



La sicurezza urbana nel c.d. “decreto Minniti” *

di Francesco Morganti **

Il 18 aprile 2017 è stata definitivamente approvata dal Senato (con un voto di fiducia) la legge di conversione, con modifiche¹, del decreto-legge² n. 14 del 20 febbraio 2017, proposto dal Ministro dell’Interno di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali e recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle Città. Si tratta di un atto normativo adottato, come si legge nella premessa, per rispondere alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano». Le disposizioni del decreto in oggetto, così come convertito con modificazioni dalla leg-

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

** Cultore della materia in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”.

¹ Legge 18 aprile 2017, n.48.

² Il legislatore italiano, sul tema della sicurezza, ha adottato un approccio emergenziale. Il legislatore statale ha infatti più volte fatto ricorso alla decretazione d’urgenza per affrontare i delicati problemi della sicurezza delle città.



ge 18 aprile 2017, n. 48, aprono una nuova era per la sicurezza urbana (Bedessi, Napolitano e al. 2017, 7).

Il precedente intervento normativo del 2008 (d.l. 23 maggio 2008, n. 92), oltre ad un copioso contenzioso giurisprudenziale e a plurime pronunce della Corte Costituzionale, aveva determinato un proliferare di provvedimenti sindacali dai contenuti variegati, in una lotta mirata più a fronteggiare la percezione che a perseguire fattori di oggettiva insicurezza (Manzione 2017, 1).

Il decreto legge 20 febbraio 2017, invece, apre un nuovo capitolo della collaborazione fra Stato ed enti territoriali con riferimento alla “sicurezza urbana”. Il d.l. n. 14/2017 va peraltro visto nell’ottica di un’operazione ben più ampia della quale fa parte anche il coevo d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, *“Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale”*, così come convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, nonché la legge 7 aprile 2017, n. 47, *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*. Risulta evidente come si sia voluto mettere in campo un’azione che vuole influire sulla sicurezza, lavorando anche sulle problematiche che possono metterla a rischio (Bedessi, Napolitano e al. 2017, 19).

Il passaggio parlamentare intervenuto tra il decreto legge n. 14/2017 e la legge di conversione n. 48 del 18 aprile 2017 ha introdotto alcune rilevanti modifiche, principalmente volte a connettere la novella legislativa a provvedimenti adottati o in discussione da anni³, ma ad un attento

³ Ci si riferisce in particolare alla proposta Saia-Barbolini in materie di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale, depositata nella scorsa legislatura, che è rimasta



esame non ha alterato significativamente l'impianto fondamentale del provvedimento, che rimane in stretta continuità con quegli interventi legislativi che, nonostante il diverso segno politico dei governi in carica, hanno interessato il campo della sicurezza urbana in modo tendenzialmente omogeneo a partire dalla fine degli anni Novanta e, in particolare, nell'ultimo decennio (cfr. Ruga Riva, Cornelli e al. 2017, 11).

D'altronde la connessione tra lo stato della sicurezza e il benessere economico del Paese si evidenzia particolarmente nei momenti congiunturali di crisi, economica e non solo, come appare particolarmente evidente nel momento attuale. Negli ultimi tempi, invero, sono andati sempre più intensificandosi, specie nelle realtà metropolitane, fenomeni caratterizzati dal persistente afflusso in determinati luoghi di un notevole numero di persone che, anche in relazione a condizioni di disagio sociale, finiscono per far insorgere, indipendentemente dalla loro "pericolosità", non importa se reale o percepita solo a livello "soggettivo", situazioni che vengono a ripercuotersi negativamente sulla vivibilità e sul decoro delle città.

Per tale motivo si prevedono interventi normativi che mirano ad assicurare la prevenzione della criminalità, nonché di fenomeni antisociali e di inciviltà, per favorire il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, anche al fine di riqualificare e recuperare le aree ed i siti a rischio di degrado nell'ottica di un'azione che va necessariamente ad integrarsi e a completare quella messa in campo dagli enti locali.

per anni al centro del dibattito politico in tema di riforma dell'ordinamento della polizia locale.

Le richieste di una maggiore sicurezza sono ormai divenute una costante in Italia da alcuni decenni. La conseguenza è stata che pressoché ogni governo succedutosi è intervenuto con decretazione d'urgenza sul tema, spesso anche più di una volta e, sovente, con cadenza annuale. Il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza può essere visto come sinonimo della mancanza di una progettualità politica di contrasto ai fenomeni criminali. Inoltre, l'intervento d'urgenza è stato spesso immediata e diretta conseguenza di specifici episodi di cronaca, particolarmente accentuati dai *media* (Di Carlo 2017, 18).

Ciò posto, il decreto Minniti pare muoversi in modo parzialmente differente. Con il d.l. n. 14/2017, infatti, il legislatore riaffronta il tema sicurezza con un'operazione molto diversa sotto vari profili. Mentre il d.l. n. 92/2008 agiva su uno spettro normativo molto ampio⁴, questa volta il d.l. n. 14/2017, nella versione convertita in legge, si concentra specificatamente sul tema “sicurezza urbana” e su quello collaterale della “sicurezza integrata”, apportando modifiche al T.U.E.L., al TULPS e anche al codice penale, con misure che sono però di contesto e di assistenza rispetto al tema principale sul quale il legislatore rimane comunque strettamente concentrato.

Due sono i capi in cui si articola il decreto legge: l'uno dedicato alla collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana, l'altro alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano. Cambiano anche i soggetti chiamati a dare rispo-

⁴ Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al T.U. sull'immigrazione, al codice della strada, al T.U.E.L., al sistema sanzionatorio della l. 689/1981.



ste alla crescente domanda di sicurezza: all'amministrazione statale e alle forze di polizia si affiancano il sindaco, l'amministrazione comunale e in alcuni casi i privati.

L'intera riforma è a costo zero⁵ e sono tre, nel complesso, le principali linee di intervento di questo nuovo "pacchetto" sicurezza:

- a) la previsione di una prima serie di misure volte all'attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost.;
- b) la riforma dei poteri sindacali in materia di sicurezza e degrado urbani, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento;
- c) l'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del sindaco e del questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici (Giupponi 2017, 2).

Inoltre il decreto legge in esame definisce il concetto di "sicurezza integrata" e fornisce la prima vera definizione, in una normativa di rango primario, del concetto di "sicurezza urbana"⁶.

Obiettivo primario perseguito dal decreto legge Minniti è la promozione della cosiddetta "sicurezza integrata", ovvero l'insieme degli interventi messi in campo da Stato, Regioni, Enti locali e altri soggetti istituzionali per realizzare un sistema unitario di sicurezza per il benessere delle comunità locali⁷.

⁵ Cfr. art. 17, clausola di neutralità finanziaria.

⁶ Definizione, come vedremo in seguito, fino ad oggi contenuta solamente nel Decreto del Ministro dell'Interno Maroni del 5 agosto 2008.

⁷ A finanziare la promozione della sicurezza integrata provvede il fondo per gli investimenti infrastrutturali e lo sviluppo del Paese previsto dalla legge di bilancio 2016.



Riveste poi una centralità importante all'interno della normativa la definizione giuridica di "sicurezza urbana". Facendo principalmente riferimento all'evoluzione del dibattito italiano, il concetto di "sicurezza urbana" ha trovato essenzialmente interpretazioni e definizioni di carattere sociologico. La nozione è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dall'altro concetto a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di "ordine pubblico" (Paolozzi 2011, 887). Solo di recente è stata introdotta nel nostro sistema una definizione giuridica. Il neologismo giuridico "sicurezza urbana" infatti, trova la sua consacrazione nel mondo del diritto solamente con il cosiddetto "pacchetto sicurezza" del 2008, nello specifico con il già ricordato d.l. 92 che prevedeva che fosse un decreto ministeriale⁸ a delinearne gli esatti ambiti operativi (Manzione 2017, 9).

L'intervento normativo mira dunque a rafforzare la "sicurezza urbana" definita dal decreto legge come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero del-

⁸ La concreta definizione di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" è, come noto, stata affidata dal legislatore ad un apposito decreto del Ministro dell'Interno, adottato il 5 agosto 2008. In base a tale decreto ministeriale, per incolumità pubblica si intende "l'integrità fisica della popolazione" mentre 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 l'attività civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". L'aggettivo "urbana" richiama in maniera esplicita il luogo dove si manifestano oggi rilevanti problemi di sicurezza, e dove è necessario concentrare gli interventi. Il riferimento al contesto urbano, tuttavia, allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini cioè gli amministratori delle città.



le 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...» (art. 4).

La nuova definizione di "sicurezza urbana" è sicuramente più completa di quella del 2008, andando a toccare diversi aspetti della vita civile e menzionando precisi ambiti di azione, anche di diretta competenza dell'ente locale, con puntuali e precisi riferimenti alle possibili attività in ambito di urbanistica e gestione del territorio nonché in ambito culturale e socio-assistenziale (cfr. Bedessi, Napolitano e al. 2017, 49). Vi è qui una scelta chiara: si è inteso aggiornare la definizione di sicurezza urbana in precedenza vigente con una statuizione più completa. La sicurezza urbana è avvertita come un bene pubblico primario la cui realizzazione appare in qualche modo decisiva per la costruzione di un rapporto corretto tra i cittadini e le istituzioni, non solo statali ma anche locali.

Poi, come evidenziato in premessa, è possibile affermare che il modello sviluppato dal cd. Decreto Minniti dà per la prima volta un'organica attuazione al terzo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Come è noto, l'art. 118, terzo comma della Costituzione attribuisce alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. b) ed h) dell'art. 117 Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale), nonché di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Questo comma introduce una delle poche ipotesi in cui, espressamente, viene previsto il coordinamento di attività che fanno capo a livelli di governo diversi.



Il decreto legge, riproponendo un approccio già emerso nella legislazione regionale, configura la sicurezza della città come il frutto del concorso di tutti i livelli di governo, andando così oltre il dettato costituzionale che si limita a stato e regioni, individuando una sicurezza quale bene plurale, un bene pubblico che deve essere realizzato in maniera integrata e condivisa (Antonelli 2017). Un tentativo di attuazione dell'art. 118, comma 3, non andato a buon fine venne proposto in passato col disegno di legge dei Senatori Incostante e Barbolini del 2008⁹.

L'intervento normativo ha previsto di ampliare i poteri di ordinanza del Sindaco quale capo dell'amministrazione locale. I Sindaci, legati in maniera peculiare alla singola realtà locale, rappresentano l'autorità che maggiormente può garantire l'interesse primario della collettività alla

⁹ La prima parte della proposta di legge riguardava fondamentalmente i rapporti tra comuni, province, regioni e autorità di pubblica sicurezza, con la finalità di realizzare politiche integrate di sicurezza. La seconda riguardava la collaborazione tra polizie nazionali e locali, ovvero il tema più specifico del coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa.

Gli elementi che caratterizzavano la prima parte della proposta di legge erano: la definizione di «politiche integrate di sicurezza»; l'individuazione di strumenti pattizi, accordi, contratti come strumento per realizzare le politiche integrate; la previsione di conferenze provinciali e regionali sulla sicurezza incardinate sugli enti locali e con la partecipazione delle autorità di pubblica sicurezza; un diffuso diritto all'informazione a favore dei sindaci, da parte delle Forze di polizia nazionali, su risorse e programmi di attività; una chiara individuazione delle risorse di polizia nazionale destinate a ciascun territorio, per non rendere labili eventuali accordi sul potenziamento degli organici (di polizia locale e di polizia nazionale).

Gli elementi caratterizzanti la seconda parte della proposta di legge, quella che si riferisce riferiva più direttamente al coordinamento tra polizie locali e nazionali riguardavano prevalentemente una migliore definizione delle competenze della polizia locale.



sicurezza urbana, ma, soprattutto in relazione ai fenomeni di criminalità diffusi o anche ai semplici fenomeni di illegalità caratteristici di uno specifico contesto.

A seguito infatti delle riforme elettorali e amministrative attuate a partire dagli anni Novanta il capo dell'amministrazione municipale è progressivamente assurto agli occhi della popolazione al rango di un interlocutore privilegiato a cui rivolgersi per manifestare bisogni, istanze, paure in tema di sicurezza.

Il legislatore del 2017, dunque, si inserisce nel solco dell'ampliamento dei poteri del sindaco nell'intento di valorizzarne ulteriormente il doveroso coinvolgimento nel governo della sicurezza, a sottolineare l'insistente scelta di sussidiarietà che impone di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini (Manzione 2017, 3).

Da un lato, attraverso la modifica dell'art. 50, co. 5 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali), si prevede per il sindaco, quale «rappresentante della comunità locale», la facoltà di emanare ordinanze *extra ordinem*, inoltre si prevede, attraverso la modifica dell'art. 50 co. 7, il potere di emanare ordinanze “ordinarie” volte ad assicurare «la tranquillità e il riposo dei residenti in determinate aree della città».

Dall'altro lato si interviene sull'art. 54, co. 4-bis del d.lgs. n. 276/2000, riformulando il potere di ordinanza contingibile e urgente del sindaco, questa volta nelle vesti di ufficiale del governo, per 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, quali l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o di sostanze stupefacenti».



Il Sindaco diviene co-protagonista della politica di contrasto al crimine: sia in senso stretto, ricevendo poteri di ordinanza volti a «prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi», sia in senso lato, vedendosi investito di poteri di più ampio contrasto a fenomeni (ubriachezza, illegalità diffusa, degrado del territorio, pregiudizio del riposo dei residenti) indirettamente considerati propizi al crimine (cfr. Ruga Riva, Cornelli e al. 2017, 3).

Il primo disposto da considerare per apprezzare più chiaramente la portata della novellazione, è il riformulato comma 4 *bis* dell’art. 54 d.lgs. n. 267/2000 ove si cerca di dare una più precisa indicazione di quei fini di tutela della sicurezza urbana che, se minacciata da gravi pericoli, autorizza il potere di ordinanza contingibile ed urgente in capo al Sindaco qui nella sua veste di ufficiale del Governo.

Il nuovo comma 4-*bis* dell’art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, va però subito letto con la modifica che lo stesso art. 8 apporta alla disciplina dei poteri d’ordinanza, sempre contingibile ed urgente, di cui il sindaco è provvisto quale rappresentante della comunità locale in virtù dell’art. 50 del medesimo Testo unico. Ed infatti, ai tradizionali poteri di adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ora si aggiunge il potere di ordinanza in capo al Sindaco «quale rappresentante della comunità locale, 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 visibilità 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».

Accanto a questi poteri, la novella attribuisce al Sindaco anche un potere c.d. ordinario, che cioè prescinde dai presupposti della contingibilità ed urgenza. Il nuovo comma 7-bis dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000 prevede così che «Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche» (cfr. Ruga Riva, Cornelli e al. 2017, 17-18).

Tuttavia, il rafforzamento del potere di ordinanza deve fare i conti con la giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva stabilito che tale potere deve essere circoscritto e rispettare il principio di legalità sostanziale (sent. n. 115/2011). In quel caso la Corte aveva accolto la questione perché le ordinanze incidevano sulla libertà delle persone: «incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica 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».

Il rischio è che anche questa nuova formulazione del potere di ordinanza, collegato a generiche finalità (decoro, vivibilità urbana, incuria,



degrado del territorio) possa portare a limitazioni della libertà delle persone.

È stato inoltre previsto che i comuni possano adottare regolamenti ai sensi del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 per 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, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Il Capo II del provvedimento (rubricato «Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano») affronta poi la tematica della sicurezza urbana dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza, introducendo o modificando misure preventive dirette alla sicurezza dei cittadini.

L'intervento legislativo razionalizza e consolida il sistema di pianificazione avviato nel 2007 con i “patti per la sicurezza” ed eleva a modello nazionale un sistema ripetutamente sperimentato a livello regionale¹⁰ e

¹⁰ È il caso ad esempio della legge regionale della Toscana n. 38 del 16 agosto 2001, che configura gli interventi nel settore della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della Regione all'ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità; della legge regionale della Lombardia n. 4 del 14 aprile 2003, che evoca la sicurezza urbana come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti (intese, accordi, collaborazioni istituzionali) per il raggiungimento di questo obiettivo; della legge regionale della Campania n. 12 del 13 giugno 2003, che fa riferimento alla promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio.

basato sul carattere pattizio, negoziale o condiviso dei diversi strumenti utilizzati. Su iniziativa governativa, è stato promosso e adottato il 20 marzo 2007 il “Patto per la Sicurezza” tra il Ministero dell’Interno e l’ANCI, un accordo quadro per sviluppare con i comuni italiani progetti condivisi, nell’ambito di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali e in cui viene fissato il principio della sicurezza come diritto primario del cittadino.

Lo strumento principale individuato dal decreto per attuare questi principi si chiama “Patto per la sicurezza urbana”. Si tratta di un accordo sottoscritto tra il prefetto ed il sindaco per individuare gli interventi necessari per la sicurezza urbana. Gli obiettivi specifici di questo tipo di interventi sono la prevenzione della criminalità, in particolare nelle zone maggiormente degradate, e la promozione della legalità e del contrasto dei comportamenti che turbano il libero utilizzo degli spazi pubblici. I Patti per l’attuazione della sicurezza urbana sottoscritti da sindaco e prefetto sono accompagnati da strumenti *ad hoc* per l’attuazione di iniziative congiunte con realtà presenti sul territorio, in particolare altri enti pubblici e privati. L’obiettivo è quello di incrementare i servizi di controllo del territorio. Gli accordi e i patti aggiuntivi possono coinvolgere in concreto anche amministratori di condominio, imprese con più impianti sul territorio, associazioni di categoria, consorzi e comitati di residenti e negozianti, e prevedere la messa in opera a carico di privati di sistemi di videosorveglianza collegati alle forze di polizia. I soggetti che si assu-

rio della regione da realizzarsi attraverso l’incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale.

mono quota parte degli investimenti necessari possono essere beneficiati dal Comune competente con l'esenzione da IMU o TASI.

Tra le novità del d.l. 14/2017 c'è poi l'istituzione di un apposito organo, il Comitato metropolitano – copresieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano – quale sede deputata all'analisi, alla valutazione e al confronto sulle tematiche in materia di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana. Ai comitati partecipano anche i sindaci dei Comuni interessati per territorio.

Il Capo II del d.l. 14/2017 prevede, inoltre, delle misure concrete e particolari per la tutela della sicurezza urbana tra cui quella che giunge ad ordinare l'allontanamento di una o più persone da determinati luoghi.

Il provvedimento di allontanamento e del divieto di accesso, sono stati ribattezzati complessivamente, non solo dai *media* ma anche da parte della dottrina, come "D.A.SPO. urbano" (cfr. Di Carlo 2017, 8). Altra parte della dottrina ha invece rinominato tale istituto come "D.A. P.LU."¹¹. Il provvedimento è una sorta di trasposizione del DASPO dalle manifestazioni sportive alla sicurezza urbana. Il DASPO (acronimo che sta per "divieto di accesso alle manifestazioni sportive") è una *misura di prevenzione atipica* ed è caratterizzato dall'applicabilità a categorie di persone che versino in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, ovvero a quelli, specificatamente in-

¹¹ Acronimo di "Divieto di Accesso a Particolari Luoghi". Cfr. Bedessi, Napolitano e al. (2017, 139).



dicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni stesse. Si tratta perciò di misura che prescinde dall'avvenuto accertamento giudiziale della responsabilità (Bonomi, Pavich 2015, 1). Tale misura è stata considerata di tipo amministrativo e non penale, benché fondata su un'informativa di reato. Ma è proprio l'assimilabilità del divieto di accesso al DASPO sportivo a produrre 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; critiche che, in ogni caso, continuano a manifestarsi nella dottrina.

Con l'introduzione di tale istituto un Sindaco in collaborazione con il prefetto potrà multare e poi stabilire un divieto di accesso ad alcune aree della città per chi ponga in essere condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione di aree e infrastrutture pubbliche, viene trovato in stato di ubriachezza, compie atti contrari alla pubblica decenza o esercita abusivamente l'attività di commerciante o di posteggiatore.

L'art. 9 d.l. 14/2017 individua le aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, come luoghi per i quali occorre particolare protezione per il loro decoro e sanziona chiunque limiti «la libera accessibilità e fruizione» delle dette infrastrutture, «in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti» con il pagamento di una somma da Euro 100,00 ad Euro 300,00. La sanzione amministrativa pecuniaria è accompagnata dall'ordine di allontanamento dai detti luoghi per 48 ore, con la precisazione che, se viene violato il divieto di accesso è disposta altra sanzione pecuniaria da 200,00 a 600,00 Euro (il doppio di quella già irrogata).

La stessa sanzione pecuniaria e il medesimo divieto è disposto nei confronti di chi si trovi nelle predette aree in stato di ubriachezza ovvero compia atti contrari alla pubblica decenza ovvero eserciti il commercio su dette aree senza la prescritta autorizzazione, fatte salve le sanzioni previste dagli artt. 688 e 726 del codice penale nonché dall'art. 29 del D. L.vo 31.3.1998 n. 114.

La condotta sanzionata riguarda luoghi esattamente individuati dal primo comma dell'art. 9 detto, ma è possibile che il Comune, con "regolamenti di polizia urbana" possa individuare ulteriori aree urbane su cui «insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico».

Sostanzialmente, l'ordine di allontanamento imposto dal sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, sembra configurare una sorta di mini-Daspo, mutuato dal divieto di accesso alle manifestazioni sportive previsto dalla legge 401/1989.

La recidiva nelle condotte illecite comporta la possibile adozione da parte del questore di un divieto di accesso (il c.d. «Daspo urbano») per un massimo di sei mesi.

Quanto ai soggetti cui è attribuito detto potere l'art. 9, comma 4, d.l. 14/2017 stabilisce che è il Sindaco del Comune l'autorità competente per l'applicazione della sanzione pecuniaria, mentre è l'organo accertatore che dispone per iscritto l'ordine di allontanamento la cui efficacia cessa trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto (art. 10, comma 1, d.l. n. 14/2017) (Follieri 2017, 5).

Al Sindaco è dunque riconosciuto il potere di adottare una misura di prevenzione, benché della durata massima di quarantotto ore; trattando-



si di una misura di prevenzione¹², il Sindaco eserciterà un potere in qualità di ufficiale di Governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza.

L’istituto dell’ordine di allontanamento si pone in un rapporto alquanto problematico con l’art. 16 della Costituzione. Con questo istituto, infatti, si incide sulla libertà di poter circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale le cui limitazioni possono essere stabilite solo dalla legge in via generale e per motivi di sanità o sicurezza *ex art.* 16 della Costituzione e, più in generale, sulla libertà personale che «è inviolabile», salvi i «soli casi e modi previsti dalla legge».

Il decreto sicurezza ripristina¹³ anche l’efficacia delle norme relative all’arresto in flagranza differita, fino ad oggi previsto solamente per le violenze compiute allo stadio e da oggi applicabile anche per le manifestazioni pubbliche. È prevista la possibilità di arresto in flagranza differita nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, «per i quali è obbligatorio l’arresto, quando non è possibile procedere immediatamente all’arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica». Sulla base di documentazione video fotografica, è possibile l’arresto in flagranza entro 48 ore dal fatto.

¹² Si ricorda come, in relazione alla disciplina del Daspo, che può essere emesso non necessariamente dopo una condanna penale, la Corte costituzionale (sentenza n. 512/2002) ha inquadrato la misura del Daspo tra quelle di prevenzione, che possono quindi essere inflitte indipendentemente dalla commissione di un reato accertato definitivamente.

¹³ Fino al 2020.



L'art. 16-*bis* modifica il Codice della Strada, inasprendo la sanzione amministrativa già prevista per coloro che esercitano abusivamente (o determinano altri a farlo) l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine, lasciando inalterato il preceitto 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.

Il decreto si occupa infine di promuovere la diffusione della conoscenza tra i cittadini del 112, numero unico europeo per le emergenze, un fronte sul quale l'Italia è in ritardo e sul quale ha già subito una condanna per mancato recepimento da parte della Corte di Giustizia Ue.

Il numero unico di emergenza (NUE) 112 è il numero di telefono per contattare i servizi di emergenza in tutti gli Stati dell'Unione europea. L'uso del 112 era già previsto dalla raccomandazione T/SF1 1976 della Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT); ma è solo con la decisione 91/396/CEE del 29 luglio 1991 che viene istituito definitivamente un numero unico per tutta la UE, ora implementato dalla quasi totalità degli Stati membri.

Le ragioni dell'istituzione del NUE 112 sono legate ad aspetti di semplicità nel memorizzare il numero di emergenza, alla gratuità del servizio, ma soprattutto alla standardizzazione delle soluzioni tecnologiche che consentono di dotare tutti i servizi di emergenza della funzione di localizzazione geografica del chiamante, della gestione dei sistemi di chiamata automatica da veicolo in movimento, dei servizi multilingua e dello scambio delle chiamate in modo integrato tra i quattro servizi di soccorso (Carabinieri, Polizia, Vigili del Fuoco ed Emergenza sanitaria).



Fin dal 2004, l'Unione europea aveva deciso che, entro il 2008, il NUE 112 avrebbe dovuto essere esteso a tutti i Paesi membri dell'Ue. Molti Paesi si sono adeguati alla normativa.

In Italia, vari sono stati gli interventi normativi che hanno definiti sia gli standard tecnologici, sia gli obblighi in tema di organizzazione del NUE 112.

Il decreto prevede che le regioni debbano realizzare Centrali Uniche di Risposta (CUR) nelle quali convogliare le linee 112, 113, 115 e 118. Tali CUR hanno la funzione di filtrare le chiamate e di assegnarle alle esistenti Centrali di Polizia, Carabinieri, Vigili del Fuoco ed Emergenza sanitaria.

L'art. 14 del d.l. n.14/2017 stabilisce che le regioni che hanno rispettato gli obiettivi di equilibrio dei bilanci possono, nell'anno successivo, bandire procedure concorsuali finalizzate all'assunzione, a tempo indeterminato, di un contingente di personale pari a un'unità ogni 30.000 residenti; a tal fine possono utilizzare integralmente i risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 in deroga a quanto previsto dalla legge di stabilità 2016.



Bibliografia

Antonelli, V. (2017), *La sicurezza delle città tra luci ed ombre*, Labsus Paper.

Bedessi, S., G. Napolitano, M. Orlando, E. Bezzon, F. Piccioni (2017), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Bonomi, A., G. Pavich (2015), *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 25 maggio.

Di Carlo, L.M. (2017) *Prime riflessioni sul c.d. "Daspo urbano"*, in *Federalismi.it*, 17.

Follieri, E. (2017), *Il daspo urbano*, in *Giustamm*, 3.

Giupponi, T.F. (2017), *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2.

Manzione, A. (2017), *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazione e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it* (13 settembre).

Paolozzi, F. (2011), *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, pp. 887-912.

Ruga Riva, C., R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 18 luglio.



Abstract

Urban Security in the so-called “Minniti decree”

The present paper focuses on the content of the decree law 14/17 (so-called Minniti Decree) on urban security, as converted into law 48/17 and to provide a complete picture of the changes also occurred through the comparison with the previous discipline and to address the problematic issues of the regulatory choices made. The article analyses some contents of the decree which appear controversial with regards to the protection of the fundamental human rights.

Keywords: urban security, Minniti decree, Article 118 of Italian Constitution, DASPO.