, già evidenziato come si siano verificate delle derive patologiche nell'applicazione concreta, in particolare, del mini-Daspo, estendendo le condotte giustificative dell'adozione di tale misura, ben oltre i limiti previsti dal d.l. n.14/2017. Ciò è avvenuto con alcuni regolamenti di polizia urbana varati ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 e con alcune ordinanze prefettizie adottate ex art.2 del TULPS. In entrambi i casi, si possono intravedere delle possibili violazioni degli articoli 16 e 23 della Costituzione.

Rispetto al primo caso, esempio emblematico è quanto avvenuto con il nuovo regolamento di polizia urbana di Roma Capitale, che non si è solo limitato ad estendere il mini-Daspo ai luoghi tassativamente indicati nell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 ma ha introdotto numerose disposizioni volte ad estendere le condotte giustificative dell'adozione di tale provvedimento¹⁴³⁴. Peraltro, nella maggior parte delle fattispecie, l'aggancio con la normativa nazionale si basa su una vera e propria presunzione ossia che gli ulteriori divieti di comportamento stabiliti dal regolamento (che assumono anche degli aspetti paradossali, come il divieto di sedersi su un monumento o di lasciare libero un cane in un parco) costituiscano, di per sé, "impedimento alla fruizione" di alcuni luoghi e rientrino, dunque, nella fattispecie dell'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017. Si tratta, evidentemente, di previsioni che contrastano con gli articoli 16 e 23 della Costituzione e che, peraltro, non sembrano tenere in considerazione le eccezioni sollevate dalla Consulta con la nota sentenza n.115/2011¹⁴³⁵.

Rispetto al secondo caso, sono state puntualmente analizzate le ordinanze dei Prefetti di Bologna e Firenze che hanno comportato una notevole estensione delle categorie soggettive destinatarie dell'ordine di allontanamento, in palese violazione con i suddetti

¹⁴³³ L'analisi della sentenza della Grande Camera della Corte Edu, "De Tommaso c. Italia" e le sue possibili implicazioni sulla disciplina del Daspo urbano sono state approfondite nel paragrafo 3.4.1. del 3° capitolo del presente lavoro.

¹⁴³⁴ Una puntuale analisi del nuovo regolamento di polizia urbana di Roma Capitale è stata effettuata nel paragrafo 4.3.3.1. del 4° Capitolo della presente tesi, cui pertanto si rimanda.

¹⁴³⁵ Anche in questo caso, si rimanda al paragrafo 4.3.3.1. del 4° capitolo della presente tesi, in cui si è evidenziato come le censure effettuate dalla Corte costituzionale, nella sentenza n.115/2011, possano teoricamente estendersi al caso di specie.

precetti costituzionali¹⁴³⁶. Non è un caso, peraltro, che tali provvedimenti prefettizi abbiamo trovato come fondamento l'art.2 del TULPS¹⁴³⁷, disposizione avvalorata nel suo utilizzo dall'allora Ministro dell'Interno Salvini¹⁴³⁸, per estendere l'applicazione del mini-Daspo dinanzi all'eventuale inerzia dei sindaci: tali ordinanze appaiono l'espressione di una potestà assoluta "non ancorata né a condizioni di fatto né a forme o modalità normative di esercizio"¹⁴³⁹. Per tale motivo, Ferrajoli evidenziava, già da tempo, come l'art.2 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza dovesse ritenersi "un residuo assolutistico, contrario alla natura stessa dello stato di diritto che non ammette l'esistenza di provvedimenti amministrativi non «tipici» né di «pieni poteri» non disciplinati dalla legge"¹⁴⁴⁰. Un avvertimento che meritava, allora, e merita, tutt'oggi, di essere ascoltato. Infatti, abbiamo già evidenziato le nostre perplessità nel constatare come il giudice amministrativo quando sia stato chiamato a valutare la legittimità dell'ordinanza emanata dal prefetto di Firenze, abbia, sì, annullato quest'ultima ma solo perché non risultavano, nel caso di specie, rispettati i requisiti di "urgenza" e di "grave necessità" richiesti dall'art.2 del TULPS per l'adozione di tale provvedimento¹⁴⁴¹. Quanto all'estensione delle condotte giustificative dell'ordine di allontanamento ben oltre i limiti previsti dal d.l. n.14/2017, il TAR si è trincerato dietro al fatto che si trattino di "valutazioni attinenti al merito dell'azione amministrativa" che, dunque, non possano essere scrutinate in sede

¹⁴³⁶ Si rimanda alla puntuale analisi di tali ordinanze dei prefetti di Bologna e Firenze effettuata nel paragrafo 3.2. del 3° capitolo della presente tesi.

¹⁴³⁷ L'art.2 del TULPS prevede che: "Il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (comma 1). Contro i provvedimenti del Prefetto chi vi ha interesse può presentare ricorso al Ministro per l'interno (comma 2). Si ricorda che tale norma è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta nella parte in cui "attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico", in Corte Costituzionale, [sentenza n.26/1961](#), punto 5 del *Considerato in diritto*, consultabile sul sito della rivista giuridica telematica "Consulta online", <https://www.giurcost.org/>. Un'analisi di tale sentenza è effettuata nel paragrafo 3.2. del 3° capitolo della presente tesi. Autorevole dottrina rispetto a tale dichiarazione di parziale incostituzionalità dell'art.2 del TULPS, evidenzierà come: "che la sentenza della Corte costituzionale del 1961 non ne abbia intaccato la natura di potere a contenuto indeterminato, è provato dalle applicazioni della norma in tema di libertà costituzionale di riunione: è in base ad essa che furono emanate il 13.3 e il 22.4.1977, le ordinanze prefettizie che per 15 e per 45 giorni vietarono «a Roma e sul territorio della provincia tutte le manifestazioni, le riunioni ed i cortei che, a carattere pubblico, dovessero essere indette o comunque eseguite da partiti, associazioni o movimenti politici»", in Luigi Ferrajoli, "Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale", Bari, Laterza, seconda edizione 2000, pp. 842-843.

¹⁴³⁸ Ministero dell'Interno, [direttiva n.11001/118/7](#), avente ad oggetto: "Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro l'illegalità. Indirizzi operativi", 17 aprile 2019, disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it>

¹⁴³⁹ Luigi Ferrajoli, "Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale", Bari, Laterza, seconda edizione 2000, pp. 834.

¹⁴⁴⁰ Ibidem, p.835.

¹⁴⁴¹ TAR Toscana, sezione II, [sentenza n.823/2019](#), 23 maggio 2019, disponibile sul sito della rivista "Questione Giustizia", www.questionegiustizia.it (ultimo accesso: 14/02/2021). Tale sentenza è stata approfondita nel paragrafo 3.2. del 3° Capitolo.

di legittimità¹⁴⁴². Il rischio concreto derivante da tale pronuncia è che si lasci spazio ai prefetti di utilizzare la controversa disposizione di cui all'art.2 del TULPS per prevedere nuove fattispecie giustificative del mini-Daspo, con il solo limite di rispettare i fumosi requisiti della gravità e dell'urgenza del provvedere. Si tratterebbe, insomma, di legittimare i prefetti ad utilizzare dei poteri di ordinanza che, nei fatti, possono portare a delle pericolose sospensioni delle principali garanzie costituzionali¹⁴⁴³.

In definitiva, preme evidenziare come le tendenze suddette ci parlino di un'applicazione illegittima dell'ordine di allontanamento e, di conseguenza quantomeno del Daspo "semplice" e "da recidiva"; palesando -dunque- ulteriori rischi insiti nel processo di amministrativizzazione del diritto penale. La possibilità per i sindaci e per i prefetti di ampliare l'area delle condotte e, potenzialmente, anche dei luoghi, in cui potrà essere adottato il mini-Daspo costituiscono delle derive che dovrebbero essere immediatamente arrestate, pena la messa in discussione dello Stato di Diritto.

5.3.PER “UN DIRITTO PENALE MINIMO” ED UNO “STATO SOCIALE MASSIMO”

All'inizio di questo capitolo si è affermato l'intento di voler comprendere se la disciplina del Daspo urbano fosse indirizzata a dei destinatari predefiniti e quali fossero i rischi maggiori del processo di amministrativizzazione del diritto penale. Dovendo ora trarre le fila di questo lavoro, non possiamo che augurarci di esserci quantomeno avvicinati ai suddetti obiettivi. A nostro avviso, infatti, le misure introdotte dal d.l. n.14/2017 sono dirette nei riguardi di soggettività predeterminate e prescelte sulla base del sedicente “pericolo” che esse rappresentano per il controverso bene della “sicurezza urbana”. In

¹⁴⁴² Ibidem, punto 5.2. della suddetta sentenza n.823/2019.

¹⁴⁴³ Per un'analisi dei rischi insiti nelle misure poliziesche d'eccezione previste dal TULPS, si rimanda a Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, pp. 834-836.

conseguenza della criminalizzazione di tali soggetti, si assiste ad un procedimento applicativo delle misure dotato di caratteri di assoluta specialità, con deroghe non solo ai principi e alle garanzie propri del diritto penale ma anche a quelli del procedimento amministrativo e delle misure di prevenzione “tipiche”. Senza contare i rischi di una estensione dell’ordine di allontanamento oltre i limiti previsti dalla normativa, grazie al ruolo giocato dai prefetti e dai sindaci. Un ruolo, si badi bene, che rischia di porsi in contrasto con i principi costituzionali.

La presenza, nella disciplina del Daspo urbano, di “classi” di rischio predefinite e di un procedimento applicativo della sanzione che si allontana dal baricentro dei principi e delle garanzie fondamentali; la considerazione che le misure *de quibus* siano funzionali all’esclusione dei destinatari dallo spazio pubblico delle città; sono tutti elementi che non possono non evocare la teoria elaborata dal tedesco Günther Jakobs, nel 1985, ossia “il diritto penale del nemico”¹⁴⁴⁴. Con tale espressione si intende indicare la coesistenza di

¹⁴⁴⁴ “Nelle giornate dei Professori di diritto penale che hanno avuto luogo a Frankfurt am Main [Francoforte sul Meno] nel 1985, Jakobs utilizzava il concetto di diritto penale del nemico come *topos* per l’analisi critico-descrittiva del diritto penale tedesco vigente. A tale nozione veniva ricondotte disposizioni che etichettavano l’autore come mera <<fonte di pericoli>>, come <<nemico del bene giuridico>>, privandolo della sua sfera privata e del suo *status* di cittadino. [...]. Il destinatario delle cd. previsioni del diritto penale del nemico -che si caratterizzano per una anticipazione della punibilità, per l’essere una legislazione di lotta, anziché una legislazione penale, e per la soppressione delle garanzie processuali- si trasforma in un nemico che non gode dello *status* di cittadino. [...]. Questo livello puramente analitico-descrittivo è stato abbandonato anche dallo stesso Jakobs, come emerge chiaramente dal suo discorso durante le giornate berlinesi organizzate da Eser, Hassemer e Burckhardt nel 1999 dal titolo <<La scienza del diritto penale a fine millennio>>. Allora Jakobs parlava di alcune <<leggi di lotta>> con cui si combattono gli individui: <<che nella propria attitudine (delitti sessuali), nella propria vita economica (criminalità economica, traffico di sostanze stupefacenti e altre forme di criminalità organizzata) o per la loro appartenenza ad una organizzazione criminale (terrorismo, criminalità organizzata) si sono allontanati, suppostamene in modo duraturo, ma comunque in modo piuttosto serio dal diritto, per cui non garantiscono a livello cognitivo quel minimo che è imprescindibile per essere trattati come persona nel diritto>>. In tale passaggio si rinviene qualcosa di più della mera descrizione della legislazione vigente riconducibile al diritto penale del nemico e, in concreto, si ritrova la elaborazione di una nozione di nemico sulla base della concezione *jakobsiana* della finalità della pena: il nemico è un individuo <<che non solo in modo incidentale nel suo comportamento (...), o nel suo lavoro (...) o, principalmente, attraverso il suo legame con una organizzazione (...) ovvero, in qualunque caso in modo presumibilmente duraturo, ha abbandonato il diritto, e dunque non garantisce quel minimo di sicurezza cognitiva del comportamento personale e lo manifesta attraverso la condotta che pone in essere>>. Anche se sembra ancora ovvio trattare il <<delinquente di tutti i giorni>> <<non come un individuo pericoloso, ma come una persona che agisce per errore>> -ovvero: ancora come persona e come cittadino-, è certo che risulta difficile riservare lo stesso trattamento agli autori abituali o a chi è membro di una organizzazione. Chi, in ogni caso, deve essere trattato come nemico è il terrorista, poiché <<nega la legittimità dell’ordinamento giuridico per principio>> e <<pretende di distruggerlo>>”, in Kai Ambos, “Diritto penale del nemico: un dibattito internazionale”, a cura di Massimo Donini e Michele Papa, edizioni “Giuffrè”, 2007, pp.42-44. Si noti come il “codice genetico” del “*Feindstrafrecht*” risulta caratterizzato da “tre elementi” ossia (i) “l’appartenenza dell’autore ad una categoria soggettiva: lo *status* del soggetto attivo diventa elemento costitutivo di quell’identità dell’autore rilevante ai fini dell’instaurazione di una relazione <<nemicale>>” ; (ii) “la de-giurisdizionalizzazione del processo di applicazione della risposta sanzionatoria come conseguenza della criminalizzazione di uno *status*” ; (iii) “l’adozione di una risposta sanzionatoria che tende

due binari paralleli e separati del diritto penale. Due binari che, “sul piano dei diritti, esibiscono due livelli di garanzia diversa, perché si rivolgono a due categorie differenti di soggetti: il primo vige per il cittadino ordinario, il secondo è uno strumento da poter utilizzare contro chi, di volta in volta, viene identificato come nemico all’interno della società”¹⁴⁴⁵. Per Jakobs la formula “diritto penale del cittadino *versus* diritto penale del nemico” non ha un valore meramente descrittivo ma normativo: essa dà cittadinanza giuridica a “fenomeni di esclusione sociale radicale, di lotta e di guerra, senza preoccuparsi minimamente di definire i limiti di legittimità delle categorie introdotte”¹⁴⁴⁶. Il problema principale di tale teoria è che il “diritto penale del nemico, una volta teorizzato e accettato come dato di fatto, difficilmente può rimanere confinato entro un solo settore; difficilmente, cioè, delle misure che inizialmente vengono pensate per combattere i sospettati di terrorismo di radice islamico fondamentalista non verranno poi usate contro altre categorie di soggetti considerati ugualmente pericolosi”¹⁴⁴⁷.

Il dubbio che si pone è, dunque, se il “diritto penale del nemico” non abbia trovato, oramai da tempo, come “terra vergine” di applicazione anche il controverso contesto della “sicurezza urbana”. Secondo autorevole dottrina negli ultimi venticinque anni gli interventi legislativi di matrice penalistica hanno un ricorrente dato comune ossia “la tendenza all’uso strumentale, simbolico e pletorico del diritto penale”¹⁴⁴⁸. “Strumentale” perché il diritto penale è diventato mezzo di politiche criminali di tolleranza zero verso i “nemici” dell’ordine, della sicurezza, del decoro delle strade; “simbolico” in quanto la tecnica di formulazione delle fattispecie incriminatrici si traduce spesso in previsioni irragionevoli e pesantemente sanzionate; “pletorico” perché la proliferazione delle norme penali si affianca in modo frequente all’ambito di operatività dell’illecito amministrativo punitivo o a quello delle misure di prevenzione¹⁴⁴⁹. Difficile non cogliere in questa ricostruzione i tratti caratteristici degli interventi normativi esaminati nel presente lavoro. In effetti, dal 2017 vi è stato un importante salto di qualità delle politiche volte alla tutela

all’esclusione/eliminazione/neutralizzazione del nemico”, in Lucia Riscato, “Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?”, edizioni “Giappichelli”, Torino, 2019, p.5.

¹⁴⁴⁵ Giulia Fabini, “[Migranti e Polizia: tra diritto penale del nemico e regole del disordine](#)”, 2011, disponibile online sul sito del centro di ricerca “ADIR- L’altro diritto”, <http://www.adir.unifi.it>

¹⁴⁴⁶ Massimo Donini, “Il diritto penale di fronte al <<nemico>>”, in Cassazione Penale, rivista, fasc. n.2/2006, pag. 0735B, disponibile online sul sito del portale “De Jure”, <https://dejure.it>

¹⁴⁴⁷ Giulia Fabini, “[Migranti e Polizia: tra diritto penale del nemico e regole del disordine](#)”, 2011, disponibile online sul sito del centro di ricerca “ADIR- L’altro diritto”, <http://www.adir.unifi.it>

¹⁴⁴⁸ Lucia Riscato, “Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?”, edizioni “Giappichelli”, Torino, 2019, p.1.

¹⁴⁴⁹ Ibidem, pp.1-2.

della “sicurezza urbana”. Anzitutto quest’ultima ha subito un processo di giuridificazione (art.4 d.l. n.14/2017)¹⁴⁵⁰; in secondo luogo per la sua tutela sono stati introdotti strumenti mutuati dal contesto calcistico e dalle misure di prevenzione “tipiche”, appunto l’ordine di allontanamento ed il divieto di accesso¹⁴⁵¹. In terzo luogo, i successivi interventi normativi sempre in materia di “sicurezza urbana” (d.l. n.113/2018 e n.130/2020) si sono diretti, da un lato, nel senso di introdurre nuovi reati dotati di una offensività affievolita¹⁴⁵²; dall’altro, nel fatto di far presidiare la violazione dei suddetti divieti di accesso da specifiche fattispecie incriminatrici¹⁴⁵³. La “sicurezza urbana” concepita come bene giuridico “onnivoro”, non privo di venature estetiche (“il decoro”) e soggettivo-emozionali (“la vivibilità”)¹⁴⁵⁴, diventa, dunque, un bene da tutelare con un arsenale di strumenti che si caratterizzano per una commistione dell’apparato amministrativo punitivo con quello più squisitamente penalistico. Ciò sicuramente non basta per poter affermare che nell’ambito della sicurezza urbana si stia progressivamente realizzando un diritto penale, ma potremmo dire anche amministrativo, del “nemico”. Tuttavia, si tratta di tendenze che è bene tenere in considerazione, per arginarne le successive derive e per contrastare ogni normativa che si arroghi l’illegittimo diritto di trattare come “non persone” i suoi destinatari.

Più alla radice ci sembra che, tramite l’introduzione del Daspo urbano, il legislatore abbia violato quei limiti e vincoli che derivano dalla dimensione costituzionale della nostra democrazia. Infatti, come nota Ferrajoli, i limiti ed i vincoli imposti al potere legislativo

¹⁴⁵⁰ Si ricorda che l’art.4 del d.l. n.14/2017, come modificato dalla legge di conversione n.48/2017, definisce la “sicurezza urbana” come il bene pubblico che afferisce alla vivibilità ed al decoro delle città”, da perseguire attraverso: (i) interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale e recupero delle aree o dei siti degradati; (ii) l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale; (iii) la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio; (iv) la promozione della cultura del rispetto della legalità; (v) l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. Per un’analisi di tale disposizione si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 2.3.1. del Capitolo 2 del presente lavoro.

¹⁴⁵¹ Articoli 9, 10, 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017, come modificati dalla legge di conversione n.48/2017 e dai successivi interventi normativi: d.l. n.113/2018 e d.l. n.130/2020.

¹⁴⁵² Ci riferiamo, in particolar modo, al nuovo art.699 bis c.p., rubricato “Esercizio molesto dell’acattonaggio”, introdotto dall’art.21 quater del d.l. n.113/2018, convertito con la legge n.132/2018. Per un esame di tale disposizione si rimanda a quanto evidenziato nel paragrafo 2.4. del Capitolo 2 del presente lavoro.

¹⁴⁵³ Ci riferiamo: (i) all’art.10 commi 2 e 3 del d.l. n.14/2017 come modificato dal d.l. n.113/2018; (ii) all’art.13, comma 6, del d.l. n.14/2017 come modificato dal d.l. n.130/2020; (iii) all’art.13 bis, comma 6, del d.l. n.14/2017 sia nella sua formulazione originaria sia come modificato dal d.l. n.130/2020. Per una accurata analisi diacronica di tali disposizioni si rimanda a quanto evidenziato nei paragrafi 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3 del Capitolo 3 del presente lavoro.

¹⁴⁵⁴ Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Biscotti, [“La sicurezza urbana ed i suoi custodi”](#), in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, n.4/2017, p.226, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>.

dai diritti costituzionali vanno ad identificare la c.d. “sfera dell’indecidibile”, nella sua duplice veste del “*non decidibile*” e del “*non decidibile che non*”: dove la prima si riferisce alle garanzie liberali che comportano dei doveri pubblici negativi o “di non fare” e che, dunque, attengono ai divieti inerenti il diritto punitivo (dal diritto penale ordinario al diritto amministrativo di polizia); la seconda sfera è delineata dai diritti sociali, che impongono le dovute decisioni dirette a soddisfarli e, dunque, attengo a obblighi o “doveri pubblici di fare”¹⁴⁵⁵. Il legislatore, introducendo la disciplina del Daspo urbano, sembra essere riuscito nella poderosa impresa di violare entrambi gli aspetti della “sfera dell’indecidibile”: (i) da un lato, è venuto meno al suo “obbligo di non fare”, utilizzando il diritto punitivo contro, nella maggior parte dei casi, delle condotte prive di offensività, attuate da soggetti che si trovano in condizioni di marginalità; (ii) dall’altro ha disatteso il “dovere pubblico di fare” non predisponendo per tali soggettività delle politiche di *welfare* adeguate. Il risultato è quella della creazione, da un lato, di “antinomie” cioè norme vigenti ma che dovrebbero considerarsi invalide; dall’altro di “lacune”, cioè di mancanze di norme che tutelino quei diritti sociali¹⁴⁵⁶.

Se il legislatore si pone al di fuori di tali limiti e vincoli, il diritto non sarà altro che la legge dei vincitori sui vinti. Non sfugge, infatti, come ogni norma sia il frutto di rapporti di forza, di attriti e conflitti sociali. Tuttavia, la nostra democrazia sostanziale dovrebbe essere dotata di quegli anticorpi costituzionali che consentono di riequilibrare tali assetti. Ferrajoli intravede nel garantismo l’elemento strutturale della democrazia sostanziale, essendo tecnica di limitazione e di disciplina dei pubblici poteri diretta a determinare ciò che essi non devono e ciò che essi devono decidere: “le garanzie, sia liberali che sociali, esprimono, infatti, i diritti fondamentali dei cittadini contro i poteri dello stato, gli interessi dei deboli rispetto ai forti, la tutela delle minoranze emarginate o dissenzienti rispetto alle maggioranze integrate, le ragioni del basso rispetto alle ragioni dell’alto”¹⁴⁵⁷.

La recente storia giuridica del Daspo urbano, come accaduto purtroppo per molti altri istituti introdotti nel nostro ordinamento, ci racconta di un legislatore che ha perso la bussola del garantismo, che ha fatto prevalere le ragioni dei “forti” su quelle dei “deboli”.

¹⁴⁵⁵ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, pp.901-902. Il riferimento alla c.d. “sfera dell’indecidibile” viene effettuato da Ferrajoli anche in un’altra sua opera: “Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana”, Bari-Roma, Laterza, 2011, p.3.

¹⁴⁵⁶ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.904.

¹⁴⁵⁷ Ibidem, p.905.

Il rischio che si corre, qualora non si ponga un argine a tali pericolose derive punitive, è che queste ultime potranno trovare nuove “terre vergini” di espansione. D’altronde è ciò che è avvenuto proprio in tema di divieto di accesso: misura inizialmente relegata in ambito calcistico per prevenire forme di “pericolosità” che si asserivano essere del tutto peculiari, e poi estesa nel contesto urbano, come strumento di controllo della mobilità di soggetti considerati “indesiderati” in quanto “indecorosi”. Un Daspo urbano che sembra destinato a seguire la stessa parabola del divieto di accesso alle manifestazioni sportive¹⁴⁵⁸, ossia il divenire facile strumento su cui intervenire ogniqualvolta si vogliono dare risposte “simboliche” alla percezione di insicurezza dei cittadini. Ciò è dimostrato dal fatto che, in soli quattro anni dalla sua introduzione, siano già stati emanati ben tre decreti-legge¹⁴⁵⁹, che ne hanno irrigidito ulteriormente la disciplina, senza che si sia effettuata una minima verifica sull’efficacia di questi nuovi istituti e sulle conseguenze che essi hanno sulla vita dei destinatari. Altrimenti, ci si sarebbe resi conto di come il Daspo urbano sia uno strumento inutilmente vessatorio che si rivolge a condotte che manifestano, nella maggior parte dei casi, un mero disagio sociale e che non possono, dunque, essere affrontate con strumenti punitivi, richiedendo -al contrario- necessarie politiche sociali. Si potrà continuare all’infinito, “in nome del decoro” a sanzionare con un ordine di allontanamento un senzatetto ma quest’ultimo continuerà a ripararsi presso una stazione, non avendo altre alternative. Da qui, la constatazione che le politiche securitarie e repressive verso tali categorie portino solo ad ulteriori processi di marginalizzazione, che acuiscono le tensioni sociali.

Sottoporre mendicanti, prostitute, venditori ambulanti, parcheggiatori abusivi a delle misure che comportano la loro espulsione, più o meno temporanea, dai centri storici delle nostre città e renderli destinatari di una ulteriore spirale di criminalizzazione secondaria, ha il sapore di una operazione brutale che non dovrebbe essere consentita in uno Stato di Diritto.

Si ripropone, dunque, una antica questione ossia il “che fare” dinanzi ad una legge ingiusta. Anzitutto, la legge ingiusta-invalida dovrebbe essere, nel più breve tempo

¹⁴⁵⁸ Per un’attenta disamina delle modifiche intervenute in tema di Daspo sportivo, si rimanda a quanto analizzato nel 1° capitolo del presente lavoro.

¹⁴⁵⁹ L’ordine di allontanamento ed il divieto di accesso alle aree urbane sono stati introdotti dal d.l. n.14/2017 (c.d. decreto Minniti-Orlando) e, successivamente, tale disciplina è stata modificata dal d.l. n.113/2018 (c.d. decreto sicurezza di Salvini); dal d.l. n.53/2019 (c.d. decreto sicurezza bis di Salvini) e, infine, dal d.l. n.130/2020 (c.d. decreto Lamorgese). Per una ricostruzione storico-politica di tali interventi si rimanda a quanto analizzato nel 2° capitolo della presente tesi; per una ricostruzione tecnico-giuridica su tali modifiche si rimanda, invece, al 3° capitolo.

possibile, espunta dal nostro ordinamento. Inoltre, davanti alle leggi ingiuste, autorevole dottrina insegna che non solo è giusto ma è anche giuridicamente legittimo ribellarsi, in particolare “allorquando i pubblici poteri violano i diritti fondamentali e i mezzi e le garanzie legali si rivelano inefficaci a sanzionarne l’invalidità. Allora il «diritto» torna ad essere «fatto», rapporto di forza, e prende avvio la ri-fondazione di un nuovo diritto. Ma anche quando non arriva alla rottura dall’esterno del diritto vigente, ogni lotta in difesa dei diritti violati o insoddisfatti è una lotta di resistenza”¹⁴⁶⁰.

Ciò che ci auguriamo, dunque, è che davanti ad ogni violazione della “sfera dell’indecidibile” da parte dei nostri legislatori, possa fare da contraltare una sana e costruttiva lotta per quei diritti calpestati o negati, con la consapevolezza che solo attraverso “il loro costante esercizio e la loro tenacia difesa contro ogni possibile ostacolo, minaccia e violazione, può esserne garantito l’effettivo possesso e la conseguente valorizzazione della persona. Un diritto non esercitato o non difeso è, infatti, destinato a deperire e alla fine a soccombere. [...]. L’effettività dei diritti della persona non è mai garantita una volta per sempre quale graziosa concessione giuridica ma è, volta a volta, l’effetto di quotidiane e talora costose conquiste”¹⁴⁶¹.

Ogni lotta per i diritti, in questo particolare periodo storico, non può non fare i conti con le conseguenze del populismo penale e dell’amministrativizzazione del diritto penale e con la pericolosa tendenza a trattare delle problematiche sociali come questioni di ordine pubblico, sicurezza urbana o “decoro”. Da qui, la necessità di dover riportare al centro del dibattito pubblico e politico l’impellente esigenza di un “un diritto penale minimo” e di uno “Stato sociale massimo”: “stato (e diritto) minimo nella sfera penale, grazie alla minimizzazione delle restrizioni delle libertà dei cittadini e alla correlativa estensione dei divieti imposti alle sue attività repressive; stato (e diritto) massimo nella sfera sociale, grazie alla massimizzazione delle aspettative materiali dei cittadini e alla correlativa espansione degli obblighi pubblici di soddisfarle”¹⁴⁶².

“Diretto penale minimo” e “Stato sociale massimo”, ci sembrano prospettive ambiziose verso cui orientare il nostro agire, nella perenne ricerca delle “antinomie” da risolvere e delle “lacune” da colmare. Tuttavia, nel mezzo di queste tensioni tra il dover essere e

¹⁴⁶⁰ Luigi Ferrajoli, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000, p.990.

¹⁴⁶¹ Ibidem, p.989.

¹⁴⁶² Ibidem, p.907.

l'essere del diritto, non dobbiamo dimenticarci che scorre la “nuda vita” di chi subisce, ogni giorno, le conseguenze di un “diritto penale massimo” e di uno “Stato sociale minimo”. È la storia degli oppressi, dei vinti, dei diseredati, di coloro che sono privati tanto dei loro diritti di libertà quanto dei loro diritti sociali. È la storia di un diritto illegittimo che legittima la sottrazione di tali diritti. Lo sforzo, dunque, deve essere quello di continuare nell'opera di costante critica della normativa vigente, non solo dall'alto delle disquisizioni dottrinali e giurisprudenziali ma tentando sempre di agire e di agitare le contraddizioni che provengono dal basso, dal ventre sofferente dei conflitti e delle tensioni sociali irrisolte. Solo in tal modo avremo, forse, la possibilità di realizzare una società che recuperi il baricentro dei suoi principi fondamentali, una società in cui la dignità della persona valga più del “decoro”¹⁴⁶³ della città, in cui davanti alla costruzione perversa¹⁴⁶⁴ del “diritto alla sicurezza” si contrapponga e si realizzi “la sicurezza dei diritti”.

¹⁴⁶³ “La sicurezza può avere quale fondamento concettuale e filosofico la dignità umana o il decoro. La dignità umana rinvia a categorie universali. Il decoro a chiusure identitarie. Nel Preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 la dignità umana è accostata ai diritti umani, all'uguaglianza, alla libertà, alla giustizia, alla pace. Non al decoro. Né il decoro avrebbe potuto mai essere accostato a tali principi. Il decoro è categoria soggettiva e dividente. La dignità è categoria oggettiva e includente”, in Patrizio Gonnella, “[Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus dignità](#)”, “Costituzionalismo”, rivista, fasc. n.1/2017, p.59, disponibile online sul sito della rivista, www.costituzionalismo.it

¹⁴⁶⁴ “In un illuminante saggio del 2001, Alessandro Baratta affermava che l'enucleazione di un «diritto fondamentale alla sicurezza» non può essere altro che il «risultato di una costruzione costituzionale falsa o perversa». Se tale preteso diritto si traduce nella «legittima domanda di sicurezza di tutti i diritti da parte di tutti i soggetti», la costruzione è «superflua» e comunque la terminologia è fuorviante. Siamo, infatti, nel campo della «sicurezza dei diritti» o del «diritto ai diritti», identificabile anche come «diritto umano ai diritti civili», non già in quello proprio del «diritto alla sicurezza». Se, invece, parlando di diritto alla sicurezza si intende selezionare «alcuni diritti di gruppi privilegiati e una priorità di azione per l'apparato amministrativo e giudiziale a loro vantaggio», la costruzione è «ideologica», funzionale ad una limitazione della sicurezza dei diritti attraverso l'artificio del «diritto alla sicurezza», in Marco Ruotolo, “[Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti](#)”, in “Democrazia e Sicurezza”, rivista, fasc.2/2013, disponibile online sul sito della rivista, <http://www.democraziaesicurezza.it>. L'Autore si riferisce al seguente saggio: Alessandro Baratta, “Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti”, in “La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme”, a cura di M. Palma e S. Anastasia, editore Franco Angeli, Milano, 2001.

BIBLIOGRAFIA

ActionAid, “La sicurezza dell’esclusione-Centri d’Italia 2019”, ottobre 2019.

Aimi Alberto, “Il decreto sicurezza 2018: i profili penalistici”, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, fasc.1 del primo marzo 2019, disponibile online sul sito del portale “De Jure”.

Algotino Alessandra, “Il decreto sicurezza-immigrazione: estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza”, nella rivista “Costituzionalismo”, Fasc.2/2018.

Algotino Alessandra, “Sicurezza urbana, decoro delle smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla direttiva Salvini sulle zone rosse ed alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa”, 2019, nella rivista “Costituzionalismo”, Fac.1/2019.

Amato Giuseppe, “Daspo urbano implementato e più divieti di accesso”, 12 gennaio 2019, sulla rivista “Guida al Diritto”, settimanale di documentazione giuridica del “Sole 24 h”, Fasc. n.4/2019.

Ambos Kai, “Diritto penale del nemico: un dibattito internazionale”, a cura di Donini Massimo e Papa Michele, edizioni “Giuffrè”, 2007.

Amendola Adalgiso, intervento nel convegno “Dal daspo negli stadi al daspo urbano”, Bologna, 23 febbraio 2018. L’audio del convegno è disponibile sul sito del portale “Una decorosa repressione”

Amnesty International Italia “Durante e dopo il Summit G8, Genova, luglio 2001”, gennaio-giugno 2002.

Anci e Cittalia, “Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana”, marzo 2009, consultabile sul sito di “Cittalia”.

Anci e Cittalia, “Oltre le ordinanze, i sindaci e la sicurezza urbana”, settembre 2009, consultabile sul sito di “Cittalia”

Antonelli Vincenzo, “La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana”, in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, gennaio-marzo 2017, n.1

ASGI, “Alcune luci ed ombre nel d.l. 130/2020 in materia di immigrazione ed asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti”, 4 novembre 2020, sul sito dell’associazione “ASGI”.

Associazione Carta di Roma, “Notizie di chiusura-Sesto rapporto Carta di Roma”, 2018.

Baratta Alessandro, “Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti”, in “La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme”, a cura di M. Palma e S. Anastasia, editore Franco Angeli, Milano, 2001.

Battistelli Fabrizio, Fay Lucianetti Livia, “La sicurezza urbana tra politics e policy”, 7 settembre 2009, p.5, sul sito online della Fondazione Astrid.

Bauman Zygmunt, “Wasteful Planet”, raccolta di scritti inediti del sociologo, tradotti e pubblicati dalla rivista online di critica filosofica, “Kainos”, fasc. n.4-5/2004.

Bevilacqua Federico, “Le nuove misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, nel panorama delle misure di prevenzione atipiche di competenza del questore”, 20 gennaio 2021, disponibile sul sito della rivista online “Sistema Penale”.

Bonomi Andrea e Pavich Giuseppe, “Daspo e problemi di costituzionalità”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, 25 maggio 2015.

Bruni Carmelo, Devastato Giovanni, Nocifora Enzo, Peris Cancio Lluís Francesc, Pugliese Enrico, Ricotta Giuseppe, Sammarco Giovanna, Spinelli Elena, “Servizio sociale e crisi del welfare”, Maggioli Editore, aprile 2013 (I edizione).

Burgio Alberto, “Una patologia della modernità”, in “Libro bianco sul razzismo in Italia”, 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, Lunaria.

Calvino Italo, “Le città invisibili”, Mondadori editore, Milano, 1993.

Cangini Federico, “I profili penali della street art”, in “Il Foro Malatestiano”, Rivista, Fasc. n.2/2017.

Cappelletti Mauro, “Giustizia e società”, edizioni di Comunità, 1977.

Cappello Gabriele, “Divieto di accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un’ipotesi critica”, in “Foro Amministrativo-T.A.R.”, rivista, fasc.9/2009.

Carmassi Caterina, “Esigenze di sicurezza e garanzie di libertà nella disciplina del daspo urbano”, 18 novembre 2019, sul sito della rivista “Diritto e Diritti”.

CILD, “CIE: cosa ci dicono gli ultimi 20 anni?”, 2017, disponibile sul sito dell’associazione.

Cisterna Alberto, “Quella tentazione dei decreti omnibus che non risolve le emergenze criminali”, 7 novembre 2020, in “Guida al Diritto”, settimanale di documentazione giuridica del “Sole 24 ore”, fasc. n.44/2020.

Commissione globale per le politiche sulle droghe, “Guerra alla Droga”, rapporto del giugno 2011, disponibile sul sito di “International Drug Policy Consortium (IDPC)”.

Corrado Anna, “Il principio di trasparenza ed i suoi strumenti di attuazione”, contributo all’interno del testo “Principi e regole dell’azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020.

Corso Guido, “Il principio di legalità”, contributo all’interno del testo “Principi e regole dell’azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020.

Cresci Giacomo, “Le ordinanze prefettizie limitative delle libertà di movimento nelle zone rosse”, 10 giugno 2019, disponibile sul sito della rivista “Questione Giustizia”.

Curi Francesca, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga" in "Cassazione Penale" (Rivista), fasc.5, 2007.

Dal Lago Alessandro e De Biasi Barbara, “Un certo sguardo: introduzione all’etnografia sociale”, Laterza, quarta edizione, Bari, febbraio 2002.

Dal Lago Alessandro, “Descrizione di una battaglia. I rituali del calcio”, seconda edizione “Il Mulino”, Bologna, 26 ottobre 2001.

Davis Mike, “La città di quarzo. Indagine sul futuro di Los Angeles”, edizione “Manifestolibri”, Roma, 1993.

De Chiara Carlo, “Il diritto di asilo ed il d.l. 130/2020: progressi ed occasioni mancate”, 9 dicembre 2020, sul sito online della rivista “Questione Giustizia”.

De Giorgi Alessandro, “Zero Tolleranza, strategie e pratiche della società di controllo”,

edizioni “DeriveApprodi”, Roma, febbraio 2000.

De Maria Bruno, “La Corte sul decreto sicurezza, tra nuove configurazioni della ridondanza e limitazioni ai Daspo urbani”, nella rivista “Giurisprudenza Costituzionale”, fasc.4/2019.

Della Porta Donatella e Reiter Herbert, “Polizia e Protesta: l'ordine pubblico dalla Liberazione ai no global”, società editrice “Il Mulino”, Bologna, 2004.

Demos & Pi, “La percezione degli immigrati”, novembre 2017.

Demos & Pi, “X Rapporto sulla sicurezza in Italia e in Europa”, febbraio 2017.

Demos-LaPolis “VI Rapporto su immigrazione e cittadinanza in Europa”, 6 ottobre 2008.

Demos-LaPolis, “La sicurezza in Italia: significati, immagini e realtà”, maggio 2010.

Demos-LaPolis, “La sicurezza in Italia: significati, immagini e realtà”, novembre 2008.

Dolso Gian Paolo, “Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”, in “Archivio Penale”, rivista, fasc. n.3/2017.

Donini Massimo, “Il diritto penale di fronte al <<nemico>>”, in Cassazione Penale, rivista, fasc. n.2/2006.

Donini Massimo, “Perché il garantismo non rende liberali la pena e il diritto penale ma solo legittimi. Riflessioni a margine del Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo dell'Unione delle Camere Penali Italiane”, 24 maggio 2019, p.2, disponibile sul sito online della rivista, “disCrimen”.

Fabini Giulia, “Migranti e Polizia: tra diritto penale del nemico e regole del disordine”, 2011.

Ferrajoli Luigi, “Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale”, Bari, Laterza, seconda edizione 2000.

Ferrajoli Luigi, “Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana”, Bari-Roma, Laterza, 2011.

Fleiner Fritz, “Institutionen des Deutschen. Verwaltungsrechts”, Tübingen, 1912.

Follieri Enrico, “Il Daspo urbano”, in “Giustamm-Rivista di diritto pubblico”, Fascicolo n.3/2017.

Forte Corinna, “Il decreto Minniti: sicurezza integrata e Daspo urbano”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.5/2017.

Forum Italiano Sicurezza Urbana, "Documento dell'Assemblea Nazionale delle città, province e regioni aderenti al Forum italiano per la Sicurezza Urbana", Reggio Calabria, 19 ottobre 1998.

Galetta Diana-Urania, “I principi di proporzionalità e ragionevolezza”, contributo all'interno del testo “Principi e regole dell'azione amministrativa”, a cura di Maria Alessandra Sandulli, editore “Giuffrè”, Milano, terza edizione 2020.

Gallo Carlo Emanuele, “Manuale di giustizia amministrativa”, editore Giappichelli, edizione VIII, 2016.

Galluccio Alessandro, “La Corte EDU esclude la natura penale del Daspo e, conseguentemente la violazione del principio <<ne bis in idem>> in caso di misura disposta per fatti oggetto di una condanna penale”, 13 novembre 2018, disponibile sul sito di “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio 2010-2019”.

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, “Relazione al Parlamento 2020”, 26 giugno 2020.

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, “Parere sul d.l. 130/2020”, 5 novembre 2020, p.8, sul sito istituzionale del Garante.

Garraffa Paolo, “Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?”, 9 dicembre 2015, disponibile sul sito della rivista giuridica “Il Diritto Amministrativo”.

Garraffa Paolo, “La nuova normativa contro la violenza negli stadi: qualche piccolo passo avanti, ed un grosso passo indietro”, in Diritto Penale Contemporaneo (DPC), 5 maggio 2015.

Garraffa Paolo, “Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stradi”, in “Rivista di Diritto ed Economia dello Sport”, Vol. VI, Fasc. 3, 2010.

Gatta Gian Luigi, “Riforme della corruzione e della prescrizione del reato: il punto sulla situazione, in attesa dell'imminente approvazione definitiva”, 17 dicembre 2018, sul sito della rivista “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio”.

Giudici Lorenzo, “La giusta distanza: la notte dell'11 novembre 2007”, in “Stadio-Italia: i conflitti del calcio moderno”, edito da Casa Usher, aprile 2010.

Goldstaub Adriana, “L'antisemitismo in Italia. Una lettura della documentazione raccolta dalla Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea tra il 1986 ed il 1990”, in “Rassegna Mensile di Israel”, Vol. LVI –terza serie-1990.

Gonnella Patrizio, “Dati (e non pregiudizi) sulla cosiddetta questione criminale romena”, 16 settembre 2016, sul sito online di “Open Migration”.

Gonnella Patrizio, “Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità”, 31 maggio 2017, in “Costituzionalismo”, rivista, Fascicolo n.1/2017 “Le riforme in una democrazia costituzionale”.

Grimaldi Ilaria, “Il principio di proporzionalità della pena nel disegno di legge della Corte costituzionale”, in “Giurisprudenza penale”, rivista online, fasc. 5/2020.

Hornby Nick, “Febbre a 90”, Ugo Guanda Editore S.p.A., Parma, decima edizione Le Fenici Tascabili, marzo 2008.

Ignazi Piero, “I partiti in Italia dal 1945 al 2018”, editore “Il Mulino”, 31 ottobre 2018.

Istat, “Delitti, imputati e vittime dei reati”, 2017, disponibile sul sito dell'istituto.

Istat, “Le persone senza dimora”, 2014, disponibile sul sito dell'istituto.

Istituto Cattaneo, “Elezioni politiche 2018”, 6 marzo 2018, disponibile sul sito dell'istituto.

Kelling George L. e Quinn Wilson James, “Broken Windows”, marzo 1982, consultabile sul sito online del giornale “The Atlantic”.

Lacchè Luigi, “La paura delle classi <<pericolose>>. Ritorno al futuro?” in “Quaderno di storia penale e della giustizia”, 2019, n.1.

Lo Monte Elio, “Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi:

un calcio ai teppisti e due ai principi di diritto”, in <<Cassazione Penale>> (Rivista), fasc. IV, 2005.

Maneri Marcello, “I Media creano il panico”, in “Libro bianco sul razzismo in Italia”, 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, Lunaria.

Manes Vittorio, “Principi costituzionale in materia penale”, luglio 2012, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale.

Manes Vittorio, “Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità”, in Libro dell’anno del diritto, Roma, Treccani, 2012.

Manna Adelmo, “La natura giuridica delle misure di prevenzione tra diritto amministrativo e diritto penale”, in “Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale”, fasc.2 del 1° giugno 2020.

Marchi Valerio “Ultrà, le sottoculture giovanili negli stadi d’Europa”, prima edizione in “Hellnation”, giugno 2015, Roma.

Marchi Valerio, “Il derby del bambino morto. Violenza ed ordine pubblico nel calcio”, Edizioni Alegre, Roma, 2014.

Margara Alessandro, “Della sicurezza”, nella rivista “Dignitas: percorsi di carcere e di giustizia”, giugno 2003.

Marinelli Maurizio e Pili Francesco, "Report Stadio 99", in Centro nazionale di studi e ricerche sulla polizia, 1999.

Masera Luca, “La Crimmigration nel decreto Salvini”, 24 luglio 2019, sul sito online del portale “La Legislazione Penale”.

Maugeri Anna Maria, “Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l’Italia per la mancanza di qualità della legge, ma una rondine non fa primavera”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.3/2017.

Ministero dell’Interno “Rapporto sulla criminalità in Italia” 2006, disponibile sul sito del Ministero.

Montagna Alfredo, “Daspo ed effetti della violazione del termine a difesa in sede di convalida del provvedimento del questore”, in Cassazione Penale, rivista, fasc.3/2010.

Naletto Grazia, “L’omicidio Reggiani”, in “Libro bianco sul razzismo in Italia”, 21 aprile 2009, a cura di Grazia Naletto, Lunaria.

Natale Andrea, “A proposito del decreto sicurezza-bis”, 20 giugno 2019, sul sito online della rivista “Questione Giustizia”.

Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, "Rapporto 2014".

Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, "Report finale dei campionati di calcio professionistici, stagione 2018/2019", 17 settembre 2019.

Padula Carlo, “Le decisioni della Corte costituzionale nel 2019 sul decreto sicurezza”, 29 agosto 2019, sul sito del portale “Forum di Quaderni Costituzionali”.

Paolozzi Federica, “Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica”, in “Istituzioni del Federalismo”, rivista, fasc. n.4/2011.

Pavarini Massimo, "Il governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di Fattibilità. Rapporto di sintesi", dicembre 2005, Bologna.

Pavarini Massimo, “Governare attraverso il dispositivo disciplinare dell’insicurezza e nuovi criteri di selettività del processo di criminalizzazione”, in Rivista “Antigone”, anno IV, n. 2-3 2009.

Pelissero Marco, “La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?”, in “Diritto penale e processuale”, Rivista, Fasc. n.7/2017.

Pelissero Marco, “La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale. Misure di prevenzione”, in “Diritto penale contemporaneo”, rivista trimestrale, fasc. n.3/2020.

Pelissero Marco, “Le misure di prevenzione”, in “disCrimen”, rivista di diritto penale, fasc.1/2020.

Pelissero Marco, “Pericolosità sociale e doppio binario”, Giappichelli editore, Torino, 2008.

Pepino Livio, “I porti si aprono ma le piazze restano chiuse”, 12 ottobre 2020, sul sito del portale “Volere la Luna”.

Pepino Livio, “Il decreto sicurezza bis ed il razzismo di Stato”, 6 agosto 2019, disponibile

sul sito online del portare “Volere la luna”.

Pepino Livio, “Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri”, 12 dicembre 2018, sul sito della rivista “Questione Giustizia”.

Perellò Victoria Patricia intervista Massimo Pavarini, “Massimo Pavarini e le città sicure”, giugno 2013, in "Cultura Giuridica e Diritto Vivente", rivista online del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo.

Pertici Andrea, “Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte”, 11 luglio 2018, “Osservatorio Costituzionale”, rivista, Fasc.2/2018.

Petrini Marco, “Profili processuali delle misure ablativa fra codice antimafia e giusto processo”, in “Archivio Penale”, rivista, fasc. n.2/2016.

Pighi Giorgio, “La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo”, in “La legislazione penale”, rivista, 13 aprile 2018.

Pitch Tamar, “Contro il decoro. L’uso politico della pubblica decenza”, edizioni Laterza, gennaio 2013

Pitch Tamar, “Il decreto Minniti ed il diritto alla sicurezza, anzi a sentirsi sicuri”, 8 maggio 2017, sul sito online della rivista “Questione Giustizia”.

Pitch Tamar, “Una guerra contro le donne”, 18 settembre 2017, disponibile sul sito “La rivista – il Mulino”.

Quattrocchi Alessandro, “Lo statuto della pericolosità qualificata sotto la lente delle Sezioni Unite”, in “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc.1/2018.

Risicato Lucia, “Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?”, edizioni “Giappichelli”, Torino, 2019.

Risicato Lucia, “Il confine ed il confino: uno sguardo d’insieme alle disposizioni penali del decreto sicurezza”, 31 gennaio 2019, nella rivista “Diritto penale e processo”, n.1/2019.

Ruga Riva Carlo, “Il d.l. in materia di sicurezza della città: verso una repressione urbi et orbi?” in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, Fascicolo 3/2017.

Ruga Riva Carlo, “Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale Google Maps”, 13 giugno 2019, sul sito della rivista “Questione Giustizia”.

Ruga Riva Carlo, Cornelli Roberto, Squazzoni Alessandro, Rondini Paolo e Biscotti Barbara, “La sicurezza urbana ed i suoi custodi”, in “Diritto Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. n.4/2017.

Ruotolo Marco, “Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti”, in “Democrazia e Sicurezza”, rivista, fasc.2/2013.

Ruotolo Marco, “La sicurezza nel gioco del bilanciamento”, in G. Cocco (a cura di), “I diversi volti della sicurezza”, editore Giuffrè, Milano, 2012.

Santoro Emilio, “Parere sull’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del decreto Salvini”, 2019 sul sito del centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, “L’Altro Diritto”.

Savio Guido, “La legge n.46/2017, prime riflessioni interpretative”, giugno 2017, sul sito dell'associazione "ASGI".

Selmini Rossella, “Le recente -e le mancate- modifiche ai decreti sicurezza in materia di sicurezza urbana: la continuità di un modello punitivo”, 12 novembre 2020, sul sito online della rivista “Studi sulla Questione Criminale”.

Strazza Giordana, “L’obbligo di comunicazione di avvio del procedimento in caso di D.A.SPO.”, in “Diritto Sportivo”, rivista, fasc.1/2015.

Strazza Michele, “Diritto penale e libertà fondamentali. Il pensiero garantista di Luigi Ferrajoli”, 2 dicembre 2015, sul sito del portale “Pensiero Filosofico”.

Taliano Maurizio, “L’ordine di allontanamento, il divieto di accesso e la flagranza differita nel decreto sicurezza delle città”, nella rivista “Sicurezza e Giustizia”, fascicolo n. II/MMXVII.

Telesca Mariangela, “La riesumazione dell’acattonaggio. Ovvero il continuum tra legislazione fascista e pacchetti sicurezza”, nella rivista “Costituzionalismo”, fasc.1/2019.

Tropea Giuseppe, “La polizia amministrativa e la sicurezza pubblica nel quadro del riparto di competenze Stato-Regioni-Autonomie Locali – Report annuale 2011”, giugno 2011, p.9, Fascicolo n.1.

Unione Camere Penali, “Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo”, disponibile sul sito dell’associazione.

Viganò Francesco, “La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alle disciplina italiana delle misure di prevenzione”, “Penale Contemporaneo”, rivista, fasc. 3/2017.

Von Jhering Rudolf, “Nel cielo dei concetti giuridici. Grottesco”, in “Serio e faceto della Giurisprudenza”, 1891, in “I classi del diritto”, Volume III, a cura di F. Calasso, Sansoni editore, Firenze, 1954.

Wacquant Loic, “La paranoia securitaria. Guerra di classe non dichiarata. La genesi di un modello repressivo” in “Le Monde Diplomatique”, maggio 2002.

Wacquant Loic, “Punire i poveri: il nuovo governo dell’insicurezza sociale”, edizioni “Derive Approdi”, Manocalzati (AV), ottobre 2006.

Ziosi Martino, “Violenze allo stadio: il caso di Filippo Raciti”, in <<Rivista di criminologia, Vittimologia e Sicurezza>>, Vol. II- n.3-settembre-dicembre 2008.

Zirulia Stefano, “Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici”, 18 giugno 2019, sul sito del portale “Diritto Penale Contemporaneo-Archivio”.

Zorzella Nazzarena e Consoli Daniela, “L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo”, 8 gennaio 2019, sul sito della rivista “Questione Giustizia”.

SITOGRAFIA

<https://anci.lombardia.it>

<https://archivio.unita.news>

<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>

<https://bandabandita.wordpress.com>

<https://cild.eu>

<https://dejure.it>

<https://discrimen.it>

<https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>

<https://espresso.repubblica.it>

<https://gazzettadimodena.gelocal.it>

<https://hudoc.echr.coe.int>

<https://idpc.net>

<https://ilmanifesto.it>

<https://iltirreno.gelocal.it>

<https://ioaccolgo.it>

<https://iris.unive.it>

<https://mattinopadova.gelocal.it>

<https://nelpaese.it>

<https://openmigration.org>

<https://roma.fanpage.it>

<https://studiquestionecriminale.wordpress.com>

<https://tg24.sky.it>

<https://unadecorosarepressione.noblogs.org>

<https://volerelaluna.it>

<https://web.unipv.it>

www.academia.edu

www.actionaid.it

www.adir.unifi.it

www.affaritaliani.it

www.agi.it

www.agid.gov.it

www.anci.it

www.ancupm.it

www.anfp.it

www.ansa.it

www.ansf.gov.it

www.anticorruzione.it

www.antigone.it

www.archiviopenale.it

www.asgi.it

www.associazionemagistrati.it

www.astrid-online.it

www.avvenire.it

www.avvocatodistrada.it

www.camera.it

www.camerepenali.it

www.cartadiroma.org

www.cattaneo.org

www.cestim.it

www.cittalia.it

www.cnca.it

www.comune.bari.it

www.comune.caserta.it

www.comune.genova.it

www.comune.milano.it

www.comune.modena.it

www.comune.monza.it

www.comune.roma.it

www.comune.verona.it

www.comune.vicenza.it

www.corriere.it

www.corrieredellospport.it

www.cortecostituzionale.it

www.costituzionalismo.it

www.cronachediordinariorazzismo.org

www.democraziaesicurezza.it

www.demos.it

www.diritto.it

www.echr.coe.int

www.enac.gov.it

www.esquire.com

www.fanpage.it

www.finanzaefisco.it

www.fisu.it

www.forumcostituzionale.it

www.garantenazionaleprivatiliberta.it

www.gazzetta.it

www.gazzettaufficiale.it

www.genovacheosa.org

www.giurcost.org

www.giurcost.org/

www.giurisprudenzapenale.com

www.giuristidemocratici.it

www.giustamm.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.giustizia.it

www.governo.it

www.guidaaldirittodigital.ilsole24ore.com

www.huffingtonpost.it

www.ildirittoamministrativo.it

www.ilfattoquotidiano.it

www.ilfoglio.it

www.ilforomalatestiano.it

www.ilgiornale.it

www.ilmessaggero.it

www.ilpost.it

www.ilsecoloxix.it

www.ilsole24ore.com

www.iltempo.it

www.internazionale.it

www.interno.gov.it

www.istat.it

www.ius-publicum.com

www.kainos.it

www.la7.it

www.lalegislazionepenale.eu

www.lastampa.it

www.lavoro.gov.it

www.linkiesta.it

www.lunaria.org

www.offtopiclab.org

www.openpolis.it

www.osservatorioaic.it

www.osservatoriosport.interno.gov.it

www.partitodemocratico.it

www.peacelink.it

www.pensierofilosofico.it

www.poliziadistato.it

www.poliziaemocrazia.it

www.prefettura.it

www.prefettura.it

www.questionegiustizia.it

www.quirinale.it

www.quotidiano.net

www.quotidianogiuridico.it

www.quotidianogiuridico.it

www.radioradicale.it

www.rdes.it

www.regione.emilia-romagna.it

www.repubblica.it

www.ristretti.it

www.riviera24.it

www.rivistadirittosportivo.it

www.rivistailmulino.it

www.romatoday.it

www.salute.gov.it

www.sap-nazionale.org

www.senato.it

www.sicurezzaegiustizia.com

www.silpcgil.it

www.sinistraitaliana.si

www.sistemapenale.it

www.societacivilebologna.it

www.theatlantic.com

www.theguardian.com

www.treccani.it

www.valigiablu.it

www.veritagiustizia.it

www.vice.com

SENTENZE CITATE

CORTE EDU

Corte EDU, “Engel and others v. the Netherlands”, 8 giugno 1976.

Corte EDU, “Raimondo c. Italia”, 22 febbraio 1994.

Corte EDU, “Bongiorno e altri c. Italia” (Ricorso n. 4514/97) 5 gennaio 2010.

Corte EDU, Grande Camera, causa “De Tommaso c. Italia” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017.

Corte EDU, “Serazin c. Croazia”, 8 novembre 2018.

CORTE COSTITUZIONALE

Corte costituzionale, sentenza n.2/1956, decisione del 14 giugno 1956, deposito del 23

giugno 1956.

Corte costituzionale, sentenza n.11/1956, decisione del 19 giugno 1956, deposito del 3 luglio 1956.

Corte costituzionale, sentenza n.26/1961, decisione del 23 maggio 1961, deposito del 27 maggio 1961.

Corte costituzionale, sentenza n.68/1964, decisione del 20 giugno 1964, deposito del 30 giugno 1964.

Corte costituzionale, sentenza n.1/1971, decisione del 12 gennaio 1971, deposito del 20 gennaio 1971.

Corte costituzionale, sentenza n.177/1980, decisione del 16 dicembre 1980, deposito del 22 dicembre 1980.

Corte costituzionale, sentenza n.364/1988, decisione del 23 marzo 1988, deposito del 24 marzo 1988.

Corte costituzionale, sentenza n.409/1989, decisione del 6 luglio 1989, deposito del 18 luglio 1989.

Corte costituzionale, sentenza n.519/1995, depositata il 28 dicembre 1995.

Corte costituzionale, sentenza n.193/1996, decisione del 30 maggio 1996, deposito del 12 giugno 1996.

Corte costituzionale, sentenza n.317/1996, deposito del 26 luglio 1996.

Corte costituzionale, sentenza n.144/1997, decisione del 19 maggio 1997, deposito del 23 maggio 1997.

Corte costituzionale, sentenza n.136/1998, decisione del 20 aprile 1998, deposito del 23 aprile 1998.

Corte costituzionale, sentenza n.354/2002, decisione del 10 luglio 2002, deposito del 17 luglio 2002.

Corte costituzionale, sentenza n.512/2002, decisione del 20 novembre 2002, deposito del 4 dicembre 2002.

Corte costituzionale, ordinanza n.262/2005, deposito del 1° luglio 2005.

Corte costituzionale, sentenza n.327/2008, decisione del 30 luglio 2008, deposito del 1° agosto 2008.

Corte costituzionale, sentenza n.93/2010, decisione dell'8 marzo 2010, deposito del 12 marzo 2010.

Corte costituzionale, sentenza n.249/2010, decisione del 5 luglio 2010, deposito dell'8 luglio 2010.

Corte costituzionale, sentenza n.115/2011, decisione del 4 aprile 2011, deposito del 7 aprile 2011.

Corte costituzionale, sentenza n.22/2012, decisione del 13 febbraio 2012, deposito del 16 febbraio 2012.

Corte costituzionale, sentenza n.291/2013, decisione del 2 dicembre 2013, deposito del 6 dicembre 2013.

Corte costituzionale, sentenza n.32/2014, decisione del 12 febbraio 2015, deposito del 25 febbraio 2014.

Corte costituzionale, sentenza n.94/2016, decisione del 20 aprile 2016, deposito del 6 maggio 2016.

Corte costituzionale, sentenza n.24/2019, decisione del 24 gennaio 2019, deposito del 27 febbraio 2019.

Corte costituzionale, sentenza n.25/2019, decisione del 24 gennaio 2019, deposito del 27 febbraio 2019.

Corte costituzionale, sentenza n.195/2019, decisione del 20 giugno 2019, deposito del 24 luglio 2019

Corte costituzionale, sentenza n.186/2020, decisione del 9 luglio 2020, deposito del 31 luglio 2020.

CASSAZIONE

Corte di cassazione, sezione I, sentenza n.1528/1995, del 21 novembre 1995.

Corte di cassazione, penale, sezione I, sentenza n.1165/1996, decisione del 21 febbraio 1996, deposito del 13 maggio 1996.

Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.44273/2004, decisione del 27 ottobre 2004, deposito del 12 novembre 2004.

Cass. Civile, sez. I, sentenza n.21432/2006, del 5 ottobre 2006.

Corte di cassazione, penale, sez. III, sentenza n. 22266/2016, decisione del 03 febbraio 2016, deposito del 27 maggio 2016.

Corte di cassazione, penale, sez. III, sentenza n.3646/2013, decisione del 9 ottobre 2013, deposito del 29 gennaio 2014.

Corte di cassazione, penale, sez. III, sentenza n.37823/2013, decisione del 12 giugno 2013, deposito del 16 settembre 2013.

Corte di cassazione, penale, sez. I, sentenza n.23641/2014, decisione dell'11 febbraio 2014, deposito del 5 giugno 2014.

Sezioni Unite Cassazione penale, sentenza n.40076/2017, decisione del 27 aprile 2017, deposito del 5 settembre 2017.

Corte di cassazione, penale, sez. I, sentenza n.44957/2017, decisione del 27 novembre 2017, deposito del 8 ottobre 2018.

CONSIGLIO DI STATO

Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione Sicilia, sentenza n.97 del 2 marzo 2007.

Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n.2916/2019, decisione dell'11 aprile 2019, deposito del 7 maggio 2019.

TAR

Tar Genova (Liguria), sez. II, sentenza n.137/2006, decisione del 2 febbraio 2006, deposito del 15 febbraio 2006.

Tar Bolzano (Trentino-Alto Adige), sez. I, sentenza n.414/2008, decisione del 5 novembre 2008, deposito del 23 dicembre 2008.

Tar Veneto, sez. III, sentenza n.487/2011, decisione del 19 gennaio 2011, deposito del 23 marzo 2011.

Tar Lazio, sez. I ter, sentenza n.3156/2012, decisione del 1° marzo 2012, deposito del 5 aprile 2012.

Tar Genova (Liguria), sez. II, sentenza n.1115/2014, decisione del 28 maggio 2014, deposito del 10 luglio 2014.

Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sentenza n.551/2016, decisione del 6 dicembre 2016, deposito del 9 dicembre 2016.

Tar Molise, sez. I, sentenza n.114/2016, decisione del 3 dicembre 2015, deposito dell'11 marzo 2016.

Tar Pescara (Abruzzo), sez. I, sentenza n.295/2018, decisione del 21 settembre 2018, deposito del 15 ottobre 2018.

TAR Toscana, sezione II, sentenza n.823/2019, decisione del 23 maggio 2019, deposito del 4 giugno 2019.

Tar Milano (Lombardia), sez. I, sentenza n.2360/2019, decisione del 6 novembre 2019, deposito dell'11 novembre 2019.

Tar Toscana, sezione I, sentenza n.1275/2020, decisione del 21 ottobre 2020, deposito del 23 ottobre 2020.