

# **SICUREZZA delle CITTA'**

*Decreto-legge (Minniti) 20.2.2017, n. 14  
convertito con legge 18 aprile 2017, n. 48*

Sintesi ragionata

di ***Benito Melchionna***

magistrato scrittore

# 1. Ordine pubblico e sicurezza delle città

- L'art. 117 Cost. attribuisce alla *legislazione esclusiva* dello Stato le materie relative alla "sicurezza dello Stato" e «all'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». La norma – revisionata nel 2001 – elenca tra le materie di *legislazione concorrente* (tra Stato e Regione) il «governo del territorio» comprensivo per definizione anche della «sicurezza urbana».
- Negli ultimi anni, sull'esempio dei *pacchetti-viaggio* offerti a frettolosi turisti, il legislatore ha approvato una serie di *pacchetti-sicurezza* (tra gli altri: legge 59/2006, legge 41/2007, d.lgs 32/2008, legge 152/2008, legge 94/2009...)
- Essi si sono rivelati tutti poco *efficaci* sul fronte della prevenzione e della repressione, in specie della *microcriminalità diffusa*, anche perché le *misure* ipotizzate risultavano «*senza oneri a carico della finanza pubblica*». Ora ci riprova la *legge 48/2017*, ma il suo art. 17 reca la stessa «*clausola di neutralità finanziaria*», continuando a voler fare le... «*nozze coi fichi secchi*».

## 2. Insicurezza sociale tra realtà e percezione

- I dati statistici ufficiali attestano la progressiva *diminuzione dei reati*. Compresi quelli predatori più «odiosi» (furti, scippi, rapine, estorsioni), le cui sanzioni risultano ora inasprite dalla *riforma penale* approvata il 14 giugno 2017.
- La riduzione dei reati deriva forse dalle recenti normative *svuotacarceri* (depenalizzazione e abrogazione di reati minori, istituto di messa alla prova, non punibilità per particolare tenuità del fatto) e perché, presi da *sfiducia*, alcune vittime di reati neppure li denunciano all'autorità.
- Al di là dei numeri reali, la gente - a torto o a ragione - è preoccupata avendo la *percezione* di vivere in un contesto sociale aggressivo e *insicuro*. Si invocano perciò misure drastiche e il *pugno duro* contro chi delinque, tipo l'estensione della esimente della *difesa legittima* (art. 52 c.p.).
- Il divario tra realtà e percezione è in ogni caso conseguenza del nostro concetto *sentimentale – emotivo* della giustizia. Oggi aggravato dal generale *disorientamento* causato dalla *crisi etica* e del *costume* (vedi *corruzione diffusa*) e dalla comunicazione – *gossip*, che enfatizza e strumentalizza scandaletti, risse politiche e *paure* pur fondate (terrorismo islamista, migrazioni bibliche ingovernabili, conflittualità geopolitiche...).

### 3. Dal controllo di “*prossimità*” alla sicurezza “*integrata*”

- Il nuovo «pacchetto» si ispira al principio di *sussidiarietà*, inserito nel 2001 nell’*art. 118 Cost.* Questo significa che anche il valore della tranquillità sociale deve essere in primis costruito *dal basso*, cioè dai cittadini; se poi occorre (come si fa con i figli), interviene l’*aiuto/sussidio* delle istituzioni.
- Tuttavia, il controllo (dal basso) di *vicinato* o di *prossimità*, che nel passato dava *coesione* e sicurezza agli «*ingessati*» (e a loro volta non idilliaci) *contesti rurali*, è stato da tempo spazzato via dal collasso del vivere comune indotto dalla globalizzazione tecnologica, *liquida* e per definizione poco disponibile a conferire *solidarietà*, ossia *coesione* al corpo sociale.
- La legge 48/2017 si prefigge ora di costruire un *sistema unitario integrato* (forse meglio, *interattivo*), tale da coinvolgere le istituzioni e le formazioni sociali di cui all’*art. 2 Cost.* allo scopo di garantire, in stretta collaborazione (?) tra loro, la *sicurezza* (da «*sine cura*», senza preoccupazione), la *vivibilità* e il *decoro* delle città e delle periferie (comprese quelle «*esistenziali*» riferite agli emarginati e agli... ultimi).

## 4. Definizione di sicurezza urbana

- Il concetto di sicurezza urbana è legato alla combinazione tra l'andamento dei fenomeni criminali in senso stretto (i *reati*) e le diverse forme di *devianza*, riconducibili sia a comportamenti *incivili* sia al *degrado* urbano in generale.
- Per assicurare la *convivenza* priva di eccessive paure ed incertezze (la c.d. *percezione*), le comunità locali sono chiamate a svolgere un ruolo primario anche per coordinare e tutelare la responsabilità dei singoli cittadini.
- Le *inciviltà fisiche* o ambientali (es. graffiti, rifiuti abbandonati, lampioni danneggiati...) e le *inciviltà sociali* che violano i codici di comportamento negli spazi pubblici (es. molestie ai passanti, rotture di bottiglie, atteggiamenti triviali...), determinano la progressiva *vulnerabilità* del sistema sociale di vicinato e dunque la *destabilizzazione* complessiva della comunità.
- È al riguardo nota la teoria del «*vetro rotto*», in base alla quale il degrado sociale e il disordine urbano-ambientale, in specie nei quartieri periferici, possono, senza adeguata prevenzione e controlli, favorire sentimenti di insicurezza e insieme la diffusione della stessa criminalità.

# 5. Linee generali, Accordi, Patti e Iniziative congiunte

La nuova legge ipotizza, a cascata, la seguente *filiera istituzionale* di tipo «*verticale*»:

- **Linee generali di sicurezza integrata** (art. 2), da adottare su proposta del Ministro dell'interno, su Accordo Stato/Regioni, volte al *coordinamento* delle diverse competenze e alla *collaborazione* tra le Forze di polizia e la polizia locale (scambio informativo, interconnessione delle sale operative, aggiornamento professionale congiunto...);
- **Accordi specifici Stato/Regioni** (art. 3) per consentire a queste ultime interventi e incentivi di *promozione* della sicurezza integrata, con particolare attenzione ai fenomeni di criminalità *diffusa*;
- **Patti specifici per la sicurezza urbana** (art. 5), sottoscritti dal *prefetto* e dal *sindaco* nel rispetto delle citate Linee guida, per la realizzazione di particolari obiettivi attivando la *prossimità sociale*, sistemi di *videosorveglianza*...;
- **Iniziative congiunte** (art. 7) pubblico-privato per determinare - nel quadro degli Accordi e dei Patti suddetti - *progetti di sicurezza urbana*, coinvolgendo in tali obiettivi *imprese, associazioni di categoria, condomini, comitati, volontari* «*osservatori*» del territori, *reti di mutua difesa, vigilantes (guardie giurate) quali «telecamere umane», City Angels, Rangers d'Italia...*

## 6. Ordinanze sindacali “contingibili” e “non contingibili”

- L'art. 8 della legge attribuisce al **sindaco** – quale rappresentante della comunità locale – il potere di emanare, ai sensi del nuovo *co. 5 dell'art. 50 T.U. enti locali (d.lgs. 267/2000)* **ordinanze contingibili e urgenti**. Ciò oltre che «*in caso di emergenza sanitaria o di igiene pubblica*», anche quando siano volte a «*superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio...*», intervenendo tra l'altro in materia di orari di vendita.
- Nel medesimo *art. 50* è aggiunto il *co. 7- bis*, che dà facoltà al *sindaco*, a tutela della *tranquillità sociale*, di emanare **ordinanze non contingibili e urgenti**, disponendo «*per un periodo comunque non superiore a 30 giorni... limitazioni in materia di orari di vendita...*».
- La legge integra inoltre l'art. 54 T.U. enti locali con il *co. 4- bis*, che utilmente precisa che, mentre i provvedimenti contingibili e urgenti, adottati dal sindaco quale **ufficiale del Governo**, 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*» (spaccio di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, accattonaggio molesto, bivacco con consumo di alcolici nella «*mala-movida*», abusivismi...).

## 7. Decoro di particolari luoghi, allontanamento e divieto di accesso

- Fatta salva la specifica normativa a tutela delle *aree interne* (e relative pertinenze) di infrastrutture quali ferrovie, aeroporti, porti, trasporti pubblici locali...), l'art.9, prevede a carico di chi viola i *divieti* di «*stazionamento o di occupazione di spazi*», impedendo «*l'accessibilità e la fruibilità delle predette infrastrutture*», la *sanzione* amministrativa da 100 a 300 euro. Con contestuale ordine motivato (impropriamente detto mini-DASPO urbano) di «*allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto*» per la durata di 48 ore (art. 10).
- I *Regolamenti* di polizia urbana possono inoltre individuare «*aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici, parchi archeologici, complessi monumentali...*» alle quali si applicano i citati provvedimenti. Le sanzioni e i divieti citati sono adottati dagli «*organi accertatori*», indicati nell'art. 13 legge depenalizzazione n. 689/1981, con contestuale «*rapporto*» al Sindaco competente per l'eventuale ordinanza – ingiunzione.
- In caso di reiterate condotte di *disturbo*, qualora possa derivare pericolo per la *sicurezza*, il Questore «*può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a 6 mesi, il divieto di accesso a una o più delle aree sopra indicate*». Il provvedimento dovrà individuare le modalità applicative del divieto, la cui durata non potrà essere inferiore a 6 mesi né superiore a 2 anni per soggetti condannati, anche solo in grado di appello, per reati contro la persona o il patrimonio.



## 8. Il nodo delle competenze

- Il **DASPO** (*Divieto di Accesso alle manifestazioni SPORtive*), già previsto per i luoghi o impianti di svolgimento di eventi sportivi (v., da ultimo, *legge 41/2007*), viene ora reso possibile anche con riguardo ad altri «**luoghi**» protetti e considerati a rischio. Tale misura, ritenuta eccessiva in quanto viene a colpire persone già in difficoltà, è comunque provvisoria e perciò resterà in vigore fino al *30 giugno 2020*.
- La sicurezza partecipata, o meglio **compartecipata**, risulta già sperimentata negli stadi e in altri esercizi pubblici e commerciali con l'introduzione dello *stewarding*, il servizio di *steward* a cui concorrono gli organizzatori degli eventi. Queste misure andranno ora riferite – anche attraverso il *pre-filtraggio antiterrorismo* – ad eventi tipo concerti, spettacoli e *manifestazioni pubbliche* all'aperto con prevedibile elevato afflusso di persone.
- Nella prassi applicativa, si pone il «**nodo**» delle competenze istituzionali non chiaramente ripartite. Al riguardo infatti non appare esaustiva la distinzione tra **incolumità pubblica** e **sicurezza urbana** di cui al citato *co.4-bis dell'art. 54 T.U.* enti locali, dato che i beni della pacifica *convivenza* e della *sicurezza* sono compendati nella formula dell' «**ordine pubblico**» (v, sul punto, Corte di Cassazione – I Sez. pen, *sent. 24084, 15/5/17*).
- Inoltre gli «*organizzatori*» pubblici lamentano la scarsità delle **risorse** necessarie al rispetto di tutta la normativa (sistemi di rilevazione numerica, segnali di emergenza, via di fuga...).

## 9. I Regolamenti di polizia urbana

- L'art.9, co.3 della legge prevede che *i Regolamenti di polizia urbana* possono individuare altre **aree urbane** (oltre alle infrastrutture già indicate) «*alle quali si applicano*» le stesse disposizioni relative ai citati provvedimenti di *allontanamento*.
- I suddetti Regolamenti, da approvarsi in sede di consiglio comunale, andranno adeguati e resi compatibili con gli schema-tipo o **criteri generali** dettati dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'art. 10, co. 6 della legge, per «*favorire il rafforzamento della cooperazione e l'accesso alle banche dati tra le Forze di polizia e i Corpi e servizi di polizia municipale*».
- Al riguardo , risulta utile la **Circolare** emanata il 7 giugno 2017 dal Capo della polizia dopo i gravi fatti di Torino del 3 giugno 2017. Il testo elenca e distingue le misure di **sicurezza pubblica** (*safety*), che riguardano i piani di emergenza ed evacuazione... rispetto a quelle di **pubblica sicurezza** (*security*) di spettanza del *Questore*. La direttiva affida poi al Comitato Provinciale per l'ordine della sicurezza pubblica il compito di «*realizzare, in una cornice di sicurezza integrata, la sintesi delle iniziative da adottare anche con il concorso degli operatori di polizia locale*».

## 10. Flagranza differita

- Ispirandosi ai DASPO relativi alle manifestazioni sportive, il *co. 6- quater*, aggiunto nell'*art. 10* della legge, estende l'istituto della *flagranza differita* ai casi di «*reati commessi con violenza alle persone e alle cose...per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'art. 380 c.p.p., quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica*».
- La norma stabilisce che «*si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'art. 382 c.p.p. (la vecchia quasi – flagranza) colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerge inequivocabilmente il fatto, ne risulti autore*». In ogni caso è prescritto che «*l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le 48 ore dal fatto*».
- Come si è detto per i «*divieti di accesso*», anche le disposizioni di cui sopra sono provvisorie e hanno efficacia «*fino al 30 giugno 2020*». Queste misure comportano infatti limitazioni alla *libertà di circolazione* garantita dall'*art. 16 Cost.* e, più in generale, dal diritto alla libertà tutelato dall'*art. 5* della Convenzione europea diritti umani (*CEDU*).

# 11. Disposizioni in materia di pubblici esercizi

- In forza dell'art. 12 della legge il **questore** può disporre «l'applicazione della misura della **sospensione dell'attività** per un massimo di quindici giorni» nei casi di reiterata inosservanza delle ordinanze sindacali adottate ai sensi dell'art. 50 T.U. enti locali.
- Inoltre, in base all'art. 100 T.U. leggi P.S. «il questore può sospendere la licenza di un esercizio, **anche di vicinato** (ossia negozi, non solo bar e alberghi), nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini».
- Oltre la sanzione amministrativa da 250 a 1.000 euro irrogata «a chiunque vende o somministra bevande alcoliche ai minori di anni diciotto», è prevista la sanzione pecuniaria raddoppiata «con la **sospensione dell'attività** da 15 giorni a 3 mesi» se il fatto è commesso più di una volta (art. 14- ter legge 125/2001 in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati).

## 12. Occupazioni arbitrarie di immobili

- Per dare concreta esecuzione ai provvedimenti giudiziari concernenti le *occupazioni arbitrarie di immobili* (reati puniti dagli artt. 633 e 634 c.p.), l'art. 11 della legge attribuisce al *prefetto* – quale autorità provinciale di pubblica sicurezza – il potere di impartire «*disposizioni per prevenire, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica*».
- Nel graduare e diluire nel tempo *gli sgomberi*, le disposizioni prefettizie dovranno definire l'impiego della Forza pubblica secondo *criteri di priorità*, avuto riguardo a «*nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale*», ai «*diritti dei soggetti proprietari*» e ad altri non ben elementi valutativi (discrezionali...*incostituzionali?*).
- Salvo poi i casi di dolo o colpa grave, «*l'eventuale annullamento in sede di giurisdizione amministrativa*» delle citate disposizioni prefettizie, potrà dar luogo «*esclusivamente al risarcimento in forma specifica*», cioè alla *rimmissione* senza recupero di tutti gli altri *danni* subiti (altro profilo di *incostituzionalità* per compromissione del diritto di *proprietà?*).
- Infine, la legge (art. 11, co. 1- quater) attribuisce al *sindaco* la facoltà di «*dare disposizioni in deroga*» ai divieti, posti dall'art. 5 della legge 80/2014 sull'emergenza abitativa, di chiedere la residenza, di allacciamento ai pubblici servizi e di partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi nei confronti degli *occupanti abusivi*. Questo è possibile «*in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela... a tutela delle condizioni igienico-sanitarie*».

# 13. Misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti

- *L'art. 13 della legge autorizza il **questore** a «disporre, per ragioni di sicurezza, il **divieto di accesso** (o di **stazionamento** nelle immediate vicinanze) per una durata da uno a cinque anni», all'interno di locali pubblici o aperti al pubblico o di pubblici esercizi, nei confronti delle persone condannate anche solo in grado di appello, negli ultimi tre anni, per i reati di *spaccio di sostanze stupefacenti* o psicotrope (per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico).*
- *La norma prevede poi che lo stesso **questore** possa disporre, per la durata massima di due anni, una o più **misure preventive** nei confronti di soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva. Stabilendo l'obbligo di presentarsi agli uffici di Polizia, di rientrare in casa entro una determinata ora, il divieto di allontanarsi dal comune di residenza, ecc....*
- *I citati divieti di accesso possono inoltre essere disposti anche nei confronti di **soggetti minori** di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età.*
- *Infine, a seguito di violazione dei divieti sopra indicati, con provvedimento del **prefetto**, si applica «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».*

# 14. Misure di prevenzione personali, imbrattamento di cose e parcheggiatori abusivi

- *L'art. 15 della legge integra l'attuale disciplina sulle misure di prevenzione personali. In particolare, è modificato il d.lgs. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), includendo tra i soggetti destinatari dei provvedimenti antimafia coloro che risultano dediti alla commissione di reati «comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio».*
- *È inoltre previsto che «gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possano essere disposti... anche con le modalità di controllo previsti all'art. 275- bis c.p.p.» cioè attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici quali i (finora poco disponibili) «braccialetti elettronici».*
- *Il successivo art. 16 della legge aggiunge nell'art. 639 c.p. (deturpamento e imbrattamento di cose altrui) il co. 5 che prevede che, in caso di condanna, 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, ovvero... la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività...».*
- *Infine, l'art. 16- bis della legge sostituisce il co. 15 bis dell'art. 7 del vigente Codice della strada prevedendo a carico dei parcheggiatori abusivi la sanzione pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a 3.500 euro, raddoppiata nei casi di impiego di minori, con la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite.*