IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il d.l. "Minniti" sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole

MATTEO PORRICOLO[1]

La riforma: descrizione e obiettivi.

Sull'onda dell'incessante domanda di sicurezza il Governo è intervenuto con il decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14, rubricato *"Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"*(convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 18 aprile 2017, n. 48)[2], anche detto, nel gergo, d.l. "Minniti" sulla sicurezza urbana, dal nome dell'allora Ministro dell'Interno proponente[3]. Il manifesto intento che ha mosso il legislatore è stato quello di rinforzare la collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e, in particolare della sicurezza urbana, concetto che permea tutto il decreto[4].

Nel decreto in esame si riscontra un cambio di rotta rispetto a quanto era stato disposto dal d.l. n. 92/2008 (conv. in legge n. 125/2008, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica")[5], il suo "fratello maggiore", passato alla cronaca come "Pacchetto sicurezza" o "Decreto Maroni", che, nel modificare l'art. 54 del d. lgs. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (di seguito, per brevità, "T.u.e.l."), demandava ad un decreto del Ministero dell'Interno[6] di definire i concetti di incolumità pubblica e sicurezza urbana[7]. Il D.L. "Minniti" ha quantomeno il merito di fissare in una norma di rango primario il concetto di sicurezza urbana, stabilendo che «*Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle 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 e di 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 convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni*».

Tali scopi sono perseguiti sia attraverso il potenziamento dei poteri dei sindaci (nella loro doppia veste di rappresentanti della comunità locale e rappresentanti del Governo), sia tramite la chiamata in causa di altri due attori istituzionali della sicurezza sul territorio: il questore e il prefetto.

Senza introdurre nuove fattispecie penalmente sanzionate, contrariamente al “Pacchetto sicurezza”, il decreto Minniti ha correttamente optato per prediligere la prevenzione in luogo della repressione (essendo la prima, per sua natura, più idonea al raggiungimento di obiettivi di controllo sociale), ampliando, però, la portata del diritto punitivo amministrativo, con strumenti – come si vedrà – così incisivi tanto da poterci interrogare sulla loro sostanziale natura penale.

Nel commento che segue si analizzeranno le novità di più rilevante portata (le modifiche alle ordinanze sindacali e le nuove misure di prevenzione “atipiche”), nonché le prime applicazioni di tali strumenti, anche così come vagliati dalla giurisprudenza; dovendo necessariamente contenere il discorso sugli altri argomenti, per quanto importanti, affrontati dal decreto.

Le potenziate ordinanze sindacali.

Il Decreto in commento (art. 8) è intervenuto nella materia dei poteri di ordinanza del Sindaco modificando gli artt. 50 e 54 del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali[8].

In riferimento al Sindaco quale esponente del territorio, il T.u.e.l. già disponeva all’*art. 50*, c. 5, che «*in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale*».

Si è così aggiunto, dopo tale periodo: «*Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria 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, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*».

Inoltre, si consente ora ai comuni di adottare regolamenti, ai sensi del testo unico, nelle materie di cui sopra.

Si è intervenuto, poi, istituendo un potere *ad hoc* di *regolamentazione dell’orario di apertura degli esercizi somministranti bevande alcoliche*, con l’aggiunta di un nuovo comma 7 *bis*, stabilendo che «*Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell’ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell’articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*». Si tratta, quindi, a differenza del precedente, di un potere ordinario, che prescinde dall’urgenza e dalla contingenza.

L’estensione dei poteri è avvenuta, come si è detto, anche per le funzioni che il vertice

dell'amministrazione comunale esercita quale rappresentante del governo: in particolare, relativamente ai generali poteri miranti alla prevenzione e all'eliminazione di gravi pericoli minaccianti l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54, c. 4, T.u.e.l.), si è voluto specificare come essi siano «*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*» (nuovo comma 4 *bis*).

Si è, però, osservato in dottrina che in tal modo si sono attribuiti ai sindaci poteri di prevenzione e repressione di fatti (a) che il legislatore già incrimina autonomamente a livello penale (ad es., lo sfruttamento della prostituzione o lo spaccio di stupefacenti); o (b) che già ha ritenuto di depenalizzare, configurandoli come illecito amministrativo (es. l'ubriachezza), ovvero (c) abrogare del tutto (es. accattonaggio).

Il rischio nel primo caso è un eccessivo cumularsi di strumenti sanzionatori; nel secondo un *bis in idem* amministrativo; nel terzo il risorgere di fattispecie già oggetto di risalente abolizione [9].

Inoltre, come si avrà modo di spiegare nel prosieguo, i beni-scopo oggetto di tali rinforzati poteri sono caratterizzati da una certa vaghezza, indeterminatezza e inafferrabilità[10].

Occorre evidenziare che sul testo della disposizione, così come sostituita dall'art. 6 del citato D.L. 92/2008, era calata la scure della Corte costituzionale nella nota sentenza 07.04.2011, n. 115, laddove si ricomprendeva la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti"[11]. La norma censurata, secondo il Giudice delle leggi, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – violava la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost.[12], in quanto non prevedeva una delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Infatti, la norma prevedeva limiti solo finalistici al potere del sindaco, essendo invece indispensabile che l'esercizio di tale potere fosse determinato dalla legge nel contenuto e nelle modalità (e il decreto ministeriale, specificativo del concetto di sicurezza urbana, era a sua volta espressione di discrezionalità amministrativa).

Apprezzabile, quindi, sotto questo aspetto, l'intento del legislatore del 2017 di definire in una norma di rango primario gli ambiti di intervento. Più critici gli aspetti riguardanti lo strumento normativo utilizzato, in quanto buona parte delle finalità indicate dal legislatore, per loro stessa natura, risultano difficilmente compatibili con i requisiti della contingibilità e urgenza[13].

I nuovi "Daspo urbani": l'ordine di allontanamento e il divieto di accesso.

Nel "D.l. Minniti" la tutela della sicurezza urbana è perseguita anche con l'introduzione di

nuovi strumenti, consistenti in *ordini di allontanamento* e *divieti di accesso*, plasmati sulla disciplina del divieto di accedere alle manifestazioni sportive[14], tanto da indurre, nel linguaggio giornalistico, a parlarsi della nascita del nuovo "Daspo urbano".

Nel capo dedicato alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano si incontrano, innanzitutto, le c.d. "*Misure a tutela del decoro di particolari luoghi*". In particolare, alla lieve *sanzione amministrativa pecuniaria*[15]prevista per chi pone in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione di 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, si affianca – contestualmente all'accertamento della condotta illecita – *l'ordine di allontanamento dal luogo*in cui è stato commesso il fatto.

Tale provvedimento può essere disposto, limitatamente alle aree di cui sopra, altresì nei confronti di chi: sia colto in stato di manifesta ubriachezza (illecito amministrativo di cui all'art. 688 c.p.), compia atti contrari alla pubblica decenza (illecito amministrativo di cui all'art. 726 c.p.), eserciti il commercio su aree pubbliche senza autorizzazione e fuori dal territorio previsto dalla autorizzazione stessa (illecito di cui all'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), eserciti abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine (art. 7, comma 15 *bis*, del codice della strada); ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative già previste[16].

Si consente, inoltre, ai regolamenti di polizia urbana di estendere l'applicazione delle misure in questione ad aree su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico. Anche relativamente a questi luoghi, insomma, si applicheranno la nuova sanzione amministrativa pecuniaria e l'ordine di allontanamento, in caso di condotte d'impedimento all'accessibilità e alla fruizione.

Si individua nel sindaco del comune nel cui territorio le violazioni sono state accertate l'autorità competente per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie[17], con rimando, a livello procedurale, alla disciplina contenuta nella legge 689/1981. I proventi derivanti dal pagamento sono devoluti al comune competente, col vincolo di destinazione all'attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano.

In dottrina si è scorto come i destinatari della misura siano sociologicamente individuati (senzatetto, nomadi, prostitute, ambulanti, parcheggiatori abusivi) e rappresentano una riproposizione contemporanea degli "oziosi e vagabondi", figure destinatarie – quali persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità – delle misure di prevenzione di cui alla L. 27 dicembre 1956, n. 1423 (prima riformata dalla L. 3 agosto 1988, n. 327 e poi abrogata e confluita nel D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 "*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*").

In ragione della tipologia dei soggetti potenziali destinatari, la sanzione amministrativa pecuniaria non pare, chiaramente, costituire un efficace deterrente[18].

Quanto invece all'ordine di allontanamento, si stabilisce che la misura sia rivolta per iscritto dall'organo accertatore[19] e nel provvedimento debbano riportarsi le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato. Si è voluto fissare *ex lege* la durata della misura, disponendo in quarantotto ore dall'accertamento del fatto la cessazione della sua efficacia, non lasciando, sul punto, alcuno spazio discrezionale all'organo accertatore. La violazione dell'ordine di allontanamento è soggetta ad una *sanzione amministrativa pecuniaria*pari all'ipotesi base *raddoppiata* (la durata e la possibile sanzione devono essere indicate nel provvedimento).

Copia del provvedimento è trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni. L'informazione al questore è necessaria per i provvedimenti relativi alle recidive.

In caso dei reiterazione delle condotte, infatti, qualora da queste possa derivare pericolo per la sicurezza, il questore può disporre con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a sei mesi, *il divieto di accesso* ad una o più delle aree summenzionate, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario.

La cornice edittale per tale misura varia, invece, da sei mesi a due anni, qualora le medesime condotte 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[20]. Limitatamente a quest'ultima *ipotesi aggravata*, il legislatore, con esplicito richiamo, estende l'applicazione di alcune norme previste per il Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, il c.d. "D.a.spo." (commi 2-bis, 3 e 4, dell'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401)[21]: si tratta delle garanzie del controllo giurisdizionale per la misura dell'obbligo di firma presso l'ufficio o comando di polizia, che può affiancarsi al divieto di accesso alle manifestazioni[22]; emergendo in tal modo come il legislatore abbia riconosciuto al divieto di cui si discute la natura di misura limitativa della libertà personale.

Come noto, il confine corre tra misure limitative della libertà personale e misure limitative della libertà di circolazione. L'art. 13 Cost., nel sancire che la libertà personale è inviolabile, ammette la sua restrizione con una doppia riserva: di legge e di giurisdizione. L'art. 16 Cost., invece, nello stabilire il libero soggiorno e la libera circolazione, pone la sola riserva di legge per la loro limitazione "per motivi di sanità o di sicurezza". Si tratta di una distinzione non sempre facilmente applicabile alle misure *lato sensu* restrittive, come quelle in analisi.

Giusta il richiamo, l'interessato avrà facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento. La prescrizione è immediatamente comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale, il quale, se ritiene che sussistano i presupposti, entro quarantotto ore 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 quarantotto ore successive. Il provvedimento è ricorribile per Cassazione.

Sorge, per contro, il legittimo quesito sul perché il controllo giurisdizionale non sia stato esteso altresì all'ipotesi base, non superiore a sei mesi, non potendo variare la natura della

misura esclusivamente in relazione alla sua durata. Detto altrimenti, se il divieto di accesso da sei mesi a due anni è coperto dalle garanzie di cui all'art. 13 Cost., non si comprende perché di tali garanzie sia priva la misura disposta sino a sei mesi, essendo identico il contenuto.

Nei primi commenti si è altresì criticata l'indeterminatezza dei presupposti di tale misura, in quanto il concetto di "reiterazione delle condotte" non chiarirebbe quante volte esse andrebbero ripetute. Potrebbe in questo caso soccorrere in aiuto l'art. 8 bis della legge 689/1981, che stabilisce che «*si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole*»[23].

Ma i dubbi maggiori si nutrono in merito al concetto di "pericolo per la sicurezza pubblica".

Si rammenta come le misure di prevenzione – strumenti tradizionalmente ritenuti di natura amministrativa – possano essere *ante delictum* o, verosimilmente, *praeter delictum*, il che significa che esse possono prescindere dalla commissione di un precedente reato, per quanto il giudizio sulla pericolosità del soggetto vada intesa come attitudine a commettere un reato[24].

Si tenga presente che, ai sensi dell'art. 1, D. Lgs. 6-9-2011 n. 159 "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione", così come modificato proprio dal D.L. 20-2-2017 n. 14, le misure di prevenzione personali applicate dal questore possono disporsi, tra gli altri, nei confronti di «*coloro che per il loro comportamento debba 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*».

Occorre considerare, però, che nei casi contemplati dal decreto 14/2017 i provvedimenti restrittivi farebbero seguito a fatti (si rammenta: ubriachezza, atti contro la pubblica decenza, commercio e parcheggio abusivo, stazionamento in infrastrutture, plessi scolastici o siti turistici, ecc.) per i quali è più probabile integrarsi l'illecito amministrativo in luogo del reato.

Il legislatore tutore della "sicurezza urbana", insomma, ha introdotto nuove forme atipiche di misure di prevenzione connesse a fatti privi di potenziale rilevanza criminale[25], con presumibile violazione dei precetti costituzionali e di quelli sovranazionali contenuti nella C.E.D.U.

Inoltre, come si può ben vedere, si è aggiunto che tra gli "elementi di fatto" da cui può desumersi la sussistenza della pericolosità, funzionale all'applicazione delle misure di prevenzione tipiche, potranno esservi le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio[26] e dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dal decreto in esame.

Pare appunto il caso di ricordare come poco tempo dopo la pubblicazione del decreto in commento, con la sentenza del 23 febbraio 2017, nota "de Tommaso c. Italia"[27], la Grande Camera della Corte Edu abbia dichiarato l'incompatibilità della disciplina delle misure di prevenzione personali fondate sulle fattispecie di pericolosità 'generica' (di cui alla legge n. 1423/1956, oggi confluite nell'art. 1 della d. lgs. n. 159/2011) rispetto al principio della

libertà di circolazione, così come riconosciuta dall'art. 2, Prot. 4, C.E.D.U., stabilendo che esse possono essere applicate solo a patto che la legge fissi in modo chiaro e preciso le condizioni per garantirne la prevedibilità e per limitare un'esorbitante discrezionalità nell'attuazione.

Secondo il disposto dell'art 2 del protocollo IV C.E.D.U., la libertà di circolazione «*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*». È naturale allora serbare delle riserve sulla compatibilità con le misure predette, laddove potrebbe discendere un provvedimento restrittivo per fatti come la semplice ubriachezza o l'indecenza[28]. Calzante è stata, quindi, la definizione della sicurezza urbana quale «*bene giuridico onnivoro, tanto ampio da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, e non privo di venature estetiche (il "decoro delle città") e soggettivo-emozionali (la "vivibilità")*»[29].

La critica va mossa, infine, anche in riferimento ai principi costituzionali interni, perché, ben ammettendo che tali provvedimenti possano definirsi misure limitative della circolazione (e non della libertà personale), non sarebbe rispettato l'art. 16 Cost., che consente la restrizione "per motivi di sanità o di sicurezza". È difficile, infatti, sostenere, ad esempio, che l'ubriachezza o il commercio abusivo siano fattispecie atte a offendere tali beni giuridici[30].

Un'ultima osservazione critica emersa in letteratura[31] riguarda, nel silenzio del legislatore, la coercibilità dell'ordine di allontanamento di fronte all'inottemperanza del trasgressore. Va ritenuto inammissibile qualsiasi potere dell'organo accertatore in merito (che farebbe ricadere la misura attuativa senz'altro nell'alveo dell'art. 13 Cost.), essendo solo prevista la sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio di quella base; potendosi, se mai, ricondurre la mancata osservanza dell'ordine nelle ipotesi di "reiterazione delle condotte" che fanno conseguire la differente misura del divieto di avvicinamento.

Un divieto di avvicinamento, più gravoso, per ipotesi specifiche, è previsto dall'art. 13 del decreto, che consente al questore di 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 la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope[32], per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in bar o esercizi di ristorazione, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi.

La delimitazione temporale della misura in questo caso è ancora più ampia rispetto alle precedenti, potendo variare da uno a cinque anni.

Relativamente a quest'ultima misura si è commentato come l'ambito di discrezionalità del questore sia oltremodo esteso, potendo la restrizione riguardare un numero imprecisato di locali ed esercizi, analoghi a quelli presso il quale è avvenuto lo spaccio. Inoltre, il concetto "di stazionamento" è temporalmente vago, mentre la nozione di "vicinanza" è assai indeterminata nello spazio[33].

A differenza del divieto di accesso “base” di cui all’art. 10, l’art. 13 non specifica che debba disporsi “con provvedimento motivato”. Nonostante il silenzio della legge, la motivazione deve ritenersi imprescindibile, trattandosi di un provvedimento amministrativo, in ossequio all’art. 3, l. 241/1990.

Tali divieti possono essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. In tal caso il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale[34].

Ulteriori, più stringenti misure possono disporsi congiuntamente al divieto di accesso (e anche congiuntamente tra loro) nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva per i reati di cui sopra[35]. Organo competente è ancora il questore e la durata massima è stabilita in due anni. Si tratta:

a) dell’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; dell’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) del divieto di allontanarsi dal comune di residenza;

c) dell’obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.

Per questi provvedimenti si applicano, in quanto compatibili, le citate garanzie di cui all’articolo 6, commi 2 *bis*, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

Con tale intervento pare essersi fatta risorgere la misura di prevenzione che era contenuta all’art. 75 *bis* del D.P.R. 309/1990, esistente prima che la Corte costituzionale, con sentenza n. 94/2016, ne dichiarasse l’illegittimità[36]. La norma consentiva di applicare misure similari nei confronti dei soggetti responsabili dell’illecito amministrativo di cui all’art. 75 del D.P.R. citato (il c.d. “uso personale”) da cui potesse derivare pericolo per la sicurezza pubblica, e che risultassero già condannati, anche non definitivamente, per reati contro la persona, contro il patrimonio o per quelli previsti dalle disposizioni del testo unico sugli stupefacenti o dalle norme sulla circolazione stradale, oppure sanzionati per violazione delle norme del medesimo testo unico o destinatari di misura di prevenzione o di sicurezza[37].

I divieti in oggetto sono presidiati da due aspre sanzioni amministrative (*pagamento* di una *somma* da euro 10.000 a euro 40.000 e la *sospensione della patente* di guida da sei mesi a un anno) irrogate dal prefetto con le modalità di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. In merito si è rilevato che le due sanzioni, pur formalmente qualificate come amministrative, presentano, in base ai criteri dettati dalla CEDU, caratteri sostanzialmente penali, tanto da giustificare la necessità di un vaglio alla luce delle garanzie proprie del sistema penale[38].

Altre misure amministrative.

Si conclude l’analisi con una rapida rassegna delle altre “armi” a tutela della sicurezza

urbana.

L’art. 11 disciplina le disposizioni attuative prefettizie di provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria concernenti le *occupazioni arbitrarie di immobili*; mirando, almeno in linea di principio, ad un contemperamento tra la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale e i diritti dei soggetti proprietari degli immobili.

L’art. 12 detta disposizioni in tema di pubblici esercizi, prevedendo che, nei casi di reiterata inosservanza delle ordinanze emanate ai sensi dell’art. 50, commi 5 e 7 T.u.e.l., possa essere disposta dal questore l’applicazione della misura della *sospensione dell’attività* per un massimo di quindici giorni, ai sensi dell’articolo 100 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L’art. 16 *bis*, introdotto in sede di conversione, in tema di *parcheggiatori abusivi*, modifica il codice della strada[39], stabilendo elevate sanzioni pecuniarie (da euro 1.000 a euro 3.500) per coloro che esercitano abusivamente l’attività di parcheggiatore o guardiamacchine, anche avvalendosi di altre persone, ovvero che determinano altri ad esercitare abusivamente. Se nell’attività sono impiegati minori, o nei casi di reiterazione, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata del doppio. Resta salva l’applicazione di norme penali nel caso in cui le condotte integrino un reato (si pensi, ad es., all’estorsione).

Altre misure penali.

Relativamente, invece, alle altre misure strettamente penali, si è introdotta la possibilità che, in caso di condanna per il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui avvenuto su beni immobili o su mezzi di trasporto o su cose di interesse storico o artistico (art. 639, cc. 2 e 3, c.p.), la concessione della sospensione condizionale della pena possa essere subordinata all’adempimento dell’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 (art. 16 del decreto).

Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all’articolo 9 del decreto, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all’osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

Parimenti, 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, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all’imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati.

Il quadro sanzionatorio per l’inosservanza delle ordinanze sindacali.

Abbiamo visto come le “Misure a tutela del decoro di particolari luoghi” siano sanzionate

con provvedimenti che vanno dalla sanzione amministrativa pecuniaria, sino a misure di prevenzione particolarmente limitative della libertà personale.

Per l'inosservanza delle ordinanze *sindacali* è invece astrattamente ipotizzabile, a livello amministrativo, l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 7 *bis* T.u.e.l.[40] e, a livello penale, la contestazione della contravvenzione di cui all'art. 650 c.p..

Il Testo unico degli enti locali per le «*violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge*» prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

La contravvenzione prevista invece dal codice penale punisce, se il fatto non costituisce un più grave reato, «*chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene* […]»[41].

L'applicazione di tale reato alle fattispecie in esame è, però, molto dibattuta[42].

Innanzitutto occorre considerare un primo elemento che potrebbe far deporre per la prevalenza della sanzione amministrativa contenuta nel T.u.e.l.: ossia il principio di specialità, dettato dall'art. 9 della legge sull'illecito amministrativo (l. 689/1981), che specifica che «*quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale*». In questo caso è palese la specialità della sanzione amministrativa in parola rispetto al reato che punisce l'inosservanza di qualunque provvedimento dato dall'Autorità per le ragioni suddette.

A ciò va aggiunto che in giurisprudenza, in forza della clausola di sussidiarietà prevista nell'art. 650 c.p., si è estesa la cedevolezza della norma oltre il dato testuale, al punto da ritenere che la contravvenzione in parola sia configurabile solo allorquando l'inosservanza del provvedimento dell'autorità non sia sanzionata da alcuna norma, penale, processuale o amministrativa[43].

In applicazione di tale orientamento, trovandosi nel T.u.e.l. stesso la *sedes materiae* delle sanzioni (di natura amministrativa) per l'inosservanza delle ordinanze sindacali, non potrebbe mai derivare, di per sé, una responsabilità penale per la violazione dei precetti contenuti nei provvedimenti in questione.

Si tenga ancora presente che, in generale, è opinione che la contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p. non possa dirsi integrata quando risultino inosservati provvedimenti a carattere regolamentare destinati in via preventiva ad una generalità di soggetti[44], implicando che l'inosservanza abbia ad oggetto 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, ovvero si astenga da una certa condotta[45].

Fa propendere per tale interpretazione anche il comma 7 dell'art. 54 T.u.e.l., secondo cui, se l'ordinanza "*è rivolta a persone determinate*" e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.

Ne deriva, in conclusione, che la trasgressione a ordinanze a destinatario generale può integrare soltanto un illecito amministrativo.

Quella che precede è una lettura costituzionalmente orientata di quella che si appalesa come una disposizione penale in bianco. La Corte costituzionale ha già infatti salvato l'art. 650 c.p. da una declaratoria di incostituzionalità per violazione con il principio di riserva di legge ritenendo che in questo caso «*la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi e si pone in essere col rifiuto cosciente e volontario di osservare un provvedimento dato nelle forme legali dall'autorità competente per sussistenti ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene. Spetta al giudice indagare, volta per volta, se il provvedimento sia stato emesso nell'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge e se una legge dello Stato determini "con sufficiente specificazione" le condizioni e l'ambito di applicazione del provvedimento*»[46].

Alla luce di quanto esposto, nei casi in esame, si evita il conflitto con i principi di tassatività e colpevolezza solo qualora il destinatario o i destinatari del precetto siano espressamente individuati, grazie alla riconosciuta esistenza di un precetto asseritamente violato, ancorché incompleto e generico, così da poter avere costoro consapevolezza dell'ordine integrante il precetto penale[47].

Relativamente, invece, alle misure dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso, per quanto queste possano pacificamente dirsi provvedimenti a destinatario individuato, non potranno parimenti costituire il presupposto per l'applicazione della contravvenzione *de qua*, in forza della clausola di sussidiarietà di cui *supra*, essendo già autonomamente sanzionate[48].

Un tentativo di ricognizione delle prime ordinanze in materia.

Fra le prime ordinanze ex artt. 50 e 54 T.u.e.l. successive all'entrata in vigore del d.l. n. 14/2017, si riscontra l'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Gallarate n. 4 del 04.05.2017. Essa prendeva le mosse dal rilievo degli organi di polizia dell'esistenza di un costante assembramento di persone nel centro storico con asserita riduzione della libera fruizione degli spazi pubblici e pregiudizio per il decoro e la sicurezza della città, a causa dei rifiuti abbandonati dagli stessi responsabili e per la loro "molesta mendicità".

Per porre freno a tali sostenute problematiche si introduceva: «*il divieto di 1) bivaccare nel centro abitato e il divieto di consumare bevande alcoliche, al di fuori delle aree pertinenziali dei pubblici esercizi regolarmente autorizzati; 2) detenere o utilizzare strumenti idonei all'imbrattamento di immobili e arredi urbani; 3) praticare ogni forma di accattonaggio, sollecitare o richiedere denaro o altra utilità economica, con particolare riguardo ai parcheggi pubblici o nelle adiacenze dell'ospedale cittadino*».

L'ordinanza prevede, congiuntamente all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, che l'organo accertatore possa disporre l'allontanamento del trasgressore ai sensi degli art. 9 e 10 d.l. 14/2017, qualora la violazione sia commessa nelle pertinenze della stazione ferroviaria, comprensive dell'area adiacente destinata al trasporto urbano.

Tale provvedimento è stato già oggetto di una severa censura in dottrina relativamente ai

motivi evidenziati nella parte generale di questo commento: l'interferenza con diritti costituzionalmente garantiti (quali la libertà di riunione e di circolazione); la vaghezza dei divieti (cosa si intende precisamente con "bivacco"?); la legittimità di ordinanze che, ove violate reiteratamente, possono costituire il presupposto di sanzioni, irrogate dal questore, limitative della libertà di circolazione fino a due anni; la legittimità di divieti per condotte, quali l'accattonaggio, già oggetto di risalente depenalizzazione, con consapevole rinuncia da parte del legislatore ad ogni sanzione, anche amministrativa[49].

Il Sindaco di Arezzo, con ordinanza del 18.10.2017[50], prendeva atto dell'insufficienza degli strumenti ordinari per fronteggiare gli effetti distorsivi della "movida" nella città, "*persistendo una situazione di grave degrado urbano oltre a crescenti problemi di ordine pubblico*", con particolare riferimento agli esercizi di somministrazione di bevande alcoliche in orario serale inoltrato.

Il Sindaco, ex art. 50, comma 5[51], d. lgs n. 267/2000, vietava quindi: 1) il consumo delle bevande alcoliche in tutti giorni della settimana, 24 h su 24 in tutte le aree aperte del Comune di Arezzo [!]; 2) di vendere per asporto dalle ore 21.00 alle ore 7.00 bevande alcoliche e superalcoliche di qualsiasi gradazione; 3) e, in generale , somministrare bevande alcoliche dalle ore 2.00 alle 7.00.

Oltre alle sanzioni pecuniarie per tali violazioni, anche in questo caso si prevedeva un ordine di allontanamento, sorprendentemente illegittimo in quanto imponibile oltre i limiti imposti dal d.l. 14/2017.

In particolare, si disponeva che, se la violazione al divieto del consumo di bevande fosse avvenuta nelle aree della stazione ferrovia e di quella degli autobus (più altre zone adiacenti) l'organo accertatore avrebbe ordinato, ex art. 9 e 10 d.l. citato, l'allontanamento dal luogo.

L'illegittimità si profila quantomeno sotto tre aspetti (alcuni condivisibili con l'ordinanza di Gallarate prima esposta). *In primis*, quanto al requisito spaziale, sono individuate una serie di vie adiacenti alle stazioni; per quanto, per contro, la legge parli solo in aggiunta di "*pertinenze*" delle strutture e non mere "*adiacenze*".

Ma l'ordinanza è normativamente aberrante soprattutto in riferimento alle condotte, sanzionando con l'allontanamento il semplice consumo di bevande alcoliche nei luoghi di sopra.

L'amministrazione locale, quindi, ha chiaramente esorbitato i propri poteri poiché il decreto consente tali misure solo se "impediscono l'accessibilità e la fruizione" dei luoghi predetti, ovvero, se si è colti in stato di manifesta ubriachezza sempre in tali contesti spaziali. Si capisce agevolmente che il semplice consumo della bevanda alcolica, di per sé, non integra le condotte di impedimento ai luoghi né necessariamente di ubriachezza manifesta.

Il terzo profilo d'illegittimità è invece di natura formale. Il potere di allontanamento non necessitava di trovare un ulteriore proprio fondamento in un'ordinanza sindacale (peraltro, come si è visto, *contra legem*), essendo già sufficientemente disciplinato a livello normativo primario nel decreto.

Se mai, lo si ricorda, la legge consente "*ai regolamenti di polizia urbana*"(e non alle

ordinanze) di estendere l'applicazione delle misure di cui si discute ad ulteriori particolari luoghi (plessi scolastici e turistici, in sostanza), cui, comunque, non potrebbero essere ricondotte le aree individuate dal Sindaco di Arezzo.

Con due ordinanze similari intervenivano anche il Comune di Lecco (n. 42 del 27.6.17) e il Comune di Monza (n. 21 del 10.1.2018).

Anche il Comune di Lonate Pozzolo (VA), 11.000 abitanti, dal suo piccolo, riteneva di dover far fronte con urgenza all'«*assembramento e raggruppamento di ragazzi e di adulti, anche senza fissa dimora che si ritrovano in località ricomprese nel centro urbano, nei parchi, in prossimità dello svolgimento dei mercati settimanali scoperti, nonché nei parcheggi delle Medie o Grandi strutture di vendita presenti nel territorio comunale, i quali bivaccano, importunano i passanti, disturbano e consumano alimenti e bevande sul suolo comunale, creando difficoltà legate alla libera fruizione degli spazi pubblici, anche disseminando rifiuti con pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, generano percezione di insicurezza tra i cittadini*».

A tal fine, con ordinanza 17.7.2017, che dava atto dei potenziati strumenti di cui all'art. 50 T.u.e.l., il sindaco «*al fine di prevenire e di eliminare tali comportamenti che causano scadimento della qualità urbana e del decoro urbano*» ordinava il divieto di bivacco in tutto il centro abitato; il divieto di consumare bevande alcoliche al di fuori delle aree pertinenziali dei pubblici esercizi; il divieto di danneggiare e di imbrattare immobili ed arredi urbani; oltre che il "*divieto di stazionamento di una o più persone in orario sia diurno che notturno su sedute, ripari o giacigli di fortuna* […]».

Il tutto accompagnato da sanzioni amministrative pecuniarie nel caso di violazione (palesemente inesigibili, vista la tipologia dei destinatari). Nessun cenno espresso agli ordini di allontanamento di cui all'art. 9 del d.l. 14/2017, anche se il divieto di stazionamento summenzionato si può sostanzialmente ricondurre a tali misure, se non ad un vero e proprio divieto di accesso, che il decreto, però, come si è visto, fissa di competenza del questore e, se superiori a sei mesi, soggetto al controllo giurisdizionale.

Un'ordinanza fotocopia era emessa dal Comune di Ferno (la numero 7 del 31/07/2017), ugualmente in provincia di Varese, ma realtà ancora più piccola (nemmeno 7000 abitanti). La ragione di tale duplicazione è da rinvenirsi nella gestione convenzionata della segreteria comunale da parte dei due enti.

Firenze interveniva, invece, a contrastare lo sfruttamento della prostituzione richiamando l'attività di indagine svolta dalla Autorità Giudiziaria «*come da nota del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze al Sindaco*». Tale invocazione della magistratura all'amministrazione locale veniva accolta dal Sindaco decidendo di operare alla radice, direttamente «*vietando di chiedere o accettare prestazioni sessuali a pagamento, al fine di impedire la consumazione del rapporto sessuale* [sic!]», in tutta la città (ordinanza ex art. 54 T.u.e.l., del 14.9.2017 n. 245).

Anche su tale intervento si potrebbero esprimere serie riserve, poiché si mira a prevenire un atto illecito (anzi, penalmente sanzionato) qual è lo sfruttamento della prostituzione, interdicendo ogni meretricio, condotta di per sé non punibile[52].

Anche l'amministrazione capitolina contribuiva a creare prassi (e giurisprudenza) sul tema,

vietando qualsiasi attività che concernesse l'esposizione in pubblico in abiti storici al fine di ritrarsi in fotografie o filmati (anche senza corrispettivo in danaro): ci si riferisce alla c.d. ordinanza "anticenturioni" (n. 109 del 14.7.2017). La presenza di tali soggetti, sosteneva il sindaco di Roma, avrebbe leso l'immagine della città e impedito la piena godibilità dei monumenti. Il provvedimento veniva impugnato in via cautelare, ma il Tar Lazio respingeva il ricorso, non sospendendo l'ordinanza (n. 3855/17)[53].

Un tentativo di ricognizione dei primi "Daspo urbani".

Più difficile compiere una ricostruzione del quadro di prima applicazione degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso di cui al d.l. 14/2017, stante la loro natura non generale, ma destinati a soggetti specifici; motivo per cui fonte principale della ricognizione dovrà essere necessariamente la cronaca.

Al 31 gennaio 2018 si leggeva che la Polizia municipale di Bologna aveva emesso già trentacinque "Daspo" urbani (vista l'autorità, da intendersi quali ordini di allontanamento).

Sempre in gennaio l'opposizione consiliare del Comune di Pisa rilevava come sei persone fossero state allontanate in dicembre e altre sei in quel mese.

A Bergamo, nell'ambito del giro di vite contro lo spaccio, al 24 gennaio si contavano ben sessantanove provvedimenti.

La Giunta comunale di Trieste proponeva, sempre in quel periodo, la modifica del regolamento di Polizia urbana, con introduzione del "Daspo urbano" e multe per il sovraffollamento delle abitazioni.

Si leggeva ancora dalla cronaca che a Pisa un quarantaseienne rumeno, sorpreso due volte sdraiato sulla strada dalla Polizia Municipale nel corso di un controllo, fosse stato colpito da due ordini di allontanamento dalla zona. Per il medesimo, in considerazione della recidiva, era emesso il divieto d'accesso per sei mesi nell'area. E si sentenziava nell'articolo: "*In caso di violazione alla prescrizione del questore il 46enne sarà deferito alla Procura della Repubblica di Pisa ed inizierà un procedimento penale*".

Gli ordini di allontanamento facevano la loro prima vittima anche a Treviso. I vigili urbani del capoluogo fermavano e successivamente allontanavano un cittadino originario della Repubblica Ceca, che da tempo frequentava una zona della città (non si rinvenivano i presupposti).

E, ancora, rapidamente, Reggio Emilia, due febbraio: Daspo urbano per una cittadina romena che questuava in stazione.

Tre febbraio, Prato: ordine di allontanamento per occupazione non autorizzata con camper e roulotte.

Quattro febbraio, Roma: stretta dei carabinieri sulle stazioni Tiburtina e Termini: arresti, "Daspo urbani" e alimenti sequestrati. Nel corso dei controlli venivano sanzionate quindici persone per la violazione del divieto di "stanziamento", con contestuale ordine di allontanamento per 48 ore, perché trovati, senza motivo (sic!), nei pressi delle aree di

accesso e transito dei due scali ferroviari, Termini e Tiburtina, e delle banchine dei treni.

Cinque febbraio, divieto di accesso disposto dal Questore di Cosenza nei confronti di cinque parcheggiatori abusivi.

Otto febbraio, Foggia: "Daspo urbani" a venditori ambulanti abusivi.

Quindici febbraio, si apprendeva che il Comune di Genova pensava al "Daspo urbano" per «*tenere lontani spacciatori e violenti da una zona che deve essere sempre più risanata e fatta conoscere ai turisti*» (si intendevano i vicoli del centro).

Diciassette febbraio, Siracusa. Si legge: "*Viola il Daspo urbano e continua a fare il parcheggiatore abusivo*".

Della stessa data un altro articolo in cui si evidenziava che a Lodi in tre mesi erano stati effettuati *cento interventi e applicate nove sanzioni*.

Al diciannove febbraio 2018 si veniva a conoscenza che nel Comune di Caserta fossero stati complessivamente applicati cinque ordini di allontanamento nei confronti di altrettanti parcheggiatori abusivi. Uno di loro veniva denunciato all'Autorità Giudiziaria per violazione dell'art. 650 c.p. in quanto, non osservando il Divieto di accesso a quell'area emesso nei suoi confronti dalla Questura, continuava ad effettuare l'attività di parcheggiatore abusivo. Per altri due parcheggiatori recidivi era proposta l'applicazione del Divieto di accesso, in quanto la condotta illecita era stata reiterata nell'arco delle successive quarantotto ore dall'ordine di allontanamento.

Ventuno febbraio: Roma Capitale pensa al "Daspo" per far fronte al degrado dell'Esquilino.

Infine, si segnala che la direzione del corpo di Polizia municipale della Città di Torino – ufficio studi e formazione ha allegato alla circolare n. 62/2017 (esplicante la procedura sanzionatoria di cui al d.l. 14/2017) una bozza di verbale di ordine di allontanamento.

Osservazioni conclusive.

Che il risultato perseguito dalla riforma fosse consistito semplicemente nel nascondere le problematiche sociali delle città, attraverso un incremento della mera percezione della sicurezza, ci è stato riferito dal legislatore stesso nell'incipit della relazione governativa al decreto.

«*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 multietnica, richiede infatti – unitamente ai necessari interventi di sostegno rivolti ai «nuovi consociati» – 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 sociale*»[54].

Il legislatore, insomma, ha esplicitamente riconosciuto che l'obiettivo della riforma fosse placare il desiderio di sicurezza dei cittadini, a prescindere da un raggiungimento di effettivi

risultati. In questo contesto, non pare aversi davvero voluto affrontare la questione delle problematiche sociali sottese ai fenomeni in questione.

Innanzitutto, vista la tipologia dei trasgressori, come si è detto, la sanzione amministrativa pecuniaria è facile che avrà scarsa efficacia deterrente. Occorre, però, anche considerare che l'alternativa sarebbe potuta essere ben peggiore: ad esempio introducendo una pena restrittiva della libertà personale, sui modelli del delitto previsto per l'inosservanza del divieto di accedere alle manifestazioni sportive[55] o della contravvenzione per la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale[56].

Quanto invece agli ordini di allontanamento e ai divieti di accesso "*la logica è quella della dislocazione di ciò che perturba il decoro*"[57], con seri dubbi sul rispetto della garanzie costituzionali. Si è tentato, insomma, di risolvere il problema semplicemente allontanandolo e non veramente risolvendolo, con l'elevata probabilità che si rimanifesti altrove e, quindi, spostandolo meramente da un luogo ad un altro.

Ecco allora, come si spera di aver illustrato, a dispetto dei diritti fondamentali degli individui, il proliferare di nuovi strumenti di ostracizzazione dei soggetti additati come pericolosi, anche solo perché molesti o disdicevoli.

Come per dire: occhio non vede, cuore non duole.

---

[1] Dottore di ricerca in "Autonomie, diritti pubblici, servizi" presso l'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

[2] Fra le prime letture del d.l. n. 14/2017, sia di ambito strettamente pubblicistico, sia di ambito specificatamente penalistico: AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in Diritto penale contemporaneo, 18.7.2017; G. CAVAGGION, *L'abuso delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, non rimediato dal d.l. Minniti*, in Il Piemonte delle Autonomie, 2/2017; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.SPO. urbano",* in Diritto penale contemporaneo, 5/2017, 175 ss; T. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in Quaderni Costituzionali, 2, 2017, 360-364; E. GULLOTTI, *La sicurezza urbana tra profili normativi e aspirazioni dei cittadini*, in Rivista di polizia, 2017, fasc. 3, pp. 267-297; A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017,* in Federalismi.it, 13.9.2017; G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*,in Studi sulla questione criminale, 2017, fasc. 1-2, pp. 171-198; M. PELISSERO*, Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza,* in Studium Iuris, 10/2017, 1100 ss.; M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in Diritto

penale e processo, 2017, 7, 845 ss.; S. PIZZORNO, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco con uno sguardo particolare alle modifiche introdotte dal d.l. 14/2017*, in Forum di Quaderni costituzionali, 18.1.2018; A. RACCA, *Riflessioni in ordine alla legge "sicurezza" n. 48 del 2017*, in www.dirittopenaleglobalizzazione.it, 19.9.2017; C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione* urbi et orbi?, in Diritto penale contemporaneo, 3/2017, 272 ss.; C. VIDETTA, *La "sicurezza urbana" alla luce del d.l. n. 14 del 2017, convertito con modifiche nella legge n. 48 del 2017*, in Studium Iuris, 10/2017, 1089 ss..

[3] Da non confondersi con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in l. 13/04/2017 n° 46, del medesimo Ministro proponente, in tema di protezione internazionale e contrasto dell'immigrazione illegale.

[4] Per uno studio sulla nozione, sin dal "Pacchetto sicurezza": D. PETRINI, *Il d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125): c.d. "pacchetto sicurezza"*, in Studium iuris, 2009, fasc. 2, pp. 117-121; AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano, 2013; AA.VV. a cura di F. RAMACCI e G. SPANGHER, *Il sistema della sicurezza pubblica*, Milano, 2010; M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010.

[5] Se trattasi di problemi identici o quasi da una decina d'anni, può sorgere la perplessità che la decretazione d'urgenza non fosse lo strumento costituzionalmente più corretto per intervenire. Sul punto C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia… [op. cit.]*, p. 275.

[6] Fu il D.M. 5 agosto 2008.

[7] Compie un'analisi delle problematiche derivanti da una scelta siffatta, *inter alios*, G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, E.S.I., 2010, 255 ss..

[8] Per i necessari riferimenti bibliografici sull'istituto in generale e sulle problematiche sottese: M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 735 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 641 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di Varenna, Milano, 2008, 155 ss..

[9] C. RUGA RIVA, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op. cit.], pag.* 3. Sul problema in generale M. GROTTO, *Potere di ordinanza e diritto penale sostenibile,* 397 ss. e C. RUGA RIVA, *Diritto penale e ordinanze sindacali. Più sanzioni per tutti, anche penali*?, entrambi in *Le Regioni*, n. 1-2/2010.

[10] Cfr. C. RUGA RIVA, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op. cit.], pag.* 3.

[11] Tra i contributi su questa storica sentenza, cfr. P. CERBO, *Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in Le regioni, 2012, 215 ss.; G. TROPEA, *Una rivoluzionaria sentenza restauratrice (in margine a Corte cost., n. 115/2011)*, in Dir. amm., 2011, 623 ss..

[12] «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*». Tale riserva di legge ha 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. Cfr. C. FORTE, *op. cit.*, p. 177.

[13] A. SQUAZZONI, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op. cit.], p.* 19. Critico anche G. CAVAGGION, *op. cit.*, prospettando l'essere incorso il legislatore nello stesso errore rilevato dalla Corte costituzionale nel 2011.

[14] Di cui all'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401. C. FORTE, *op. cit.*, p. 186, giustamente osserva come nel sistema tratteggiato da tale legge si attribuisca rilievo alla condanna per reati contro l'ordine pubblico, volti a salvaguardare il buon assetto e il regolare andamento della vita sociale. Diversamente, come si vedrà nel prosieguo, nella disciplina di cui al d.l. 14/2017 «*assumono importanza ai fini dell'irrogazione del divieto di accesso condotte criminose di altro tipo (reati contro il patrimonio e la persona,ovvero il delitto di spaccio di stupefacenti), idonee a incidere non già su un bene collettivo e indifferenziato come l'ordine pubblico, bensì su beni giuridici legati all'intangibilità della sfera personale o patrimoniale dell'individuo, ovvero alla tutela della sua salute*».

[15] Da euro 100 a euro 300.

[16] C. FORTE, *op. cit.*, p. 191, correttamente evidenzia che in queste seconde ipotesi non deve trovare applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal decreto per l'impedimento all'accessibilità delle strutture. A tale assunto giunge lo stesso legislatore (pag. 8, relazione illustrativa al decreto).

[17] La norma invero richiama l'intero comma 1, motivo per cui potrebbe di primo acchito pensarsi che sia il sindaco l'organo competente a disporre anche l'ordine di allontanamento. Dubbio però fugato dal successivo art. 10, che stabilisce che tale misura spetti, invece, all'organo accertatore individuato ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

[18] Cfr. M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive… [op. cit.]*, p. 1104.

[19] Individuato ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

[20] Ciò potrebbe far pensare che trattasi di misura *post delictum*, quale una misura di sicurezza. Si noti, però, come in questo caso sia sufficiente la c.d. "doppia conforme" (condanna in primo grado, confermata in Appello) e non la condanna definitiva. Tale condanna, in pratica, è utilizzata soltanto quale indice per desumere la pericolosità.

[21] Per un necessario riferimento bibliografico, M. F. CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva,* Padova, 2008.

[22] Sennonché il legislatore del 2017 ha mancato di richiamare nel decreto anche il comma 2, che disciplina proprio l'obbligo di firma, facendo nascere il dubbio se con tale richiamo si fosse voluto solo estendere la convalida giurisdizionale per il divieto di accesso "urbano" aggravato, ovvero consentire in tale ipotesi l'affiancamento con l'obbligo di firma. L'*intentio auctoris* e la lettura sistematica fanno propendere per la prima tesi (e così è stata unanimemente interpretata).

[23] M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive… [op. cit.]*, p. 1104.

[24] Per una trattazione in letteratura sull'istituto delle misure di prevenzione, si rinvia a: G. SABATINI, voce *Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in Nss. D.I., vol. X, Torino, 1964, p. 775; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974; S. P. FRAGOLA, *Le misure di prevenzione*, Padova, 1992; D. PETRINI, *La prevenzione inutile – Illegittimità delle misure* praeter delictum, Napoli, 1996; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali: nel codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012; A. CAIRO- C. FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, NelDiritto, 2014.

[25] M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive… [op. cit.]*, p. 1104.

[26] Compie un'analisi sui punti in comune e le differenze tra il foglio di via del Codice antimafia e le misure del Decreto Minniti, C. FORTE, *op. cit.*, p., 188 ss..

[27] In arg., tra molti, cfr. F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in Dir. pen. cont., 3 marzo 2017; V. MAIELLO*, De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione,* Dir. Pen. e Processo, 2017, 8, 1039 ss..

[28] Così anche A. SQUAZZONI, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op. cit.], p.* 25.

[29] C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia… [op. cit.]*, 272.

[30] A. SQUAZZONI, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op. cit.], p. 26.*

[31]*Ibidem*.

[32] Di cui all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

[33] M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive… [op. cit.]*, p. 1105.

[34] Per uno studio sull'applicazione di tali divieti ai minorenni, C. FORTE, *op. cit.*, p. 202, ss..

[35] Richiedendosi in questo caso la condanna definitiva, potrebbe reputarsi, di primo acchito, una misura di sicurezza. Ipotesi non condivisibile, vista l'autorità emanante: la Pubblica amministrazione e non il Giudice.

[36] Per contrasto con l'art. 77, c. 2, Cost..

[37] Compie un confronto tra le due misure, a cui si rimanda, C. FORTE, *op. cit.*, p. 197 ss..

[38] M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive… [op. cit.]*, p. 1107.

[39] Nello specifico, il comma 15 *bis* dell'articolo 7 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

[40] «*1. 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.*

1-bis. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.
2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

[41] Su tale reato in generale M. RIVERDITI, *Le fattispecie di inosservanza e rifiuto*, in M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Torino 2010, p. 344 ss..

[42] Per approfondimenti si rinvia a C. RUGA RIVA, *Inosservanza di provvedimenti dell'autorità e ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana. Nuove questioni, vecchi problemi*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI, (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, vol. III, Jovene, Napoli, 2011, 1685 ss..

[43] Cass. pen., Sez. I, 13.01.2015, n. 4445; Cass. pen., Sez. I, 25.10.2005, n. 43398; Cass. pen., Sez. I, 08.11.2002, n. 43202.

[44] Cass. pen, Sez. I, 14.09.2016, n. 46212; Cass. pen., Sez. I, 15.11.2012, n. 1200; Cass. pen., Sez. I, 25.03.1999, n. 5755.

[45] In dottrina, per tutti F. BASILE, in E. DOLCINI-G. MARINUCCI, (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, 2015, *sub.* art. 650, p. 1380 ss..

[46] Corte cost., 08-07-1971, n. 168.

[47] A. MANZIONE, *op. cit.,* p. 29.

[48] Così anche C. RUGA RIVA, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op.*

*cit.], p.*10.

[49] C. RUGA RIVA, in AA.VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi… [op. cit.], p. 6.*

[50] Che replicava il contenuto di altre due ordinanze del 17 agosto e del 18 settembre.

[51] Curiosamente non citato il nuovo comma 7 bis in tema di limitazione dell'orario di vendita degli alcolici.

[52] Si consideri, però, la sanzione amministrativa prevista dall'art. 5, L. 20-2-1958 n. 75, per coloro: «*1) che in luogo pubblico od aperto al pubblico, invitano al libertinaggio in modo scandaloso o molesto; 2) che seguono per via le persone, invitandole con atti o parole al libertinaggio*».

[53] Il Comune di Roma era risultato invece soccombente nella fase cautelare rispetto all'impugnazione di una similare ordinanza dell'1.12.2016, che era stata sospesa con ordinanza TAR Lazio-Roma, sez. II, 27/04/2017 n° 2012. Questa volta il Tribunale amministrativo ha salvato il provvedimento proprio in forza dei rinnovati poteri sindacali introdotti nell'art. 50 T.u.e.l. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 3669 del 8-9-17, ha confermato la decisione di primo grado.

[54] Relazione illustrativa al d.l. 14/2017, in www.camera.it.

[55] Art. 6, c. 6, della l. n. 401/1989, laddove si prevede la pena della reclusione da uno a tre anni e la multa da 10.000 euro a 40.000 euro.

[56] Art. 75, D. lgs. 6-9-2011 n. 159. Cfr. M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive… [op. cit.]*, p. 1106.

[57] *Ivi*, p. 1104.