

Dal processo al procedimento: la sicurezza urbana e l'insostenibile leggerezza della prevenzione

SOMMARIO. Premessa. 1 – L' inarrestabile marcia verso una nozione sempre più oggettiva ed innovativa dei concetti di ordine e di sicurezza pubblica; 2 - Il rafforzato ruolo dei sindaci nelle politiche di sicurezza; 3 - Gli ordini limitativi delle libertà in generale; 4 - Il divieto di stazionamento; 5 - Una misura di prevenzione decisamente "atipica": l' ordine di allontanamento; 6 - Il divieto di accesso urbano. Il Dacur; 7 - La nuova frontiera del contrasto allo spaccio: Il divieto di accesso a pubblici esercizi e di stazionamento nelle immediate vicinanze; 8 - Il rinnovato arresto differito. Conclusioni

Premessa

La tutela costituzionale dei diritti e delle libertà dei privati ha, da sempre, nell'ordinamento moderno, a detta dei più autorevoli costituzionalisti, un limite insuperabile nell'esigenza che, attraverso l'esercizio di essi, non vengano sacrificati beni di pari rango ugualmente garantiti dalla Costituzione nell'ottica di un interesse pubblico primario legato alla sicurezza e alla serena convivenza civile.

D'altro canto è pure un fatto che l'attuale contesto socio economico risulti attraversato da profonde crisi, sociali, ma anche economiche, sia nazionali che internazionali, particolarmente acute dal fenomeno del terrorismo internazionale e che da molto tempo stanno innalzando l'asticella dell'emergenza sicurezza che va inevitabilmente a comprimere i su richiamati spazi di libertà.

Crisi che non rimangono disgiunte dalla problematica legata al tema della vivibilità, del decoro e della sicurezza dei centri urbani come delle loro periferie spesso ritenute pericolose ed abbandonate a loro stesse ed al loro degrado con il relativo territorio preda di forme dilaganti di microcriminalità i cui principali attori sono spesso i minori o giovani adulti a discapito della sicurezza in generale.

Esigenze di sicurezza che non riguarderanno pertanto la sola gestione dei grandi eventi, declinata sia in tema di safety infrastrutturale che di pura security, ma anche tutta l'attività amministrativa di servizio a salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, materia quest'ultima riservata alla competenza esclusiva dello Stato giusto il novellato art. 117 Cost.

Ciò non toglie che da molti anni ormai, unitamente ad un diverso modo di concepire ed intendere i concetti generali ed astratti dell'ordine e della sicurezza pubblica, sempre più oggettivizzati e declinati in termini di sicurezza urbana, e ad un progressivo rinnovamento dell'ordinamento generale in termini di sussidiarietà verticale ed orizzontale, si assiste ad un affiancamento sempre più importante degli enti locali come dei privati all'indirizzo di una nuova governance della pubblica sicurezza, che va a sostituire l'originario government. Questo attraverso ruoli sempre più incisivi sia da parte dei sindaci nelle loro vesti di ufficiali di governo, sia dei privati attraverso nuove forme di esercizio privato di pubbliche funzioni in materia di ordine pubblico e di partecipazione di questi alla produzione del bene interesse della vita legato alla sicurezza.

Di qui anche un nuovo modo di intendere le relative interrelazioni organiche ed istituzionali rette non più soltanto da rapporti di dipendenza gerarchica e funzionale di questi ultimi in termini rapporti di strumentalità e tutela, ma anche e soprattutto in termini di leale collaborazione attraverso modelli di relazione di tipo consequenziale che hanno aperto le varie stagioni dei vari pacchetti sicurezza e dei relativi patti, accordi e protocolli sul presupposto di innovative previsioni normative che hanno inciso sulla stessa organizzazione della pubblica sicurezza che va ad estendersi fino a quel concetto di sicurezza integrata

introdotto oggi dalla legge 18 aprile 2017 n. 48, inerente le “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” (c.d. “decreto Minniti”), oggetto della presente disamina nella sua parte relativa agli ordini ed ai divieti in esso ricompresi.

Di qui il diritto di cittadinanza di istituti del tutto innovativi che ampliano ancor più il ruolo soprattutto dei sindaci mediante strumenti che andranno sicuramente perfezionati nel tempo e di cui si attende di verificarne in via empirica la loro forza nella misura in cui essi verranno effettivamente adottati ed avranno modo di misurarsi non soltanto con la critica dottrina che ne seguirà, ma anche, e soprattutto, con quella che sarà inevitabile giurisprudenza di merito e di legittimità che li riguarderà.

1 – L’ inarrestabile marcia verso una nozione sempre più oggettiva ed innovativa dei concetti di ordine e di sicurezza pubblica

L’ indubbio processo di trasformazione della nostra società, sempre più complessa, tecnologicizzata e multietnica che porta con se problemi del tutto diversi rispetto a quella che caratterizzava il nostro ordinamento del secolo scorso, porta con se una continua evoluzione del quadro normativo riguardante non soltanto l’ amministrazione della pubblica sicurezza, ma anche l’ oggetto di riferimento di questa in termini di interesse pubblico primario, sia formale che sostanziale. Questo anche attraverso un nuovo modo di intendere gli stessi concetti generali ed astratti altrimenti definiti di ordine e di sicurezza pubblica.

Concetti questi ultimi, generali ed astratti (oggi variamente declinati e specificati nei nuovi concetti di incolumità pubblica, sicurezza urbana ed integrata variamente definiti) di cui al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, ripreso poi nella legge n. 121/81, ed oggi compiutamente esplicitati dal legislatore non solo del 98 (d.lgs. n. 112), ma ancor più nei vari pacchetti di sicurezza di cui ultimo dei quali appunto la recente legge 18 aprile 2017, n. 48, il quale ultimo andando a sostituire il co. IV bis dell’ art. 54 t.u.e.l. definisce i provvedimenti concernenti l’ incolumità pubblica come quelli diretti a tutelare l’ integrità fisica della popolazione⁴ mentre quelli concernenti la sicurezza urbana come quelli diretti a prevenire e contrastar fenomeni criminosi o di illegalità.

Volendo distinguere tra le nozioni in esame, va sottolineato che la sicurezza pubblica, intesa in senso materiale, è definita dall’art. 159, comma II, del decreto legislativo n. 112/98 come “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”, ed è tradizionalmente considerata una delle componenti riconducibili al più ampio *genus* dell’ordine pubblico materiale.¹

¹Autorevolmente si è pure sostenuto che l’ ordine pubblico coincide con la pacifica convivenza sociale, mentre la sicurezza pubblica consiste nell’attività di vigilanza e prevenzione che le forze dell’ordine esplicano per tutelare la prima. AA.VV., *L’ evoluzione della pubblica sicurezza, La disciplina delle pubbliche riunioni*, Rimini, Maggioli, 2012

E' proprio nella loro attuale definizione normativa che è dato comprendersi di come proprio questa accezione, *ab origine* fortemente generale ed astratta, vada evolvendosi in una direzione assolutamente diversa rispetto a quella che si presentava all' epoca, e necessariamente da mettere in relazione ad una crisi irreversibile di un concetto di Stato a fini generali fortemente accentrato e di matrice ottocentesca altrimenti definito "guardiano notturno".

Ne nasce così un diverso modo di intendere il concetto di ordine pubblico che, sia pure sempre ritagliato sull' interesse generale e su una serena convivenza civile, viene ad oggi sempre più oggettivizzato e puntualizzato, focalizzandolo su un più preciso interesse materiale rappresentato appunto da quel "complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari".

Sono quindi le città e le grandi periferie urbane, la loro vivibilità e la libera iniziativa economica a venire oggi principalmente in considerazione attraverso il nuovo concetto legato alla "sicurezza urbana" sulla quale vale il concorrente ricorso alle attività riservate al sistema delle autonomie e più precisamente ai sindaci nelle loro vesti di ufficiali del Governo.²

Ma è la stessa Corte Costituzionale con la sentenza del 25 luglio 2001n. 290, a chiarire che nella definizione di cui sopra nulla si aggiunge in fondo alla tradizionale nozione di ordine pubblico che riservava appunto allo Stato le "funzioni primariamente dirette a tutelare i beni fondamentali, quali l' integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza del possesso ed ogni altro bene che assuma primaria importanza per l' esistenza stessa dell' ordinamento".

Una precisazione quindi necessaria, e volta ad impedire allo stesso tempo una smisurata dilatazione delle nozioni di sicurezza e ordine pubblico che vanificherebbe, oltre che ogni puntuale e chiaro riparto di competenze tra Stato ed autonomie locali, anche qualsiasi rilettura in termini più moderni del diritto dei cittadini ad una vita più serena.³

Ciò non toglie che in tali contesti normativi l' ordine e la sicurezza pubblica vengono oggi meglio declinati nel loro rapporto da *genus* a *species* nei nuovi concetti, altrettanto generali ed astratti, della sicurezza integrata, della pubblica incolumità e della sicurezza urbana intese la prima come "l' insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali al fine di promuovere la sicurezza", la seconda come quelle insieme di attività volte a tutelare l' integrità fisica della popolazione e la terza con il perseguimento di quel "bene pubblico primario che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città".⁴

²Cfr. G. INSOLERA, *Sicurezza e ordine pubblico*, in *L' indice penale*, 2010, 13, pp. 27 ss. e R. SELMINI, *La sicurezza urbana*, Bologna, Il mulino, 2014. Ci si permetta inoltre anche il rinvio a M. MANCINI PROIETTI, *Riparto di competenze e nuovo concetto di sicurezza urbana dal coordinamento tecnico al controllo del territorio* in *Nuova Rassegna*, 2010, n. 15, pp. 1429 ss. e, IBIDEM in questa stessa Collana sicurezza "Dal controllo del territorio alla certezza della pena", F. CARRER (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 107 ss.

³L. MEZZETTI, *Regioni, polizia locale e politiche di sicurezza (fra riforme costituzionali e legislazione regionale)* in *La Costituzione delle autonomie*, 2004, pp. 427 ss.

⁴La sicurezza integrata è infatti definita nella legge introduttiva n. 48/2017 come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, per garantire la promozione e l'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali". I predetti soggetti istituzionali concorrono pertanto alla promozione della sicurezza integrata attraverso gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia. Viceversa è la nozione di

Quest' ultima, di primario interesse per l' esame della legge n. 48/2017, vuole essere in definitiva la risposta da dare ad un diffuso senso di insicurezza reale o percepita, a partire dalle tre diverse dimensioni della insicurezza: a) l'insicurezza civile, che riguarda il contrasto alla criminalità e la tutela dell'ordine pubblico, le cui risposte, di esclusiva competenza dello Stato centrale, sono date attraverso le forze di polizia e, limitatamente alla celerità dei procedimenti e alla certezza della pena, dall'amministrazione della giustizia; b) il disordine urbano che ha a che vedere con le cosiddette *incivilities* che deturpano l'ambiente ed il decoro cittadino (graffiti, atti vandalici, ecc.) o inciviltà comportamentali (atteggiamenti offensivi o molesti) le cui risposte sono demandate ai nuovi poteri dei sindaci sia nelle loro vesti di rappresentanti delle comunità locali, sia in quelle di ufficiali del Governo; c) infine lo *stress* culturale, che fa riferimento alla insicurezza prodotta dai rapidi cambiamenti nella morfologia sociale e demografica delle città. Basti pensare alle modificazioni portate dall'immigrazione massiccia ed etero imposta soprattutto in piccolissimi centri e alla fisionomia di interi quartieri che possono essere all'origine di manifestazioni di insofferenza nei confronti delle diversità, e che finiscono per alimentare paure. Insicurezza quest' ultima demandata all'attività concorrente dello Stato e delle autonomie attraverso programmi, iniziative ed accordi sintetizzati nel nuovo concetto della sicurezza integrata.⁵

Se questi sono i termini di riferimento, acquista un'importanza decisiva per la nozione di sicurezza integrata e di sicurezza urbana, la previsione di cui all'art. 118, comma 3 Cost., che individua appunto nella legge statale la fonte chiamata a disciplinare le forme di coordinamento tra Stato e regioni nella materie di cui alla lettera h) del precedente art. 117, comma 2, che ha dato implicita cittadinanza costituzionale ad una concorrente competenza in *subjecta* materia alle autonomie locali.

6

sicurezza urbana che caratterizza la condizione di complessità propria dei grandi centri”, contesti sociali sempre più multietnici e sempre più bisognosi di misure di “rassicurazione”, a rafforzare la convinzione che le pubbliche istituzioni concorrano unitariamente alla gestione dei problemi, “nel superiore interesse della coesione sociale. Essa attiene in definitiva alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione (pure urbanistica, sociale e culturale) e recupero delle aree e dei siti più degradati, nonché puntando all'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, alla prevenzione della criminalità (in particolare, quella di tipo predatorio), alla promozione della cultura, del rispetto della legalità e all'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. Su tali temi v. A BARBANENTE, *Il problema della sicurezza urbana e la rigenerazione delle periferie*, in *Urbanistica informazioni*, 2008, pp. 6 ss.; C. GESSA, *Polizia amministrativa e polizia di sicurezza nella prospettiva pluralistica dello Stato democratico*, in *Riv. giur. polizia locale*, 1984, p. 835 e ancora M. MANCINI PROIETTI, *La sicurezza urbana tra i principi di sussidiarietà ed esigenze di coordinamento*, in *Rivista di Polizia*, 2010, fasc. II, pp. 81 ss.

⁵C. TIDORE, *L'insicurezza urbana: Percezione del rischio e sicurezza urbana in Sardegna*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2006, 28, pp. 49 ss.; F. BATTISTELLI - L. FAY LUCIANETTI, *La sicurezza urbana tra politics e policy*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, pp. 75 ss.; R. NOBILE, *ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana: annotazioni di sistema dopo la sentenza della Consulta n. 115/2011*, in *Comuni d' Italia*, 2011, 48, pp. 45 ss.; V. ITALIA, *Le nuove ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana e l'incolumità pubblica*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, 82, pp. 2305 ss. ; Sulla insicurezza urbana e sulla tolleranza zero, vedi anche: G.L. KELLING – C.M. COLES, *Fixing Broken Windows*, Simon & Shuster, New York, 1996.

⁶Di qui il richiamo della questione sicurezza in una serie di leggi regionali volte proprio per l' appunto a ricercare necessari ed ineludibili “sistemi regionali di sicurezza integrata”. L. MEZZETTI, *Regioni, polizia locale e politiche di sicurezza (fra riforme costituzionali e legislazione regionale)*, op. cit. pp. 427 ss.

Ma è la stessa attività di polizia in generale e la connessa funzione distinta tra polizia amministrativa e polizia di sicurezza che, alla luce del grande processo di trasformazione istituzionale, ha visto accrescere il ruolo in materia da parte degli enti locali e dei sindaci, finendo per risentire di quel processo di sussidiarietà e di riparto di competenze tra lo Stato e le suddette autonomie in una relazione sempre più intersoggettiva che è stata dapprima di direzione ed indirizzo, poi di collaborazione, ed infine di coordinamento sia delle funzioni che delle attività tra le stesse forze di polizia dello stato e le polizie locali secondo un modello già a suo tempo anticipato dall' art. 17 della legge 26 marzo 2001 n. 128 sui piani coordinati sul controllo del territorio.⁷

Si è trattato fino ad oggi come detto di un' attività dapprima imposta e poi via via di coordinamento fino ad una fase per così dire negoziale tra Stato ed autonomie locali che si era già imposto in Italia attraverso la sottoscrizione nelle grandi città dei primi protocolli d'intesa, stipulati tra comuni e prefetture, poi sostituiti da veri e propri contratti e patti per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e città, che hanno avuto il loro culmine con l'approvazione dei più recenti pacchetti-sicurezza di cui alle leggi n. 125 del 2005, n. 94 del 2009, e quindi, da ultimo, la n. 48/2017 che vanno appunto a disciplinare tutta una serie di norme attinenti alla organizzazione, alla pianificazione, alla sicurezza stradale, all'immigrazione clandestina, alla criminalità ed al decoro urbano per finire con la tutela e la salvaguardia di altri beni ed interessi che regolano la vita e le attività esistenti presso i vari centri urbani e dei relativi servizi. Tutte materie a ben vedere che al di là della loro eventuale rilevanza penale, tra mera illiceità e illegittimità, finiscono indirettamente per riflettersi sulla serena convivenza civile, e quindi sulla sicurezza pubblica, stante il fatto che si tratta di tutti aspetti che avevano sollevato un reale o presunto allarme sociale.⁸

Sia il primo che il secondo modello risultano entrambi espressivi di quel modulo organizzatorio di coordinamento inter istituzionale sancito all' art. 118 della Costituzione che non a caso oltre a relazioni di sussidiarietà verticale, prende in esame anche quelli di sussidiarietà orizzontale inerenti quindi all' apporto delle attività dei privati rispetto alle politiche di sicurezza di competenza generale dello Stato.⁹

E non è un caso in tale contesto che a fianco delle interrelazioni tra gli organi dello Stato e organi delle autonomie locali (leggasi Autorità provinciali di pubblica sicurezza e sindaci anche quali ufficiali di Governo), si assiste a quelle attività dei privati che perdono sempre più il loro carattere ancillare nel governo delle pubbliche manifestazioni e nella gestione degli eventi soprattutto alla luce della circolare del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza all'

⁷C. RIVIEZZO, *Pacchetto sicurezza: commento alla legge 26 marzo 2001, n. 128*, Milano, Giuffrè, 2001; A. SIMONATI, *Sicurezza urbana e ordinanze dei sindaci: quale coordinamento tra sindaco e forze di polizia?*, in *Le regioni*, 2010, 38, pp. 203 ss; M. MANCINI PROIETTI, *Riforme istituzionali e coordinamento delle forze di polizia*, in *Rivista di Polizia*, III-IV, 2014 pp. 203 ss.

⁸M. CALARESU – M. TEBALDI, *Local security polizie and the protection of territory: an anlysis of the italian experience (2007-2009)* in *City, Territory and Architecture*, 2, 2015, pp. 1 e ss.

⁹R. MANGIARDI, *Ruolo della Polizia locale per la gestione dell' ordine pubblico*, in F. CARRER (a cura di) *L' ordine pubblico. Un equilibrio fra il disordine sopportabile e l' ordine indispensabile*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 195 ss.

indomani dei tragici fatti di Torino (si veda il rinnovato ruolo delle attività, oggi qualificate e professionalizzate di *stewarding*, del personale di vigilanza sui pubblici spettacoli e dei volontari del controllo del territorio).¹⁰

Detta funzione di coordinamento ad oggi al massimo livello viene mantenuta dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali ed al Ministero dell'Interno, anche per il tramite del Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, a cui è stata attribuita l'iniziativa per promuovere la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città nell'ambito di quella che è stata appunto definita la sicurezza integrata.¹¹

2 - Il rafforzato ruolo dei sindaci nelle politiche di sicurezza

Parallelamente, proprio sulla base dell'anzidetta ricercata attuazione dei principi di sussidiarietà e di ineliminabile esigenza di coordinamento venivano riformati a livello periferico i Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, sancendo l'accesso "di diritto" in tale organo di componenti laiche (il Sindaco del comune capoluogo di provincia, il Presidente della provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni) e prevedendo espressamente che "lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborino in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano". Il tutto nell'ambito di quella leale collaborazione normativamente stabilita.¹²

¹⁰N. GALLO - R. MASSUCCI, *La gestione delle manifestazioni sportive in un sistema di sicurezza partecipata*, in T. F. GIUPPONI (a cura di) *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010, pp. 167 ss.

¹¹ In conseguenza di ciò il 20 marzo 2007 è stato stipulato, un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane. Il Patto ha fissato alcune linee di indirizzo per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'interno; tra le quali rilevano: la promozione di un rapporto di collaborazione tra i prefetti e i sindaci per un più intenso ed integrato processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio; iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale dei Corpi di polizia municipale e di altri operatori della sicurezza, nell'ottica di un innalzamento dei livelli di professionalità, creando così le condizioni per una integrazione tra gli operatori nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", con possibile organizzazione di "pattuglie miste"; la realizzazione di forme di inter operabilità le sale operative delle forze di polizia e quelle delle polizie municipali e promozione della collaborazione dei rispettivi sistemi informativi; la promozione e il potenziamento degli apparati di videosorveglianza. Su questi temi ci si permette ancora di rinviare a M. MANCINI PROIETTI, *La sicurezza urbana tra i principi di sussidiarietà ed esigenze di coordinamento*, op. cit., pp. 81 ss.; S. QUARTA, *Gli effetti delle misure di sicurezza urbana nella vita quotidiana*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2009, 31, pp. 89 ss.

¹²C. TIDORE, *L'insicurezza urbana: Percezione del rischio e sicurezza urbana*, op. cit.

Più precisamente il sindaco, ai sensi dei novellati artt. 50 e 54 t.u.e.l. interviene in varie materie con i suoi poteri di ordinanza rispettivamente quale rappresentante locale della propria comunità di riferimento da cui è stato democraticamente eletto e quindi nell'ambito di un pluralismo autonomistico costituzionalmente riconosciuto, vuoi dall'altra quale Ufficiale di Governo e quindi quale ente strumentale dello Stato. In quest'ultimo caso la propria attività risponde della funzione di indirizzo e controllo del prefetto quale organo periferico dell'Amministrazione periferica statale nell'ambito di quelle materie più direttamente riconducibili all'ordine e alla sicurezza pubblica rimesse appunto ex art. 117 Cost. alla competenza esclusiva dello Stato.¹³

Di qui un potere di ordinanza atto a prevenire fra le altre e contrastare le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscano l'insorgere di fenomeni criminosi quali l'abuso di alcool, lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione su strada, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili, nonché per comportamenti di danneggiamento del patrimonio pubblico e privato,

¹³Il Testo Unico degli Enti Locali, all'articolo 50, comma V attribuisce infatti al Sindaco, in qualità di rappresentante della comunità locale, il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale", così come da recente novella, in materia di interventi volti a superare gravi situazioni di degrado ed incuria, vivibilità urbana e tutela della tranquillità e del riposo dei cittadini anche modificando con ordinanze in questo caso anche non contingibili ed urgenti ma per un periodo ristretto a trenta giorni gli orari di apertura e chiusura di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Oltre ciò il successivo articolo 54, prima della novella del 2008, attribuiva al Sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, il potere di adottare provvedimenti, sempre contingibili e urgenti "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini e la sicurezza urbana". Lo stesso legislatore sostituendo il co. IV bis dell'art. 54 ha cura di specificare che i provvedimenti in questione concernenti l'incolumità pubblica sono quelli diretti alla tutela dell'integrità fisica della popolazione, mentre quelli concernenti la sicurezza urbana sono quelli diretti a contrastare le varie forme criminali sul territorio. Entrambi i poteri di cui agli artt. 50 e 54 t.u.e.l., incontrano tuttavia due ordini di limiti esterni ed interni sia di carattere legale legato alla legalità formale e sostanziale dell'atto individuarsi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, in quanto tali ordinanze non possono derogare alla Costituzione ed alle norme imperative, ma possono interagire con quelle dispositive o suppletive, sia procedurali che di merito, legati all'adempimento della preventiva comunicazione al prefetto al fine di garantire a quest'ultimo la possibilità di esercitare i poteri di direzione e vigilanza su funzioni comunque di interesse statale e tali da spingersi sino alla sospensione o annullamento degli atti ritenuti illegittimi. Su questi temi vedi M. MANCINI PROIETTI, *Il limite del potere di ordinanza dei sindaci, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011. Dalla sicurezza partecipata alle esigenze di coordinamento* in "Sicurezza pubblica e Sicurezza Urbana – Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale", S. BENVENUTI S., P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2012. ed inoltre le osservazioni fatte da O. DE SANTIS, *Retake le città: tra fiorai, centurioni & co.*, Tesina finale presentata al 33° Corso di Formazione Dirigenziale presso la Scuola Superiore di Polizia, Roma, luglio 2017.

che determini lo scadimento della qualità urbana, come l'occupazione abusiva di immobili, come, da ultimo, anche il mero intralcio alla pubblica viabilità ed ai pubblici servizi di trasporto.¹⁴

Si tratta quindi di un indubbio ampliamento dei poteri del sindaco, ma, si badi bene, non tanto quale esponente della collettività locale come legittimamente potrebbe giustificarsi a seguito della sua elezione diretta, bensì, soprattutto nelle ipotesi di cui all' art. 54 t.u.e.l. quale Ufficiale di Governo e quindi come tale attraverso l' esercizio di funzioni strumentali rispetto a quelle dello Stato. Funzioni per le quali quindi lo Stato conserva integri i suoi poteri di vigilanza e controllo.¹⁵

In tal senso le succitate modifiche apportate agli artt. 50 e 54 del t.u.e.l. ad opera della legge n. 48/2017 in ordine alla possibilità ex art. 50 di disporre ordinanze anche non contingibili ed urgenti (seppur per un periodo non superiore a 30 giorni) di modifica degli orari degli esercizi commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande al fine di tutelare il riposo dei cittadini, ma anche, in virtù del successivo art. 54 nella veste di ufficiali di Governo di modificare gli orari di apertura al pubblico degli uffici localizzati sia pure d' intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate.¹⁶

14 Non è un caso che il "decreto Minniti" prenda in considerazione anche l' aspetto del degrado, l' incuria ed il danneggiamento nella misura in cui viene modificato l'art. 639 c.p. stabilendo che, con la sentenza di condanna per i reati di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, il giudice possa disporre l'obbligo di ripristino e ripulitura dei luoghi e quindi il risarcimento in forma specifica, ovvero, qualora ciò non sia possibile, per equivalente attraverso il sostenimento delle spese od il loro rimborso. Nell' ambito della cosiddetta Lotta ai *writer* viene prevista la "possibilità che il giudice, nella sentenza di condanna, ai sensi dell'articolo 165 del codice penale, disponga l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi ovvero, qualora ciò non sia possibile, l'obbligo di sostenerne le spese, ovvero di rimborsare quelle da altri sostenute a tal fine. Qualora il reato sia commesso su beni immobili, su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico, il giudice (il giudice di pace se l'illecito riguarda beni mobili; il tribunale negli altri casi) può subordinare l'applicazione della sospensione condizionale della pena all'obbligo di ripristino e ripulitura dei luoghi oggetto dell'illecito. Analoga misura è adottata nei confronti dei recidivi per il medesimo reato. Ove tali operazioni non siano possibili, per la concessione del beneficio può essere disposto dal giudice: l'obbligo di corresponsione delle spese di ripristino e ripulitura o di rimborso di quelle già sostenute; ovvero la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività (con il consenso dell' interessato), sulla base delle modalità indicate nella sentenza di condanna, per un periodo determinato comunque non superiore a quello della durata della pena sospesa ex art. 165 del codice penale". Così O. DE SANTIS, *Retake le città: tra fiorai, centurioni & co.*, op. cit.

15Cfr. W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, in *Il decreto sicurezza*, A. SCALFATI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2016; E. STRADELLA, *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana in materia di prostituzione*, in *Le regioni*, 2010, 38, pp. 237 ss.

16 Al momento in cui si scrive per il vero non vi sono ancora molti casi nei quali il decreto in parola ed i nuovi poteri dei sindaci e dei questori siano stati concretamente usati. Al momento pertanto spiccano i soli casi di Firenze con la prima applicazione in assoluto ad opera del questore di un divieto di accesso urbano per stupefacenti per anni 2 che è in assoluto il primo daspo applicato ex art. 13 e quindi svincolato da precedenti ordini di allontanamento. Ordini di allontanamento che risultano invece applicati a Milano nei confronti di tre *writer* spagnoli. Anche a Napoli abbiamo avuto l' applicazione di un ordine di allontanamento nei confronti di un ambulante non autorizzato ed un Divieto di accesso urbano nei confronti di alcuni parcheggiatori abusivi. Non propriamente ascrivibile alla materia ma che può agevolmente esservi rapportato un provvedimento del sindaco di Roma volto a contrastare il famoso fenomeno dei "centurioni romani" attraverso la proibizione di "qualsiasi attività che prevede la disponibilità di essere ritratto come soggetto di abbigliamento storico, in fotografie o filmati, dietro corrispettivo in denaro". Un provvedimento per il vero sospeso in via cautelare dal giudice amministrativo ritenendo sussistente il *fumus bonis jure* del vizio di legittimità sub specie dell' eccesso di potere laddove "le ordinanze contingibili ed urgenti rappresentano il rimedio approntato dall'ordinamento per far fronte a situazioni di emergenza impreviste". Emergenza imprevista che nel caso del notorio fenomeno dei centurioni non è stata ritenuta ravvisabile nemmeno sotto il profilo del pericolo emergente. Una riprova quest' ultima, seppure vi fosse bisogno di come bisognerà attendere l' inevitabile contenzioso giudiziale al fine di permettere di testare la tenuta dei nuovi strumenti alla luce di quello che sarà

In tutti i casi si assiste dunque ad un innovativo potere di ordinanza in materie connesse con l'ordine pubblico, che finora era riservato alla sola competenza esclusiva del prefetto, ma che a ben vedere si mantiene comunque sotto il suo alto potere di controllo ed eventuale annullamento dei relativi atti di esercizio.¹⁷

E' di tutta evidenza pertanto che in base ai nuovi scenari istituzionali che si stanno via via disegnando, viene preponderatamente alla luce tutta la problematica concernente i rapporti che si andranno a costruire fra interlocutori diversi, sia pure parimenti interessati alla sicurezza, esponenziali l'uno dello Stato apparato e l'altro delle singole comunità locali quali diretta espressione di esigenze autonomistiche.¹⁸

Appaiono qui allora interessanti anche i rapporti tra le autorità provinciali di pubblica sicurezza e le singole forze dell'ordine dello Stato e delle polizie locali, oltre che gli stessi rapporti al loro interno per i quali la recente legge ricerca un deciso rafforzamento attraverso la cooperazione informativa ed operativa anche previo l'accesso comune alle banche dati giusta la previsione dell'art. 10, co. VI della legge n. 48/2017.¹⁹

la relativa interpretazione degli stessi. Su tali temi appaiono utili le stesse considerazioni fatte in tempi non sospetti da parte della dottrina in materia di ordinanze extra ordinem. *Ex pluribus v. A. CARAPELLUCCI, Il potere di ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem*, in *Il Foro amministrativo – TAR*, 2010,9, pp. 321 ss.; A. GUAZZANTI, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: quale ruolo assume la riserva di legge*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 83 ss.; C. MEOLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 15, pp. 682 ss.; A. MORRONE, *Presentazione al volume Sicurezza pubblica e Sicurezza Urbana – Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*”, op. cit.

¹⁷E. STRADELLA, *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana in materia di prostituzione*, op. cit., pp. 237 ss.

¹⁸Per quanto concerne la disciplina specifica della pubblica sicurezza dette forme di controllo assumono poi caratteristiche assai peculiari. Mentre infatti nell'ambito dell'ordinamento generale detto controllo assume le caratteristiche della vigilanza che è limitata ai soli profili di legittimità dell'azione amministrativa, il controllo de qua assume la veste di vera e propria tutela che si estende in tal guisa anche ai profili di merito. In materia di sicurezza pubblica infatti, a differenza di tutte le altre funzioni conferite per le quali pare non sopravvivere alcun potere di indirizzo e coordinamento fatta eccezione le sole esigenze di cui all'art. 5 Cost. che fa riferimento all'unità della repubblica e che giustifica il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. e art. 5 d.lgs. n. 112/98 in caso di persistente inattività per atti obbligatori per legge, qui abbiamo nei casi di gravi pericoli per l'incolumità e la sicurezza pubblica, un generale potere sostitutivo in capo al Governo che sarà esercitato dal Ministro dell'Interno per il tramite del locale Prefetto. Per quanto detto pertanto abbiamo che per tutte le materie ad oggi conferite alle autonomie locali e che più incidentalmente hanno riflessi sulla pubblica sicurezza, viene previsto l'esercizio di poteri sostitutivi, sia pure nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione giuste le disposizioni attuative poste dall'art. 8 della l. n. 131/2003 che prevedono l'assegnazione di un termine decorso il quale il Governo adotta i provvedimenti necessari, mediante la nomina di un commissario *ad acta*.

¹⁹Rilevanti pertanto come abbiamo già visto, oltre alle informazioni intercorrenti tra i sindaci e le autorità provinciali, gli indispensabili rapporti tra le forze di polizia o dei soggetti interessati al controllo del territorio e le Autorità di pubblica sicurezza. Ma a parte le relazioni di cui sopra sono piuttosto ad oggi i rapporti che dovranno necessariamente instaurarsi tra le forze di polizia a competenza generale e le forze di polizia locale a tenere necessariamente banco. E sulla base di questi di non secondaria importanza il ruolo che in detti rapporti si ritiene debba assumere il questore nella sua veste di autorità tecnica di coordinamento per la quale invece ad oggi nulla risulta espressamente previsto in tale direzione. M. MANCINI PROIETTI, *Riforme istituzionali e coordinamento delle forze di polizia*, op. cit. pp. 203 ss.; R. MANGIARDI, *Ruolo della Polizia locale per la gestione dell'ordine pubblico*, op.cit.

Su tutto il rinnovato slancio della promozione degli accordi Stato, regioni ed enti locali anche in sede di conferenze unificate, e dei cosiddetti patti per la sicurezza tra prefetti e sindaci anche sulla base dell' innovativo Comitato metropolitano. Politiche di sicurezza ad oggi divenute *trait d' union* di tutte le discipline e di tutte le attività anche economiche dei privati che, a fronte di una generale liberalizzazione nel rispetto del principio di proporzionalità di matrice europea, si conformano e si confrontano sempre più con le attività di polizia sia amministrativa attribuita ai sindaci e alle forze di polizia locale, che di sicurezza di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117 Cost. e delle forze di polizia a competenza generale. ²⁰

E' in tale contesto che la legge n. 48/2017, nel solco dei precedenti decreti o "pacchetti" sicurezza, interviene in numerosi settori relativi alla sicurezza delle città, con l'obiettivo di fornire ulteriori strumenti di contrasto alla microcriminalità e a quelle condotte che, anche se di per se non costituenti illecito o di rilevanza penale, comunque incidono negativamente sul senso di sicurezza percepito dai cittadini, sul decoro urbano, ed in ultima analisi sulla fruibilità e la vivibilità degli spazi pubblici.²¹

In tutti i casi questo tipo di attività si esercita essenzialmente per mezzo di poteri, o meglio di poteri di polizia, che si prestano ad interagire con la sfera di attività dei singoli privati e che, sia pure volti a garantire beni costituzionalmente garantiti, quali la salute, la sicurezza e la pace sociale, finiscono in ogni modo per incidere sulle loro libertà.²²

3 - Gli ordini limitativi delle libertà in generale

La libertà di movimento, così come quelle annesse e succedanee di riunione e di stazionamento, in via di fatto sono assai spesso intimamente connesse con la libera manifestazione del proprio pensiero, verbale o non, e sono incontrovertibilmente due delle principali libertà fondamentali dell' uomo e alla base dei principi fondanti di un ordinamento che si voglia definire autenticamente libero e democratico. E' Innegabile infatti di come la libertà di riunione sia essenziale e connaturale per la vita politica e civile degli appartenenti ad uno Stato di diritto.²³

²⁰C. BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza*, in *La sicurezza urbana*, 2004, pp. 261 ss.

²¹G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti* in *Studi sulla questione criminale*, vol. I e II, Roma, Carocci editore, 2017 pp. 171 e ss.

²²F. CENTORAME, *Presunzione di pericolosità e coercizione cautelare*, Torino, Giappichelli, 2016

²³M. ESPOSITO, *Riunione (Libertà di)*, in *Dizionario dir. pubblico*, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, 2006, p. 5367; M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, R. NANIA - P. RIDOLA (a cura di), vol. II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 682.

Ma è proprio il gioco democratico dell' obbligatorio contemperamento con gli altrui diritti, ivi compreso quello alla sicurezza e alla propria incolumità personale, che porta con se un costante bilanciamento di questi con alterna prevalenza degli uni sugli altri a seconda dei vari momenti storici e contesti, mantenendo così sempre vivo l' eterno dibattito anche dottrinale sulla presunta inconciliabilità della massima espressione di libertà con un alto indice di sicurezza, sia pure volendo leggere quest' ultima in un doveroso rapporto da mezzo a fine rispetto alla prima.²⁴

Vi è così da una parte la necessità di un assoluto rigore e fermezza nell' assicurare il rispetto delle leggi e delle regole di una serena convivenza civile, e, dall' altra, la necessità di evitare qualsiasi facile ed altrettanto inadeguata fuga in avanti rappresentata da una legislazione dell' emergenza assai spesso oggetto di censura da parte del giudice delle leggi, e che sconta ad oggi anche un severo raffronto con i principi dell' Unione Europea così come ridisegnata dopo il trattato di Lisbona e ad oggi consacrati nella Convenzione Europea dei Diritti dell' Uomo.²⁵

Ciò non toglie che in determinati contesti legati alle grandi città, ai quartieri e alle immediate periferie ove maggiore è il degrado, il senso di abbandono, di incuria ed una diffusa cultura dell' illegalità nel quale ambito appare sempre più diffusa quella microcriminalità urbana e dove troppo spesso viene lamentata l' assenza dello Stato, si avverte forte il desiderio di un vero e proprio recupero del territorio da parte delle forze dell' ordine e della legalità diffusa attraverso principi e regole di condotta di cui si esige una ferma osservanza.

Vi sono in definitiva soprattutto nei grandi quartieri e nelle periferie e sub periferie urbane, un diffuso bisogno di recuperare spazi di legalità e di riappropriarsi del territorio da parte dei cittadini che vorrebbero vivere in sicurezza i loro quartieri spesso preda di spacciatori, di prostituzione su strada, di bullismo diffuso, di atti vandalici ed altro, e dove il consumo di droghe ed alcool, soprattutto da parte di bande di extracomunitari spesso clandestini sul territorio nazionale e di giovani criminali, la fanno da padrone .

Questo senza contare i molti centri storici trasformati in mercati a cielo aperto da parte dei molti ambulanti, anche qui spesso di origine extracomunitaria, privi di alcuna licenza dediti al commercio di beni contraffatti, parcheggiatori abusivi, e soggetti vari dedicati all' accattonaggio.

²⁴A. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 453; M. MANCINI PROIETTI *Della libertà di riunione e della sua tutela*, in *Rivista di Polizia*, 2012, X, pp. 729 e ss.; IBIDEM, *Libertà (fondamentali) e (poteri dell') autorità in una possibile riforma dell'organizzazione e dell'ordinamento di pubblica sicurezza*, in *La Polizia di Stato a trent'anni della legge di riforma*, F. CARRER (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2013.

²⁵G. SALCUNI, *Ondate securitarie e argini garantistici: il declino della riserva di legge nelle (il)logiche scelte del pacchetto sicurezza*, in *Cass. Pen.*, 2009, fasc. 6, p. 2671; G. ZAGREBELSKY, *Il "Crucifige" e la democrazia*, in, G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, Torino, Einaudi, 2005, p. 143; F. CURI, *La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*, in *Cass. pen.* 2007, 5, 2259 B.

Stesso dicasi per le stazioni ferroviarie, le metropolitane trasformate in orinatoi e veri e propri dormitori a cielo aperto perennemente invasi da sporcizia e degrado nell' indifferenza più assoluta.

Interi quartieri consegnati dunque a stranieri irregolari per lo più dediti a delinquere e allo spaccio e dove non di rado si assiste anche a tentativi di violenza anche di gruppo soprattutto contro le donne.

Non è un caso che si assiste in generale ad una grande crisi la quale, prima ancora di essere economica, è essenzialmente sociale fatta di una diffusa anomia dei centri periferici, generale dequotazione del senso di legalità e di identità nell' ambito, più in generale, di una diffusa crisi dei grandi ideali e di modelli educativi validi soprattutto per i più giovani sui quali l' ambiente di per se degradato, non esercita certo un positivo effetto.²⁶

E' riprovato infatti il valore aggiunto apportato da un ambiente degradato alle comunità che vi vivono generando un senso di abbandono, di mancata attenzione da parte delle autorità elevando la relativa soglia di indifferenza, così facilitando i comportamenti devianti, tra cui quelli criminali.²⁷

A fronte di tale situazione si pone pertanto la continua richiesta di ripristino della legalità, di una maggiore presenza delle forze dell' ordine e, soprattutto, la necessità di poter disporre di strumenti legali idonei al raggiungimento dello scopo.

E' così che nell' ambito delle disposizioni volte alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano introdotte dalla legge 18 aprile 2017 n. 48, assumono significativa rilevanza proprio quelle di cui agli artt. 9 e 10 del predetto testo laddove disciplinano i nuovi istituti del "divieto di stationamento", dell' "ordine di allontanamento" e del "divieto di accesso", sia esso urbano così come di quello di cui al successivo art. 13, stesso testo, in materia di misure di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all' interno o in prossimità di locali pubblici o di pubblici esercizi, scuole ed altri centri di aggregazione.²⁸

4 - Il divieto di stationamento

Partendo dal divieto di stationamento di cui all' art. 9, co. I e III della legge in esame quale strumento propedeutico rispetto all' ordine di allontanamento e di pianificazione per la vivibilità ed il decoro urbano e dei centri storici, esso riguarda principalmente determinate aree, individuate dal legislatore o dai regolamenti di polizia locale, nei quali potrà essere impedita la permanenza

²⁶G.L. KELLING – C.M. COLES, *Fixing Broken Windows*, op. cit. Vedi pure Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

²⁷Ovviamente, non è affatto scontato che all'aumentare dei fenomeni di inciviltà, cresca anche la commissione di reati ma è altrettanto nota la teoria del "vetro rotto" G.L. KELLING – C.M. COLES, *Fixing Broken Windows*, op. cit., nonché già Wilson e Kelling 1982

²⁸C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano Giuffrè, 2005, p. 18.

indefinita senza alcuna valida ragione da parte di soggetti che pongono in essere determinate condotte, anch' esse predeterminate dal legislatore. In particolare si tratterà di tornare a rendere pienamente e liberamente vivibili ed accessibili ai cittadini le predette aree, così come le relative infrastrutture di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze siano esse ferroviarie, aeroportuali e marittime, così come per i centri storici monumenti parchi ecc. Aree per il vero già tutelate, anche in via amministrativa, da specifica normativa di settore.²⁹

Appare qui evidente l' intenzione del legislatore di fornire ai sindaci il presupposto legale al fine di adottare in via di ordinanza (e quindi temporaneamente), e, ancor meglio per via regolamentare attraverso i regolamenti di polizia locale ad opera dei rispettivi consigli comunali, quelle misure utili a contrastare non soltanto fenomeni temporanei di degrado e di disturbo del riposo e delle occupazioni dei cittadini, ma anche il fenomeno dei dormitori pubblici soprattutto nelle stazioni e nelle metropolitane, oltre alla disponibilità di idonei strumenti di contrasto all' abusivismo commerciale, al fenomeno della prostituzione su strada, all' accattonaggio molesto e a quegli assembramenti di soggetti, specie i giovani, che in determinate ore per via di schiamazzi e comportamenti molesti rendono invivibili ai residenti la normale vita quotidiana.³⁰

Proprio in virtù della necessità di soddisfare le esigenze di tutela della tranquillità, del riposo dei residenti e dell'ambiente, viene riconosciuto ex art. 50 t.u.e.l., così come novellato, al sindaco il potere di adottare ordinanze di ordinaria amministrazione, non contingibili ed urgenti, ma limitate a 30 giorni per disporre limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.³¹

Un potere quello di cui sopra che appare confliggere con quanto statuito da parte della Corte costituzionale laddove puntualizza che detto potere di ordinanza deve essere circoscritto e volto a rispettare il principio di legalità sostanziale. Prima di tale legge infatti tali provvedimenti potevano essere adottati solo per "emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale", laddove il decreto in esame aggiunge che essi potranno essere emessi anche "in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado

²⁹G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 9 e ss.

³⁰Per il vero un simile potere non era del tutto sconosciuto nell' ambito del nostro ordinamento il quale già contemperava la possibilità da parte dei sindaci di stabilire per il mezzo di ordinanze divieti di bivacco e stazionamento, Al riguardo vedi F PARMIGIANI, *Il divieto di bivacco e di stazionamento nelle ordinanze adottate dai sindaci ex art. 54 t.u.e.l.*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, pp. 333 e ss.

³¹R. NOBILE, *Le ordinanze del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in *Comuni d' Italia*, 2009, 46, pp. 42 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi?*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2011, 13 pp. 91 ss.; A. CARDONE, *l'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra presupposizione legislativa e conformità alla previa legge: un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giur. Cost.*, 2011, pp. 1600 e ss.; M. MANCINI PROIETTI, *Il limite del potere di ordinanza dei sindaci, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011. Dalla sicurezza partecipata alle esigenze di coordinamento in "Sicurezza pubblica e Sicurezza Urbana – Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale"*, op. cit.

del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”.³²

Orbene il rispetto dei principi enucleati in varie sentenze da parte della Corte Costituzionale, non consentirebbe l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge a un'autorità (in questa veste) amministrativa, che produrrebbe l'effetto di attribuire, in pratica, una totale libertà al soggetto o all'organo investito della funzione atteso che l'attività amministrativa, a differenza dell'attività politica, non è mai libera nei fini ma vincolata al doppio ordine di limiti sia interni sotto il profilo dell'opportunità che esterni sotto il profilo del rispetto della legalità formale e sostanziale. Di qui l'obbligo di una esauriente motivazione sulle situazioni di fatto presupposte e legittimanti l'esercizio del potere.³³

Si teme in definitiva che tale nuova formulazione del potere di ordinanza, così come è collegato a generiche finalità come il decoro, la vivibilità urbana, il rimedio all'incuria e al degrado dei centri urbani, finisca per sfociare, se non opportunamente calibrato, in ingiustificabili limitazioni della libertà delle persone, in palese contrasto con i principi richiamati dal giudice delle leggi soprattutto laddove la norma prevede che le interdizioni *de qua* possano essere estese oltre quelle predefinite dal legislatore, ad altre aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.³⁴

La nuova disciplina introdotta dalla recente legge prevede infatti che i regolamenti di polizia locale dei comuni, giusto l'art. 9 del testo in esame, oltre alle aree e agli spazi predeterminati per legge come le aree nevralgiche connesse ai pubblici trasporti e relative infrastrutture, o dalla legislazione di settore come avviene ad esempio per il patrimonio artistico, possano individuare altre aree come i parchi pubblici, i plessi scolastici, aree monumentali o interessate da flussi turistici ove istituire il

³²R. NOBILE, *Le ordinanze del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, op. cit, pp. 42 ss.

³³A. CASSATELLA, *L'obbligo di motivazione delle nuove ordinanze a tutela della sicurezza urbana previste dall' art. 54, comma 4 del t.u.e.l.: osservazioni critiche*, in *Le regioni*, 2010, 38, pp. 157 ss.

³⁴Per quanto concerne la tutela del patrimonio artistico, la preservazione e la tutela di obiettivi storici, ed in ultima analisi dei centri urbani, al di là delle previsioni del Codice dei beni culturali ex d.lgs. 42/2004, a ben vedere vennero già in rilievo, pur non senza qualche perplessità da parte della dottrina quali luoghi sensibili da preservare e quindi da sottoporre a particolare salvaguardia rispetto all'esercizio del diritto di riunione ed in particolare di manifestazione, attraverso la relativa esclusione di quei luoghi tra quelli su cui fosse possibile esercitare il relativo diritto. Il riferimento va ad direttiva del Ministro dell'Interno in data 26 gennaio 2009, che aveva appunto ad oggetto le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili. Una direttiva ritenuta inadeguata quale fonte di diritto stante la sua incidenza su una materia assai delicata che si interfaccia con diritti particolarmente sensibili quali appunto quelli di libera circolazione e libera manifestazione del pensiero e fatta propria da alcuni sindaci. In esito ai contenuti della suddetta direttiva, anche qui come per il divieto di stationamento era stato previsto che potevano essere individuate in ambito cittadino aree sensibili da sottrarsi alla possibilità di potervi manifestare. Al di là della base normativa invocata, l'invito contenuto nella direttiva ministeriale non poteva non apparire di dubbia legittimità costituzionale, in quanto, a detta di questi, vietare preventivamente ed in via generale ogni manifestazione pubblica in luoghi simbolici, voleva dire ritenere implicitamente tali forme di riunione tutte potenzialmente lesive. S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it. Vedi pure autorevolmente T. F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte Costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2013

medesimo divieto di stazionamento, temperandolo con le delicate problematiche di compatibilità con il corrispettivo diritto di libertà di circolazione o riunione.

Divieti tutelati in via amministrativa ponendo, come vedremo a breve, questioni attinenti alla non facile individuazione del confine fra sanzioni amministrative e sanzioni penali, che dal legislatore *expressis verbis* vengono fatte salve, visto il necessario rispetto del divieto del *ne bis in idem* sostanziale.³⁵

In questo caso tuttavia il legislatore, preoccupato del rischio di incostituzionalità di previsioni così generali ed astratte destinate a comprimere oltremodo il diritto di movimento costituzionalmente riconosciuto, non a caso supera il momento della contingenza, spostando il relativo potere da un organo monocratico politico/amministrativo come il sindaco ad un organo collegiale squisitamente politico e partecipativo come il Consiglio comunale che statuirà attraverso i suaccennati regolamenti di polizia locale. Non solo, ma sempre ai fini del recupero del principio di legalità formale e sostanziale appare indirizzato a dare rilievo non a qualsivoglia condotta, bensì solo a quelle che si concretizzano in un oggettivo impedimento alla libera accessibilità e fruizione di determinati siti sensibili predeterminati per legge o determinati in via amministrativa, sanzionando la relativa trasgressione non soltanto con una sanzione amministrativa, ma anche con un inedito allontanamento dai luoghi nei quali è stato commesso il fatto.³⁶

Al di là di qualche perplessità in ordine a come dovrà concretamente intendersi la condotta di “impedimento all’accessibilità”, sempre nella relazione al testo di legge e nel dibattito parlamentare si legge che, anche se non espressamente menzionati dalla normativa, potranno venire sanzionati anche comportamenti diversi e ulteriori rispetto all’impedimento all’accessibilità di determinati luoghi, quali quelli che comportino la turbativa della libera fruizione degli spazi pubblici, come ad esempio, fra le possibili ipotesi, l’esercizio della prostituzione con modalità ostentate o l’accontonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o con mezzi fraudolenti.³⁷

Operando dei doverosi raffronti tra i presupposti legittimanti il divieto di stazionamento con la disciplina vigente in materia di riunioni e del relativo potere conformativo da parte delle autorità di polizia in termini di prescrizioni e quindi di limitazioni, vediamo anche qui la necessaria sussistenza di opportune ponderazioni discrezionali date dalla legge o dall’Autorità *ex ante*, onde ricercare

³⁵C. PETTINARI, *Sulla possibilità di vietare riunioni con atti generali ed astratti*, in *Giur. Cost.*, 2012, 1, pp. 623 ss; A. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, op. cit., p. 453.

³⁶Durante il dibattito parlamentare è stato infatti leggermente attenuato il rigore della norma esplicitandosi che la sanzione potrà essere irrogata solo a chi impedisce l’accesso ai luoghi e non, come il testo iniziale a chi soltanto limita l’accesso.

³⁷L. MEZZETTI, *Regioni, polizia locale e politiche di sicurezza (fra riforme costituzionali e legislazione regionale)*, op. cit.

proprio quel giusto equilibrio in concreto tra contrastanti diritti di libertà e di sicurezza, rispetto alla piena espressione degli altri diritti. ³⁸

Equilibrio spesso raggiunto nel caso ad esempio della libertà di riunione e manifestazione attraverso il ricorso alle prescrizioni mediante le quali garantire da una parte il diritto di riunirsi o manifestare, imponendo dall' altra opportune misure acchè il suddetto pieno esercizio del diritto non vada a completo discapito di altri diritti, pure costituzionalmente garantiti, o della sicurezza in generale. ³⁹

Il divieto di stazionamento così posto, risulta poi corredato, come già anticipato, di specifica tutela amministrativa nella misura in cui stabilisce, fatte salve le applicazioni delle sanzioni amministrative previste dalle singole legislazioni di settore, sanzioni amministrative pecuniarie da euro 100 a 300 a carico dei trasgressori ponendo a questo punto, come già detto pocanzi, non pochi dubbi interpretativi da parte degli operatori atteso il divieto del *ne bis in idem* sostanziale e che potrebbero essere risolti con il criterio della prevalenza.

5 - Una misura di prevenzione decisamente “atipica”: l’ordine di allontanamento

Ma il recente “pacchetto sicurezza” non si ferma certo alla previsione amministrativamente protetta di aree sui quali poter far insistere espliciti divieti di stazionamento, ma va oltre prevedendo che accanto alla sanzione pecuniaria sia poi affiancato, un autonomo provvedimento, di pertinenza sindacale, che si atteggia quale inedita misura di prevenzione atipica sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo. Si tratta dell’ordine di allontanamento con il quale al trasgressore viene appunto ordinato con provvedimento proprio dell’ autorità sindacale, di allontanarsi dal luogo ove è stato commessa la violazione al divieto di stazionamento. Si tratta di vero e proprio provvedimento appartenente al genere degli ordini di polizia, formale ed autonomo rispetto al provvedimento sanzionatorio adottato per l’ inosservanza del divieto di stazionamento, la cui efficacia è circoscritta alle 48 ore. Un ordine a sua volta munito di specifica tutela amministrativa essendo la

³⁸A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in Id.(a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, pp. 9 ss.

³⁹Così come per ciascuna riunione, la pubblica autorità (leggi il questore) avrà modo di imporre di norma alcune prescrizioni che sono volte a far sì che la manifestazione in parola risulti compatibile con gli altri diritti, pure costituzionalmente tutelati, come la pubblica incolumità o la stessa libertà di circolazione (art. 16 Cost.), e, in ultima analisi, con le più strette esigenze di sicurezza pubblica nella sola accezione di cui agli artt. 4 e 16 Cost. o ancora con le esigenze di tutela del patrimonio storico e artistico del Paese (art. 9 Cost.). Aspetti idonei a dare legittimazione ed adeguata copertura costituzionale ad altri limiti legalmente o amministrativamente posti nei riguardi dello stazionamento incondizionato presso aree e luoghi sensibili. Il loro bilanciamento non sempre, anzi quasi mai, risulta agevole in astratto, anche per l’ assenza di indicazioni nella Carta fondamentale circa priorità o graduazioni tra di loro, ed è perciò rimesso alle valutazioni in concreto delle pubbliche autorità. Prescrizioni e divieti che si collocano quindi principalmente sul *quid* e sul *quomodo* più che sull’ *an* dell’ esercizio del diritto, e trovano oggi posto in diverse e più disparate fonti normative. A. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, op.cit..

sua violazione sanzionata da un'ulteriore sanzione amministrativa da euro 100 a euro 300 aumentata del doppio.⁴⁰

L'ordine di allontanamento, per specifica estensione normativa, non opererà soltanto nei confronti di chi versa in una condotta elusiva del divieto di stazionamento, bensì anche a carico di chi pone in essere in quelle medesime aree ulteriori condotte previste e sanzionate dal codice penale nonché da altre leggi amministrative. Condotte già rilevanti ai sensi e agli effetti di cui agli artt. 688 c.p. (manifesta ubriachezza) e 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio), nonché a quelli di cui all'art. 29 l. n. 114/1998 (esercizio del commercio senza le prescritte autorizzazioni o in violazione di divieti) e 7, comma XV *bis*, del Codice della Strada (esercizio di attività di parcheggiatore abusivo e guardia macchine).⁴¹

La fattispecie appare quindi approvata per contrastare l'occupazione ripetuta e duratura di spazi da parte di tossicodipendenti, prostitute, pregiudicati ma anche da parte di quei soggetti che utilizzano queste aree per il ricovero personale quali *clochard*, persone senza fissa dimora, disadattati, mendicanti, rifugiati, profughi, sfollati e mira pertanto a sanzionare quelle condotte che incidono negativamente sul decoro urbano, anche in conseguenza dell'uso smodato di sostanze alcoliche ovvero di sostanze stupefacenti, ovvero anche in relazione a forme di accattonaggio perpetrate con modalità vessatorie, o ancora, da ultimo, al fine di far fronte a quelle pratiche commercio ambulante non autorizzato di merci assai spesso contraffatte.⁴²

⁴⁰ Sul punto è, tuttavia, da dirsi che il legislatore ha cercato di evitare problemi di tal genere sia inserendo la clausola di salvaguardia "Ferma restando l'applicabilità delle sanzioni amministrative previste", sia chiarendo che per l'appunto in tali evenienze non troverà applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal decreto, posto che le condotte anzidette risultano già sanzionate dalla vigente normativa, lasciando operare il solo l'ordine di allontanamento. Rimane semmai dubbia la reale applicazione ed efficacia di tali sanzioni, in particolare del provvedimento inibitorio costituito dall'ordine di allontanamento, quando saranno applicate ad alcune categorie di soggetti, che verosimilmente non solo non eseguiranno tali versamenti, per impossibilità o oncuranza, ma che ormai da tempo, considerano l'infrastruttura di trasporto (es. la stazione ferroviaria) come luogo di bivacco non avendo altri posti ove vivere. L. MEZZETTI, *Regioni, polizia locale e politiche di sicurezza (fra riforme costituzionali e legislazione regionale)*, op. cit., pp. 427 ss.

⁴¹ Come noto ad oggi il reato di ubriachezza molesta è sanzionato con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 51 ad euro 309 e prevede appunto per la sua configurazione il fatto di determinarsi in un tale stato in un luogo pubblico, mentre per gli atti contrari alla pubblica decenza, sempre ovviamente posti in essere in luogo pubblico, la relativa pena edittale consiste in una sanzione amministrativa da euro 5.000 a 10.000. Diversamente per chi esercita senza la prescritta autorizzazione l'attività di commercio ambulante su suolo pubblico è prevista la sanzione amministrativa da lire 5.000.000 a lire 30.000.000 e con la confisca delle attrezzature e della merce, mentre l'esercizio abusivo, diretto o indiretto, dell'attività di parcheggiatore o guardia macchine in assenza della specifica autorizzazione, è sanzionato con una pena pecuniaria da euro 1.000 ad euro 3.500. R. NOBILE, *ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana: annotazioni di sistema dopo la sentenza della Consulta n. 115/2011*, op. cit., pp. 45 ss.

⁴² Per quanto concerne in particolare il fenomeno della prostituzione su strada, anche qui, come poi vedremo per quanto concerne l'applicazione del divieto di accesso di cui all'art. 13 per il contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti, vi è chi vi vede apposite misure volte a far rientrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta. Ed in effetti l'esercizio della prostituzione fatto salvo il caso in cui degeneri nella fattispecie di atti osceni in luogo pubblico, non appariva suscettibile di applicazione di alcuna misura di prevenzione giudiziale, né del foglio di via obbligatorio, giusta la legge di modifica intervenuta nel 1988. Ad oggi invece, in virtù di quest'ultimo pacchetto di sicurezza apparirebbero applicabili nella fattispecie i due nuovi strumenti di contrasto al predetto fenomeno attraverso la sanzione pecuniaria in relazione alla elusione del divieto di stazionamento in determinate aree e l'ordine di allontanamento per le successive 48 ore, attribuendo il relativo potere al sindaco. G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, op. cit., pp. 171 e ss.

L'ordine, come detto, ha una durata limitata di 48 ore e non è soggetto, proprio per la sua limitazione temporale, ad alcuna convalida da parte dell'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, vista la provvisorietà e il fatto di limitare esclusivamente e per breve periodo la circolazione o lo stazionamento in una zona ben delimitata e circoscritta.

Saranno comunque esperibili atti di opposizione, ricorsi giurisdizionali o straordinari, di fatto espletati al termine delle quarantotto ore, quando l'efficacia concreta del provvedimento sarà venuta meno. L'esercizio di tali rimedi potrà comunque risultare utile per non incorrere nel successivo divieto di accesso e alla relativa sanzione amministrativa pecuniaria di cui si è detto.

L'organo accertatore dovrà avere cura riportare nel provvedimento le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato, individuando dettagliatamente i luoghi inibiti. Esso inoltre potrà rendere esplicito l'ordine di allontanamento inserendolo nel corpo dello stesso verbale di accertamento e contestazione della contravvenzione al divieto di stazionamento, ovvero riportarlo successivamente in un atto distinto e separato ed è impartito direttamente dagli organi accertatori nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 17 e ss. della legge n. 689/81.⁴³

Sotto il profilo della sua natura giuridica l'inedito "ordine di allontanamento si atteggia pertanto quale misura di prevenzione speciale atipica che si pone come obiettivo primario la salvaguardia dei suddetti ambiti urbani sede di infrastrutture connesse ai pubblici servizi di trasporto, nonché di quelle altre aree inserite nell'ambito dei regolamenti di polizia urbana che possono avere riguardo a plessi scolastici o universitari, musei, aree e parchi archeologici o monumentali, ovvero altri istituti e luoghi di cultura comunque interessati per motivi turistici, ovvero ancora adibite a verde pubblico.⁴⁴

E' quindi in definitiva un provvedimento amministrativo preventivo-cautelare che si realizza nella forma di comando, da parte dell'organo accertatore (indifferentemente forze di polizia a competenza locale o generale), non indicando, come invece avvenuto nell'introduzione del ritiro

⁴³La compilazione di un verbale autonomo permetterà l'invio della documentazione, nella sua completezza, unicamente all'autorità interessata, essendo il questore quella competente a ricevere copia dell'ordine di allontanamento mentre il sindaco, il prefetto o altra autorità risulterà competente per la violazione amministrativa accertata e contestata. Anche gli eventuali e successivi atti di annullamento, opposizione o ricorso potranno essere esperiti nei confronti di un unico provvedimento (ordine di allontanamento o sanzione amministrativa pecuniaria), senza inficiare l'efficacia e l'esecuzione dell'altro. L'operatore di polizia dovrà anche valutare, nell'ipotesi di trasgressore di nazionalità straniera, la necessità di traduzione dell'atto. Al pari dei provvedimenti di allontanamento dello straniero, andrà comunque assicurata la traduzione, pur non esplicitamente prevista nel decreto in commento. Se lo straniero non comprende la lingua italiana, il provvedimento deve essere accompagnato da una sintesi del suo contenuto, nella lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, in una delle lingue inglese, francese o spagnola, secondo la preferenza indicata dall'interessato, ai sensi degli artt. 2 del d.lgs. n. 286/98, e 3 del d.p.r. n. 394/99.

⁴⁴A ben vedere, per quanto concerne le aree e i beni ed i siti di particolare pregio artistico, paesaggistico e culturale, già lo stesso Codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42/2004, all'art. 52 co. 1 ter, già prevedeva, proprio per la salvaguardia delle esigenze di tutela e valorizzazione, forme di limitazione nell'uso dei predetti beni a cura dei competenti Uffici Territoriali del Ministero previa intesa con la regione e gli enti locali, previo riesame ex art. 21 quinquies della l. n. 241/90, dei provvedimenti autorizzatori e concessori in materia di commercio ambulante, posteggio ed occupazioni di suolo pubblico da ritenersi non più compatibile con le predette nuove esigenze di salvaguardia. Esigenze che trovavano nel medesimo Codice dei beni culturali già il loro particolare regime nella misura in cui le autorizzazioni e le concessioni al commercio nelle predette aree di particolare pregio venivano di fatto escluse dall'applicazione del regime di cui alle mere segnalazioni certificate di inizio attività permanendo viceversa sottoposte all'ormai eccezionale regime delle autorizzazioni e quindi del necessario controllo preventivo *ex ante* da parte della pubblica autorità.

cautelare di armi, munizioni e materie esplodenti, la necessaria sussistenza in capo al predetto organo della qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza.⁴⁵

Appare allora indubbio come l'ordine di allontanamento presenti di per se, come si osservava prima, la natura giuridica di una innovativa misura di prevenzione atipica sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, come già a suo tempo argomentato in termini di misure di contrasto ai fenomeni di violenza nelle competizioni sportive.⁴⁶

Sotto il primo profilo appare innovativo il riferimento del relativo potere al sindaco sia pure nella sua veste di ufficiale di Governo (e quindi quale organo strumentale dell'amministrazione di pubblica sicurezza), laddove per il secondo aspetto rileva la ridotta durata della sua efficacia (48 ore) che ne esclude il vaglio giurisdizionale ex art. 13 Cost.

Ciò non toglie che qui si tratti pur sempre di una misura di prevenzione, sia pure *sui generis*, che lascia comunque intravedere nel legislatore una chiara ed irreversibile scelta di campo a favore della prevenzione, piuttosto che della repressione dei reati e delle condotte. Accanto all'area "tradizionale" della repressione emerge, infatti, sempre più l'importanza della prevenzione, intesa sia come controllo sociale di fenomeni potenzialmente criminogeni, che come intervento risocializzante con efficacia special-preventiva.⁴⁷

Si tratta di una "svolta prevenzionale", che da circa vent'anni ha ridisegnato alla radice il rapporto società/devianza/funzione della pena, spostando definitivamente l'accento da un sistema penale sempre meno capace di deterrenza a una prevenzione (situazionale) che promette di anticipare, neutralizzandolo, l'atto deviante.⁴⁸

È noto che, per quanto riguarda le misure di prevenzione, il presupposto fondamentale per la loro irrogazione rimane pur sempre quello della pericolosità sociale, che rimane un giudizio o pregiudizio diagnostico, attraverso la pre definizione di normotipi per i quali detta pericolosità potesse essere presunta *ex lege* come si desume dal novellato Codice antimafia.⁴⁹

⁴⁵G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, op. cit., pp. 171 e ss.

⁴⁶P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, 1995, pp. 2745 ss.

⁴⁷S. FURFARO, *Misure di prevenzione*, Torino Utet, 2013

⁴⁸F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 63, 2013

⁴⁹La nozione di pericolosità sociale fece ingresso nell'ordinamento giuridico italiano con il codice del 1930, allorché il legislatore enucleò il concetto in esame attraverso l'introduzione del cosiddetto sistema del doppio binario, con il quale da un lato si sono mantenuti immutati il criterio dell'imputabilità e la finalità specifica della pena retributiva collegata alla colpevolezza dell'agente, e dall'altro si è accettato il principio della pericolosità quale presupposto per l'applicazione delle misure di sicurezza, aventi funzione di prevenzione speciale e applicabili sia ai soggetti imputabili che a coloro che imputabili non sono. Il problema della difesa sociale è quindi sempre stato estremamente sentito specie durante il ventennio, periodo che vede del resto anche la nascita, nel

E questo pur nella premessa che vada tenuto distinto il concetto di pericolosità sociale quale presupposto dell'applicazione delle misure di prevenzione, rispetto a quello presupposto per l'applicazione di misure di sicurezza (quest' ultime sempre in relazione ai reati commessi e alla probabilità che ne vengano commessi di ulteriori).⁵⁰

Orbene, mentre le misure di sicurezza costituiscono, secondo la prevalente dottrina, provvedimenti di natura giurisdizionale, le misure di prevenzione tra cui anche il foglio di via obbligatorio del questore ed ora l'ordine di allontanamento del sindaco rimarranno pur sempre misure amministrative, sia pure soggette al controllo giurisdizionale.

A parte questo, sotto il profilo del diritto positivo le misure di prevenzione rimangono tradizionalmente distinte tra quelle di carattere personale e quelle di carattere patrimoniale.⁵¹

Le prime sono costituite dal rimpatrio con foglio di via obbligatorio, ora previsto dall'art. 2 del Codice antimafia, e dall'avviso orale ora previsto al successivo art. 3, che con la l. n. 327/88 andò a sostituire l'originaria diffida. Per entrambi si tratta di misure personali applicabili direttamente dal questore e che differiscono dalla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e dal divieto e/o obbligo di soggiorno (artt. 6 e ss del Codice) applicabili direttamente dall'Autorità giudiziaria.⁵²

Sono invece di natura patrimoniale la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni, la cauzione, il sequestro e la confisca.⁵³

Il nuovo Codice antimafia pertanto, così come già la legge del '56, individua tassativamente i soggetti che possono essere passivamente legittimati all'applicazione delle misure di prevenzione.

1931 del t.u.l.p.s., ed è normale pertanto che l'avvento della Costituzione repubblicana fece sorgere problemi di compatibilità costituzionale tra le misure di prevenzione contemplate nel Testo Unico ed i diritti di libertà e di uguaglianza previsti dalla carta costituzionale, laddove una sua lettura rigorosa ne escluderebbe l'applicazione. E' stato più volte asserito che il punto di incontro tra positivismo e fascismo è stato colto nella predilezione della prevenzione dei reati piuttosto che nella loro repressione. Su questi temi si vedano ad esempio le riflessioni già utilizzate in tema di analisi del cd. "secondo pacchetto sicurezza" (legge n. 94/2009), in AA.VV. (a cura di) F. RAMACCI e G. SPANGHER, *Il sistema della sicurezza pubblica*, Milano, Giuffrè, 2010 e, più recentemente, in AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano, Franco Angeli Editore, 2013. Si vedano anche M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, Giappichelli, 2010 e, sul rapporto tra i due concetti, A. TORRE, *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Rimini, Maggioli Editore, 2014, p. 551 e ss.

⁵⁰ F. CAPRIOLI, *Fatto e misure di prevenzione*, in *Misure patrimoniali nel sistema penale*, Milano Giuffrè, 2016

⁵¹ L. GIOVINE, *Le misure di prevenzione*, Roma, Aracne, 2015

⁵² Da notare che, a differenza della diffida, l'avviso orale non ha per la verità natura di misura di prevenzione e non ha altri ulteriori effetti avendo perso anche quello di essere presupposto necessario per avanzare, a cura del questore, a partire dal sessantesimo giorno ed entro i successivi tre anni, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Su questi punti vedi G. FIANDACA – G. PUGLISI, *Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in "Legge Penale", 1989, p. 20 e, a suo tempo, quanto descritto da G. D'AGOSTINO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in *Riv. pol.*, 1967, p. 569 e ss.

⁵³ G. J. SICIGNANO, *La confisca delle misure di prevenzione*, in *Rivista penale*, 2011, 137, pp. 133 ss.

Scomparse le categorie degli oziosi e dei vagabondi abituali validi al lavoro, così come ogni categoria collegata ad ogni attività contraria alla morale pubblica ed al buon costume, i soggetti considerati “pericolosi” ex art. 1 del Codice rimangono: 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, nonché, ed è questa una delle novità più rilevanti del decreto Minniti che nella parte *de qua* va a novellare ed integrare il Codice Antimafia, 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. (lettera così modificata dall'art. 15, comma 1, lettera a), legge n. 48/2017).⁵⁴

Non è chi non veda in tale novella la volontà del legislatore di far rientrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta, ossia quella di tornare a far annoverare tra i legittimati passivi delle misure di prevenzione le categorie di coloro che per le loro condotte offendono la pubblica decenza.

Il ricorrente ricorso agli elementi di fatto è il risultato a cui è comunque giunto il legislatore nell'accogliere i suggerimenti della Consulta. Si sono voluti infatti espressamente escludere quegli atteggiamenti di mero sospetto, sottolineando così per tal via che le misure di prevenzione non debbano essere applicate sulla base di elementi che non raggiungano quantomeno la soglia minima dell'indizio.

Per quel che concerne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio da parte del questore che ad oggi si atteggia come la forma più aggravata del mero “ordine di allontanamento” da parte del sindaco e che potremmo quindi ergere a suo prototipo dal quale trarre le relative riflessioni da estendere a quest'ultimo, vediamo che esso risulta applicabile anche in assenza del preventivo avviso nei confronti di tutti i soggetti che possano essere inquadrati in una delle suddette categorie predefinite dal legislatore di cui all' art. 1 del Codice stesso, purché vi siano i due elementi aggiuntivi dati dal fatto di essere in atto pericolosi per la sicurezza pubblica e che si trovino fuori dei luoghi di residenza.⁵⁵

⁵⁴R. NOBILE, *ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana: annotazioni di sistema dopo la sentenza della Consulta n. 115/2011*, op. cit., pp. 45 ss.

⁵⁵In dette ipotesi con provvedimento del Questore, detti soggetti potranno essere rinvii ai luoghi di residenza impedendo loro di tornare nel paese da cui sono allontanati per un periodo non superiore a tre anni. A. CAPUTO, *Ordine di allontanamento del questore e sindacato giurisdizionale* (Cass. Sez. I pen., 9 dicembre 2004, n. 47682), in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005, 7, pp. 85 ss.; C. FAVILLI, *Il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore di fronte alla Corte di Giustizia*, in *Diritto penale e processo*, 2011, 17, pp. 904 ss.

In ogni caso, la Corte Costituzionale, più volte investita della questione relativa alla legittimità costituzionale delle misure di prevenzione, ha sempre avuto modo di precisare come siano ammesse restrizioni a quelle libertà che non siano state espressamente escluse dalla carta Costituzionale.⁵⁶

6 - Il divieto di accesso urbano. Il Dacur

Ma le conseguenze dell'ordine di allontanamento non si esauriscono nella sua mera applicazione. Il legislatore ha infatti previsto che copia del provvedimento venga trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, il quale, in caso di reiterazione dell'elusione del predetto ordine, potrà a sua volta emettere un proprio provvedimento interdittivo di "divieto di accesso urbano", in prosieguo dacur.

Presupposto per l'applicazione del predetto divieto di accesso a determinati luoghi è quindi la reiterazione delle condotte già stigmatizzate con la sanzione pecuniaria e l'ordine di allontanamento sindacale ai sensi dell'art. 9, co. I e II, e quindi la commissione di azioni che impediscano la libera accessibilità e fruibilità di infrastrutture di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, ovvero ancora condotte vietate ai sensi degli artt. 688 e 726 c.p. e 29 del decreto legislativo 114/98, in uno con la necessaria indicazione quale *condicio sine qua non* in ordine all'*an* del provvedere, che dalla condotta tenuta "possa derivare pericolo per la sicurezza".⁵⁷

Attraverso la comunicazione dell'applicazione dell'ordine di allontanamento, la predetta Autorità questorile, sarà quindi posta in condizione di intervenire, in caso di plurime segnalazioni di elusione dell'ordine provenienti da diverse istituzioni, mediante un più incisivo provvedimento *jure proprio* dato dall'adozione del divieto di accesso presso quelle medesime aree già oggetto di divieto di stazionamento.

Pare opportuno allora rilevare che, affinché possa essere contestata la reiterazione delle violazioni di cui all'articolo 9, all'atto dell'identificazione a carico del soggetto, dovrà aversi cura di verificare se sia proceduto all'inserimento in banca dati del primo "ordine di allontanamento" onde verificarne la sua elusione.⁵⁸

⁵⁶Parte della dottrina, peraltro, argomentando dall'analogia della funzione special preventiva cui sia le misure di sicurezza che quelle di prevenzione sono dirette, ha ravvisato, nell'art. 25 Cost, che menziona espressamente le sole misure di sicurezza, il fondamento di entrambe. Corte Cost. n. 68 del 30 giugno 1964 in *De Jure*, Rivista giuridica on line, Milano Giuffrè.

⁵⁷La norma quindi esclude, forse inopportuno, le fattispecie relative al terzo comma, riferite alle violazioni ai regolamenti di polizia urbana, integrati secondo le disposizioni della recente novella, come poco sopra menzionato riguardante plessi ed istituti scolastici ed universitaria, parchi archeologici o monumentali.

⁵⁸Poiché nell'immediato nessun effetto deriva da quell'ordine, è verosimile pensare che una delle possibili *ratio* della norma sia proprio quella dell'inserimento del primo ordine in banca dati SDI, cosicché sia possibile avere immediata conoscenza dei "provvedimenti in atto" nell'ipotesi che il soggetto sanzionato venga fermato da parte di organi accertatori diversi dai primi o, non potendosi escludere la possibilità, anche da parte di organi accertatori diversi dalla polizia locale.

In ordine alla durata detto provvedimento non potrà avere ordinariamente una valenza superiore a sei mesi, ma allo stesso tempo dovrà avere una durata non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni qualora le condotte ad esso presupposte siano state poste in essere da un soggetto già condannato negli ultimi cinque anni con sentenza definitiva, ovvero confermata in appello per reati contro la persona o il patrimonio.⁵⁹

Il provvedimento di divieto dovrà comunque tenere conto delle esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto e, nella sua forma base, *sic et simpliciter*, pare non richiedere le garanzie di cui all'art. 13 Cost., fatto salvo trattarsi di soggetto minorenni, nel qual caso il medesimo provvedimento andrà comunque comunicato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni.

Diversamente, l'applicazione del divieto di accesso nella forma più gravosa prevista per un soggetto già condannato in via definitiva per reati contro la persona o il patrimonio, e quindi di durata non inferiore a sei mesi e non superiore dei due anni con eventuali prescrizioni, attesa la più severa incidenza sui diritti del soggetto oblati, in particolare sotto il profilo della compressione della sua libertà di circolazione, impone la sua convalida ad opera dell'Autorità giudiziaria secondo lo schema già cristallizzato e collaudato nella legge n. 401/89 in materia di divieto di accesso agli impianti sportivi e alle loro adiacenze, di cui la presente legge richiama espressamente l'art. 6, co. II *bis*, III e IV, con la conseguenza che sembrerebbero potersi riprodurre in questa sede le stesse considerazioni già svolte della più collaudata dottrina in materia di daspo in ambito sportivo.

Il richiamo al suddetto art. 6, *in primis*, già implica, infatti, in sede di notifica l'obbligo di informare il soggetto oblati in ordine alla facoltà data allo stesso di far pervenire al giudice della convalida eventuali memorie o scritti difensivi.⁶⁰

Essendo mutuato dall'analogia disciplina del daspo in ambito sportivo, si ritiene inoltre risultino applicabili anche al daspo urbano i medesimi principi procedurali tratti dalla legge n. 241/90 sul giusto procedimento per la parte ad esso applicabili, a partire dall'avviso di avvio del medesimo, la cui obbligatorietà, come vedremo nel caso di specie, pare non ricorrere, ivi compresa, proprio in

⁵⁹ In relazione ai possibili dubbi circa la sovrapposizione della misura in argomento con quella del foglio di via obbligatorio che il questore può irrogare ai sensi dell'articolo 2 del Codice delle leggi antimafia, si noti che le misure differiscono in taluni elementi. Per durata: 6 mesi per l'ordine di allontanamento e non superiore a tre anni per il foglio di via; per luoghi vietati: una o più aree specificate per l'ordine di allontanamento e l'intero comune per il foglio di via; per soggetti destinatari: l'ordine di allontanamento può essere impartito a chiunque (residente e non, con o senza precedenti/pregiudizi) mentre il foglio di via può essere adottato soltanto nei confronti di soggetti pericolosi, non residenti, dediti, sulla base di elementi di fatto, alla commissione di reati.

⁶⁰ Spetterà poi a quest'ultimo, qualora ne avalli i presupposti di fatto e di diritto, l'onere di informarne entro le 48 ore successive dalla notifica il Giudice per le indagini preliminari per il giudizio di convalida pena la cessazione *ex tunc* delle prescrizioni apposte. Analoga decadenza è prescritta qualora il giudice delle indagini preliminari non disponga la convalida in toto del provvedimento nelle quarantotto ore successive. E' infatti possibile l'ipotesi di una convalida parziale essendo allo stesso Giudice concessa la facoltà di modificare le prescrizioni imposte. Resta ovvio che contro l'ordinanza di convalida, anche parziale, rimane salva l'ammissibilità del ricorso in Cassazione per soli motivi di legittimità. Ricorso che tuttavia non sospende l'esecuzione del provvedimento. Su questi temi v. P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, op. cit., pp. 2745 ss. M. MANCINI PROIETTI, *Nuove riflessioni sulla disciplina generale di contrasto ai fenomeni di violenza nelle infestazioni sportive*, in *Rivista di Polizia*, 2006, pp. 724 ss.

ragione del giudizio di convalida del provvedimento, la necessità che questo venga sorretto da un'adeguata motivazione, essendo detto procedimento finalizzato ad un provvedimento finale di natura ablatoria personale volto alla limitazione di taluni diritti e libertà sulla base di esigenze connesse alla sicurezza, e quindi alla salvaguardia di diritti pure costituzionalmente tutelati. ⁶¹

Delicata questione è semmai quella relativa alla soddisfazione dei requisiti di legalità del procedimento amministrativo stesso, ed in particolare, tornando all' eventuale obbligatorietà del necessario avviso di avvio del procedimento, l'integrazione dei presupposti di cui agli artt. 7 e 8 della l. n. 241/90 che lo riguardano. ⁶²

Orbene, il richiamo nel provvedimento interdittivo alle particolari ragioni di celerità del propedeutico procedimento, costituirebbe a ben vedere già esso una implicita valutazione discrezionale in ordine alla necessità di tempestiva tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, e nello specifico in *subjecta materia* della sicurezza urbana. Esigenze di celerità del procedimento che propendono per il superamento dell'obbligo di avviso a condizione che, ovviamente, l'adozione del provvedimento finale avvenga in tempi non eccessivamente lunghi, pena l'intrinseca contraddittorietà della premessa.

Ancora a favore del non obbligo di avviso di avvio del procedimento la sua stessa strumentalità alla soddisfazione dell'interesse partecipativo da parte del soggetto oblato, soprattutto riguardo al connesso diritto di accesso alla documentazione amministrativa. Detto accesso infatti incontrerebbe il limite di cui all'art. 3, comma I, lett. a, del Decreto del Ministero dell'Interno 10 maggio 1994, n. 415 inerente il "Regolamento per la disciplina delle categorie e documenti sottratti al diritto di accesso". ⁶³

Tali previsioni renderebbero pertanto inutile allo stato la predetta comunicazione allorché il procedimento in esame vada poi a svilupparsi e concludersi per sua natura *inaudita altera parte*. La tutela del soggetto oblato troverà infatti la sua naturale sede ad un momento immediatamente successivo alla fase integrativa dell'efficacia del provvedimento finale realizzata attraverso la notificazione al soggetto destinatario attesa la sua natura di atto ricettizio. ⁶⁴

⁶¹M. MANCINI PROIETTI, *Nuove riflessioni sulla disciplina generale di contrasto ai fenomeni di violenza nelle infestazioni sportive*, op. cit., 2006; L. SARCOLI, *Considerazioni sul divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. daspo)* in *Rivista Giuridica di Polizia*, fasc. IX – X, 2016, pp. 941 e ss.

⁶²L. SARCOLI, *Considerazioni sul divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. daspo)*, op. cit., pp. 941 e ss.; N. GALLO – R. MASSUCCI, *La gestione delle manifestazioni sportive in un sistema di sicurezza partecipata*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, op. cit.

⁶³Quest'ultimo infatti prevede espressamente, tra le varie categorie di documenti sottratti, le relazioni di servizio ed altri atti o documenti per l'adozione di atti o provvedimenti da parte delle autorità di pubblica sicurezza, ovvero inerenti l'attività di tutela dell'ordine o della sicurezza pubblica, o di prevenzione e repressione della criminalità, che si sovrappongono ai cosiddetti limiti generali di cui all'art. 24 co. I della legge 241/90. Ci si riferisce al limite generale tra gli altri dei documenti coperti da segreto di Stato ai casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge (segreto professionale, militare, bancario, istruttorio, statistico, ecc.), atti amministrativi generali, ecc. L. SARCOLI, *Considerazioni sul divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. daspo)*, op. cit., pp. 941 e ss.

⁶⁴L. SARCOLI, *Considerazioni sul divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. daspo)*, op. cit., pp. 941 e ss. A. CAPUTO, *Ordine di allontanamento del questore e sindacato giurisdizionale (Cass. Sez. I pen., 9 dicembre 2004, n. 47682)*, op. cit., pp. 85 ss.

Venendo all' analisi del provvedimento di divieto e, segnatamente, sotto il profilo della sua natura giuridica, riprendendo quanto già affermato dalla dottrina in merito all' omologa figura del daspo in ambito sportivo, può facilmente affermarsi che si tratta anche qui essenzialmente di un ordine, ovvero è uno di quegli atti con i quali l' Autorità amministrativa, sulla base della propria supremazia generale, può far sorgere, a carico di un individuo unilateralmente, un dovere di condotta positivo (comando) o negativo (divieto).⁶⁵

E' indubbio allora che nel caso di specie si tratterà di un ordine di polizia a carattere negativo, ed, in ultima analisi, di una misura di prevenzione atipica nella forma del divieto. Ed in effetti il daspo, da cui trae origine l' attuale istituto, è una misura amministrativa introdotta nell' ordinamento italiano con finalità preventive e sanzionatorie nei riguardi dei responsabili di condotte violente.⁶⁶

Trattasi, più precisamente, di una misura interdittiva atipica rientrante nella competenza dell' Autorità di pubblica sicurezza, per la salvaguardia delle finalità inerenti l'ordine pubblico che costituisce appunto il bene giuridico tutelato, la cui funzione preventiva, si ricava dalla finalità dichiaratamente diretta ad evitare la consumazione di fatti illeciti, a rilevanza almeno amministrativa, da parte di soggetti che, per pregresse condotte, siano ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica.⁶⁷

⁶⁵ N. GALLO – R. MASSUCCI, *La gestione delle manifestazioni sportive in un sistema di sicurezza partecipata*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, op. cit.

⁶⁶C.D. LEOTTA *Il volto rinnovato delle misure di prevenzione*, op. cit.; C. CAMPESI – G. FABIANI, *La detenzione della "pericolosità sociale"*, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 515 e ss.

⁶⁷Tuttavia, alcune significative differenze, anche sostanziali, valgono a connotare il daspo sportivo, rispetto alle *misure di prevenzione tipizzate* dal legislatore nel Codice antimafia come da ultimo novellato. In effetti, il campo delle misure di prevenzione tipiche riguarda destinatari con certe predeterminate caratteristiche di persone precisamente individuate in anticipo e consiste in un giudizio, anche storico, sulla personalità del soggetto oblatto. Giudizio, pertanto, meno aderente a frangenti comportamentali contingenti sia pure valutati sulla base di quegli *elementi di fatto* che ricomprendano anche situazioni presenti ed attuali. Diversamente da qui il daspo potrà invece riguardare qualunque soggetto, a prescindere dall'abitudine delle condotte allorchè molto più semplicemente sia ritenuto responsabile di determinati comportamenti tipizzati dalla norma istitutrice. Il provvedimento in esame in ambito sportivo potrà perciò essere ordinato nei confronti delle persone che risultino denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi cinque anni per porto d'armi od oggetti atti ad offendere, per uso di caschi protettivi od altro mezzo idoneo a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, per esposizione o introduzione di simboli o emblemi discriminatori o razzisti, per lancio di oggetti idonei a recare offesa alla persona, indebito superamento di recinzioni o separazioni dell'impianto sportivo, invasione di terreno di gioco e possesso di artifici pirotecnici, ovvero, avverso chi si è reso responsabile di aver preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che abbia, nelle medesime circostanze, incitato, inneggiato, o indotto alla violenza o, infine, nei confronti di chi, sulla base di elementi oggettivi, risulti aver tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive o tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa delle manifestazioni stesse. Il provvedimento interdittivo poteva e può essere altresì emesso anche per la vendita abusiva di titoli di accesso, e per più violazioni del regolamento d'uso dell'impianto, commesse nella medesima stagione sportiva. In quest'ultimo caso, la durata dello stesso può variare da due mesi a tre anni. Le ultime novelle del 2014 hanno poi portato delle importantissime novità introducendo nuove ipotesi di daspo, nel solco di un allargamento delle fattispecie previste dall'art. 6 della l. n. 401/89. In particolare, si sono aggiunti anche altri casi particolari di responsabilità amministrativa, e precisamente quelli relativi all' introduzione o esposizione all'interno degli impianti sportivi di striscioni e cartelli che, comunque, incitano alla violenza o che contengano ingiurie o minacce, la commissione di delitti contro l'ordine pubblico o di comune pericolo mediante violenza (istigazione a delinquere, istigazione a disobbedire alle leggi, associazione per delinquere, devastazione e saccheggio, attentato ad impianti di pubblica utilità, pubblica intimidazione, strage, attentati alla sicurezza dei trasporti e alla sicurezza degli impianti, altri disastri dolosi, fabbricazione o detenzione di materiale esplodente, lesioni personali, danneggiamento aggravato ed infine, anche la condotta di chi sulla base di elementi di fatto, risulta aver tenuto, anche all'estero, una condotta, singola o di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui al primo periodo in occasione o a causa delle manifestazioni sportive. *Ex pluribus* v. N. GALLO – R. MASSUCCI, *La gestione delle manifestazioni sportive in un sistema di sicurezza partecipata*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, *Annali di Diritto*

Sempre in sede di analisi del provvedimento inibitorio in esame, possiamo dire che questo, pur seguendo come già detto le procedure già dettate e collaudate da tempo per l' omologo provvedimento in ambito sportivo, se ne differenzia tuttavia per alcuni aspetti a partire dalla durata che non è superiore nel massimo a due anni nel provvedimento in esame, a fronte del periodo massimo di 8 anni previsto per il primo.

Inoltre, come ulteriore significativa differenza delle citate misure rispetto al preesistente daspo di cui alla l. n. 401/89, il fatto che questi faccia riferimento non solo all'espressione "pericolo per la sicurezza pubblica", ma anche a quella ben più ampia che presuppone anche la sola turbativa di questo, pur al di fuori di effettive situazioni pericolose.⁶⁸

Ciò è peraltro, in linea con l'allargamento del novero di destinatari del provvedimento interdittivo (inteso in senso proprio) anche a coloro che siano stati denunciati o condannati per i reati contro l'ordine pubblico, senza considerare infine che lo stesso provvedimento interdittivo in ambito sportivo, a differenza di quest' ultimo di nuova generazione, appare ovviamente già collaudato nella casistica e nei suoi vari aspetti anche contenutistici che hanno affrontato un vaglio giurisprudenziale di lungo corso attraverso l' esperienza maturata nel corso degli anni.

Resta ancora da dire che sotto il profilo della sua tutela il dacur, in assenza di ulteriori richiami alla legge n. 401/89 ed in particolare al comma VI dell'articolo 6, relativo alle sanzioni applicabili (reclusione da 1 a 3 anni e la multa da 10.000 euro a 40.000 euro) pare non essere suscettibile di alcuna sanzione.

Ciò nonostante, al fine di rendere concreto ed effettivo l'effetto deterrente dell'apparato sanzionatorio così articolato, a parere di chi scrive, appare comunque di possibile applicazione l'articolo 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) per la cui configurabilità è comunque necessario che ricorrano almeno tre presupposti: che l'inosservanza riguardi un ordine specifico; che il provvedimento sia stato emesso per ragioni di giustizia, di sicurezza, di ordine pubblico o di igiene; che il provvedimento sia adottato nell' interesse della collettività e non di privati individui.⁶⁹

Prima di concludere questa parte, occorre infine da dire che il provvedimento in parola di stretta pertinenza del questore, potrà anche trovare *expressis legis* una sua applicazione in via giurisprudenziale. La legge n. 48/2017, infatti, laddove individua direttamente o indirettamente le aree da sottoporre a divieto di stazionamento, porta con se ulteriori implicazioni nel caso di

Costituzionale, T.F. GIUPPONI (a cura di), Bologna, Bonomie University press, 2010, pag. 36; L. SARCOLI, *Considerazioni sul divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. daspo)*, op. cit., pp. 941 e ss.

⁶⁸C. CAMPESI – G. FABIANI La detenzione della "pericolosità sociale", *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, op. cit..

⁶⁹ In questo caso il trasgressore è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro, sanzione con efficacia deterrente assolutamente relativa, soprattutto nei confronti di persone che già annoverano molteplici sanzioni amministrative non pagate o precedenti penali di ben altra natura.

condanna di taluni soggetti per reati contro la persona ed il patrimonio commessi proprio nel loro ambito. In tal caso la legge prevede la possibilità da parte del giudice di subordinare la concessione condizionale della pena all'osservanza di uno specifico divieto di accesso per quelle medesime aree configurando in questo caso un provvedimento interdittivo di natura giudiziale, e quindi di natura diversa rispetto al medesimo provvedimento di natura amministrativa imposto dall'Autorità tecnica di polizia.

7 - La nuova frontiera del contrasto allo spaccio: Il divieto di accesso a pubblici esercizi e di stazionamento nelle immediate vicinanze

Parzialmente diversa appare invece la configurazione del divieto di accesso o stazionamento in o nei pressi di determinati esercizi, previsto al successivo art. 13 della l. n. 48/2017 riguardante le "Misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi" rispetto a quello pocanzi descritto.

Anche qui il legislatore ha voluto mostrare di cogliere nel segno, allorché va a prendere in considerazione uno dei fenomeni purtroppo maggiormente diffusi nelle aree degradate dei grandi centri urbani e delle loro periferie, prendendo di mira la necessità di adottare idonee misure di contrasto contro il fenomeno dello spaccio di sostanze stupefacenti che, al pari dell'esercizio della prostituzione su strada ed al consumo di bevande alcoliche, finisce per costituirne il naturale *humus* proprio di quegli ambienti urbani e *sub* urbani particolarmente degradati e preda della cosiddetta microcriminalità.⁷⁰

E' quanto si propone l'art. 13 della legge nel momento in cui prevede nei confronti di soggetti condannati con sentenza definitiva, o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per reati connessi al solo spaccio di sostanze stupefacenti avvenuto o accertato presso scuole, sedi universitari, in locali pubblici in genere o pubblici esercizi, la possibile adozione da parte del questore di un particolare provvedimento di divieto di accesso agli stessi locali specificatamente indicati, ovvero di stazionamento nei pressi degli stessi.

Oltre a tale misura, che non può avere durata inferiore a un anno né superiore a cinque anni, nei confronti di soggetti questa volta esclusivamente condannati in via definitiva per i medesimi reati, il questore, per un periodo massimo di due anni può altresì imporre ulteriori misure di cui al comma III, ossia l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, l'obbligo di permanenza in casa in determinati orari, il divieto di allontanamento dal comune di residenza, l'obbligo di comparizione negli uffici di polizia giudiziaria negli orari di entrata e uscita delle scuole,

⁷⁰C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e daspo urbano. Da una governance multilivello il rischio di una... repressione multilivello*, in *Diritto Penale Contemporaneo* (rivista online) n. 5, 2017

applicando, per quanto compatibili, le medesime disposizioni già adottate per il cosiddetto daspo urbano e mutuate anche in questo caso dall' art. 6, co. II bis, III e IV della l. n. 401/89.

Si tratta quindi di un provvedimento aggravato e maggiormente restrittivo della libertà personale e non è infatti un caso che il legislatore richieda qui per la sua adozione che si tratti di soggetto condannato in via definitiva non bastando, per la sua applicazione la cd. "doppia conforme".⁷¹

Non solo. E' proprio la forma aggravata a richiedere quelle stesse modalità applicative già previste per il daspo in ambito sportivo, ossia la necessaria convalida da parte dell'autorità giudiziaria, secondo il meccanismo già sperimentato in tema di misure antiviolenza nelle competizioni sportive. E questo in ragione della necessaria compatibilità costituzionale del provvedimento in esame, mutuando appunto quanto già affermato dalla Corte Costituzionale in tema di obbligo di presentarsi alle forze dell'ordine disciplinato dalla l. n. 401/89. Può affermarsi, infatti, che sebbene le ricordate misure atipiche prefigurino una compressione di portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario rispetto a misure quali l'arresto o il fermo di polizia giudiziaria (sentenza n. 144 del 1997), il provvedimento del questore rientra pur sempre, e a pieno titolo, nelle previsioni e nei limiti di cui all'art. 13 della Costituzione.

Ed è proprio il giudizio di convalida a portare poi con se la necessità di un'adeguata motivazione del provvedimento da parte del questore il quale, come la Corte ha ribadito nella sentenza n. 193 del 1996, è sempre tenuto a documentare e valutare accuratamente le "circostanze oggettive e soggettive" che lo inducono a ritenere necessaria la misura.⁷²

Non solo. La natura di atto suscettibile di incidere sulla libertà personale impone che il giudizio di convalida effettuato dal giudice non possa limitarsi a un mero controllo formale bensì, come la giurisprudenza ordinaria ha precisato, debba essere svolto in modo pieno.⁷³

Da notare tuttavia, analogamente al daspo di cui all'articolo 6 comma I della l. n. 401/89, che la conferma giudiziale non è prevista per il divieto di accesso nei locali pubblici, senza prescrizioni, ancorché la durata dei provvedimenti vada qui da uno a cinque anni.⁷⁴

⁷¹G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, op. cit.

⁷²Corte Cost. sent. n. 193 del 12 giugno 1996 in *De Jure*, rivista online, Milano Giuffrè

⁷³Sulla possibilità di sindacato del c.d. eccesso di potere in materia di misure di prevenzione, cfr. *ex plurimis*, Cass. sez. I, 11 febbraio 1997, in *Cass. Pen.*, 1998, 239. In dottrina R. GUERRINI - L. MAZZA - S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, Padova, Cedam, 2004, p. 156-157. e più di recente sul tema indicato cfr. anche F. CURI *La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga»: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, op. cit. ; P. GARAFFA, *Misure antiviolenza nello sport: la comparizione personale innanzi agli uffici di P.S. tra istanze di prevenzione e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, ISSN 1825-6678, vol. VI, fasc. 2, 2010.

⁷⁴ Anche per questo provvedimento il richiamo è, dunque, all'art. 6, commi II bis, III e IV, della legge n. 401/89 e successive modifiche, ossia rispettivamente la necessità in sede di notifica di rendere edotto il soggetto oblatore che potrà in sua difesa nel giudizio di convalida del provvedimento, produrre memorie o deduzioni; la decorrenza del provvedimento alla prima occasione successiva utile; l'obbligo di comunicazione al pubblico ministero del provvedimento emesso e l'onere di questi nel momento in cui ritenga sussistenti i presupposti di fatto e di diritto di richiederne a sua volta nelle successive 48 ore la convalida al gip. La decadenza

Detto provvedimento, per espressa previsione di legge potrà riguardare gli adulti come i minori di età ricompresa tra i 14 ed i 18 anni. In tal caso il provvedimento stesso verrà notificato nei riguardi dell' esercente la patria potestà.

Una tutela amministrativa conclude quindi la previsione in parola attraverso il ricorso, in caso di violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui sopra, ad opera del prefetto territorialmente competente, di una sanzione amministrativa da euro 10.000 ad euro 40.000 oltre la sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno.

Una disposizione processuale riguarderà infine la possibilità, come per l' omologo daspo urbano, di comminare direttamente ad opera del giudice con sentenza di condanna per i reati connessi allo spaccio di stupefacenti all' interno o nelle vicinanze di locali di pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, di scuole o plessi scolastici o universitari, l' imposizione ed i divieti di cui sopra, quale *condicio sine qua non* alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. Anche per questa tipologia di divieto assistiamo quindi alla previsione del provvedimento interdittivo sia in via giurisdizionale che in via amministrativa.

Ciò premesso possiamo affermare che l'articolo 13, risponde in definitiva all'obiettivo di rafforzare il contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici e sedi universitarie, nonché di locali pubblici o aperti al pubblico, e non può non rimandare alla memoria di un analogo istituto previgente disciplinato a suo tempo dall'art. 75 *bis* del decreto n. 309/1990 che consentiva appunto al questore di applicare misure analoghe a coloro che fossero già stati destinatari di una delle sanzioni di cui all'art. 75. Ciò sempre che sussistesse una specifica situazione di "pericolo per la sicurezza pubblica" in relazione causale con le condotte del soggetto.

L' articolo fu a suo tempo abrogato in virtù di un autorevole pronunciamento della Corte Costituzionale la quale con sentenza n. 94/2016 ne dichiarò l' incostituzionalità per violazione dell'art. 77, comma II, Cost., espungendolo così dall'ordinamento.⁷⁵

In specie, si affermò che la norma fosse carente del requisito di omogeneità rispetto alle disposizioni contenute nell'originario decreto legge, nonché dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di provvedere, stabiliti appunto dall'art. 77 Cost.

La disposizione attuale di cui all' art. 13 della legge del 2017, ripropone pertanto l'operatività di un meccanismo simile a quello già colpito da declaratoria di incostituzionalità, avendo tuttavia l' accortezza di prevederlo nei soli confronti di coloro che siano stati ritenuti responsabili non più di

delle prescrizioni in caso di mancata richiesta di convalida o che questa non venga concessa; la facoltà del gip nel giudizio di convalida di modificare le prescrizioni ; la ricorribilità in cassazione per soli motivi di legittimità contro l' ordinanza di convalida.

⁷⁵Corte cost. sent. n. 94 del 6 maggio 2016 in E. APRILE, *Osservazioni a C. Cost. 20 aprile 2016 n. 93 in Cass. Pen.*, Fasc. 7-8, 2016 p. 27648 e ss.

un ampio catalogo di reati, come nell'impostazione previgente, bensì unicamente del più grave delitto di spaccio di sostanze stupefacenti. ⁷⁶

Ulteriore riflessione è poi dovuta in merito al fatto che in ambedue i casi del divieto con o senza prescrizioni, il necessario presupposto soggettivo della condanna nell'assenza di qualsivoglia riferimento alla pericolosità sociale sussistente nel caso concreto in capo al soggetto oblatto, potrebbe lasciar pensare che il legislatore si stia muovendo più nell'ambito delle misure *post delictum*, piuttosto che di quelle *ante o praeter delictum* in forte analogia con le misure di sicurezza piuttosto che di quelle di prevenzione.⁷⁷

Può ritenersi tuttavia che, nonostante manchi il riferimento alla pericolosità sociale, il riferimento alle "ragioni di sicurezza", unitamente all'analisi del contenuto delle prescrizioni (che presentano aspetti di notevole coincidenza con quelle già riconducibili alle ordinarie misure di prevenzione di cui al Codice Antimafia), così come dalla disamina del particolare procedimento applicativo delle misure medesime, connotato da marcata similitudine rispetto a quello tratteggiato dalla legge n. 401/1989, consenta agli interpreti di poter affermare che si tratti comunque di una misura di prevenzione, sia pure atipica al pari di quelle di cui all'art. 6, comma II, della citata legge del 1989.

Si discosta, poi, dall'alveo delle misure *post delictum* un ulteriore dato caratteristico delle misure in analisi, vale a dire il procedimento applicativo, assai diverso da quello previsto dagli artt. 666 e ss. del codice di rito in tema di misure di sicurezza. Infatti, in questo caso l'autorità competente a disporre in prima battuta la misura non è quella giudiziaria, bensì quella amministrativa, e il giudice interviene unicamente in sede di convalida.⁷⁸

A prescindere dalla riflessioni di cui sopra, rimane comunque il fatto che anche l'introduzione della presente misura preventiva atipica va nella direzione di un intento legislativo di anticipare sempre più il momento della tutela attraendo al procedimento (di prevenzione), ciò che prima era demandato al processo (di accertamento) chiarendo ancora una volta di più, seppure ve ne fosse bisogno, la precisa volontà di dare risposte in termini di sicurezza a quella che è l'insicurezza reale o percepita che sia sacrificando o meglio comprimendo, almeno in parte, spazi di libertà a beneficio dell'interesse pubblico primario della sicurezza e della pubblica incolumità. Una precisa scelta di campo i cui confini ovviamente restano ancora tutti da chiarire in termini di costi/benefici.

⁷⁶Sul tema si veda anche CAIRO-FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, Roma, Nel Diritto, 2014

⁷⁷M.F. CORTESI, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, Padova, Cedam, 2008, p. 31.

⁷⁸Questo senza negare per l'appunto che le misure *de quibus* appaiono pure presentare aspetti di affinità rispetto al più ampio *genus* delle misure di sicurezza: esse, infatti, si applicano solo a soggetti già condannati per il delitto di cui all'art. 73, mentre le misure di cui all'art. 75 bis erano indirizzate anche nei confronti di persone responsabili di illeciti amministrativi e non già penali, nonché nei riguardi di soggetti che si fossero macchiati di delitti non dolosi. Così F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 367 e ss.

8 - Il rinnovato arresto differito

E sempre in tale direzione va un'ulteriore misura di particolare interesse posta a chiusura dell'art. 10 della l. n. 48/2017, anch'essa estremamente importante in termini di attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito urbano, suscettibile di sviluppi assai importanti e che permette in modo non marginale di affrontare tutti quei casi in cui si assiste in quei medesimi luoghi o aree di cui all'art. 9 della legge, a reati commessi con violenza contro le persone e le cose "anche" in occasioni pubbliche. Si tratta della facoltà da parte delle forze dell'ordine di agire secondo le previsioni di cui all'art. 8 co. I *ter* e I *quater* della l. n. 401/89, ossia attraverso il cosiddetto istituto dell'arresto differito.

L'estensione di una misura così incisiva e proficua che ha dato buona prova di sé nel contrasto agli episodi di violenza in occasione delle manifestazioni sportive, è del tutto in linea con l'obiettivo del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica all'interno delle città e dei centri urbani, soprattutto in occasione di pubbliche manifestazioni per le quali le esperienze di questi ultimi anni hanno fatto registrare sempre più volte episodi di danneggiamento, devastazione e violenza in quelle che potremmo definire vere e proprie guerriglie urbane.⁷⁹

Il legislatore ha qui fatto proprie le critiche di parte della dottrina che riteneva assolutamente incongruente la disparità di strumenti di tutela apprestati nell'ambito delle manifestazioni sportive, rispetto a quelle poste in essere nei luoghi pubblici in generale a fronte di una matrice unica fondata in ambo i casi sulla violenza e sulla sopraffazione di beni e persone.⁸⁰

In virtù della presente legge viene quindi finalmente recuperata l'omogeneità e congruità dei trattamenti e degli strumenti utilizzabili nei confronti di un fenomeno unico come è quello della violenza.

Sarà pertanto reso concreto da oggi, nei casi in cui non si sia reso praticabile l'arresto in flagranza ex art. 380 c.p.p. per ragioni di sicurezza e incolumità pubblica, la facoltà concessa alla polizia giudiziaria di procedere alla suddetta misura pre cautelare d'urgenza nelle 48 ore successive nei confronti di colui il quale, sulla base di inconfutabili riscontri documentali video fotografici, risulti

⁷⁹G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, op. cit., pp. 171 e ss.

⁸⁰Sull'opportunità di estendere l'istituto dell'arresto differito anche agli episodi di violenza commessi anche in occasioni di pubbliche manifestazioni evidenziando l'incongruenza dell'ordinamento laddove, a fronte dell'unicità del disvalore della violenza affrontava in modi diversi il fenomeno a seconda di un'illogica diversificazione relativa al contesto in cui questa si generava, lo scrivente aveva già avuto modo di esprimersi in tempi non sospetti in M. MANCINI PROIETTI, *Libertà (fondamentali) e (poteri dell') autorità in una possibile riforma dell'organizzazione e dell'ordinamento di pubblica sicurezza*, op. cit. a pag. 125 e ss.

appunto autore dei reati di danneggiamento e violenza contro cose o persone in occasione di pubbliche riunioni o manifestazioni. ⁸¹

In tali casi l' applicazione delle misure coercitive è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall' art.274 co. I, lett. c e 280 del Codice di rito penale.

Una previsione quest' ultima la cui durata è stata fissata dal legislatore fino a far data giugno 2020 e che rende finalmente attuabile e fattibile la necessaria attività di contrasto nei confronti di intollerabili azioni violente da parte di soggetti che della violenza fanno la loro unica ragione d' essere come strumento di rivendicazione e vendetta sociale propria di un antagonismo senza ritorno a discapito delle più elementari regole di una serena convivenza civile.

Conclusioni

All' indomani della pubblicazione dell' ultimo di una serie di “pacchetti sicurezza” venuto alla luce con la legge n. 48 del 18 aprile 2017, riesce ancora difficile esprimere un giudizio definitivo, significando che il breve periodo trascorso, vuoi per la mancanza di chiare indicazioni al riguardo da parte dei competenti organi istituzionali e/o amministrativi, vuoi ancora per una certa timidezza nell' adottare soprattutto da parte dei sindaci istituti del tutto nuovi come i divieti di stazionamento e l' ordine di allontanamento, i relativi effetti e la conseguente casistica anche giurisprudenziale risultano mancanti.

Per ora si parla di un provvedimento normativo analizzato dalla dottrina in termini di luci ed ombre, ma che si muove tuttavia coerentemente verso un indirizzo che vuole nell' intento del legislatore dare delle risposte a quella esigenza di sicurezza e di vivibilità dei centri urbani fortemente richieste dai cittadini e dei loro diritti ed interessi pubblici sia primari che secondari, in quella che potremmo definire come “l' opera di riconquista delle città e del territorio da parte della società civile”.

Non si può quindi che tentare di avventurarsi verso un giudizio per lo più prognostico partendo dal fatto che è senza dubbio positivo l' intento di perseguire la tutela di beni quali la vivibilità e il decoro delle città attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree e dei siti più degradati, cercando di contrastare anomia, marginalità ed esclusione sociale, e quindi puntando decisamente verso istituti di prevenzione della criminalità, promozione della cultura, rispetto della legalità e serena convivenza civile, piuttosto che politiche più strettamente repressive.

⁸¹Ben possono quindi essere ricompresi tra questi i meri atti vandalici troppo spesso perpetrati nei centri urbani così come nelle periferie da parte di gruppi di giovani organizzati nelle cosiddette *baby gang* nell' alveo di quella che potremmo definire la microcriminalità urbana.

Così come altrettanto positivo l' intento del legislatore di dare ulteriore valorizzazione al coordinamento interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali anche attraverso il potenziamento dei poteri dei sindaci quali ufficiali di governo vuoi anche superando la mera "sicurezza primaria" (prevenzione/repressione) ma anche attraverso la ricerca di inclusività e coesione sociale.

In tutto ciò tuttavia non sfuggono le difficoltà in ordine al fatto che l' adozione dei nuovi strumenti, qualora non puntualmente calibrati e rispettosi dei principi di proporzionalità tra i fini da perseguire ed i mezzi utilizzati, rischieranno per rappresentare potenziali vulnus ai principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in termini di osservanza dei principi di legalità sostanziale più che formale. E questo nel momento in cui l' innovativa formulazione del potere di ordinanza sindacale, collegato a finalità generiche come la vivibilità, il decoro ed il contrasto al degrado di certe aree possa condurre ad inaccettabili limitazioni dei diritti di libertà dei singoli attraverso preclusioni preventive generalizzate sganciate dai profili di rischio in concreto per la pubblica sicurezza.

E ciò rischia di valere anche per l' altrettanto innovativo ampliamento dei presupposti e delle finalità richiesti per l' adozione dei nuovi ordini negativi di polizia in tema di divieto di accesso che rischiano di incidere piuttosto fasce di marginalità sociale piuttosto che di pericolosità ampliando oltremodo l'area di operatività del tradizionale sistema disciplinato dal novellato Codice antimafia sia ricomprendendovi condotte che nel corso degli anni, erano state da questo espunte (si pensi al fenomeno della prostituzione), sia ancora condotte che fino ad oggi non erano considerate rilevanti come nel caso dei parcheggiatori abusivi.

Ciò non toglie che, come in un ipotetico gioco di luci ed ombre sopra richiamato, il decreto, almeno nelle sue finalità si muove nella giusta direzione in vista degli interessi generali della collettività e della sua esigenza di sicurezza (reale e percepita) recuperando il diritto fondamentale di tutti i cittadini a veder tutelati in chiave moderna ed equilibrata, quei valori di serena convivenza civile riattualizzando peraltro anche visioni pragmatiche della Scuola Positiva.

Ciò non toglie che sotto quest' ultimo profilo pur prescindendo del rapporto di strumentalità del sindaco quale ufficiale di Governo rispetto al prefetto, rimane da una parte un confine confuso nell' ambito dei poteri di ordinanza del primo disciplinati rispettivamente dagli artt. 50 e 54 del t.u.e.l. attesa la diversa veste del sindaco stesso nell' adozione degli stessi poteri con conseguenti rischi di sovrapposizione, con la conseguente necessità della auspicabile ricerca non solo di quella "leale collaborazione istituzionale" attraverso il rilanciato modello convenzionale (leggasi patti per la sicurezza, protocolli,, intese ecc.), ma anche di quel giusto equilibrio in relazione alla gravità dei comportamenti e dei reali pericoli in concreto, arginando così pericolose fughe in avanti poi suscettibili di arresti giurisprudenziali di cui si vorrebbe volentieri fare a meno.

Mauro Mancini Proietti