

IPSOA

# Diritto penale e processo

Mensile di giurisprudenza, legislazione e dottrina

ISSN 1591-5611 - ANNO XXIII - Direzione e redazione Strada 1 Palazzo F6 20090 Milanofiori Assago (MI)

7/2017

 [edicolaprofessionale.com/DPP](http://edicolaprofessionale.com/DPP)

**La sicurezza urbana:  
nuovi modelli di prevenzione?**

**La nuova legge sul “caporalato”**

**Indagini difensive e privacy  
nella legge Gelli**

**Riciclaggio ed autoriciclaggio:  
dai rapporti tra le fattispecie  
ai problemi di concorso nel reato**

**DIREZIONE SCIENTIFICA**  
Giorgio Spangher  
Paolo Pisa (condirettore)

**COMITATO SCIENTIFICO**  
Roberto Bartoli  
Paolo Ferrua  
Luigi Kalb  
Antonella Marandola  
Francesco Palazzo  
Marco Pelissero  
Sergio Seminarà  
Paolo Tonini

TARIFFA R.O.C.: POSTE ITALIANE SPA SPEDIZIONE IN ABBONNAMENTO POSTALE D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB MILANO



# DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA

diretto da  
A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa

€ 180

Cod. 00203117

Il Trattato, frutto dell'esperienza didattica e professionale dei Direttori e degli Autori, analizza in modo approfondito e trasversale, un settore del diritto penale di grande rilevanza nell'odierna vita economica e sociale, sensibile ai mutamenti non solo del mondo dell'impresa e del lavoro, ma anche dei mercati e dei consumatori.

L'Opera si sofferma su quattro grandi aree relative a:

- **reati societari, finanziari e bancari**
- **reati tributari**
- **reati fallimentari**
- **responsabilità da reato dell'ente** che può essere chiamato a rispondere dei reati commessi da dirigenti, dipendenti che operano in nome e per conto dell'ente stesso.

L'analisi delle **disposizioni del codice e della normativa complementare** parte da un'esegesi del dato normativo, arricchita dagli spunti offerti dalla **dottrina più accreditata** e dallo studio dell'applicazione effettuata dalla **Suprema Corte**, dalle **Corti europee** e dai **Tribunali di merito**.

Il Trattato rappresenta un valido supporto per il professionista per l'inquadramento e l'aggiornamento della materia.





## EDITORIALE

<b>Sicurezza pubblica</b>	LA SICUREZZA URBANA: NUOVI MODELLI DI PREVENZIONE? di <i>Marco Pelissero</i>	<b>845</b>
---------------------------	---------------------------------------------------------------------------------	------------

## LEGISLAZIONE

<b>Delitti contro la personalità individuale</b>	IL LEGISLATORE INTERVIENE NUOVAMENTE SUL FENOMENO DEL "CAPORALATO": ULTIMO ATTO? Legge 29 ottobre 2016, n. 199 di <i>Alessio Scarcella</i>	<b>852</b> <b>855</b>
--------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------

## GIURISPRUDENZA

### Osservatori

	OSSERVATORIO CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE a cura di <i>Giulio Garuti</i>	<b>863</b>
	OSSERVATORIO CORTE DI CASSAZIONE - DIRITTO PENALE a cura di <i>Stefano Corbetta</i>	<b>870</b>
	OSSERVATORIO CORTE DI CASSAZIONE - PROCESSO PENALE a cura di <i>Antonella Marandola</i>	<b>877</b>
	OSSERVATORIO CONTRASTI GIURISPRUDENZIALI a cura di <i>Irene Scordamaglia</i>	<b>883</b>

### Giurisprudenza commentata

<b>Procedimenti speciali</b>	Cassazione Penale, SS.UU., 1° settembre 2016 (ud. 31 marzo 2016), n. 36272 SEZIONI UNITE E MESSA ALLA PROVA: CRITERI PER LA QUANTIFICAZIONE DEL LIMITE EDITTALE DI PENA di <i>Saverio Di Lernia</i>	<b>887</b>
<b>Surrogazione di maternità</b>	Cassazione Penale, Sez. VI, 17 novembre 2016 (ud. 11 ottobre 2016) n. 48696 LA SCHIAVA DI ABRAMO, IL GIUDIZIO DI SALOMONE E UNA CLINICA DI KIEV: CONTORNI SOCIALI, PENALI E GEOGRAFICI DELLA GESTAZIONE PER ALTRI di <i>Antonio Vallini</i>	<b>896</b> <b>899</b>
<b>Perizia e motivazione per relationem</b>	Cassazione Penale, Sez. V, 9 novembre 2016 (ud. 23 settembre 2016), n. 46955 L'"AUTONOMA VALUTAZIONE" DEL GIUDICE QUALE BALUARDO CONTRO L'APPIATTIMENTO SULLA PROVA SCIENTIFICA di <i>Marco Cecchi</i>	<b>915</b>
<b>Inquinamento ambientale</b>	Cassazione Penale, Sez. III, 3 novembre 2016 (c.c. 21 settembre 2016) n. 46170 PRIMA PRONUNCIA DELLA CASSAZIONE IN MATERIA DI INQUINAMENTO AMBIENTALE EX ART. 452 BIS C.P. di <i>Andrea Trucano</i>	<b>925</b> <b>927</b>
<b>Responsabilità degli enti</b>	Cassazione Penale, Sez. VI, 7 luglio 2016 (ud. 10 novembre 2015) n. 28299 L'AUTONOMIA DELLA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI TRA PRAGMATISMO E GARANZIE di <i>Amalia Orsina</i>	<b>934</b> <b>935</b>

## OPINIONI

<b>Autoriciclaggio</b>	RICICLAGGIO ED AUTORICICLAGGIO: DAI RAPPORTI TRA LE FATTISPECIE AI PROBLEMI DI CONCORSO NEL REATO di <i>Giovannangelo De Francesco</i>	<b>944</b>
------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Responsabilità medica e indagini difensive</b>	INDAGINI DIFENSIVE E <i>PRIVACY</i> : UNA PROBLEMATICA RISALENTE APPENA SFIORATA DALLA LEGGE GELLI di <i>Paolo Tonini</i>	<b>953</b>
<b>Archiviazione</b>	IL CRIVELLO DI ERATOSTENE DELL'ARCHIVIAZIONE E L'OPPOSIZIONE EXTRAIMPUGNATIVA ( <i>ADYNATON</i> ) <i>IN FACTO</i> MA NON <i>IN IURE</i> : UNA LACUNA RILEVANTE? di <i>Carlo Morselli</i>	<b>962</b>
<b>GIUSTIZIA SOVRANAZIONALE</b>		
	OSSERVATORIO CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO a cura di <i>Carlotta Conti</i>	<b>972</b>
<b>INDICI</b>		
	INDICE AUTORI, CRONOLOGICO DEI PROVVEDIMENTI, ANALITICO	<b>976</b>

Sicurezza pubblica

# La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?

di Marco Pelissero

Il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito nella L. 18 aprile 2017, n. 48 affronta il tema della sicurezza pubblica in relazione al contesto più ristretto, ma politicamente molto sensibile, della sicurezza urbana, e propone strumenti di intervento di prevenzione della criminalità con profili di novità sul piano amministrativo e delle misure di prevenzione.

## Un tema sensibile: la sicurezza delle città

Siamo oramai da tempo così assuefatti a confrontarci con le politiche penali sulla sicurezza pubblica (i c.d. pacchetti “sicurezza” ne sono il segno) da aver introiettato l’acuta riflessione di Alessandro Baratta sul rapporto tra sicurezza dei diritti e diritto alla sicurezza: il diritto penale da strumento di tutela dei beni giuridici si è trasformato, in nome della tutela della “sicurezza”, in volano per l’ampliamento del diritto penale e la limitazione dei diritti individuali, non solo sul terreno propriamente penale. In parte questo rilievo riflette una costante delle funzioni assolve dal diritto penale che, specie in periodi di crisi, amplia la propria sfera di intervento e ciò inevitabilmente accade anche nella società attuale, sempre più pervasa dal senso di insicurezza per effetto di una serie di macro-fattori (crisi economica, flussi migratori, terrorismo) rispetto ai quali le politiche penali (e dunque i governi) si presentano deboli sul piano dell’efficacia preventiva, specie quando si chiede impropriamente al diritto penale, che è il diritto della responsabilità personale, di controllare fenomeni più che di prevenire e reprimere fatti individuali.

Quando a sollecitare le scelte di politica criminale è il diritto alla sicurezza pubblica (spesso amplificato nell’agone politico), il diritto penale accentua i contenuti sanzionatori e preventivi anche al di là del campo formalmente qualificabile come “penale”. Così, assistiamo al proliferare di fattispecie a tutela fortemente anticipata in ambiti che un tempo erano terreno proprio delle misure di prevenzione (si pensi alle numerose fattispecie che incriminano condotte collaterali alla partecipazione ad

una associazione terroristica, introdotte a partire dal 2005 ed in via di prevedibile ulteriore ampliamento per dare attuazione alla nuova Dir. 2017/541/UE antiterrorismo); al contempo assistiamo al potenziamento di strumenti di controllo di tipo “parapenale” che vanno dalle sanzioni formalmente amministrative, ma sostanzialmente punitive alla luce dei noti criteri sostanziali utilizzati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, alle misure di prevenzione che costituiscono un potenziale del quale il legislatore e la magistratura oggi sono ampiamente consapevoli. Alcuni strumenti stanno, dunque, formalmente fuori dal campo del diritto penale, ma sostanzialmente la loro capacità di incidenza sui diritti individuali segnala la necessità di passarli al vaglio dello statuto delle garanzie proprie del sistema penale.

Sappiamo, però, che affrontare il problema della sicurezza pubblica attraverso strumenti di tipo punitivo non rappresenta una strategia efficace di intervento, perché la sicurezza pubblica si persegue anzitutto attraverso strumenti preventivi che operano sul piano amministrativo in relazione ai diversi settori nei quali la sicurezza pubblica si declina (governo del territorio, prevenzione della criminalità, controllo dell’immigrazione, ordine interno ed esterno).

Ora, queste diverse prospettive, dalle quali si può affrontare il tema della sicurezza, hanno trovato espressione nel recente D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 convertito con modificazioni dalla l. 18 aprile 2017, n. 48 che contiene significativi elementi di novità su un profilo più specifico della sicurezza pubblica, quello che attiene alla *sicurezza nelle città*, come intitola la legge: si tratta di un aspetto di cer-

to più ristretto, ma ancor più sensibile alla percezione che i consociati hanno sia del livello di sicurezza che tocca la vita quotidiana sia dell'adeguatezza delle risposte che gli amministratori locali devono contribuire ad assicurare. È inevitabile, dunque, che il tema della sicurezza nelle città oggi si presenti ad alto tasso di politicità, del tutto in linea con la storia italiana della gestione dell'*ordre dans le rue* e dell'ordine pubblico. Così come sarebbe sbagliato non evidenziare il simbolismo delle risposte date dal legislatore (ne sono un esempio la mancata abrogazione del reato di immigrazione clandestina o l'aumento delle pene per alcuni reati contro il patrimonio previsto dal d.d.l. n. 2067 approvato dal Senato), così sarebbe ugualmente sbagliato che il legislatore non si facesse carico dei bisogni di sicurezza. Il recente D.L. n. 14/2017 rappresenta un tentativo di rispondere al bisogno di sicurezza con una strategia che, ad una prima lettura, evidenzia il cambiamento di prospettiva rispetto all'approccio che ebbe nel 2008 il D.L. n. 92 (conv. in L. n. 125/2008: "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*"), prevalentemente finalizzato a rafforzare la risposta repressiva. Il nuovo decreto-legge affronta il tema della sicurezza da una prospettiva più ristretta, perché incentrata sulla gestione dell'ordine pubblico nelle città, ma con strumenti più ampi di prevenzione amministrativa, di repressione e, soprattutto, di prevenzione punitiva. Prima di sviluppare alcune considerazioni di sintesi, vediamo le novità introdotte per promuovere la sicurezza nelle città.

### La prevenzione amministrativa

L'obiettivo, ambizioso, delle nuove norme è anzitutto la promozione della *sicurezza integrata*, intesa 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, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali" (art. 1). La sicurezza deve rappresentare, dunque, il risultato della collaborazione e del coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali competenti, con attenzione anche ai rapporti tra polizia locale e forze di polizia presenti sul territorio (art. 2).

Centrale nella disciplina del decreto-legge è la definizione di *sicurezza urbana*, racchiusa per la prima volta in una fonte primaria; si supera così il prece-

dente D.M. 5 agosto 2008, n. 33086 che, oltre a non garantire il rispetto della riserva di legge, non era soddisfacente in relazione al contenuto. L'art. 5, D.L. n. 14/2017 intende per sicurezza urbana "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città" e indica gli strumenti attraverso i quali perseguirla: "interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura, del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni". La norma è più apprezzabile in relazione all'indicazione degli strumenti da mettere in campo che non nella definizione di sicurezza urbana, incentrata su due concetti alquanto generici: la *vivibilità* attiene a tutte le condizioni (quali? di chi?) che garantiscono la convivenza associata; il *decoro* è termine ancora più incerto, in quanto, stando alla definizione linguistica, rinvia a parametri estetici e di decenza, che ci riportano all'altrettanto incerto elemento normativo extragiuridico sul quale si incentra la fattispecie, di recente depenalizzata, di cui all'art. 726 c.p. L'ampiezza della definizione di sicurezza urbana, che rinvia anche al decoro, sembra più in linea con un'accezione soggettiva di sicurezza che accentua la percezione del senso di sicurezza collettiva più che le effettive condizioni della sua sussistenza.

Strumento fondamentale di azione per perseguire questo obiettivo sono i *patti per l'attuazione della sicurezza urbana* sottoscritti tra prefetto e sindaco, patti che operano in tre direzioni di intervento. La prima è costituita dalla prevenzione dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, anche attraverso l'attivazione di servizi e interventi di prossimità, accordi con le reti di volontari, l'impiego delle forze di polizia e l'installazione di sistemi di videosorveglianza. Su quest'ultimo tipo di interventi insiste anche l'art. 7 che promuove progetti di imprese, condomini, associazioni di categoria, consorzi, comitati "per la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati". Il decreto-legge cede alle riflessioni della criminologia della vita quotidiana e, a fronte della criminalità diffusa, promuove, l'attivazione di strumenti di (auto)difesa da parte delle vittime potenziali,

con il supporto finanziario pubblico in termini di detrazioni fiscali (art. 7, comma 1 *bis*). È una logica che nelle sue derive estreme ci porterebbe alle scene del film *La zona* di Rodrigo Plà (2007) dove un alto muro (che si rivelerà non impraticabile) separa un abbinato quartiere residenziale di Città del Messico dal mondo delle *favelas*; ma è anche una logica che, nel contesto italiano e meno estremo delle scene drammatiche di quel film, ritroviamo nel dibattito, anche mediatico, che ha preceduto ed accompagnato la discussione parlamentare sulla riforma della legittima difesa.

Un secondo obiettivo dei piani per la sicurezza urbana è di tipo inclusivo e merita di essere valorizzato: promozione e tutela della legalità, dell'inclusione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale.

Infine, il terzo obiettivo, che si ancora alla definizione di sicurezza urbana, attiene alla "promozione del rispetto del decoro urbano".

Quest'ampia definizione di sicurezza urbana e gli obiettivi dei piani che siglano prefetti e sindaci, nella misura in cui rimangono confinati nel contesto dell'attività amministrativa rivolta a garantire migliori condizioni di vivibilità e di decoro, non preoccupano la prospettiva di lettura penalistica della disciplina. A destare maggiori perplessità sono altre parti del decreto-legge.

### Gli strumenti sanzionatori

Una seconda linea di intervento è costituita dagli strumenti repressivi che si segnalano sia sul versante propriamente penale che su quello amministrativo.

In questo secondo ambito, sono stati potenziati i poteri di ordinanza del sindaco (artt. 50 e 54, D.Lgs. n. 267/2000). Quale rappresentante della comunità locale, il sindaco può emanare ordinanze contingibili e urgenti non solo nei casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, 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, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche". È stato altresì ampliato il potere di emanare ordinanze ordinarie relativa-

mente alla imposizione di limiti negli orari di vendita e somministrazione di bevande alcoliche, "con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti".

Presentano una più spiccata funzione di prevenzione dei reati le ordinanze contingibili e urgenti che, ex art. 54, D.Lgs. n. 267/2000, il sindaco emana quale rappresentante del governo "al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". Il D.L. n. 14/2017 ha, infatti, specificato che i provvedimenti "concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti". In relazione a questo potere di ordinanza, il legislatore ha utilizzato una nozione ristretta di sicurezza urbana, limitata a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità.

Questo potere di ordinanza, rispetto a quello configurato dal D.L. n. 92/2008, supera le obiezioni di legittimità costituzionale che avevano giustificato l'intervento la Corte costituzionale (sent. n. 115/2011), in quanto è sempre contingibile e urgente e si muove nel rispetto della riserva di legge, in quanto gli ambiti di intervento sono definiti da una fonte primaria. Non sussistono, pertanto, novità di rilievo in relazione alla possibile rilevanza, sul piano penale, delle trasgressioni a tali ordinanze: integrano, pertanto, la contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p. solo le violazioni delle ordinanze a destinatario specifico e sempre che le stesse abbiano ad oggetto uno degli ambiti di materia richiamati dalla stessa contravvenzione; questa, pertanto, non potrà essere applicata in caso di mancata ottemperanza ad ordinanze a destinatario generale o quando queste abbiano ad oggetto il decoro che non è richiamato dall'art. 650 c.p. (in questi casi, si applica solo la sanzione amministrativa prevista dall'art. 7 *bis*, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000). Peraltro, pur nei limiti tracciati, è indubbio che l'ampliamento, sul piano della disciplina amministrativa, dei poteri di ordinanza del sindaco si possa indirettamente tradurre nell'estensione dell'ambito di applicazione residuale dell'art. 650 c.p.

Sul versante più specificatamente penale, il D.L. n. 14/2017 non introduce alcuna nuova fattispecie di reato, ma arricchisce le prescrizioni della sospensione condizionale della pena in relazione ad alcune fattispecie, nella prospettiva finalizzata a rafforzare il contenuto sanzionatorio e ripristinatorio della misura sospensiva: così, in caso di condanna per il reato di cui all'art. 639 c.p. commesso su beni pubblici, il giudice può disporre "l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi ovvero, qualora ciò non sia possibile, l'obbligo di sostenerne le spese o di rimborsare quelle a tal fine sostenute, ovvero, se il condannato non si oppone, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate nella sentenza di condanna". In altri casi, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto di accedere a luoghi o aree specificamente individuati nei quali sono stati commessi determinati reati (reati contro la persona, contro il patrimonio o di spaccio e vendita di sostanze stupefacenti). Questa disciplina si ricollega alle nuove misure di prevenzione che hanno ad oggetto l'ordine di allontanamento da determinati luoghi.

### La prevenzione punitiva

Più consistente è, invece, l'intervento sul piano delle misure di prevenzione personali attraverso la previsione dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso con una disciplina che riprende in parte quella del Daspo per la prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive (art. 6, L. n. 401/1989).

In relazione a determinati luoghi, dei quali si vuole assicurare il decoro (aree interne delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze; altri luoghi individuati dai regolamenti di polizia urbana), il sindaco può disporre l'ordine di allontanamento a chi ponga in essere "condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione" dei predetti luoghi in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione degli spazi, nonché nei confronti di coloro che, nelle stesse aree, abbiano commesso gli illeciti amministrativi di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio o parcheggio abusivo (art. 9). I possibili destinatari dell'ordine appaiono criminologicamente definiti (occupatori abusiva di spazi, clochard, prostitute, immigrati

che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio) e ripropongono, in versione moderna, le categorie degli oziosi e vagabondi e dei soggetti che svolgevano attività contrarie alla moralità pubblica ed il buon costume presenti nella L. n. 1423/1956 che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988. Peraltro, l'efficacia preventiva dell'ordine sindacale risulta debole, in quanto il provvedimento è limitato al luogo in cui il reato è stato commesso ed ha una durata di sole quarantotto ore (la sanzione amministrativa in caso di trasgressione non ne aumenta l'efficacia, proprio considerando i potenziali destinatari). La misura sembra quindi destinata semplicemente a dislocare temporaneamente in altre zone i soggetti autori delle condotte che alterano il decoro dei luoghi. Tuttavia, che tale dislocazione non sia agevole è comprovato dal fatto che il legislatore ha previsto che, in caso di reiterazione delle condotte innanzi indicate, qualora "*possa derivare pericolo per la sicurezza*", il questore può imporre "il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto"; in tal caso, la durata del divieto può arrivare sino a sei mesi, ma non può comunque essere inferiore a sei mesi, né superiore a due anni, qualora le condotte siano commesse da un soggetto condannato, con sentenza definitiva o anche solo confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. La maggiore incidenza della misura sulla libertà personale spiega l'estensione della garanzia del controllo giurisdizionale secondo la disciplina prevista per il Daspo (art. 6, commi 2 bis, 3 e 4, L. 13 dicembre 1989, n. 401).

L'art. 13, D.L. n. 14/2017 attribuisce al questore il potere di disporre un'ulteriore misura di prevenzione con prescrizioni ancora più stringenti, nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, per fatti commessi in determinati luoghi o nelle loro immediate vicinanze (scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, pubblici esercizi di vendita e somministrazione di cibi e bevande): può essere disposto il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero anche solo di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi. Più che

di un divieto di accesso, si tratta più propriamente di un divieto di avvicinamento che può avere in concreto un ambito di applicazione molto ampio, potendo includere, a discrezione del questore, un numero imprecisato di locali ed esercizi (non solo quelli presso i quali sono state tenute le condotte di vendita e spaccio, ma anche locali ed esercizi analoghi); è interdetto anche l'accesso "nelle immediate vicinanze" (una indicazione spaziale non agevolmente determinabile). Ora, considerando la possibile ampiezza del divieto e la sua durata (da uno anno a cinque anni), sarà l'oggetto specifico del suo contenuto a definire il concreto grado di incidenza della misura sulla libertà di circolazione del soggetto destinatario. A ciò si aggiunga che, nei confronti di coloro che sono già stati condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, possono essere disposte, per la durata massima di due anni, ulteriori misure prescrittive accessorie al divieto di accesso (obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; divieto di allontanarsi dal comune di residenza; obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici). Il carattere fortemente restrittivo della libertà personale derivante dal divieto di accesso e dalle altre misure accessorie dà ragione dell'estensione della garanzia giurisdizionale prevista per il Daspo, così da assicurare il rispetto dell'art. 13 Cost.

In caso di violazione del divieto di accesso o delle prescrizioni di cui all'art. 13, D.L. n. 14/2017, sono previste la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 40.000 e la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno. In ragione dei soggetti destinatari, è prevedibile che la sanzione amministrativa sarà più simbolica che deterrente.

Le nuove misure di prevenzione potrebbero porre problemi di compatibilità con le garanzie previste dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Mi limito ad alcune riflessioni che non vogliono affatto essere assertive, ma intendono porre in termini problematici la lettura delle norme da poco approvate. La misura del divieto di accesso potrebbe non rispettare le garanzie previste per la libertà di circolazione (IV protocollo addizionale alla CEDU), laddove il divieto non fosse, per ampiezza e

modalità di individuazione del contenuto, sufficientemente determinato: le misure di prevenzione personali devono, infatti, rispettare le garanzie previste per la libertà di circolazione, che "non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui" (art. 2, comma 3 IV Protocollo). Ora, premessa la sussistenza dello scopo (prevenzione della sicurezza pubblica) e data (ma non necessariamente concessa nel caso concreto) la proporzione della misura al raggiungimento dello stesso, sarà l'eventuale incertezza dei contenuti che in concreto il divieto potrà presentare ad entrare in frizione con il principio di legalità che, anche in relazione alle garanzie previste dal IV Protocollo, la Cedu interpreta in termini di accessibilità e prevedibilità dei presupposti che fondano la limitazione della libertà di circolazione. Ce lo ha ricordato la recente sentenza De Tommaso (Cedu, Grande Camera, 23 febbraio 2017).

Conseguentemente, potrebbe anche sussistere una violazione del principio di legalità *ex art. 7 Cedu* in relazione alla sanzione prevista in caso di trasgressione al divieto imposto *ex art. 13* del decreto-legge in esame. Anzitutto, la gravità di questa sanzione (sanzione pecuniaria e sospensione della patente di guida), formalmente qualificata come amministrativa, presenta, in base ai noti criteri utilizzati dalla Corte di Strasburgo, caratteri sostanzialmente penali, stante il contenuto punitivo e la funzione deterrente, così da essere attratta nelle garanzie convenzionali della materia penale. Di conseguenza, l'incertezza del contenuto del divieto di accesso si tradurrebbe nella indeterminatezza (imprevedibilità) del fatto illecito consistente nella trasgressione al divieto (ed ancora una volta è la sentenza de Tommaso a dare indicazioni sulla necessità che siano prevedibili i contenuti delle prescrizioni imposte).

Spetterà, dunque, al questore, individuare in modo sufficientemente preciso il contenuto del divieto in modo che ne siano chiari i limiti che incidono sulla libertà di circolazione.

Infine, sempre sul terreno delle misure di prevenzione, il legislatore è intervenuto sulla fattispecie di pericolosità generica prevista dall'art. 1 del codice antimafia (D.Lgs. n. 159/2011) che individua tra i destinatari delle misure di prevenzione (personali ed anche patrimoniali) "coloro che per il loro

comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica"; il decreto-legge ha specificato che gli elementi di fatto comprendono anche "le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa". Potremmo dire: nulla di nuovo, in quanto sappiamo che la valutazione di pericolosità per la sicurezza pubblica ha una base così ampia che i nuovi elementi, anche se non fossero stati espressamente evidenziati, avrebbero potuto essere comunque utilizzati per giustificare l'applicazione della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (tra l'altro, il decreto-legge in esame prevede che possa essere eseguita, con il consenso dell'interessato, anche con la sorveglianza elettronica: nuovo comma 3 *bis* dell'art. 6, D.Lgs. n. 159/2011).

Se non che, il fatto che la legge abbia espressamente richiamato l'attenzione sull'elemento della reiterata violazione degli ordini di allontanamento del sindaco e del questore, attribuisce a tali violazioni il valore di elementi sintomatici della commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica: il richiamo fissa un ponte tra la nuova disciplina a tutela della sicurezza urbana e la disciplina delle misure di prevenzione prevista dal codice antimafia, con ciò che ne consegue sul piano della disciplina applicabile: le reiterate violazioni dell'ordine di allontanamento diventano base della figura di pericolosità generica e presupposto per l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza; a questo punto, è facile che i divieti di accesso e di allontanamento diventino anche contenuto delle prescrizioni indicate dall'autorità giudiziaria che sul punto gode di ampia discrezionalità, visto che "può imporre tutte quelle prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale" (art. 8, comma 5, D.Lgs. n. 159/2011). L'esito finale è noto: in caso di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale scatta l'applicazione delle fattispecie penali previste dall'art. 75, D.Lgs. n. 159/2011. In sintesi, la violazione dei divieti di accesso e di allontanamento, che sembrava rilevare solo sul piano delle sanzioni amministrative, diventa, attraverso il raccordo tra il D.L. n. 14/2017 ed il D.Lgs. n. 159/2011, penalmente rilevante nel contesto della misura della sorveglianza speciale di

pubblica sicurezza. Si ripropone l'ennesima spirale di criminalizzazione secondaria nello stile proprio delle misure di prevenzione, come da tempo evidenziato in dottrina.

### Una prevenzione divisiva?

Le brevi riflessioni sulle novità del D.L. n. 14/2017 evidenziano il cambio di strategia preventiva della sicurezza pubblica rispetto alla disciplina che, a suo tempo, dettò il D.L. n. 92/2008, incentrato essenzialmente sul potenziamento delle misure repressive penali. È indubbio che oggi il legislatore, pur focalizzandosi sulle condizioni per garantire la sicurezza nelle città, si sia mosso in una prospettiva più ampia che guarda anzitutto alla prevenzione integrata come strumento di inclusione e coesione sociale, attraverso strumenti di coordinamento tra le istituzioni preposte alla prevenzione amministrativa. La prevenzione purtroppo costa e i progetti di inclusione sociale e sulla legalità, a meno di far leva sul volontariato (base importante, ma fragile), richiedono anche un impegno finanziario. Invece l'art. 17 del decreto legge prevede la clausola di neutralità finanziaria, aprendo solo allo stanziamento di fondi a favore dei comuni per l'installazione di strumenti di videosorveglianza (art. 5, comma 3 *ter*), al finanziamento indiretto dei privati (in termini di detrazioni di imposta) per la messa in opera di sistemi di sorveglianza (art. 7, comma 1 *bis*), nonché alla possibilità, per i comuni che abbiano rispettato gli obiettivi di pareggio di bilancio, di assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale (art. 7, comma 2 *bis*).

La prevenzione della sicurezza urbana, nei suoi profili della riqualificazione strutturale e di inclusione sociale, aveva peraltro trovato più chiara espressione nell'art. 1, comma 974, L. n. 208/1015 attraverso il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso il finanziamento di specifici progetti (miglioramento della qualità del decoro urbano; manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti; potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile; sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano). Si tratta di un programma importante di fi-