



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità

di PATRIZIO GONNELLA

LE NUOVE NORME SULLA SICUREZZA URBANA
DECORO *VERSUS* DIGNITÀ

di *Patrizio Gonnella*
Professore a contratto in Prison Law Clinic e
assegnista di ricerca in filosofia e sociologia del diritto
Università degli Studi «Roma Tre»

ABSTRACT

ITA

La sicurezza è al centro del dibattito politico, mediatico e della più recente produzione legislativa. I fondamenti del decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 sono il decoro e la percezione di insicurezza da parte dell'opinione pubblica. Non c'è alcun legame tra le norme approvate e i dati statistici in materia di criminalità urbana. Viene teorizzato un modello che prescinde dai bisogni reali e che funziona come mera assicurazione simbolica. Su queste basi vengono ridisegnati i poteri pubblici in materia di sicurezza riproponendo sistemi di intervento già in parte censurati dalla Corte costituzionale.

EN

Security is central to the political and media debate and to the most recent legislative output. The basics of the Decree-law n. 14 of February the 20th are urban decorum and the perception of insecurity in the public opinion. There is no actual link between approved regulations and statistics on urban crime. A model has been theorised, that has no regard for real needs and that only works as a mere symbolic reassurance. On these grounds, public authorities on the matter of security are being redrawn, by proposing methods of intervention already censored in part by the constitutional Court.

LE NUOVE NORME SULLA SICUREZZA URBANA DECORO *VERSUS* DIGNITÀ

di *Patrizio Gonnella*

SOMMARIO: 1. Una legge fondata sul decoro; 2. La criminalità urbana è in calo; 3. In continuità con le norme del 2008; 4. Sicurezza ben poco integrata; 5. Daspo e libertà di movimento; 6. I nuovi attori della sicurezza urbana. Più poteri ai sindaci. Meno giurisdizione; 7. Torna l'approccio proibizionista sulle droghe; 8. Conclusioni.

1. Una legge fondata sul decoro

La sicurezza è un grande contenitore che include complesse questioni sociali, etiche, culturali, politiche, costituzionali e dunque giuridiche. La sicurezza non è materia per soli giuristi o confinabile all'interno di una 'disciplina'. Essa richiede una visione di tipo olistico. La trattazione legislativa della sicurezza può avvenire su premesse di carattere universalistico o identitario. La sicurezza può avere quale fondamento concettuale e filosofico la dignità umana o il decoro. La dignità umana rinvia a categorie universali. Il decoro a chiusure identitarie.

Nel Preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 la dignità umana è accostata ai diritti umani, all'uguaglianza, alla libertà, alla giustizia, alla pace. Non al decoro. Né il decoro avrebbe potuto mai essere accostato a tali principi. Il decoro è categoria soggettiva e dividente. La dignità è categoria oggettiva e includente.

La dignità è l'essenza identificativa biologica, biografica e dunque anche sociale e politica di ogni essere umano. Il decoro invece serve a qualificare e identificare gli uomini virtuosi e a separarli da quelli viziosi. La dignità nulla ha a che fare con la sobrietà nei comportamenti privati e pubblici¹.

¹ CICERONE, nel *De Officiis*, accosta linguisticamente e concettualmente la dignità al decoro così sovrapponendone i significati. «E non è davvero piccolo pregio della natura

Decoro deriva da *decorum*, ossia ‘*che ben si addice*’. Fa così ingresso dalla porta principale il termine non neutro di convenienza. *Decere* significa anche convenire. È decente ciò che conviene fare o dire. Il decoro è dunque un ornamento, non è mai l’essenza. La convenienza rimanda a sua volta all’opportunità, all’uso strumentale dell’agire umano. Porre al centro delle politiche pubbliche il decoro significa rimandare concettualmente alla convenienza o meno dell’agire umano. Il decoro è una visualizzazione plastica della decenza e quindi della mera exteriorità, serve a distinguere, a separare, a giustificare l’esclusione sociale e giuridica².

Il decoro è la categoria centrale delle nuove norme in materia di sicurezza urbana volute fortemente dal governo. Volute in modo così determinato da imporle con decreto-legge, ponendo la fiducia al Senato e impedendo un dibattito più disteso e approfondito³. Nella Sezione seconda del provvedimento di legge, e precisamente all’articolo 4 dello stesso, si definisce la sicurezza urbana «*il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale, culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità sociale e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della*

razionale il fatto che l'uomo, unico fra tutti gli esseri viventi, senta quale sia il valore dell'ordine, del lecito e della misura nelle azioni e nelle parole. Ecco perché, perfino in quelle cose che cadono sotto il senso della vista, nessun altro animale sente la bellezza, la grazia, l'armonia; solo la natura razionale dell'uomo, trasferendo per analogia questo sentimento dagli occhi allo spirito, pensa che a maggior ragione la bellezza, la costanza e l'ordine si debbano conservare nei pensieri e nelle azioni; e mentre essa si guarda dal commettere cosa contraria al decoro e alla dignità dell'uomo, bada anche, in ogni pensiero e in ogni azione, che non faccia e non pensi nulla obbedendo al capriccio. Ora, dall'intrinseca unione di questi quattro elementi è formato quello che andiamo cercando, cioè ciò che è onesto, il quale, anche se non gode di molta fama tra gli uomini, non cessa pertanto d'essere onesto; e anche se nessuno lo loda, noi diciamo a ragione che questo, per sua natura, è ben degno di lode», (I, 14) (...) «Poiché ciò che è decoroso è onesto e ciò che è onesto è decoroso (...) tutte le azioni generose e magnanime appaiono degne dell'uomo e decorose: le azioni contrarie, invece, come sono disoneste, così offendono il decoro». (I, 94). CICERONE, *I doveri*, Introduzione e note di E. NARDUCCI. Traduzione di A. RESTA BARILE. Testo latino a fronte, Milano, 1987.

² T. PITCH destruttura sociologicamente il decoro accostandolo alla retorica della paura, in *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Bari, 2013.

³ Decreto-legge n.14 20 febbraio 2017 convertito con la legge di conversione del 18 aprile 2017 n.48 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.

cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile». I requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sono esplicitamente finalizzati al mantenimento del decoro urbano. Ed è la logica del decoro, estetica ed escludente, a permeare di sé le successive parti del decreto-legge. La parola dignità non compare mai mentre l'obiettivo estetico del raggiungimento del decoro urbano va a cambiare la geografia dei poteri pubblici. Nonostante all'articolo 4 della legge n.48 del 2017 si citino quali necessari gli interventi di riqualificazione urbana e nonostante si proclami in premessa un obiettivo di enorme portata politica ed etica quale *«l'eliminazione di fattori di marginalità sociale e di esclusione sociale nonché l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale»*, nelle norme successive non c'è traccia di azioni consequenziali sul welfare locale.

La legge è un lungo elenco di vecchi e nuovi poteri securitari amministrativi, pre e post penalistici nonché di ordine pubblico posti nelle mani di sindaci, prefetti e questori. Viene proposta una strategia securitaria prioritariamente diretta, nel nome del decoro urbano, a una eliminazione visiva e dunque estetica della marginalità sociale mentre mancano del tutto azioni e misure finalizzate a rimuoverne le radici. Quando si prevede che i poveri, gli accattoni, i tossicodipendenti siano spostati dal centro cittadino alle periferie si vuole oscurare la marginalità sociale nel nome del decoro urbano. Viceversa una legislazione fondata sulla dignità umana l'avrebbe contrastata frontalmente con misure strutturali piuttosto che accontentarsi di renderla invisibile. Il Governo con il decreto-legge del 20 febbraio 2017 ha costruito un'operazione di rimozione delle nuove povertà al fine di valorizzare pezzi di città rinunciando del tutto alla vivibilità di aree meno interessate ai flussi economici o turistici.

C'è dunque stridore nel vedere come gli obiettivi strategici di cui all'articolo 4 siano perseguiti attraverso l'attribuzione ai sindaci di poteri di polizia esplicitamente delineati per prevenire la criminalità, così rafforzando l'assunto che la marginalità sociale 'non decorosa' è autrice di crimini lesivi della coesione sociale.

2. La Criminalità urbana è in calo

Era il marzo del 1982 quando George L. Kelling e James Q. Wilson formalizzarono la teoria delle ‘finestre rotte’⁴ che poi fu l’architrave delle politiche di ‘tolleranza zero’ dell’ex sindaco di New York Rudolph Giuliani⁵. Contemporaneamente il sistema delle prigioni veniva parzialmente privatizzato e affidato alle multinazionali della sicurezza. La popolazione detenuta iniziò a crescere esponenzialmente superando i due milioni di persone incarcerate con un tasso di detenzione che divenne ben presto il più alto a livello globale – 700 persone prigioniere ogni 100 mila abitanti⁶ – e ispirando nei decenni successivi le legislazioni e le pratiche di polizia di tantissimi paesi in giro per il mondo, compresa l’Europa. Esiste un legame storico e politico tra gli anni ottanta americani e le politiche italiane per la sicurezza presenti nel decreto-legge dello scorso febbraio. Così come negli Usa di trentacinque anni fa, attraverso politiche per la sicurezza urbana e nuovi poteri affidati ai sindaci si intende perseguire in modo duro la criminalità e allo stesso tempo assicurare il decoro cittadino. Ma c’è una reale emergenza che giustifica un cambio di passo sulla sicurezza urbana? I dati più recenti sulla criminalità in Italia evidenziano un *trend* al ribasso che non avrebbe dovuto giustificare allarmi securitari. Nella Relazione del Ministero dell’Interno al Parlamento sull’attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata depositata il 9 febbraio 2017 e relativa all’anno 2015 si legge che in Italia vi è stato un calo enorme degli omicidi e una più generale riduzione della delittuosità. Nel 1991 gli omicidi in Italia erano stati ben 1901. Tre omicidi ogni 100 mila abitanti. Nel 2015 sono stati 469, ovvero 0,8 ogni 100 mila abitanti. Lo stesso Ministero degli Interni rileva che il top degli omicidi nell’ultimo decennio in Italia è stato nel 2013 a causa dei 366 immigrati morti in mare nel naufragio di quel tragico 3 ottobre. Nel 2015 vi è stato un decremento pari al 4,47% del numero complessivo dei delitti denunciati rispetto all’anno

⁴ G.L. KELLING e J. Q. WILSON, *Broken Windows. The police and neighborhood safety*, marzo 1982, The Atlantic.

⁵ Gli effetti classisti e violenti delle politiche americane di sicurezza negli anni ottanta e novanta sono descritte da L. WACQUANT in *Parola d’ordine: tolleranza zero*, Milano, 2000.

⁶ L’International Center for Prison Studies è fonte a livello universale di statistiche penitenziarie che consentono un raffronto dei tassi di detenzione. I numeri della carcerazione Stato per Stato sono consultabili all’indirizzo prisonstudies.org

precedente. Circa 100 mila sono i reati in meno rispetto al 2011 quando il numero totale fu pari a 2.763.012⁷. Nella Relazione del Ministero dell'Interno si legge che: «*La flessione dei reati riscontrata nel 2015 ha riguardato, in particolare, le violenze sessuali (-6,04%), le rapine (-10,62%), i furti (-6,97%), l'usura (-7,41%), lo sfruttamento della prostituzione/pornografia minorile (-3,03%)*». Dunque i crimini predatori sono in diminuzione. Crimini predatori contro cui, come si legge nella relazione che accompagna il testo del Governo, sono state pensate le norme sulla sicurezza urbana nonché giustificate l'urgenza e la necessità della decretazione.

Le norme presenti nel testo di legge hanno quali target principalmente spacciatori, consumatori di sostanze, accattoni, rom, clochard, prostitute. Eppure sempre il Ministero dell'Interno scrive nero su bianco che il numero totale delle persone denunciate/arrestate per riduzione o mantenimento in schiavitù (articolo 600 c.p.) tra il 2011 e il 2015 è diminuito da 309 a 239, per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione (articolo 3 legge n.75 del 1958) sempre nello stesso arco temporale da 3.258 a 2.209, per prostituzione minorile (articolo 600 *bis* c.p.) da 378 a 287, per l'impiego di minori nell'accattonaggio (articolo 600 *octies* del c.p.) da 396 a 248. In crescita invece le imputazioni per il reato di cui all'articolo 10 *bis* del decreto legislativo 286/1998⁸ ovvero il crimine di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Si è passati dai 28.555 del 2011 ai 31.906 crimini di clandestinità del 2015. È questo un reato di mero *status*, di evidente costruzione artificiosa, introdotto nel 2008. Nel 2014 il Parlamento ne aveva previsto la depenalizzazione nell'apposita legge delega⁹ ma la delega non è stata esercitata, nonostante le dichiarazioni di tanti operatori della giustizia che hanno provato a spiegare come il reato non solo sia inutile ma è persino dannoso¹⁰.

⁷ Nel 2015 i crimini denunciati sono stati 2.687.249.

⁸ L'art. 10-bis comma 1 dell'attuale Testo Unico sull'immigrazione prevede dunque ancora che «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro».

⁹ Legge delega 28 aprile del 2014 n.67.

¹⁰ In un'intervista al quotidiano Repubblica Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia e terrorismo, spiega come la fattispecie penale sia un ostacolo alle indagini sui traffici di persone. Si veda, L. MILELLA, Roberti: «Il reato di immigrazione clandestina? legge che ha solo ostacolato le indagini sui trafficanti, in Repubblica.it del giorno 8 gennaio 2016.

Dunque nella produzione delle norme sulla sicurezza urbana non sono presi in considerazione né i dati statistici né il parere degli esperti e si legifera, come nella tradizione penal-populistica, sulla base della percezione pubblica dell'insicurezza allo scopo di offrire ai cittadini-elettori già garantiti una sorta di assicurazione simbolica del tutto sganciata dai bisogni autentici e profondi di sicurezza¹¹.

3. In continuità con le norme del 2008

Il decreto-legge del 9 febbraio 2017 sulla sicurezza si propone in continuità linguistica e di contenuti con il decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto del 2008 (c.d. decreto Maroni)¹², di cui rilancia i principi ispiratori, proponendo un'idea di sicurezza che nulla ha a che fare con le teorie progressiste che la criminologia critica aveva elaborato a cavallo tra gli anni ottanta e novanta.

La sicurezza urbana integrata, nelle intenzioni del legislatore, si riduce ad allargamento della platea degli attori della sicurezza andando oltre i tradizionali poteri di Polizia. Il sindaco, e la polizia municipale, si elevano a soggetti della sicurezza. Allo stesso tempo si certifica che contro le marginalità sociali lo strumentario di risposta è quello della sicurezza. Si assiste dunque alla dismissione delle politiche locali di welfare. La marginalità sociale presente nello spazio pubblico viene ritenuta quale elemento deturpatore del "decoro", della "quiete pubblica" e finanche della "moralità".

Il legislatore del 2017 e quello del 2008 usano parole comuni. Quello di seguito riportato è il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge voluto dall'allora ministro dell'Interno Roberto Maroni. Siamo nel 2008 e viene scritto all'art. 1 che «*il sindaco interviene per preve-*

¹¹ A proposito del populismo penale e delle sue caratteristiche comuni agli ordinamenti e agli Stati vedi S. ANASTASIA in (a cura di P. GONNELLA, M. RUOTOLO), *Carceri e giustizia secondo Papa Francesco*, Milano, 2016 e S. ANASTASIA, M. ANSELMI, D. FALCINELLI, *Populismo penale. Una prospettiva italiana*, Padova, 2015.

¹² Decreto ministeriale adottato sulla base del decreto-legge 23 maggio 2008, convertito in legge 24 luglio 2008, n.125. Va ricordato che ancora prima del 2008 i Sindaci avevano tentato di occupare uno spazio pubblico in materia di sicurezza. Tra i primi il comune di Firenze che il 25 agosto del 2007 aveva con ordinanza vietato l'esercizio del mestiere di lavavetri. Di fronte alla reazione della Procura che ritenne non applicabile l'articolo 650 del codice penale per chi violava l'ordinanza, il Comune ci riprovò l'11 settembre del 2007 con un'ordinanza necessariamente più generica.

nire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi». Dopo nove anni e quattro governi di segno diverso ecco il testo voluto dal Ministro Marco Minniti. Così è scritto all'articolo 8 del decreto-legge del 2017: «Le medesime ordinanze sono adottate dal 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 vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti». E per non lasciare dubbi intorno alle finalità repressive e securitarie delle prerogative sindacali subito dopo così prosegue: «I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti». Dunque nel linguaggio usato, nel richiamo al decoro e al degrado, nell'idea di sicurezza i testi di legge del 2008 e del 2017 sono del tutto sovrapponibili.

Il tutto nonostante tra i due decreti siano accaduti eventi epocali che avrebbero dovuto diversamente orientare il legislatore in materia

di prevenzione della criminalità. E nonostante la Corte costituzionale fosse già intervenuta intorno ai poteri che il decreto del 2008 affidava ai sindaci in quanto, se mal esercitati, avrebbero potuto originare vere e proprie fattispecie penali in bianco, lesive del principio di uguaglianza e della esclusiva competenza dello Stato in materia penale.

Nel 2011, la Consulta è intervenuta con sentenza n.115, in un caso che riguardava un'ordinanza del sindaco del comune di Selvazzano, in provincia di Padova, che proibiva l'accattonaggio. Questa la norma dichiarata costituzionalmente illegittima nel 2011: *«il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»*.

La geografia politica delle amministrazioni locali e regionali mostra come molti siano gli assessorati alla sicurezza. La crisi economica globale, le guerre, i flussi migratori di massa, hanno inevitabilmente moltiplicato la presenza di soggetti vulnerabili che popolano lo spazio urbano (mendicanti, clochard, venditori ambulanti, prostitute e così via). La risposta pubblica viene banalizzata. Contro i socialmente esclusi viene costruito un muro di sanzioni, principalmente amministrative, ma anche di polizia e penali. Infatti ogniqualvolta si trasgredisce un'ordinanza sindacale in materia di sicurezza c'è sempre il rischio di incorrere nell'imputazione di cui all'articolo 650 del codice penale che sanziona l'inosservanza di ordini dell'autorità. Così è accaduto a Ventimiglia ad alcuni cittadini francesi che avevano deciso di offrire del cibo ai migranti lì presenti nonostante un'ordinanza del sindaco (poi ritirata) lo vietasse espressamente.

Con il decreto-legge del febbraio 2017 viene restituito ampio potere ai sindaci in materia di sicurezza, quel potere in parte loro sottratto dalla Consulta nel 2011. È questo un obiettivo politico fortemente voluto dall'Anci che lo ha rivendicato in audizione alla Camera dei Deputati nel seppur strozzato dibattito parlamentare. Il tutto nonostante i primi cittadini, tra il 2008 e il 2011, avessero dato cattiva prova di sé come amministratori della sicurezza. Si assistette a quel tempo a una proliferazione di ordinanze non motivate, creative, che andavano negativamente e ingiustificatamente a comprimere la libertà di movimento delle persone.

La legge n. 48 del 2017 nel qualificare i poteri di ordinanza del sindaco in materia di sicurezza urbana, senza troppi infingimenti o giochi

di parole, li ha connessi alla prevenzione e al contrasto di fenomeni criminosi o illegali, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti. Il Sindaco, dunque, diventa soggetto che fa politica criminale e di sicurezza, nonostante il quadro costituzionale dei poteri pubblici non sia stato modificato. Il sindaco, con la legge elettorale in vigore, è eletto direttamente dal popolo. I rischi di deriva populista sono dunque ben visibili. La sicurezza è un terreno facile per cercare di conquistare consensi rompendo quel principio di uguaglianza e di legalità che deve obbligatoriamente essere a base delle scelte di politica criminale. Il nostro sistema giuridico non può tollerare trattamenti differenziati da città a città su temi che ineriscono la libertà di movimento o la libertà personale.

4. Sicurezza ben poco integrata

La sicurezza, al pari dell'immigrazione, non a caso oggetto di altro decreto-legge (n.13) del Governo approvato il febbraio 2017, è stata materia ampiamente sfruttata durante le ultime campagne elettorali. Presumibilmente sarà terreno di raccolta di consensi anche nelle prossime competizioni elettorali. Eppure, così come scriveva Massimo Pavarini «*Il governo locale del bene pubblico della sicurezza non sopporta la scorciatoia delle "grida manzoniane", cioè mal convive con la dimensione solamente "simbolica" nella produzione dell'ordine*»¹³.

Non è questo un fenomeno politico italiano, visto che la fortuna di movimenti populistici e xenofobi, nonché di *tycoon* di qua e di là dell'oceano, è saldamente fondata sulla propaganda securitaria. La sicurezza è un buon terreno per misurare l'autentica diversità o la sostanziale omogeneità delle politiche promosse e promesse dagli schieramenti contrapposti. Politiche dirette all'integrazione di rom, sinti e camminanti, di riduzione del danno per persone con problemi di dipendenza da droghe o alcool, di messa a disposizione di spazi per l'accoglienza e la socializzazione sono anch'esse politiche per la sicu-

¹³ M. PAVARINI, *Il problema della sicurezza*, in *Meteronomie*, anno XIII, giugno-dicembre 2006.

rezza che sarebbero ben più utili a decostruire le paure e a ridimensionare le sensazioni di insicurezza che, come visto, sono del tutto sganciate dal dato reale e dal dato statistico. Sono politiche ontologicamente contrapposte a quelle di polizia.

La regione Emilia Romagna, oramai più di venticinque anni fa, affidò a studiosi e accademici quali lo stesso Massimo Pavarini, Dario Melossi, Giuseppe Mosconi e Tamar Pitch l'elaborazione del progetto Città sicure. C'era una intuizione progressista e socialmente avanzata dietro quella stagione progettuale sulla sicurezza, ovvero che essa fosse un prodotto articolato e complesso di più soggetti pubblici e privati nonché di politiche integrate. Ripeteva Massimo Pavarini¹⁴ che esiste un rapporto sincronico tra paure di impoverimento e percezioni di insicurezza; sincronismi che favoriscono meccanismi manipolatori da parte delle forze politiche. Ancora Massimo Pavarini: «*La preoccupazione per la situazione economica-sociale e la preoccupazione securitaria tendono quindi reciprocamente ad alimentarsi, determinando un sentimento pessimista verso il futuro, che sembra sempre più incerto*».

Si può dunque affrontare la sicurezza partendo dalla situazione economica-sociale (come storicamente hanno fatto le forze progressiste) o da quella securitaria (come hanno tradizionalmente fatto le forze politiche conservatrici).

Oltre al decoro l'altra espressione chiave del decreto-legge sulla sicurezza urbana è 'sicurezza integrata'. All'articolo 1 si afferma che: «*si intende per sicurezza integrata l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. Concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232*».

¹⁴ Vedi nota n. 12 ma anche M. PAVARINI, *L'amministrazione locale della paura, ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, 2006 con studi e ricerche in quattro ambiti metropolitani (Bologna, Padova, Perugia e Torino) intorno ai linguaggi, ai discorsi pubblici, alle pratiche municipali e di polizia e ai processi di vittimizzazione.

C'è un collegamento con un'esperienza politica e normativa che caratterizzò l'Italia tra il 2006 e il 2008, ovvero quella dei Patti per la sicurezza¹⁵, rievocati all'articolo 5 del decreto-legge n.17. Ma i nuovi Patti per la sicurezza urbana hanno definitivamente perso ogni ambizione non securitaria e realmente 'integrata' visti gli obiettivi esplicitamente descritti:

«a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;

b) promozione e tutela della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;

c) promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione inter-istituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela ai sensi dell'art. 9, comma 3».

Fortunatamente in sede di conversione gli obiettivi securitari sono stato mitigati da un comma aggiunto *in extremis* che include anche quelli diretti *«alla promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale».*

¹⁵ Che a loro volta si ispiravano ai Contrats Locaux de Sécurité di provenienza francese.

Dunque la sicurezza è qualificata come sicurezza integrata non perché l'obiettivo da perseguire sia assicurare i diritti fondamentali di tutti coloro che abitano a vario titolo la città fondendo ancor più che integrando politiche urbanistiche, sociali, sanitarie, sportive, scolastiche o più genericamente educative, ma è qualificata tale solo perché prefetto e sindaco stringono fra loro un patto per la sicurezza integrando i loro poteri per comuni obiettivi di ordine pubblico. Oltre a prefetto e sindaco, con relative forze di polizia, nella legge viene evocato il contributo possibile delle «*reti di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano*» così come le chiama espressamente il legislatore. Non si capisce bene cosa siano. Appare un altro modo per indicare le ronde. Le ronde dei cittadini erano state disciplinate nella legge sulla sicurezza pubblica n. 94 del 2009. Anche su questo tema però, a seguito delle istanze promosse dalle regioni Toscana, Emilia Romagna e Umbria, la Corte costituzionale intervenne con sufficiente chiarezza sostenendo con la sentenza n.226 del 2010 che fosse illegittimo l'uso delle ronde nelle circostanze di disagio sociale. I giudici affermarono che i «*volontari*» possono al limite fare segnalazioni ma mai intervenire nelle situazioni di disagio sociale, essendo gli interventi di stretta competenza regionale. Nella legge 48 del 2017 si parla di coinvolgimento di volontari (*rectius* ronde). Il rischio di incorrere in una nuova censura della Corte non è certo da escludere. Nel frattempo però il quadro politico si è disarticolato. Tre regioni del centrosinistra allora sollevarono la questione contro un decreto voluto dalla destra. Ora la legge sulla sicurezza è voluta dal centrosinistra. Vedremo cosa faranno le regioni politicamente omogenee, e se riproporranno la questione davanti alla Consulta.

Guardando ai protagonisti del Patto per la sicurezza, ancora una volta *in extremis* il Parlamento ha cercato di rimediare in sede di conversione a questa interpretazione monolitica della sicurezza allargando la platea degli attori e prevedendo un ruolo di consulenza ai rappresentanti delle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative. Troppo poco e troppo poche le parti sociali coinvolte perché il Patto per la sicurezza possa essere interpretato come un patto largo di cittadinanza.

Che l'impianto normativo non volesse essere un modello di partecipazione comunitaria alle politiche di sicurezza integrata lo si capisce dalle rivendicazioni dell'Anci e dalla particolare soddisfazione dei Comuni più grandi per l'approvazione dell'articolo 7 che allarga il

Comitato metropolitano per la sicurezza al sindaco metropolitano e solo eventualmente, e su invito di prefetto e sindaco, ad altri soggetti pubblici o privati. Dunque il Sindaco rompe l'egemonia prefettizia sulla sicurezza che aveva caratterizzato il nostro modello pubblico, centralizzato e monopolistico.

L'esito finale di questa interpretazione non integrata della sicurezza sta nell'articolo 2-ter della legge di conversione che mette a disposizione dei comuni ben 37 milioni nel triennio 2017-2019 per la video-sorveglianza. È la logica del controllo a permeare di sé il testo e il budget più cospicuo è messo a diretta disposizione di questa logica.

5. Daspo e libertà di movimento

Gli articoli 9 e seguenti della legge 48 del 2017 disegnano i poteri dei sindaci all'interno di un arco di norme dove sicurezza, prevenzione e repressione della criminalità sono esplicitamente poste l'una accanto all'altra così togliendo ogni residuo dubbio sul fatto che il contributo degli enti locali alla sicurezza integrata potesse significare una diversa politica pubblica della sicurezza, non ispirata solo a logiche di controllo sociale e ordine pubblico. I sindaci hanno così ottenuto di sedersi al tavolo della sicurezza con le forze dell'ordine. Se questo accrescerà la qualità e l'efficienza dell'azione di contrasto al crimine lo si vedrà nei prossimi mesi e anni. L'articolo 2 della legge prevede che vi sia «a) scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio; b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio; c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia». La polizia locale si eleva silenziosamente a ulteriore forza di polizia che si aggiunge alle quattro già esistenti. Dunque, dopo lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato, avvenuto con decreto legislativo n.177 del 2016, e oramai definitivamente chiuso il dibattito su una possibile fusione tra Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, la polizia locale assume un ruolo quasi paritario con le altre forze dell'ordine. Il sistema pubblico di sicurezza diviene più articolato,

frammentato ma non si sa se più efficiente ed economicamente vantaggioso, con rischi di sovrapposizione di interventi e dispendio di personale umano e risorse. Si attende ora un decreto del Ministero dell'Interno che dovrà individuare i criteri di cooperazione tra le forze di polizia nazionali e locali. Con decreto-legge viene modificato l'assetto istituzionale della sicurezza nel paese.

La polizia locale, tra i suoi nuovi compiti, dovrà accertare, alla luce dell'articolo 9 della legge 48 del 2017, se siano poste in essere «*condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze*». Divieti che con appositi regolamenti di polizia urbana possono essere estesi anche ad aree dove vi sono scuole, università, musei, parchi archeologici, complessi monumentali, aree verdi ma soprattutto luoghi interessati da consistenti flussi turistici. Ai trasgressori, oltre alla multa tra 100 e 300 euro, potrà essere ordinato l'allontanamento da quel luogo. Mediante una serie di rimandi legislativi al codice della strada il sindaco potrà esercitare il provvedimento di allontanamento anche dal resto della città. Il provvedimento è una sorta di trasposizione del Daspo dalle manifestazioni sportive alla sicurezza urbana.

Dunque il Sindaco acquista un potere enorme sulla vita e la libertà delle persone. Può costringerle a non stazionare in determinati luoghi. Una misura non troppo diversa dalla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno (misura ridisegnata dal decreto legislativo n.159 del 2011), ma senza quel, seppur ridotto, insieme di garanzie giurisdizionali che la disciplina generale delle misure di prevenzione prevede dopo gli interventi della Corte costituzionale che si sono susseguiti incessantemente sino alla fine del 2013¹⁶.

L'articolo 9 affida al sindaco un potere simile a quello che hanno questore e procuratore della Repubblica nel caso delle misure di prevenzione. Mentre nel caso di queste ultime il presupposto normativo è la presunta pericolosità della persona da allontanare (presupposto già di per sé molto poco oggettivo), nel caso dell'articolo 9 della legge 48

¹⁶ La Corte costituzionale con sentenza n.291 del 2 dicembre 2013 è nuovamente intervenuta per sottolineare, a proposito delle misure personali di prevenzione, che nel caso di sospensione dell'esecuzione per lo stato di detenzione dell'interessato, la pericolosità va verificata.

del 2017 il presupposto è il fastidio sociale e l'attacco al decoro prodotto dalla persona da allontanare. Che vi sia un legame stretto con le misure di prevenzione è evidente alla luce del successivo articolo 10 della legge 48 del 2017 che affida al questore, in caso di reiterazione della condotta, un potere di imporre un divieto di permanenza nell'area sino a sei mesi, che possono diventare due anni se si tratta di persone condannate in via definitiva o in appello nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o contro il patrimonio. Nonostante quanto ripetuto più volte dal Ministro dell'Interno Marco Minniti, la normativa va a sconfinare nel penale, adottando a piene mani dalla teoria anti-sociale dell'etichettamento criminale. In tal modo sarà ancora più difficile per le persone che hanno avuto un'esperienza carceraria organizzare un percorso di recupero nel proprio territorio, che spesso coincide con il luogo ove è stato commesso il delitto. Sulla base di presunzioni di pericolosità evinte dal certificato penale, l'autorità amministrativa e di polizia (prima il sindaco e poi il questore) potranno assumere provvedimenti diretti a sradicare le persone dai loro contesti, a espellerle dai loro quartieri senza il parere dei servizi sociali della giustizia o del territorio e contro ogni programma individualizzato di risocializzazione.

Chi sono infatti quelli che bivaccano nelle stazioni, nei centri storici, nelle piazze danneggiando il decoro e il turismo? Immigrati irregolari, rom, clochard, tossicodipendenti o dediti all'alcool, ex detenuti. Saranno loro a essere multati e allo stesso tempo allontanati con effetti amministrativi ma soprattutto indirettamente penali. Se è presumibile che pochi di loro saranno nelle condizioni di pagare la sanzione economica imposta, alto è invece il rischio di un'imputazione penale per violazione dell'articolo 650 del codice penale (inosservanza di ordine dell'autorità) così rischiando l'arresto fino a tre mesi o un'altra ammenda. Tutto ciò produrrà un'ondata di nuove incarcerazioni? Forse no, ma forse sì. Molte di queste persone sono *border line*, vivono ai margini, non hanno gli strumenti cognitivi o la serenità d'animo per accettare senza opporsi un provvedimento che gli toglie il tetto dalla loro testa. È probabile che reagiranno scompostamente al controllo di polizia incorrendo con relativa facilità nell'accusa di resistenza a pubblico ufficiale *ex* articolo 337 del codice penale con immediata traduzione in carcere. Nelle sezioni di primo ingresso negli istituti metropolitani se ne incontrano non poche, già oggi, di persone detenute per il reato di resistenza a pubblico ufficiale.

I tassi di carcerazione sono legati spesso, più che ai tassi di criminalità, alle pratiche di polizia prodotte dal clima culturale e politico generale. La legge 48 del 2017 è un invito esplicito a compiere operazioni di polizia e ‘pulire’ dalle persone indesiderate i luoghi pubblici restituendoli al decoro urbano. Una strategia non lungimirante in termini di sicurezza integrata: quelle persone indesiderate, posto che non potranno essere internate a vita o ammazzate, si sposteranno inevitabilmente verso le periferie urbane che diverranno sempre meno gestibili e sempre più insicure.

L’impianto della legge risponde esclusivamente a esigenze di tipo securitario e repressivo. Non sono previsti in alcuna delle sue parti “paracaduti sociali”. Il richiamo alla riqualificazione urbana è solo di facciata. Una dimostrazione del precipitato repressivo della legge 48 del 2017 è il comma 6-*quater* dell’articolo 9 il quale prevede quanto segue:

«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 ai sensi dell’art.380 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all’arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell’art. 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l’arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto. Le disposizioni del presente comma hanno efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2020».

Dunque la sicurezza integrata e urbana comprende anche l’arresto in flagranza differito, già previsto per le manifestazioni sportive, vero e proprio ambito di sperimentazione di nuove forme di repressione poliziesca. La flagranza differita è un ossimoro, sa di provvedimento illogico. Il legislatore ne sembra consapevole prevedendo che la misura sia a tempo determinato, scade infatti a giugno 2020. Prevedere che una norma di procedura penale abbia una scadenza temporale è un modo per mettere le mani avanti di fronte alla magistratura di merito e di legittimità, riconoscendone la straordinarietà. Non è chiaro però quale sia l’emergenza che la giustifichi. La norma costituisce uno

strappo alle garanzie ordinarie e consegna alle polizie poteri non ordinari sulla libertà delle persone. Si tratta di una norma dettata da un'emergenza presunta che non ha traccia nei dati statistici sui reati di strada o politici. Una norma che contribuirà all'aumento degli arresti dopo che negli ultimi anni si era assistito a una decrescita degli ingressi in carcere, anche quale esito della condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani nel caso Torreggiani.

6. I nuovi attori della sicurezza urbana. Più poteri ai sindaci. Meno giurisdizione

La legge 48 del 2017 disegna una nuova gerarchia dei poteri. La sicurezza, a livello locale, è ora affidata a un potere triangolare composto da prefetto, questore e sindaco. Una triangolazione dai confini incerti tra le tre autorità con potenziali ambiti di intervento complementare e di conflitto. Paradigmatico è l'articolo 11 che, in materia di occupazioni abusive per ragioni abitative, affida al sindaco una funzione di limite e contro-potere rispetto alle decisioni del prefetto, dopo che questi ha sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Al prefetto spetta definire i livelli di forza pubblica per gli sgomberi delle occupazioni arbitrarie. Il comma 3-bis dell'articolo 11, aggiunto in sede di conversione di legge, ha cercato di temperare la durezza di approccio della norma sulle occupazioni abusive prevedendo che *«il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie»*. Al questore invece vengono confermati i più classici poteri di ordine pubblico quali quelli di sospensione della licenza per gli esercizi pubblici nel caso di mancata osservanza delle ordinanze del sindaco in materia di orari notturni e vendita di alcolici o quelli in materia di repressione per chi traffica, vende o consuma sostanze stupefacenti. Una triangolazione territoriale dagli incerti confini che ben potrebbe produrre sconfinamenti o forti divergenze di vedute nella gestione dei conflitti sociali. Il questore da un lato è il controllore del rispetto delle ordinanze sindacali sulla sicurezza urbana, dall'altro fa sicurezza in prima persona quando il tema è la droga. Il prefetto da regista della sicurezza su base provinciale diventa esecutore della stessa, e in alcuni casi, può essere sconfessato dal sindaco che a suo insindacabile giudizio può sostenere che ragioni

umanitarie (la presenza di minori) o sanitarie giustifichino una non attivazione dei meccanismi di sgombero da locali abitati. Un potere di ‘eccezione’ molto ampio e non ben determinato visto che può essere esercitato anche laddove il sindaco affermi che vi siano «*persone meritevoli di tutela*». Espressione non definita che consente al sindaco di porre, ogniqualvolta voglia, un freno alle decisioni del prefetto. Dunque il sindaco, grazie a un emendamento approvato in sede di conversione, torna nel suo ruolo di garante della comunità e del welfare locale ma può esercitarlo in modo confuso. Siamo di fronte a un rischio doppio: da un lato un conflitto territoriale di competenza o una divergenza di opinioni profonda tra gli attori coinvolti, soprattutto nelle città dove la sicurezza è brandita quale arma ideologica di governo del territorio; dall’altro uno snaturamento del ruolo del sindaco che va progressivamente a definirsi quale governatore della città sul modello americano senza però un bilanciamento ragionevole ed equilibrato con gli altri poteri dello Stato. Sembra che oramai si stia tornando al municipalismo e sia stata abbandonata la sbornia regional-federalista. Sarà vero oppure è solo l’urgenza ‘securitaria’ ad avere prodotto un diverso assetto dei poteri?

7. Torna l’approccio proibizionista sulle droghe

Che il decreto-legge del Governo abbia un approccio tradizionale e univoco in materia di sicurezza lo si desume agevolmente analizzando le norme in materia di droghe. Qui non c’è traccia della complessità del tema, di un approccio multi-dimensionale, delle posizioni più articolate che lo stesso Governo aveva espresso, più o meno un anno prima, ovvero ad aprile del 2016 a New York, tramite il Ministro della Giustizia Andrea Orlando, in occasione della sessione straordinaria dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle droghe¹⁷. Il Governo italiano aveva avallato un superamento della più tradizionale *war on drugs*, con il suo approccio repressivo, se non militare. Nell’estate del 2016 la Camera aveva iniziato la discussione del disegno di legge n.3235, primo firmatario Roberto Giachetti, recante «*disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavo-*

¹⁷ Il testo è disponibile sul sito istituzionale dell’U.N.O.D.C. (*United Nation Office on Drugs and Crime*), Unodc.org.

razione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati». Pareva dunque si stesse andando in una direzione meno aggressiva e proibizionista. Le posizioni di autorevoli componenti del Governo sembravano confermare un cambio di paradigma. Con la legge 48 invece torna forte un orientamento di tipo poliziesco e genericamente punitivo, che non tiene conto del fallimento delle politiche proibizioniste in termini di riduzione dei consumi, di costi per la giustizia, di affari per la criminalità organizzata¹⁸.

All'articolo 13 della legge 48 del 2017 infatti si afferma che *«nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'art. 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, il questore può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi*». Divieti di lunga durata, ovvero fino a cinque anni. In sede di conversione del decreto-legge ci si è resi conto che la norma non considerava minimamente come il fenomeno fosse di massa e avrebbe potuto coinvolgere decine di migliaia di giovani privi di un profilo criminale strutturato così pregiudicandone il futuro e inducendoli a scelte devianti altrimenti prevenibili. Si pensi, infatti, a un giovane studente condannato per vendita di droghe leggere in un contesto scolastico o universitario. Impedirgli di tornare a scuola è contro ogni retorica educativa e ogni approccio multi-dimensionale. Per questo, nel tentativo di porre rimedio a eccessi punitivi e proibizionisti che ci portano almeno dieci anni indietro tornando ai tempi dell'approvazione della legge n.49 del 2006 (c.d. Fini-Giovanardi) da più parti messa in discussione e parzialmente abrogata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 32 del 25 febbraio 2014, il Parlamento ha sancito che *«il divieto è disposto individuando modalità applicative*

¹⁸ Fallimento raccontato nel settimo Libro bianco sulle droghe a cura di Società della Ragione, Antigone, Forum Droghe, Cnca, Cgil, Comunità di San Benedetto al Porto, Gruppo Abele, Itaca, ITARDD, Lega CoopSociali, LILA, Associazione Luca Coscioni. È consultabile all'indirizzo <file:///C:/Users/CoalizioneItaliana/Downloads/Libro-Bianco-2016.pdf>

compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto».

Permane però tra gli obblighi che il questore potrà imporre alle persone condannate, anche in via non definitiva, per violazione dell'articolo 73 della legge sulle droghe (un contenitore normativo che racchiude mille cose diverse per quantità e qualità dell'azione illegale) *«l'obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici».* Dunque tutti i giorni non festivi dell'anno, che si presume e si auspica siano per l'ex condannato giorni di lavoro, la persona posta sotto sorveglianza dovrà presentarsi alle 8 e alle 14 presso un comando di polizia. Così quella persona è destinata alla disoccupazione o alla nullatenenza, ovvero è destinato a optare per una scelta di vita illegale nonché fruttuosamente criminale. La norma riguarda anche astrattamente un minore così di fatto impedendogli la vita scolastica ordinaria. Per chi è in età da obbligo scolastico si pone un problema serio di prevalenza di esigenze educative o securitarie. La legge 48 del 2017 ha optato per la prevalenza delle seconde.

Le sanzioni amministrative per chi trasgredisce i divieti sono abnormi con somme da 10.000 a 40.000 euro e la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno. Ogni potenziale prospettiva di recupero sociale è fortemente pregiudicata. Mentre si discute in parlamento se legalizzare la cannabis, il Governo, e lo stesso Parlamento in sede di conversione del decreto-legge, prevedono che chi in qualche modo vende hashish a scuola o all'università non solo finisce in carcere, ma dopo l'espiazione della pena ha comunque un destino personale segnato per sempre. Ha prevalso una logica di tipo eliminatoria, stigmatizzante e vendicativa come ai tempi della New York di Rudolph Giuliani. Nel frattempo però in era obamiana molti Stati americani hanno legalizzato la cannabis per scopi terapeutici o ricreativi e lo stesso ex Presidente Barack Obama ha graziato centinaia di persone condannate a pene abnormi per fatti legati alla legge sulle droghe¹⁹.

¹⁹ A seguito di referendum votati a novembre 2016 in occasione delle elezioni presidenziali gli Stati della California, Nevada, Maine e Massachusetts hanno legalizzato la cannabis per scopi "ricreativi", altri quattro -Florida, Arkansas, Montana e North Dakota - solo per finalità mediche. Colorado, Stato di Washington, Oregon, Alaska e Washington D.C. avevano in precedenza già optato per una legislazione anti-proibizionista.

8. Conclusioni

In conclusione, come si evince dagli articoli 15 sulle misure di prevenzione personali²⁰, 16 sugli obblighi di ripristino dei luoghi a cura dei graffitari o 16-bis sulle sanzioni amministrative ai parcheggiatori abusivi, è stata dismessa ogni idea complessa, multidisciplinare o sociale di sicurezza urbana. Non c'è traccia di idee di pianificazione urbana della sicurezza, non c'è traccia di interventi sociali, di politiche per i giovani, di rafforzamento dell'offerta educativa, di sanzioni non interdittive o pecuniarie. Siamo tornati d'un colpo agli anni ottanta reaganiani e agli anni duemila del Ministro dell'Interno Roberto Maroni.

La sicurezza nelle mani dei sindaci dovrà confrontarsi e scontrarsi con il principio di uguaglianza di trattamento penale su base nazionale, con il principio di ragionevolezza, con obblighi di inclusione scolastica per i minori, con la funzione rieducativa della pena. Non è facile predirne gli esiti a livello giurisprudenziale. È più facile intuirne le derive applicative a livello locale.

²⁰ Approvato negli stessi giorni in cui in controtendenza rispetto al legislatore italiano la Corte europea dei diritti umani con la sentenza del 23 febbraio 2017 n.43395/09 poneva un ulteriore limite alla disciplina delle misure di prevenzione. Vedi il commento di F. VIGANÒ, *Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta interna della sentenza De Tommaso*, in Penalecon-temporaneo.it.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)