



## SULL' (ULTERIORE) ORDINE DI ALLONTANAMENTO

**P**

er concorde definizione, la "sicurezza urbana" attiene alla vivibilità e al decoro delle città. Essa viene perseguita anche attraverso interventi di riqualificazione (urbanistica, sociale e culturale) e recupero delle aree e dei siti più degradati, nonché puntando all'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, alla prevenzione della criminalità (in particolare, quella di tipo predatorio), alla promozione della cultura, del rispetto della legalità e all'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. Quindi, accanto all'area "tradizionale" della repressione emerge, dunque, sempre più l'importanza della prevenzione, intesa sia come controllo sociale di fenomeni potenzialmente criminogeni che come intervento risocializzante con efficacia special preventiva.

In tale alveo, il cd. Decreto Sicurezza-bis (d.l. 5 agosto 2019, n. 53)<sup>1</sup> ha modificato, talvolta introdotto, varie disposizioni; fra le prime rientra quella relativa ad un'ulteriore ipotesi di 'allontanamento'.

In generale l'**ordine di allontanamento** è un provvedimento amministrativo (introdotto dall'art. 9 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14)<sup>2</sup> che prevede la contestuale irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (ad oggi, da 100 a 300 euro) e di un ordine (appunto, di *allontanamento*) dal **luogo** della condotta illecita nei confronti di chiunque, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi "ivi previsti", **impedisca**<sup>3</sup> l'**accessibilità e fruizione** di infrastrutture (fisse e mobili)<sup>4</sup> ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale (urbano ed extraurbano) e delle relative pertinenze (comma 1).

Dalla lettura della norma emerge che i suddetti comportamenti<sup>5</sup> non devono necessariamente integrare violazioni di legge, essendo sufficiente che possano compromettere la fruibilità di particolari luoghi, rendendone difficoltoso il libero utilizzo e la normale e sicura fruizione degli spazi pubblici, con profili di rischio anche per la sicurezza relativamente ad alcuni ambiti a vario titolo legati ad una rilevante mobilità.

L'art. 16-bis del Decreto Sicurezza-bis, ora, ha previsto la possibilità per il sindaco di ordinare l'allontanamento anche per coloro che in tali luoghi commettono atti di **bagarinaggio**.

Quest'ultimo fenomeno consiste nella vendita di biglietti e titoli di ingresso per eventi a prezzo maggiorato, al di fuori delle agenzie autorizzate (con ciò intendendo tutti i luoghi - anche virtuali - interessati dai singoli eventi e/o durante il loro svolgimento) dopo averli acquistati - spesso in grande quantità - a prezzi 'normali'.

La disposizione in pratica va ad integrare la precedente formulazione dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 14/2017 che prevede(va) la misura dell'allontanamento (anche) di chi:

- viene trovato in stato di ubriachezza<sup>6</sup>;
- compie atti contrari alla pubblica decenza<sup>7</sup>;
- esercita il commercio abusivo<sup>8</sup>;
- esercita l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine abusivo<sup>9</sup>,

così commettendo illeciti (amministrativi o penali).

La **competenza** all'adozione del provvedimento in commento, che ha una durata temporalmente limitata di quarantotto ore, è del **sindaco** del comune interessato, fatti salvi i poteri delle Autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio sulle aree di loro competenza (comma 4, primo periodo)<sup>10</sup>.

L'ordine di allontanamento, a norma dell'art. 10, comma 1, deve essere rivolto per iscritto dall'organo accertatore (in forma di verbale)<sup>11</sup>, riportando in esso le motivazioni in base al quale lo stesso è stato adottato ed indicando (dettagliatamente) i luoghi inibiti<sup>12</sup>.

Esso ha un'efficacia limitata al luogo (cioè quello inibito).

Il provvedimento, per acquisire piena efficacia, dovrà obbligatoriamente essere notificato all'interessato (ossia portato a conoscenza e consegnato in copia)<sup>13</sup> per poi essere trasmesso con immediatezza al Questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

Soltanto a seguito dell'avvenuta notifica, l'allontanamento diventa immediatamente efficace ed attivo comportando il divieto di accedere ai luoghi specificatamente indicati nel provvedimento.

Sotto il profilo giuridico, l'ordine di allontanamento appare configurarsi come una **misura di prevenzione**, con ciò intendendo quelle misure che l'ordinamento riconduce a quelle disposte *ante o praeter delictum*<sup>14</sup>.

Va qui ricordato che il fondamento delle misure di prevenzione è stato individuato dalla Corte Costituzionale nell'esigenza di prevenzione e sicurezza sociale al fine di garantire l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti tra i cittadini (*ex multis* sent. n. 11/1956, n. 309/2003).

Siccome attualmente, le misure di prevenzione sono adottate dall'Autorità Giudiziaria o dal Questore, nel silenzio della norma, dai lavori lavoratori il potere sembrerebbe esercitato dal sindaco in qualità di ufficiale del Governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza.

L'applicazione della misura consegue dunque automaticamente alla commissione di illeciti amministrativi.

Risulta assente qualsiasi garanzia procedurale (salvo gli autonomi mezzi di difesa come l'impugnazione del verbale originario); infatti, l'ordine non è soggetto ad alcuna convalida da parte dell'Autorità Giudiziaria o di Pubblica Sicurezza.

È previsto un **vincolo di scopo** ai proventi delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in commento, i quali sono destinati ad **interventi di recupero** del degrado urbano (comma 4, secondo periodo).

In caso di violazione, la sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'art. 9, comma 1, è raddoppiata.

Qualora vi sia *reiterazione* delle condotte vietate dall'art. 9, comma 1 e 2, e da questa possa derivare pericolo per la sicurezza, il Questore può (art. 10, comma 2) disporre con provvedimento motivato il **divieto d'accesso** ad una o più aree (dell'art. 9), individuando nel provvedimento le modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

Il contravventore è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. In assenza di una descrizione da parte del legislatore sulle modalità d'esecuzione dell'ordine di allontanamento, si ritiene che un'eventuale coercizione, in assenza di previsione normativa, configurerebbe violazione dell'art. 13 Cost.

Il comma 3, infine, prevede - tramite lo strumento dei **regolamenti di polizia urbana** - l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure previste dai commi 1 e 2 ad aree urbane dove si trovino musei, ad aree monumentali e archeologiche o ad altri **luoghi di cultura** interessati da consistenti flussi turistici<sup>15</sup> ovvero adibite a **verde pubblico**.

In conclusione, l'innovativa disposizione prevede che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla normativa vigente<sup>16</sup>, il sindaco possa ordinare l'allontanamento dai citati luoghi anche di "chiunque, non appartenente alle società appositamente incaricate, vende i titoli di accesso alle manifestazioni sportive" (art. 1-sexies del d.l. n. 28/2003).

Con ciò completando quell'insieme di azioni volte a prevenire e contrastare il fenomeno illecito del bagarinaggio che, come già visto<sup>17</sup>, prevedono che non solo al bagarino può applicarsi il Daspo<sup>18</sup>, ma anche la reclusione (da uno a tre anni) e la multa (da 10.000 euro a 40.000 euro) nei confronti di colui che viene colto nell'attività di bagarinaggio e risulta essere già destinatario di Daspo. ■

**\*Ten. Col. Guardia di Finanza**

***Le note alla pagina seguente*** >

1- Poi conv. con modif. dalla legge 8 agosto 2019, n. 77.

2 - Conv. con modif. dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

3 - Per GATTA (*Ordine di allontanamento e 'Daspo' urbano: la disciplina di Minniti e le modifiche di Savini, in iusinitinere.it, ottobre 2018*), stando al tenore letterale della norma, la condotta legittimante l'emanazione dell'ordine di allontanamento deve essere tale da *impedire*, e non semplicemente *limitare* (ovvero rendere meno godibile), l'accessibilità/fruizione dell'infrastruttura.

4 - La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione precisa che per **infrastrutture fisse e mobili** "si intende il complesso di opere secondarie e complementari alla struttura di base, necessarie affinché quest'ultima possa funzionare (ad esempio, del servizio metropolitano è considerata infrastruttura non solo la rete dei binari ma anche i vagoni dei convogli, mentre la stazione e le vie di accesso rientrano nel concetto di pertinenza)".

5 - A titolo esemplificativo, forme di accattonaggio molesto (anche con l'ostentazione delle deformità o con modalità vessatori), commercio ambulante non autorizzato, bivacco, occupazione di sale di attesa, lunghe soste negli spazi interni per soggiornarci o per intrattenere i passanti, utilizzo improprio di vagoni, prostituzione (anche con l'esibizione di parti anatomiche), stazionamento prolungato ed osservazione dei passanti al fine di consumare reati (come il furto con destrezza).

6 - L'art. 688 c.p. punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è colto in stato di manifesta ubriachezza. La pena è dell'arresto se il fatto è commesso da chi ha già riportato una condanna per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale. La pena è aumentata se l'ubriachezza è abituale.

7 - Gli atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 c.p) compiuti in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria.

8 - L'art. 29 del D.Lgs. n. 114/1998 punisce con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria e con la confisca delle attrezzature e della merce chiunque eserciti il commercio sulle aree pubbliche senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio previsto dalla autorizzazione stessa, nonché senza l'autorizzazione o il permesso di cui all'art. 28, co. 9 e 10 (per il commercio nelle aree demaniali marittime, sulle aree pubbliche negli aeroporti, nelle stazioni e nelle autostrade).

9 - L'art. 7, comma 15-bis, del Codice della strada prevede una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine. Se nell'attività sono impiegati minori la somma è raddoppiata. In ogni caso si applica la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite. La sanzione amministrativa si applica se il fatto non costituisce reato.

10 - Quali, ad esempio, sindaco, prefetto, autorità aeroportuali, autorità marittime.

11 - L'ordine di allontanamento va reso esplicito, inserendolo:

- nel corpo del verbale di accertamento, contestazione ed eventuale notifica delle violazioni amministrative, indicate successivamente;

- ovvero in un atto distinto e separato. Quest'ultimo favorirà l'invio della documentazione unicamente all'autorità interessata, in quanto, come visto sopra, il questore è quella competente a ricevere copia dell'ordine di allontanamento mentre l'altra autorità (ad esempio, il sindaco o il prefetto) è competente per la violazione amministrativa. Inoltre, eventuali successivi atti di annullamento, opposizione o ricorso, se esperiti nei confronti di un provvedimento (ordine di allontanamento o sanzione amministrativa pecuniaria), non inficerò l'efficacia e l'esecuzione dell'altro.

12 - Nel dettaglio, dovrà individuare:

- **la condotta** che materialmente impedisce l'accesso o la fruibilità dei luoghi di transito e degli spazi pubblici ovvero degli illeciti richiamati dalla norma;

- **i luoghi** dove tale condotta si espliciti (ingressi, entrate, uscite, passaggi, varchi, corridoi, androni, scalinate e, più in generale, luoghi di accesso e transito);

- la concreta **presenza di divieti di stazionamento o di occupazione** di spazi imposti dall'autorità competente sull'infrastruttura.

13 - Nell'ipotesi di trasgressore di nazionalità straniera, al pari dei provvedimenti di allontanamento dello straniero, andrà comunque assicurata la traduzione, pur non esplicitamente prevista nel decreto in commento.

Se lo straniero non comprende la lingua italiana, il provvedimento deve essere accompagnato da una sintesi del suo contenuto, nella lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, in una delle lingue inglese, francese o spagnola, secondo la preferenza indicata dall'interessato.

14 - Mentre per le misure di sicurezza in senso stretto è, di norma, riconducibile ai provvedimenti disposti dal giudice post delictum.

15 - Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato precisato che i regolamenti di polizia urbana potranno prevedere l'applicazione delle misure di allontanamento in tutte le aree interessate da consistenti flussi turistici, a prescindere dal rilievo culturale del sito ed hanno anche aggiunto a tale catalogo di aree le aree urbane in cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari. Anche in tal caso, viene precisato che restano ferme le disposizioni vigenti in materia - contenute nei D.Lgs. nn. 42/2004 e 222/2016 - volte a regolamentare le attività commerciali in tali aree.

16 - Ai c.d. bagarini è altresì applicata la sanzione amministrativa prevista dall'art. 1-sexies del decreto-legge n. 28 del 2003 (da 2.500 a 10.000 euro), che può essere aumentata fino alla metà del massimo per il contravventore che ceda o metta in vendita i titoli di accesso a prezzo maggiorato rispetto a quello praticato dalla società. Nei confronti dei medesimi soggetti può anche essere applicato il DASPO.

17 - GIRELLA, *Competizioni ed eventi: vendita non autorizzata di biglietti e bagarinaggio*, in questa Rivista n. 205/2017.

18 - Il **DASPO**, ovvero il divieto di accedere ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive (previsto all'art. 6 della l. n. 401/1989) prevede la possibilità per il Questore di:

- disporre il **divieto di accesso** ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto;

- prescrivere - tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato - **di comparire** personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto.