

13 SETTEMBRE 2017

Prime riflessioni sul c.d.  
“Daspo urbano”

di Luca Matteo Di Carlo  
Cultore della materia in Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli studi di Chieti-Pescara



# Prime riflessioni sul c.d. “Daspo urbano”\*

**di Luca Matteo Di Carlo**

Cultore della materia in Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli studi di Chieti-Pescara

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Ulteriori interventi normativi di Governo e Parlamento. 2.1. La sicurezza integrata. 2.2. La sicurezza urbana. 3. Il c.d. “DASPO urbano”. 3.1. Provvedimento di allontanamento sindacale: prime applicazioni concrete. 3.2. Profili critici... 3.2.1. ...del provvedimento di allontanamento. 3.2.2. ...del divieto di accesso. 4. Conclusioni: il difficile equilibrio tra libertà e sicurezza.

## 1. Introduzione

*“Il concetto di sicurezza affonda le sue radici nelle origini di ogni forma di convivenza sociale. Nello stesso momento in cui l’individuo si organizza in gruppo insieme ad altri, nasce l’esigenza di tutelare la sopravvivenza, non solo e non soltanto dei singoli individui, ma del gruppo stesso: e ciò in relazione a possibili pericoli interni ed esterni [...] a tal fine, assume un particolare rilievo il fenomeno giuridico, quale progressiva codificazione di una serie di reciproche obbligazioni, in origine essenzialmente sul piano dei rapporti privati, miranti a regolare le attività dei componenti il gruppo ed a punire i comportamenti dei singoli che attentino alla pacifica convivenza della collettività organizzata”<sup>1</sup>.*

Con l’avvento dello Stato moderno<sup>2</sup>, le elaborazioni filosofiche sulla sovranità<sup>3</sup> posero alla base della nascente creatura politica la sicurezza, che divenne supporto e giustificazione della nuova entità statale e, conseguentemente, monopolio esclusivo dell’emergente Stato moderno. Osserva Giupponi come *“la garanzia di una pacifica convivenza tra gli individui e la loro sicurezza è una delle giustificazioni del patto sociale e del riconoscimento di un superiore potere sovrano”<sup>4</sup>*. A partire dal Novecento, venne rivolta allo Stato una richiesta

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> T. F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l’attività di intelligence*, in *Atti del Seminario Sicurezza collettiva e diritti fondamentali*, Università di Ferrara, 26 settembre 2007, consultabile nel forum della rivista *Quaderni costituzionali* al link [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0043\\_giupponi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0043_giupponi.pdf), p. 1.

<sup>2</sup> Per un’analisi sulle cause della nascita e affermazione dello Stato moderno in Europa, come *unicum* nella storia delle civiltà umane, si veda W. REINHARD, *Storia dello Stato moderno*, Il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>3</sup> Si vedano: T. HOBBS, *Il Leviatano*, 1651 e lo studio di D. FISICHELLA, *Alla ricerca della sovranità: sicurezza e libertà in Thomas Hobbes*, Carocci, Roma, 2008; J. J. ROSSEAU, *Il contratto sociale*, Amsterdam, 1762 e l’analisi di E. DURKHEIM, *Sul Contratto sociale di Rosseau*, in ANTONELLI M. (a cura di), *Jean-Jacques Rousseau - Società e linguaggio*, La Nuova Italia, Firenze, 1972.

<sup>4</sup> T. F. GIUPPONI, *Sicurezza personale*, *op. cit.*, p. 1.

di sicurezza di tipo più ampio, che è stata definita come “sicurezza sociale”<sup>5</sup>: il *welfare*; l’equilibrio della sicurezza più antica e di quella più recente costituisce il fondamento delle moderne democrazie occidentali dal secondo dopoguerra in poi.

Come noto, il tema della sicurezza ha acquisito una sempre maggiore centralità nelle politiche degli Stati occidentali, in particolare per una serie di fattori di carattere internazionale: i fenomeni migratori<sup>6</sup>; il terrorismo internazionale di matrice islamica<sup>7</sup>; il contrasto alla criminalità organizzata con le sue ramificazioni sovranazionali<sup>8</sup>. La centralità della tematica della sicurezza “*ha conquistato priorità assoluta nella scala dei valori che individui e comunità percepiscono come primari e, dunque, fondamentali per la propria sopravvivenza. Da questo punto di vista, la cosiddetta globalizzazione ha aggravato la situazione, soprattutto diffondendo ed accrescendo le ragioni delle insicurezze. La tecnologia, poi, con le “ambizioni” che le sono proprie, ha introdotto nuovi e sofisticati strumenti, nonché tipologie di minacce e/o lesioni di beni e diritti fondamentali, riconducibili in senso lato alla sicurezza: specialmente avuto riguardo alle libertà personali (di identità, di circolazione, di manifestazione del pensiero e così via)*”<sup>9</sup>.

Strettamente connessa con la tematica della sicurezza è certamente la percezione della stessa. È interessante notare come questi mutamenti sociali, politici ed economici, generatisi con la globalizzazione, abbiano destato un forte allarme sociale, anche per via del crollo del muro di Berlino e con esso la fine delle ideologie<sup>10</sup>; la dissoluzione di ideologie secolari ha privato di saldi valori, riferimenti ed indirizzi di opinione, larghi strati della popolazione. In questa condizione, quasi di “smarrimento”, si sono progressivamente inserite martellanti campagne dei *mass media*<sup>11</sup>, che hanno prodotto una significativa

---

<sup>5</sup> Secondo Castel, è possibile distinguere due tipi di sicurezza: la “sicurezza civile”, intesa come tutela dell’incolumità fisica dei cittadini e della proprietà individuale, e la “sicurezza sociale” intesa come quel complesso e articolato sistema di protezione che garantisce a tutti la partecipazione alla vita sociale, in R. CASTEL, *L’insicurezza sociale: che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004 pp. 8-38.

<sup>6</sup> Per un’analisi del fenomeno in Italia si veda: L. EINAUDI, *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità a oggi*, Laterza, Bari, 2005.

<sup>7</sup> Sul terrorismo islamico dal secondo dopoguerra in poi si vedano: G. KEPEL, *Jihad: the trail of political islam*, Harvard University Press, Cambridge, 2002; M. SAGEMAN, *Understanding terror networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2004.

<sup>8</sup> A titolo esemplificativo si ricordi l’inchiesta *Pizzina connection* svolta dall’FBI tra il 1979 e il 1984, alla quale collaborò anche Giovanni Falcone; l’esito di tale inchiesta fu la scoperta della fitta rete di rapporti criminali tra la mafia italiana e le sue propaggini statunitensi, preordinati al traffico internazionale di stupefacenti.

<sup>9</sup> M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi ed applicativi*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 1-2.

<sup>10</sup> Si può definire l’ideologia come quell’insieme di valori, opinioni, punti di orientamento, cultura, che hanno la pretesa di essere validi per tutti gli aspetti della vita individuale e di una comunità: si tratta, sostanzialmente, di una *Weltanschauung*.

<sup>11</sup> Sul ruolo svolto dai *media* nella percezione della sicurezza si veda: A. COLUCCIA – F. FERRETTI – L. LORENZI – T. BURACCHI, *Media e percezione della sicurezza. Analisi e riflessioni*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 2/2008, pp. 325-336.

discrasia tra percezione dell'insicurezza e reati effettivamente compiuti<sup>12</sup>. Dunque, si può affermare che la percezione di insicurezza è connessa a fattori politici, sociali, e culturali complessi, all'interno dei quali andrebbe letto l'andamento stesso dei tassi di criminalità<sup>13</sup>. Baumann ritiene<sup>14</sup> che questa insicurezza abbia tre distinte accezioni: una prima di tipo "esistenziale", ovvero connessa alla mobilità del mondo del lavoro (di mansioni, di luogo, sociale), che rendono il posto di lavoro sempre meno stabile e, conseguentemente, anche lo *status* sociale del singolo; una seconda di tipo "cognitivo", legata alla crisi delle certezze ideologiche e all'imprevedibilità della società contemporanea; una terza di tipo "personale", suscitata dalle crescenti minacce (tanto quelle reali, quanto quelle fomentate dai *media*) all'incolumità personale<sup>15</sup>.

L'insicurezza ha prodotto quasi esclusivamente richieste di maggiore "sicurezza" da parte del cittadino; in questo modo "si è oscurato qualsiasi riferimento alle dimensioni esistenziale e cognitiva, che possiamo collocare a monte delle paure e delle preoccupazioni che assillano le nostre esistenze"<sup>16</sup>. A fronte di tali esigenze, gli Stati hanno adottato politiche che, "paradossalmente, sia pure con il fine dichiarato di raggiungere livelli più adeguati di sicurezza, delimitano ed in qualche misura comprimono quei diritti fondamentali che si vorrebbero garantire"<sup>17</sup>.

## 2. Ulteriori interventi normativi di Governo e Parlamento

Il 10 febbraio 2017 il Consiglio dei ministri ha approvato due decreti legge: il primo riguardava misure per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e per il contrasto dell'immigrazione illegale; il secondo aveva come oggetto misure per la tutela della sicurezza nelle città. Questo secondo decreto è stato comunemente indicato dai *media* come "decreto Minniti" (o, più raramente, come "decreto sicurezza Minniti"), ricavando il nome dal ministro dell'Interno Marco Minniti; va però osservato come la definizione dei *media* non tenga conto che il decreto legge è frutto di una

---

<sup>12</sup> Gli studi sulla discrasia tra numero di reati commessi e la percezione degli stessi sono numerosi; si vedano fra i molti: U. TERRACCIANO, *Politiche della sicurezza in Italia: dalla "tolleranza zero" alla community policing: le nuove frontiere della sicurezza urbana*, Experta, Forlì, 2009, pp. 183-188; I. DIAMANTI – F. BORDIGNON, *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n.1, 2001; I. DIAMANTI – F. BORDIGNON, *Se le percezioni diventano fatti cresce la "sindrome dell'insicurezza". Reati in calo, ma paura in aumento fra i cittadini. Pesano la microcriminalità e l'isolamento sociale*, in, *Amministrazione civile*, Gennaio-Febbraio, 2008; D. MELOSSI (a cura di) *Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna: Seconda parte - Quaderno 21 del "progetto Città sicure"*, Bologna, 1999; la ricerca dell'ISTAT "Reati, vittime e percezione della sicurezza (2008-2009)", del 22.11.2010.

<sup>13</sup> T. PITCH, *I rischi della sicurezza urbana*, in *Parolechiave*, 22-23-24/2000, pp. 82-84.

<sup>14</sup> Cfr. Z. BAUMANN, *In Search of Politics*, Cambridge, Polity Press, 1999.

<sup>15</sup> Dello stesso autore si vedano anche: Z. BAUMANN, *Paura liquida*, Laterza, Bari, 2009; Z. BAUMANN, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999.

<sup>16</sup> S. STEFANAZZI, *Leggere la sicurezza urbana attraverso le domande dei cittadini*, in *Autonomie locali e servizi sociali* n. 2/2011 p. 255.

<sup>17</sup> M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico op. cit.*, pp. 2-3.

collaborazione paritetica con un altro ministro: quello della Giustizia Orlando<sup>18</sup>. Il d.l. Minniti è stato successivamente convertito nella legge n. 48 del 18 aprile 2017.

Preliminarmente, è necessario soffermarsi sulle definizioni di *sicurezza integrata* e *sicurezza urbana*, poiché indicatrici della *ratio* di politica legislativa che ha mosso il Governo prima, ed il Parlamento in sede di conversione poi.

## 2.1. La sicurezza integrata

L'art. 1 comma secondo indica la sicurezza integrata come *“l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali [...] al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato per il benessere delle comunità territoriali”*. La definizione presenta un importante richiamo al ruolo degli enti locali. Il comma primo fa espresso riferimento all'articolo 118 Cost.<sup>19</sup>: il richiamo appare interessante poiché sembrerebbe esserci l'intenzione precisa di evitare qualsiasi equivoco interpretativo, che potrebbe sorgere in relazione alla statuizione presente all'art. 117 secondo comma lettera h)<sup>20</sup>.

Questo richiamo all'art. 118 Cost., è altresì rilevante perché sembrerebbe rappresentare l'*incipit* di una decisa svolta nel rapporto tra Stato ed enti locali in tema di ordine e sicurezza pubblica: pur essendo gli attori in gioco solitamente collocati in posizione verticale con precise gerarchie, il modello di *governance* che viene sviluppato nella legge n. 48/2017 si pone in un'ottica differente. Infatti, ciascuno dei soggetti coinvolti viene immaginato come “dialogante” con gli altri, attraverso una serie di strumenti pattizi<sup>21</sup>, quasi fossero in posizione paritetica. Questa decisa valorizzazione del ruolo degli enti locali rappresenta una concreta applicazione del principio di sussidiarietà in tema di sicurezza pubblica.

<sup>18</sup> <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-12/6727>.

<sup>19</sup> *“La presente Sezione disciplina, anche in attuazione dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata”*.

<sup>20</sup> L'art. 118 Cost. terzo comma richiama l'art. 117 Cost.: *“La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”*. Ciò in quanto l'art. 117 Cost secondo comma lettera h) statuisce che *“lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”*.

<sup>21</sup> Il riferimento è alle previsioni, seppur generiche, contenute negli artt. 2 e 3 della legge in esame.

Sembrerebbe quindi essere stata accolta nella legge l'impostazione teoretica di alcuni autori<sup>22</sup> e di parte della giurisprudenza<sup>23</sup>, che postulano un'autonoma dignità del concetto di sicurezza pubblica<sup>24</sup>, premessa indispensabile per una concreta (e, potremmo aggiungere, corretta) applicazione del principio di sussidiarietà al tema della sicurezza pubblica<sup>25</sup>.

Così concepito, questo modello è certamente più adatto alle nuove esigenze del cittadino che, come noto, ha sviluppato progressivamente una sempre maggiore richiesta di tutela: questa deve essere più rapida e vicina, e deve essere intesa, non solo come strumento di difesa dal crimine, ma come garanzia di sviluppo sociale ed economico, che produca condizioni per una migliore qualità della vita<sup>26</sup>. Chiaramente, la qualità della vita "sicura" percepita dal cittadino sarà in massima parte quella locale, che viene maggiormente alterata dai fenomeni di microcriminalità; questi non sono più riconducibili ad una dimensione statale, perché è nella dimensione locale che se ne vedono le conseguenze e gli effetti<sup>27</sup>. Si comprende, pertanto, quanto sia fondamentale l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà in tema di sicurezza, tale che possa promuovere un "federalismo della sicurezza e della legalità"<sup>28</sup> e che le crescenti esigenze dei cittadini (e le risposte degli enti locali, in primo luogo dei sindaci) restino saldamente orientate nel quadro

<sup>22</sup> Si veda ad esempio: M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico, op. cit.*, pp. 226-227.

<sup>23</sup> Corte cost. n. 1 del 14 giugno 1956 e Corte cost. n. 2 del 23 giugno 1956; per le riflessioni sulle due sentenze si veda A. BARBERA, *Sulla legittimità costituzionale di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la "pubblica moralità"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 325 ss. *Contra*: Corte cost. n. 19 del 16 marzo 1962, Corte cost. n. 15 del 27 febbraio 1973, nelle quali sembra evincersi una progressiva sovrapposizione dei due concetti, in M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico, op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>24</sup> "La sicurezza pubblica consiste in un interesse pubblico, fondamentale per ogni tipo di Stato; essa ha come centro di riferimento la comunità, intesa, come detto, nel senso di plurisoggettività: la sicurezza pubblica consiste, dunque, in una situazione di fatto, in forza della quale una comunità di persone (in un dato ambito territoriale) vive in una condizione di equilibrio e di armonia", in M. DI RAIMONDO, *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 98.; si veda anche G. ARENA, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in *LABSUS*, 2009, <http://www.labsus.org/2009/09/la-sicurezza-e-un-bene-comune-di-cui-i-cittadini-possono-prendersi-cura/>, secondo cui la sicurezza deve essere considerata come "un bene comune strumentale al pieno sviluppo e al bene-essere delle persone"; secondo Pace, la sicurezza pubblica "identifica lo stato psicologico della collettività che si sente sicura nella persona e nei beni", in A. PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2014, p. 991; Tropea parla di sicurezza come "non solo assenza di minaccia, ma altresì attività positiva di rafforzamento della percezione della sicurezza stessa", in G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premessa per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2010, p. 34.

<sup>25</sup> Sulla possibilità di applicazione della sussidiarietà orizzontale al tema della sicurezza, ipotesi che parrebbe un'antitesi, si veda la ricostruzione di G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà, op. ult. cit.*, pp. 279-386.

<sup>26</sup> Cfr. G. DE GENNARO, *Relazione del Capo della Polizia sulle condizioni generali dell'ordine e della sicurezza pubblica*, tenutasi il 7.11.2000 presso la SSAI in occasione dell'incontro tra il ministro dell'Interno e i prefetti, citato in M. CORRADO, *Sentimento di insicurezza e domanda di sicurezza da parte dei cittadini*, in *Instrumenta*, 2, 2002, p. 787.

<sup>27</sup> Cfr. M. PAVARINI, *Il governo della città e il bene pubblico della sicurezza*, in *Minori Giustizia*, 2, 1999, pp. 63-64.

<sup>28</sup> V. NICOTRA, *Sicurezza urbana e legalità*, in P. TESTA (a cura di), *Per una città più sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, studio pubblicato da ANCI e Fondazione Cittalia, 2011, p. 61.

costituzionale<sup>29</sup>. Infatti, è necessario che l'applicazione della sussidiarietà eviti qualsiasi spinta disgregatrice, che solo attuando un corretto bilanciamento tra azioni a favore della sicurezza e tutela della libertà e della sfera privata dei singoli cittadini è possibile scongiurare<sup>30</sup>.

## 2.2. La sicurezza urbana

*“Il concetto di sicurezza urbana si presenta [...] con uno spessore assai più profondo di quanto normalmente lo si intenda”*<sup>31</sup>: proprio perché il tema della sicurezza evoca scenari complessi, la nozione di sicurezza urbana deve essere concepita anche in relazione al concorso di funzioni statali e locali<sup>32</sup>.

A tal proposito, il legislatore è intervenuto all'art. 4, che definisce il concetto di sicurezza urbana come *“il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città”*. Vi è qui una scelta chiara: si è inteso aggiornare la definizione di sicurezza urbana vigente<sup>33</sup>, con una statuizione più completa. Infatti, l'art. 4 statuisce che la sicurezza urbana deve essere perseguita *“anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni”*. Vengono qui richiamati molteplici aspetti della convivenza civile, nonché precisi ambiti di azione degli enti locali, tanto in ambito di urbanistica, quanto in ambito culturale, di controllo del territorio e socio-assistenziale.

Come per la sicurezza integrata, sembrerebbe esserci una presa di coscienza da parte del legislatore in ordine agli apporti, soprattutto della dottrina, con riguardo al già citato tema della sussidiarietà nella sicurezza, che deve realizzarsi anche attraverso un coerente e chiaro riparto di competenze: tra polizia

---

<sup>29</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA - P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 138.

<sup>30</sup> Cfr. M. LIVA, *Alla ricerca di una sicurezza partecipata: luci ed ombre della sussidiarietà*, in F. PIZZOLATO - P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 206.

<sup>31</sup> E. TEDESCO, *Sicurezza urbana e convivenza civile – L'esperienza di Napoli*, in E. MILANESI - A. NALDI (a cura di) *Cantando sotto la pioggia: insicurezza e sicurezza urbana*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 76.

<sup>32</sup> Cfr. A. PAJANO – V. ANTONELLI, *Sicurezza e territori*, in *Rivista di polizia*, 2015, pp. 76-77.

<sup>33</sup> La precedente definizione era data dall'art. 1 del D.M. 05.08.2008 (GU Serie Generale n. 186 del 09.08.2008): *“per sicurezza urbana si intende un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”*.

statale e locale<sup>34</sup>. È stato osservato<sup>35</sup> come questo articolo distingue tra azioni preventive e reattive: le prime sono maggiormente riferibili agli ambiti correlati alla sola sicurezza, mentre le seconde attengono sia agli ambiti legati alla cura del territorio che a quelli della sicurezza; sembrerebbe essere espressa l'idea che solo mediante politiche di rimozione del degrado e della disuguaglianza sociale è possibile costruire le fondamenta per una efficace azione di prevenzione e contrasto dell'illegalità e della microcriminalità.

### 3. Il c.d. “DASPO urbano”

La misura che ha maggiormente destato perplessità, e che ha aperto discussioni e inasprito il dibattito politico è certamente quella contenuta nell'art. 9 e nell'art. 10: si tratta, rispettivamente, del *provvedimento di allontanamento* e del *divieto di accesso*, che sono stati ribattezzati complessivamente, non solo dai *media*, come “DASPO urbano”.

L'art. 9 primo comma statuisce che “[...] chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture<sup>36</sup>, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa [...]. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto”.

Nel secondo comma è invece sancito che “il provvedimento di allontanamento del presente articolo è disposto altresì nei confronti di chi commette le violazioni previste dalle predette disposizioni<sup>37</sup> nelle aree di cui al medesimo comma”.

L'autorità competente per tali violazioni è il sindaco del territorio ove le stesse siano state accertate, ai sensi del quarto comma.

In realtà, tale statuizione appare decisamente differente dal modello del DASPO sportivo, per cui non si ritiene del tutto corretta l'assimilazione di quanto ivi contenuto alla definizione di “DASPO urbano”<sup>38</sup>;

---

<sup>34</sup> Sul punto si vedano fra i tanti: M. MANCINI PROIETTI, *Riparto di competenze e nuovo concetto di sicurezza urbana. Dal coordinamento tecnico al controllo del territorio*, Relazione al convegno “Politiche della sicurezza urbana e coordinamento delle funzioni di pubblica sicurezza: dal controllo del territorio alla certezza della pena”, Siena, 11.06.2010, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, fasc. 15, 2010, pp. 1429-1456; P. BONETTI, *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. 167/2010)*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2011, pp. 705-716.

<sup>35</sup> Cfr. G. NAPOLITANO - M. ORLANDO - E. BEZZON - F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città – Note di commento al d.l. 20 febbraio 2017 n. 14*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, p.11.

<sup>36</sup> Ci si riferisce alle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze.

<sup>37</sup> Il riferimento è al periodo precedente, in cui sono indicati: l'art. 688 c.p. (Ubriachezza); l'art. 726 c.p. (Atti contrari alla pubblica decenza. Turpiloquio); l'art. 29 del d.lgs 31 marzo 114/1998 (Divieto di commercio in aree pubbliche senza autorizzazione e relative sanzioni); dall'art. 7, comma 15-bis, del codice della strada, di cui al d.lgs 30 aprile 1992, n. 285 (Sanzioni contro l'esercizio abusivo di guardiamacchine e parcheggiatore abusivo).

<sup>38</sup> Anche da un punto di vista lessicale, i predicati *allontanare da* e *vietare l'accesso a* indicano due azioni differenti.



in ogni caso, pare comunque configurarsi come una misura *praeter delictum*<sup>39</sup>. Al sindaco è dunque riconosciuto il potere di adottare una misura di prevenzione, benché della durata massima di quarantotto ore<sup>40</sup>; trattandosi di una misura di prevenzione<sup>41</sup>, il sindaco eserciterà un potere in qualità di ufficiale di Governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza. Come noto, non potrà aversi l'applicazione della misura in assenza di commissione di illeciti amministrativi<sup>42</sup>.

Il comma secondo dell'art. 10 disciplina compiutamente il divieto di accesso, ovvero la misura che più correttamente potrebbe indicarsi come "DASPO urbano". Il primo comma statuisce che copia del provvedimento di allontanamento predisposto dal sindaco debba essere comunicata al questore competente per territorio. Ciò in quanto il provvedimento di allontanamento costituisce il presupposto affinché il questore possa adottare un provvedimento motivato di divieto d'accesso; questo viene adottato qualora vengano reiterate le condotte sanzionate nell'art. 9 comma 1 e 2 e solo allorché il questore ritenga che dalla condotta in oggetto possa derivare pericolo per la pubblica sicurezza. Il provvedimento consiste nel divieto, non superiore a sei mesi, di accesso ad una o più delle aree indicate nell'art. 9; nel caso in cui il soggetto destinatario abbia ricevuto una sentenza definitiva o confermata in appello per reati contro il patrimonio, il divieto non potrà essere inferiore ai sei mesi, ma comunque entro i due anni.

L'espresso richiamo<sup>43</sup>, contenuto nel quarto comma, alla disciplina sulla sicurezza durante le manifestazioni sportive, appare significativo per due ordini di motivi. Infatti, è possibile sostenere che il legislatore abbia voluto preventivamente chiarire che il divieto di accesso (e contestualmente anche l'ordine di allontanamento) rappresenti una misura preventiva, che prescinde dalla commissione di un reato. In secondo luogo, tale richiamo rappresenta la ragione per cui tale misura è stata ribattezzata

---

<sup>39</sup> Sulle misure di prevenzione la bibliografia è amplissima; si ricorda da ultimo AA. VV., *“La giustizia preventiva: ricordando Giovanni Conso – Atti del Convegno, Cagliari, 29-31 ottobre 2015*, Giuffrè, Milano, 2016.

<sup>40</sup> L'art. 10 recita al primo comma che *“l'ordine di allontanamento di cui all'articolo 9, comma 1, secondo periodo e comma 2 [...] cessa l'efficacia trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto”*.

<sup>41</sup> Nonostante alcune decisioni risalenti nel tempo (Corte cost. n. 27 del 26 gennaio 1957), che sostenevano la sovrapposizione tra misure di prevenzione *post delictum* e *praeter delictum* come due *species* del medesimo *genus* con identico presupposto (la pericolosità sociale), in tempi più recenti la Corte ha ritenuto non più comparabili le discipline delle due misure (Corte cost. n. 321 del 28 ottobre 2004); su quest'ultima decisione si vedano: P. V. MOLINARI, *Le misure di prevenzione e il diritto di difesa in Cassazione dimezzato*, in *Cassazione penale*, 2, 2005, pp. 414-415; G. DI CHIARA (a cura di), *Osservatorio della Corte costituzionale*, in *Diritto penale e processo*, 1, 2005, pp. 13-19.

<sup>42</sup> Sul punto sono molteplici le pronunce della Corte costituzionale, che ha ripetutamente ribadito l'illegittimità costituzionale di presunzioni assolute di pericolosità sociale. Ricordiamo *ex multibus*: Corte cost. n. 139 del 27 luglio 1982 ed il commento di G. VASSALLI, *Una battuta d'arresto nella lunga marcia verso l'abolizione della pericolosità presunta – (osservazione a Corte cost. 27 luglio 1982, n. 139.)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6-8, 1982, pp. 1233-1237; Corte cost. n. 1102 del 13 dicembre 1988 ed il commento di A. CALABRIA, *Le presunzioni di pericolosità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale prima e dopo la legge abrogatrice del 1986*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 1989, pp. 377-387; Corte cost. n. 78 del 16 marzo 2007 con commento in M. RUOTOLO (a cura di), *Recentissime dalla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 4, 2007, pp. 797-799.

<sup>43</sup> *“In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401”*.

“DASPO urbano”; a ben vedere, però, appare più corretto definire tale misura con l’acronimo di “D.A.L.PU.”<sup>44</sup>: Divieto di Accesso a Luogo Pubblico.

La misura del divieto di accesso è, altresì, indicata nell’art. 13, riferendosi ad un settore specifico della sicurezza urbana: quello della vendita e cessione di sostanze stupefacenti e psicotrope. A differenza di quanto previsto nell’art. 10, il divieto di accesso o stazionamento a determinati locali pubblici, aperti al pubblico o in specifici pubblici esercizi, può essere comminato dal questore solo nei confronti di coloro i quali abbiano riportato negli ultimi tre anni una condanna, definitiva o confermata in appello, per reati di spaccio commessi all’interno o nei pressi dei suddetti luoghi. Il questore può, altresì, comminare a tali soggetti una serie di prescrizioni personali ulteriori: si tratta di prescrizioni analoghe a quelle previste dalla legge sulle misure di prevenzione, come ad esempio il divieto di allontanarsi dal comune di residenza.

Da ultimo, è interessante rilevare quanto previsto dall’art. 15 lett. a), che opera un’estensione della disciplina sulle misure di prevenzione personali: viene estesa l’applicazione delle stesse, che il questore potrà ora adottare anche nei confronti di coloro abbiano violato il divieto di accesso-DALPU *ex art.* 10.

### **3.1. Il provvedimento di allontanamento temporaneo sindacale: prime applicazioni concrete**

Nei giorni successivi all’approvazione del “decreto Minniti”, si sono registrate diverse applicazioni del provvedimento di allontanamento *ex art.* 9. Appare necessario svolgere alcune considerazioni su alcune di esse<sup>45</sup>, poiché, dall’analisi della loro struttura, emerge chiaramente la questione delle modifiche introdotte dall’art. 8 della legge n. 48/2017 all’art. 50 TUEL.

La previsione della sanzione di allontanamento temporaneo è contenuta in ordinanze di necessità ed urgenza<sup>46</sup>. Queste ordinanze non appaiono differenti da analoghi provvedimenti adottati precedentemente al “decreto Minniti”, salvo per l’esplicito richiamo al nuovo art. 50 TUEL, sulla cui base trovano il loro fondamento giuridico; vi è però una particolarità ulteriore: viene previsto che la violazione dei divieti imposti dall’ordinanza produca, a carico del trasgressore, la possibilità di essere destinatario di un provvedimento di allontanamento. Dunque, queste ordinanze sono costruite per operare in due

---

<sup>44</sup> La definizione è di G. NAPOLITANO - M. ORLANDO - E. BEZZON - F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti op. cit.*, p. 44.

<sup>45</sup> Verranno prese a modello di riferimento due tra le prime ordinanze contenenti la misura di allontanamento: l’ordinanza n. 1 del 23.02.2017 del sindaco di Gallarate titolata “*Ordinanza contingibile e urgente in materia di tutela della sicurezza urbana e decoro del centro abitato*”; l’ordinanza n. 43 del 15.03.2017 del sindaco di Seregno titolata in modo identico alla precedente.

<sup>46</sup> Si ricordi che le ordinanze di necessità ed urgenza sono “*provvedimenti amministrativi innominati, che si inventano e si adottano in caso di necessità allorché le norme non contemplano altro strumento d’urgenza per provvedere ad un interesse pubblico*”, in M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 461. La bibliografia su questo istituto è amplissima; si vedano fra i tanti: G. U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità ed urgenza – Diritto costituzionale e amministrativo in Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, 1965; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990.

momenti differenti: per primo viene sancito il divieto<sup>47</sup> ex art. 50 TUEL, mentre nel secondo viene introdotto concretamente il provvedimento di allontanamento temporaneo.

Le modifiche operate dall'art. 8 all'art. 50 TUEL ampliano in modo importante il potere di ordinanza sindacale: infatti, i sindaci possono adottare ordinanze non più solo per *“emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale”*, ma anche *“in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale, o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”*. È stato osservato<sup>48</sup> come questo nuovo potere rappresenti un doppiato del potere di ordinanza in tema di sicurezza urbana ex art. 54 TUEL: i poteri sindacali ex art. 50 ed ex art. 54 TUEL possiedono i medesimi presupposti e sono, pertanto, tendenzialmente sovrapponibili.

Con la modifica prevista nell'art. 8, il sindaco adotterà tali ordinanze nella veste di rappresentante della comunità locale e, non essendo tale ambito postulato come derivazione dalla materia della sicurezza urbana, costituirà un mero strumento di “supporto” rispetto al bene primario della stessa, consentendo al sindaco di poter intervenire in quella “zona grigia”: tra gli episodi di piccolo degrado ed inciviltà e la materia della polizia amministrativa locale<sup>49</sup>.

È possibile ipotizzare che la *ratio* ispiratrice del legislatore, nell'estensione del potere sindacale, sia stata quella di garantire al sindaco la possibilità d'intervento non in qualità di ufficiale di governo. Infatti, rivestendo tale qualifica, il sindaco è sottoposto ad una forma impropria di gerarchia rispetto al prefetto, il quale può svolgere in prima istanza il ruolo di “controllore” e “mitigatore” dell'uso (eccessivo) dell'ordinanza di necessità ed urgenza da parte dei sindaci; tale attività di controllo ha prodotto frequenti contrasti ed un'ampia casistica giurisprudenziale<sup>50</sup>. A conferma anche della volontà di “disinnescare” i

---

<sup>47</sup> Le ordinanze in esame sanciscono *“il divieto di consumare bevande alcoliche, al di fuori delle aree pertinenziali dei pubblici esercizi regolarmente autorizzati, nonché il divieto di detenere o utilizzare strumenti idonei all'imbrattamento di immobili e arredi urbano”*. Trattano, in sostanza, di alcune delle attività contrarie al decoro urbano, in particolare il bivacco e il consumo di alcolici lontano dai locali autorizzati. Significativo è anche il richiamo alla detenzione di strumenti idonei all'imbrattamento dello spazio pubblico; come noto, anche la pulizia dello spazio pubblico contribuisce al decoro urbano e alla percezione di sicurezza dei cittadini: si tratta della c.d. “teoria delle finestre rotte”, elaborata a partire dagli esperimenti di psicologia urbana di Philip Zimbardo e la cui definizione compiuta si deve a G. L. KELLING - J. Q. WILSON, *Broken windows: the police and neighborhood safety*, in *Atlantic Monthly*, del 01.03.1982, pp. 29-38.

<sup>48</sup> Cfr. G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con juicio*, in *www.lacostituzione.info* del 27.03.2017.

<sup>49</sup> Cfr. G. NAPOLITANO - M. ORLANDO - E. BEZZON - F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti*, op. cit., p. 21.

<sup>50</sup> Sul punto si vedano: F. FURLAN, *La disciplina concreta del potere di ordinanza*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2010, pp. 141-155; M. GNES, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo (Nota a Cons. Stato sez. VI 19 giugno 2008 n. 3076)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2009, pp.44-50; M. P. GENESIN, *Riflessi giurisprudenziali della controversa figura del sindaco quale ufficiale del Governo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc. 3, 2016, pp. 800-813.

conflitti, si può pensare ai patti previsti all'art. 5 comma 1 e comma 2 bis, che postulano un accordo tra prefetto e sindaco ove vengano individuati specifici interventi per la sicurezza urbana.

### 3.2. Profili critici...

I due nuovi istituti introdotti nella legge n. 48/2017, ovvero il provvedimento di allontanamento e il divieto di accesso a luoghi pubblici, presentano, ciascuno, delle criticità.

#### 3.2.1. ...del provvedimento di allontanamento

Per quanto attiene al provvedimento di allontanamento sindacale, bisogna preliminarmente evidenziare che la presenza di statuizioni generiche, emerse nei testi delle ordinanze, riguardano esclusivamente la singola ordinanza in quanto tale<sup>51</sup>: esse sono riferibili, semplicemente, alla scarsa capacità redazionale dei sindaci in materia<sup>52</sup>.

Il primo profilo critico attiene la locuzione contenuta nel decreto Minniti al primo comma dell'art. 9, il quale sancisce che *“chiunque ponga in essere condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione[...].”* Tale statuizione appare troppo generica, poiché non vengono compiutamente specificate quali siano e come debbano estrinsecarsi le condotte che diverranno presupposto del provvedimento di allontanamento; a titolo di esempio, ci si può chiedere se la condotta debba essere “attiva” (es. chi, in stato di ebbrezza, molesti ed impedisca ad altri di poter accedere in un luogo), oppure possa essere solo “passiva” (es. un *homeless* che, di fatto, giacendo in determinati luoghi come una stazione ferroviaria, ne limiti l'accesso o la fruizione). Ancora una volta, si è in presenza di situazioni rimesse, nei fatti, alla libera decisione (se non arbitrio) dell'operatore di polizia urbana.

---

<sup>51</sup> Il riferimento attiene all'ordinanza n. 1 del 23.02.2017 del sindaco di Gallarate, in particolare alla parte in cui *“ordina il divieto [...] di detenere [...] strumenti idonei all'imbrattamento di immobili e arredi urbani”*. Appare evidente come la prescrizione si fondi sulla presunzione assoluta di colpevolezza e sia formulata in modo totalmente generico: non solo nell'elenco degli strumenti “idonei” può rientrare pressoché qualsiasi oggetto (pennarelli per bambini, vernici, bombolette spray, etc.), ma viene presupposto che la detenzione degli stessi significhi “volontà d'imbrattamento”, senza considerare che tali oggetti sono utilizzati per le più svariate attività private (es. l'uso per il restauro, la riparazione e il mantenimento di mobili e oggetti di antiquariato privati, l'uso ludico e scolastico soprattutto nei soggetti infraquattordicenni, l'uso lavorativo in ambito edile, etc.). Di conseguenza, l'ordinanza lascia eccessivo spazio discrezionale all'operatore di polizia urbana, il quale dovrà necessariamente agire *cum grano salis*, al fine di evitare situazioni paradossali.

<sup>52</sup> Per una rassegna sulle problematiche delle ordinanze sindacali, si vedano fra i tanti: A. LORENZETTI, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in A. LORENZETTI - S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Jovene, Napoli, 2009; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* n. 00 del 02.07.2010; L. M. DI CARLO, *Le ordinanze sindacali: profili critici di un utilizzo disinvolto dei poteri necessitati e urgenti*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2016, pp. 775-804; L. QUAGLINO, *D'amore di morte e di altri divieti. Le ordinanze dei sindaci e la libertà individuale*, IBL, 2014.

Di questa criticità si è avveduto il legislatore<sup>53</sup>, che ha sostituito la locuzione “*che limitino*” con “*che impediscono*”. La nuova formula pare decisamente meno generica: non è tanto il *modus operandi* dell’agente ciò che deve essere rilevato, quanto il risultato della sua condotta; compito sicuramente più agevole, posto che il predicato *impedire l’accesso a* non pare avere<sup>54</sup> margini di discrezionalità interpretativa<sup>54</sup>, a differenza del predicato *limitare l’accesso a*<sup>55</sup>.

L’aspetto certamente più critico è quello dell’ampliamento dei poteri del sindaco, a seguito della modifica operata dall’art. 8 all’art. 50 TUEL.

Occorre ricordare che, circa il potere di ordinanza sindacale si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza n.115 del 7 aprile 2011<sup>56</sup>, che ha accolto la questione di legittimità sulla base del fatto che “*le ordinanze sindacali ordinarie incidono per la natura delle loro finalità (incolumità e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati*”<sup>57</sup>.

L’ampliamento di questo potere nei settori afferenti al degrado urbano, al decoro e alla vivibilità urbana, presenta due problemi differenti.

Il primo attiene al fatto che “*difficilmente in tali settori l’adozione di questo tipo di ordinanze rispetti, per sua natura, i requisiti della contingibilità e dell’urgenza, così come testimonia la prassi ante 2017*”<sup>58</sup>; del resto, il decoro-degrado urbano, così come la vivibilità urbana, sono aspetti che dovrebbero essere gestiti in modo strutturale e continuativo: l’ordinanza contingibile ed urgente è l’antitesi di un provvedimento (o di più provvedimenti) a medio-lungo termine, essendo stata pensata per far fronte a situazioni emergenziali improvvise. Peraltro, appare evidente come non possa esistere, di per sé, una situazione di degrado urbano

---

<sup>53</sup> Si ricordi che le modifiche in sede di conversione del decreto Minniti sono avvenute solo nel passaggio alla Camera dei Deputati.

<sup>54</sup> *Impedire l’accesso a* significa rendere impossibile accedere ad un determinato luogo.

<sup>55</sup> *Limitare l’accesso a* indica una riduzione della possibilità di compiere l’azione di accesso. Nulla viene, però, statuito in merito all’identificazione concreta di questa riduzione (in che modo deve avvenire? Quanto deve essere limitata? Per quanto tempo?), ravvisandosi proprio in questo un ampio margine discrezionale all’operatore di polizia urbana.

<sup>56</sup> Sulla sentenza richiamata si vedano fra i tanti: G. MELONI, *Le ordinanze (forse non solo) ordinarie dei sindaci in materia di sicurezza urbana tra legalità sostanziale e riserve relative (il detto e il non detto nella sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14, luglio 2011; 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*, fasc. 2, 2011, pp. 91-104; S. MUSOLINO, *Le ordinanze sindacali in tema di sicurezza urbana sono illegittime in assenza dei presupposti di necessità e di urgenza (nota a C. Cost. 7 aprile 2011, n. 115)* in *Corriere giuridico*, fasc. 9, 2011, pp. 1237-1241; D. MORANA, *La rivincita dell’art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto) (nota a C. Cost. 7 aprile 2011, n. 115)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2011, pp. 1606-1617; M. CAPANTINI, *Le “ordinanze di ordinaria amministrazione” dei sindaci e il principio di legalità sostanziale (nota a Corte Cost. 7 aprile 2011, n. 115)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2011, pp. 1093-1101.

<sup>57</sup> Corte cost. n. 115 del 7 aprile 2011.

<sup>58</sup> G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con juicio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info) del 27.03.2017.

“emergenziale”, posto che il decoro e la pulizia delle aree urbane decade nel corso di un periodo di tempo prolungato; si può pensare a situazioni limite (es. manifestazioni politiche che sfociano in atti di guerriglia urbana, festival musicali o agro-alimentari di particolare seguito, assembramento di migliaia di tifosi per un evento sportivo, etc.) ma, in ogni caso, si tratta di situazioni non certamente improvvise e imprevedibili, bensì note da tempo, che lasciano, dunque, ampio margine temporale per provvedere in modo difforme dall’ordinanza contingibile ed urgente.

Il secondo riguarda l’eccessiva genericità delle formule: vivibilità urbana, degrado del territorio, decoro urbano, etc. Questo potere di ordinanza non contingibile e urgente, benché come già ricordato strutturalmente sovrapponibile al potere *ex art. 54 TUEL*, appare certamente più tipizzato, poiché vengono indicate le condizioni minime per il ricorso a tale istituto e viene sancito, altresì, un preciso limite temporale<sup>59</sup>. Ma, sebbene una maggiore tipizzazione non possa che essere valutata in modo positivo, specie in relazione al principio di legalità nell’azione amministrativa, tuttavia, anche volendo richiamare l’indefettibilità e l’urgenza come vincolo del potere sindacale sulla base della sentenza n. 155/2011, non pare comunque possibile superare l’ostacolo dell’incompatibilità logica tra necessità ed urgenza e decoro-vivibilità urbana. L’art. 8, a differenza di quanto previsto dal decreto Maroni<sup>60</sup>, non attribuisce un potere generale di emanare provvedimenti di necessità ed urgenza in assenza di una situazione emergenziale, ma si limita al mero ampliamento degli ambiti di adozione delle ordinanze<sup>61</sup>. Tuttavia, la già richiamata genericità delle formule quali decoro-vivibilità urbana rende difficile individuare le situazioni di fatto, concrete, nelle quali si possa adottare il provvedimento sindacale; sembrerebbe dunque riproporsi (benché sotto diverso aspetto) l’ipotesi di contrasto con il principio di legalità sostanziale evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2011: non sarebbe posto un limite concreto alla discrezionalità amministrativa, stante le formule così generiche.

Pertanto, *“il rischio è che anche questa nuova formulazione del potere di ordinanza, collegato a generiche finalità, possa portare a limitazioni della libertà delle persone”*<sup>62</sup>; limitazioni imposte attraverso provvedimenti con un tasso di discrezionalità eccessivamente ampio e privo di limiti concreti. La conseguenza sarà il rischio di possibili discriminazioni: in *primis* nei confronti di cittadini residenti in comuni diversi: ciascun sindaco ha un potere discrezionale tale da consentirgli l’ampliamento (o la riduzione) del livello di sicurezza, scelta che sarà logicamente dettata rispetto alle esigenze del territorio; in *secundis*, nei confronti degli stranieri immigrati, che sono sempre più frequentemente percepiti in *re ipsa* come un problema di ordine pubblico

---

<sup>59</sup> Il periodo non può essere superiore ai sessanta giorni.

<sup>60</sup> Si tratta del dl n. 91, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 maggio 2008.

<sup>61</sup> Si tratta di *“interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado 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”*.

<sup>62</sup> G. DI COSIMO, *Decreto Minniti, il DASPO urbano e la libertà personale*, in *www.lacostituzione.info*, del 20.03.2017.

e di sicurezza pubblica e che sono stati, sovente, oggetto di specifiche ordinanze sindacali<sup>63</sup>. Certamente, un uso saggio, ponderato, circoscritto e rispettoso dei principi cardine dell'ordinamento, eviterebbe alla radice qualsiasi problematica; ma la produzione di ordinanze sindacali degli ultimi quindici anni tenderebbe a far escludere, fin dal principio, questa eventualità, che pare assai improbabile, se non perfino utopica.

### 3.2.2. ...del divieto di accesso

Circa il divieto di accesso, si profilano due differenti ordini di problemi: i primi riguardano la natura stessa della misura, mentre i secondi concernono le concrete modalità applicative.

Il divieto di accesso, come già ricordato, richiama al comma 4 l'applicazione, per quanto possibile, della legge n. 481/1989, ove è contenuta la misura del DASPO sportivo. Tale misura è stata considerata di tipo amministrativo e non penale, benché fondata su un'informativa di reato<sup>64</sup>: in sostanza, si tratta di una misura di prevenzione atipica<sup>65</sup>. Ma è proprio l'assimilabilità del divieto di accesso al DASPO sportivo a produrre, in *re ipsa*, dubbi di legittimità costituzionale: numerosi sono stati i ricorsi al Giudice delle leggi che, però, non ha mai ritenuto fondate le critiche di legittimità costituzionale del DASPO<sup>66</sup>; critiche che, in ogni caso, continuano a manifestarsi nella dottrina<sup>67</sup>. Anche volendo condividere l'impostazione della giurisprudenza, secondo cui il DASPO andrebbe a ledere la libertà di circolazione *ex art. 16 Cost.* e non

---

<sup>63</sup> In particolare nel periodo 2008-2011, possiamo ricordare: il divieto di indossare il burkini; i divieti di ospitare cittadini senza permesso di soggiorno il divieto di trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in grandi sacchi, borsoni od altri contenitori; i divieti di locazione a cittadini senza permesso di soggiorno e divieto di alloggio nelle abitazioni già locate; i divieti di ospitare cittadini senza permesso di soggiorno. Si tratta, nel complesso, di una serie di ordinanze fortemente discriminatorie e rivolte soprattutto nei confronti di soggetti immigrati e/o di fede islamica.

<sup>64</sup> Nella quasi totalità dei casi, i comportamenti sanzionati con provvedimento di DASPO costituiscono reato.

<sup>65</sup> Corte cost. n. 512 del 20 novembre 2002; Corte cost. n. 136 del 23 aprile 1998; Corte cost. n. 193 del 12 giugno 1996; Cass. sez. unite n. 44273 del 27 ottobre 2004; Cass. pen., sez. III, n. 21790 del 16 febbraio 2011.

<sup>66</sup> In particolare, Corte cost. n. 512 del 20 novembre 2002, con commento di E. LONGO, *La Corte costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2003, pp. 2003-2007.

<sup>67</sup> Sul punto si vedano: A. PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con forme "semplificate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997 p. 1584; M. C. D'ARIENZO, *Divieto d'accesso alle manifestazioni sportive (Daspo): natura, funzione e problematiche connesse alla sua applicazione*, in *Revista de Estudios Juridicos* n. 13, Universidad de Jaén, 2013; A. BONOMI - G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6 giugno 2015; G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 1586; R. MASSUCCI - N. GALLO, *La sicurezza negli stadi: profili giuridici e risvolti sociali*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 29 ss.; F. CURI, *La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*, in *Cassazione Penale*, fasc. 5, 2007, p. 2259b.

la libertà personale *ex art. 13*<sup>68</sup>, resterebbero comunque immutate le perplessità di ordine costituzionale legate alla natura stessa delle misure di prevenzione<sup>69</sup> di cui il DASPO è parte.

Per quanto attiene la concreta applicazione della misura in esame, suscita perplessità l'aspetto legato all'effettiva conoscenza del provvedimento da parte del destinatario. Infatti, il comma 2 dell'art. 10, menzionando *“modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto”* sembra riferirsi a soggetti facilmente conoscibili ed individuabili, tramite parametri come il lavoro svolto ed eventuali problematiche di salute passate, presenti o di tipo cronico. A ben vedere, però, risulta evidente come i destinatari di provvedimenti come l'allontanamento sindacale e, conseguentemente, il divieto di accesso siano generalmente soggetti ai margini della società: *homeless*, tossicodipendenti, immigrati clandestini, mendicanti, “sbandati” in genere, etc. Inoltre, per alcune di queste categorie, risulta difficile anche l'accertamento dell'identità personale dichiarata; si pensi al caso di migranti giovani non accompagnati, che possono liberamente dichiarare di essere minori o mentire sulla loro identità; ai soggetti che abusano di sostanze psicotrope, stupefacenti e di alcool, che possono trovarsi non in condizioni di lucidità tale da fornire generalità corrette (specie in assenza di documenti). La conseguenza sarà quella di rendere sostanzialmente inefficace il provvedimento.

Pur soprassedendo sulle problematiche legate all'identificazione del soggetto e all'individuazione del suo domicilio, della dimora o della residenza, rimangono criticità applicative ulteriori. Si pensi ad un provvedimento notificato ad un senzatetto: il contenuto sarà quello dell'obbligo di non accedere più ai luoghi richiamati; il rispetto del divieto appare quantomeno difficile, specie in considerazione del fatto che, probabilmente, il destinatario vive in quelle aree (es. le stazioni ferroviarie) e non ha altri luoghi ove poter stare. Risulta quindi evidente, in modo analogo a quanto accade per il fenomeno del teppismo sportivo<sup>70</sup>, che il solo provvedimento di divieto privo di norme di “supporto” di tipo socio-assistenziale è intrinsecamente inefficace.

---

<sup>68</sup> Che riguarda, ad esempio, l'obbligo di presentazione dall'AG. Il provvedimento può prevedere come prescrizione ulteriore l'obbligo di presentazione in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive. In questo caso, nel rispetto dell'art. 13 Cost., è prevista la procedura di convalida da parte del GIP.

<sup>69</sup> Sulle criticità del sistema delle misure di prevenzione la bibliografia è amplissima. Di recente si vedano gli spunti di riflessione di M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e giurisdizione senza fatto*, in *Archivio della nuova procedura penale*, 3, 2016, pp. 213-216 e M. CERESA GASTALDO, *L'insanabile antinomia della “giustizia penale preventiva”*, in *Rivista di diritto processuale*, 2, 2016, pp. 294-301. Si vedano anche: D. PETRINI, *La prevenzione inutile: illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996; G. CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in G. FIANDACA - S. COSTANTINO (a cura di), *La legge antimafia tre anni dopo*, a cura di, Franco Angeli, Milano, 1986; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1962; G. MEALE, *I limiti costituzionali alla tutela preventiva*, Jovene, Napoli, 1968; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale – parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2009, pp. 869-885.

<sup>70</sup> Sul punto si veda: L. M. DI CARLO, *La sicurezza nell'ambito delle manifestazioni sportive*, in DI RAIMONDO M., *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 192-194.



Da ultimo, va rilevato che, nell'ambito del teppismo sportivo, *“la prassi amministrativa e giurisprudenziale evidenzia una diffusa e quanto mai preoccupante superficialità da parte delle autorità competenti nell'adozione delle misure antiviolenza, con la conseguenza che la valutazione rischia di tradursi in mero arbitrio [...]. I vizi riscontrati evidenziano una certa approssimazione da parte delle autorità competenti nell'esame dei singoli casi; dalla superficialità in argomento, vi è il pericolo, che la carenza e/o l'insufficienza dell'istruttoria, possa determinare pericolosi automatismi nell'adozione di provvedimenti irragionevoli”*<sup>71</sup>. Pertanto, si può prevedere *ad instar*, che analoghi comportamenti saranno tenuti dalle autorità competenti (essendo le medesime dell'ambito della violenza sportiva), con il rischio concreto di una significativa compressione *de facto* delle libertà fondamentali per via amministrativa.

#### **4. Conclusioni: il difficile equilibrio tra libertà e sicurezza**

L'adozione del decreto Minniti è stata accompagnata da una forte polemica politica, avente ad oggetto la questione se il tema della sicurezza sia, o meno, prerogativa del pensiero di destra<sup>72</sup>. La questione risulta politicamente “scottante” in virtù del fatto che, generalmente, i provvedimenti di inasprimento delle sanzioni, così come le campagne elettorali aventi al centro il tema della sicurezza, sono stati storicamente patrimonio delle coalizioni e dei partiti di centro-destra; al contrario, il ministro Minniti è membro di un governo di centro-sinistra<sup>73</sup>. In verità, la polemica pare una mera speculazione di tipo politico: come già richiamato<sup>74</sup>, la sicurezza costituisce l'aspetto che giustifica l'esistenza stessa dello Stato, la ragione che spinge gli uomini alla “stipula” del contratto sociale. Pertanto, la polemica è priva di fondamento: l'obbligo di garantire la sicurezza è compito che afferisce allo Stato in quanto tale, prescindendo dall'orientamento politico della maggioranza parlamentare che, di volta in volta, sarà chiamata ad esprimere un governo.

Questo dibattito risulta, però, significativo sotto un preciso aspetto: non v'è dubbio che la ragione dell'esplosione di una tale polemica sia la centralità assoluta del tema della sicurezza nel contesto e nel dibattito pubblico attuali. A ben vedere, le richieste di una maggiore sicurezza sono ormai divenute una

---

<sup>71</sup> G. ROSSI, *Il DASPO e la giustizia amministrativa*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, fasc. 1, 2015, pp. 150-151.

<sup>72</sup> Si vedano tra i tanti: l'intervento tenuto dal ministro Minniti il 29 gennaio 2017 all'assemblea degli amministratori del Partito Democratico a Rimini in <http://video.repubblica.it/politica/sicurezza-e-una-parola-di-sinistra-e-minniti-conquista-i-sindaci-pd/266406/266779>; l'intervista del ministro Minniti a Repubblica del 18 marzo 2017, in

[http://www.repubblica.it/politica/2017/03/18/news/decreto\\_sicurezza\\_minniti\\_respinge\\_le\\_polemiche\\_non\\_e\\_una\\_legge\\_di\\_destra\\_-160816527/](http://www.repubblica.it/politica/2017/03/18/news/decreto_sicurezza_minniti_respinge_le_polemiche_non_e_una_legge_di_destra_-160816527/); l'intervento critico di Roberto Saviano sulle parole del ministro Minniti del 18 marzo 2017

[http://www.repubblica.it/politica/2017/03/18/news/decreto\\_sicurezza\\_in\\_nome\\_del\\_decoro\\_non\\_si\\_puo\\_criminalizzare\\_anche\\_chi\\_sta\\_ai\\_margini-160816529/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P1-S1.8-T2](http://www.repubblica.it/politica/2017/03/18/news/decreto_sicurezza_in_nome_del_decoro_non_si_puo_criminalizzare_anche_chi_sta_ai_margini-160816529/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P1-S1.8-T2).

<sup>73</sup> Sull'approccio del pensiero di destra e di quello di sinistra sul tema della sicurezza si veda G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile. Le politiche locali di prevenzione integrata*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2014, pp. 285-298.

<sup>74</sup> *Supra* nota sub 4

costante in Italia da alcuni decenni. La conseguenza è stata che, negli ultimi vent'anni, pressoché ogni governo succedutosi è intervenuto con decretazione d'urgenza sul tema sicurezza, spesso anche più di una volta e, sovente, con cadenza quasi annuale.

Questa osservazione porta ad una serie di considerazioni logiche conseguenti. In primo luogo, il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza è sinonimo della mancanza di una "progettualità" politica di contrasto ai fenomeni criminali: l'intervento emergenziale (reiterato) è, in *re ipsa*, in antitesi con le politiche a medio-lungo termine, che contrastino strutturalmente il degrado, la microcriminalità, la prostituzione e così via. In secondo luogo, l'intervento d'urgenza è stato spesso immediata e diretta conseguenza di specifici episodi di cronaca, particolarmente accentuati e rilanciati dai *media*: se il cittadino è spaventato e chiede maggiore sicurezza, anche se la sua è una mera percezione slegata dal dato oggettivo del numero di reati, allora la risposta considerata "migliore" potrebbe essere definita come "mediatica": una risposta che si preoccupa maggiormente di placare l'inquietudine del cittadino-elettore, piuttosto che intervenire in maniera strutturale e razionale (non solo attraverso una legislazione organica, ma anche cercando di rassicurare l'inquietudine sociale). In terzo luogo, ci si può chiedere se i fenomeni legati alla sicurezza (es. microcriminalità, prostituzione, degrado urbano e così via) mutino così rapidamente nelle forme, nei soggetti e nei luoghi in cui si esplicano, tanto da giustificare un "rincorrersi" di decreti legge posti in essere a cadenza quasi annuale; la risposta pare essere decisamente negativa, ragion per cui non possono non porsi evidenti criticità costituzionali con riguardo requisiti di necessità ed urgenza. Infine, a conferma delle considerazioni precedenti, ci si può chiedere quale sia la necessità di una reiterazione tale di interventi: evidentemente, o la normazione sul punto non ha prodotto risultati significativi (viceversa, non ci sarebbe stata la necessità di interventi incessanti), oppure la ragione dell'adozione di tali misure è legata a motivi puramente politici, stante l'assunto generalmente pagante in termini elettorali della "tolleranza zero"<sup>75</sup>.

Quest'ultima considerazione apre lo spazio ad una riflessione legata alla effettiva comprensione, da parte del legislatore, dei fenomeni sociali che turbano la sicurezza pubblica. Le risposte adottate sono state troppo spesso "di pancia", cioè basate esclusivamente sulla "tolleranza zero" e sull'inasprimento delle pene, avendo sempre alla base un substrato ideologico di paternalismo<sup>76</sup>. Ma queste continue "esibizioni

---

<sup>75</sup> Sulla "tolleranza zero", le politiche connesse ed i suoi effetti, si vedano: A. CAPUTO, *Appunti su securitarismo e politiche del diritto*, in *Questione giustizia*, fasc. 6, 2007, pp. 1098-1118; E. D'AGOSTINO – G. SOBBRIO, *Zero tolerance might help the criminal: a theoretical model*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2007, pp. 364-383; U. TERRACCIANO, *Politiche della sicurezza*, *op. cit.*; F. CARRER (a cura di), *Le politiche della sicurezza: dalla polizia comunitaria alla tolleranza zero*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2009.

<sup>76</sup> Sul concetto di paternalismo si vedano: il fondamentale apporto di G. DWORKIN, "Paternalism" in E.N. ZALTA (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy of law*, 2010; F. FELICE, *Welfare society: dal paternalismo di*

muscolari” da parte dello Stato sembrano mancare di un aspetto importante: gli strumenti di intervento sociale, che devono necessariamente accompagnare le politiche sanzionatorie. In mancanza, si corre il rischio o di non riuscire efficacemente a contrastare taluni fenomeni criminali, oppure di farlo ma a prezzo di comprimere eccessivamente le libertà dei cittadini<sup>77</sup>.

Ciò posto, il decreto Minniti (e la successiva legge di conversione) pare muoversi in modo parzialmente differente. Se è vero che anche tale provvedimento non è privo di discutibili misure restrittive della libertà personale, improntate all’ottica della “tolleranza zero”, è altresì vero che, per la prima volta, vengono previsti degli strumenti concreti di raccordo tra Stato ed enti locali<sup>78</sup>, che diano attuazione a quanto previsto nella Costituzione agli artt. 117 e 118. La collaborazione strutturale sul tema sicurezza rappresenta una decisa svolta rispetto alle politiche pregresse, improntate al modello della “*delega di responsabilità*”<sup>79</sup>. A riprova di ciò, si pensi al nuovo potere sindacale *ex art. 9*: esso pare ben lontano dal modello dei “sindaci sceriffo”<sup>80</sup>.

Questa svolta, essendo soltanto parziale, dimostra quanto sia difficile abbandonare le consolidate (e inefficaci) politiche securitarie e ripensare il modello della gestione dell’ordine e della sicurezza pubblica, anche per una maggioranza di centro-sinistra, che si ispira ad un modello social-riformista. Ancora troppo forte è il pensiero costante al cittadino-elettore, il quale potrebbe “non comprendere”<sup>81</sup> politiche diametralmente opposte a ciò che negli ultimi venticinque anni è stato abituato a ritenere come unica soluzione possibile: la “tolleranza zero”.

---

*Stato alla sussidiarietà orizzontale*, Rubbettino, Soveria Monnelli, 2007; J. KLEING, *Paternalism*, Manchester University Press, 1983; M. SMILEY, *Paternalism and democracy*, in *The Journal of Value Inquiry*, 23, fasc. 4, 1989, pp. 299-318.

<sup>77</sup> Sul punto si vedano fra i tanti: G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, *op. cit.*; A. GIANELLI – M. P. PATERNÒ (a cura di), *Tortura di Stato. Le ferite della democrazia*, Carocci-Progetto Polis, Roma, 2004.

<sup>78</sup> Nel periodo 1998-2005 vi sono stati diversi tentativi sul punto, rimasti perlopiù lettera morta. Si possono ricordare: i c.d. “progetti per la sicurezza”; i c.d. “contratti di sicurezza”; i tentativi di esperire i c.d. “accordi di programma”.

<sup>79</sup> L. M. DI CARLO, *Le ordinanze sindacali*, *op. cit.*, p. 781; sull’evoluzione delle argomentazioni politiche sulla sicurezza urbana dal 2008 al 2010, per giustificare la necessità dell’accrescimento dei poteri del governo locale si veda A. MOLTENI, *La devoluzione securitaria*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 1/2015, pp. 15-38.

<sup>80</sup> Il termine è stato coniato dai *media* per indicare la nuova figura del sindaco dopo il decreto Maroni del 2008; ivi era prevista la possibilità che il sindaco adottasse provvedimenti contingibili ed urgenti anche in casi ordinari, richiamando in tal modo i poteri “illimitati” di cui godevano i sindaci-sceriffo nell’Ovest degli Stati Uniti a metà Ottocento.

<sup>81</sup> Si pensi alle dichiarazioni dell’ex Ministro degli interni Angelino Alfano sull’abolizione reato di immigrazione clandestina, e le analoghe dichiarazioni di altri ministri del governo Renzi e di esponenti della maggioranza che lo sostenevano, del 10.01.2016 <http://www.fanpage.it/alfano-reato-di-clandestinita-sbagliato-ma-deve-restare-gli-italiani-non-capirebbero/>.