

BOZZE DI STAMPA

11 aprile 2017

N. 1 – ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge
20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in
materia di sicurezza delle città (2754)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP2

DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVellini, DE CRISTOFARO,
PETRAGLIA, MINEO

Il Senato,

premesso che:

i soggetti vulnerabili che popolano lo spazio urbano come *clou-chard*, venditori ambulanti, posteggiatori abusivi, prostitute e anche chi ha perso il lavoro e non ha più la casa, non sono altro che la manifestazione concreta dell'esistenza di un fenomeno complesso che potremo genericamente definire di disagio sociale, le cui origini oltretutto risalgono a molti anni addietro. Le politiche di governo attuate per colpire o quantomeno limitare i guasti provocati da tale fenomeno si sono dimostrate nel tempo assolutamente insufficienti tanto da dar luogo appunto a manifestazioni più o meno evidenti di disagio sociale;

il decreto-legge in esame si pone come scopo di intervenire con «urgenza» non per debellare le cause che hanno determinato l'insorgenza del fenomeno di esclusione che determina una sempre maggiore marginalità sociale, bensì sul cosiddetto «portato» di tale fenomeno offrendo una risposta rassicurante verso i ceti sociali moderati in termini di sicurezza proponendo un'idea di una sicurezza che considera la marginalità sociale presente nello spazio pubblico come elemento deturpatore del «decoro», della «quiete pubblica» e finanche della «moralità», termini presenti nel decreto. Risposta non dissimile dalle politiche tipiche del ventennio novecentesco in Italia tendenti a rassicurare i ceti piccolo e medio borghesi trasferendo nelle estreme periferie, appositamente costituite, le classi sociali

più povere per liberare i centri urbani «dai mendicanti, dai poveri e dagli operai che puzzano»;

i presupposti di necessità e soprattutto d'urgenza, richiesti ai sensi dell'articolo 77 della C, non sono quindi soddisfatti poiché sia il fenomeno del disagio sociale, sia le manifestazioni concrete di tale disagio non datano dal momento dell'emissione del decreto-legge ma da molti anni prima;

l'urgenza viene poi vanificata dall'articolo 2 che norma l'adozione non immediata ma lasciata ad un tempo che rimane indeterminato, delle linee generali per la promozione della cosiddetta «sicurezza integrata», riproponendo un'idea vecchia e banalmente repressiva di sicurezza attraverso la costruzione, su proposta del Ministro dell'interno, di un'architettura istituzionale che includa i vari attori pubblici (statali, regionali, comunali) facendoli agire in maniera sinergica e demandata ad un successivo accordo, sancito in sede di Conferenza Unificata, del quale non viene fissato un limite temporale;

il potere d'azione dei sindaci è rafforzato, con l'articolo 8, mediante la modifica dell'articolo 50 del Testo Unico sugli Enti Locali. È allargato il campo di intervento dei sindaci, le cui ordinanze si applicano ad ambiti più ampi (sia ordinarie che straordinarie). In caso di situazioni contingibili e urgenti, il potere di ordinanza dei sindaci non riguarda più unicamente l'ambito sanitario, ma viene allargato al decoro e alla vivibilità urbana, all'ambiente, al patrimonio culturale e in generale al degrado del territorio. Si introduce un principio secondo cui un'autorità non giurisdizionale può vietare o limitare la libertà di circolazione con atto amministrativo, ledendo in tal modo gravemente il diritto di difesa, garantito dall'articolo 11 della Costituzione, in quanto viene negata la possibilità di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di libertà di circolazione che per l'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti e per l'articolo 2 del Protocollo n. 4, il limitare la libertà di circolazione configura una privativa della libertà personale;

il decreto prevede che il sindaco prima e il questore poi, possono per talune persone disporre l'allontanamento e il divieto di accesso a certi luoghi per periodi non superiori a sei mesi. Le norme violate sono di questo tipo: condotte lesive del decoro urbano, violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, anche in conseguenza di assunzione di sostanze alcoliche o stupefacenti, prostituzione, tratta di persone, fenomeni di abusivismo, accattonaggio, vendita di materiale contraffatto. Le sanzioni raddoppiano nel caso in cui le persone colpite dalla sanzione siano state condannate con sentenza definitiva o anche confermata in appello per reati contro la persona o il patrimonio. L'articolo 9, inoltre, prevede una sanzione amministrativa da 100 a 300 euro per «chiunque ponga in essere condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione alle infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, ivi previsti». L'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 1, prevede che in tali

casi è ordinato il contestuale allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. In tutto ciò si configura palesemente la violazione:

1. del principio di uguaglianza in base al quale tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, sancito dall'articolo 3, primo comma della C;

2. del principio di presunzione d'innocenza, in quanto potrebbe verificarsi che una persona si veda comminata una sanzione pecuniaria e l'allontanamento da una parte della città a causa di una condanna che poi non viene confermata in Cassazione;

3. dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) là dove si prevede il diritto alla libertà e alla sicurezza delle persone. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti ha più volte stabilito che questo diritto impone agli Stati sottoscrittori non solo di astenersi dal limitare, in ogni modo, il diritto alla libertà e alla sicurezza delle persone, ma soprattutto di adoperarsi per rendere effettivo il diritto dei cittadini alla libertà e alla sicurezza;

4. dell'articolo 7 della CEDU che prevede il principio di stretta legalità in diritto penale (*nullum crimen sine lege*). Sotto questo profilo, la condotta ritenuta illecita all'articolo 9 potrebbe non essere considerata infatti compiutamente descritta. Al riguardo, si rammenta che nel diritto vivente della Corte di Strasburgo il principio del *nullum crimen* si applica a tutto il diritto *lato sensu* sanzionatorio e non solo al campo del diritto penale in senso stretto. Pertanto, le condotte ritenute a vario titolo violazioni, infrazioni o reati devono essere ben descritte dal precetto legislativo;

5. dell'articolo 5 della CEDU e dell'articolo 2 del Protocollo. n. 4, quanto all'ordine di allontanamento, quale misura di prevenzione, in cui si mette in discussione la libertà di circolazione. Secondo la giurisprudenza della Corte europea, per accertare se si sia in presenza di una privazione di libertà occorre esaminare la situazione concreta e prendere in considerazione un insieme di elementi, come il genere, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della misura impugnata. Tra privazione e limitazione della libertà vi è, infatti, una differenza di grado o di intensità, non di natura o di contenuto, pertanto, non solo una misura coercitiva, ma anche una misura che limiti fortemente la libertà di circolazione o che sottoponga l'individuo ad un penetrante controllo da parte delle forze dell'ordine può configurarsi come privativa della libertà.

Il provvedimento nazionale inoltre non consente di individuare con sufficiente previsione i casi in cui le misure restrittive possano trovare applicazione, né di offrire all'autorità alcuna indicazione sulla base probatoria in grado di supportare tale accertamento. Nello specifico il decreto non identifica in maniera chiara e sufficiente né gli elementi fattuali né le specifiche tipologie di condotta che devono essere prese in considerazione per valutare la pericolosità sociale dell'individuo. Ciò si rivela contrario ai principi della nostra Costituzione e alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, così come declinati in via interpretativa ed applicativa dalla Corte di Strasburgo la quale proprio di recente proprio in tema di misure di prevenzione personali ha censurato la normativa italiana laddove si di-

scosti dai «*requisiti di prevedibilità fissati dalla giurisprudenza della Corte*» (Corte Edu, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia).

Le sanzioni amministrative previste dagli articoli 9 e 13, appaiono oggettivamente sproporzionate, proprio perché applicate a soggetti che non potranno pagarle, quindi appare ancora più evidente il vero scopo del provvedimento nel suo insieme e cioè quello di «ripulire» i centri urbani da persone e cittadini, considerati «indesiderati» dalla collettività;

il comma 3 dell'articolo 10 fissa il livello minimo delle pene relative all'allontanamento da determinati luoghi a tutela del decoro urbano per i soggetti condannati «con sentenza definitiva o confermata in grado di appello» e il comma 1 dell'articolo 13 introduce una norma analoga riferita a chi vende o cede sostanze stupefacenti, in tal modo si violano gli articoli 3 e il comma secondo dell'articolo 27 della Costituzione nel quale si dice che «L'imputato non è considerato colpevole sino a condanna definitiva». È una norma particolarmente odiosa proposta in tempi in cui per i parlamentari sembra esistere di fatto un quarto grado di giudizio mentre per «i poveri cristi» i gradi di giudizio si riducono a due;

l'allontanamento e il divieto di accesso valgono anche per i minorenni al di sopra dei quattordici anni;

nell'articolo 10 si specifica inoltre che la concessione della libertà condizionata può essere revocata qualora e laddove questi divieti non vengano rispettati. Per cui vi è anche un riflesso in materia penale e penitenziaria. Il risultato finale è quello di riempire, con soggetti attinti da pene lievi, i penitenziari giunti e non da oggi, a livelli di capienza intollerabili, accompagnati dalla parallela drastica riduzione del personale di polizia penitenziaria causa non ultima dell'aumento, a cui si assiste in questi ultimi tempi, delle evasioni dei pregiudicati più pericolosi fenomeno questo sì che è fonte di profonda insicurezza sociale,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge in titolo.