

Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo

di **Antonello Ciervo**

ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Roma “Unitelma Sapienza”

1. Il Daspo sportivo, ovvero il progenitore della specie / **2.** L'evoluzione della specie: il cd. “mini-Daspo” urbano alla luce della recente sentenza n. 47/2024 della Consulta / **3.** La proliferazione della specie: il “Daspo urbano” ex artt. 13 e 13-bis del decreto legge n. 14/2017 e le modifiche approvate nel corso della XIX legislatura / **4.** Il Daspo come “istituto laboratorio” della repressione: alcuni rilievi conclusivi alla luce del cd. “ddl sicurezza”

1. Il Daspo sportivo, ovvero il progenitore della specie

“Oggi agli ultrà, domani a tutta la città”: così si leggeva sullo striscione dei tifosi della Lazio esposto nell'autunno del 1989 allo Stadio Olimpico di Roma, nei giorni in cui il Parlamento si apprestava a varare una delle norme più discusse di fine secolo, una “misura di prevenzione personale atipica”¹ che aveva l'obiettivo di tutelare l'ordine pubblico nelle manifestazioni sportive per porre un argine alle violenze delle tifoserie organizzate. Di lì a poco, del resto, proprio in Italia si sarebbero svolti i mondiali di calcio e il legislatore sentiva la necessità di fornire alle forze di polizia adeguati strumenti giuridici per reprimere un fenomeno che tanto nel nostro Paese, quanto soprattutto negli stadi inglesi ed europei, caratterizzava il tifo violento, spesso legato alla riorganizzazione di gruppi neo-fascisti che proprio nelle manifestazioni sportive avevano trovato una zona franca dove ottenere visibilità politica².

Il «Daspo» – acronimo legislativo di «Divieto di accesso alle manifestazioni sportive» – agli occhi della dottrina apparve subito una misura di prevenzione assai problematica³, i cui profili di illegittimità costituzionale non erano pochi: sebbene l'art. 6 della legge n. 401/1989 abbia subito nel corso dei decenni numerose modifiche – proprio per evitare declaratorie di incostituzionalità da parte del Giudice delle leggi –, tuttavia il Daspo sportivo si è dimostrato alla prova dei fatti un “istituto laboratorio” per sperimentare inedite forme di repressione della criminalità organizzata. Ad oggi, quindi, nonostante la

¹ La definizione è della Corte costituzionale e si trova al punto 4.7.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 203/2024, dove si legge che il Daspo sportivo può essere considerato «il progenitore di tutte le attuali misure di prevenzione atipiche».

² Sul fenomeno degli *hooligans* e sui legami tra tifoserie organizzate e gruppi neo-fascisti, si vedano in dottrina almeno L. Bifulco, *La sicurezza negli stadi in Italia. Tifo, violenza, diritto e misure di contrasto*, in *Sociologia del diritto*, 2018, pp. 159 ss., e C. Balestri, *Spunti e riflessioni sui rapporti fra istituzioni calcistiche e tifosi*, in F. Curi (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 73 ss.

³ Cfr. per tutti F. Bilancia, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione “atipiche”*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, pp. 725 ss.; A. Cacciari, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, *ivi*, 1999, pp. 335 ss. Per una ricostruzione d'insieme dell'istituto, si rinvia all'esauritivo lavoro di M.F. Cortesi, *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, CEDAM (Wolters Kluwer), Milano, 2008, *passim*. In generale, ad avviso di G. Fiandaca, voce *Misure di prevenzione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIX, UTET, Torino, 1994, pp. 568 ss., la legittimazione teorico-costituzionale delle misure preventive personali appare problematica, anche alla luce del fatto che tali misure non garantiscono in concreto una sicura idoneità a conseguire gli obiettivi di prevenzione perseguiti.

scarna regolamentazione dell'istituto nella sua formula originaria⁴, il primo comma dell'art. 6 stabilisce che il questore competente per territorio possa disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive nei confronti di «*coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza (...) in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza*».

Si tratta di un'ipotesi che consente l'azionabilità del Daspo a fronte di una mera denuncia o addirittura di una semplice segnalazione di polizia: è evidente, quindi, come la comminazione del provvedimento si ponga su un crinale estremamente scivoloso per quanto concerne l'accertamento della effettiva pericolosità sociale del suo destinatario, soprattutto se al verificarsi della mera incitazione ovvero induzione alla violenza non faccia poi effettivamente seguito una denuncia all'autorità giudiziaria. Ciò significa, in concreto, che potrebbe essere destinatario di un Daspo sportivo anche chi si sia limitato a urlare, durante ovvero anche prima o dopo una manifestazione sportiva, *slogan* latamente violenti o minacciosi: per questo motivo, il legislatore ritenne opportuno estendere le ipotesi applicative della misura anche a coloro che «*sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto (...) una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico*».

In questo modo si è provato a connotare in termini relativamente più tassativi i presupposti di applicazione della misura, mentre la successiva lettera c dell'art. 6, primo comma, in maniera meno problematica rispetto alla precedente ipotesi, ancorava la comminazione del Daspo alla denuncia o comunque alla condanna anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per tutta una serie di reati violenti e comunque in caso di pericolo per l'ordine pubblico «*anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive*». Successivamente, con l'introduzione della lett. d all'art. 6, primo comma, si è stabilita una sorta di norma di chiusura generale: oggi, infatti, il Daspo sportivo può essere comminato nei confronti di quei soggetti di cui «*all'articolo 4, comma 1, lettera d), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (...) anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive*».

Con questa chiara scelta di politica del diritto, il legislatore metteva a sistema l'ormai ampia latitudine applicativa dell'istituto, ponendo così le basi, a seguito dell'entrata in vigore del cd. "Codice anti-mafia", per un impiego della misura volta a reprimere condotte violente o minacciose anche in casi non più strettamente connessi allo svolgimento di manifestazioni sportive; anzi, è proprio quest'ultima disposizione che dimostra come il legislatore, un passo alla volta e una riforma dopo l'altra, abbia di fatto reso l'istituto una sorta di strumento preventivo di portata generale, un modello da poter impiegare nei più disparati contesti sociali. A fronte di questa discutibile scelta di politica criminale, tuttavia, la Consulta ha espresso una posizione di chiaro *appeasement* nei confronti del Parlamento: il Daspo sportivo, infatti, è uscito per ben due volte indenne dal controllo di legittimità costituzionale e forse è stato, anche questo, uno dei fattori che ha alimentato la

⁴ Nel 1989 il legislatore si limitava a stabilire che «*L'autorità di pubblica sicurezza può sempre ordinare il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si rechino con armi improprie, o che siano state condannate o che risultino denunciate per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle stesse circostanze abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o con scritte. Il contravventore al divieto di cui al comma 1 è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno*». Per una ricostruzione dell'evoluzione storica della normativa vds., almeno, M.F. Cortesi, voce *D.A.SPO. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *Digesto delle discipline penali. Aggiornamento*, UTET (Wolters Kluwer), Milano, 2016, pp. 229 ss.

bulimia riformatrice dell'istituto, perfezionato per approssimazioni successive nel corso dei decenni.

Se dunque, con la sentenza n. 193/1996, la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 6, primo comma, stabilendo che il divieto di accesso impartito dal questore non fosse censurabile sotto il profilo della ragionevolezza⁵ – certificando così che le scelte repressive del legislatore rientrassero pienamente nella sua sfera di discrezionalità politica –, in seguito, con la sentenza n. 512/2002, ha riconosciuto anche la legittimità dell'obbligo del destinatario della misura di comparire davanti all'autorità di pubblica sicurezza in concomitanza con un evento sportivo. Con questa interpretativa di rigetto, infatti, la Corte ha fatto salvo l'istituto anche nelle sue applicazioni più invasive, purché appunto venissero assicurate le garanzie giurisdizionali di cui all'art. 13 Cost., limitandosi ad osservare come «*spetterà alla autorità giudiziaria, in ossequio al sistema di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione, valutare, in sede di convalida del provvedimento, la sussistenza delle condizioni richieste per la sua adozione sul piano della necessità ed urgenza, nonché l'adeguatezza del suo contenuto anche sotto il profilo della durata*»⁶.

In sintesi, come pure di recente ribadito nella sentenza n. 203/2024, la giurisprudenza costituzionale ha differenziato l'ipotesi in cui la misura si esaurisce nell'interdizione all'accesso dai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive rispetto a quella in cui, al succitato divieto, si aggiunga anche l'obbligo per il destinatario del provvedimento di comparire presso gli uffici dell'autorità di pubblica sicurezza in concomitanza con tali manifestazioni, al fine di adempiere al suo "obbligo di firma". Mentre il Daspo senza "obbligo di firma", infatti, in ragione della minore incidenza sulla sfera personale del destinatario della misura, si risolve in una mera limitazione della libertà di circolazione, al contrario, se accompagnato dall'obbligo di presentarsi presso l'autorità di pubblica sicurezza in concomitanza con l'evento vietato, comporta un'evidente maggiore afflittività che si riverbera indirettamente sulla libertà personale del suo destinatario.

2. L'evoluzione della specie: il cd. "mini-Daspo" urbano alla luce della recente sentenza n. 47/2024 della Consulta

La Consulta ha manifestato la sua acquiescenza rispetto alle scelte di politica criminale del legislatore utilizzando uno strumento classico della propria giurisprudenza, appunto una sentenza interpretativa di rigetto che, storicamente, ha più volte fatto salvi i presupposti normativi delle misure di prevenzione, limitandosi a indicare alla magistratura – e, al suo buon cuore, anche all'autorità di pubblica sicurezza – come deve essere concretamente applicata e interpretata la normativa rilevante⁷. Il problema però rimane, soprattutto perché l'istituto ha assunto – come detto – una portata sistemica, dimostrando una vera e propria versatilità applicativa che prescinde *in toto* dalle direttive ermeneutiche del Giudice delle leggi, con il rischio di criminalizzare una classe di soggetti che, sulla base

⁵ « (...) tanto più che anche il provvedimento consistente nel divieto di frequentare i luoghi di manifestazioni agonistiche è suscettibile di autonomo controllo giurisdizionale innanzi al giudice competente»; così al punto 3 del *Considerato in diritto*. Nella dottrina costituzionalistica vds., criticamente su questa decisione, A. Pace, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con forme "semplificate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 1584 ss.

⁶ Così al punto 4 del *Considerato in diritto*. Criticamente in dottrina, vds. D. Lacchi, *Effetti dell'arresto in flagranza in occasione di manifestazioni sportive e obbligo di comparizione del tifoso pericoloso*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, pp. 590 ss.; *contra* F. Bocchini, *Rilevanza costituzionale del divieto di accesso alle manifestazioni sportive*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, part. pp. 24 ss.

⁷ Su questa tendenza della giurisprudenza costituzionale in materia di misure di prevenzione, sia consentito rinviare a A. Ciervo, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 258 ss. e 509 ss., con specifico riferimento al Daspo urbano.

di astratti indici presuntivi, verrebbe qualificata come *naturaliter* pericolosa per l'ordine pubblico.

Questa sorta di ritorno alla polizia di sicurezza di fine Ottocento si è realizzato con il decreto legge n. 14/2017, cd. "decreto Minniti", che ha introdotto un "nuovo" bene giuridico dai contorni evanescenti e dal contenuto incerto, un bene che si pone al crocevia tra ordine pubblico, buon costume e pubblico decoro, ossia la sicurezza urbana⁸. Come è facile intuire, questo bene giuridico non trova un ancoraggio puntuale nella prima parte della Costituzione: la sua connotazione pubblicistica sembra riconducibile piuttosto a un'esigenza generica di tutela dello spazio metropolitano nei confronti di categorie di soggetti che possono attentare alla pacifica convivenza sociale, esigenza di repressione questa che competerebbe in prima battuta alla polizia e che il legislatore supporterebbe in via sussidiaria, adempiendo a una sorta di dovere dello Stato (e delle sue articolazioni locali) ad attivarsi per riqualificare gli spazi degradati delle grandi città.

Tuttavia, il riferimento alla prevenzione della criminalità – «*anche di tipo predatorio*» – appare di gran lunga prevalente nella formulazione normativa del bene giuridico: nonostante oggi non ci siano più *classes dangereuses* da tenere sotto controllo, al fine di neutralizzarne l'ontologica pericolosità sociale, e sebbene gli artt. 9 e 10 del decreto Minniti non facciano il minimo riferimento a categorie soggettive determinate, tuttavia, dove la povertà si accumula e si moltiplica – cioè proprio nei grandi centri urbani –, è necessario eliminare dall'orizzonte del visibile (soprattutto nei centri storici affollati dai turisti) tutti quegli individui che, con la loro semplice presenza, possono turbare la tranquillità dei cittadini onesti e il decoro di piazze, strade e luoghi pubblici in generale. Poco importa, quindi, se il secondo comma dell'art. 3 Cost. pure pretende dalle istituzioni di rimuovere gli ostacoli di natura economica e sociale al fine di garantire la necessaria integrazione dei soggetti più fragili nello spazio (democratico, ancor prima che) urbano: in mancanza di fondi e di politiche pubbliche a sostegno di chi è povero e bisognoso, la soluzione più rapida ed efficace resta allora quella di criminalizzarli, così da potersi disinteressare finalmente di loro, **sottraendoli**⁹.

⁸ Introdotta all'art. 4 del "Decreto Minniti", la sicurezza urbana viene qualificata dal legislatore come un 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 e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, 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*». Per una critica a questa definizione, si vedano A. Algostino, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberalista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2024, pp. 270 ss.; *Ead.*, *Sicurezza urbana, decoro della Smart City e poteri del Prefetto. Note intorno alla "Direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei Prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, pp. 105 ss. In generale, al riguardo, vds. T. Pitch, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari, 2013, *passim*.

⁹ Cfr. sul punto ancora A. Algostino, *Sicurezza urbana*, *op. cit.*, p. 108: «*Non solo il concetto di sicurezza subisce una torsione, che la allontana dall'orizzonte dei diritti e la trasforma in strumento che legittima la limitazione degli stessi (diritto alla sicurezza versus sicurezza dei diritti): il progetto costituzionale di emancipazione sociale è sostituito da una politica di espulsione sociale. Ciò che rileva non è eliminare il disagio sociale rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale, come prescrive l'art. 3, co. 2, Cost., ma occultarlo, espellendolo dai centri della città*». In generale, si pone il problema del concreto ancoraggio a elementi di pericolosità sociale dei potenziali destinatari di tali misure, come sottolineato da F. Basile, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in C.E. Paliero - F. Viganò - F. Basile - G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 955 ss. Cfr. inoltre, per una critica di impostazione marxista alla questione, A. Cavaliere, *Neoliberalismo e politica criminale repressiva*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, pp. 125 ss.

Appare significativo che, da ultimo, chiamata a valutare la portata e il contenuto della sicurezza urbana, la Corte costituzionale si sia in qualche modo sottratta, con un espediente processuale, dallo svolgere una riflessione più approfondita sui rischi connessi all'incerta latitudine applicativa di questo bene giuridico: nella già citata sentenza n. 47/2024, infatti, il Giudice delle leggi, riportandosi alla relazione al ddl di conversione del decreto legge n. 14/2017, osserva come *«uno dei fattori del degrado delle città sia rappresentato dall'occupazione di determinate aree pubbliche, particolarmente "sensibili" in quanto costituenti "punti nevralgici della mobilità", o comunque sia ad alta frequentazione, da parte di soggetti che, stazionandovi indebitamente e spesso svolgendo attività abusive o moleste, ne compromettono la libera e piena fruibilità, contribuendo con ciò a creare un senso di insicurezza negli utenti»*¹⁰. Insomma, si tratterebbe di garantire la sicurezza delle aree urbane serventi stazioni e altri servizi di trasporto pubblico, dove evidentemente si annidano i maggiori rischi per la pacifica convivenza civile a causa della presenza di ladri, borseggiatori, accattoni e di tutta una categoria di miserabili che alterano la percezione della sicurezza degli onesti cittadini.

Eppure, a ben vedere, la Corte osserva come l'espressione «sicurezza delle città» non sia stata utilizzata dal legislatore come sinonimo di «sicurezza urbana», *«giacché, se così fosse, non sarebbe stato necessario menzionare al suo fianco il "decoro urbano", che, in base alla definizione dell'art. 4, è una componente della "sicurezza urbana"»*, e ciò anche a prescindere dalla scarsa plausibilità dell'ipotesi che il legislatore, *«dopo aver fornito la definizione di una determinata locuzione, si avvalga nello stesso testo normativo di una formula diversa per indicare il medesimo concetto»*¹¹. In breve, secondo la Consulta, si è qui al cospetto di una nozione di sicurezza specifica e ben delimitata sul piano della repressione criminale, tanto è vero che, con riferimento al "mini-Daspo" oggetto del giudizio, il Giudice delle leggi si limita a rilevare come *«le misure di prevenzione, allo stesso modo delle misure di sicurezza, si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto. Ed è in questa ottica che la formula normativa in questione, pur sintatticamente non del tutto felice, va letta»*¹².

Insomma, si tratta di un mero giudizio prognostico su ciò che il destinatario del provvedimento potrà fare in futuro, mentre non è ravvisabile nella *ratio legis* alcun *«intento legislativo di consentire la misura anche per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali»*¹³: la sicurezza percepita dai cittadini, soprattutto nei suoi snodi urbani più frequentati, viene assunta quale bene giuridico costituzionalmente tutelato che legittima limitazioni della libertà di circolazione di tutti coloro che l'autorità di pubblica sicurezza percepirà come astrattamente pericolosi (e non è detto che le due percezioni, quella dei cittadini e quella della polizia, coincidano in concreto). Potenzialmente, quindi, il "mini-Daspo" si potrebbe applicare a tutti coloro che vivono nello spazio urbano, a condizione che, *«[a]ffinché scatti la misura più incisiva del divieto di accesso, il comportamento del soggetto de[bba] risultare concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, in ragione dell'atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti)»*¹⁴.

¹⁰ Così al punto 2 del *Considerato in diritto*. In dottrina, per un commento puntuale alla sentenza, vds. G. Pistorio, *La lettura costituzionalmente conforme del Daspo urbano, tra dubbi ermeneutici e possibili effetti distorsivi. Nota alla sentenza n. 47 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2024, pp. 1 ss.

¹¹ Così al punto 5 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 47/2024.

¹² Così al punto 5.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 47/2024.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Si tratta di un ragionamento che non convince: la Corte parla di un bene giuridico che rientrerebbe di fatto nel perimetro dell'art. 16 Cost., o, per meglio dire, tra quelle misure limitative della libertà di circolazione riconducibili al concetto di sicurezza ivi previsto; ma in questo modo, senza cioè ancorare questa particolare tipologia di Daspo a una categoria specifica di soggetti che dovrebbe avere connotazioni sociologico-criminali ben definite – come storicamente si è sempre verificato, sul piano normativo, con riferimento alle misure di prevenzione –, la Consulta si limita a fornire una sorta di *allure* costituzionale a una misura in grado di reprimere potenzialmente qualsiasi condotta molesta compiuta da chiunque¹⁵. Del resto, questa ricostruzione astratta della sicurezza urbana non sembra trovare una ricaduta in concreto neppure nelle altre tipologie di Daspo congegnate dal legislatore: tra l'altro, proprio il “mini-Daspo” è volto a tutelare il «decoro urbano», come si legge nella rubrica della disposizione, piuttosto che la sicurezza di determinati luoghi di transito e può, quindi, senza problemi applicarsi a condotte “pericolose” poste in essere a prescindere dal luogo in cui esse si realizzano¹⁶.

In concreto però, il “mini-Daspo” viene impiegato non tanto per criminalizzare la povertà – non mancano, al riguardo, gli strumenti penali per farlo –, ma proprio per eliminare il problema alla radice, ossia allontanare il povero, il marginale e il migrante dai luoghi in questione con maggiore efficacia e nel minor tempo possibile, ferma poi la criminalizzazione *d'antan* da parte della macchina giudiziaria in un secondo momento, qualora cioè il malcapitato dovesse ritornare sul luogo del “delitto”, in violazione dell'ordine di allontanamento. Insomma, al di là di quello che sostiene la Corte costituzionale, la dinamica concreta di impiego dell'istituto è diametralmente opposta a quella ricostruita nella sua sentenza, mentre la giurisprudenza amministrativa aveva già colto i rischi connessi a un'applicazione generica della misura, fornendone

¹⁵ Vds., nello stesso senso, G. Pistorio, *La lettura, op. cit.*, p. 18, secondo cui «*Pare proprio, dunque, che, come il legislatore del 2017, anche la Corte, scegliendo la via dell'interpretativa di rigetto, non abbia colto l'occasione per contribuire a costruire un nuovo ordine costituzionale della sicurezza, scardinando un sistema che, costruito attorno a una dimensione distorsiva della sicurezza, rischia costantemente di alimentare forme di esclusione sociale*». Per una critica alle scelte del legislatore, si veda anche F. Curi, *Il Daspo urbano: “l'eterno ritorno dell'uguale”*, in *Penale. Diritto e Procedura*, 11 febbraio 2021, pp. 1 ss. Meno critiche sull'istituto e sulla sua applicazione, prima della sentenza della Corte costituzionale, appaiono le posizioni di L.M. Di Carlo, *Prime riflessioni sul c.d. “Daspo urbano”*, in *Federalismi*, n. 17/2017, pp. 1 ss., e di G. Trombetta, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, *ivi*, n. 3/2022, pp. 1 ss.

¹⁶ Infatti l'art. 9, primo comma, stabilisce che «*fatto salvo quanto previsto dalla normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette strutture, in violazione dei divieti di stanziamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria*», oltre all'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto, ai sensi del successivo art. 10. Come si vede, insomma, il semplice allontanamento prescinde da quanto di pericoloso si possa realizzare in questi luoghi, amplificando così la portata repressivo-preventiva della misura: quali modalità ovvero quali specifici comportamenti possono concretamente impedire a qualcuno di entrare in stazione o in aeroporto? E tali condotte “ostruzionistiche” possono davvero, anche soltanto astrattamente, integrare una fattispecie di reato? In questa ottica, gli argomenti impiegati dalla Consulta per giustificare la legittimità del Daspo urbano appaiono deboli: se da un lato, infatti, si osserva che è vero che «*l'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, reca la rubrica “misure a tutela del decoro di particolari luoghi”*». Si tratta, però, della disposizione che prevede, per le condotte ivi indicate, la sanzione amministrativa pecuniaria e l'ordine di allontanamento, il quale prescinde dalla condizione del possibile pericolo per la sicurezza, richiesta invece ai fini dell'adozione del divieto di accesso, regolato dal successivo art. 10 sotto l'omonima rubrica»; dall'altro, tuttavia, si aggiunge come in questi casi «*affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare oziosi e vagabondi, come pure si era affermato nell'ampio dibattito parlamentare sviluppatosi in sede di conversione del d.l.*»; così al punto 5 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 47/2024.

un'interpretazione costituzionalmente conforme, se si vuole anche più garantista di quella formulata dal Giudice delle leggi¹⁷.

In questo modo, dunque, la Corte si pone in continuità e coerenza con un altro suo precedente in materia: la sentenza n. 195/2019 – anche in questo caso, un'interpretativa di rigetto –, con cui aveva dichiarato legittima l'estensione ai presidi sanitari del Daspo urbano, a condizione però che tale divieto non si applicasse a coloro che avessero avuto bisogno di cure mediche, ovvero prestazioni terapeutiche e diagnostiche essenziali, poiché il diritto alla salute comunque prevale sempre sulle esigenze di tutela dell'ordine pubblico¹⁸. Quindi, in sostanza, se il mendicante molesto si rifugia al pronto soccorso perché ha freddo, può essere allontanato, ma lo stesso non si può fare se – una volta comminato il Daspo – si presenta nuovamente ai medici per essere curato, ignorando la Corte la circostanza, in verità difficilmente controvertibile, che un *homeless* ha per definizione bisogno di cure mediche e di un sostegno psico-fisico, oltre che di un luogo dove stare, a fronte dello stato di indigenza e precarietà umana in cui versa quotidianamente.

Non a caso, questa contraddizione è stata rilevata proprio dal giudice *a quo* della sentenza n. 47/2024, il quale appunto aveva evidenziato come l'art. 9 del decreto Minniti non individuasse condotte illecite presupposto dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso a determinati luoghi, mentre consentiva la comminazione del Daspo anche a fronte di semplici condotte di impedimento all'accessibilità e alla fruizione delle infrastrutture urbane elencate nella legge, condotte che, però, risultano prive di rilevanza penale. La Consulta al riguardo è apparsa irremovibile, osservando come «*anche la selezione delle condotte cui anettere misure a carattere preventivo del genere considerato rientra nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio è sindacabile, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio*»¹⁹, mentre sempre il legislatore avrebbe ispirato la proprie scelte di politica repressiva all'individuazione di quelle condotte che, «*sulla base dell'esperienza concreta, (...) contribuiscano maggiormente a generare un clima di insicurezza in determinate aree urbane, e che si caratterizzano per una indebita e prolungata occupazione di spazi nevralgici ai fini della mobilità o interessati, comunque sia, da rilevanti flussi di persone*»²⁰. In breve, è la percezione della sicurezza dei cittadini, ancor prima che la sicurezza reale dei luoghi in cui vivono, a dover essere garantita, mentre la selezione delle condotte da reprimere rientra nell'ambito delle scelte politico-discrezionali del legislatore, non suscettibili di essere valutate nel merito, pur essendo palesemente irragionevoli e illogiche, come evidenziato dal giudice *a quo* nella sua ordinanza di rimessione.

¹⁷ Sul punto si vedano, *ex multis*, Tar Marche, sez. I, n. 460/2021; Tar Toscana, sez. II, n. 1199/2020; Tar Lombardia, sez. I, n. 2360/2019; Tar Emilia Romagna, sez. I, n. 953/2022; Tar Lombardia, sez. I, n. 1924/2022; Cons. Stato, sez. III, n. 866/2019. In generale, per un esaustivo quadro ricostruttivo della giurisprudenza e della prassi amministrativa in materia, vds. per tutti F. Borlizzi, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, in *Rivista Antigone*, n. 1/2022 (www.antigone.it/rivista-archivio/Rivista_1_2022/1_daspo%20urbano%20-%20Borlizzi.pdf).

¹⁸ La norma era stata introdotta dall'art. 21, primo comma, lett. *a* del decreto legge n. 113/2018, cd. "decreto Salvini", all'art. 9, terzo comma, dl n. 14/2017, estendendo così l'ordine di allontanamento anche ai presidi sanitari e ampliando l'elenco dei luoghi pubblici a cui era possibile applicare la misura, ovviamente al fine di tutelarne il decoro e la sicurezza. In dottrina, a commento della decisione della Corte, si vedano almeno B. De Maria, *La Corte sul Decreto sicurezza tra nuove configurazioni della ridondanza e limitazioni ai "DASPO urbani"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, pp. 2265 ss., e C. Padula, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, *www.giurcost.org*, n. 2/2019, pp. 386 ss.

¹⁹ Così al punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 47/2024.

²⁰ *Ibid.*

3. La proliferazione della specie: il “Daspo urbano” ex artt. 13 e 13-bis del decreto legge n. 14/2017 e le modifiche approvate nel corso della XIX legislatura

Al di là dei profili critici che il “mini-Daspo” presenta e che la Corte costituzionale non ha contribuito a risolvere, resta il dato di fatto che il Daspo urbano *tout court*, così come previsto ai successivi artt. 13 e 13-bis del decreto legge n. 14/2017, conferisce pieni poteri all’autorità di pubblica sicurezza per quanto concerne il controllo del territorio urbano, consentendo al questore di vietare l’accesso ai locali pubblici o aperti al pubblico a coloro che abbiano riportato nei tre anni precedenti una segnalazione di polizia, una denuncia ovvero una condanna definitiva, per reati di produzione, traffico e detenzione di stupefacenti all’interno o nelle immediate vicinanze di scuole, università e locali pubblici, anche se minorenni purché di età superiore ai 14 anni. Il divieto in questione poteva durare fino a cinque anni ed era prorogabile per un ulteriore biennio in caso di condanna definitiva del destinatario della misura, incluso l’obbligo di presentarsi presso gli uffici della questura negli orari di ingresso ed uscita degli istituti scolastici, ovvero di rientrare e di non uscire dalla propria abitazione in determinate ore del giorno e della notte, oltre al divieto di allontanarsi dal comune di residenza.

Si utilizza qui l’imperfetto perché la formulazione originaria della norma è stata poi modificata dal dl n. 130/2020 (cd. “decreto Lamorgese”) che, da un lato, ha esteso il divieto di accesso ai luoghi succitati anche a coloro che risultano semplicemente denunciati per reati connessi allo spaccio di stupefacenti mentre, dall’altro, qualifica addirittura come illecito penale – e non più amministrativo – la violazione dei divieti disposti dal questore. L’impianto originario della norma era comunque altresì stato innovato con riferimento alla prevenzione dei disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento delle grandi città, concernenti cioè i luoghi della cd. “*movida*”, a fronte dell’introduzione – per l’appunto – di un nuovo art. 13-bis, che prevedeva un ampliamento delle ipotesi applicative del Daspo anche alle persone condannate – con sentenza definitiva o comunque confermata in appello – nel corso dei tre anni precedenti per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti nei luoghi succitati²¹.

In questi casi, oltre al divieto di accesso, si è aggiunto il divieto di «*stazionamento nelle immediate vicinanze*» degli stessi locali, anche limitatamente a specifiche fasce orarie, per non meno di sei mesi e non oltre due anni: come si vede, la norma pone un serio problema di bilanciamento tra esigenze di tutela della sicurezza urbana e libertà di circolazione, tanto è vero che il legislatore ha dovuto precisare come nel provvedimento comminativo del Daspo l’autorità di pubblica sicurezza possa comunque consentire, in ragione di specifiche esigenze di «*mobilità, salute e lavoro*», deroghe ai divieti imposti. Inoltre, sempre a seguito della riforma del 2020, il questore può vietare l’accesso a specifici locali, «*in ragione delle persone con le quali l’interessato si associa, specificamente indicati*»²², prevedendo il legislatore – nel caso di violazione dei divieti di cui sopra – la reclusione da sei mesi a due anni, mentre nella precedente formulazione della norma si era limitato a

²¹ Cfr., se si vuole, sul punto A. Ciervo, *Modifica all’art. 588 c.p. e disposizioni in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di trattenimento*, in M. Giovannetti e N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, Pacini giuridica, Pisa, 2021, pp. 201 ss.

²² Per inciso, la formulazione della fattispecie appare quanto mai ambigua: non è chiaro, infatti, se l’aggettivo «*indicati*» faccia riferimento alle persone con le quali il destinatario del provvedimento si associa, ovvero ai luoghi ad esso vietati con la comminazione del Daspo. Si tratta, evidentemente, di un indice sintomatico della non tassatività della norma che la rende a rischio di illegittimità costituzionale, come si avrà modo di evidenziare *infra*, nel prosieguo dell’analisi.

stabilire una reclusione da sei mesi a un anno e il pagamento di una multa da 8.000 a 20.000 euro.

Anche quest'ultima disposizione appare affetta da evidenti vizi di illegittimità in quanto, nel bilanciamento tra il principio di presunzione di innocenza e la tutela della sicurezza urbana, il legislatore ha optato per una prevalenza delle ragioni securitarie, nonostante il destinatario del Daspo possa avere a suo carico soltanto una denuncia – il che vuol dire che nei suoi confronti potrebbe anche non esercitarsi mai l'azione penale. Un ulteriore profilo di illogicità, che si somma a quello di irragionevolezza appena evidenziato, è che, al contrario del Daspo *ex art. 13*, nell'ipotesi prevista al successivo *art. 13-bis* il questore non è tenuto a considerare eventuali decisioni dell'autorità giudiziaria – né tanto meno precedenti notizie di reato della stessa autorità di pubblica sicurezza – al fine della comminazione della misura, nonostante le limitazioni alla libertà di circolazione applicabili in astratto siano sicuramente molto più afflittive e durature rispetto a quelle di cui all'*art. 13*.

Ma il profilo di illegittimità costituzionale più evidente consiste, a mio avviso, nel fatto che dalla violazione della misura di prevenzione consegua una sanzione limitativa della libertà personale a fronte della non tassatività della fattispecie, che non consente al destinatario del Daspo di prevedere *ex ante* in che modo rispettare i divieti comminatigli dal questore: infatti, al di là delle zone della città interdette al "daspo", la norma stabilisce un generico divieto di accesso a pubblici esercizi ovvero a locali di pubblico trattenimento. In mancanza di un elenco analitico di questi locali nel provvedimento comminato, appare evidente allora come il divieto potrebbe estendersi non soltanto a quelli della cd. "movida", ma a qualsiasi pubblico esercizio di natura commerciale: in pratica, se così fosse, sarebbe impossibile per il destinatario della misura poter accedere anche semplicemente a un supermercato per poter fare la spesa e per poter così adempiere alle esigenze della propria vita quotidiana.

Insomma, la norma in astratto avrebbe una portata afflittiva abnorme, potendosi applicare a tutti gli esercizi pubblici dello spazio urbano in cui vive il "daspo", determinando non soltanto una limitazione sproporzionata della sua libertà di circolazione, ma soprattutto ingenerando continuamente il dubbio nel destinatario della misura su quali comportamenti della propria vita quotidiana integrino o meno una violazione del provvedimento. Infatti, che cosa deve intendersi per divieto di «*stazionamento nelle immediate vicinanze*» dei locali pubblici? Fermarsi davanti alla vetrina di un esercizio commerciale al fine di contemplare la merce in vendita, anche senza entrare all'interno per acquistarla, integrerebbe una violazione del Daspo? E, se sì, per quanto tempo sarebbe lecita questa contemplazione della vetrina, prima che il semplice sguardo all'interno del locale integri la condotta di «*stazionamento*» e, dunque, la violazione della misura?

Ancora: che cosa si deve intendere con la locuzione «*nelle immediate vicinanze*»? A quanti metri o a quale distanza spaziale di sicurezza il destinatario del Daspo si deve posizionare rispetto alla vetrina ovvero all'ingresso di un esercizio pubblico al fine di evitare la violazione del precetto? In disparte la (apparente) ovvietà degli interrogativi sollevati, sembra chiaro che la mancanza di tassatività degli obblighi connessi al rispetto della misura di prevenzione rischi di far cadere il suo destinatario in una sorta di limbo giuridico, trovandosi egli nell'impossibilità di prevedere in astratto, pur volendo rispettare in concreto i divieti comminatigli, in che modo debba comportarsi al fine di evitare appunto – senza alcun dolo – la violazione degli obblighi di cui all'*art. 13-bis*.

In fin dei conti, la norma in questione, così come formulata, manifesta evidenti limiti di tassatività delle prescrizioni comminate al destinatario del Daspo, con il rischio che anche in questo caso si possa giungere a una censura della norma da parte della Corte Edu, come

già avvenuto nel caso *De Tommaso c. Italia*²³: nello specifico, la *Grande Chambre* ha evidenziato i limiti connessi alla tassatività delle misure di prevenzione e ai relativi obblighi accessori presenti nel nostro ordinamento, osservando come la locuzione «*prevista dalla legge*» di cui all'art. 2, prot. n. 4, Cedu faccia riferimento al contenuto delle norme penali, i cui effetti giuridici – in caso di loro mancato rispetto – devono essere comunque prevedibili in anticipo dal destinatario della norma e, quindi, della misura di prevenzione²⁴. In effetti, anche per quanto concerne l'art. 13-bis del decreto Minniti, è proprio la mancanza di prevedibilità del rispetto degli obblighi connessi alla misura che la rende non tassativa, in quanto «*non è formulata con sufficiente precisione in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta; essi devono essere in grado (...) di prevedere, a un livello ragionevole nelle specifiche circostanze, le conseguenze che un determinato atto può comportare*»²⁵.

Inoltre la Corte Edu ha criticato la giurisprudenza italiana, osservando come il problema della non prevedibilità delle conseguenze applicative delle violazioni degli obblighi connessi alle misure di prevenzione determini una violazione della Cedu, proprio perché tali obblighi, così come formulati dal legislatore, non consentirebbero al destinatario della misura di «*adattare la propria condotta a uno stile di vita che osservi tutti i summenzionati obblighi*»²⁶. «*Rispetto della legge*», quindi, ai sensi dell'art. 2, prot. n. 4, Cedu, significa che la disposizione limitativa della libertà di circolazione deve prevedere obblighi chiari, precisi e univoci tali per cui la condotta del destinatario della misura possa ad essi conformarsi in una logica di prevedibilità in concreto di tutte le proprie azioni quotidiane: in questa prospettiva, quindi, come pure riconosciuto dalle sez. unite penali della Corte di cassazione con la sentenza n. 40076/2017, gli obblighi da rispettare devono essere «*tassativizzati e tipizzati*» dal legislatore, affinché il destinatario della misura possa avere piena cognizione e prevedibilità dei propri comportamenti, evitando così di ritrovarsi *sine dolo* a violare gli obblighi connessi alla misura preventiva²⁷.

²³ Per approfondimenti sul punto, sia consentito rinviare ancora una volta a A. Ciervo, *Le metamorfosi*, op. cit., pp. 561 ss.

²⁴ In generale sulla portata applicativa dell'art. 2, prot. n. 4 alla Cedu, vds. in dottrina almeno C. Favilli, *art. 2, Protocollo n. 4 CEDU*, in S. Bartole - P. De Sena - V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM (Wolters Kluwer), Milano, 2012, pp. 860 ss. Nella dottrina costituzionalistica, sul punto, si rinvia alla famosa analisi di F. Bricola, *Articolo 25, secondo e terzo comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna/Roma, 1981, pp. 227 ss.; con riferimento, invece, al caso considerato nel testo, vds. per tutti F. Viganò, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 dicembre 2016, pp. 1 ss.

²⁵ Così al § 107 della sentenza *De Tommaso*.

²⁶ Soprattutto perché «*Il dovere della persona interessata di rispettare tutte le regole prescrittive che le chiedono di comportarsi, o di non comportarsi, in un particolare modo – non solo le leggi penali, quindi, ma le disposizioni la cui inosservanza sarebbe un ulteriore indizio del pericolo per la società che è già stato accertato – (...) non fornisce ulteriori chiarimenti sulle specifiche norme la cui inosservanza rappresenterebbe un ulteriore indizio del pericolo rappresentato dalla persona per la società*»; così al § 122 della sentenza *De Tommaso*.

²⁷ La sentenza delle sezioni unite penali è reperibile al seguente *link*: www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/09/cass-pen-sez-un-2017-40076.pdf.

Sulla durezza degli argomenti impiegati dalla Corte di Strasburgo per censurare la giurisprudenza costituzionale in materia di misure di prevenzione, vds. G.P. Dolso, *La sentenza “De Tommaso” della Corte Edu in materia di misure di prevenzione: una prima crepa nel sistema*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017, pp. 1 ss., oltre che I. Pellizzone, *Assenza di una base legale sufficientemente specifica: l'impatto di sistema della sentenza De Tommaso*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 663 ss. Sulla sentenza delle sezioni unite penali vds. per tutti F. Viganò, *Le Sezioni unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla Cedu di una fattispecie di reato*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 9/2017, 31 marzo 2017, pp. 146 ss.

In breve, è possibile sostenere che l'art. 13-*bis* del dl n. 14/2017, con riferimento al primo comma, che prevede il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento – specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati –, e con riferimento al comma 1-*ter* per quanto concerne il divieto di stazionamento anche nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi o dei locali di pubblico trattenimento, risulti irragionevole e sproporzionato sul versante degli effetti sanzionatori concreti che si riverberano poi sulla libertà di circolazione del destinatario della misura stessa, ponendo a carico del “daspo” il rispetto di obblighi la cui formulazione risulta priva di tassatività e, dunque, imprevedibile *ex ante*. Ma, come se non bastasse, nel corso della presente legislatura il Daspo urbano è stato oggetto di ulteriori modifiche, che ne hanno acuito – se possibile – i connotati repressivi, disancorandolo ormai definitivamente dalle originarie esigenze general-preventive connesse alla tutela della sicurezza urbana.

In particolare, con il cd. “decreto Caivano” (n. 123/2023, convertito poi nella l. n. 266 dello stesso anno)²⁸, all'art. 3 il legislatore è nuovamente ritornato sulla misura di prevenzione in analisi, modificando l'art. 10 del decreto Minniti (*id est* il “mini-Daspo”), riscrivendone il quarto comma ed eliminando la procedura di convalida che pure era stata prevista nelle ipotesi aggravate, al contempo estendendone l'applicabilità anche ai minori ultra-quattordicenni, come del resto già stabilito per il Daspo *tout court*. Appare evidente come si sia ormai al cospetto di un istituto che assume palesi connotati di incostituzionalità, se solo si tiene conto della sua portata applicativa, posto che la notifica della misura all'autorità inquirente necessiterebbe quanto meno di una valutazione dei presupposti di legittimità della stessa, da verificare per l'appunto in sede di convalida da parte dell'autorità giudiziaria, tenuto conto altresì del fatto che la minore età del soggetto rischia di rendere il “mini-Daspo” più afflittivo rispetto alla sua comminazione a un maggiorenne, essendo molto più difficile formulare un giudizio prognostico sulla pericolosità sociale di un adolescente piuttosto che di un adulto.

Ma il decreto Caivano si è spinto anche oltre, modificando nuovamente l'art. 13 del decreto Minniti ed estendendo la misura di prevenzione a tutti i potenziali luoghi di spaccio già previsti al primo comma, contestualmente ampliando il novero dei reati-presupposto e aggiungendo tra questi anche i delitti di cui all'art. 73 del Testo unico in materia di stupefacenti, ferma restando in questo caso la procedura di convalida della misura. Ciò significa, ad avviso di chi scrive, che il Daspo urbano si è *de facto* tramutato in una misura limitativa della libertà personale, cambiando sostanzialmente natura giuridica e trasformandosi da misura di prevenzione atipica a vera e propria misura di sicurezza

²⁸ In generale sul decreto Caivano, *cfr.* F. Giacchi, *Il “Decreto Caivano”: le misure di prevenzione per il minorente “pericoloso”*, in *Federalismi*, n. 4/2024, pp. 9 ss.; specificamente sul versante penalistico, per tutti, si vedano A. Cavaliere, *Il c.d. decreto Caivano: tra securitarismo e simbolicità*, in *Penale. Diritto e procedura*, 9 febbraio 2024, pp. 1 ss., e S. Moccia, *Sicurezza di destra*, *ivi*, 21 settembre 2023, pp. 1 ss. Nel dibattito costituzionalistico, vds. invece F. Compagna, *Gli ingannevoli orizzonti “securitari” della recente legislazione penale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2024, 2 gennaio 2024, pp. 176 ss., part. p. 184, dove si osserva condivisibilmente come «Al valore prevalentemente simbolico degli interventi prettamente penalistici rischia allora di accompagnarsi, al di fuori di qualsiasi riflessione di carattere sistematico, la contestuale scelta di affidare all'autorità di pubblica sicurezza dei poteri coercitivi, o quantomeno di impulso, ritenuti tradizionalmente appannaggio dell'autorità giudiziaria e per questo rigorosamente presidiati dalla garanzia del contraddittorio ai fini dell'accertamento dei loro presupposti fattuali. E proprio sul piano delle garanzie difensive si avverte in tal senso una progressiva preoccupante erosione dei tempi e dei modi nei quali il cittadino viene posto in condizione di contestare le “accuse” che gli vengono mosse allorché l'intervento para-penale promosso dallo Stato non si risolve sic et simpliciter nella privazione della sua libertà personale, come se l'avvenuto sdoganamento delle misure di prevenzione patrimoniali anche al di fuori del ristretto ambito emergenziale nel quale erano state concepite avesse finito per erodere buona parte dei principi costituzionali in materia degradandoli a semplici questioni tecnico-giuridiche».

(atipica), una sorta di *tertium genus* che ormai non è più riconducibile né al novero delle tradizionali misure di prevenzione, ma neppure *sic et simpliciter* alle misure di sicurezza storicamente previste nel nostro ordinamento.

Che oggi, a seguito dell'entrata in vigore del decreto Caivano, il Daspo urbano abbia assunto connotati maggiormente afflittivi e para-penali lo dimostra altresì la circostanza che il legislatore abbia ritenuto opportuno ampliare le sanzioni connesse alla violazione della misura, sanzioni che sono state ulteriormente modificate in aumento, con la reclusione da uno a tre anni e il pagamento di una multa da 10.000 a 24.000 euro. Inoltre, viene previsto che, in caso di violazione della misura, sarà possibile al giudice concedere la sospensione condizionale della pena subordinandola al divieto di accesso ai locali pubblici ovvero ai pubblici esercizi specificamente individuati dalla questura: in questo modo si registra una commistione impropria tra misura preventiva e garanzie connesse alla sospensione della sentenza di condanna che consentono, di fatto, di mantenere in vita la misura di prevenzione anche a seguito dell'accertamento della responsabilità penale del "daspato", in una spirale perversa che comporta il rischio di una limitazione permanente della libertà di circolazione del condannato anche *post causam*.

Infine, il decreto Caivano ha modificato l'art. 13-*bis* del decreto Minniti, ampliando anche in questo caso i presupposti applicativi della misura, prevedendo tra l'altro quali delitti-presupposto la violazione del porto d'armi e la violenza, resistenza o minaccia a un pubblico ufficiale, con l'evidente obiettivo di estendere il Daspo a coloro che esercitano la loro libertà di riunione in luogo pubblico²⁹. Il rischio, insomma, è quello di aprire le porte a un circuito repressivo para-penale, ormai sostanzialmente limitativo della libertà personale e di cui l'autorità di pubblica sicurezza risulterebbe sovrana, un circuito che si attiverebbe in parallelo rispetto a quello giudiziario, meno garantista ma sicuramente più efficace sul piano pratico, in una deriva liberticida che nulla ha a che vedere con la sicurezza urbana, né tanto più con la repressione della criminalità minorile, nonostante fosse questo l'obiettivo dichiarato dal legislatore con il decreto Caivano.

4. Il Daspo come "istituto laboratorio" della repressione: alcuni rilievi conclusivi alla luce del cd. "ddl sicurezza"

A conclusione di questo rapido *excursus* storico, si conferma quanto si è avuto modo di affermare all'inizio dell'analisi, ossia che l'evoluzione normativa del Daspo – dalla sua connotazione sportiva delle origini, sino alla portata onnivora e liberticida più recente –, è la prova di come questo istituto debba essere considerato una sorta di "laboratorio" della repressione sociale: non deve destare meraviglia, allora, la torsione autoritaria che ha caratterizzato la sua evoluzione nel corso degli anni e che è stata di fatto messa a sistema con il decreto Caivano. La deriva autoritaria dell'impiego del Daspo, infatti, trova proprio nell'attuale legislatura e nel cd. "disegno di legge sicurezza", in corso di approvazione al Senato³⁰, una definitiva conferma, così come sempre più evidente appare la sua connotazione atipica quale "misura di sicurezza amministrativa".

²⁹ Si consideri soltanto che la norma in questione aumenta ulteriormente le sanzioni penali in caso di violazione della misura, prevedendo la reclusione da uno a tre anni, una multa da 10.000 a 24.000 euro, oltre che l'estensione della durata degli obblighi di polizia, come la presentazione presso gli uffici dell'autorità di pubblica sicurezza, fino a due anni.

³⁰ In concomitanza con la chiusura di questo saggio (inizio del mese di marzo 2025), è iniziata la discussione al Senato del testo del ddl (AS n. 1236), assegnato congiuntamente alle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia in sede referente: sull'*iter* istruttorio e di approvazione del ddl, si rinvia al seguente *link*: www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58519.htm.

Infatti, l'art. 13 del succitato ddl aggravava ulteriormente una serie di caratteri illiberali della misura che erano stati introdotti proprio con il decreto Caivano: da un lato, la norma in discussione vorrebbe revisionare ancora una volta il “mini-Daspo” in senso, se possibile, più regressivo rispetto alla sua formulazione vigente, per poi parallelamente modificare l'art. 165 cp, introducendo una disposizione che altera in maniera significativa le garanzie connesse alla sospensione condizionale della pena. In sintesi, l'art. 13 ddl sicurezza prevede una modifica al secondo comma dell'art. 10 dl n. 14/2017, stabilendo che il divieto di accesso a determinati luoghi pubblici possa essere disposto dal questore anche nei confronti di coloro che risultano semplicemente denunciati – o comunque condannati in primo grado – nei cinque anni precedenti la comminazione della misura, per un delitto contro la persona ovvero contro il patrimonio, qualora questi delitti siano stati commessi in una delle aree urbane elencate all'art. 9, primo comma del medesimo decreto legge.

Si tratta chiaramente di una previsione del tutto irragionevole, a partire dal fatto che non può esservi alcun nesso logico-causale tra i reati succitati commessi in determinati luoghi della città e la mera pericolosità sociale del reo che persisterebbe, sul piano amministrativo-poliziesco, anche a seguito di una condanna definitiva passata in giudicato, come se l'autorità di pubblica sicurezza avesse il potere di compiere valutazioni prognostiche sulla pericolosità del “daspo” anche successivamente all'accertamento della sua responsabilità penale. In questo modo si crea un vero e proprio stigma sociale nei confronti di un soggetto che, anche se condannato con sentenza non definitiva, si vedrebbe impedito comunque l'accesso a determinati luoghi pubblici, ponendosi il permanere del Daspo urbano in stridente contrasto con il principio di rieducazione sociale del reo.

Che la logica criminalizzatrice del legislatore, anche in assenza di condanne penali ovvero di condanna detentiva scontata, sia questa lo dimostra il fatto che l'art. 13 ddl sicurezza, da un lato, mira ad abrogare il quinto comma dell'art. 10 dl n. 14/2017 – ossia la possibilità di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'osservanza del divieto di accesso a luoghi o aree specificamente individuate, imposto dal giudice nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio –; dall'altro, modifica l'art. 165 cp prevedendo appunto che, in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi in determinati luoghi pubblici, la concessione della sospensione condizionale della pena sarebbe comunque subordinata all'osservanza degli obblighi connessi al Daspo. In questo modo, il rispetto di tali obblighi – comunque di natura amministrativa – si porrebbe addirittura quale pre-condizione per il godimento della sospensione condizionale della pena (che incide, invece, sulla libertà personale del “daspo”), con il rischio di una limitazione permanente della libertà di circolazione del reo che, se confermata anche dall'autorità giudiziaria, farebbe cadere quest'ultimo in una sorta di limbo giuridico.

In breve, assisteremmo in questo modo, qualora cioè l'art. 13 del ddl sicurezza venisse approvato, a un'ulteriore metamorfosi della natura giuridica del Daspo che, da sportivo ieri e urbano oggi, domani si trasformerebbe in una sorta di “Daspo giudiziario” che il giudice penale sarebbe obbligato a comminare al reo, anche – anzi, soprattutto – per garantirgli la sospensione condizionale della pena. A quel punto, le funzioni repressive che il Daspo sarebbe chiamato a svolgere nell'economia dell'ordinamento risulterebbero del tutto scollegate dall'*intentio* originaria del legislatore, posto che persino l'accertamento giudiziario della condotta del “daspo” si porrebbe in una logica servente rispetto alle esigenze di tutela preventiva di determinati luoghi pubblici, così come individuati dall'autorità di pubblica sicurezza in sede amministrativa: il destinatario della misura,

insomma, si porterebbe addosso uno “stigma sociale” indelebile agli occhi della polizia e che neppure una condanna penale riuscirebbe a cancellare.

A conclusione della nostra analisi e a conferma del fatto che il Daspo sportivo sia stato effettivamente un “istituto laboratorio” per incubare e sviluppare misure repressive di più ampia portata, fa riflettere il fatto che sempre all’art. 13 del ddl sicurezza si preveda una modifica al comma 6-*quater* dell’art. 10 del decreto Minniti, introducendo il legislatore l’arresto in flagranza differita anche nelle ipotesi di cui all’art. 583-*quater* cp, ossia nel caso di lesioni gravi o gravissime inflitte a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico nel corso di manifestazioni sportive. È forse questa la prova evidente di come il nuovo approdo legislativo del Daspo urbano consentirà all’autorità di pubblica sicurezza di recidere definitivamente il pur tenue filo che ancora lo lega con il “progenitore della specie”, appunto il Daspo sportivo, misura che sembrerebbe ormai da considerarsi obsoleta, perché divenuta di gran lunga meno efficace sul piano repressivo rispetto ai suoi diretti discendenti. Si conferma così quanto ebbe modo di sostenere – in tutt’altro ambito scientifico – Charles Darwin, ossia come non fosse la specie più forte quella in grado di sopravvivere, ma quella che meglio delle altre sarebbe riuscita ad adattarsi ai cambiamenti dell’epoca.