

1. LA NORMATIVA IN MATERIA DI SICUREZZA

1.1 Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48 «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città»

Il decreto–legge 20 febbraio 2017, n. 14, «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città», convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, emanato su proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali, introduce disposizioni urgenti a tutela della sicurezza delle città.

Il provvedimento, che definisce la sicurezza urbana quale bene pubblico afferente alla vivibilità e al decoro delle città (art. 4, definizione non dissimile da quella contenuta nel d.m. Interno del 5 agosto 2008, c.d. decreto Maroni), in primo luogo, provvede a realizzare un modello di governance integrato tra i diversi livelli di governo, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e Regioni e l'introduzione di patti con gli enti locali.

In secondo luogo, interviene, prevalentemente sull'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza e il decoro delle città, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità degli spazi pubblici, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di imporre il divieto di frequentazione di determinati pubblici esercizi e aree urbane a soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale.

Più in particolare, l'obiettivo della sicurezza urbana è perseguito attraverso un modello di sicurezza integrata di tipo verticale: Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali, nonché altri soggetti istituzionali, sono chiamati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione ed attuazione di un sistema unitario e, appunto, integrato (art. 1).

Il **sistema della sicurezza integrata** si sviluppa, dall'alto al basso della piramide, attraverso: le linee generali delle politiche pubbliche in materia, adottate con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (**articolo 2**); specifici accordi che, in attuazione delle linee generali, possono essere sottoscritti tra Stato e Regioni e province autonome; iniziative e progetti sostenuti dalle Regioni e dalle province autonome anche sulla base degli accordi.

Il **sistema della sicurezza urbana** si sviluppa, in coerenza con le linee generali sulla sicurezza integrata, attraverso: linee guida adottate con accordo in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali (**articolo 5**); patti sottoscritti tra il prefetto e il sindaco.

A tale sistema integrato di tipo verticale è stato affiancato, solo in sede di conversione in legge, un più modesto approccio di tipo orizzontale: l'**art. 5, co. 2 lett a)** prevede il coinvolgimento di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nella prevenzione della criminalità; l'**art. 5, co. 2 lett. c-bis** prevede il coinvolgimento di enti e associazioni operanti nel privato sociale ai fini della promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale.

Con tale integrazione, il legislatore pare presupporre che le attività dei privati possano concorrere alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità più che attraverso un coinvolgimento diretto dei volontari nell'attività di segnalazione alle forze di polizia dello Stato o locali degli eventi che

possono arrecare danno alla sicurezza urbana; attività pur sempre riservata alle associazioni di osservatori volontari già disciplinati dal comma 41, dell'art. 3, della legge n. 94 del 2009. La L. 48/2017 sembra infatti rinviare alla cura e gestione condivisa degli spazi urbani, ed in particolare delle aree verdi e dei parchi cittadini. La manutenzione e la rigenerazione dei suddetti spazi dovrebbero così contribuire a prevenire, dissuadere e ridurre i fenomeni criminali e di disordine urbano.

In tale rinnovato quadro la **sicurezza urbana** viene definita come "bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso una serie di interventi..., quali:

1. riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati;
2. eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale;
3. prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio;
4. promozione del rispetto della legalità;
5. affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

A siffatti interventi concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato e gli enti territoriali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

La definizione di sicurezza urbana (**Articolo 4**) si configura come **bene giuridico onnivoro**, tanto ampio da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, e non privo di venature estetiche (il "decoro delle città") e soggettivo-emozionali (la "vivibilità").

La definizione in ogni caso è stata opportunamente e doverosamente inserita nel corpo della legge e non in un regolamento come accadeva precedentemente (Decreto Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 - Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione).

La scelta va inoltre nella direzione indicata dalla Corte costituzionale, che aveva dichiarato incostituzionale la disciplina delle ordinanze sindacali ordinarie, anche sul rilievo che la definizione di sicurezza urbana non era contenuta in legge. Una simile disciplina, sosteneva la Corte, era assolutamente inadeguata per fungere da presupposto di divieti e sanzioni (ritenuti conseguenze personali o patrimoniali ai sensi dell'art. 23 Cost. «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»).

Restano ferme in ogni caso (art. 2) le competenze che rientrano negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato "ordine pubblico e sicurezza" (materie che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. sono espressamente attribuite allo Stato), "ad eccezione della polizia amministrativa locale", materia di esclusiva competenza delle Regioni.

Per la tutela della sicurezza nelle grandi aree urbane la L. 48/2017 istituisce uno specifico organismo: il **Comitato metropolitano** dedicato all'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana (**articolo 6**).

L'istituzione di questo "foro" vuole rappresentare una misura volta a promuovere la disamina dei temi della vivibilità e del decoro, secondo un approccio complessivo, capace di tenere conto delle interconnessioni esistenti tra le criticità e le problematiche rinvenibili

all'interno dell'area metropolitana e dei riflessi che le soluzioni ipotizzate possono produrre su zone spesso caratterizzate da marcati fenomeni di conurbazione. Coerentemente a questa impostazione, la presidenza del Comitato metropolitano viene affidata congiuntamente al Prefetto e al Sindaco metropolitano, mentre i membri di diritto sono individuati nel Sindaco del Comune capoluogo, quando non coincidente con quello metropolitano, nonché nei Primi cittadini di volta in volta interessati in ragione delle tematiche da affrontare.

L'**art. 6** contempla, inoltre, una clausola che consente la partecipazione alle sedute del Collegio di "soggetti pubblici o privati", capaci di fornire apporti conoscitivi o di analisi relativamente all'ambito territoriale oggetto di esame.

Nell'ambito delle linee guida sulle politiche di sicurezza e dei patti locali per la sicurezza urbana possono essere individuati obiettivi specifici, destinati all'incremento dei servizi di controllo del territorio e alla valorizzazione del territorio. Per garantire il necessario sostegno logistico e strumentale alla realizzazione di tali obiettivi possono essere utilizzati gli accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo, che prevedono il coinvolgimento di enti pubblici (economici e non) e soggetti privati (**articolo 7**).

L'**articolo 8** introduce alcune modifiche al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), in relazione al potere del sindaco di adottare ordinanze in materia di sicurezza, di natura contingibile o non contingibile, con particolare riferimento agli orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche.

Un primo gruppo di disposizioni interviene sul potere di ordinanza del sindaco in qualità di **rappresentante della comunità locale**, modificando a tal fine l'articolo 50 del TUEL, ai commi 5 e 7 (**art. 8, co. 1, lett. a**)).

In particolare, sono ampliate le ipotesi in cui il sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti quale rappresentante della comunità locale, finora limitate dal TUEL al caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (art. 50, co. 5).

Si prevede che il sindaco possa adottare ordinanze extra ordinem qualora vi sia urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti.

In merito all'introduzione di nuove fattispecie attributive del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti, va evidenziato che da giurisprudenza costante e consolidata della Corte costituzionale deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (ex plurimis, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977).

Infine l'**articolo 8** interviene sul potere di ordinanza del sindaco in qualità di **ufficiale del Governo**, modificando a tal fine l'art. 54 TUEL.

La nuova formulazione circoscrive, anche alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, a livello di norma primaria, le ipotesi in cui il sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, in qualità di ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54, co. 4, TUEL, stabilendo che tali provvedimenti devono essere diretti a prevenire e contrastare le situazioni che:

- favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili;
- ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

Il capo II della L. 48/2017 interviene in materia di sicurezza e decoro urbano delle città prevalentemente attraverso l'introduzione di misure di sanzione amministrativa.

L'**articolo 9, co. 1** prevede l'adozione, da parte del sindaco, di misure volte a sanzionare le condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione di infrastrutture (fisse e mobili), ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico e delle relative pertinenze, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, anche se tenute da ubriachi, erotomani esibizionisti e parcheggiatori abusivi (**art. 9, co. 2**).

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge per infrastrutture fisse e mobili si intendono anche quelle secondarie e complementari, necessarie al funzionamento della infrastruttura principale: ad es., anche carrozze della metropolitana e, di conseguenza, autobus, e pensiline dell'autobus, tram, ecc.

L'**art. 9, co. 3**, stabilisce inoltre che i Comuni, con proprio regolamento, possano estendere l'applicabilità di questa sanzione anche ad altre aree urbane, caratterizzate dalla presenza di istituti scolastici e universitari, siti archeologici, monumentali o di valenza culturale, luoghi di rilevante interesse turistico, nonché zone adibite a verde pubblico.

Vale la pena sottolineare che gli organi deputati ad accertare e contestare la predetta violazione amministrativa sono quelli individuati dall'art. 13 della legge n. 689 /1981 e cioè il personale delle Forze di polizia, delle Polizie locali, nonché gli altri soggetti muniti della qualifica di ufficiale ed agente di p.g., competenti, sulla base di specifiche normative, ad esercitare il controllo sull'osservanza delle disposizioni riguardanti i luoghi in argomento.

Il sindaco è l'autorità competente ad irrogare la sanzione (da 100 a 300 euro), cui si accompagna l'**ordine di allontanamento** dalle aree predette; nell'ordine di allontanamento va precisato che la sua efficacia cessa trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è assoggetta a sanzione amministrativa pecuniaria. I proventi delle sanzioni sono destinate ad interventi di recupero del degrado urbano. Sostanzialmente, l'ordine di allontanamento imposto dal sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, sembra configurare una forma di **mini-Daspo**.

Si ricorda che il DASPO (acronimo che significa divieto di accesso alle manifestazioni sportive) di cui alla legge 13 dicembre 1989, n. 401 per le manifestazioni sportive è adottato

dal questore (l'autorità provinciale di PS) e, solo nel caso di obbligo di firma, vi è un controllo del giudice.

Nei casi di reiterazione delle condotte di trasgressione ai divieti di stazionamento e occupazione degli spazi sopra indicati, il questore, "qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza" (**art. 9, co. 2**) può disporre il divieto di accesso ai luoghi tutelati per un periodo non superiore a sei mesi.

Per l'ipotesi più grave (reiterazione della trasgressione al divieto commessa da "soggetto condannato con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio", sanzionata con divieto di accesso da 6 mesi a 2 anni (c.d. "**Daspo urbano**") si prevede che il provvedimento del questore sia soggetto alle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della L. 401/1989, ovvero tra l'altro alla convalida dell'autorità giudiziaria (con ordinanza del Giudice delle indagini preliminari su richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale, provvedimento ricorribile in Cassazione). Viene quindi previsto - direttamente dalla legge - un aumento della durata del divieto nei confronti dei soggetti già condannati.

Vale la pena evidenziare che il Daspo è considerato una misura amministrativa e non penale, anche se fondata quasi sempre su un'informativa di reato all'autorità giudiziaria da parte delle forze dell'ordine.

La misura può essere emessa nei confronti delle persone che risultano denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi 5 anni per uno dei seguenti reati:

- a) porto d'armi od oggetti atti ad offendere; uso di caschi protettivi od altro mezzo idoneo a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona; esposizione o introduzione di simboli o emblemi discriminatori o razzisti; 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).
- b) nei confronti di chi abbia 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.

Il Daspo viene emesso dal questore o dall'AG (con la sentenza di condanna per i reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, come sopra specificati) e la sua durata può variare da uno a cinque anni, nel primo caso, o da due a otto anni, se emesso 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 specificatamente indicate. Tale prescrizione, comportando una limitazione della libertà personale dell'interessato, è sottoposta alla procedura di convalida del provvedimento stesso davanti al GIP competente, sulla base del luogo dove ha sede l'ufficio del questore che ha emesso il provvedimento.

Analoghi poteri "interdittivi", per la durata da uno a cinque anni, sono attribuiti al questore, "per ragioni di sicurezza" nel caso di spaccio di sostanze stupefacenti, da parte di persone condannate negli ultimi tre anni con sentenza definitiva o confermata in grado di appello

per il reato di cui all'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, all'interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico o di pubblici esercizi, scuole, università ecc. (art. 13, co. 1).

In aggiunta al divieto di accesso il questore può adottare nei confronti delle persone condannate per il reato di cui sopra ulteriori misure (obbligo di firma, divieto di allontanamento dal comune, obbligo di rientrare nella propria abitazione entro una certa ora ecc.); la violazione di tali divieti è sanzionata, dal prefetto, salva l'ipotesi che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 40.000 euro e con la sospensione della patente da sei mesi ad un anno.

L'**articolo 10** del decreto detta le modalità esecutive della misura dell'allontanamento dalle aree indicate dall'articolo 9.

In particolare, l'**art. 10, co. 5** prevede che "in sede di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9 (ossia aree interne delle infrastrutture di trasporto, aree urbane su cui insistono luoghi di pregio artistico o culturale, parchi ecc.), "la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati". Infine il **comma 6** dell'**art. 10** demanda ad uno specifico Decreto del Ministro dell'Interno la determinazione dei criteri generali per il rafforzamento della cooperazione tra le forze dell'ordine (Polizia, carabinieri e guardia di finanza) e i corpi di polizia municipale.

L'**articolo 11** interviene in materia di **occupazione arbitrarie di immobili**.

Per meglio definire i casi in cui il prefetto può mettere a disposizione la forza pubblica per procedere allo sgombero in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, sono stabilite le seguenti priorità:

- situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica nei territori interessati;
- rischi per l'incolumità e la salute pubblica;
- diritti dei proprietari degli immobili;
- i livelli assistenziali che regioni ed enti locali possono assicurare agli aventi diritto.

Il provvedimento attribuisce al questore, in caso di inosservanza delle ordinanze in materia di orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche, del potere di sospendere l'attività per un massimo di quindici giorni (**articolo 12**). Per limitare il fenomeno dell'abuso di sostanze alcoliche, si estende la sanzione sulla vendita di alcolici ai minori anche alla somministrazione.

L'**articolo 13** prevede **misure inibitorie temporanee** di competenza del **questore** finalizzate alla **prevenzione dello spaccio di stupefacenti** in locali pubblici o aperti al pubblico.

Vengono, infatti, enucleate le ipotesi in cui il questore potrà disporre per motivi di sicurezza il divieto di accesso nei locali pubblici (o aperti al pubblico) o nei pubblici esercizi a persone condannate per illeciti in materia di stupefacenti commessi in tali locali. Tale divieto - di durata tra uno e cinque anni - può riguardare anche lo stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali.

Ulteriori misure, di durata massima biennale, mutuata dalla citata disciplina del Daspo – ed incidenti sulla libertà personale e sul diritto di circolazione - possono essere adottate nei confronti dei condannati con sentenza definitiva negli ultimi tre anni per i reati previsti dal T.U. stupefacenti.

La violazione delle misure, adottabili anche nei confronti di minori ultraquattordicenni, è punita con sanzione pecuniaria.

L'**articolo 15** modifica la disciplina sulle misure di prevenzione personali contenuta nel Codice antimafia (D.Lgs. 159 del 2011). La prima modifica riguarda l'art. 1, lett. c), relativo ai destinatari delle indicate misure e prevede che motivano i provvedimenti del questore anche le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio e dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla normativa vigente. L'altra modifica prevede che per la tutela della sicurezza pubblica, ai sorvegliati speciali (la relativa misura è di competenza del giudice), con il loro consenso, possano essere applicati i cd. braccialetti elettronici.

Nell'ambito degli interventi contro il decoro urbano, l'**articolo 16** disciplina che ove il reato di deturpazione o imbrattamento (art. 639 c.p.) sia commesso su beni immobili, su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico il giudice 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. Ove tali operazioni non siano possibili, per la concessione del beneficio può essere disposto dal giudice l'obbligo di pagamento o refusione delle spese nonché, con il consenso dell'interessato, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività.

Si tratta peraltro di un obbligo specificativo di quello previsto in generale nell'art. 165, co. 1 c.p., e dunque a rigore superfluo.

L'**articolo 16-bis** modifica il Codice della Strada, inasprendo la sanzione amministrativa pecuniaria (ossia da euro 1.000 a euro 3.500) già prevista per coloro che esercitano **abusivamente** l'attività di **parcheggiatore o guardiamacchine**, lasciando inalterato il precetto e il raddoppio della sanzione ove nella attività abusiva siano impiegati minori. La clausola di riserva "salvo che il fatto costituisca reato" comporta l'applicazione del reato di estorsione ove il parcheggiatore abusivo ottenga denaro dietro violenza o minaccia all'automobilista.

Bibliografia essenziale:

- ü BEDESSI S., BEZZON E., NAPOLITANO G., ORLANDO M., PICCIONI F., (2017) Il nuovo decreto sicurezza urbana, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- ü RUGA RIVA C. (2017), Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi? in "Diritto Penale Contemporaneo".
- ü CORNELLI R., (2017) Decreto sicurezza, un concetto pigliatutto poco mirato sui diritti, in "Guida al Diritto, Il Sole 24 ore", n. 13, 18 marzo 2017, pp. 10 e ss.
- ü NOBILI G.G. (2017), Cosa succede in città, in "Il Mulino on-line", <https://www.rivistailmulino.it/item/3861>
- ü PELISSERO, M. (2017), La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione? in "Dir. pen. e proc.", pp. 845 e ss.
- ü PIGHI G. (2014) La sicurezza urbana indivisibile. Le politiche locali di prevenzione integrata, Milano, Franco Angeli.

Dott. Gian Guido Nobili
Responsabile Area Sicurezza Urbana e Legalità
Gabinetto del Presidente della Giunta
Regione Emilia-Romagna
viale Aldo Moro, 52, 40127 - Bologna Italy
cell. +39 334-6416762
tel. + 39 051-5273067
fax + 39 051-5273087
e-mail: GianGuido.Nobili@regione.emilia-romagna.it