



## Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica

*Federica Borlizzi<sup>1</sup>*

---

### *Abstract*

*Using the socio-cultural notions of 'urban decency' and 'public safety', political decision-makers have introduced measures into the legal system that, based on dangerousness, limit the fundamental rights, especially of subjects perceived as marginal and problematic for public order. The article presents the results of empirical research on the application of a legal institution that was introduced into our legal system at the end of the 1980s. The analysis of the data on the application of the legislation has made it possible to reconstruct the ideal-type of the 'asboed' subject. These are those individual profiles who live on the margins of our metropolises (homeless people, beggars, prostitutes, window-washers, street vendors, illegal parkers), both Italians and foreigners, who have in common the fact that they are less able to escape the control processes of the police apparatuses controlling the urban territory.*

*Keywords: Daspo, ASBO, urban security, fundamental rights, implementation*

---

<sup>1</sup> Federica Borlizzi, dottoranda di Sociologia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre

## 1. Leonia e le città di quarzo

Leonia, nella descrizione di Calvino, è città che “rifà sé stessa tutti i giorni”, che ha come vera passione “l’espellere, l’allontanare da sé, il mondarsi d’una ricorrente impurità” (I. Calvino, 1993, p. 111). Non è un caso che il sociologo Bauman intraveda, in Leonia, la città dell’esclusione (Z. Bauman, 2004), in cui i rifiuti altro non sono che “scarti” di quell’umanità posta ai margini della società dei “giusti”.

Affrontare le questioni giuridiche e sociologiche poste dalla recente disciplina del c.d. Daspo urbano significa interrogarsi sulle regole d’eccezione che governano la salvaguardia della città dei “giusti”, a discapito di coloro che non sono degni di rientrare in tale categoria; significa tentare di comprendere se e come tale istituto sia in grado di modificare la geografia dei nostri territori, attraverso la logica della “dislocazione”, più o meno temporanea, di quanti sono considerati nocumento per il “decoro” urbano.

I concetti extra-giuridici di “decoro”, “degrado”, “sicurezza urbana” hanno fatto il proprio ingresso nello scenario italiano a partire dagli anni ’90 quando, anche nel nostro Paese, hanno cominciato ad assumere sempre maggiore rilevanza le tematiche del contrasto alla microcriminalità e alle *incivilities* (T. Pitch, 2006). Venuto meno il tentativo di sottrarre tali ambiti da derive

prettamente securitarie<sup>2</sup>, ciò che ne è derivato è stata la creazione di continue “emergenze” basate sulla “percezione di insicurezza” dei cittadini, con il conseguente uso e abuso della decretazione d’urgenza da parte di Governi di diverso colore politico. Non a caso, lo slogan della “tolleranza zero” fatto proprio -fin da subito- dalle forze politiche di destra, affascinerà in breve tempo anche i partiti “progressisti”, che quando governeranno avranno il (de)merito della primogenitura di politiche che daranno avvio ad un lungo processo di amministrativizzazione del diritto penale, in nome della “sicurezza urbana”.

Il decreto legge n.14/2017, approvato dal Governo Gentiloni, si pone in piena continuità con le politiche in materia di sicurezza degli ultimi decenni, realizzando -nel contempo- un importante salto di qualità del diritto municipale punitivo. Anzitutto, come spesso avvenuto in passato sullo stesso tema, l’utilizzo della decretazione

---

<sup>2</sup>Il riferimento è al “Progetto Città Sicure”, promosso nel 1994 dalla regione Emilia-Romagna, con il coordinamento scientifico del professor Massimo Pavarini. Si trattò del primo pionieristico programma sulla sicurezza urbana a livello regionale in Italia che, attraverso la metodologia della ricerca empirica, tentò di offrire un’indagine analitica sui temi della sicurezza oggettiva e soggettiva; dimostrando l’inefficacia delle politiche meramente repressive. Il Progetto darà luogo alla Rivista “Quaderni di città sicure”, nel cui comitato scientifico fecero parte illustri sociologi e giuristi, tra cui -oltre a Pavarini- Tamar Pitch e Dario Melossi. La rivista “Quaderni di Città Sicure”, il cui primo numero risale al 1995, è disponibile sul sito <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/>

d'urgenza non trova la propria *ratio* nei dati oggettivi riguardanti la criminalità<sup>3</sup> ma, come specificato all'interno della stessa Relazione illustrativa, nell'esigenza di rispondere ad una "percezione" di insicurezza dei cittadini e di garantirne la necessaria "rassicurazione". Sulla base di tali motivazioni, si effettua una giuridificazione della "sicurezza urbana", tramite una definizione che la configura come bene giuridico "onnivoro", non privo di venature estetiche, il "decoro", e soggettivo-emozionali, la "vivibilità" (Riva e altri, 2017). Ma soprattutto, per la sua tutela, si introduce nel nostro ordinamento il c.d. "Daspo urbano", nella sua duplice forma di "ordine di allontanamento" disposto dall'organo accertatore e di "divieto di accesso" emesso dal questore. Il Daspo diviene, dunque, misura giuridica polimorfa: nata per contrastare i fenomeni di violenza nell'ambito delle manifestazioni sportive, si innesta nel tessuto urbano e muta i suoi connotati, divenendo strumento di controllo di quelle soggettività che animano le nostre città con dei comportamenti ritenuti, di volta in volta, "pericolosi", "immorali", "incivili", pur non integrando alcuna tipologia di reato.

Nonostante la sua recente introduzione, possiamo già evidenziare come la disciplina del Daspo urbano sembri

destinata a seguire la medesima parabola del Daspo sportivo, ossia a subire le perverse conseguenze derivanti da un uso fortemente emotivo della decretazione d'urgenza. Infatti, in soli tre anni, sono già intervenuti ben tre decreti-legge (n.113/2018; n.n.53/2019; n.130/2020) che ne hanno irrigidito la disciplina, estendendone i presupposti applicativi e prevedendo specifiche fattispecie incriminatrici in caso di violazione. In particolare, l'ultima "innovazione" legislativa del 2020 (c.d. decreto Lamorgese), che arriverà a prevedere la possibilità di applicare il Daspo urbano per il solo fatto di essere stati denunciati (*sic!*) per alcune tipologie di reato, prende le mosse -a detta dello stesso legislatore- da un tragico evento di cronaca: l'omicidio del giovane Willy Monteiro, in seguito ad una rissa verificatasi a Colleferro nel settembre 2020. Il Daspo urbano rischia di rappresentare, insomma, la "scorciatoia" da utilizzare per dare delle risposte "simboliche" a problematiche molto più complesse. Peraltro, una volta sdoganato l'utilizzo del divieto di accesso in campi diversi da quello prettamente calcistico, vi è stato quasi l'affannarsi ad invocare il Daspo come mezzo utile per tutte le stagioni e tutte le materie. Ecco, allora, affermarsi, con enfasi ed impropriamente, l'introduzione di un presunto "Daspo a vita per i corrotti" che altro non è che una "interdizione dai pubblici uffici"; così come, ecco fioccare la proposta di un "Daspo social" per gli "odiatori da tastiera". Vi è sicuramente una certa fascinazione per tale strumento,

---

<sup>3</sup> Il Ministro dell'Interno in un intervento alla Camera dei Deputati del marzo 2017, evidenzia come "nel 2016 la delittuosità sia diminuita del 9,4% rispetto all'anno precedente", in Ministero dell'Interno, "[Sicurezza, Minniti: nel 2016 diminuzione della delittuosità del 9,4% rispetto al 2015](https://www.interno.gov.it/it)", 15 marzo 2017, sul sito del Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it>

che d'altronde è dotato della particolare forza evocativa del "confino". Di più, questa tendenza ad una amministrativizzazione del diritto penale nasconde la consapevolezza del legislatore di poter giocare sul *nomenjuris* delle sanzioni, con delle misure afflittive denominate "amministrative" che, tuttavia, nella sostanza costituiscono delle vere e proprie pene (L. Ferrajoli, 2000). Il Daspo urbano si inserisce in questa logica ossia all'interno di un diritto municipale punitivo che attribuisce a determinati soggetti (sindaco, vigili urbani, questore) ampia discrezionalità di azione nei confronti di coloro che sono ritenuti socialmente "pericolosi", anche in mancanza della commissione di qualsivoglia reato. Si tratta di un modello che crea non poche tensioni con i principi costituzionali, comportando delle limitazioni a dei diritti fondamentali dell'individuo, senza che vengano attivate le garanzie del procedimento giurisdizionale penale. Di tali tensioni ci occuperemo nel prosieguo di questo contributo, cercando anche di comprendere come tale misura sia stata concretamente applicata nelle nostre città.

Preme evidenziare, inoltre, come le condotte sanzionabili attraverso il Daspo urbano siano, nella maggior parte, coincidenti con quelle che furono oggetto della celeberrima "stagione delle ordinanze" dei sindaci, che subì un arresto solo per il noto intervento della Corte costituzionale (sentenza n.115/2011). Tuttavia non si può negare come, tramite l'introduzione del Daspo

urbano, si sia giunti ad un nuovo punto di maturità delle politiche securitarie. La previsione di tale inedita misura di prevenzione "atipica" sembra, infatti, sostanziare una particolare forma di controllo sociale che poggia le proprie solide basi sul c.d. *modello attuariale* (A. De Giorgi, 2000) e che si indirizza nei riguardi di determinate categorie di soggetti, in considerazione della "classe di rischio" cui appartengono. Si realizza, in tal modo, una selezione della popolazione da tenere sotto controllo prima di tutto nell'ambiente urbano e metropolitano e si favorisce il passaggio dalla "prevenzione sociale" alla "prevenzione situazionale". Quest'ultima si caratterizza per delle azioni volte a "ridurre le circostanze ambientali che favoriscono comportamenti devianti, senza alcuna considerazione per i fattori sociali, culturali, economici della devianza" (A. De Giorgi, 2000, p. 46). La prevenzione situazionale agisce, dunque, attraverso la "delimitazione degli spazi di vita dei soggetti e "l'elevazione di barriere artificiali", che limitano la loro possibilità di movimento, interazione e azione. La metropoli viene ripensata in funzione della "sorveglianza su di essa" ed il controllo sociale diventa "strumento di gestione dei soggetti esclusi dal vivere civile", che devono essere costretti in uno "spazio urbano fortificato" (A. De Giorgi, 2000, p.47).

Mike Davis, nel descrivere la Los Angeles degli anni '90, narrava della creazione di "città fortezze", brutalmente divise in "cellule fortificate" della società benestante e "luoghi del terrore" dove la

polizia combatte i poveri criminalizzati, traducendosi la difesa dei livelli di vita di maggior lusso nella continua repressione dello spazio e del movimento dei soggetti indesiderabili (M. Davis, 1993). Un'immagine, oggi, in grado di descrivere anche le nostre "decorose" e frammentate metropoli.

## 2. Le questioni giuridiche controverse

La disciplina del Daspo urbano, prevista dal d.l. n.14/2017 e come risultante dalle successive modifiche legislative, si caratterizza per una complessa architettura. Infatti, tenendone una tassonomia, possiamo immaginare un *genus* (quello, appunto, del c.d. Daspo urbano) che si articola al proprio interno in diverse *species*, a loro volta presentanti delle varianti applicative. Dunque, avremo:

- l'ordine di allontanamento ex art.9 e 10, comma 1;
- il c.d. Daspo "semplice" ex art.10, comma 2;
- il c.d. Daspo "aggravato" o "da recidiva" ex art.10, comma 3;
- il c.d. Daspo "anti-spaccio" ex art.13, a sua volta declinato nelle forme di Daspo con prescrizioni, in base ai commi 3 e 4 del medesimo articolo;
- il c.d. Daspo "dai locali pubblici" ex art.13 bis che, anch'esso, può presentarsi nella variante delle prescrizioni aggiuntive imposte dal

questore, in base ai commi 4 e 5 di tale articolo.

Per ciascuna delle suddette tipologie si presentano delle problematiche differenti riguardanti gli aspetti definatori, le libertà su cui incidono, le possibili tensioni con i principi costituzionali e della CEDU. Pur non potendo trattare in maniera approfondita tali aspetti, ci sempre necessario provare a tracciare, brevemente, le questioni giuridiche controverse riguardanti tali istituti e, in particolare, l'ordine di allontanamento, essendo quest'ultima misura -come si vedrà- maggiormente utilizzata nella prassi.

### 2.1. L'ordine di allontanamento: una prevenzione senza pericolosità

L'ordine di allontanamento (c.d. "mini-Daspo") è disciplinato dagli articoli 9 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017, come risultante dalle modifiche effettuate dai decreti-legge n.113/2018 e n.53/2019.

Si tratta di una disposizione che introduce un inedito potere punitivo municipale, consentendo all'organo accertatore (sia esso appartenente alle forze di polizia statali o locali) di emettere una sanzione amministrativa pecuniaria ed un contestuale ordine di allontanamento di 48h nei riguardi di coloro che, in determinate aree della città, pongano in essere una serie di comportamenti ritenuti nocivi per il "decoro urbano" ossia: (i) impediscano

l'accesso o la fruizione delle infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione previsti (ex art.9, comma 1 del d.l. n.14/2017); (ii) esercitino attività di commercio o parcheggio abusivo; compiano atti contrari alla pubblica decenza; esercitino attività di bagarinaggio (ex art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017).

Inoltre, l'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 estende gli spazi urbani in cui può trovare applicazione il mini-Daspo, consentendo ai regolamenti di polizia urbana di individuare delle aree su cui insistono: (i) scuole, plessi scolastici e siti universitari; (ii) musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici; (iii) aree adibite al verde pubblico; (iv) presidi sanitari e aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli<sup>4</sup>, alle quali si applicano le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'art.9.

L'ordine di allontanamento è, nello specifico, disciplinato dall'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 che prevede come il provvedimento con cui si dispone tale misura debba contenere le motivazioni sulla base delle quali è stata adottata e debba specificare che la stessa cessa di avere efficacia trascorse 48h dall'accertamento del fatto e che, la sua

violazione, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'art.9, comma 1, aumentata del doppio (dunque da 200 a 600 euro). Infine, si stabilisce che copia del provvedimento sia trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

Numerose sono le problematiche giuridiche poste dalla disciplina del mini-Daspo, alcune delle quali sono state già affrontate dalla stessa giurisprudenza. In particolare, l'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017:

- non palesa la necessità di fissare modalità applicative dell'ordine di allontanamento compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario, diversamente da quanto previsto in merito al divieto di accesso disposto dal questore (art.10, comma 2). Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n.195/2019 e con specifico riferimento alla legittimità della previsione dei "presidi sanitari" tra le aree cui applicare il c.d. mini-Daspo, ha evidenziato come tali modalità applicative previste per il divieto di accesso possano adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale e stante la medesima *ratio* sottesa all'una e all'altra misura, anche per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento;
- non prevede, nell'ipotesi in cui il trasgressore sia di nazionalità straniera,

---

<sup>4</sup> Tali aree urbane sono state aggiunte nell'art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017 dall'art.21, comma 1, lettere a) e b) del d.l. n. 113/2018, convertito con la legge n.132/2018.

l'eventuale traduzione del provvedimento di allontanamento, che -a parere di chi scrive- dovrebbe essere in ogni caso effettuata, in base a quanto previsto dall'art.2, comma 6, del T.U. dell'immigrazione. Tuttavia, è evidente l'esigenza di verificare se tale traduzione del provvedimento sia, nella prassi quotidiana, rispettata dalle forze dell'ordine. In mancanza, infatti, saremo dinanzi ad un *minus* di garanzie per il destinatario, che sarebbe l'ulteriore effetto dell'amministrativizzazione delle politiche di sicurezza;

- non palesa le modalità d'esecuzione dell'ordine di allontanamento, ponendo il problema dell'eventuale *coercibilità* della misura di fronte all'inottemperanza del trasgressore. Infatti, stante il fatto che il principio di legalità riguarda anche la c.d. esecutorietà dell'atto, dovrebbe escludersi che il mini-Daspo sia assistito da immediati poteri di coercizione sulla persona (Riva e altri, 2017);
- omette qualsiasi riferimento ai diritti del destinatario della misura, che peraltro non risulta soggetta ad alcun tipo di convalida da parte dell'autorità giudiziaria. A riguardo, alcuni autori hanno sottolineato come vi possano essere dei possibili contrasti con l'art. 6 e 13 della CEDU, per la *manca di terzietà di colui che impartisce la sanzione* e per il fatto di trovarsi dinanzi ad una *"afflizione praticamente ingiustiziabile"*, nel senso che quando si giungesse davanti

ad un giudice quell'ordine, mai intaccabile la sua efficacia, avrà già da tempo anche esaurito il suo effetto" (Riva e altri, 2017, p.241).

L'art.10, comma 1 non prevede, inoltre, ulteriori elementi che sarebbero stati utili anche ai fini di una più chiara qualificazione giuridica del nuovo istituto: l'ordine di allontanamento irrogato dall'organo accertatore *prescinde da qualsiasi valutazione in merito alla pericolosità della condotta* per la "sicurezza pubblica" e, dall'analisi delle disposizioni (art. 9 d.l. n.14/2017) che ne possono giustificare l'adozione, non sembra potervi essere -nella maggior parte dei casi- alcuna possibilità di sfociare in condotte costitutive di reato. A riguardo, giova ricordare come la Corte Costituzionale, con la sentenza n.177/1980, abbia precisato che le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, ai reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione delle condotte considerate "acquista tanta maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione del pericolo che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti"(punto 5 del *Considerato in Diritto*). Nel nostro caso, è interessante constatare come il d.l. n.113/2018 abbia contribuito a portare nell'alveo penale delle fattispecie che potrebbero giustificare l'adozione dell'ordine di allontanamento: si pensi ai nuovi reati

contravvenzionali di esercizio molesto dell'accattonaggio o di esercizio reiterato dell'attività di parcheggiatore abusivo. Saremmo, dunque, dinanzi al paradossale caso in cui il legislatore ha predisposto, in via preliminare, una misura di prevenzione per un reato (contravvenzionale) che ha introdotto solo successivamente nell'ordinamento.

In ogni caso, il Servizio Studi del Senato, nell'analizzare il d.l. n.14/2017, dopo aver qualificato l'ordine di allontanamento come "misura di prevenzione", evidenzia che la stessa "consegue automaticamente alla commissione di illeciti amministrativi"<sup>5</sup> e ricorda come la Corte costituzionale abbia più volte dichiarato l'illegittimità di presunzioni assolute di pericolosità sociale, ad esempio con riferimento alle misure di sicurezza, citando -a riguardo- espressamente la sentenza n.1/1971. È interessante evidenziare come la Consulta, nella sentenza n.291/2013, proprio richiamando tale giurisprudenza costituzionale in materia di misure di sicurezza, abbia affermato l'illegittimità di presunzioni di pericolosità anche con riferimento alle misure di prevenzione, ribadendo la necessità della sussistenza del requisito *dell'attualità della pericolosità* al momento dell'applicazione della misura.

Di conseguenza se vogliamo qualificare l'ordine di allontanamento come una misura di prevenzione personale

---

<sup>5</sup> Servizio Studi del Senato, "[Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754](https://www.senato.it)", marzo 2017, p.43, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, <https://www.senato.it>

"atipica" che discende automaticamente dalla violazione di un illecito amministrativo, ne discendono due ordine di problemi: (i) il fatto che si dia vita ad una presunzione assoluta di "pericolosità" per la sicurezza pubblica (*rectius* urbana) di un soggetto che ha posto in essere delle condotte, nella maggior parte dei casi, prive di qualsiasi elemento di offensività; (ii) in ogni caso, le disposizioni previste dal d.lgs. n.159/2011 e giustificative dell'adozione di misure di prevenzione personali "tipiche" da parte del questore si riferiscono a soggetti che, sulla base di elementi di fatto<sup>6</sup>, potrebbero essere dediti alla commissione di *delitti* o al massimo di *reati* che minacciano la "sicurezza", *non a meri illeciti amministrativi*. L'ordine di allontanamento, dunque, appare difficilmente ascrivibile nella categoria delle "misure di prevenzione". Tuttavia, se vi è incertezza sulle questioni definitorie, ciò che risulta certa è l'incidenza della misura sui diritti costituzionali dei destinatari.

Infatti, al di là del "*nomenjuris*" dell'istituto, bisogna tentare di comprendere su *quali libertà* incida concretamente l'ordine di allontanamento. Pur non volendoci

---

<sup>6</sup> Non sfugge la problematica derivante dal fatto che lo stesso d.l. n.14/2017, modificando l'art.1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011, ha inserito tra gli "*elementi di fatto*", per la valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica del soggetto, "*le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2 [del decreto legislativo n.159/2011], nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa*".

spingere fino a definire quest'ultimo come una misura limitativa della libertà personale, è certa la sua incidenza sulla libertà di circolazione del soggetto colpito. Così come è indubbio la mancata, espressa, previsione di quei "motivi di sicurezza" che ne giustificerebbero l'adozione ex art.16 della Costituzione.

Non può sfuggire, inoltre, come i possibili destinatari del mini-Daspo, nelle ipotesi delineate dall'art.9 del d.l. n.14/2017, "appaiano criminologicamente definiti (occupatori abusivi di spazi, *clochard*, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio) e ripropongono, in versione moderna, le categorie degli oziosi e dei vagabondi e dei soggetti che svolgono attività contrarie alla moralità pubblica ed al buon costume presenti nella l. n.1423/1956 che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988"(M. Pelissero, 2017, p.848). Ciò potrebbe comportare ulteriori frizioni con quanto disposto dall'art.16 della Costituzione che prevede come le eventuali limitazioni al diritto di circolazione dei singoli possano essere previste dalla legge "*in via generale* per motivi di sanità o sicurezza". Autorevole dottrina evidenzia come, con tale disposizione, la nostra Costituzione ponga "una riserva di legge assoluta e rinforzata, condizionando il legislatore non solo in ordine ai «*motivi*» per i quali può intervenire («di sanità o di sicurezza») ma anche al *modo* («in via generale») in cui la limitazione può

dispiegarsi, dovendo «prescindere dalle qualità morali dei soggetti destinatari dei divieti»" (M. Ruotolo, 2012). Dunque, il problema che si pone riguarda, non solo la completa assenza del riferimento ai "motivi di sicurezza" ma anche il *modo* con cui tale limitazione può dispiegarsi con specifico riferimento alle categorie di cui all'art.9, commi 1 e 2, del d.l. n.14/2017. Se, infatti, esse sono preventivamente identificabili, possiamo dire che sia rispettata la clausola di una restrizione prevista "*in via generale*" dalla legge? Rispetto a ciò, bisogna sottolineare come, con riferimento a tale clausola, la Corte costituzionale abbia "dapprima affermato che essa vada letta nel senso che «la legge deve essere applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie» [sentenza n.2/1956], per poi chiarire che ciò implica solo che «le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie, non nel senso che non si possano adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si possano stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi» [sentenza n.68/1964]. Il che implica, in concreto, che la formula «stabilisce in via generale» altro non sia che una riaffermazione del principio posto nell'art. 3 Cost." (M. Ruotolo, 2012). Interessante è evidenziare come la Corte costituzionale, proprio nella suddetta sentenza n.68/1964, per salvare l'allora art.2 della legge n.1423/1956, sottolinei come nell'accertamento da farsi ai fini

dell'applicazione di tale misura “non si emette un giudizio sulla moralità e sulla rispettabilità della persona ma si accerta il pericolo per la sicurezza o per la sanità [...]”. Quando, nel caso in cui *l'accertamento sia positivo*, si dia luogo all'applicazione della diffida o del rimpatrio, il provvedimento *non può dirsi discriminatorio*, giustificato com'è dalla necessità da cui è stato determinato: necessità che esclude ogni carattere di arbitrarietà e di ingiusta discriminazione” (punto 2 del *Considerato in Diritto*). Orbene se trasliamo questo ragionamento nel caso in esame, è evidente come manchi un passaggio fondamentale per non considerare discriminatorio l'ordine di allontanamento: nell'emanazione di tale misura manca qualsiasi valutazione della pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica. Ciò è un problema con riferimento alle condotte che pongono in essere “limitazioni” alla accessibilità e alle fruizioni degli spazi protetti (art.9, comma 1) ma lo diviene ancora maggiormente con riferimento ai “tipo d'autore”, di cui all'art.9, comma 2, facendo sorgere il dubbio di una illegittima e discriminatoria limitazione alla libertà di circolazione di categorie predeterminate.

### **2.1.1. Le derive patologiche dell'ordine di allontanamento**

Quanto previsto dall'art.9 del d.l. n.14/2017 in ordine alle *condotte* ed ai *luoghi* rispetto ai quali potrà trovare

applicazione il c.d. mini-Daspo dovrebbe avere carattere *tassativo*. Di conseguenza l'ordine di allontanamento dovrebbe trovare applicazione solo per le condotte definite dall'art.9, comma 1 (“impedire l'accesso o la fruizione”) e comma 2 (essere colti in stato di ubriachezza, aver compiuto atti contrari alla pubblica decenza, esercitare attività di parcheggiatore abusivo, di commerciante abusivo o di bagarinaggio), che avvengono esclusivamente nelle aree previste dagli art.9, comma 1 e 3. Ciò in ossequio alla riserva di legge “relativa” di cui all'art.23 e “rinforzata” di cui all'art.16 della Costituzione. Tuttavia, le disquisizioni teoriche si scontrano con la prassi. Infatti, una estensione dei presupposti applicativi dell'ordine di allontanamento è stata prevista da alcuni regolamenti di polizia urbana e da alcune ordinanze prefettizie ex art.2 TULPS, secondo una prassi avvalorata, attraverso delle fonti di “*soft law*”, dallo stesso Ministero dell'Interno.

#### **a) I regolamenti di polizia urbana**

Quanto ai regolamenti di polizia urbana, la prima tendenza che si registra è quella di previsioni che, esulando dalla tassatività delle aree sui cui estendere l'applicazione del mini-Daspo ex art.9, comma 3, del d.l. n.14/2017, vogliono illegittimamente *estendere i luoghi* rispetto ai quali potrà trovare applicazione tale strumento. Emblematico, a riguardo, è il regolamento di polizia urbana della città di Massa che ha previsto, su tutto il territorio comunale, il divieto di

esercitare l'attività di meretricio, con la conseguente irrogazione dell'ordine di allontanamento per i trasgressori. Non a caso tale previsione è stata prontamente censurata dal TAR Toscana che, nella sentenza n.1275/2020, ha annullato la suddetta disposizione, evidenziando come il mini-Daspo sia applicabile solo a quelle aree in cui ricadono le infrastrutture o gli spazi "protetti" (previsti rispettivamente dall'art.9, comma 1 e 3, del d.l. n.14/2017), risultando assolutamente al di fuori del sistema la previsione di una sanzione indiscriminatamente applicabile sull'intero territorio comunale. Il Giudice amministrativo ha, dunque, ribadito ciò che già la dottrina aveva evidenziato: l'ordine di allontanamento non può trasformarsi in un nuovo "bando" o "confino" dai comuni medievali (V. Antonelli, 2017).

La seconda tendenza che si registra all'interno dei regolamenti di polizia urbana è quella di una *estensione delle condotte* dinanzi alle quali potrà essere applicato il mini-Daspo. A riguardo, bisogna sicuramente menzionare il nuovo regolamento di Roma Capitale (deliberazione dell'Assemblea Capitolina n.43/2019), completamente riscritto alla luce dei nuovi strumenti messi a disposizione dal d.l. n.14/2017. In particolare, l'ordine di allontanamento, previsto in ben 12 articoli, è utilizzato per sanzionare una pluralità di condotte ritenute "impedimento alla fruizione" di aree degne di particolare tutela, con una vera e propria presunzione di comportamento rientrante nella

fattispecie di cui all'art.9, comma 1, del decreto. Peccato che tale automatismo appaia del tutto irragionevole. Verrebbe, infatti, da chiedersi come sia possibile che il sedersi (art.4, lettera a) o il trascinare un passeggino (art.19, lettera d) sulle scalinate di un monumento; il lasciare un cane libero in un parco o il calpestare le aiuole (art.24 lettere c-e), possano configurare "impedimento" all'accessibilità o alla fruizione di particolari aree urbane. L'Assemblea Capitolina sembra essersi lasciata prendere la mano e, in un furore punitivo, aver deciso di utilizzare, a sproposito, il nuovo strumento dell'ordine di allontanamento. Peraltro, ciò in aperta violazione con la *ratio* dell'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 che è stato modificato in sede di conversione del decreto, proprio per evitare che si potessero sanzionare condotte che comportavano una mera "limitazione" alla godibilità di particolari luoghi<sup>7</sup>. Si tratta di problematiche non di poco conto che si scontrano apertamente con il carattere tassativo che dovrebbe darsi alle condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2 del decreto, con le conseguenti possibili tensioni con i principi previsti

---

<sup>7</sup>L'originaria formulazione dell'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 prevedeva che l'ordine di allontanamento potesse essere disposto nei riguardi di coloro che "limitavano" la libera accessibilità e la fruizione delle infrastrutture. Tuttavia, in seguito all'approvazione di un emendamento in sede di conversione del decreto ([emendamento 9.13](#) presentato da D'Attorre Alfredo ed altri, disponibile sul sito della Camera dei Deputati, [www.camera.it](http://www.camera.it)) si è sostituito il termine "limitano", con quello "impediscono", proprio per garantire una maggiore precisione del precetto.

dalla nostra Costituzione. Infatti, la previsione da parte del regolamento di polizia urbana di Roma di divieti ulteriori rispetto a quelli configurati dal d.l. n.14/2017 sembra presentare forti dubbi di compatibilità con l'art.23 della Costituzione, perché impone al soggetto obblighi di non fare aggiuntivi e diversi rispetto a quelli discendenti dalla normativa nazionale. Di più, poiché dalla trasgressione di tali divieti deriva anche l'applicazione di una misura, l'ordine di allontanamento, che indice sulla libertà di circolazione dell'individuo, sembra realizzarsi anche una violazione della riserva di legge "rinforzata" di cui all'art.16 della Costituzione, non essendo consentito a dei regolamenti di polizia urbana stabilire delle ipotesi ulteriori e non previste dal suddetto decreto-legge di restrizione di tale diritto. Dal punto di vista giuridico, sarà sicuramente interessante verificare come la giurisprudenza intenderà affrontare tali questioni controverse. Mentre, dal punto di vista sociologico, il regolamento di polizia urbana di Roma sembra plasticamente dimostrare ciò che la dottrina più attenta aveva già, da tempo, evidenziato: la distinzione tra cittadini "permale" e "perbene", con cui si intende governare le nostre città, non è statica, "l'area dei perbene tende a restringersi e quella dei permale ad allargarsi" (T. Pitch, 2013, p.77). Ecco, allora, che l'ordine di allontanamento diviene strumento per sanzionare una pluralità di condotte che potrebbero mettere in campo anche i sedicenti cittadini "perbene", con un mini-Daspo

utilizzato -ad esempio- contro quei turisti "low cost", rei di aver consumato del cibo sulle scalinate di un monumento, non potendosi magari permettere di pagare il salato conto di un ristorante del centro di Roma. In tal modo, gli strumenti a tutela della "sicurezza urbana" e del "decoro" palesano il loro vero volto, ossia l'essere finalizzati ad accelerare i processi di gentrificazione, legandosi a doppio filo con la trasformazione neoliberale delle nostre città.

### **b) Le ordinanze prefettizie: l'ordine di allontanamento "in bianco"**

La tendenza ad estendere i presupposti applicativi del c.d. mini-Daspo al di là dei limiti fissati dalla normativa caratterizza alcuni provvedimenti che sono emersi, nella prassi, a partire dal 2018: ossia le ordinanze prefettizie, istitutive di veri e propri ordini di allontanamento "in bianco". In particolare, nelle more dell'approvazione dei nuovi regolamenti di polizia municipale, i due prefetti di Bologna<sup>8</sup>, prima, e di Firenze<sup>9</sup>, poi, hanno adottato delle ordinanze per

---

<sup>8</sup> Prefettura di Bologna, "[Ordinanza prefettizia ai sensi dell'art.2 TULPS finalizzata all'allontanamento di soggetti che impediscono l'accessibilità e la fruizione di aree pubbliche](#)", Protocollo n.3470 del 28 dicembre 2018, disponibile sul sito online della rivista "Questione Giustizia", <https://www.questionegiustizia.it>.

<sup>9</sup> Prefettura di Firenze, "[Provvedimento di divieto di stazionamento a persone dedite ad attività illegali e allontanamento dei trasgressori](#)", prot. n. 0052287 del 9 aprile 2019, disponibile sul sito istituzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Firenze, <http://www.prefettura.it>

l’emanazione di specifici divieti di stazionamento in particolari aree urbane, con il conseguente ordine di allontanamento per i trasgressori. In entrambi i casi, il potere prefettizio ad emanare tali atti è rinvenuto nell’art.2 del TULPS, che consente al prefetto, “nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica”, di “adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica”<sup>10</sup>. Tali provvedimenti, quasi totalmente coincidenti, realizzano due presunzioni da considerarsi di dubbia legittimità: (i) la prima è che se si è denunciati per determinati reati o se si è soggetti a contestazioni per alcuni illeciti amministrativi (o addirittura, nel caso bolognese, se ci si “accompagna a tali persone”) si è “incompatibili con la destinazione e la vocazione” delle aree protette e, dunque, si è destinatari automaticamente di un divieto di stazionamento; (ii) la seconda, direttamente conseguente, è che la violazione di tali divieti comporti l’emanazione dell’ordine di allontanamento, senza una valutazione della pericolosità concreta e attuale della condotta per la “sicurezza pubblica”. Il tutto previsto senza il rispetto dei limiti stabiliti per l’emanazione del mini-Daspo dall’art.9 del d.l. n.14/2017, con una

---

<sup>10</sup> Si noti come tale norma è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta nella parte in cui “attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico” (sentenza n.26/1961). Dichiarazione di incostituzionalità che, ad avviso di Luigi Ferrajoli, non ne ha intaccato la “natura di potere a contenuto indeterminato” (L. Ferrajoli, 2000, p.842).

notevole estensione delle condotte che possono portare all’adozione della misura. I dubbi di legittimità di tali provvedimenti sono stati confermati dal TAR Toscana che ha disposto, con la sentenza n. n.823/2019, l’annullamento dell’ordinanza prefettizia di Firenze per carenza dei requisiti di “urgenza o grave necessità pubblica”, necessari per la sua adozione ex art.2 TULPS. Inoltre, il Giudice amministrativo ha censurato l’irragionevole automaticità, prevista nell’ordinanza, tra denuncia per alcuni reati e l’essere responsabile di “comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione” di determinate aree, sottolineando come per disporre legittimamente misure incidenti su libertà costituzionalmente garantite sia necessario che alla denuncia del soggetto interessato “si aggiungano altri elementi qualificanti la sua pericolosità”. La suddetta pronuncia del Tar Toscana assume sicuramente importanza poiché, pur annullando l’ordinanza prefettizia fiorentina, sembra lasciare spazio alla possibilità che i prefetti possano adottare divieti di stazionamento e conseguenti ordini di allontanamento, al di là dei limiti previsti -quanto alle condotte censurabili- dagli articoli 9 e 10, comma 1 del d.l. n.14/2017. Infatti, si noti come, in tale sentenza, il Giudice amministrativo abbia precisato che la selezione dei reati previsti nell’ordinanza per legittimare l’adozione delle misure non possa essere scrutinata in sede di legittimità, essendo “valutazioni attinenti al merito dell’azione amministrativa”. Il rischio concreto derivante da tale

pronuncia è che si lasci spazio ai prefetti di utilizzare la controversa disposizione di cui all'art.2 del TULPS per prevedere nuove fattispecie giustificative del mini-Daspo, con il solo limite di rispettare i fumosi requisiti della “gravità e dell’urgenza” del provvedere e di evitare illegittime presunzioni di pericolosità. Si tratterebbe, insomma, di legittimare i prefetti ad utilizzare dei poteri di ordinanza che, nei fatti, possono portare a delle pericolose sospensioni delle principali garanzie costituzionali. Non a caso, da tempo, autorevole dottrina evidenzia come l’art.2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza debba ritenersi “un residuo assolutistico, contrario alla natura stessa dello stato di diritto che non ammette l’esistenza di provvedimenti amministrativi non «tipici» né di «pieni poteri» non disciplinati dalla legge” (Ferrajoli, 2000, p.835). Per tali motivi desta non poche perplessità il fatto che le suddette ordinanze abbiano ricevuto il beneplacito del Ministero dell’Interno che, nell’aprile 2019, ha emanato una direttiva (n.11001/118/7, c.d. sulle “zone rosse”) rivolta ai prefetti, in cui si evidenziava come, qualora i sindaci non avessero utilizzato le possibilità offerte dal d.l. n.14/2017, ciò potesse giustificare il ricorso ai poteri di ordinanza prefettizi ex art.2 TULPS, in “funzione anti-degrado e contro le illegalità”, come “già sperimentato con successo” nel contesto bolognese e fiorentino. A riguardo, insigni autrici hanno evidenziato i rischi insiti nell’utilizzo di tali fonti di “*soft law*” che rischiano di “concretizzare una

violazione del principio di sovranità popolare, eludere la rappresentanza, precludere spazio alla discussione politica, rendere più difficoltosi il controllo e la tutela giurisdizionale; oltre che, come nel caso di specie, favorire un concentrazione di potere nell’esecutivo” (A. Algostino, 2019, p.112).

Più in generale, appare evidente il consolidarsi di un vero e proprio *triumvirato* (sindaco-organo accertatore, prefetto e questore), destinato a svolgere un ruolo centrale nel contrasto alle *incivilities* e al degrado urbano. Si tratta, in realtà, di una ripartizione di poteri “che rischia da un lato di confondere i piani di tutela e i reciproci confini di azione, e dall’altro di fomentare una corsa a chi è più duro contro i «cattivi» che minacciano la sicurezza urbana, vero e proprio contenitore emotivo, più che bene giuridico afferrabile” (Riva, 2019). Questo eventuale e non auspicabile confronto agonistico tra i “custodi” della sicurezza urbana potrebbe comportare uno stridente contrasto con importanti principi e diritti costituzionali, soprattutto laddove non vengano rispettati i limiti legislativi previsti. Infatti, la possibile estensione dell’ambito di applicazione del mini-Daspo da parte di ordinanze sindacali, regolamenti di polizia municipale e ordinanze prefettizie sembra incorrere nelle medesime censure che la Corte costituzionale aveva già palesato con la sentenza n.115/2011, in particolare con riferimento ad una possibile violazione dell’art.3 della Costituzione, poiché anche in questo caso potrebbe prospettarsi il pericolo di

provvedimenti a “macchia di leopardo”, in cui “gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci” (punto 8 del *Considerato in Diritto*), nel caso di specie, dei prefetti. Si dirà che, diversamente dalla fattispecie sottoposta all’esame della Consulta nel 2011, in questo caso si tratta di adattamenti di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali. Ma essendo in gioco la libertà di circolazione del singolo, tali adattamenti non sembrano comunque legittimi alla luce della riserva di legge “assoluta” e “rinforzata” dell’art.16 della Costituzione. Di più, in questi casi, tali adattamenti dovrebbero essere ancor meno consentiti poiché, la violazione dell’ordine di allontanamento, può portare ad una misura ancor più incidente sui diritti e le libertà del destinatario ossia il Daspo urbano disposto dal questore.

## **2.2. Il Daspo urbano: un controverso polimorfismo**

Il divieto di accesso si declina, come visto, in diverse tipologie che risultano avere presupposti applicativi differenti e che, in seguito alle modifiche legislative intervenute con i decreti legge n.113/2018 e n.130/2020, risultano tutte presidiate da specifiche fattispecie incriminatrici.

Non possiamo, in questa sede, procedere ad una analisi approfondita e diacronica di ciascuna delle diverse misure. Tuttavia, riteniamo necessario porre l’attenzione su alcune questioni giuridiche controverse che appaiono comuni a tutte le diverse *species* del Daspo urbano e riguardanti: (i) la mancata convalida da parte dell’autorità giudiziaria; (ii) le possibili tensioni con i principi della CEDU; (iii) le deroghe ai principi propri del diritto penale, del procedimento amministrativo e delle misure di prevenzione “tipiche”.

Quanto al primo profilo, bisogna evidenziare come tutti i diversi tipi di divieto di accesso, oggetto della nostra analisi, siano adottati dal questore e, eccetto quello da “recidiva” (ex art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017) non prevedano alcun tipo di convalida da parte dell’autorità giudiziaria, essendo quest’ultima riservata solo alle eventuali prescrizioni (articoli 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017) disposte in aggiunta al Daspo urbano. Si tratta di un modello che ricalca la disciplina del Daspo sportivo, in cui il mancato controllo da parte del GIP è stato ritenuto legittimo, essendo tale misura considerata incidente sulla “mera” libertà di circolazione dell’individuo (Corte costituzionale, sentenza n.193/1996). Tuttavia, il meccanismo delineato dal legislatore del 2017 con riferimento al Daspo urbano appare del tutto irragionevole. Infatti, rispetto al Daspo “da recidiva”, che può giungere ad avere una durata fino a due anni, la successiva convalida da parte del GIP è stata giustificata in considerazione della

“più ampia efficacia temporale del provvedimento questorile” (Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n.14/2017, p.8). Il legislatore affermando ciò, con riferimento a tale fattispecie, sembra cadere in una insanabile contraddizione, non prevedendo il controllo da parte dell'autorità giudiziaria con riferimento alle altre ipotesi di divieto di accesso che hanno un termine di durata massimo identico (caso del c.d. Daspo “dai locali pubblici” fino a 2 anni) o addirittura maggiore (caso del c.d. Daspo “antispaccio” fino a 5 anni). Infatti, delle due l'una: o si ritiene che tutte le diverse forme di divieto di accesso, incidano sulla mera libertà di circolazione dell'individuo e, dunque, siano sottrarre alla riserva di giurisdizione di cui all'art.13 della Costituzione; oppure se anche solo una di tale tipologia viene ritenuta incidente sulla libertà personale del soggetto, sottoponendola al controllo da parte dell'autorità giudiziaria, quest'ultimo -poi- non può essere escluso con riferimento alle altre fattispecie che incidono in maniera simile o, addirittura più gravosa, sui diritti dei destinatari.

Quanto alle tensioni della disciplina in esame con i principi della CEDU, la nota sentenza “De Tommaso c. Italia”<sup>11</sup> sembra fornirci degli importanti spunti per comprendere le possibili problematiche di compatibilità con

l'art.2, Protocollo 4, della Convenzione. Infatti, proprio alla luce di tale pronuncia, le diverse forme di divieto di accesso previste dal d.l. n.14/2017 potrebbero presentare i seguenti profili di criticità, connessi:

- all'ampia discrezionalità di cui gode il questore nell'applicazione delle misure, posto che -in alcuni casi- non è espressamente specificata la necessità di una valutazione sulla pericolosità, attuale, della condotta per la sicurezza. A riguardo, ci si riferisce in particolare a quanto previsto dall'art.13, comma 1 (c.d. Daspo “antispaccio”) e 13 bis, comma 1 (c.d. Daspo “dai locali pubblici”) in cui si menzionano rispettivamente generiche “ragioni di sicurezza” / “motivi di sicurezza”, per legittimare l'adozione delle misure;
- all'incertezza riguardante la formulazione di alcune disposizioni che non prevedono con sufficiente precisione le condotte che possono portare all'applicazione del divieto di accesso, non consentendo -dunque- al destinatario di regolare la propria azione. Anche qui il riferimento è all'art.13, comma 1, e 13 bis, comma 1, laddove menzionano i reati commessi nelle “immediate vicinanze” di determinati luoghi. Ma soprattutto, ci si riferisce a quanto previsto dall'art.13 bis, comma 1, dove si effettua un generico riferimento “alle persone con le quali l'interessato si associa”, come elemento giustificativo dell'adozione del “Daspo dai locali

---

<sup>11</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, causa “[De Tommaso c. Italia](#)” (Ricorso n.43395/09), sentenza del 23 febbraio 2017, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

pubblici” nei riguardi dei soggetti denunciati per alcuni reati.

- all’incertezza del contenuto del Daspo urbano, soprattutto laddove si declini nella forma del “divieto di stazionamento” nelle “immediate vicinanze” di determinati luoghi. Di conseguenza, come già evidenziato da alcuni autori, l’incertezza del contenuto del divieto di accesso si tradurrebbe nell’indeterminatezza (imprevedibilità) del fatto illecito consistente nella trasgressione del divieto. (Pelissero, 2017).

L’utilizzo di tali formule generiche, oltre ad evidenziare possibili contrasti con la CEDU, ben palesa i rischi insiti nel progressivo processo di amministrativizzazione del diritto penale. Una tendenza che comporta la pericolosa elusione, riscontrabile nella disciplina del Daspo urbano, dei principi (tassatività e determinatezza, offensività e ragionevolezza) e delle garanzie proprie dell’ambito penalistico.

Inoltre, nella normativa del divieto di accesso potrebbero non trovare applicazione neanche quelle -pur minime- garanzie previste in materia di procedimento amministrativo, con particolare riferimento a quanto stabilito dall’art.7 della l. n.241/1990 ossia la “comunicazione di avvio del procedimento”. Il dubbio sull’elusione di quest’ultima disposizione deriva dalla constatazione che, in materia di Daspo sportivo, si siano registrate delle posizioni giurisprudenziali tendenti ad

escludere la necessità di dover effettuare tale comunicazione in considerazione di un’urgenza “*in re ipsa*” del provvedimento (P. Garraffa, 2015). Appare probabile che anche in tema di Daspo urbano si possano verificare dei contrasti in seno alla giurisprudenza su tale aspetto, con il pericolo che le garanzie difensive e partecipative cedano il passo dinanzi a sedicenti finalità di celerità del provvedere, in ragione della tutela della sicurezza pubblica (*rectius* urbana).

Infine, non può sfuggire come il giudizio alla base dell’applicazione delle diverse forme di Daspo urbano sia ancora più indeterminato di quello riguardante le misure di prevenzione “tipiche” e non abbia minimamente tenuto in considerazione il tortuoso processo di adeguamento ai canoni costituzionali che ha riguardato queste ultime. Anzi, il d.l. n.14/2017 sembra aver contribuito a realizzare un passo indietro nel processo di “deeticizzazione” di quel presupposto di “pericolosità” che è alla base dell’adozione delle misure di prevenzione “tipiche”. Infatti, tale decreto è intervenuto sull’art.1, lettera c) del Codice delle Leggi Antimafia<sup>12</sup>, introducendo tra gli “elementi di fatto”, da dover tener in considerazione per la valutazione della “pericolosità generica” del soggetto, la reiterata violazione dei divieti di frequentazione di determinati luoghi. Ciò comporta che la trasgressione agli ordini di allontanamento o ai Daspo

<sup>12</sup>Articolo 1, comma 1, lettera c) del d.lgs. n.159/2011 come modificato dall’art.15, comma 1, lettera a) del d.l. n.14/2017, convertito con la legge n.48/2017

urbani divenga “elemento sintomatico” della commissione di reati che offendono la sicurezza pubblica (M. Pelissero, 2017), nonostante tali provvedimenti amministrativi non implicino, nella maggior parte dei casi, alcun tipo di offensività della condotta. A riguardo, non può sfuggire l’evidente rischio di reinserire nel sistema della prevenzione indici di pericolosità tristemente basati sulla logica del “tipo d’autore”.

### 3. Diamo i numeri: un’indagine empirica sul Daspo urbano

Diversamente dal Daspo sportivo, i cui dati sono resi pubblici nei Dossier del Viminale, pubblicati ogni anno il 15 di agosto e riassuntivi delle attività svolte, per il divieto di accesso alle aree urbane non vi è traccia di documenti ufficiali del Ministero dell’Interno o dell’Anci che riguardino il numero di provvedimenti emessi, le tipologie dei destinatari, i risultati in termini di impatto sulla sicurezza reale o “percepita”. Ciò, in ogni caso, non ha impedito al legislatore di inasprire, nel corso degli ultimi tre anni, la disciplina del Daspo urbano con il continuo ricorso alla decretazione d’urgenza, confermando un tratto caratteristico delle politiche securitarie ossia la completa assenza di una valutazione sui costi sociali e sulle implicazioni civiche delle stesse (Wacquant, 2000).

Per tale ragione abbiamo ritenuto necessario effettuare un’indagine

empirica in materia di Daspo urbano, tentando di comprendere come tali misure siano state applicate nella prassi e quali siano stati i maggiori destinatari delle stesse. A tal fine, abbiamo utilizzato il prezioso strumento dell’accesso civico generalizzato (art.5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013), rivolgendo due diverse istanze al Ministero dell’Interno, corredate da apposito *data model*<sup>13</sup>. In particolare, la prima istanza faceva riferimento al periodo compreso tra il 20 febbraio 2017 (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017) e il 31 luglio 2019; la seconda al periodo compreso tra il 1° agosto 2019 ed il 30 settembre 2020.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno rispondeva alla prima istanza di accesso civico, in data 3 settembre 2019<sup>14</sup> e, alla seconda istanza, in data 13 ottobre 2020<sup>15</sup>. In entrambi i

---

<sup>13</sup> Nel “*data model*” fornito venivano specificati i dati richiesti e riguardanti: (i) la data di emissione del provvedimento; (ii) l’ambito geografico (comune e provincia in cui è stata applicato il Daspo urbano) e le aree urbane interessate dal provvedimento; (iii) l’organo accertatore che ha emesso la misura; (iv) la tipologia del provvedimento emesso, la motivazione e la durata; (v) l’applicazione di eventuali prescrizioni aggiuntive disposte dal questore ex artt. 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017; (vi) l’eventuale segnalazione ai servizi sociali ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017; (vii) i dati anagrafici relativi ai soggetti colpiti (nazionalità, età, sesso) e l’indicazione del c.d. “codice soggetto” che consente di comprendere se il Daspo urbano sia stato applicato più volte nei riguardi della stessa persona.

<sup>14</sup> Istanza di accesso civico generalizzato (ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013) rivolta al Ministero dell’Interno e presentata in data 8 agosto 2019, con risposta ricevuta in data

casi, è stato condiviso un documento parzialmente corrispondente al *data model* da noi presentato e corredato da note tecniche, in cui si precisa che i dati inviati sono quelli censiti nel Sistema d'Indagine (SDI)<sup>16</sup> In particolare, le due tabelle ricevute dal Ministero contengono identici campi di analisi, suddivisi nelle seguenti colonne: (i) data del provvedimento; (ii) comune e provincia; (iii) organo accertatore; (iv) provvedimento emesso; (v) “reato provvedimento” e “reato fatto collegato”<sup>17</sup>; (vi) dati riguardanti i

---

3 settembre 2019: MI-123-U-E-3-1-Q-2019-604 (AG-2019-15305).

<sup>15</sup> Istanza di accesso civico generalizzato (ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo n.33/2013) rivolta al Ministero dell'Interno e presentata in data 6 ottobre 2020, con risposta ricevuta in data 13 ottobre 2020: MI-123-U-E-3-1-SDQ-2020-536 (AG-2019-15305).

<sup>16</sup> In entrambe le risposte agli accessi civici, i documenti contenenti i dati richiesti, sono state accompagnate da breve “note tecniche” redatte dal Ministero dell'Interno di identico contenuto (per entrambi gli accessi civici) ed in cui veniva precisato che: (i) le tipologie di provvedimenti sono stati prelevati da quelli censiti nel Sistema di Indagine (SDI); (ii) le colonne contenenti il valore “?” evidenziano che l'elemento richiesto non è censito dalla Banca Dati SDI; (iii) i campi relativi alla localizzazione (comune/provincia) si riferiscono alla località dell'ufficio che ha segnalato il provvedimento in quanto in Banca Dati SDI, per tali provvedimenti, non è censita la località; (iv) la data di nascita del soggetto contiene valori “00” poiché, per gli stranieri, nel Sistema di Indagine è consentito immettere tali dati qualora non conosciuti; (v) la cittadinanza ove non presente significa che non è stata inserita ed al suo posto è stata indicata la data di nascita.

<sup>17</sup> Il campo “reato provvedimento” dovrebbe essere sempre presente quando l'applicazione della misura presuppone la commissione di un reato e risulta specificato solo nei casi di arresto

destinatari delle misure (“codice soggetto”, nazionalità, età e sesso).

Si specifica come tra le colonne presenti nei documenti del Ministero sono stati indicati anche i seguenti campi: (i) motivazione del provvedimento; (ii) misure, aggiuntive rispetto al Daspo urbano, eventualmente disposte dal questore (ex articoli 13, comma 3 e 13 bis, comma 4, del d.l. n.14/2017); (iii) aree urbane in cui hanno trovato applicazione le misure. Tali colonne sono interamente rimaste vuote, contenendo il valore “?”, che -come specificato nelle note tecniche- indica che l'elemento richiesto non è censito nel sistema di banca dati SDI.

Inoltre, con riferimento alla tipologia dei provvedimenti inclusi nei dati ricevuti, si segnala la mancata autonoma indicazione: (i) dei casi di ordine di allontanamento ex art.9, commi 2 e 3 del decreto; (ii) dei casi di c.d. Daspo “da recidiva” ex art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017. In realtà, come vedremo, tali misure sembrano – almeno in parte- doversi includere nel numero totale dei provvedimenti emessi, essendo probabile che le prime siano state inserite nei casi di cui all'art.9, comma 1 del decreto e le seconde nei casi di cui all'art.10, comma 2, del decreto (c.d. Daspo “semplice”).

Si precisa come i dati richiesti e, dunque, ricevuti, non tengono conto delle successive riforme che il decreto-legge

---

o di reclusione derivanti dalla violazione dei divieti; il campo “reato fatto collegato” indica l'eventuale commissione di reati che si aggiungono alla condotta che ha portato all'emanazione del provvedimento.

n.130/2020 ha effettuato con riferimento agli articoli 13 e 13 bis del d.l. n.14/2017.

Fatte tali premesse, si procederà di seguito ad analizzare: (i) le tipologie di provvedimenti applicati; (ii) i soggetti colpiti e i loro dati anagrafici; (iii) l'andamento temporale e la localizzazione geografica delle misure emesse.

### 3.1. I tipi di provvedimenti emessi

I dati ricevuti dal Ministero dell'Interno in risposta ai due accessi civici saranno oggetto di un'analisi congiunta. Di conseguenza il periodo preso in considerazione per tale indagine è compreso tra il 20 febbraio 2017 (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017) ed il 30 settembre 2020. Si tratta di 1.318 giorni in cui sono stati emessi 21.679 ordini di allontanamento e divieti di accesso, per una media di 16,4 provvedimenti al giorno, suddivisi nelle seguenti tipologie (Tab. 1).

#### 3.1.1. L'ordine di allontanamento (artt.9 e 10, c.1)

L'87,93% delle misure applicate riguarda l'ordine di allontanamento, della durata di 48h, disposto dall'organo accertatore in caso di violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione previsti dalla normativa vigente, a tutela delle

aree interne e delle pertinenze delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano (ex articoli 9, comma 1 e 10, comma 1, del d.l. n.14/2017). Come visto, in seguito ad un emendamento presentato in sede di conversione, l'art.9, comma 1, del decreto preveda che l'ordine di allontanamento possa essere disposto solo quando il soggetto attui delle condotte che “*impediscono*” (non semplicemente “*limitano*”) l'accesso e la fruizione delle predette strutture. Pertanto, la stessa dottrina aveva sottolineato che “attenendosi, come è giusto che sia, ad un'interpretazione letterale della norma, il fatto stigmatizzato dal primo comma [dell'art.9] assai raramente potrà dirsi integrato, poiché la condotta deve spingersi fino al punto di impedire – e non semplicemente rendere meno godibile - l'accessibilità o fruizione di infrastrutture. La conseguenza è che dell'innovativo ordine di allontanamento dovrebbero finire per esser destinatarie pressoché esclusivamente le condotte di cui si occupa il secondo comma dell'art. 9” (Riva e altri, 2017, p.240). Per tale motivo, il consistente numero di ordini di allontanamento con esclusivo riferimento alle condotte di cui all'art.9, comma 1, desta non poche perplessità. A riguardo, per spiegare tale dato, possiamo ipotizzare due alternativi scenari: l'uno relativo alla prassi applicativa; l'altro riguardante le modalità di raccolta dati. Infatti, potremmo supporre che:

- o vi sia stata un'applicazione della disposizione da parte degli organi accertatori non corrispondente al tenore letterale dell'art.9, comma 1, disponendo -di conseguenza- l'ordine di allontanamento anche nei casi in cui il soggetto andava semplicemente a rendere meno godibile la fruizione di tali infrastrutture;
- o, per contro, potremmo imputare tale percentuale ad un problema metodologico di raccolta e, a monte, di inserimento dei dati da parte degli operatori delle forze dell'ordine, che potrebbero aver incluso nella casistica dell'art.9, comma 1, anche le diverse condotte di cui all'art.9, comma 2 e comma 3.

Il secondo scenario prospettato risulta essere sicuramente più confortante del primo, perché evidenzia problemi tecnici di raccolta dei dati e non giuridici/di prassi applicativa. Infatti, questi ultimi risulterebbero molto più gravi in considerazione del fatto che finirebbero per colpire condotte che non potrebbero essere stigmatizzate in base alla normativa vigente, con una importante violazione dei diritti dei soggetti colpiti. A riguardo, è importante citare la sentenza del Tar Milano, Lombardia, n.2360/2019, in cui si è annullato l'ordine di allontanamento disposto dalla polizia locale del Comune di Pavia nei confronti di un mendicante, per genericità delle motivazioni poste alla base della misura che, non evidenziando le concrete modalità con cui la condotta del soggetto avrebbe potuto impedire la

fruizione o l'accesso alle aree urbane, non potevano ritenersi confermi a quanto previsto dall'art.3 della legge n.241/1990 ed all'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017.

Non è dato sapere quanti, tra questi 19.062 ordini di allontanamento ex art.9, comma 1, possano ipoteticamente non aver rispettato i limiti previsti per la loro emanazione. Infatti, la mancata indicazione, nei dati ricevuti dal Ministero, della "motivazione" dei provvedimenti, preclude tale tipo di analisi.

In ogni caso, si noti come vi sono alcuni elementi a favore della seconda ipotesi da noi prospettata ossia che, in realtà, nella casistica degli ordini di allontanamento ex art.9, comma 1, risultino inclusi anche i casi di cui all'art.9, commi 2 e 3, del decreto. In primo luogo, analizzando i casi censiti di c.d. Daspo "semplice" ex art.10, comma 2 (derivanti dalla reiterazione delle condotte che hanno portato all'emanazione dell'ordine di allontanamento) si fa spesso riferimento, nell'apposito campo relativo al "reato fatto collegato", alle casistiche di cui all'art.9, comma 2, del decreto (stato di ubriachezza, attività contrarie alla pubblica decenza, attività di commercio o parcheggio abusivo). Ciò potrebbe far ipotizzare che il precedente ordine di allontanamento riguardasse proprio tali fattispecie. In secondo luogo, con riferimento ai casi di cui all'art.9, comma 3, il Ministero dell'Interno, davanti alle nostre richieste di chiarimento su tale ambito, ha specificato come le forze di polizia locali non abbiano accesso diretto

allo SDI e non possano inserire personalmente i dati relativi agli ordini di allontanamento in tale Sistema d'Indagine. Le polizie municipali possono solo comunicare tali dati alle forze di pubblica sicurezza presenti sul territorio e saranno queste ultime ad operare il censimento nello SDI. Di conseguenza si configurano due problemi, evidenziati dallo stesso Ministero: (i) il fatto che le polizie municipali abbiano delle proprie banche dati locali comporta che le stesse non possano sapere se nei riguardi di un soggetto sia stato disposto un ordine di allontanamento o di un divieto di accesso in un'altra città; (ii) se le forze di polizia locali non comunicano tali dati al Commissariato di Pubblica Sicurezza territorialmente competente, essi non risulteranno censiti nel Sistema d'Indagine<sup>18</sup>.

In ogni caso gli elementi suddetti ci portano a propendere per il fatto che nei 19.062 ordini di allontanamento disposti siano comprese le fattispecie previste, oltre che dal comma 1, quantomeno anche dal comma 2 dell'art.9 del d.l. n.14/2017. Mentre, per i motivi sopramenzionati, vi è incertezza sulla possibilità di includere le fattispecie di cui all'art.9, comma 3, del decreto.

Detto ciò, non possiamo non constatare come la qualità dei dati ricevuti dal Ministero dell'Interno non sia sicuramente ottimale. La mancanza di valori predefiniti (c.d. "menu a tendina") nella raccolta dei dati nel Sistema d'Indagine (SDI) si ripercuote anche sull'affidabilità dei dati medesimi. La compilazione manuale lascia margini di errore, che risultano abbastanza evidenti con riferimento ai dati ricevuti sugli ordini di allontanamento ma che appaiono macroscopici con riferimento a quelli riguardanti il c.d. Daspo "semplice".

### **3.1.2. Il daspo "semplice" e "da recidiva" (art.10, c.2 e 3)**

Il divieto di accesso ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 riguarda l'11,51% delle misure totali, essendo stati emanati nel periodo di riferimento 2.496 provvedimenti di tale tipologia. Si ricorda che il c.d. Daspo "semplice" è previsto dall' art.10, comma 2, che -come modificato dal d.l. n.113/2018- dispone che "nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2 il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso a una o più delle aree di cui all'art.9, espressamente specificate nel provvedimento". Possiamo evidenziare che il ridotto numero di provvedimenti di questa tipologia sia indice del

---

<sup>18</sup> In data 5 febbraio 2021 veniva inviata, tramite mail, al Ministero dell'Interno una richiesta di chiarimento rispetto al funzionamento del Sistema d'Indagine (SDI). In data 10 febbraio 2021 sono stata contattata telefonicamente dai funzionari del Ministero che mi hanno fornito le suddette indicazioni.

fallimento di tale strumento, utilizzato molto meno rispetto all'ordine di allontanamento. Ciò, si badi bene, non perché non vi siano, nei dati ricevuti dal Ministero, ipotesi in cui il medesimo soggetto abbia reiterato più volte le condotte di cui all'art.9, comma 1 e 2 del decreto ma perché, nonostante la presenza di tali reiterazioni, il questore non sembra aver disposto il divieto di accesso, probabilmente ritenendo che la condotta in questione non potesse rappresentare un "pericolo per la sicurezza". Emblematico è il caso, riportato nei dati del Ministero, di un uomo del Bangladesh quarantenne che ha ricevuto ben 187 ordini di allontanamento. Tale soggetto, pur essendo destinatario di tale elevatissimo numero di provvedimenti, non ha mai ricevuto un Daspo "semplice". Dunque, possiamo ipotizzare che la mancata applicazione del divieto di accesso derivi dal fatto che la condotta posta in essere non sia stata ritenuta "pericolosa" per la sicurezza, avendo -ad esempio- il soggetto esercitato attività di commercio abusivo. Tale ultimo aspetto non può, purtroppo, essere indagato, non essendo presente -come già evidenziato- la motivazione che ha portato all'applicazione dell'ordine di allontanamento. Tuttavia, il caso appena esaminato non è una rarità, anzi moltissime sono le ipotesi di medesimi soggetti che, pur avendo ricevuto numerosi ordini di allontanamento, non sono mai stati destinatari di divieti di accesso. Tutti casi che saranno indagati nel prosieguo di tale lavoro.

In questa sede, ci vogliamo soffermare su un ulteriore elemento riguardante il c.d. Daspo semplice ex art.10, comma 2, ossia la sua durata. Infatti, dall'analisi dei dati del Ministero emerge quanto segue (Tab. 2). Oltre ai casi in cui la durata del divieto di accesso ex art.10, comma 2, non è specificata (che costituiscono il 30,93% dei casi), risulta subito evidente che la maggior parte dei c.d. Daspo "semplici" abbiano avuto una durata di sole 48h (nel 16,67% dei casi). È vero che l'art.10, comma 2, non prevede una durata minima del divieto, specificando solo la durata massima che, dopo le modifiche apportate dal d.l. n.113/2018, è giunta fino ad 1 anno. Tuttavia, il fatto che un divieto di accesso disposto dal questore, previa valutazione della pericolosità per la sicurezza pubblica, abbia la medesima durata (48h) dell'ordine di allontanamento, desta non poche perplessità e fa sorgere dei dubbi sulla corretta raccolta dei dati. Dubbi che sono alimentati dal fatto che, analizzando il campo relativo al "fatto reato collegato", specificato in concomitanza di tali divieti di accesso di 48h, in soli 106 casi, emerge un dato significativo ossia: 44 risultano collegati allo svolgimento di attività di parcheggiatore abusivo; 22 risultano collegati all'essere stato trovato il soggetto in stato di ubriachezza; 8 riguardano il fatto che il soggetto abbia compiuto atti contrari alla pubblica decenza. Si tratta, cioè, di ipotesi rientranti nell'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017 ed inerenti a condotte che possono portare all'applicazione dell'ordine di allontanamento. Dunque, il dubbio che si pone è se, stante sempre la mancanza di valori predefiniti, i singoli operatori di polizia non abbiano commesso degli errori nell'inserimento di tali dati nel Sistema d'Indagine (SDI), censendo come Daspo semplici di 48h,

ciò che -in realtà- erano degli ordini di allontanamento ex art.9, comma 2. La presenza di errori nella raccolta dei dati è avvalorata dal fatto che, nei dati del Ministero, si menziona un provvedimento di divieto di accesso ex art.10, comma 2, emesso a Verona, in data 18 luglio 2018, della durata di 5 anni. Tuttavia, come sappiamo, l'unica ipotesi in cui il divieto di accesso può giungere ad avere una durata quinquennale è quella prevista nell'art.13 del d.l. n.14/2017 ossia il c.d. Daspo "antispaccio". Dunque, delle due l'una: o vi è stato un errore nell'inserimento della durata della misura o vi è stato un errore nel censimento del tipo di provvedimento emanato. In ogni caso, ciò che è certo è la non corretta catalogazione delle misure.

Data la poca affidabilità dei dati del Ministero, abbiamo voluto effettuare una contro-prova sui divieti di accesso ex art.10, comma 2, che hanno avuto una durata di 6 mesi (ossia il 15,79%) e di 1 anno (ossia il 12,34%). Infatti, se tali dati fossero stati inseriti correttamente avremmo dovuto avere nel passaggio tra il 2018 ed il 2019 un aumento dei casi in cui il divieto ha una durata di 1 anno ed una diminuzione di quelli aventi una durata di 6 mesi. Ciò in considerazione del fatto che il d.l. n.113/2018, modificando l'art.10, commi 2, del d.l. n.14/2017, ha comportato che la durata del c.d. Daspo "semplice" giungesse fino a 1 anno (in luogo dei precedenti 6 mesi). Dunque, analizzando l'andamento dei divieti di accesso rispetto alla loro durata emerge quanto segue (Fig. 1). Come possiamo vedere fino al 2018, il numero di divieti di accesso della durata di 6 mesi erano la maggioranza rispetto a quelli di 1 anno, proprio perché l'art.10, comma 2, prevedeva come massimo della durata tale arco temporale. Peraltro, fino ad

ottobre 2018 emergono 12 divieti di accesso della durata di 1 anno. Ciò porta a ritenere che siano stati inclusi nella casistica dell'art.10, comma 2, anche i c.d. Daspo da "recidiva" ex art.10, comma 3, del decreto<sup>19</sup>. In ogni caso, il rapporto si inverte nel 2019, proprio in considerazione dell'allungamento della durata dei divieti prevista dal d.l. n.113 dell'ottobre 2018.

Da ciò possiamo trarre due conclusioni: la prima è che, diversamente dai divieti di accesso della durata di 48h, quelli della durata di 6 mesi e 1 anno potrebbero essere stati correttamente inseriti in banca dati. Tuttavia, ancora una volta il censimento risulta imperfetto, essendo stati evidentemente inclusi nella casistica dell'art.10, comma 2 (c.d. Daspo "semplice") anche le ipotesi di cui all'art.10, comma 3 (c.d. Daspo "da recidiva"), che meritavano una distinta catalogazione. Ciò dimostra, ancora una volta, la non ottimale qualità dei dati ricevuti dal Ministero dell'Interno.

---

<sup>19</sup> Infatti, fino ad ottobre 2018, l'unica tipologia di divieto di accesso ex art.10 del d.l. n.14/2017 che poteva arrivare ad avere una durata maggiore a 6 mesi era quella prevista dal comma 3 di tale articolo. A riguardo si ricorda che l'art.10, comma 3, del d.l. n.14/2017 (c.d. Daspo "da recidiva") nella sua formulazione originaria, prevedeva che qualora le condotte di cui all'art.9, commi 1 e 2, del decreto fossero state commesse da soggetti condannati, con sentenza anche solo confermata in grado di appello, negli ultimi cinque anni, per reati contro la persona o il patrimonio, la durata del divieto di accesso doveva essere compresa tra i 6 mesi ed i 2 anni. Tale art.10, comma 3 del d.l. n.14/2017 è stato modificato dal d.l. n.113/2018 che ha portato la durata minima del c.d. Daspo "da recidiva" a 1 anno (in luogo dei precedenti 6 mesi), lasciando inalterata la durata massima.

### **3.1.3. Il daspo “antispaccio” (art.13)**

Il c.d. Daspo “antispaccio” ha trovato una ridotta applicazione nella prassi. Basti pensare che nei tre anni e sette mesi presi in considerazione come periodo di analisi, esso sia stato disposto solo in 100 casi, corrispondenti allo 0,46% del totale delle misure applicate. In questa sede, si fa riferimento alla formulazione originaria dell’art.13 del d.l. n.14/2017, non essendo state prese in considerazione le modifiche ad esso apportate dal d.l. n.130/2020. Dunque, il Daspo “antispaccio” dovrebbe essere stato applicato nei confronti delle persone condannate, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, negli ultimi tre anni, per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti e per fatti commessi all’interno o nelle immediate vicinanze di alcuni luoghi (scuole, università, locali pubblici o aperti al pubblico, pubblici esercizi). In tali casi, infatti, il questore può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso o di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali in cui è stato commesso il fatto o di esercizi analoghi. Inoltre, l’art.13, comma 2, prevede espressamente che tale Daspo “antispaccio” non possa avere una durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni. Proprio tale dato normativo evidenzia un importante problema riguardante la durata indicata, nei dati del Ministero, per questa tipologia di divieto di accesso (Tab. 3). Oltre ad un 30% in cui la durata non è specificata, ciò che maggiormente lascia perplessi è la presenza di 11 provvedimenti che risultano essere stati applicati per un tempo compreso tra le 48h e i 9 mesi, in aperta violazione del termine minimo (di 1 anno) previsto dall’art.13, comma 2, del

d.l. n.14/2017. Ancora una volta sorge il dubbio che vi siano stati degli errori nell’inserimento dei dati da parte degli operatori di polizia. Detto ciò, il Daspo “antispaccio” è stato applicato, nella maggior parte dei casi (20%) per la durata di 2 anni, cui segue la durata di 3 anni (13%); 1 anno (10%) e, a pari merito, 4 e 5 anni (entrambi 8%).

In conclusione, possiamo limitarci ad evidenziare i problemi già esposti riguardo la raccolta dei dati ricevuti dal Ministero dell’Interno, che risultano - ancora una volta - scarsamente affidabili. Si noti come, a partire dal 2021, è possibile ipotizzare una inversione di tendenza nell’utilizzo di tale tipologia di Daspo, avendo il d.l. n.130/2020 notevolmente esteso l’ambito soggettivo di applicazione della misura, che ora può essere disposta anche nei riguardi dei soggetti meramente denunciati o condannati in primo grado per i reati ivi indicati.

### **3.1.4. Il Daspo “dai locali pubblici”(art.13 bis)**

Il c.d. Daspo “dai locali pubblici”, previsto dall’art.13 bis del d.l. n.14/2017, è stato introdotto dal d.l. n.113/2018. Dunque, bisogna subito tenere in considerazione il fatto che muta, in questo caso, l’arco temporale preso in considerazione dai dati ministeriali, risultando compreso tra il 4 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto) e il 30 settembre 2020. Dall’analisi di questi due anni, risulta evidente che tale tipologia di divieto di accesso abbia avuto una portata residuale, essendo stata applicata solo 19 volte (0.09% delle misure totali). Anche in questo caso, è presa in considerazione la formulazione

originaria dell'art.13 bis, non tenendo conto delle importanti modifiche intervenute con il d.l. n.130/2020. Di conseguenza si fa riferimento ad un divieto di accesso o di stazionamento disposto dal questore, per ragioni di sicurezza e fuori dai casi di cui all'art.13 (Daspo "antispaccio") nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, negli ultimi tre anni, per alcune tipologie di reati (ossia delitti non colposi contro la persona o il patrimonio; delitti riguardanti il traffico e la produzione di sostanze stupefacenti; reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento). Inoltre, l'art.13 bis, comma 2, specifica che tale Daspo "dai locali pubblici" non può avere una durata inferiore a 6 mesi né superiore a 2 anni. Così come avvenuto per il Daspo "antispaccio", anche in tale sede si pone un problema di compatibilità tra tale dettato normativo e i dati ricevuti dal Ministero. Infatti, la durata è specificata in tutti i provvedimenti registrati (19 casi) e si declina in tal modo (Tab. 4). Appare evidente come, in quattro casi, non risulti essere stato rispettato il dettato normativo dell'art.13 bis, comma 2, del decreto. Infatti, le due ipotesi di Daspo "dai locali pubblici" di 48h e 2 mesi, sono in contrasto con il termine minimo di durata previsto dalla norma (6 mesi); mentre -per contro- i due casi di divieto di accesso di 3 anni, sono in aperta violazione del termine massimo di durata stabilito (2 anni). Valgono, anche per tale sede, le considerazioni già svolte con riguardo al Daspo "antispaccio", ossia che si dovrebbe trattare di un errore nell'inserimento dei dati da parte degli operatori delle forze dell'ordine. Errore che, anche qui, potrebbe riguardare l'indicazione della durata o la tipologia

del provvedimento emanato. Qualora non vi siano stati degli sbagli nel censimento, tutti e quattro i casi visti risulterebbero illegittimi. Tuttavia, non sfugge come i diritti dei destinatari sarebbero gravemente compromessi, in particolare, nell'ipotesi dell'applicazione di un Daspo "dai locali pubblici" di durata nettamente superiore rispetto al limite massimo stabilito dalla normativa. In conclusione, anche in questo caso, bisogna evidenziare come le importanti e controverse modifiche apportate dal d.l. n.130/2020 all'art.13 bis potrebbero comportare una maggiore applicazione di tale misura negli anni futuri.

### **3.1.5. Alcune considerazioni sui provvedimenti emessi**

Dall'analisi dei provvedimenti emessi possiamo immediatamente trarre delle conclusioni importanti. In particolare, è evidente che tra tutte le diverse tipologie di Daspo urbano introdotte dal decreto-legge n.14/2017 e successive modificazioni, l'unica che sia stata applicata nella prassi in maniera consistente sia l'ordine di allontanamento. La complessa architettura del Daspo urbano si declina, nei fatti, quasi esclusivamente nella forma di quell'allontanamento di 48h che colpisce chi altera il "decoro" di particolari luoghi e che si dovrebbe concretizzare nel "dislocare" tale soggetto temporaneamente in altre zone della città. Il paradosso è che, come visto per l'uomo del Bangladesh destinatario di 187 mini-Daspo, nel caso in cui il soggetto reiteri tali condotte ma non sia "pericoloso" per la sicurezza, non verrà mai disposto nei suoi confronti un divieto di accesso ma egli si vedrà

applicato, quasi in maniera compulsiva, continui ordini di allontanamento che, puntualmente, potrà violare. Tali violazioni, infatti, non possono portare le forze dell'ordine ad allontanare in maniera coercitiva il soggetto da tali aree, poiché l'art.10, comma 1, del d.l. n.14/2017 non palesa le modalità di esecuzione dell'ordine di allontanamento, ciò implica che non si possa configurare la coercibilità della misura di fronte all'inottemperanza del trasgressore. Tuttavia, tali violazioni non sono prive di conseguenze per il soggetto interessato. Infatti, bisogna evidenziare come (i) l'art.9, comma 1, preveda che l'ordine di allontanamento sia sempre accompagnato da una sanzione amministrativa pecuniaria che va da 100 a 300 euro e (ii) l'art.10, comma 1, preveda che, in caso di violazione del mini-Daspo, si applichi una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio di quella base (dunque, compresa in una forbice da 200 a 600 euro). Sempre prendendo in considerazione l'esempio dell'uomo del Bangladesh destinatario di 187 ordini di allontanamento e, stante i dati forniti dal Ministero, ipotizzando che egli abbia posto in essere delle condotte che hanno impedito la fruizione di alcune aree (ex art.9, comma 1) ne deriva che tale soggetto oltre a vedersi applicato il mini-Daspo abbia ricevuto, per ogni violazione, una sanzione amministrativa da 100 a 300 euro, cui devono sommarsi le sanzioni pecuniarie previste per la violazione dell'ordine di allontanamento da 200 a 600 euro. Ora, anche volendo applicare il minimo previsto per tali sanzioni, tale soggetto si potrebbe trovare a dover pagare 18.700 euro per la sanzione base (prevista per aver, per 187 volte, impedito la fruizione di alcuni luoghi) e 37.000 euro per le sanzioni raddoppiate derivanti dalla violazione

degli ordini di allontanamento (calcolate in numero di 185, escludendo il primo e l'ultimo dei mini-Daspo). Ciò significa che l'uomo del Bangladesh risulterebbe debitore di ben 55.700 euro, per aver posto in essere delle condotte che hanno recato nocumento al decoro urbano, pur essendo prive di qualsiasi tipo di offensività (altrimenti sarebbe, appunto, scattato quantomeno il Daspo "semplice"). Ma non è finita qui, perché - come visto- il d.l. n.14/2017 è anche intervenuto sulle c.d. "fattispecie di pericolosità generica" di cui all'art.1 del Codice delle leggi antimafia, in particolare apportando delle modifiche al comma 1, lettera c) di tale disposizione e prevedendo che tra gli "elementi di fatto" da dover tenere in considerazione per la valutazione della pericolosità del soggetto si debbano considerare anche le reiterate violazioni dei divieti di frequentazione dei luoghi. A riguardo, autorevole dottrina ha sottolineato come "il richiamo fissa un *ponte* tra la nuova disciplina a tutela della sicurezza urbana e la disciplina delle misure di prevenzione prevista dal codice antimafia, con ciò che ne consegue sul piano della disciplina applicabile: le reiterate violazioni dell'ordine di allontanamento diventano base della figura di pericolosità generica"(M. Pelissero, 2017). Ecco allora che, il sopracitato signore del Bangladesh, pur non essendo stato destinatario del divieto di accesso proprio perché non è stato considerato dal questore "pericoloso" per la sicurezza, comunque, potrebbe rischiare di essere destinatario di una misura di prevenzione "tipica" prevista dal Codice Antimafia. Infatti, le violazioni reiterate degli ordini di allontanamento, diventano elementi sintomatici della commissione di reati che offendono la sicurezza pubblica. Insomma, per tali soggetti, la

beneamata “pericolosità” uscita dalla porta, sembra proprio rientrare dalla finestra.

### 3.2. I soggetti colpiti

In tale paragrafo ci soffermeremo sui soggetti colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso. Un’analisi che ci consegna, fin da subito, degli importanti spunti di riflessione.

Anzitutto, bisogna evidenziare come 10.081 persone siano state destinatarie del totale dei provvedimenti emessi (ossia 21.679), con una media di poco più di due misure ad individuo. Ciò ci porta al tema, che verrà subito affrontato, dei soggetti destinatari di una pluralità di provvedimenti. In secondo luogo, analizzeremo la nazionalità dei soggetti colpiti e, infine, daremo conto anche dell’età e del sesso delle persone destinatarie delle misure in esame.

#### 3.2.1. I pluridaspati

Un elemento di estremo interesse che emerge dalla lettura dei dati forniti dal Ministero è la presenza di soggetti che risultano destinatari di una pluralità di ordini di allontanamento e/o di divieti di accesso. Basti pensare che solo 4 persone (su 10.081, ossia lo 0,04%) sono state complessivamente colpite da ben 630 provvedimenti, pari quasi al 3% del totale (Tab. 5).

Tutti i soggetti suddetti si sono visti applicate tali misure nella città di Roma, in particolare l’ufficio segnalante risulta essere quasi sempre quello dei Carabinieri del “nucleo scalo stazione

Termini”, tuttavia l’utilizzo spropositato dell’istituto del mini-Daspo avviene anche in altre metropoli (es. Napoli).

In questa sede non possiamo procedere all’analisi di tutti i soggetti pluridaspati, ci limitiamo solo ad evidenziare che, oltre ai casi suddetti, si delinea il presente quadro (Tab. 6). Analizzando coloro che sono stati colpiti da più di dieci provvedimenti a persona, emerge come: (i) 221 soggetti sono stati destinatari di un intervallo compreso tra i 10 e i 20 provvedimenti a testa; (ii) 23 persone sono state colpite da un numero di provvedimenti compreso tra i 21 ed i 30 a testa; (iii) 17 soggetti sono stati destinatari di un numero compreso tra i 31 e i 40 provvedimenti a testa.

Dall’analisi di tali casi sembra configurarsi un vero e proprio abuso, in particolare, dell’ordine di allontanamento e della logica della “dislocazione” ad esso sotteso. Un abuso che sembra essere prassi consolidata di alcune forze dell’ordine che, trovandosi a dover fronteggiare situazioni di nocimento al “decoro urbano”, devono fare anche i conti con i “limiti” dell’istituto a loro disposizione. Infatti, abbiamo già evidenziato come, gli organi accertatori non possano allontanare in maniera coercitiva il soggetto che non ottempera al mini-Daspo. Ciò può giustificare quest’uso compulsivo e, a tratti illegittimo, di tale strumento, addirittura applicato, in alcuni dei casi suddetti, anche ogni giorno, senza attendere che si sia esaurita la durata del precedente ordine di allontanamento di 48h. Inoltre, questo quadro evidenzia ciò che la dottrina aveva già sottolineato ossia che la sanzione amministrativa pecuniaria che presidia tanto l’ordine di allontanamento (ex art.9, comma 1 e 2) quanto la sua violazione (ex art.10, comma 1) non ha

alcuna efficacia deterrente, data la tipologia dei suoi destinatari (M. Pelissero 2017).

### 3.2.2. La nazionalità

Per quanto riguarda la nazionalità dei soggetti colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso, dall'analisi dei dati del Ministero, emerge come ben il 53,56% (5.399) dei destinatari delle misure *de quibus* siano italiani e stranieri provenienti dalla Romania, che complessivamente si vedono applicati quasi 2/3 del totale dei provvedimenti. Seguono, a debita distanza, i cittadini del Bangladesh (8,24%), della Nigeria (6,43%); del Senegal (5,56%), del Marocco (4,89%), della Tunisia (1,93%), del Gambia (1,66%) e del Pakistan (1,06%), che complessivamente rappresentano il circa 30% dei destinatari delle misure (Tab. 7) Dunque, sul totale dei destinatari delle misure *de quibus* il 61,12% risultano essere stranieri ed il 38,88% italiani. Un dato quasi invertito rispetto alla popolazione detenuta che risulta composta da un 32,4% di stranieri e da un 67,6% di italiani<sup>20</sup>. Gli stranieri destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso risultano, pertanto, di numero molto più elevato di quelli che si trovano in stato di detenzione.

Le differenze rispetto alla popolazione detenuta straniera non sono terminate. Infatti, analizzando i soli cittadini

stranieri colpiti dal Daspo urbano emerge quanto segue<sup>21</sup>: sul totale degli stranieri colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso<sup>22</sup> risultano maggiormente destinatari i cittadini della Romania (24,04%) e del Bangladesh (13,50%), seguiti da quelli della Nigeria (10,52%), del Senegal (9,11%) e del Marocco (8,01%) (Fig. 2).

Dati significativi se confrontati con la nazionalità dei detenuti stranieri che vede una prevalenza di marocchini (19,2%); rumeni (11,8%); albanesi (11,5%), con una minima presenza di bangladesi (0,6%)<sup>23</sup>. Ciò emerge chiaramente dalla Tab. 8, che analizza le prime dieci nazionalità per numero di soggetti stranieri colpiti dalle misure *de quibus*, confrontandole con le relative percentuali di detenuti delle medesime nazionalità.

In ogni caso per comprendere realmente quanto i cittadini stranieri siano colpiti dalle misure *de quibus* rispetto agli italiani, risulta necessario un confronto riguardante la rispettiva popolazione residente in Italia. Da tale quadro emerge come gli stranieri risultano quindi essere destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso dodici volte in più degli italiani (Tab. 9).

Infine, rimangono da indagare le diverse tipologie di provvedimenti emessi in base

---

<sup>20</sup> Ministero della Giustizia, “[Detenuti presenti](#)”, aggiornamento al 31 gennaio 2021, dove emerge che la popolazione detenuta sia complessivamente pari a 53.329, di cui 17.291 stranieri, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

---

<sup>21</sup> È stato necessario escludere i soggetti italiani destinatari degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso al fine di poter confrontare le percentuali tra i soli stranieri destinatari delle misure *de quibus* e le percentuali della popolazione detenuta straniera.

<sup>22</sup> La categoria “altri” raggruppa tutte le nazionalità con percentuale residuale.

<sup>23</sup> Ministero della Giustizia, “[Detenuti stranieri presenti](#)”, aggiornamento del 31 gennaio 2021, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

alla nazionalità dei destinatari. Il quadro che emerge è il seguente (Tab. 10).

Da tali dati derivano una serie di considerazioni. Analizzando, in primo luogo, la totalità delle misure emesse, si nota come esse siano quasi equamente divise tra italiani e stranieri. Tuttavia, come visto, i soggetti di nazionalità italiana costituiscono circa il 39% dei destinatari totali. Ciò sta a significare che questi ultimi hanno un numero *pro capite* maggiore di provvedimenti applicati nei loro riguardi rispetto agli stranieri.

Passando ora ad indagare le singole tipologie di provvedimenti, si evidenzia, anzitutto, come le pene dell'arresto e della reclusione per la violazione dei divieti di accesso risultino applicate, nei soli due casi presenti, nei riguardi di stranieri. Inoltre, la residuale tipologia del c.d. Daspo "dai locali pubblici" ha trovato applicazione prevalentemente nei riguardi degli italiani (73,68% *versus* 26,32%). Anche il c.d. Daspo "antispaccio" vede una lieve prevalenza dell'applicazione nei riguardi degli italiani rispetto agli stranieri (54% *versus* 46%). Sicuramente, i dati più interessanti sono quelli relativi agli ordini di allontanamento ed al c.d. Daspo "semplice". Infatti, i mini-Daspo sono applicati di più nei riguardi degli stranieri che degli italiani (54,59% *versus* 45,41%); tuttavia tale situazione si ribalta se si prende in considerazione il Daspo "semplice" che viene disposto in misura molto maggiore nei riguardi degli italiani rispetto agli stranieri (61,58% *versus* 38,42%). Ciò assume un particolare significato se si tiene conto che l'applicazione di tale divieto di accesso richiede, oltre alla reiterazione delle condotte di cui all'art.9 del decreto, anche una valutazione da parte del questore sulla "pericolosità" della

condotta del soggetto. Il fatto che gli stranieri siano più colpiti dagli ordini di allontanamento ma meno dai c.d. Daspo "semplici" potrebbe trovare la sua ragione in due motivi (i) o gli stranieri, rispetto agli italiani, effettuano molte meno violazioni dei mini-Daspo a loro irrogati, non andando così incontro al successivo divieto di accesso; (ii) oppure, pur violando tali ordini di allontanamento, pongono in essere delle condotte che non sono considerate dal questore "pericolose" per la sicurezza pubblica, con conseguente non applicazione del Daspo "semplice". Per contro, gli italiani, pur vendendosi applicati meno mini-Daspo, sono destinatari di un numero maggiore di divieti di accesso ex art.10, comma 2, del decreto, a conferma che, oltre alla reiterazione delle condotte, vi sia stata anche una valutazione di pericolosità delle stesse, che ha portato all'applicazione di tale, più gravosa, misura.

### 3.2.3. L'età ed il genere

Dall'analisi delle fasce d'età di tutti i soggetti colpiti emerge il seguente quadro<sup>24</sup> (Tab. 11). Gli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso vengono applicati in prevalenza nei riguardi dei soggetti di età compresa tra i 50 ed i 59 anni (14,42%), cui seguono le fasce d'età tra i 30-34 anni (13,74%), tra i 35-39 anni (13,46%) e tra i 40-44 anni (12,42%). Ciò che emerge è che le misure adottate, per il complesso dei destinatari,

<sup>24</sup> Si noti come essendovi diversi soggetti colpiti più volte e, in anni diversi, dalle misure *de quibus*, si è considerata l'età del primo provvedimento ricevuto.

non vadano a colpire una particolare fascia d'età ma risultino omogenee per l'intervallo compreso tra i 21 e i 59 anni. Tuttavia, tale scenario si modifica radicalmente se si analizzano le fasce d'età e le nazionalità dei soggetti colpiti. Infatti, in tali casi, emerge quanto segue (Tab. 12).

Dunque, gli stranieri colpiti dagli ordini di allontanamento e dai divieti di accesso risultano essere mediamente più giovani degli italiani colpite da tali misure. Infatti:

- per gli stranieri: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 30-34 anni (16,75%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra 21 ed i 44 anni, con un dato aggregato del 70%; (iii) l'età media dei destinatari è di 36 anni;
- per gli italiani: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 50-59 anni (21,54%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra i 35 ed i 69 anni, con un dato aggregato del 70%; (iii) l'età media dei destinatari è di 43 anni.

I minori stranieri risultano maggiormente destinatari delle misure *de quibus* rispetto a quelli italiani (41 casi *versus* 31); per contro gli over 70 italiani sono maggiormente destinatari di tali provvedimenti rispetto a quelli stranieri (79 casi *versus* 27). Quanto detto risulta plasticamente rappresentato anche dal seguente grafico a barre (Fig. 3).

Venendo all'esame del sesso dei soggetti colpiti dalle misure *de quibus*, dall'analisi di tutti i destinatari emerge quanto segue (Tab.13). L'86,27% di tutti i destinatari risulta di sesso maschile ed il 13,66% di sesso femminile. Se si pongono in relazione i dati evidenziati con la

popolazione detenuta, emerge come quest'ultima sia composta da un 95,8% di uomini ed un 4,2% di donne<sup>25</sup>. Di conseguenza le donne sottoposte alle misure *de quibus* risultano essere molto maggiori, in proporzione più del triplo, delle donne detenute. Inoltre, analizzando il sesso in base alla nazionalità dei soggetti colpiti, emerge il seguente dato (Tab. 14). Si evidenzia come, tra gli stranieri colpiti dai provvedimenti, le donne risultino pari quasi al 16%. Valore maggiore rispetto alla percentuale di donne che, tra tutti gli italiani, sono state destinatarie delle misure (10%). Diversamente nell'ambito del carcere, le donne straniere, sull'intera popolazione straniera detenuta, sono pari al 4,4% (755 su 17.291), mentre le donne italiane, sull'intera popolazione italiana detenuta, sono pari al 4,1% (1495 su 36.038)<sup>26</sup>. Dunque, se nell'ambito del carcere non si verifica una grande differenza tra donne straniere ed italiane detenute, tale differenza risulta evidente nel caso dei provvedimenti *de quibus*.

Se si entra nello specifico delle nazionalità dei soggetti femminili colpiti dall'ordine di allontanamento ex art.9 del d.l. n.14/2017 emerge uno scenario ancora più interessante ossia che il 59,39% delle destinatarie sono rumene ed il 24,32% sono italiane. Queste due sole nazionalità rappresentano, dunque, 83,71% di tutte le donne destinatarie del

<sup>25</sup> Ministero della Giustizia, "[Detenuti presenti](#)", aggiornamento al 31 gennaio 2021, dove emerge che la popolazione detenuta sia complessivamente pari a 53.329, di cui 2.250 donne, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>26</sup> A riguardo si rinvia ai dati del Ministero della Giustizia, "[Detenuti presenti](#)" e "[Detenuti stranieri presenti](#)" aggiornamenti al 31 gennaio 2021, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

c.d. mini-Daspo. Seguono, ad enorme distanza, le cittadine della Bosnia-Erzegovina (4,97%) e della Nigeria (2,07%). Quanto detto è plasticamente rappresentato dal grafico che segue (Fig. 4). Inoltre, volendo analizzare le nazionalità delle donne colpite dal divieto di accesso ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017 emerge come il 41,36% delle destinatarie siano rumene ed il 29,49% italiane. Il dato che, in questo caso, è interessante evidenziare è che le donne italiane, subiscono una percentuale maggiore di Daspo “semplice” rispetto all’ordine di allontanamento, segno di una maggiore reiterazione delle condotte che portano all’applicazione del divieto e del fatto che il questore abbia considerato le stesse come un pericolo per la sicurezza pubblica. Anche in questo caso seguono, a debita distanza, le donne provenienti dalla Bosnia-Erzegovina (5,08%) e dalla Nigeria (2,37%) (Fig. 5).

Dai dati analizzati sulle nazionalità delle donne colpite dalle misure in commento, emerge chiaramente come le cittadine della Romania, siano di gran lunga più soggette agli ordini di allontanamento ed al divieto di accesso ex art.10, comma 2, del decreto; seguite dalle italiane. La mancanza della motivazione nei dati ottenuti dal Ministero ci impedisce di effettuare un’indagine più accurata sulle ragioni giustificative di tali provvedimenti. Tuttavia, non può non essere posto in rilievo come le donne rischino di essere destinatarie del mini-Daspo e del divieto di accesso anche nel caso in cui svolgano attività di meretricio, data la previsione dell’art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017 che ha incluso tra le condotte sanzionabili la commissione di atti contrari alla pubblica decenza (art.726 c.p.).

### 3.3. Analisi temporale e geografica dei provvedimenti

In conclusione, si rende necessaria un’analisi temporale e geografica dei provvedimenti emessi. Partendo dal primo profilo, bisogna evidenziare come la ripartizione delle misure emesse, per anno, risulti essere la seguente (Fig. 6).

Da tali dati emerge come il 2019 sia stato l’anno in cui sono stati emessi più divieti di accesso ed ordini di allontanamento ossia 8.913, pari al 41% del totale. Ovviamente il quadro delineato necessita di alcune precisazioni: (i) il dato del 2017, ha come data di partenza il 20 febbraio di quell’anno (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017); (ii) il dato del 2020 deve tenere in considerazione sia che l’analisi riguarda solo i primi nove mesi dell’anno (termine al 31 settembre) sia la particolarità di tale periodo, conseguente alla pandemia da COVID-19. Nonostante ciò, è sicuramente significativo che il numero di provvedimenti emessi nel 2020 sia comunque superiore, anche se di poche entità, al numero di quelli emessi nel 2018 (5.377 *versus* 5.220).

Volendo indagare l’andamento dei provvedimenti emessi per mese, risulta quanto segue (Fig. 7). Ciò che sorprende è il constatare come nel mese di ottobre di ogni anno (eccetto il 2020, non considerato in analisi) si registri uno sbalzo dei provvedimenti emessi. Tale dato non è di semplice lettura e può essere interpretato solo effettuando delle congetture. A pensar male si potrebbe ipotizzare che, essendo l’ordine di allontanamento ex art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 sempre accompagnato da una sanzione amministrativa pecuniaria, i

cui proventi sono devoluti al comune competente per l'attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano (ex art.9, comma 4 del decreto), i provvedimenti vengano principalmente emessi dalle polizie locali, nel mese di ottobre, per "far cassa". Analizzando i dati emerge come, tra tutti i mini-Daspo disposti dai vigili urbani delle diverse città tra il 2017 e il 2019, quelli riguardanti i mesi di ottobre siano pari a più 16% del totale. Elemento che deve coniugarsi con un'altra considerazione: tale ipotetico scenario sarebbe plausibile solo qualora le sanzioni amministrative pecuniarie in questione fossero inserite nelle poste attive del bilancio comunale, anche se non riscosse. Tuttavia, i crediti di dubbia esigibilità entrano a far parte di un apposito "fondo" e non possono essere spesi, proprio per garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Sicuramente sarebbe interessante verificare quali valutazioni vengano effettuate dagli enti locali per ritenere un credito più o meno esigibile ma non è un aspetto che possiamo approfondire in questa sede, limitandoci a constatare come tale tesi dovrebbe essere meglio indagata, magari analizzando i bilanci delle singole città.

In ogni caso, un'ulteriore ipotesi è quella che vede il mese di ottobre essere classicamente un periodo in cui si realizzano le mobilitazioni sociali (es. manifestazioni studentesche, scioperi dei lavoratori). Ciò potrebbe portare a ritenere che, in particolare, lo strumento dell'ordine di allontanamento possa essere utilizzato contro i soggetti che realizzano delle azioni di protesta anche creando dei disservizi, si pensi ad un picchetto dinanzi ad una stazione ferroviaria. Tuttavia, dai dati non emergono dei casi di mini-Daspo emessi lo stesso giorno, nello stesso luogo, ad un

quantitativo elevato di soggetti, come - invece - richiederebbe lo scenario ipotizzato. Infatti, lo strumento dell'ordine di allontanamento appare diretto a colpire singole condotte che recano nocimento al decoro, non essendo rintracciabile -almeno dai dati a nostra disposizione- l'utilizzo dell'istituto per sanzionare forme collettive di protesta.

Venendo ora all'analisi geografica, bisogna subito evidenziare come le prime dieci città<sup>27</sup> che risultano aver applicato più ordini di allontanamento e divieti di accesso, sono le seguenti (Tab. 15).

Da tali dati emerge come:

- al primo posto vi sia Roma, con 5.836 provvedimenti emessi, pari quasi al 27% delle misure applicate sull'intero territorio nazionale. Di tali provvedimenti sono state destinatarie 2.536 persone, pari al 25% di tutti i "daspati", con una media di più di 2 misure a testa;
- al secondo posto abbiamo Napoli, con quasi 4.000 provvedimenti emessi, pari al 18% delle misure applicate sull'intero territorio nazionale. In tale caso il dato significativo è proprio il ridotto numero di destinatari ossia 974, con una media di circa 4 provvedimenti a persona. Ciò implica che nel capoluogo campano vi sia una importante presenza di "pluridaspati";

<sup>27</sup> Si tenga presente che il limite di tale analisi è dato dal fatto che, come specificato nelle note tecniche di accompagnamento ad entrambi i documenti ricevuti dal Ministero dell'Interno, i campi relativi alla localizzazione (comune/provincia) si riferiscono alla località dell'ufficio che ha segnalato il provvedimento in quanto in Banca Dati SDI, per tali provvedimenti, non è censita la località.

- al terzo e quarto posto troviamo rispettivamente Milano (1.715) e Palermo (1.513), con una media -per entrambe- che si attesta intorno ai due provvedimenti a testa. Segue Genova (995), con più di una misura a persona.

Era abbastanza plausibile che tali metropoli fossero tra le prime per numero di provvedimenti emessi, essendo le più popolose d'Italia. Così come non stupisce il dato relativo a Venezia, Padova e Catania, che superano tutte, abbondantemente, i 200.000 abitanti. Stupisce, invece, che tra le prime dieci città per numero di Daspo urbano emessi, compaiano Vicenza (110 mila abitanti) e Caserta (74 mila abitanti)<sup>28</sup>.

Per quanto concerne Vicenza si registrano 504 misure emanate nei riguardi di 122 persone, con una media -anche qui- altissima di 4 provvedimenti a testa. In questo contesto, sembra registrarsi una inversione di tendenza nell'utilizzo delle misure *de quibus* a seguito del rinnovo della giunta comunale. Ciò è plasticamente rappresentato dal fatto che:

- tra il maggio del 2017 ed il maggio del 2018 risultino emanati "solo" 41 provvedimenti;
- tra il giugno 2018 ed il giugno 2019 risultino essere stati disposti 224 Daspo urbani (declinati nelle forme dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso).

È lecito ipotizzare che tale numero sia quintuplicato, anche a seguito dell'elezione, proprio nel giugno del 2018, del nuovo sindaco della città di Vicenza, sostenuto dai partiti del centro-

destra (Lega, Fratelli d'Italia, Forza Italia)<sup>29</sup>, che ha sostituito la precedente giunta di centro-sinistra.

Tuttavia, così come le ordinanze dell'epoca di Maroni, anche gli strumenti messi a disposizione dal decreto Minniti, accolgono consensi *bipartisan*. Infatti, l'altra anomalia rappresentata dalla città di Caserta vede alla guida della città, dal 2016, un sindaco del Partito Democratico ma ciò non ha impedito che venisse emanato un elevato quantitativo di provvedimenti (ovviamente in relazione alla popolazione residente), con 324 misure indirizzati nei riguardi di 141 persone. D'altronde la città di Caserta è stata una delle prime a modificare, già nel luglio del 2017, il regolamento di polizia urbana per inserire la possibilità di utilizzare i nuovi strumenti a tutela del decoro urbano.

I dati appena evidenziati, in particolare riguardanti le dieci città con il più elevato numero di misure emesse, mutano se si vanno ad indagare le singole tipologie di provvedimenti. In particolare, una radicale differenza si ha con riferimento al c.d. Daspo "semplice" ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, che è stato disposto a livello nazionale per un totale di 2.496 volte e che vede la seguente ripartizione a livello locale (Tab. 16).

Com'è evidente, la classifica delle prime 10 città per numero di Daspo "semplici" emessi cambia drasticamente rispetto a quella riguardante il totale dei provvedimenti. Roma scende addirittura all'11° posto, con soli 69 divieti di accesso per reiterazione delle condotte

<sup>28</sup> Istat, "Popolazione residente", al 1° gennaio 2020, [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>29</sup> Il 10 giugno 2018 viene eletto sindaco della città di Vicenza, Francesco Ruocco, sostituendo il precedente primo cittadino Achille Variati (del Partito Democratico), in Comune di Vicenza, [www.comune.vicenza.it](http://www.comune.vicenza.it)

emessi nei riguardi di 23 persone, per una media di 3 misure a testa. Se nella Capitale si è fatto scarso utilizzo di tale strumento da parte del questore, lo stesso non può dirsi per Napoli. Infatti, quest'ultima vede l'applicazione di ben 628 Daspo "semplici", pari a più del 25% del totale della misura a livello nazionale, emessi -peraltro- nei riguardi di sole 89 persone, con una media elevatissima di 7 provvedimenti a testa. Ne deriva che non solo il divieto di accesso sia stato, in tale città, ampiamente utilizzato ma abbia, allo stesso tempo, colpito più volte i medesimi soggetti.

Altro dato interessante è la comparsa, in tale graduatoria, di città che non erano presenti nella classifica riguardanti i provvedimenti totali ossia Bologna, Salerno, Fiumicino, Varese e Bari.

Inoltre, sicuramente degno di nota è la constatazione dell'enorme quantità di soggetti "pluridaspati" con la misura del Daspo "semplice". Infatti, oltre al caso suddetto di Napoli, importanti appaiono anche quelli di: (i) Caserta, con addirittura 70 divieti di accesso emessi nei riguardi di sole 3 persone, per una media di 23 misure a testa; (ii) Padova, con 75 misure nei riguardi di 4 persone, per una media di quasi 19 provvedimenti a testa; (iii) Bari con 72 provvedimenti nei riguardi di 7 destinatari, per una media di 10 misure a persona.

Da tali dati possiamo trarre due conclusioni sullo strumento del Daspo "semplice": (i) esso viene largamente utilizzato anche dalle città di media-piccola grandezza; (ii) si tratta di una misura che vede un elevato quantitativo di "pluridaspati", essendo applicata innumerevoli volte nei riguardi delle stesse persone.

### 3.4. Focus: il Daspo durante il *lockdown*

Il 2020 è stato un anno del tutto particolare caratterizzato, tristemente, dall'emergenza epidemiologica COVID 19. In particolare, il 9 marzo 2020 viene emanato un dpcm<sup>30</sup> che dà inizio, dal giorno seguente, al c.d. "lockdown totale" con stringenti limitazioni alla libertà di circolazione degli individui su tutto il territorio nazionale, che dureranno in tali gravose forme fino al 18 maggio 2020.

Di fronte al suddetto scenario è venuto naturale chiedersi se e come il Daspo urbano sia stato applicato in questo peculiare arco temporale. Infatti, davanti a città deserte, con scuole, università e locali chiusi, ci si sarebbe dovuti attendere un azzeramento di tale misura. Tuttavia, così non è stato.

La seguente analisi tiene, dunque, conto solo del periodo compreso tra il 10 marzo ed il 18 maggio 2020. Il primo significativo dato è che, in questi 69 giorni, sono stati emessi ben 664 ordini di allontanamento e divieti di accesso, per una media di 9 provvedimenti al giorno. La suddivisione per tipologie di misure risulta essere la seguente (Tab. 17).

Dunque, la quasi totalità dei provvedimenti emessi riguarda l'ordine di allontanamento (89,46%); limitata applicazione ha avuto il Daspo "semplice" (10,09%) e portata

<sup>30</sup>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020, rubricato "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

decisamente residuale il Daspo “dai locali pubblici” (0,45%). Non si registrano né casi di Daspo “antispaccio” (ex art.13 del d.l. n.14/2017) né applicazione di sanzioni penali conseguenti alla violazione dei divieti (ex art.10, comma 2 e 3 del d.l. n.14/2017).

Interessante è il rapporto tra numero di provvedimenti e soggetti destinatari: Le 664 misure emesse sono state applicate nei riguardi di 405 soggetti, per una media di più di un provvedimento a testa. Infatti, anche durante il periodo del lockdown, emergono figure di “pluridaspati”, quasi tutti concentrati nella città di Roma. In particolare, i primi 3 soggetti per numero di provvedimenti, a testa, ricevuti, risultano essere i seguenti:

- un uomo della Romania, sessantenne, destinatario di 26 ordini di allontanamento, emessi tra il 14 marzo e l'8 maggio 2020;
- un uomo del Pakistan, cinquantenne, destinatario di 23 ordini di allontanamento, emessi tra il 12 marzo e il 18 maggio 2020;
- un ragazzo italiano, trentenne, destinatario di 18 ordini di allontanamento, emessi tra il 27 marzo ed il 17 maggio 2020.

I suddetti provvedimenti sono stati tutti emessi nella Capitale, in particolare l'ufficio segnalante risulta essere quasi sempre quello dei Carabinieri, nucleo scalo stazione Termini; a conferma delle considerazioni già svolte durante l'analisi generale dei dati.

Passando, ora, ad indagare la nazionalità dei soggetti colpiti, il quadro che si delinea è il seguente (Tab. 18). Anzitutto si può subito evidenziare come il 60,74% dei destinatari delle misure *de quibus* siano

stranieri, contro un 39,26% di italiani. Rispetto ai dati generali analizzati (destinatari: 61,12% stranieri; 38,88% italiani), nel periodo di quarantena cresce lievemente il numero di italiani colpiti. Ad aumentare in maniera importante è, invece, la percentuale dei rumeni destinatari delle misure (14,69% *versus* 16,05%), che cresce di quasi due punti percentuali nell'arco temporale in analisi.

Per il resto, cambia radicalmente la classifica delle prime nazionalità straniere colpite. Infatti, se nell'analisi generale i bangladesi costituivano il 3° gruppo per provvedimenti ricevuti (8,24%), nel periodo di riferimento scalano al 7° posto (con un 2,22%). Medesima cosa accade per i senegalesi che dal 5° posto (5,56%) scendono, ora, all'8° (1,98%). Rimane, invece, abbastanza stabile la percentuale dei nigeriani (6,43% *versus* 6,17%) e dei marocchini (4,89% *versus* 4,44%). Si registra, infine, un aumento tra le nazionalità colpite dei tunisini (1,93% *versus* 2,96%) e dei pakistani (1,06% *versus* 1,73%).

Tali dati sono plasticamente rappresentati dal seguente grafico che tiene conto solo della popolazione straniera destinataria delle misure *de quibus* (Fig. 8).

Per quanto concerne l'esame dell'età di tutti i soggetti colpiti dalle misure *de quibus* durante il periodo di quarantena, il quadro che si delinea è il seguente (Tab. 19): La fascia d'età maggiormente colpita è quella compresa tra i 50 ed i 59 anni (16,79%), seguita a breve distanza da quella 35-39 anni (15,56%). Di fatto, come per l'analisi generale, le misure adottate per il complesso dei destinatari non vanno a colpire una fascia d'età in particolare ma risultano abbastanza omogenee per l'intervallo compreso tra i 21 ed i 59 anni.

Tuttavia, tale scenario, così come avviene per i dati complessivi, si modifica se si analizza l'età e la nazionalità dei soggetti colpiti (Tab. 20).

Dunque, così come avviene nei dati generali, gli stranieri colpiti dai provvedimenti risultano essere mediamente più giovani degli italiani destinatari di tali misure. Infatti, anche durante il lockdown:

- per gli stranieri: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 30-34 anni (21,14%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra 21 ed i 44 anni, con un dato aggregato del 71,55%; (iii) l'età media dei destinatari è di 39 anni (nell'analisi generale era di 36 anni).
- per gli italiani: (i) la fascia d'età più colpita è quella compresa tra i 50-59 anni (25,16%); (ii) la quasi totalità dei destinatari dei provvedimenti si concentra nella fascia d'età tra i 40 ed i 69 anni, con un dato aggregato del 72,96; (iii) l'età media dei destinatari è di 49 anni (nell'analisi generale era 43 anni)

Inoltre, vi è un solo minore, di nazionalità straniera, colpito dalle misure *de quibus* durante il lockdown. Mentre, gli *over 70* destinatari dei provvedimenti sono tutti italiani. Quanto detto risulta ben rappresentato dal seguente grafico a barre (Fig. 9).

Rispetto al sesso di tutti i soggetti colpiti, il dato che emerge è il seguente (Tab. 21).

Se nell'analisi dei dati complessivi la ripartizione in base al sesso vedeva un 86% di uomini ed un 14% di donne, durante il lockdown è evidente come ad essere colpiti dalle misure *de quibus* siano stati in misura ancora maggiore gli uomini (92%) rispetto alle donne (8%).

Tra le donne, così come avviene per l'analisi generale, anche durante la quarantena le più colpite sono le straniere (Tab. 22). Infatti, tra gli stranieri destinatari dai provvedimenti, le donne risultano pari all'8%. Valore leggermente maggiore rispetto alla percentuale di donne che, tra tutti gli italiani, sono state destinatarie delle misure (7%). Inoltre, il 64,5% della totalità dei provvedimenti che colpiscono le persone di sesso femminile, riguardano le donne straniere (dato inferiore a quello visto nell'analisi generale, in cui tale valore si assestava intorno al 70%).

Infine, rimane da effettuare un'analisi geografica dei provvedimenti emessi, evidenziando le prime dieci città per numero di misure applicate durante il lockdown (Tab. 23). Il dato sicuramente più significativo di tale indagine è quello riguardante la città di Roma. La Capitale, durante la quarantena, ha applicato il 48% delle misure totali disposte -in tale periodo- a livello nazionale, con 320 provvedimenti diretti nei riguardi di 103 persone, per una media di 3 provvedimenti a testa. Segue a larga distanza Padova con 75 provvedimenti, che nei dati complessivi risultava la 7° città per numero di provvedimenti emessi e che, invece, durante il lockdown si guadagna un 2° posto.

Di fatto, l'intera classifica delle città con più provvedimenti emessi si è completamente modificata nella presente analisi. Infatti, nei dati generali: (i) al 2° posto trovavamo Napoli che, ora, scende al 5°; (ii) al 3° posto vi era Milano che giunge all'8°; (iii) al 4° posto trovavamo Palermo che scende al 6°; (iv) al 5° posto vi era Genova che scende al 7°; (v) Venezia, che si trovava al 6° posto, ora risale al 3°. Inoltre, durante il periodo del lockdown, tra le città che hanno emanato

più provvedimenti, ne compaiono alcune che nei dati complessivi non erano presenti ossia Bolzano; Novara e Bari.

La breve analisi sull'applicazione del Daspo urbano durante il lockdown ci permette di giungere ad alcune conclusioni. L'ordine di allontanamento si dimostra ampiamente utilizzato anche in tale arco temporale, in particolar modo nella città metropolitana di Roma. Durante tale periodo, gli italiani colpiti sono, in proporzione, di numero lievemente maggiore (39,26% rispetto a 38,88%) e di età media più elevata (49 anni *versus* 43 anni) rispetto a quanto visto nell'analisi dei dati complessivi. I rumeni, nel periodo della quarantena, sono stati ampiamente destinatari di tali provvedimenti, proporzionalmente in misura maggiore rispetto al periodo complessivo precedentemente preso in considerazione (16,05% *versus* 14,69%). Ciò dovrebbe implicare che le condotte sanzionate messe in campo da italiani e rumeni possano essere individuate in quelle di cui all'art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017 (ossia aver impedito la fruizione di alcuni spazi in violazione dei divieti di stazionamento) e di cui all'art.9, comma 2, del decreto, in particolare per quest'ultima fattispecie con riferimento all'essere stati trovati, in determinati luoghi "protetti", in stato di ubriachezza o nello svolgere atti contrari alla pubblica decenza. Le ulteriori ipotesi di cui all'art.9, comma 2, ossia l'attività di commercio abusivo e di parcheggiatore abusivo, dato il periodo di lockdown, difficilmente possono ritenersi messe in campo dalle soggettività colpite da tali provvedimenti. Ciò potrebbe spiegare anche il perché alcune nazionalità che, nel periodo complessivo, erano tra le maggiori destinatarie delle misure, durante la quarantena siano state colpite in maniera residuale. Ci riferiamo, in

particolare a quanto evidenziato con riferimento ai cittadini del Bangladesh e del Senegal.

#### **4. Soggettivizzazione dell'autore nel Daspo urbano**

L'analisi dei dati sugli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso emessi a livello nazionale consegnano uno spaccato interessante sulle soggettività maggiormente colpite dal Daspo urbano.

Anzitutto si tratta di soggetti che appaiono accomunati dalla marginalità delle condizioni di vita e dall'attuare dei comportamenti ritenuti fonte di "degrado" e, in quanto tali, stigmatizzati. In particolare, l'idealtipo di "daspato" italiano è un uomo, di età compresa tra i 50-59 anni, che riceve il mini-Daspo perché, nella maggior parte dei casi, ha impedito l'accessibilità di alcuni particolari luoghi della città o in quanto, in tali zone, è stato colto in stato di ubriachezza. Tale elemento si può ricostruire indirettamente dai dati riguardanti gli ordini di allontanamento ed i divieti di accesso emessi durante il periodo del lockdown (10 marzo al 18 maggio 2020). Infatti, diversamente da quanto avvenuto per alcune nazionalità straniere, la percentuale di cittadini italiani destinatari delle misure *de quibus* durante tale arco temporale è leggermente aumentata rispetto a quella presente nei dati generali analizzati (39,26% *versus* 38,88%). Ciò dovrebbe implicare che le condotte realizzate dai soggetti italiani siano quelle che non hanno risentito del peculiare periodo di quarantena, che ha -invece- visto una naturale riduzione di altre fattispecie (attività di commercio e di parcheggiatore

abusivo). Siamo consapevoli che ci muoviamo nel campo delle congetture, poiché la mancanza della motivazione dei provvedimenti, nei dati ottenuti dal Ministero, ci preclude una indagine puntuale su tale punto. Ma siamo altrettanto convinti della possibilità di poter, quantomeno, provare ad ipotizzare che i soggetti italiani colpiti, in particolare dagli ordini di allontanamento, siano per buona parte, senz'altro. Quegli *homeless*, per capirci, che si trovano a vivere in condizioni di estrema povertà all'interno delle nostre metropoli, cercando riparo nei pressi delle stazioni ferroviarie o metropolitane. Purtroppo, l'ultima indagine dell'Istat relativa alle persone senza fissa dimora risale al 2014 ma, nonostante sia datata, pensiamo possa fornirci degli elementi utili. Infatti, da tale rapporto emerge come gli *homeless* italiani si concentrino per quasi il 30% nella fascia d'età compresa tra i 55 ed i 64 anni<sup>31</sup>. Un dato che sembra paragonabile con quello dei "daspato" italiani che raggiungono percentuali simili (31%) proprio per intervalli di età quasi coincidenti (50-69 anni). Detto questo, non mancano sicuramente casi di uomini italiani colpiti da ordini di allontanamento per aver svolto attività di parcheggio abusivo (in particolare ciò avviene nella città di Napoli). Così come risulta rilevante che, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, il 51% dei c.d. Daspo "antispaccio" (ex art.13 del d.l. n.14/2017) veda come destinatari i cittadini italiani.

Tentando, ora, una ricostruzione dell'idealtipo di "daspato" straniero dobbiamo evidenziare come esso sia un uomo, mediamente più giovane rispetto all'italiano destinatario dei provvedimenti

in esame. Infatti, la fascia d'età più colpita per gli stranieri è quella compresa tra i 30-34 anni. Anche in questo caso, dal paragone con i dati dell'Istat sui senz'altro emerge un elemento interessante: gli *homeless* stranieri si concentrano maggiormente nell'intervallo d'età tra i 18-34 anni (più del 35%)<sup>32</sup> e sono, dunque, più giovani rispetto agli italiani che si trovano nella medesima situazione. Ancora una volta, rimarcando che stiamo svolgendo solo delle ipotesi di studio, non possiamo non evidenziare come sia un dato da tenere in considerazione quello che vede anche i "daspato" ed i senz'altro stranieri appartenere a classi di età quasi coincidenti.

Detto questo, va precisato che la categoria degli "stranieri" non può essere letta in chiave unitaria ma risulta necessario tentare una tipizzazione, in base ai dati forniti dal Ministero, almeno delle prime due nazionalità maggiormente colpite dalle *misure de quibus* ossia rumeni e bangladesi.

A riguardo, per i cittadini della Romania colpiti dai Daspo urbani valgono considerazioni simili a quelle effettuate rispetto agli italiani, ossia si potrebbe supporre che i rumeni siano stati destinatari di tali provvedimenti prevalentemente per aver impedito l'accesso di alcune aree urbane o essere stati trovati, nei pressi delle stesse, in stato di ubriachezza. Anche qui, infatti, tale elemento si può dedurre indirettamente dai dati riguardanti il periodo del lockdown, in cui la percentuale dei cittadini della Romania destinatari delle misure in esame è cresciuta, addirittura, di due punti

<sup>31</sup> Istat, "[Le persone senza dimora](#)", 2014, p.6, disponibile sul sito dell'istituto, [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>32</sup> Ibidem.

percentuali rispetto al periodo complessivo (14,69% *versus* 16,05%).

Situazione completamente diversa è quella che interessa i cittadini del Bangladesh che, se nel periodo generale d'analisi, costituivano il 3° gruppo per provvedimenti ricevuti (8,24%), durante il lockdown scalano al 7° posto (con un 2,22%). Ciò non può non ricollegarsi al fatto che tale nazionalità sia stata, forse, colpita dagli ordini di allontanamento in particolare per aver svolto attività di commercio abusivo, fattispecie che difficilmente può essersi realizzate durante la “quarantena” e che, dunque, giustifica una riduzione dei bangladesi sottoposti, in tale arco temporale, alle misure *de quibus*.

Infine, bisogna soffermarsi sul numero di donne colpite dal Daspo urbano. Infatti, un elemento rilevante, emerso dai dati ottenuti dal Ministero dell'Interno, è che il 13,6% di tutti i destinatari dei provvedimenti sia di sesso femminile. Una percentuale sicuramente elevata se confrontata con quella delle donne detenute, che si attesta intorno al 4%. Una spiegazione di tale dato può essere ritrovata nel fatto che l'art.9, comma 2, del d.l. n.14/2017, prevedendo l'emanazione dell'ordine di allontanamento per chi commette atti contrari alla pubblica decenza (art.726 c.p.), può aver dato nuovo vigore alla criminalizzazione dell'attività di meretricio. Sappiamo bene che durante l'epoca delle prime ordinanze, post decreto sicurezza di Maroni, proprio la prostituzione su strada sia stato l'ambito maggiormente contrastato dai sindaci. Tuttavia, il d.l. n.14/2017 consente una repressione ancora maggiore di tali fenomeni, riportandoci alla previsione originaria della legge n.1423/1956, anteriormente alla sua riforma del 1988,

in cui le misure di prevenzione potevano essere disposte nei confronti di chi svolgeva abitualmente attività contrarie alla morale pubblica ed al buon costume.

In definitiva, tentando una soggettivizzazione dell'autore nel Daspo urbano, ciò che emerge è un triste quadro fortemente stereotipato. Le figure colpite da queste inedite forme di controllo della mobilità urbana risultano essere coloro che già vivono ai margini delle nostre metropoli: senzatetto, accattoni, prostitute, lavavetri, venditori ambulanti, parcheggiatori abusivi. Tali soggetti divengono “bersagli mobili” del Daspo urbano se con il loro comportamento disturbano l'estetica del “decoro” che, soprattutto nei centri delle città, è divenuto “bene” supremo da tutelare. Un decoro che appare una “visualizzazione plastica della decenza e quindi della mera esteriorità”, funzionale a “giustificare l'esclusione sociale e giuridica” (P. Gonnella, 2017, p.60) ma anche strumento perverso in grado di modificare, alla radice, la geografia delle nostre città. Queste ultime, infatti, diventano un mosaico di “zone rosse” in cui la logica della “dislocazione”, propria dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso, trova la sua massima applicazione. Il fine per quanto brutale è semplice: “ripulire” i centri storici delle metropoli, “spostare” gli elementi di disturbo del decoro in periferia, lontano dagli occhi giudicanti dei turisti e dei cittadini “perbene”. Le nostre città, insomma, diventano luoghi di un quotidiano conflitto contro dei “nemici”, scelti come tali non tanto perché “pericolosi” per la sicurezza pubblica ma in quanto “indecorosi” dinanzi alla sicurezza urbana.

Inoltre, il quadro appena delineato porta a chiederci se, tramite l'introduzione della

disciplina del Daspo urbano, non si siano violante entrambe le dimensioni di quella “sfera dell’indecidibile” (“*il non decidibile*” ed il “*non decidibile che non*”) delineata dall’illustre giurista, Luigi Ferrajoli, come conseguenza dei limiti e dei vincoli imposti dalla nostra Costituzione (L. Ferrajoli, 2000 e 2011). Infatti, si potrebbe ipotizzare che, nel caso in esame, il legislatore: (i) da un lato, sia venuto meno al suo “obbligo di non fare”, utilizzando il diritto punitivo contro, nella maggior parte dei casi, delle condotte prive di offensività ed attuate da individui che si trovano in condizioni di marginalità; (ii) dall’altro abbia disatteso il “dovere pubblico di fare”, non predisponendo per tali soggettività delle politiche sociali adeguate. Proprio Ferrajoli sembra indicarci la prospettiva cui tendere dinanzi ad ogni violazione della “sfera dell’indecidibile”: se è vero che “un diritto non esercitato o non difeso è destinato a deperire e alla fine a soccombere”, l’orizzonte cui aspirare non può non essere quello di una “lotta per i diritti”, che abbia la forza di riportare al centro del dibattito pubblico e politico l’esigenza impellente di un “diritto penale minimo” e di uno “Stato sociale massimo” (L. Ferrajoli, 2000). Solo tramite un esercizio di realismo si può realizzare tale irrinunciabile utopia, che non deve rimanere relegata in mere disquisizioni teoriche. Troppi, infatti, sono coloro che subiscono, ogni giorno, sui propri corpi, le conseguenze di un “diritto penale massimo” e di uno “Stato sociale minimo”. Da qui la necessità di recuperare il baricentro dei nostri principi fondamentali e di contrapporre alla controversa costruzione del “diritto alla sicurezza” la necessaria prospettiva della “sicurezza dei diritti” (A. Baratta, 2000).

## Tabelle e figure

Tabella 1 - Numerosità delle diverse tipologie di provvedimento

Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	2.496	11,51%
Daspo "antispaccio" (art.13 del d.l. n.14/2017)	100	0,46%
Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	19	0,09%
Sanzioni penali per violazione dei divieti di accesso (artt. 10 c.1 e 2; 13 bis, c.6, del d.l. n.14/2017)	2	0,01%
<b>Totale complessivo</b>	<b>21.679</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 2 - Numero provvedimenti c.d. "Daspo semplice" suddivisi per durata

Durata	Nr. di provvedimenti	Percentuale
48 h	416	16,67%
72 h	240	9,62%
2 mesi	45	1,80%
3 mesi	55	2,20%
6 mesi	394	15,79%
12 mesi	308	12,34%
2 anni	33	1,32%
Non	772	30,93%
Altro	233	9,33%
<b>Totale</b>	<b>2.496</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 3 -Durata dei provvedimenti c.d. "Daspo antispaccio"

Durata	Nr provvedimenti	Percentuale
48 h	3	3,00%
72 h	1	1,00%
da 2 a 9 mesi	7	7,00%
12 mesi	10	10,00%
2 anni	20	20,00%
3 anni	13	13,00%
4 anni	8	8,00%
5 anni	8	8,00%
Non indicato	30	30,00%
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 4 - Durata dei provvedimenti del c.d. "Daspo dai locali pubblici"

Durata	Nr provvedimenti	Percentuale
48 h	1	5,26%
224 giorni	1	5,26%
2 mesi	1	5,26%
6 mesi	2	10,53%
9 mesi	1	5,26%
12 mesi	3	15,79%
18 mesi	2	10,53%
2 anni	6	31,58%
3 anni	2	10,53%
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 5 - Principali soggetti pluridaspati

Soggetto	Nr. Provvedimenti	Arco temporale
Uomo del Bangladesh quarantenne	<b>187</b> mini-Daspo	Dal 24/09/2017 al 29/09/2020
Donna della Romania trentenne	<b>173</b> prov. di cui: -172 mini-Daspo; -1 Daspo "semplice"	Dal 21/09/2017 al 29/09/2020
Uomo del Pakistan quarantenne	<b>159</b> mini-Daspo	Dal 28/03/2018 al 29/09/2020
Donna della Romania trentacinquenne	<b>111</b> prov. di cui: -110 mini-Daspo; -1 Daspo "semplice"	Dal 21/09/2017 al 08/09/2020

Tabella 6 - Provvedimenti per soggetto

Nr. provvedimenti per soggetto	Nr. soggetti
10-20	221
21-30	23
31-40	17

Tabella 7- Nr. soggetti colpiti e nr. provvedimenti emessi, suddivisi per nazionalità

Nazionalità	Nr Soggetti	Nr Provvedimenti	% Soggetti su totale	% Provvedimenti su totale
<b>ITALIA</b>	3.924	10.262	38,92%	<b>47,34%</b>
<b>ROMANIA</b>	1.480	3.860	14,68%	<b>17,81%</b>
<b>BANGLADESH</b>	831	1.397	8,24%	<b>6,44%</b>
<b>NIGERIA</b>	648	872	6,43%	<b>4,02%</b>
<b>SENEGAL</b>	561	843	5,56%	<b>3,89%</b>
<b>MAROCCO</b>	493	725	4,89%	<b>3,34%</b>
<b>TUNISIA</b>	195	367	1,93%	<b>1,69%</b>
<b>GAMBIA</b>	167	252	1,66%	<b>1,16%</b>
<b>PAKISTAN</b>	107	322	1,06%	<b>1,49%</b>
Altri	1.675	2.779	16,62%	<b>12,82%</b>
<b>Totale</b>	<b>10.081</b>	<b>21.679</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Nazionalità	Nr Soggetti	Nr Provvedimenti	% su soggetti stranieri	% su detenuti stranieri
<b>ROMANIA</b>	1480	3860	24,04%	11,80%
<b>BANGLADESH</b>	831	1397	13,50%	0,60%
<b>NIGERIA</b>	648	872	10,52%	8,40%
<b>SENEGAL</b>	561	843	9,11%	2,50%
<b>MAROCCO</b>	493	725	8,01%	19,20%
<b>TUNISIA</b>	195	367	3,17%	10,10%
<b>GAMBIA</b>	167	252	2,71%	2,70%
<b>PAKISTAN</b>	107	322	1,74%	1,70%
<b>BOSNIA ED ERZEGOVINA</b>	97	188	1,58%	1,00%
<b>EGITTO</b>	88	141	1,43%	2,30%

Tabella 8 - Confronto nazionalità soggetti destinatari del Daspo urbano e detenuti

Tabella 9 - Confronto incidenza dei provvedimenti tra popolazione italiana e straniera

Nazionalità	Popolazione residente	Nr. soggetti colpiti	% soggetti colpiti su popolazione residente
Italiana	54.601.850	3.924	0,01%
Straniera	5.039.637	6.141	0,12%

Tabella 10 - Provvedimenti suddivisi per tipologia e nazionalità dei soggetti colpiti

Tipo Provvedimento	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.	Nr. Provvedimenti	Percentuale su tipo provv.
Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	8657	45,41%	10.405	54,59%
Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	1537	61,58%	959	38,42%
Daspo "antispaccio" (art.13 del d.l. n.14/2017)	54	54,00%	46	46,00%
Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	14	73,68%	5	26,32%
Sanzioni penali per violazione dei divieti di accesso (artt. 10 c.1 e 2; 13 bis, c.6, del d.l. n.14/2017)	0	0,00%	2	100,00%
<b>Totale</b>	<b>10.262</b>	<b>47,34%</b>	<b>11.417</b>	<b>52,66%</b>

Tabella 11 - Suddivisione dei soggetti colpiti per fasce d'età

Fascia d'età	Numero Soggetti	Percentuale sul totale
Minorenni	73	0,72%
18-20	532	5,28%
21-24	1.004	9,96%
25-29	1.193	11,83%
30-34	1.385	13,74%
35-39	1.357	13,46%
40-44	1.252	12,42%
45-49	1.118	11,09%
50-59	1.454	14,42%
60-69	609	6,04%
70+	104	1,03%
<b>Totale</b>	<b>10.081</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 12 - Distribuzione dei soggetti colpiti per fasce d'età e nazionalità

Fasce d'età	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr. Soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Nr. soggetti	Percentuale su sogg. stranieri
Minorenni	31	0,79%	41	0,67%
18-20	150	3,83%	376	6,10%
21-24	236	6,02%	769	12,48%
25-29	301	7,68%	886	14,38%
30-34	357	9,11%	1.032	16,75%
35-39	418	10,67%	931	15,11%
40-44	570	14,54%	681	11,05%
45-49	542	13,83%	583	9,46%
50-59	844	21,54%	607	9,85%
60-69	391	9,98%	229	3,72%
70+	79	2,02%	27	0,44%
<b>Totale</b>	<b>3.919</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.162</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 13 - Sesso dei soggetti colpiti

Sesso	Nr. Soggetti	Percentuale
Uomo	8.697	86,27%
Donna	1.377	13,66%
Non indicato	7	0,07%
<b>Totale</b>	<b>10.081</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 14 - Sesso dei soggetti colpiti suddivisi per nazionalità

Sesso	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr Soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Nr Soggetti	Percentuale su sogg. Stranieri
Uomo	3.524	89,92%	5.173	83,95%
Donna	392	10,00%	985	15,99%
Non indicato	3	0,08%	4	0,06%
<b>Totale</b>	<b>3.919</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.162</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 15 - Provvedimenti emessi e soggetti colpiti per città con relativa popolazione residente

Città	Nr. Prov.	% Nr. Prov.	Nr. Soggetti Colpiti	% Soggetti colpiti	Popolaz. residente	Media provv. per soggetto	Soggetti colpiti su popolaz. residente
<b>ROMA</b>	5.836	26,92%	2536	25,16%	2.808.293	2,30	0,09%
<b>NAPOLI</b>	3.953	18,23%	974	9,66%	948.850	4,06	0,10%
<b>MILANO</b>	1.715	7,91%	786	7,80%	1.406.242	2,18	0,06%
<b>PALERMO</b>	1.513	6,98%	584	5,79%	647.422	2,59	0,09%
<b>GENOVA</b>	995	4,59%	624	6,19%	565752	1,59	0,11%
<b>VENEZIA</b>	890	4,11%	448	4,44%	258685	1,99	0,17%
<b>PADOVA</b>	541	2,50%	266	2,64%	210077	2,03	0,13%
<b>VICENZA</b>	504	2,32%	122	1,21%	109855	4,13	0,11%
<b>CATANIA</b>	390	1,80%	258	2,56%	296266	1,51	0,09%
<b>CASERTA</b>	324	1,49%	141	1,40%	73984	2,30	0,19%

Tabella 16- Nr. di "Daspo semplice" emessi per città

Città	Nr. Prov.	% Nr. Prov.	Soggetti Colpiti	% Soggetti colpiti	Media provv. per soggetto
<b>NAPOLI</b>	628	25,16%	89	9,28%	7,06
<b>BOLOGNA</b>	200	8,01%	181	18,87%	1,1
<b>PALERMO</b>	184	7,37%	22	2,29%	8,36
<b>MILANO</b>	138	5,53%	23	2,40%	6
<b>SALERNO</b>	94	3,77%	57	5,94%	1,65
<b>FIUMICINO</b>	87	3,49%	62	6,47%	1,4
<b>VARESE</b>	85	3,41%	74	7,72%	1,15
<b>PADOVA</b>	75	3,00%	4	0,42%	18,75
<b>BARI</b>	72	2,88%	7	0,73%	10,29
<b>CASERTA</b>	70	2,80%	3	0,31%	23,33
<b>ROMA</b>	69	2,76%	23	2,40%	3

Tabella 17 - Provvedimenti suddivisi per tipologia, emessi durante il lockdown

<b>Tipo Provvedimento</b>	<b>Nr. Provvedimenti</b>	<b>Percentuale</b>
Ordine di allontanamento (art.9, comma 1, del d.l. n.14/2017)	594	89,46%
Daspo "semplice" (art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017)	67	10,09%
Daspo "dai locali pubblici" (art.13 bis del d.l. n.14/2017)	3	0,45%
<b>Totale</b>	<b>664</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 18- Nr. soggetti colpiti e nr. provvedimenti emessi, suddivisi per nazionalità, durante il lockdown

<b>Nazionalità</b>	<b>Nr. Soggetti</b>	<b>Nr. Provvedimenti</b>	<b>% Soggetti sul Totale</b>
<b>ITALIA</b>	159	331	39,26%
<b>ROMANIA</b>	65	102	16,05%
<b>NIGERIA</b>	25	26	6,17%
<b>GAMBIA</b>	21	22	5,19%
<b>MAROCCO</b>	18	19	4,44%
<b>TUNISIA</b>	12	15	2,96%
<b>BANGLADESH</b>	9	11	2,22%
<b>SENEGAL</b>	8	8	1,98%
<b>PAKISTAN</b>	7	30	1,73%
<b>ALTRI</b>	81	100	20,00%
<b>Totale</b>	<b>405</b>	<b>664</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 19 - Suddivisione dei soggetti colpiti, durante il lockdown, per fasce d'età

Fascia d'età	Numero Soggetti	Percentuale
Minorenni	1	0,25%
18-20	14	3,46%
21-24	34	8,40%
25-29	43	10,62%
30-34	63	15,56%
35-39	41	10,12%
40-44	53	13,09%
45-49	49	12,10%
50-59	68	16,79%
60-69	32	7,90%
70+	7	1,73%
<b>Totale</b>	<b>405</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 20- Distribuzione dei soggetti colpiti, durante il lockdown, per fasce d'età e nazionalità

Fascia d'età	ITALIANI		STRANIERI	
	Numero Soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Numero Soggetti	Percentuale su sogg. stranieri
Minorenni	0	0,00%	1	0,41%
18-20	2	1,26%	12	4,88%
21-24	5	3,14%	29	11,79%
25-29	6	3,77%	37	15,04%
30-34	11	6,92%	52	21,14%
35-39	12	7,55%	29	11,79%
40-44	24	15,09%	29	11,79%
45-49	32	20,13%	17	6,91%
50-59	40	25,16%	28	11,38%
60-69	20	12,58%	12	4,88%
70+	7	4,40%	0	0,00%
<b>Totale</b>	<b>159</b>	<b>100,00%</b>	<b>246</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 21- Sesso dei soggetti colpiti durante il lockdown

Sesso	Nr Soggetti	Percentuale
Uomo	373	92,10%
Donna	31	7,65%
Non Indicato	1	0,25%
<b>Totale</b>	<b>405</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 22 - Sesso dei soggetti colpiti, durante il lockdown, suddivisi per nazionalità

Sesso	ITALIANI		STRANIERI	
	Nr. Soggetti	Percentuale su sogg. italiani	Nr. Soggetti	Percentuale su sogg. stranieri
Uomo	148	93,08%	225	91,46%
Donna	11	6,92%	20	8,13%
Non Indicato	0	0,00%	1	0,41%
<b>Totale</b>	<b>159</b>	<b>100,00%</b>	<b>246</b>	<b>100,00%</b>

Tabella 23 - Provvedimenti emessi e soggetti colpiti per città, durante il lockdown

Città	Nr. provvedimenti	Percentuale provvedimenti	Nr. soggetti colpiti	Percentuale soggetti colpiti	Media provvedimenti x soggetto
ROMA	320	48,19%	103	25,43%	3,11
PADOVA	75	11,30%	67	16,54%	1,12
VENEZIA	37	5,57%	33	8,15%	1,12
BOLZANO	37	5,57%	36	8,89%	1,03
NAPOLI	30	4,52%	26	6,42%	1,15
PALERMO	26	3,92%	21	5,19%	1,24
GENOVA	24	3,61%	23	5,68%	1,04
MILANO	15	2,26%	15	3,70%	1
NOVARA	12	1,81%	8	1,98%	1,5
BARI	11	1,66%	8	1,98%	1,38

Grafico 1 - Durata del c.d. "Daspo semplice" nel corso degli anni

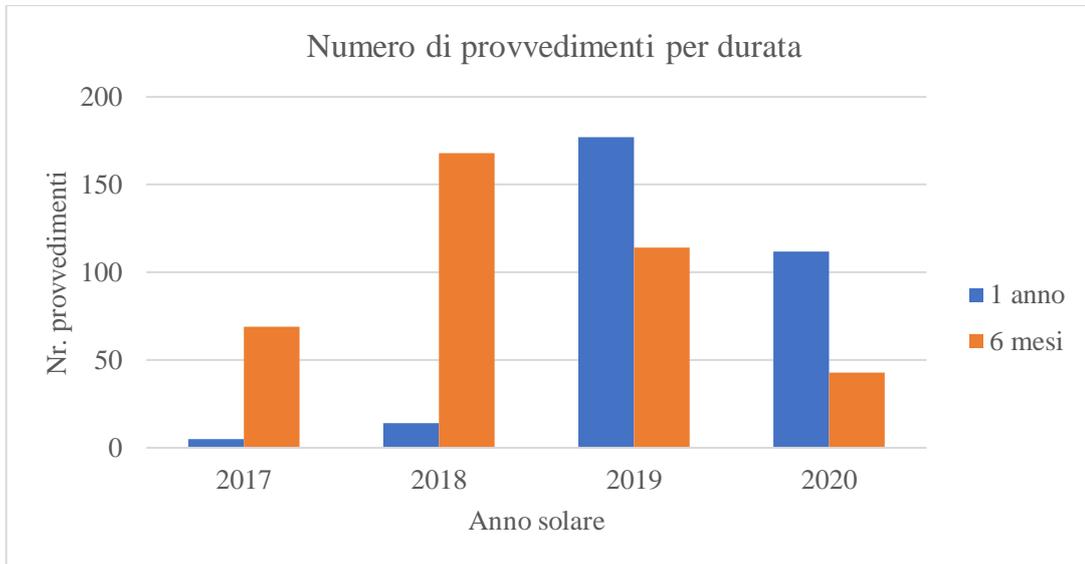


Grafico 2- Ripartizione per nazionalità dei soggetti stranieri colpiti dai provvedimenti

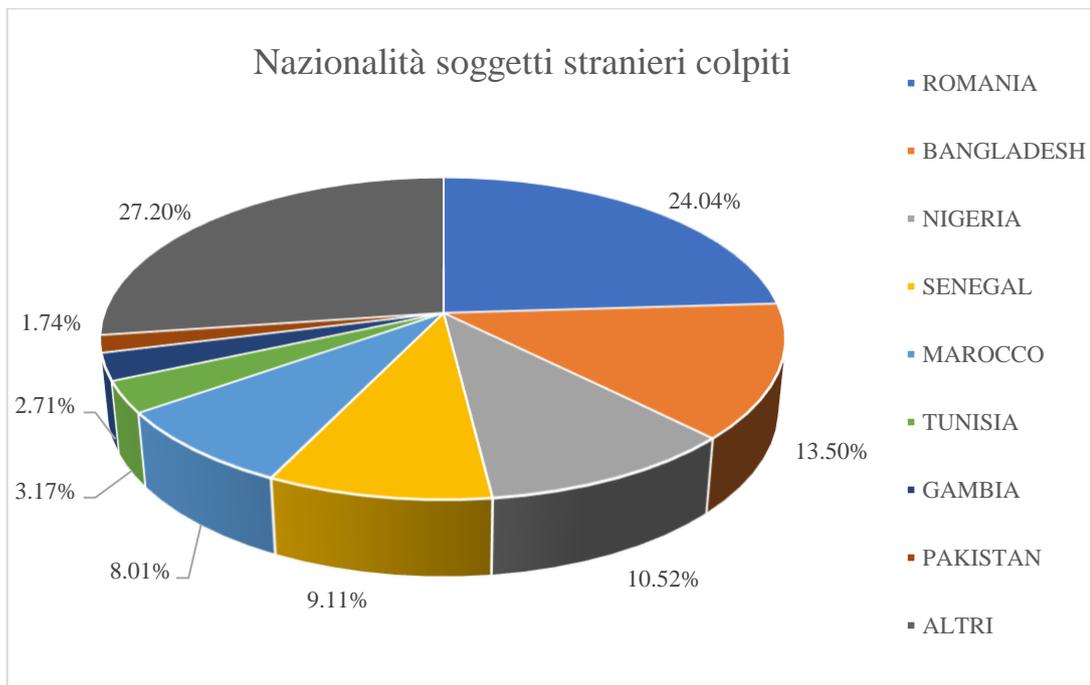


Grafico 3 – Distribuzione dei soggetti colpiti per fasce d'età e nazionalità

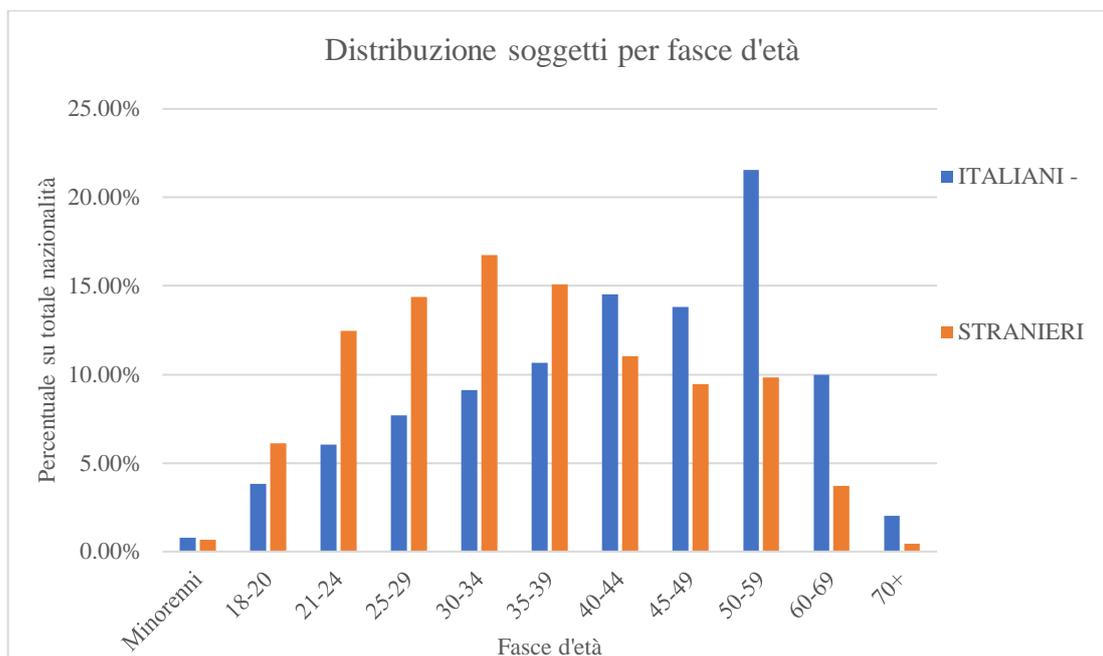


Grafico 4-Nazionalità delle donne destinatarie di ordine di allontanamento (art. 9, c.1)

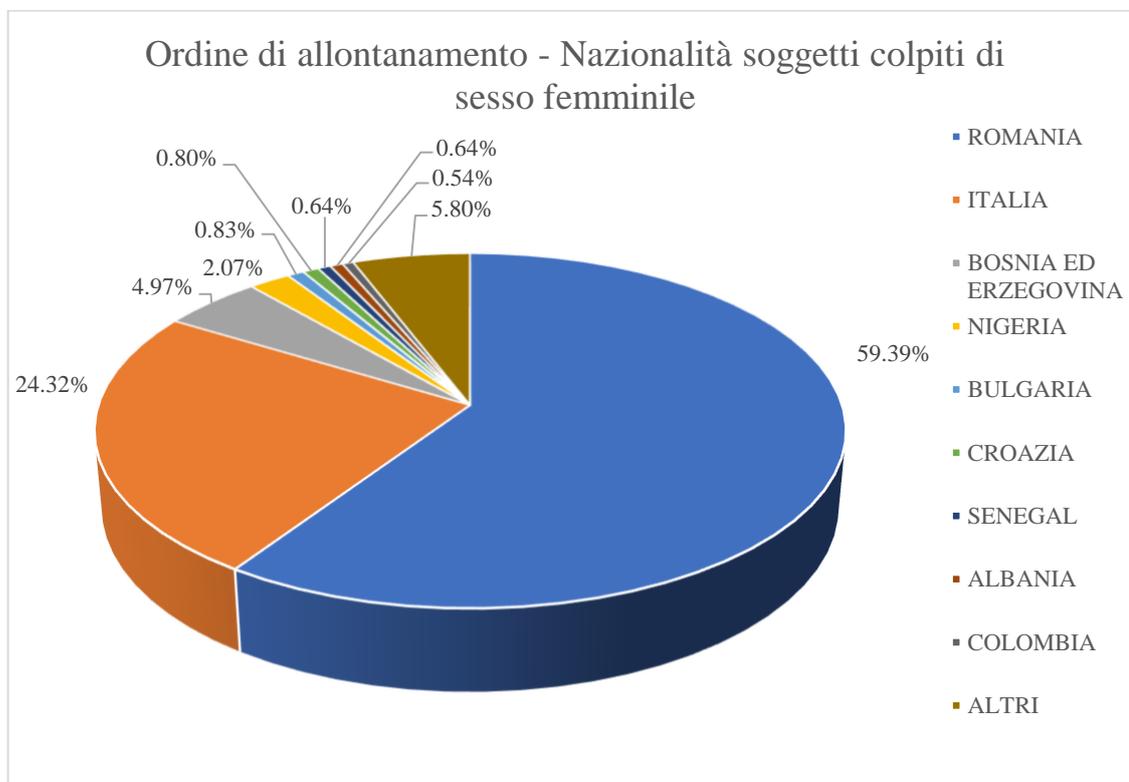


Grafico 5- Nazionalità delle donne destinatarie di ordine di allontanamento (art. 10, c.2)

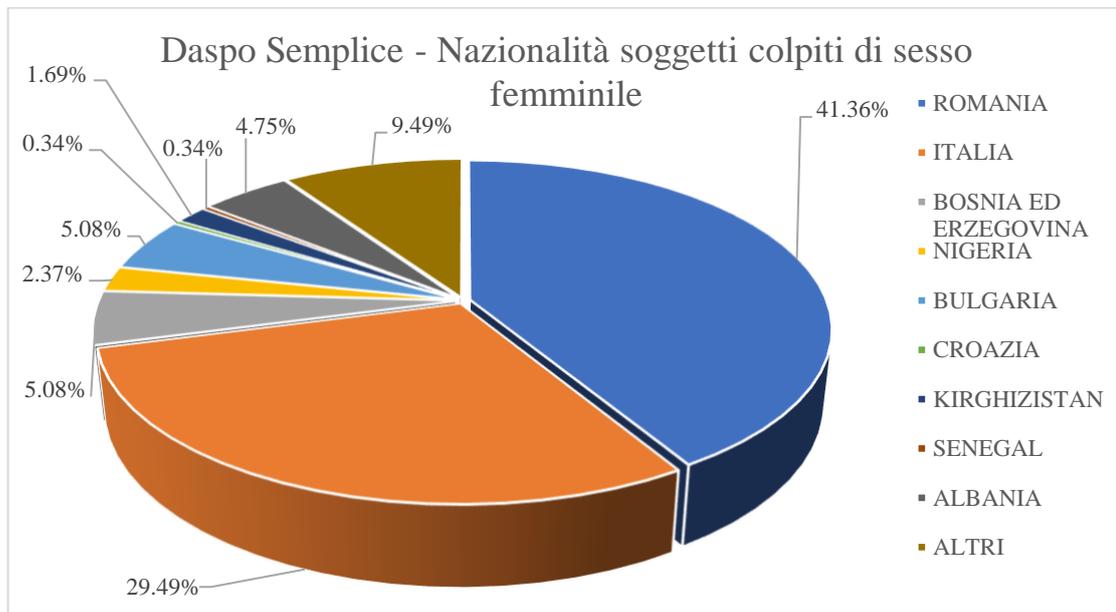


Grafico 6 – Evoluzione annuale del numero di provvedimenti emessi

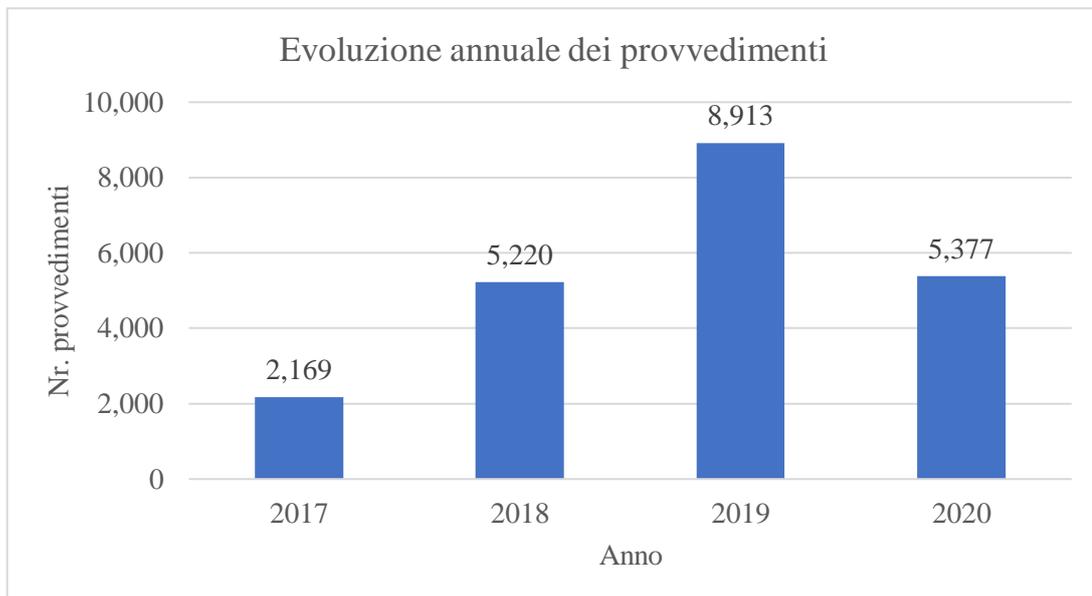


Grafico 7 - Andamento temporale del nr. dei provvedimenti

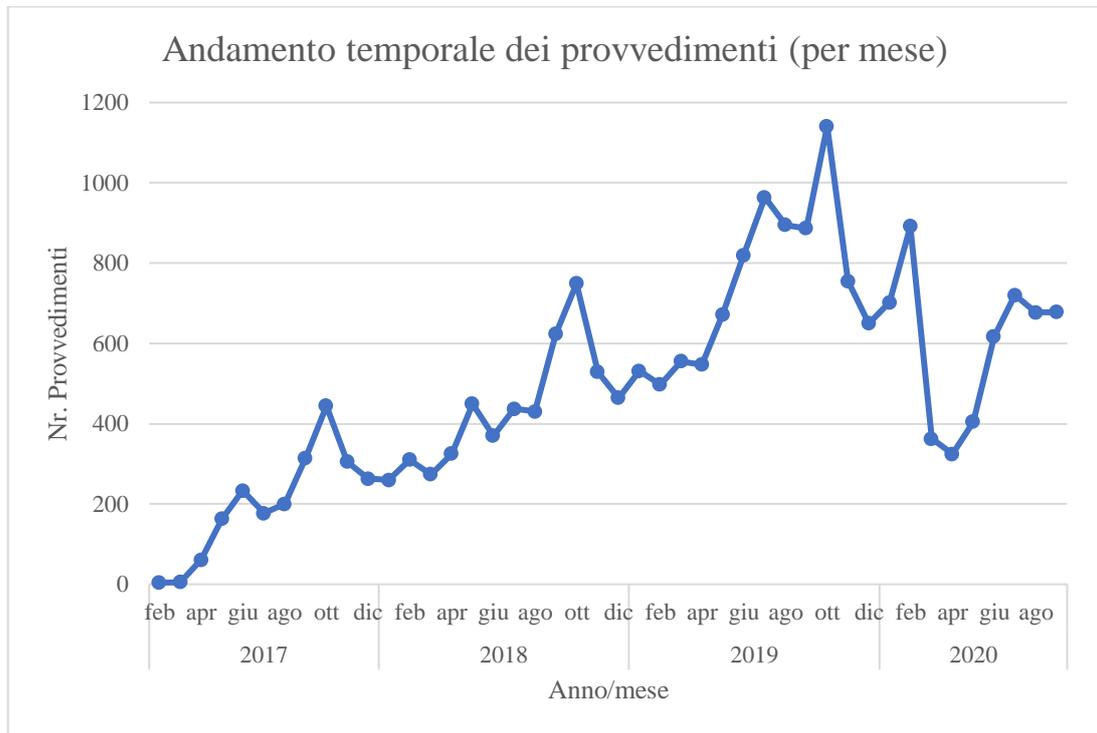
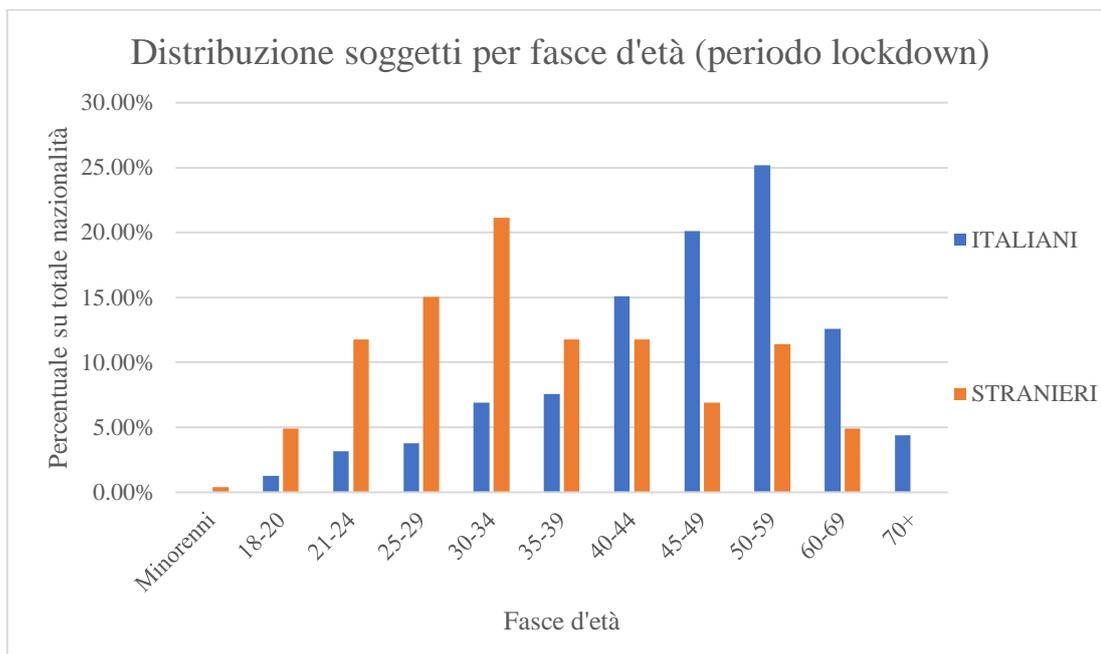


Grafico 8 - Ripartizione per nazionalità dei soggetti stranieri colpiti dai provvedimenti durante il lockdown



Grafico 9- Distribuzione dei soggetti colpiti, durante il lockdown, per fasce d'età e nazionalità



## Bibliografia

- Algostino Alessandra (2019), *Sicurezza urbana, decoro delle smart city e poteri del prefetto*, "Costituzionalismo", n. 1, pp. 105-130.
- Antonelli Vincenzo (2017), *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, "Istituzioni del Federalismo", n. 1, pp. 31-65.
- Baratta Alessandro (2001), *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*, Mauro Palma, Stefano Anastasia, a cura di, *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme*, Franco Angeli, Milano.
- Calvino Italo (1993), *Le città invisibili*, Mondadori, Milano.
- Mike Davis (1993), *La città di quarzo. Indagine sul futuro di Los Angeles*, Manifestolibri, Roma.
- De Giorgi Alessandro (2000), *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive Approdi, Roma.
- Ferrajoli Luigi (2000), *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, 2<sup>a</sup> edizione, Laterza, Bari-Roma.
- Ferrajoli Luigi (2011), *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Bari-Roma.
- Garraffa Paolo (2015) *Daspo e obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: un binomio inconciliabile?*, "Il Diritto Amministrativo", [www.ildirittoamministrativo.it/](http://www.ildirittoamministrativo.it/)
- Gonnella Patrizio (2017) *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità*, "Costituzionalismo", n. 1, pp. 59-79.
- Pelissero Marco (2017), *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, "Diritto penale e processuale", n. 7, pp. 845-850.
- Pitch Tamar (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Bari-Roma.
- Pitch Tamar (2006), *La società della prevenzione*, Carocci, Roma.
- Ruga Riva Carlo (2019), *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale Google Maps*, "Questione Giustizia", reperibile in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-prefetto-il-brutto-e-il-cattivo-prove-atecniche-13-05-2019.php>
- Ruga Riva Carlo, Cornelli Roberto, Squazzoni Alessandro, Rondini Paolo, Biscotti Barbara (2017), *La sicurezza urbana ed i suoi custodi*, "Diritto Penale Contemporaneo", n. 4, pp. 224-249.
- Ruotolo Marco (2012), *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. Cocco, a cura di, *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, pp. 1-49.
- Wacquant Loic (2006), *Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Bologna.
- Zygmunt Bauman (2004) *Wasteful Planet*, "Kainos", n. 4-5 reperibile in <http://www.kainos.it/numero4/emergenze/bauman-ita.html>.