

# IL DASPO URBANO: “L’ETERNO RITORNO DELL’UGUALE”

*Francesca Curi*



Sommario: 1. Premessa; 2. Provando ad afferrare la “sostanza unitaria” della sicurezza, uno sguardo a quella

urbana; 3. Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano. 3.1 L'Ordine di allontanamento; 3.2 Il divieto di accesso; 3.3 Il divieto di accesso a locali pubblici; 4. Nietzsche e la prevenzione dell'antisocialità.

*\*Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore di Gaetano Insolera.*

### 1. Premessa

A metà dicembre 2020, sul filo di lana, è stato convertito il decreto legge n.130 che reca disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza[1]. All'art.11 è stata introdotta una modifica significativa riguardo al divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, disciplina apparsa per la prima volta nel 2017 e subito ribattezzata dai mass-media con l'acronimo già noto di D.a.spo., al quale è stato aggiunto l'aggettivo urbano.

Per trovare la matrice di questa normativa bisogna risalire al lontano 1989, quando per la prima volta venne configurata una nuova misura di prevenzione personale, appositamente pensata per contenere quelle forme di pericolosità, che si verificano in occasione delle manifestazioni sportive. I governi di centro, centro-destra e centro-sinistra, che si sono succeduti negli ultimi trent'anni hanno tutti indistintamente contribuito a cesellare, con interventi continui, questa particolare misura *ante delictum*, senza mai arretrare, ma semmai prevedendone una progressiva espansione, sia per quanto riguarda i potenziali destinatari, sia in merito a modalità e durata.

Per comprendere meglio quanto è accaduto, ci si può far aiutare anche dal più immediato linguaggio pittorico, che icasticamente restituisce l'intreccio delle questioni coinvolte. La scelta cade, in particolare sulla litografia di Edvard Munch dal titolo: Ritratto di Friederich Nietzsche[2]. Questa chiave di lettura può fornire quantomeno due indicazioni utili. Per iniziare la figura del filosofo tedesco è inserita in un ambiente vivacemente policromo, capace di esprimere efficacemente la varietà del 'colore politico' che ha contribuito a delineare questa misura di prevenzione. Nell'ampio arco temporale di vigenza di questo originale istituto, si possono cogliere le pennellate bianche (il VI governo Andreotti); azzurre (il terzo e quarto governo Berlusconi); rosso pallido (i governi Prodi e Renzi); giallo-verdi (governo Conte 1, viceministri Salvini e Di Maio); giallo-rosso (Conte 2), concorrendo complessivamente a configurare sempre più nel dettaglio uno strumento che ha una costitutiva, difficilmente disconoscibile, versatilità. L'espressione corruciata del filosofo, che dissimula la condizione di profonda inquietudine, sentimento che il famoso pittore norvegese riesce magistralmente a trasmettere, con il tratteggio dei lineamenti del volto, fornisce la seconda rilevante informazione.

Uno stato d'animo in parte condiviso anche da chi si predispone ad analizzare l'ennesima iniziativa legislativa, riguardante la disciplina della prevenzione nei confronti di persone considerate pericolose, in

occasione di manifestazioni sportive, o più generalmente per la sicurezza nelle città. In un ritorno, se non proprio ciclico, quantomeno riflesso di sequenze estremamente simili tra loro, si ripresenta l'emergenza perenne, che ha fatto perdere di vista la prospettiva del sistema integrato di prevenzione e controllo multiagenziale del disagio sociale e, conseguentemente, della sussidiarietà dell'intervento penale<sup>[3]</sup>. La spirale di risposte calibrate su una pericolosità, che può essere anche solo presunta e che prelude ad un passaggio semiautomatico verso una repressione degradata a soddisfare un effetto puramente sanzionatorio, è ormai divenuta una realtà stabile.

È così che prende forma l'ambivalente propensione, da un lato, ad esprimere un'opposizione ferma nei confronti di strategie di tipo preventivo, in particolare se riguardano la persona, sulla base delle innumerevoli remore costituzionali e delle insistenti osservazioni critiche, provenienti dalla maggior parte della dottrina; dall'altro, in posizione diametralmente opposta, la tendenza ad avvalorarne l'uso, trattandosi di un armamentario duttile e anche solo per questo particolarmente efficiente nel contrastare forme di una devianza non rigidamente catalogabile, ma che si caratterizza essenzialmente per essere minacciosa e violenta. Per capire quale direzione intraprendere, forse conviene muovere un passo alla volta.

Un punto di partenza, non solo utile metodologicamente, guarda alla stratificazione normativa, che questa materia ha accumulato nel tempo. Si tratta di una disciplina che ormai ha acquisito una piena autonomia, perfino sotto il profilo didattico, come dimostra l'attivazione di specifici insegnamenti, inseriti nell'ambito dei corsi di laurea in giurisprudenza. L'Ateneo bolognese si segnala per la particolare tempestività.

L'archetipo originario si rinviene nel primo impianto generale sulle misure di prevenzione personali, varato con la legge n.1423 del 1956, ma volendo si potrebbe risalire alla legge Pica del 1863, che le aveva introdotte per contrastare il banditismo post-unitario, passando attraverso il Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, nel quale fanno capolino misure usate come strumento di controllo del dissenso politico, da parte del fascismo<sup>[4]</sup>. A voler essere puntigliosi, si sta parlando di quasi centosessant'anni di vigenza di quello che ormai è un vero e proprio sottosistema normativo, che si porta dietro interi filoni di letteratura scientifica e un'ingente quantità di pronunciamenti giurisprudenziali<sup>[5]</sup>. Se ci si limita a prendere come punto di riferimento iniziale la norma del 1956, gli anni di attività legislativa in questo contesto sono ormai più di sessanta.

Possiamo onestamente definirli: «“ferri vecchi”, perché evoluzione di strumenti che affondano le proprie radici storiche in un remoto passato ed in sistemi culturali, politici ed economici molto difformi da quelli attuali, frutto della cultura del sospetto»<sup>[6]</sup>....? Nessun dubbio sulla natura retorica del quesito. Un approccio di tipo 'riduzionista', motivato sulla base dell'obsolescenza normativa, non è compatibile con il dato di realtà, che vede l'impianto della prevenzione personale possedere effettivamente radici risalenti ad un tempo molto lontano, ma aver dato prova di saper assimilare numerose riforme, adeguamenti, ampliamenti, in un

incessante processo di implementazione, comprovato anche dall'ultimo intervento legislativo, che qui si annota. Al contrario, fatte salve alcune correzioni di rotta, introdotte sia dal formante legislativo, che da quello della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, la trama delle misure di prevenzione, in particolare quelle a contenuto personale, gode di una condizione di pieno vigore.

È quindi difficilmente condivisibile la linea di chi prefigura un intervento demolitivo dell'intero complesso preventivo, sia reale che personale. Luigi Stortoni in un recente scritto pubblicato nel volume in onore del giudice della Corte Edu, Paulo Pinto de Albuquerque<sup>[7]</sup>, ricorda a proposito della sentenza De Tommaso, la posizione accentuatamente critica che assunse quasi all'unisono una parte significativa della dottrina italiana in occasione del famoso convegno di Alghero. Siamo agli inizi degli anni settanta e Massimo Pavarini con straordinaria lucidità elencava alcuni punti essenziali attraverso i quali era possibile individuare la funzione reale delle misure di prevenzione, mettendone a nudo le caratteristiche più autentiche. Al primo posto collocava la finalità ideologica della prevenzione, che in termini politici si legittima molto più efficacemente della risposta puramente repressiva. A seguire la loro valorizzazione come risorsa per gli organi di polizia, nella misura in cui garantisce un livello costante di contatti con il cosiddetto "sottobosco criminale"; ancora, la possibilità di colpire selettivamente alcuni soggetti, dando avvio consapevolmente nei loro confronti alla supposta "spirale dell'emergenza"; infine, l'effetto di censura nei confronti delle manifestazioni di dissenso politico e più genericamente dei modi di vivere, che risultano biasimevoli secondo i criteri dell'etica dominante<sup>[8]</sup>. Si tratta di una griglia che identifica perfettamente le misure di prevenzione personali, anche nella loro attuale dimensione. È trascorso circa mezzo secolo da quel periodo fecondo di analisi e riflessioni; il punto è se si debba rimanere nello stesso solco teorico-scientifico, caratterizzato da un motivato scetticismo sulla validità del sistema preventivo; o se – di fronte alle numerose concrezioni normative, giurisprudenziali e dottrinali, che in tutti questi anni si sono sedimentate – non sia giunto il tempo del disincanto, senza che ciò significhi abbandonarsi alla rassegnazione, ma piuttosto mettersi tenacemente alla guida di un reale processo di riforma, anche in questo settore<sup>[9]</sup>.

Tra le strategie per attribuire una piena cittadinanza alle misure di prevenzione rientra certamente il tentativo di irrobustire ed articolare meglio l'apparato di garanzie, che fa loro da contorno sia sotto il profilo sostanziale, che processuale. L'impegno a predisporre validi meccanismi, anche nella periferia del sistema di controllo preventivo-repressivo, è stato discontinuo e per lo più abborracciato. Pensare all'apprestamento di un *habeas corpus*, anche riguardo alcune misure fortemente incapacitanti e per molti aspetti gravate da un'afflittività del tutto analoga alla pena<sup>[10]</sup>, non può essere letto come una provocazione iperbolica. Forse è bene rammentare che ci troviamo di fronte a provvedimenti che limitano molto significativamente la libertà personale, ma che sono emessi nei confronti di chi è semplicemente sospettato di aver commesso un reato e per ciò solo viene considerato persona pericolosa socialmente.

Tra l'estremo di negare o ridurre sensibilmente la cittadinanza alle misure di prevenzione e l'opposto, di una loro piena legittimazione *rebus sic stantibus*, si annovera un più moderata soluzione intermedia, che suggerisce di alimentare la vitalità di queste misure, ma condizionatamente. *In primis*, stagliando con una maggiore definizione le classi di pericolosità e arrivando ad eliminare quelle generiche (come ha già fatto la Corte costituzionale con le sentenze n.24 e n.25 del 2019)[11]; in secondo luogo, istituendo ferme preclusioni *al bis in idem*, affinché al procedimento preventivo non si sommi anche quello penale; infine, introducendo una congrua limitazione temporale all'azione per le misure reali[12].

In un'ottica più radicale, ma che si misura su quanto già esistente, si profila perfino una quarta strada, ovvero quella percorsa da coloro che non ritengono di potersi accontentare di piccoli ritocchi, calibrati su specifici profili, sostenendo piuttosto una trasformazione più strutturale. La proposta, che raccoglie un testimone autorevole, va nella direzione di collocare le misure di prevenzione nell'ambito delle misure di sicurezza, allo scopo di inserirle in modo definitivo nel contesto penalistico[13]. Dopo la riforma del codice antimafia del 2011, è difficile negare che le misure di prevenzione abbiano assunto una natura penale, visto che condividono con le misure di sicurezza le stesse funzioni, in ragione della loro «inerenza intima alle ragioni preventive speciali (neutralizzazione, terapia) della privazione di diritti dipendenti da reati passati o futuri»[14]. Anche le misure di sicurezza non hanno finalità punitiva, ma sono penali a tutti gli effetti.

Uno sguardo obiettivo sul ruolo e sulle recenti coordinate assunte dalle misure di prevenzione fa emergere chiaramente una loro trasfigurazione identitaria sostanziale «da cui discende il loro spostamento in una sorta di inedita categoria di misure *post delictum* a “prova contratta” o, se si preferisce, a “mera base indiziaria”»[15]. Il reato diventa punto di riferimento passato. Le misure di prevenzione «lo presuppongono, cioè, assumendo nella sostanza la finalità intrinsecamente incostituzionale, ma pur sempre sanzionatorio-afflittiva, di colpirlo altrimenti nell'impossibilità di provarne l'esistenza nell'ordinario processo di cognizione.»[16]

È stato superato il punto di non ritorno, quindi ciò su cui si renderà necessario riflettere non è se, ma come sia più opportuno disciplinare una tutela che si vuole formalmente anticipata in rapporto ad interessi[17] – tra i quali la sicurezza pubblica – che pur non disponendo di una precisa caratterizzazione in termini di bene giuridico, hanno comunque catalizzato una grande attenzione da parte di chi governa la paura, sia essa realmente motivata o solo artificialmente indotta[18].

## 2. Provando ad afferrare la “sostanza unitaria” della sicurezza, uno sguardo a quella urbana[19]

A partite dagli anni duemila viene affidato al Sindaco il potere di comprimere gli spazi di libertà, nei confronti di categorie di persone definite in modo ancora meno univoco e quindi perfino maggiormente discrezionale

rispetto ai criteri già molto discutibili previsti per le tradizionali misure di prevenzione. Si assegna al primo cittadino il potere di adottare ordinanze che prevengono ed eliminano i gravi pericoli, che possono minacciare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Viene in questo modo spostato l'asse dell'intervento dal campo penale a quello amministrativo, ritenuto più agile, veloce ed efficace nell'introdurre divieti e sanzionare comportamenti, proprio perché privo di quelle garanzie procedurali, che rappresentano l'architrave democratica e costituzionale del sistema penale[20].

Con il Testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000), all'art.50 si assegna al Sindaco, quale autorità locale, il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale; all'art.54, in qualità di ufficiale del Governo, si riconosce il potere di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini. Qualche anno più tardi la legge n.125/2008 (di conversione del decreto legge n.92 del 2008) inserisce, tra i presupposti per l'emanazione di questa particolare tipologia di atti, il binomio "sicurezza urbana", rimandando ad un decreto ministeriale la definizione di contenuto. Corregge inoltre in "pubblica" l'incolumità, che era "dei cittadini". La nuova locuzione ha un carattere accentuatamente polisenso, perché deve esprimere risposte capaci di disincentivare i comportamenti devianti attraverso la convergenza di funzioni e competenze ispirate a criteri sia di prevenzione, che di repressione. Il decreto ministeriale dell'agosto 2008 pone l'enfasi sulla necessità di attuare miglioramenti delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, della convivenza civile e della coesione sociale[21]. In quest'ottica, si collocano certamente i presidi delle strade, realizzati dalle forze dell'ordine, ma assurgono ad elementi funzionali al raggiungimento dei suddetti obiettivi anche gli studi sulla conformazione dei quartieri, degli edifici, sulle caratteristiche della rete viaria, sull'illuminazione, sulle dotazioni di telecamere e così via.

Affidato ai Sindaci il compito di prevenire i reati, si assiste ad un proliferare di atti, che in alcuni casi duplicano provvedimenti già esistenti, in altri introducono divieti non imposti dalla legge, ma pertinenti a comportamenti considerati «rischiosi».

Nel 2011 la Consulta dichiara l'incostituzionalità del quarto comma dell'art. 54, per violazione del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'attività dell'amministrazione, quando investe direttamente lo spazio di libertà dei consociati, deve essere determinata dalla legge nei mezzi e nei contenuti, oltre che nei fini[22]. La Corte osserva che le specificazioni contenute nel decreto ministeriale, a prescindere dalla loro idoneità, erano comunque il frutto di esercizio della discrezionalità «interna» alla pubblica amministrazione, e non un limite all'esercizio di tale discrezionalità nei rapporti coi cittadini.

Qualche anno più tardi, il 18 aprile 2017, con voto di fiducia, viene approvato il cosiddetto decreto Minniti, convertito nella legge n. 48. Tra le novità, viene modificato l'art.50 del Tuel, che introduce poteri più ampi in

capo al Sindaco, sempre nella veste di rappresentante della comunità locale, consentendogli di emettere provvedimenti «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a 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.» La riformulata disposizione prevede un ristretto limite temporale di efficacia dell'ordinanza sindacale "ordinaria" (non superiore a 60 giorni); una finalità circoscritta (tutela della tranquillità e del riposo dei residenti di aree determinate, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi) e un contenuto delimitato ("limitazione in materia di orari di vendita, ecc. di bevande alcoliche"). Tutti fattori che globalmente intesi sembrano garantire il rispetto del principio di legalità amministrativa[23].

Superando il difetto nel quale era incorso il legislatore del 2008, si fornisce inoltre all'art. 4 una definizione legislativa di "sicurezza urbana", qualificandola come: «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 delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura 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»[24].

Si ritiene che tale operazione abbia dato luogo ad un riconoscimento meramente dichiarativo della nozione, senza che siano apprezzabili effetti costitutivi. Il bene giuridico "sicurezza" con la nuova normativa non perde, almeno nella sua definizione, la natura "onnivora" che lo caratterizza da sempre, così ampia «da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati» e corredata «di venature estetiche (il "decoro delle città") e soggettivo-emozionali (la "vivibilità")»[25]. Il potenziamento della sicurezza, in un'ottica eminentemente operativa, esercitata attraverso l'attività di vigilanza preventiva contro la commissione di reati, poggia sulla predisposizione, anche mediante l'ausilio della tecnologia, di una serie di restrizioni e divieti, volti a delimitare gli spazi, per creare sacche di inaccessibilità da parte delle persone considerate più "a rischio"[26]. Tuttavia, questa strategia continua ad eludere il problema di fondo la cui soluzione, lodevolmente rispetto al passato, è stata spostata, quantomeno parzialmente, fuori dall'area della sola giustizia penale. Ciò che rimane ancora in gran parte inascoltata è la domanda di sicurezza sociale, che finisce per rimanere soffocata da politiche incapaci di proiettarsi sul medio-lungo periodo e che fanno della prevenzione e repressione della criminalità l'unica arma perennemente puntata[27].

Anziché reagire alla crisi delle politiche di welfare, ampliando gli spazi di agibilità dei diritti, cioè dilatando la cultura e le occasioni di assunzione dei rischi, così producendo maggiore "sicurezza dei diritti per tutti", si è preferito imboccare la strada di una metamorfosi verso il securitarismo, appiattendolo la sicurezza, anche

quella urbana, sull'unica nota dell'ordine pubblico[28]. All'inizio del XXI secolo la sicurezza non è più ancorata a un progetto di cittadinanza inclusiva, da garantire a tutti, ma si frastaglia creando numerose zone d'eccezione. Si afferma un'idea di sicurezza che è sempre meno bene pubblico e sempre più diritto individuale da rivendicare in competizione con i diritti degli altri, o a volte con propri diritti a cui si pensa di poter rinunciare[29].

Oggi è ancora necessario ribadire la necessità di uscire dall'ambito penale per realizzare autentiche politiche della sicurezza, ma per farlo bisogna riflettere sulla qualità della nostra democrazia e sulle condizioni che riusciamo a costruire per contenere culturalmente e politicamente tanto le forti spinte del populismo penale, quanto le tentazioni tecnocratiche[30].

### *3. Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*

#### *3.1 L'ordine di allontanamento*

Passiamo alla disamina più in dettaglio dell'ultimo ritrovato legislativo in materia di misure di prevenzione personale. Come anticipato poc'anzi, si tratta di una variante dell'archetipo originario, ideato nel 1989, ma configurato per la prima volta nelle sembianze di misura a tutela della sicurezza urbana con il decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 – ribattezzato dal media decreto Minniti-Orlando, dai nomi degli allora Ministri dell'Interno e della Giustizia – convertito, con modificazioni, in l. 18 aprile 2017, n. 48.

Prima nel 2018, poi nel 2019, vengono inseriti alcuni ritocchi con i decreti sicurezza ed immigrazione, a firma Salvini; successivamente si aggiungono le modifiche dell'ultimo decreto, in ordine di tempo, il n. 130/2020, convertito dalla legge il 18 dicembre 2020, n. 173[31], ancora vocato al tema dell'immigrazione, ma con affondi sul terreno della sicurezza.

L'art. 9, rubricato «*Misure a tutela del decoro di particolari luoghi*», prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 100 a 300 euro, nei confronti di chi attui condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione di infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e loro relative pertinenze. Contestualmente alla rilevazione della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui al successivo articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Il provvedimento è disposto anche nei confronti di chi venga trovato nelle suddette aree in stato di alterazione alcolica, compiendo atti contrari alla pubblica decenza[32], esercitando il commercio senza la prescritta autorizzazione, svolgendo attività di parcheggiatore abusivo o di bagarino. Alle sanzioni amministrative previste per queste fattispecie si aggiunge la misura dell'allontanamento. Il terzo comma, sempre del medesimo articolo 9, prevede che i regolamenti di polizia urbana possano individuare ulteriori aree, rispetto a quelle indicate al primo comma, alle quali estendere la

misura di prevenzione. Si tratta dei presidi sanitari[33], scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico.

La misura atipica condivide un'identità solo lessicale con l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare, di cui all'art.2, comma 1 lett.d), del d.l. 14 agosto 2013, n.93, che si qualifica più propriamente come misura precautelare[34]; lessicale e sostanziale con l'ordine di allontanamento emesso dal Questore nei confronti dello straniero irregolare, di cui all'art.14, co. 5 bis, T.U.I.[35], poiché qui si spicca la natura effettivamente preventiva. L'ordine del Questore, di cui ci stiamo occupando, si connota per avere profili molto sfumati, poggiando sul presupposto quantomai generico di *"condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione"* di determinati luoghi. Non viene descritta alcuna specifica ipotesi criminosa, ma viene insinuato il sospetto che possano essere compiuti atti pericolosi per la sicurezza cittadina. L'eco alla stigmatizzazione degli oziosi e vagabondi è difficilmente controvertibile, al punto da riproporre un ritorno nietzschiano del molto simile, se non proprio uguale[36]. Inoltre, se come già detto il bene giuridico 'sicurezza urbana' sembra collocabile, secondo le categorie di Bauman, in una dimensione liquida, il costruito linguistico, adottato dal legislatore a proposito del bene giuridico 'decoro urbano', si rarefà in uno stato addirittura gassoso...

L'art.10, rubricato *«Divieto di accesso»* precisa che il provvedimento di allontanamento, emesso dall'organo accertatore e corredato da una debita motivazione, ha la durata di quarantotto ore. Nel caso di violazione a tale misura, si applica una sanzione amministrativa doppia rispetto a quanto previsto al comma 1 (ovvero da 200 a 600 euro). L'esiguità della misura fa supporre che l'obiettivo più immediato, che si vuole raggiungere, sia quello di rafforzare l'efficacia delle sanzioni amministrative, che accompagnano la maggior parte degli illeciti contestabili. La natura accessoria, rispetto all'illecito amministrativo, è confermata anche dall'espressione posta all'inizio del primo comma dell'art. 9, laddove si dice *«salvo quanto previsto dalla vigente normativa»*, dalla quale inoltre consegue che l'ordine di allontanamento non può essere emanato senza il preventivo accertamento e la contestazione della violazione dei prescritti divieti di stationamento e di occupazione degli spazi[37]. Tuttavia, solleva qualche perplessità l'applicazione sostanzialmente automatica dell'ordine di allontanamento, unitamente alla sanzione amministrativa, in mancanza di una valutazione sulla concreta pericolosità sociale del soggetto. Il dubbio sulla configurazione di una rediviva "presunzione astratta" di pericolosità, del tutto incompatibile con i principi costituzionali e con le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, è particolarmente fondato[38].

### 3.2 Il divieto di accesso

Le conseguenze che si producono nel caso di reiterata violazione delle condotte poc'anzi descritte è possibile che siano però il vero scopo avuto di mira dal legislatore. Va premesso che i destinatari, per impedimenti anche di natura oggettiva, difficilmente potranno conformarsi alla prescrizione, diventando giocoforza dei recidivi. Nella migliore delle ipotesi si otterrà il loro allontanamento da quel luogo specifico, ma si assisterà inevitabilmente al loro ripresentarsi in altro analogo. Ecco allora, che per esempio a seguito di un ostinato bivaccamento davanti alla stazione centrale da parte di un homeless, scatterà l'emissione di una misura preventiva personale decisamente più severa. L'innalzamento del livello di gravità è riconoscibile anche nel passaggio delle competenze. Mentre l'ordine di allontanamento è emesso dal Sindaco, attraverso gli agenti e funzionari della polizia municipale, il divieto di accesso viene disposto dal Questore, il quale se ravvisa che vi sia pericolo per la sicurezza – priva di ulteriori aggettivazioni – può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'art. 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto<sup>[39]</sup>.

L'ultimo gradino, sotto il profilo della gravità nella risposta, è occupato dall'evenienza in cui il trasgressore violi anche questa ulteriore misura, facendo così entrare in gioco la responsabilità penale, dalla quale consegue la possibilità di applicare la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno. D'altro canto, non può sfuggire come questa montagna finirà per partorire un misero topolino, dal punto di vista della concreta effettività della pena. Nella maggior parte dei casi, infatti, si addiverrà all'emissione di un decreto penale di condanna, a seguito di conversione della pena detentiva in pena sostitutiva pecuniaria. A sua volta, dato il noto tasso infinitesimale di esecuzioni delle sanzioni pecuniarie penali, dovrà considerarsi concretamente non eseguibile<sup>[40]</sup>.

Se i fatti che hanno generato l'ordine di allontanamento sono stati commessi da persona condannata, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, la durata del divieto deve essere compresa tra il minimo di uno e il massimo di due anni.

In sintesi, il passaggio è duplice: prima viene emesso un provvedimento con il quale si intima al soggetto pericoloso l'allontanamento da alcune aree cittadine; poi, se l'autore recidiva nell'impedire l'accessibilità e la fruizione delle suddette zone, viene emesso il divieto di accesso. La comunicazione massmediatica ha semplificato l'articolazione appena descritta con l'acronimo: daspo urbano. Per verità la normativa del 2017 richiama proprio le disposizioni della legge 401/1989, che per la prima volta nell'art.6 vedevano introdotta la misura di prevenzione del divieto di accesso alle manifestazioni sportive (Daspo).

### 3.3 Il divieto di accesso a locali pubblici

Con un piccolo salto si può chiudere la rassegna delle misure di prevenzione di più recente conio, accennando innanzitutto a quanto viene enunciato nell'art. 13, del d.l. 20/02/2017, n.14, intitolato: «*Ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi*»; per concludere con l'art.13 bis, introdotto dal d.l. 4/10/2018 n.113, rubricato: «*Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento*».

La rassegna di queste due disposizioni avviene all'esito delle modifiche apportate dai decreti Salvini e da ultimo dal decreto n.130/2020. Per quanto riguarda l'art.13, i destinatari sono persone che hanno ricevuto una denuncia o una condanna anche se non ancora passata in giudicato, nel corso degli ultimi tre anni, per il reato di vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 73 del T.U. stupefacenti. Se tali fatti sono stati commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, il Questore può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o esercizi, oppure può vietare lo stazionamento nelle immediate vicinanze. Il provvedimento non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque. Il divieto è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto.

Solo nei confronti di chi sia già stato condannato con sentenza definitiva negli ultimi tre anni possono essere applicate dal Questore ulteriori misure, per la durata massima di due anni. Si tratta: a) dell'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; dell'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; b) del divieto di allontanarsi dal comune di residenza; infine, c) dell'obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici. Questa formula sicuramente aggravata e più restrittiva della libertà personale esige la convalida da parte dell'organo giurisdizionale.

Nel caso in cui il prevenuto violi il divieto e le prescrizioni in esso contenute, scatta la reclusione da sei mesi a due anni e una multa da 8.000 a 20.000 euro.

Il successivo art.13 bis descrive i destinatari come persone condannate, anche con sentenza non definitiva, o solamente denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, oppure aggravati dalla finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso. Se da queste condotte può derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente

individuati, in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i già menzionati reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati.

Per prevenire i disordini negli esercizi pubblici il Questore ha la facoltà di prescrivere alle persone sopra descritte, siano esse condannate o semplicemente denunciate, di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato. Si nota una certa discrepanza tra l'abbinamento dell'obbligo di firma con il divieto di accesso, nel caso di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento, che opera anche nei confronti di chi sia stato soltanto denunciato; e il caso di chi spacci sostanze stupefacenti, per il quale scatta l'obbligo di firma solo se è stato condannato, addirittura con sentenza definitiva. L'esigenza di prevenire ulteriori comportamenti socialmente pericolosi si avverte con molta maggiore nitidezza in rapporto alla seconda tipologia di autori, piuttosto che alla prima.

Si sovrappone invece perfettamente alla precedente disposizione la previsione delle conseguenze nel caso in cui siano violati i divieti e le prescrizioni. Si applica, infatti, la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da 8.000 a 20.000 euro.

Altro aspetto comune ad entrambe le discipline, di cui agli articoli 13 e 13 bis, è l'inciso rivolto alla sicurezza, rimasta orfana di qualsivoglia aggettivazione, non comparando alcun riferimento né all'ordine pubblico, né al contesto urbano. Al Questore l'arduo compito di discernere se la mancanza sia solo un involontario refuso del legislatore, che ritiene sufficientemente inequivoca la contestualizzazione in un ambito normativo, che nel preambolo fa riferimento alla "sicurezza nelle città" e che all'art.4 si occupa proprio di definire cosa si debba intendere per sicurezza urbana. Oppure se – viste le gravi e specifiche tipologie criminose richiamate dagli artt. 13 e 13 bis, quali presupposti per l'applicazione della misura – sia necessaria la verifica di una pericolosità su scala più ampia e più rigorosa, di quella riferibile alla più angusta angolazione del decoro urbano[41]. L'esigua casistica, fino ad ora rinvenibile nell'uso di questi strumenti, non deve esonerare dall'esprimere valutazioni critiche che possano suscitare modifiche correttive più o meno penetranti. La storia ormai pluridecennale del Daspo, ideato per il contesto delle manifestazioni sportive, deve rappresentare un monito emblematico: partito come esperimento circoscritto, si è ormai stabilmente radicato e diffuso, ben oltre l'angusto recinto iniziale[42].

#### *4. Nietzsche e la prevenzione dell'antisocialità*

In conclusione, non può restare inevasa la richiesta – poco rileva se del tutto o in parte artificialmente indotta – di un recupero del controllo sul territorio e del ristabilimento di una legalità diffusa[43], ma è essenziale campire quali siano le strategie più efficaci e autenticamente meno costose per giungere a questo

risultato. Non è percorribile la strada di un eterno ritorno dell'uguale, attraverso il riadattamento di vecchi utensili, forgiati addirittura in epoca fascista (a titolo puramente esemplificativo: il confino, il foglio di via, ecc.), che dopo un superficiale restyling ricevono un'etichetta posticcia. Proprio il Nietzsche del ritratto offre nuove configurazioni della comunità e della complessa relazione tra essa e l'individuo e tra gli individui medesimi, muovendosi tra un cosmopolitismo europeo, oltrenazionale, finanche oltreuropeo[44]. Dalle pagine nietzschiane affiora una proposta di rinnovamento etico politico, che dovremmo essere capaci di cogliere, a maggior ragione nella congiuntura storica che stiamo vivendo, flagellata da una pandemia, che ha acuito la disuguaglianza tra ricchi e poveri, consentendo ad una élite di miliardari di accumulare ancora maggior ricchezza a scapito di una popolazione in crescita esponenziale, ridotta in stato di povertà[45].

Il superamento del sistema di produzione fordista, per un verso, e la crisi del sistema di *welfare state*, per l'altro, rappresentano il tramonto di un intero ciclo politico-economico, che deve preludere ad una fase nuova, nella quale sia possibile ridisegnare un modello di società civile e quindi anche di penalità. «L'informatizzazione del processo produttivo, la delocalizzazione, il decentramento, tutto ciò che viene indicato con il concetto di esternalizzazione della manodopera ha ormai trasformato i grandi poli industriali, con i relativi quartieri operai, in un deserto, modificando significativamente gli scenari urbani contemporanei.» [46]

Alessandro De Giorgi definisce all'inizio del nuovo millennio come «eccedenza negativa post-fordista» l'universo fatto di disoccupazione, sottoccupazione e precariato, che le recenti dinamiche produttive hanno determinato[47]. Scompare l'*impiego*, nel senso che le garanzie di reddito e sicurezza sociale sono adesso negate a diversi settori di manodopera che, pur impegnati in attività produttive di vario tipo (anche se precarie o atipiche) si vedono erodere il diritto alla cittadinanza sociale. Tutto questo costringe a pensare ad un modello di regolazione postfordista della penalità. Abbiamo già visto attuare strategie penali che si caratterizzano come dispositivi di gestione del rischio e di repressione preventiva di quei soggetti considerati "eccedenti", attraverso una loro collocazione fuori da qualsiasi finalità rieducativa, in uno "stoccaggio" ai margini della società.

La progressiva contrazione del sistema di assistenza per le persone in stato di bisogno, che le democrazie occidentali avevano faticosamente conquistato, si vede ulteriormente ridimensionata a causa di drastici tagli sul budget e quindi sulla capacità di intervento, così: «alla guerra contro la povertà si è sostituita una guerra contro i poveri, che sono diventati il capro espiatorio di tutti i mali maggiori del paese»[48]. Il ritirarsi dall'intervento nel sociale da parte delle agenzie statali produce il riespandersi dell'intervento penal-poliziesco, come surrogato delle politiche sociali.

Nel 2017 si è presentata l'occasione per un'inversione di rotta, ma il legislatore non ha saputo essere conseguente rispetto alle premesse, enunciate proprio nella definizione di sicurezza urbana, di cui all'art.4

del d.l. n.14, lasciando un progetto di welfare particolarmente ambizioso privo delle necessarie ed adeguate risorse operative. Accanto ad una vacua enunciazione di principio è stata invece allestita una serie di strumenti di controllo (ordinanze amministrative, divieti di accesso e ordini di allontanamento) che non hanno nulla a che fare con la "coesione sociale", ma che al contrario sono in grado di aumentare i fattori di marginalità e di esclusione sociale<sup>[49]</sup>.

È giunto il momento di pensare ad una nuova gestione di quell'insieme complesso di elementi "costituito dagli uomini e dalle cose"<sup>[50]</sup>. È tramontata l'epoca nella quale primeggiava il puro interesse del principe, ma anche quella del bene di tutti, a cui i pensatori liberali finalizzano l'autorità istituita dal contratto sociale. È il tempo di una nuova ragione politica, che stabilisca un diverso ordine. Con le parole di Foucault: "non si tratta di imporre agli uomini una legge, ma di disporre le cose".

[1] L. 18 dicembre 2020, n. 173 (in G.U. 19/12/2020, n.314).

[2] Litografia rinvenuta a Weimar nel 1994 da alcuni ricercatori, che si stavano dedicando al riordino dell'archivio Nietzsche, fondato nel 1894 a Naumburg.

[3] Sergio Moccia lo scriveva già nel 1995, in *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, Il ed., 1997, 22 e ss. Più recentemente: «Vanno dunque tagliate le radici culturali, istituzionali e sociali con un'opera di effettiva prevenzione di tipo politico ed economico in senso ampio, che sia espressione di un ampio disegno strategico di interventi multiagenziali a più livelli»: Id., *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it), 11 gennaio 2021.

[4] A.Manna, *Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it) 17 ottobre 2018, n. 3, 2 e ss.

[5] Per un recente e completo inquadramento anche storico: E.Squillaci, *La prevenzione illusoria. Uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale "reale"*, Napoli 2020.

[6] In modo inequivocabilmente retorico si domanda: G.Fiandaca, *Il sistema di prevenzione tra esigenze di politica criminale e principi fondamentali. Schema di relazione introduttiva*, in *Parola alla difesa*, 2017, n. 1, 8.

[7] L.Stortoni, *Un nodo irrisolto: la legittimità delle misure di prevenzione*, in Aa.Vv., *I diritti umani in una prospettiva europea. Opinioni concorrenti e dissenzianti (2016 - 2020)*, a cura di A.Saccucci, 1159.

[8] M.Pavarini, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in Aa.Vv., *Le misure di prevenzione. Atti del Convegno*, Varese 1975, 315.

[9] D.Petrini, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, DPP 11/2019, 1531. Magari

ricomprendendo nell'infaticabile lavoro di adeguamento anche le misure di prevenzione personali e non solo quelle patrimoniali. Per un aggiornamento sulle ultime novità legislative: K.Tassone, *La costante riforma del codice antimafia: un cantiere aperto. Principi e obiettivi che hanno animato la riforma: gli interventi più significativi, i margini di miglioramento*, 22 gennaio 2019, [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org).

[10] M.Donini, *Septies in idem. dalla «materia penale» alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, CP 7/2018, 2284: «1) pene principali, 2) pene accessorie, 3) misure di sicurezza, 4) sanzioni amministrative e disciplinari, decadenze, sospensioni, incapacità, indegnità, etc. 5) risarcimenti civili anche punitivi, responsabilità contabile e 6) misure interdittive e cautelari, più 7) misure di prevenzione. Sono almeno sette binari paralleli o successivi riguardanti lo stesso fatto, tutti potenzialmente applicabili anche se non a tutti i reati.»

[11] È illegittimo sottoporre alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e alla misura di prevenzione della confisca dei beni le persone che “debbono ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dedite a traffici delittuosi”. Condividendo la valutazione di eccessiva genericità dei potenziali destinatari delle disposizioni ora censurate, già espressa nel 2017 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella pronuncia De Tommaso contro Italia, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'espressione “traffici delittuosi” perché contraria al principio di legalità, che esige che ogni misura restrittiva della libertà personale o della proprietà dell'individuo si fondi su di una legge che ne determini con precisione i presupposti di applicazione. Con successiva sentenza, depositata però lo stesso giorno, la Corte ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 75, commi 1 e 2, d.lgs. 159/2011 nella parte in cui sanziona penalmente la violazione delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» imposte con la misura personale della sorveglianza speciale, sempre per difetto di legalità: S.Finocchiaro, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte Edu*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) 4 marzo 2019; F.Mazzacuva, *L'uno-due dalla Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di ricollocamento sui binari costituzionali?*, RIDPP 2/2019, 987.

[12] A.De Lia, *La sconfinata giovinezza delle misure di prevenzione*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it) 6 marzo 2017, n.1, 35 ss.

[13] A.Manna, *La natura giuridica delle misure di prevenzione: tra diritto amministrativo e diritto penale*, RIDPP 2/2020, 1079; Id., *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa 2019, 211 ss.

[14] M.Donini, *Septies in idem*, cit. 2295.

[15] V.Maiello, *Gli adeguamenti della prevenzione ante delictum nelle sentenze costituzionali nn. 24 e 25*, DPP 1/2020, 107 ss.

[16] L.Della Ragione, *Le misure di prevenzione nello specchio del volto costituzionale del sistema penale*,

DisCrimen 20 aprile 2020, 28. Riguardo alla logica della prevenzione, parla di: «una sorta di ‘canone inverso’ rispetto ai principi di colpevolezza e di rieducazione di cui all’art. 27 Cost»: F.Consulich, *La sanzione senza precepto. verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, DisCrimen 1/10/2019, 24.

[17] Soprattutto là dove la fisionomia di una prevenzione “sostenibile” non possa che essere ricostruita sul filo sottile dell'equilibrio tra i principi di legalità (preventiva) e proporzione: F.Mazzacuva, *La prevenzione sostenibile*, CP 3/2018, 1031.

[18] Nel 2011 per un fatto di guerriglia urbana avvenuto a Roma, è stata ipotizzata l'introduzione di una legge Reale-bis. Un *ordre dans la rue* che si voleva far passare attraverso innovazioni di carattere processuale, amministrativo, e misure preventive. Viene ricordata l'iniziativa dell'allora Ministro dell'interno on. Roberto Maroni – nell'intervento alla Camera dei deputati in data 25 ottobre 2011 – che tra le numerose ed articolate proposte, inserisce l'estensione del Daspo alle manifestazioni pubbliche. La critica è radicale: l'esito di una normalizzazione di massa, prodotta attraverso l'introduzione di strumenti di *law and order*, finirebbe per pregiudicare diritti effettivi e non iniziative antiggiuridiche (M.Donini, *Il "terrorismo urbano" e i fantasmi della legge reale*, DPP 12/2011, 1433). Da allora ad oggi anche questo tassello è stato riempito.

[19] Così: G.Insolera, *Sicurezza e ordine pubblico*, in Aa.Vv., *Sicurezza e diritto penale*, Bologna 2011, 199. L'A. mette sull'avviso: «il passaggio dalla topica dell'ordine pubblico a quella della sicurezza urbana ha una valenza privatistica, fortemente antistatualistica ed evoca scenari di rifeudalizzazione dei rapporti sociali» (203).

[20] A.Cerretti – R.Cornelli, *Il diritto a non avere paura. sicurezza, populismo penale e questione democratica*, DPP 11/2019, 1484; A.Martini, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, RIDPP 2/2017, 541.

[21] Decreto 5 agosto 2008 del Ministero dell'Interno, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 9 agosto 2008, n. 186.

[22] G.Leo, *La Consulta dichiara illegittima la norma che consentiva ordinanze dei sindaci, anche non contingibili e urgenti, in materia di sicurezza urbana*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 8 aprile 2011; L.Vandelli, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, RACI, luglio-ott. 2008, 148.

[23] C.Ruga Riva, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi? Prima lettura del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14*, RTDPC 3/2017, 272.

[24] Pur apprezzando l'impegno di mettere in campo nuovi strumenti, si critica il profilo generico dei concetti utilizzati: M.Pelissero, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, DPP 7/2017, 845. Sulle valutazioni delle esigenze di sicurezza nel momento in cui si progettano le trasformazioni del tessuto urbano: G.G. Nobili, *Progettare la sicurezza nelle città*, Bologna 2017, 410 ss.

[25] C.Ruga Riva, R.Cornelli, A.Squazzoni, P.Rondini, B.Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore, il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, RTDPC 4/2017, 224 ss.; V.Antonelli, *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, DPP 11/2019, 1510.

[26] A.Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, RGE 1/2019, parte II, 31. L'Autrice mette sull'avviso degli effetti in concreto addirittura controproducenti, quanto meno sul piano del sostegno alla coesione sociale, potendosi creare l'isolamento in aree già degradate del tessuto urbano di soggetti marginalizzati. «In altri termini, per fare fronte alla crescente insicurezza dei centri urbani, si attivano dei meccanismi di "chiusura", che sfociano essenzialmente nella predisposizione di limitazioni materiali alla dimensione della città fruibile e a loro volta assecondano di fatto fenomeni di desertificazione che fatalmente conducono a un livello di degrado difficilmente reversibile» (34). Là dove le istanze della cittadinanza variamente partecipative potrebbero costituire un interessante meccanismo innovativo (35 e ss.)

[27] M.Pavarini, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in Aa.Vv., *Sicurezza e diritto penale*, Bologna 2011, 49.

[28] M.Pavarini, *Degrado*, cit. 56. G.Pighi, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, DPP 11/2019 (ultima pagina): «(..)l'utilizzo dei soli strumenti reattivi, il perseguimento degli effetti e non delle cause delle criticità nello spazio pubblico, lo spostamento altrove di chi si rende indesiderabile, l'impartire comandi anziché rimuovere criticità» non risolve davvero i problemi delle città.

[29] «Ragionare di politiche della sicurezza significa oggi più che mai uscire dal campo penale per riflettere sulla qualità della nostra democrazia e sulle condizioni che riusciamo a costruire per contenere culturalmente e politicamente tanto le forti spinte del populismo penale quanto le tentazioni tecnocratiche. Nelle istituzioni così come nella vita quotidiana.» (A.Cerretti – R.Cornelli, *Il diritto a non avere paura*, cit. 1489).

[30] «Se il futuro perde il senso dell'utopia, di sogno-guida, mostrandosi come la proiezione di un presente senza fine, l'ansia connessa al "giocarsela qui e ora" non trova attenuanti nell'immaginare un futuro diverso ma si cristallizza, proiettandosi in un futuro incerto tanto quanto il presente. Il populismo penale si colloca pienamente in questa dinamica politica legata alla mancanza di fiducia, alla richiesta di assicurazione e alla contingenza della risposta, mentre la soluzione tecnocratica (sottrarre spazi di democrazia per affidarli al sistema degli esperti) sembra non far altro che ribadire e rintuzzare le ragioni del populismo.» (A.Cerretti – R.Cornelli, *Il diritto a non avere paura*, cit. 1489).

[31] Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di

disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (20G00154) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020).

[32] Si legge in una recente pronuncia di legittimità trattarsi di comportamenti che ledono il normale sentimento di costumatezza (Cassazione penale sez. VII, 27/10/2017, n.16477).

[33] A seguito dell'intervento della Corte costituzionale (Sent. n. 195/2019) questo passaggio della norma va riletto, secondo un'interpretazione adeguatrice, per cui si intende applicabile la misura dell'allontanamento dai presidi sanitari, salvo non vi siano ragioni di cura, con ciò facendo prevalere il diritto alla salute sulle esigenze di decoro dei luoghi e di contrasto alle condotte sanzionate in via amministrativa (C.Carmassi, *Esigenze di sicurezza e garanzie di libertà nella disciplina del daspo urbano*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)).

[34] Convertito con modificazioni dalla l. 15 ottobre 2013, n.119 (GU Serie generale n.242 del 15 ottobre 2013), è stato introdotto l'art.384 bis c.p.p., in base al quale la polizia giudiziaria, previa autorizzazione del pubblico ministero, può disporre l'allontanamento nei confronti di chi è colto in flagranza dei reati di cui all'art. 282 bis, co.6, c.p.p.: A.Trinci – V.Ventura, *Allontanamento d'urgenza dalla casa familiare e rito direttissimo*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) 5 dicembre 2013.

[35] Ordine che viene impartito quando non sia possibile procedere immediatamente al rimpatrio o quando non sia possibile trattenere lo straniero in un centro di detenzione amministrativa: L.Masera, *Il diritto penale "dei nemici" - la disciplina in materia di immigrazione irregolare*, RIDPP 2/2020, 804.

[36] L.Risicato, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, DPP 1/2019, 15.

[37] F.Gatta, *Ordine di allontanamento e "Daspo" urbano: la disciplina di Minniti e le modifiche di Salvini*, [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it) 11 ottobre 2018.

[38] T.F.Giupponi, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, Istituzioni del federalismo 1/2017, 27.

[39] Sulla necessità di dare comunicazione di avvio del procedimento: C.Carmassi, *Esigenze di sicurezza*, cit., 10.

[40] «Per non parlare, poi, dei rarissimi casi in cui il pubblico ministero ritenesse di non poter effettuare la conversione e di dover procedere alla citazione diretta, ove sembra del tutto inverosimile che il procedimento possa concludersi prima dell'avverarsi della prescrizione»: A.Aimi, *Il "decreto sicurezza" 2018: i profili penalistici*, RIDPP 1/2019, 176.

[41] Esprime convinte riserve G.Todaro nella relazione esposta in occasione del Ciclo di seminari su Sicurezza

e ordine pubblico, a cura di T.F.Giupponi, Bologna 19 novembre 2020, <https://dsg.unibo.it/it/eventi/ciclo-di-seminari-curriculum-sicurezza-e-ordine-pubblico>

[42] Sia consentito il rinvio a: F.Curi, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. le - troppo - versatili misure di prevenzione personali*, RIDPP 2/2020, 1020 ss.

[43] M.Mancini Proietti, *Le misure preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017, n.48, come modificata dalla l. 1 dicembre 2018, n.132*, in Aa.Vv., *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, a cura di G.G.Nobili – T.F.Giupponi – E.Ricifari – N.Gallo, Milano 2019, 43.

[44] È a Nietzsche che si riconosce la promozione di un aristocratismo elitario in cui i pochi, gli uomini singolari, quegli uomini nobili, cui fa riferimento spesso nei suoi scritti, saranno capaci di superare la stasi che la *mediocritas* del gregge predilige come condizione d'esistenza: S. Granata, *Nietzsche e la sfida comunitaria, Politica, amicizia, Übermensch*, Nóema, (2015), 30, [www.noema.filosofia.unimi.it](http://www.noema.filosofia.unimi.it)

[45] *Il virus della disuguaglianza: a farne le spese sono sempre i più poveri*, [www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org), 25 Gennaio 2021.

[46] «Gli effetti della deriva politico-economica neo-liberista, sono infatti particolarmente evidenti sulle classi sociali più svantaggiate ed in particolare il peso della svolta politico-economica si riversa soprattutto sugli abitanti dei ghetti urbani: vere e proprie zone di confino sociale in cui è relegata la base della piramide sociale, che, negli Stati Uniti ed in Inghilterra, è anche fortemente marchiata sul piano etnico e razziale.» (G.Campesi, *Il controllo delle «nuove classi pericolose». Sotto-sistema penale di polizia ed immigrati*, 2009, <http://www.adir.unifi.it>).

[47] A.De Giorgi, *Il governo dell'eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*, Verona 2002, 72 ss.

[48] G.Campesi, *Il controllo delle «nuove classi pericolose»*, cit.. M.Pavarini, *Processi di ricarcerizzazione nel mondo. Ovvero del dominio di un certo «punto di vista»*, QG, n. 2-3, 2004, 13: «è il governo politico oggi dominante di questa trasformazione che impone come “ideologicamente” preferibile “escludere” che “includere”, non certo perché si confidi di potere socialmente controllare tutti gli “eccedenti” attraverso la repressione penale e carceraria, quanto piuttosto perché la risposta offerta dalla criminalizzazione della povertà è simbolicamente e quindi pedagogicamente coerente alla avvertite necessità di affermazione delle “nuove” virtù neo-liberiste».

[49] G.G.Nobili, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in Aa.Vv., *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, a cura di G.G.Nobili – T.F.Giupponi – E.Ricifari – N.Gallo, Milano 2019, 73.

[50] M.Foucault, *La "governamentalità"*, *Aut Aut*, n.167/168, 1978, 18.