



Audizione dell'Unione delle Camere Penali Italiane sulle proposte di legge relative alla proposta di conversione del d.l. 17 febbraio 2017 n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città".

1)- L'intervento legislativo mira ad introdurre nell'ordinamento strumenti di tutela di un nuovo bene giuridico, identificato nella *sicurezza urbana*, concepita quale *bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero di aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente a che con interventi integrati, lo stato le Regioni e province autonome e gli enti locali.*

L'articolo 9 contiene le disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano, ed introduce una sanzione amministrativa, nei confronti di coloro "che limitano la libera accessibilità e fruizione delle predette infrastrutture (ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze) in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione ivi previsti"

E importante ricordare che analoghe sanzioni vengono estese ad altre categorie che includono coloro che:

- a)- si trovino in stato di ubriachezza,
- b)- compiano atti contrari alla pubblica decenza;
- c)-esercitino il commercio abusivo

Collegato al rilevamento della condotta illecita è l'ordine di allontanamento, previsto dal successivo art. 10, che deve essere impartito per iscritto dall'organo accertatore ed ha durata di 48 ore.

Si tratta, come bene viene detto nella relazione, di una sorta di mini Daspo.

Nei casi di reiterazione di condotte ed in presenza di un pericolo per la sicurezza pubblica il questore può disporre il divieto di accesso alle aree per un periodo più lungo, salvo il rispetto delle esigenze di salute e lavoro e mobilità.

2)- L'Unione, pur concordando sulla esigenza di tutelare adeguatamente la sicurezza ed il decoro urbani, manifesta la propria contrarietà rispetto alla introduzione di nuove misure punitive



le quali, finendo per incidere gravemente su diritti e libertà tutelati dalla costituzione, risultano prive di sufficiente determinatezza, non prevedono alcun obbligo di motivazione del provvedimento autorizzativo né il diritto ad una immediata tutela giurisdizionale.

Difatti suscita perplessità la genericità descrittiva delle fattispecie idonee ad integrare l'illecito previsto dall'art.9 del progetto di legge; la condotta viene delineata in termini di mera "limitazione" alla libera accessibilità alle infrastrutture, così lasciando alla assoluta discrezionalità della autorità amministrativa la individuazione delle caratteristiche di essa, che così può dispiegarsi nelle forme più svariate assumendo esclusiva rilevanza, ai fini della consumazione dell'illecito, un risultato anch'esso di non precisa definizione.

Sembra dunque innegabile che si tratta di una misura sanzionatoria idonea ad incidere sulla libertà di circolazione (e per quel che si dirà, anche su ben altre prerogative della persona quali la libertà personale ed il diritto di proprietà, fortemente limitabili in caso di applicazione di misure di prevenzione conseguente alla reiterazione delle condotte illecite in esame) rispetto alla quale è doveroso pretendere dal legislatore il rispetto dei principi di stretta legalità quali la determinatezza e la tassatività della condotte, ancorché si tratti di materia estranea all'ambito penale, che assicurino la prevedibilità al cittadino (a favore di questo indirizzo possono trarsi argomenti da Cassazione civile, sez. II 04/03/2011 n. 5245 nonché dalla recentissima pronuncia della Corte Edu De Tommasi c/Italia)

Le conseguenze negative immediate, connesse alla genericità della fattispecie in esame, sono evidenti laddove si consideri che in base alle nuove disposizioni potrebbe darsi luogo all'ordine di allontanamento dagli spazi sensibili, individuati dal legislatore, sulla scorta di condotte anche potenzialmente prive di offensività o dotate di minima potenzialità lesiva, lasciando così eccessivi margini di discrezionalità all'autorità amministrativa nell'adottare provvedimenti limitativi della altrui libertà, sottratti ad ogni forma di immediato controllo giurisdizionale e privi di motivazione, e senza che sia previsto l'accertamento della pericolosità sociale del destinatario della misura.

3)- Rimane anche inammissibilmente oscuro il significato dei divieti di stazionamento ed occupazione che costituiscono la condizione in presenza della quale la condotta limitativa dell'altrui libertà entra nella sfera dell'illecito.

Nulla viene detto infatti in ordine ai contenuti di questi divieti né quale autorità sia legittimata ad emanarli.

4) - Misure di prevenzione



Fortissime perplessità evoca l'art. 15 della proposta di legge che tende ad introdurre una modifica al codice delle misure di prevenzione antimafia, attraverso la estensione dei presupposti indicativi della pericolosità comune previsti dall'art. 1 lett., C) .

La nuova disciplina tende ad equiparare agli elementi di fatto, già richiesti dal testo vigente quali indici rivelatori di appartenenza alla categoria soggettiva di pericolosità comune, la reiterata violazione del foglio di via o del divieto di frequentazione di luoghi.

Si tratta in sostanza delle violazioni rispetto ad ordini impartiti in assenza di motivazione e sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali, come si è già detto, dalle quali il testo risultante dalla prospettata modifica lascia intendere una presunzione, connessa alla reiterazione della violazione del divieto di frequentazione, di *dedizione, da parte del proposto, 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* .

Sembra evidente che la proposta equiparazione, sul piano dei presupposti di pericolosità, rappresenta un arretramento rispetto ai principi contenuti in significative decisioni della Corte Costituzionale, secondo cui le misure di prevenzione debbono fondarsi su fatti concreti che siano indicativi di una abituale dedizione al crimine.

La mera disobbedienza rispetto a provvedimenti amministrativi di allontanamento, per giunta adottati sulla base di condotte che non necessariamente si richiede abbiano una concreta offensività, non può assurgere dunque ad elemento dimostrativo della appartenenza alla categoria del pericoloso comune, senza ricadere in forme repressive della mera devianza sociale, che sfumano nel tipo di autore e riportano il sistema della prevenzione alla connotazione originaria, di matrice autoritaria, che è stata espunta definitivamente dal nostro ordinamento anche a seguito di noti interventi del Giudice delle leggi (*il riferimento è alla sentenza n. 177/80 con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 n. 3 l. 27 dicembre 1956 n. 1423, nella parte in cui elenca tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione previste dalla legge medesima coloro che, "per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere*)

Si ritiene in conclusione che le innovazioni proposte andrebbero ad introdurre norme potenzialmente in contrasto con i principi costituzionali.

Roma, 7 marzo 2017

La Giunta