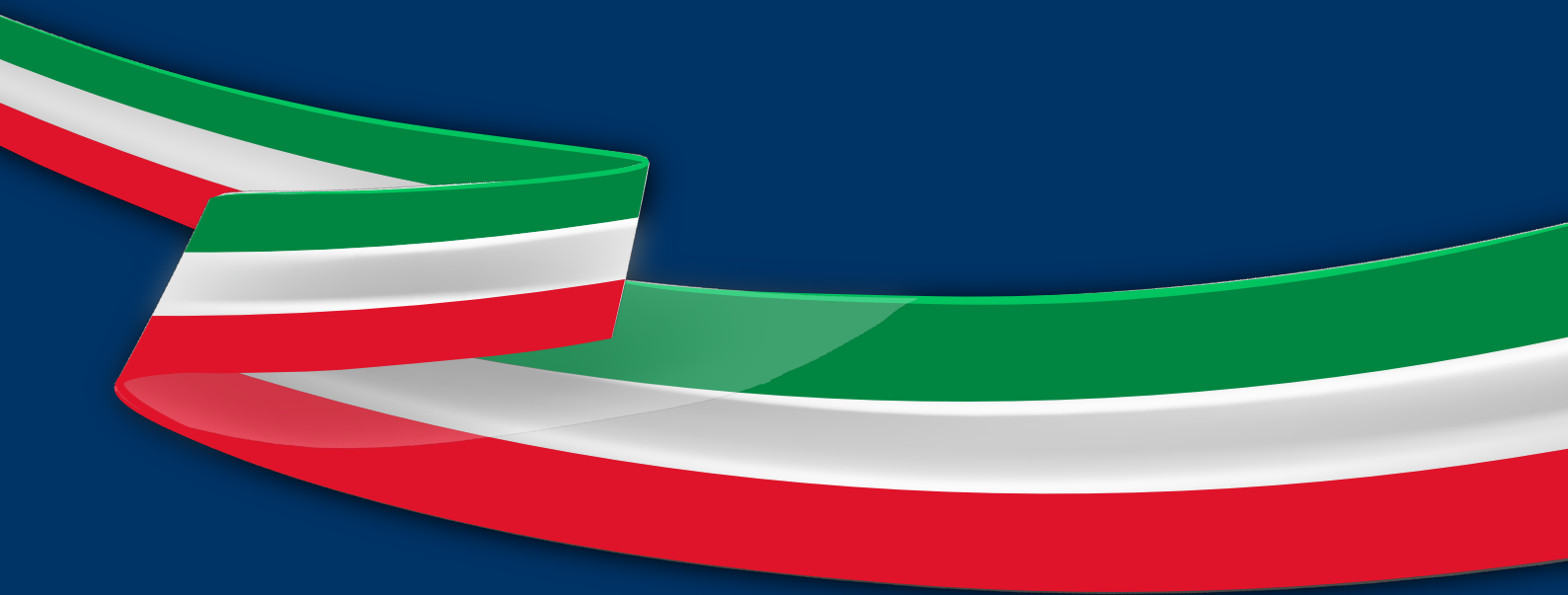




# LINEE GUIDA

IN MATERIA DI  
MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI



MAGGIO 2024



**LINEE GUIDA**  
**IN MATERIA DI**  
**MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI**

3<sup>^</sup> EDIZIONE

*Aggiornata al Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con  
modificazioni, dalla Legge 13 novembre 2023, n. 159  
e alla Legge 24 novembre 2023, n. 168.*



---

## PREFAZIONE

dell'On. Martina Semenzato

---

*Le Linee Guida in materia di misure di prevenzione personali costituiscono uno strumento di fondamentale ausilio per gli appartenenti alle forze dell'Ordine, tanto più all'indomani della entrata in vigore della L. 24 novembre 2023, n. 168 che ha potenziato gli strumenti per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, così da consentire una preventiva ed efficace valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva.*

*Si tratta di misure che, non solo, agevolano l'intervento degli agenti di P.G. nella delicatissima fase iniziale delle indagini – in cui, dati alla mano, le vittime sono maggiormente esposte –, ma anticipano le tutele in funzione della maggior sicurezza delle persone potenzialmente esposte a pericolo.*

*L'istituto dell'ammonimento del Questore è stato opportunamente esteso ai «reati spia», nella nuova consapevolezza che quei reati, tradizionalmente considerati minori, nel contesto delle relazioni familiari ed affettive, assumono valenza sintomatica rispetto a situazioni di pericolo per l'integrità psico-fisica delle persone.*

*Al fine di interrompere tempestivamente il cosiddetto «ciclo della violenza», sono state estese le misure di prevenzione (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale) ai soggetti semplicemente indiziati dei delitti più ricorrenti nella violenza contro le donne.*

*Particolare apprezzamento meritano le modalità di redazione delle Linee Guida: l'inusuale chiarezza espositiva, gli schemi e la suddivisione per materia agevolano l'operatore in un settore che, proprio per la sua importanza nella lotta alla criminalità, ha visto, nel corso del tempo, estendere l'ambito di operatività. Di qui la necessità di un'opera di raccordo per una migliore intelligibilità delle disposizioni lette alla luce delle più recenti indicazioni offerte dalla giurisprudenza.*

*La L. n. 12 del 2023, che ha previsto l'istituzione della Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere - che ho l'onore di presiedere - annovera, tra i suoi compiti, quello di valutare la necessità di redigere testi unici al fine di implementare la coerenza e la completezza della regolamentazione in materia di violenza sulle donne.*

*Nel Testo Unico sulla Violenza di Genere, sul quale la Commissione sta già da tempo lavorando, tramite l'audizione di numerosi rappresentanti delle istituzioni, la disciplina delle misure di prevenzione personali avrà un posto di rilievo e verrà strutturata tenendo in debito conto i preziosi suggerimenti contenuti in questa nuova edizione delle Linee Guida predisposte dal Servizio Centrale Anticrimine della Polizia di Stato.*

On. Martina Semenzato

*Presidente dalla Commissione di inchiesta sul Femminicidio,  
nonché ogni forma di violenza di genere*

---

## **PREFAZIONE**

*del Cons. Giovanni Ariolli*

---

*Raccolgo con favore l'invito a redigere nuovamente una prefazione alla Terza edizione delle "Linee Guida in materia di misure di prevenzione personali", redatte dal Servizio Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, alla luce degli aggiornamenti normativi e giurisprudenziali succedutisi nel corso degli ultimi anni.*

*Le linee guida intervengono in un settore, quale quello delle misure di prevenzione, che ha ormai assunto un rilievo crescente non solo per le modifiche normative, ma anche e soprattutto per gli approdi interpretativi cui è pervenuta la giurisprudenza nazionale e sovranazionale. Ciò a testimonianza della particolare rilevanza che connota la materia e i diritti fondamentali coinvolti.*

*La scelta di proseguire con edizioni aggiornate si rivela quanto più appropriata, perché si accompagna ad una approfondita ricostruzione sistematica degli istituti che consente di assicurare l'uniformità delle procedure, il rispetto delle garanzie, la conformità agli orientamenti giurisdizionali e la continua formazione del personale, il quale continua così a disporre di un prezioso strumento di lavoro.*

*Non si tratta di un ricorso a mere regole organizzative di "funzionamento", ma della ricerca di un'effettiva sinergia tra chi quelle regole le pone e chi è destinato ad attuarle, assicurando un significativo ausilio a carattere contenutistico. Un intervento non affatto statico, ma dinamico, che si presta utilmente ad arricchirsi dell'esperienza di tutti i soggetti coinvolti che sono chiamati, a vario titolo, ad occuparsi di prevenzione.*

*In quest'ottica, assai proficuo è il dialogo tra il Servizio Centrale Anticrimine della Direzione Centrale Anticrimine e la Suprema Corte di cassazione, volto ad instaurare percorsi di formazione e aggiornamento professionale, di cui nelle Linee guida si scorgono gli approdi, a conferma della pregevolezza del lavoro svolto.*

*Anche la Terza edizione ripercorre il fruttuoso percorso metodologico di accompagnare l'illustrazione dei diversi istituti con le ricadute applicative, in un'ottica di pregevole visione unitaria del sistema che necessariamente si alimenta degli approdi della giurisprudenza, anche sovranazionale e costituzionale, alla luce degli obiettivi di prevenzione avuti di mira dal Legislatore.*

*In conclusione, l'operazione di aggiornare le Linee guida riguardo le misure di prevenzione personali può dirsi riuscita appieno, perché ha il merito di assicurare, con intelligenza e metodo, il periodico riordino di una materia non affatto semplice per le sue implicazioni normative ed interpretative.*

*Del resto, non poteva essere altrimenti: quando alla concretezza dell'esperienza per avere contribuito sul campo ai modelli operativi, si aggiungono la sensibilità dell'analisi sistematica e l'alto profilo professionale di chi tale lavoro sovrintende, dirige ed elabora, il risultato è assicurato.*

Giovanni Ariolli

*Consigliere della Suprema Corte di cassazione*

---

## PREFAZIONE

del Prof. Fabio Basile

---

*In un passaggio dei lavori preparatori, che portarono all'emanazione della legge 27 dicembre 1956 n. 1423 – prima legge in epoca repubblicana ad occuparsi di misure di prevenzione (ed anzi, prima legge dello Stato italiano a denominare così quelle che in precedenza erano chiamate misure di polizia) – ritroviamo la seguente affermazione: "come l'igiene, quando è bene applicata, risparmia e allontana gran parte delle malattie, così l'opera di prevenzione risparmia alla vita sociale gli orrori del delitto, i dolori ed i danni della punizione" (On. Alfredo Amatucci, Camera dei deputati, 18 dicembre 1956).*

*Da allora, la legislazione in materia di misure di prevenzione ha conosciuto trasformazioni profonde (su impulso del legislatore e, forse ancor più, della giurisprudenza, interna ed europea), si è estesa a nuovi ambiti (dalla criminalità organizzata a quella lucrogenetica, fino a quella in ambito familiare e domestico), si è arricchita di nuovi strumenti (oltre alla prevenzione patrimoniale, basterebbe pensare alla recente moltiplicazione delle c.d. misure di prevenzione atipiche), ma la sua fondamentale e imprescindibile "missione" all'interno di una società liberale e democratica è rimasta la stessa: risparmiare alla vita sociale gli orrori del delitto, i dolori ed i danni della punizione.*

*In effetti, un ordinamento giuridico che si limitasse alla sola repressione dei reati, rischierebbe di arrivare sempre troppo tardi, quando ormai beni giuridici fondamentali del singolo (ad esempio, vita, incolumità) o della collettività (ad esempio, incolumità pubblica, rappresentatività democratica, concorrenza e trasparenza dei mercati, corretto agire della P.A., integrità degli ecosistemi) potrebbero risultare irrimediabilmente compromessi.*

*D'altra parte, la misura di prevenzione – e qui l'attenzione è rivolta in particolare alla prevenzione personale – con il suo minor carico di afflittività e stigmatizzazione potrebbe effettivamente evitare al suo destinatario (qualora questi sia davvero sul punto di commettere reati) i dolori (personali) e i danni (sociali), che inevitabilmente conseguirebbero all'inflizione di una pena.*

*Il quesito, quindi, non è certo "se" uno Stato debba, o meno, approntare un sistema di prevenzione dei reati, quanto piuttosto "come" tale sistema debba essere strutturato.*

*Un formidabile contributo a comprendere "come" tale sistema sia effettivamente strutturato nella nostra attuale legislazione, e come esso nella prassi davvero operi e funzioni, ci viene offerto dalle "linee guida" qui presentate, le quali, fin dalla loro denominazione (quasi un self-understatement rispetto a quello che è in realtà un vero e proprio manuale pratico-operativo), hanno il pregio di contribuire ad un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale di una legislazione che presenta (ancora, dopo il codice antimafia, e di nuovo, dopo i tumultuosi interventi legislativi degli ultimissimi anni) ampi margini di ambiguità, che rischiano di tradursi, in occasione dell'adozione di ogni singolo provvedimento, in interpretazioni eterogenee e discriminatorie.*

*Per contro, proprio in una materia quale è quella delle misure di prevenzione, che segna il punto di massima tensione, all'interno della galassia penalistica, tra esigenze di contrasto a talune forme assai insidiose di criminalità (in primis, criminalità organizzata, terrorismo, criminalità macro-economica, ma anche violenza di genere e sportiva) ed esigenze di garanzia,*

*costituzionale e convenzionale, dei diritti della persona, un'applicazione uniforme a livello nazionale risulta altamente auspicabile: e, come detto, le presenti "linee guida", redatte con scrupolo e attenzione, aggiornate agli ultimi interventi legislativi e corredate da puntuali riscontri ricercati nella giurisprudenza di legittimità e di merito, indubbiamente ci guidano verso tale obiettivo.*

Fabio Basile

*Ordinario di diritto penale  
e coordinatore del Dottorato in Studi sulla criminalità organizzata  
presso l'Università degli Studi di Milano*



---

## PREFAZIONE

del Cons. Valerio De Gioia

---

*Le misure di prevenzione sono misure special-preventive, considerate tradizionalmente di natura formalmente amministrativa, dirette ad evitare la commissione di reati da parte di determinate categorie di soggetti ritenuti socialmente pericolosi. Vengono, quindi, applicate indipendentemente dalla commissione di un precedente reato, onde la denominazione di misure ante delictum o praeter delictum.*

*Diventa quindi fondamentale che a proporle o ad adottarle siano soggetti, non solo esperti della materia, ma costantemente aggiornati.*

*Le Linee Guida in materia di misure di prevenzione personali perseguono proprio questo obiettivo: rendere edotti gli operatori delle novità legislative e giurisprudenziali che hanno riguardato questo importante strumento di contrasto alla criminalità.*

*Quale giudice specializzato in materia di violenza domestica e di genere, considero queste misure fondamentali per il contenimento dei reati ai danni dei soggetti vulnerabili e di grande valore la predisposizione di una guida pratica che ne agevoli il ricorso.*

*Buona prova, nel corso degli anni, ha dato l'istituto dell'ammonimento del Questore che, originariamente previsto per il delitto di atti persecutori, è stato poi esteso e potenziato, quanto agli effetti, dalla riforma Roccella.*

*L'ammonimento orale è una misura che ha svolto una importante funzione di prevenzione e di dissuasione dei comportamenti sanzionati penalmente dall'art. 612-bis c.p. Infatti, il superamento di una soglia di rispetto della libertà e dignità altrui, comunemente insita nei limiti di un "civile" disaccordo e confronto nelle relazioni interpersonali, desta un allarme sociale che ha spinto il Legislatore a prevedere e a sanzionare con l'ammonimento condotte che potrebbero sfociare in ben più gravi forme di violenza.*

*Ai fini della sua emissione, pertanto, non occorre la piena prova della responsabilità dell'ammonito per le condotte previste e punite dal menzionato art. 612-bis c.p., ovvero per comportamenti di cui sia accertato il carattere persecutorio. Invero, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, all'ammonimento deve applicarsi quella logica dimostrativa a base indiziaria e di tipo probabilistico che informa l'intero diritto amministrativo della prevenzione. La valutazione amministrativa è diretta non a stabilire responsabilità, ma a prevenire la commissione di reati, mediante un giudizio prognostico ex ante relativo alla sussistenza di un mero pericolo.*

*In particolare, l'ammonimento della Questura è un provvedimento discrezionale in cui viene effettuata una delicata valutazione delle condotte poste in essere dal potenziale stalker, in funzione preventiva e dissuasiva, finalizzata a scoraggiare ogni forma di persecuzione nel contesto delle relazioni affettive/sentimentali e preordinato a impedire che gli atti persecutori si ripetano cagionando esiti irreparabili.*

*Il provvedimento di ammonimento presuppone, dunque, non l'acquisizione della prova richiesta ai fini della condanna per il reato di stalking, ma la sussistenza di soli elementi indiziari dai quali sia possibile desumere, con un adeguato grado di attendibilità, un comportamento reiterato anomalo, minaccioso o semplicemente molesto atto a determinare*

*un perdurante e grave stato di "ansia e paura" nella vittima e potenzialmente degenerare, se non fermato, in condotte costituenti reato.*

*Aggiornamento e specializzazione sono armi indispensabili per uno Stato che intenda debellare il fenomeno della violenza sulle donne che, ad oggi, miete più vittime della mafia.*

Valerio de Gioia

*Consigliere della Corte di Appello di Roma*

---

## PREFAZIONE

del Dott. Piero Grillo

---

*Ho "frequentato" misure di prevenzione per buona parte della mia carriera fin dai primi anni '80 sia presso il Tribunale di Trapani che presso la Corte di Appello di Palermo ed ho avuto modo di confrontarmi in occasione di convegni e seminari con utenti provenienti da tutto il territorio nazionale. Specie in queste occasioni ho avuto modo di constatare che la loro applicazione non è per nulla uniforme; in alcuni Distretti la loro adozione è quasi inesistente e non per la mancanza di presupposti soggettivi.*

*Dietro questa inerzia stanno diverse motivazioni imputabili agli organi proponenti (giudiziari ed amministrativi): la sfiducia nel sistema, le loro radici storiche autoritarie (con adozione per combattere gli avversari politici), la incostituzionalità di un sistema fondato sulla valorizzazione del sospetto, l'assenza di precedenti e di strutturazione degli uffici ed infine una sorta di orgoglio territoriale fondato sulla allegata immunità di parti del territorio nazionale da fenomeni criminali propri del Sud.*

*In quest'ottica deve accogliersi con favore l'iniziativa del Servizio Centrale Anticrimine di stilare un "Vademecum" come questo, caratterizzato da completezza, dettaglio, precisione scientifica e, soprattutto fiducia nel sistema, secondo un trend ormai consolidato della nostra legislazione che ha fornito agli operatori strumenti di prevenzione per fronteggiare i più rilevanti fenomeni criminali caratterizzanti la nostra società, di fronte ai quali gli ordinari sistemi si sono rivelati inadeguati.*

*Questo scritto dà sistematicità ad un corpo legislativo molto eterogeneo, riesce a ricostruire con chiarezza i presupposti ed il procedimento di adozione e costituisce un adeguato strumento per l'approccio alla materia da parte di tutti gli utenti.*

*Nel far ciò dissipa ogni sospetto sulla illiberalità delle norme, ormai recepite appieno nel l'alveo costituzionale, da una parte, con il bando a sospetti e meri indizi ed il fondamento su fatti e prove, dal l'altra, con l'eliminazione delle fattispecie più generiche ed evanescenti.*

*Nessun alibi, dunque, per immotivate resistenze alla adozione degli strumenti qui sapientemente illustrati che costituiscono una innovazione piuttosto che un ritorno al passato.*

*Ciò posto, due considerazioni al margine, per una consapevole scelta fra le opzioni, tutte praticabili, qui delineate:*

- 1. A me sembra che l'adozione dei rimedi della prevenzione, così come illustrati, costituiscano un ottimo rimedio per il contrasto al fenomeno della violenza di genere. Posso dire di averne sperimentato, con alterne fortune, l'efficacia in lontani precedenti presso il Tribunale di Trapani, ma adesso il Legislatore ha efficacemente arricchito gli strumenti per farvi fronte e questo scritto fornisce agli operatori una facile guida nella loro utilizzazione, che va potenziata.*
- 2. Dall'altra parte, a mio sommo avviso, dovrebbe costituire buona norma coinvolgere sempre l'A.G. – per la sua terzietà – nell'adozione di prescrizioni incidenti su libertà personali fondamentali per il contrasto alla pericolosità di cui al l'art. 1 lettera c) del D.L.vo n. 159/2011 nei casi in cui le Forze dell'Ordine appaiono una parte controinteressata e con particolare riferimento nei casi di intervento in tema di ordine*

*pubblico scaturenti dalla protesta e dal malcontento sempre più diffuso nella nostra società. E qui mi riferisco alle condotte descritte a pagina 18 di queste Linee Guida.*

*Conclusivamente, citando "The Minority Report" di Philip K. Dick, la polizia del precrimine può essere efficace, ma sarà l'uomo, e non un astratto automatismo, a governare sapientemente e con prudenza strumenti così invasivi sulla libertà personale, e queste Linee Guida costituiscono valido supporto per gli utenti chiamati a svolgere questo compito.*

Piero Grillo

*Magistrato in quiescenza*

*già Presidente della Sezione Misure di prevenzione del Tribunale di Trapani*



A cura di

*Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato Dott. Federico Bevilacqua*

*Commissario Capo della Polizia di Stato Dott. Valerio Coluccio*

in servizio presso la 2<sup>a</sup> Divisione - Misure di prevenzione, del Servizio Centrale Anticrimine.

Roma, maggio 2024



<b>CAPITOLO I - “Le misure di prevenzione personali”</b> .....	5
1. Cenni sull’evoluzione delle misure di prevenzione personali. ....	5
2. Il fondamento giuridico delle misure di prevenzione e la compatibilità con l’ordinamento costituzionale. Le pronunce della Corte costituzionale.....	7
3. Le misure di prevenzione personali previste dal D.lgs. n. 159 del 2011. ....	9
4. ...e quelle previste dalla legislazione di settore.....	10
<b>CAPITOLO II - “I presupposti applicativi delle misure di prevenzione personali”</b> .....	13
1. La riconducibilità della persona ad una delle categorie di pericolosità sociale. ....	13
1.1. La pericolosità generica. Gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale n. 24/2019. ....	14
1.2. La pericolosità qualificata. ....	18
2. La pericolosità sociale. Effettività ed attualità. ....	22
<b>CAPITOLO III - “Le misure di prevenzione e le garanzie previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241”</b> .....	27
<b>CAPITOLO IV - “Le misure di prevenzione personali tipiche”</b> .....	37
1. Introduzione. ....	37
IL FOGLIO DI VIA OBBLIGATORIO.....	39
2.1. Contenuto e presupposti di applicabilità. ....	39
2.2. Il procedimento. ....	41
2.3. La notifica. ....	42
2.4. Rimedi esperibili. ....	42
2.5. Sanzioni in caso di inosservanza.....	42
L’AVVISO ORALE .....	45
3.1. Contenuto e presupposti di applicabilità. ....	46
3.2. Procedimento. ....	47
3.3. Comunicazione dell’avviso orale. ....	47
3.4. Rimedi esperibili. ....	48
3.5. L’avviso orale con prescrizioni.....	48
3.6. Sanzioni in caso di inosservanza.....	51
LA SORVEGLIANZA SPECIALE DI P.S. ....	55
4.1. Contenuto e presupposti di applicabilità. ....	55
4.2. I titolari del potere di proposta e la competenza per territorio del Tribunale delle misure di prevenzione. ....	57
4.3. Durata e prescrizioni della sorveglianza speciale di p.s.....	58
4.4. I provvedimenti di urgenza.....	61
4.5. L’esecuzione della sorveglianza speciale di p.s. ....	63
4.6. Modifica e revoca del provvedimento che dispone la sorveglianza speciale di p.s. ....	67
4.7. Le violazioni degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale di p.s. ....	68



4.8. Indicazioni e standard per la redazione di una proposta di sorveglianza speciale. ....	73
4.9. Gli obblighi di comunicazione al Questore ai fini dell'esercizio dell'azione di prevenzione. ....	75
<b>CAPITOLO V - "Le misure di prevenzione personali atipiche" .....</b>	<b>79</b>
1. Introduzione. ....	79
<b>Parte I - "Le misure di prevenzione personali atipiche a carattere interdittivo" .....</b>	<b>80</b>
IL D.A.SPO. ....	81
2.1. Introduzione. ....	83
2.2. L'ambito di applicazione oggettivo.....	84
2.3. L'ambito di applicazione soggettivo. ....	85
2.3.1. Sull'applicabilità del D.A.Spo. in relazione a condotte tenute in ambito extra-sportivo. ....	90
2.3.2. Il c.d. "D.A.Spo. di gruppo" .....	92
2.4. La natura del provvedimento di D.A.Spo. ed il suo contenuto obbligatorio.....	92
2.4.1. L'obbligo di presentazione davanti all'Autorità di polizia. ....	96
2.5. Il regime delle impugnazioni. ....	99
2.6. Le vicende estintive e modificative del provvedimento di D.A.Spo. In particolare, l'aggravamento della misura. ....	100
2.7. La riabilitazione.....	102
2.8. Il c.d. D.A.Spo. aggravato.....	104
2.9. La sorveglianza speciale di p.s. per i destinatari del D.A.Spo. e l'applicazione delle misure del sequestro e della confisca di prevenzione. ....	104
I DIVIETI DI ACCESSO PREVISTI DAL D.L. N. 14/2017 .....	107
3.1. Introduzione. ....	107
3.2. L'ordine di allontanamento e il divieto di accesso a specifiche aree urbane previsti dagli artt. 9 e 10 del D.L. n. 14/2017. ....	108
3.2.1. Il D.A.C.Ur. ex art. 10 "aggravato" .....	112
3.3. Il D.A.C.Ur. previsto dall'art. 13 D.L. n. 14/2017. ....	115
3.3.1. Il D.A.C.Ur. ex art. 13 "aggravato" .....	118
3.4. Il D.A.C.Ur. previsto dall'art. 13-bis D.L. n. 14/2017.....	120
3.4.1. Il D.A.C.Ur. ex art. 13-bis, comma 1-bis, esteso al territorio dell'intera provincia.....	124
<b>Parte II - "Le misure di prevenzione personali atipiche a carattere monitorio" .....</b>	<b>126</b>
L'AMMONIMENTO DEL QUESTORE PER ATTI PERSECUTORI E DIFFUSIONE ILLECITA DI IMMAGINI O VIDEO SESSUALMENTE ESPLICITI.....	127
4.1. Introduzione. ....	127
4.2. Profili procedurali. ....	130
4.3. I provvedimenti in materia di armi e gli altri adempimenti conseguenti all'ammonimento. ....	132
4.4. Il regime di impugnazione. ....	133
4.5. Effetti dell'ammonimento. ....	133





4.6. La disciplina della revoca.....	134
L'AMMONIMENTO DEL QUESTORE PER ATTI DI VIOLENZA DOMESTICA.....	135
5.1. Introduzione. ....	136
5.2. Profili procedurali. ....	137
5.3. Il regime di impugnazione. ....	139
5.4. Gli effetti del provvedimento di ammonimento. ....	139
5.5. La disciplina della revoca. ....	140
L'AMMONIMENTO DEL QUESTORE PER CYBERBULLISMO.....	141
GLI AMMONIMENTI DEL QUESTORE PREVISTI DAL D.L. N. 123/2023 PER SOGGETTI MINORENNI .....	145
7.1. Ammonimento per “bullismo” (art. 5, commi 2, 3 e 4, D.L. n. 123/2023). ....	146
7.2. Ammonimento per minori di età compresa fra i dodici e i quattordici anni (Art. 5, commi 5 e segg., D.L. n. 123/2023). ....	146





## CAPITOLO I

### **“Le misure di prevenzione personali”**

#### **1. Cenni sull'evoluzione delle misure di prevenzione personali.**

Le misure di prevenzione costituiscono un istituto da tempo radicato nella tradizione giuridica italiana.

Nel Regno di Sardegna, con la legge 26 febbraio 1852, n. 1339, infatti, vennero disciplinate le prime misure di prevenzione personale a carattere strettamente amministrativo: la sottomissione, la diffida, il foglio di via obbligatorio, il ricovero di minori di anni 16 in stabilimenti di pubblico lavoro. I destinatari di tali provvedimenti erano i forestieri che esercitavano il commercio ambulante senza licenza, i sospettati di furti di campagna o di pascolo abusivo, gli oziosi ed i vagabondi<sup>1</sup>.

Il codice penale sardo del 1859, destinato a diventare il primo codice penale dell'Italia unita, sovrapponeva misure di polizia e di intervento penale repressivo, soprattutto per quelle ipotesi di reato consistenti nella mera qualificazione di un soggetto come ozioso, vagabondo o sospetto.

Queste misure, lungi dal configurare un organico sistema di prevenzione *ante delictum*, erano dirette a contrastare non soltanto l'ozio ed il vagabondaggio, definiti come un reato permanente, ma anche comportamenti personali e stili di vita, che ingeneravano allarme ed insicurezza nella collettività.

Con l'avvento dell'unità d'Italia, il sistema di prevenzione si sviluppa per far fronte al sempre crescente problema del brigantaggio. Per rispondere a tale esigenza, con la legge Pica del 15 agosto del 1863 venne introdotta la misura preventiva del domicilio coatto, attribuendo al Governo la facoltà di disporre di tale strumento non solo nei confronti dei briganti, ma anche degli oziosi, vagabondi e soggetti semplicemente sospettati di aver commesso determinati reati.

A seguito dell'entrata in vigore della legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144, invece, venne attuata un'organica sistemazione delle misure di prevenzione, con l'espunzione dei c.d. “reati indiziari” (che colpivano i sospetti, i vagabondi e gli oziosi) dal codice penale ed il loro transito all'interno di un autonomo diritto della prevenzione di polizia, destinato ad operare parallelamente alla repressione penale<sup>2</sup>.

Con il T.U.L.P.S. (R.D. 18 giugno del 1931, n. 773), la separazione tra misure di prevenzione applicate dall'Autorità amministrativa di p.s. e sistema penale diventa netta. Le

---

<sup>1</sup> Per un *excursus* storico in tema di misure di prevenzione, si veda Padovani T., *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa, 2014.

<sup>2</sup> Se da un lato non vennero più considerati di per sé reato i casi di vagabondaggio e di oziosità, tuttavia lo Stato non volle rinunciare completamente al loro controllo, predisponendo all'uopo un complesso di misure di prevenzione e di polizia applicate, senza le garanzie del processo penale, dall'Autorità di pubblica sicurezza.



misure di prevenzione assumono un'ulteriore e differente sfumatura, tramutandosi, in parte, in uno strumento di controllo del dissenso politico da parte del regime fascista<sup>3</sup>.

Nei primi anni di vigenza della Carta Costituzionale, la materia delle misure di prevenzione trovava collocazione sistematica ancora nel predetto R.D. n. 773 del 1931.

Un primo organico intervento in materia – successivo alle prime prese di posizione in materia da parte della Corte costituzionale<sup>4</sup> – si deve alla **legge n. 1423 del 1956**, con la quale venne introdotta una disciplina generale delle misure di prevenzione di carattere personale, basata originariamente soltanto su "tipologie d'autore", quali gli oziosi ed i vagabondi, nei cui confronti potevano essere applicate diverse misure di prevenzione, alcune delle quali disposte direttamente dall'Autorità giudiziaria<sup>5</sup>.

Per una radicale innovazione fu necessario attendere la **legge n. 575 del 1965** che determinò un ampliamento della platea dei destinatari delle misure di prevenzione personali, con l'inclusione anche degli indiziati di appartenere alle associazioni mafiose.

Un particolare cenno meritano la **legge 22 maggio 1975, n. 152** e la **legge n. 646/1982** (c.d. Rognoni - La Torre).

Il primo intervento normativo, nato dall'esigenza di contrastare il dilagante fenomeno del terrorismo e dell'eversione, estese l'applicazione delle misure personali *ante delictum* ai soggetti coinvolti a vario titolo in associazioni "sovversive".

---

<sup>3</sup> L'ammonizione, ad esempio, divenne applicabile: agli oziosi, ai vagabondi abituali validi al lavoro non provveduti di mezzi di sussistenza o sospetti di vivere col ricavato di azioni delittuose, alle persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato, ai diffamati, cioè a quelle persone designate dalla pubblica voce come abitualmente colpevoli di alcuni delitti quando per tali reati fossero stati sottoposti a procedimento penale terminato con sentenza di proscioglimento per insufficienza di prove. Il regime si dotò, poi, di un nuovo strumento – il confino di polizia – che, se pur ritagliato nell'alveo del domicilio coatto, se ne differenziò in quanto poteva essere applicato anche in prima battuta senza dover prima passare attraverso l'ammonizione. Il tratto saliente dell'anzidetta misura consisteva nel fatto che ad essa potevano essere assegnati, qualora pericolosi per la sicurezza pubblica, oltre che gli ammoniti e le persone diffamate ai termini dell'art. 165 del medesimo R.D. n. 773/31, anche coloro che svolgevano o avessero manifestato il proposito di svolgere un'attività rivolta a sovvertire violentemente gli ordinamenti politici, economici o sociali costituiti nello Stato o a contrastare o a ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, o un'attività comunque tale da recare nocimento agli interessi nazionali.

<sup>4</sup> Di cui si dirà nel successivo paragrafo.

<sup>5</sup> Nella sua versione originaria, la legge indicava cinque diverse categorie di destinatari delle misure medesime: oziosi e vagabondi; persone «notoriamente e abitualmente dedite a traffici illeciti»; «proclivi a delinquere e coloro che, per la condotta e il tenore di vita, devono ritenersi vivere abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento»; persone ritenute dedite allo sfruttamento della prostituzione, alla tratta delle donne, alla corruzione di minori, al contrabbando o al traffico di droga; nonché «coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume». Nei confronti di tutti costoro, la legge prevedeva che il Questore potesse direttamente indirizzare una motivata diffida a cambiare condotta, nonché ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio; mentre affidava al tribunale – in conformità al principio fissato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 11 del 1956 – la competenza a disporre la più grave misura della sorveglianza speciale, cui il tribunale stesso poteva aggiungere il divieto di soggiorno in uno o più comuni o province nonché, nei casi di particolare pericolosità, l'obbligo del soggiorno in un determinato comune.



La **legge n. 646 del 1982**, poi modificata ed integrata dalla legge n. 936 del 1982, introdusse nei confronti delle persone indiziate di appartenere alle associazioni mafiose misure di prevenzione di carattere patrimoniale, destinate ad assumere negli anni un ruolo significativo nel contrasto alla criminalità organizzata, soprattutto di matrice mafiosa.

Un ulteriore passaggio rilevante nell'evoluzione delle misure di prevenzione personali è stato segnato dalla **legge 3 agosto 1988, n. 327**, che innovò profondamente la disciplina contenuta nella legge n. 1423 del 1956, decretando: la cessazione della loro applicabilità alle persone pericolose per la pubblica moralità e l'eliminazione della categoria degli oziosi e dei vagabondi; l'abrogazione dell'istituto della diffida, sostituito dall'avviso orale del Questore; l'esclusione della rilevanza di fattispecie di mero sospetto a favore di fattispecie fondate su "elementi di fatto"; un nuovo regime del soggiorno obbligato; l'introduzione dell'istituto della riabilitazione<sup>6</sup>.

Altri provvedimenti normativi si susseguirono dai primi anni novanta<sup>7</sup> al triennio 2008-2011<sup>8</sup>, sino ad arrivare alla promulgazione del **D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159** ("Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136", d'ora in avanti "**Codice delle leggi antimafia**") che oggi rappresenta la principale fonte regolatrice delle misure di prevenzione personali e patrimoniali. Tale impianto normativo è stato oggetto di diversi interventi di riforma (basti pensare alla **legge n. 161 del 2017**, al **D.L. n. 113 del 2018**, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, alla **legge n. 69 del 2019** e, recentemente, al **D.L. n. 123 del 2023 c.d. "Caivano"**, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, nonché alla legge n. 168 del 2023 e di rilevanti pronunce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, di cui si darà conto nelle pagine che seguiranno.

## **2. Il fondamento giuridico delle misure di prevenzione e la compatibilità con l'ordinamento costituzionale. Le pronunce della Corte costituzionale.**

Fin dall'entrata in vigore della Costituzione sono stati sollevati numerosi dubbi sulla compatibilità delle misure di prevenzione personali con i principi fissati dalla Carta.

Sebbene le misure di prevenzione fossero già note nell'ordinamento giuridico italiano, la Costituzione non ne fa espressa menzione; un silenzio che, come già anticipato, ha fatto dubitare della loro tenuta costituzionale, essendo tali provvedimenti destinati ad incidere su diritti e libertà fondamentali, quali la **libertà personale** (art. 13 Cost.), la **libertà**

---

<sup>6</sup> Sul punto F. Piraneo, *Brevi note su alcuni articoli della legge 3 agosto 1988, n. 327 contenente norme in materia di misure di prevenzione personali*, in *Riv. Pol.*, 1990, p. 18.

<sup>7</sup> Il riferimento è alle leggi 19 marzo 1990, n. 55; 12 luglio 1991, n. 103, 22 luglio 1991, n. 221; 7 agosto 1992, n. 356; 24 luglio 1993, n. 256.

<sup>8</sup> Tra le tante, la legge 24 luglio 2008, n. 125 e la legge 15 luglio 2009, n. 94.



**di comunicazione** (art. 15 Cost.), la **libertà di circolazione** (art. 16 Cost), la **libertà d’iniziativa economica** (art. 41 Cost.) e il **diritto di proprietà** (art. 42 Cost.).

Già nel suo primo anno di attività, la Corte costituzionale fu sollecitata a vagliare la legittimità della disciplina delle misure di prevenzione sulla base di numerose ordinanze di rimessione. Il giudice delle leggi, in particolare, con sentenza<sup>9</sup> del 14 giugno 1956, n. 2, fissò alcuni principi, ancora oggi attuali, quali: la necessità di provvedimenti fondati su fatti e non su sospetti; l’obbligo di motivazione; l’operatività del diritto di difesa; la distinzione tra misure limitative della libertà personale, applicabili nei casi previsti dalla legge solo dall’Autorità giudiziaria ai sensi dell’art. 13 Cost., e limitative della libertà di circolazione, adottabili dall’Autorità amministrativa, se previste dalla legge, nei casi di cui all’art. 16 Cost. (tra cui sono comprese le esigenze di pubblica sicurezza). Il legislatore si adeguò prontamente, come già visto, alle prime pronunce della Consulta, attraverso una nuova organica disciplina delle misure di prevenzione contenuta nella **legge n. 1423 del 1956**.

La questione della legittimità costituzionale delle misure di prevenzione personali venne nuovamente affrontata, a distanza di pochi anni, con la sentenza n. 27 del 5 maggio 1959, con la quale la Consulta chiarì come *“l’ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16, 17 e 25 c. 3° della Costituzione”*.

Successivamente, la Corte ha sentito l’esigenza di precisare che i criteri guida, cui il legislatore deve ispirarsi nella materia delle misure di prevenzione, sono sostanzialmente diversi da quelli che regolano la redazione delle fattispecie penali, essendo consentito far ricorso *“anche ad elementi presuntivi, sempre corrispondenti però a comportamenti obiettivamente identificabili”*<sup>10</sup>. In altri termini, le misure *de quibus* devono necessariamente fondarsi non sul mero sospetto, ma su *“un’oggettiva valutazione dei fatti”* da cui risulti la pericolosità della persona in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione.

Sulla base di tali considerazioni, venne dichiarato illegittimo<sup>11</sup> l’art. 1, n. 3 della legge n. 1423/56, nella parte in cui indicava *“coloro che, per le manifestazioni cui abbiano dato*

---

<sup>9</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 1956 sul rimpatrio con foglio di via obbligatorio, misura dichiarata incostituzionale nella parte in cui era prevista la possibilità di traduzione coattiva. Successivamente, con sentenza n. 11 del 1956, fu dichiarata incostituzionale la misura dell’ammonizione. Nell’uno e nell’altro caso, la decisione si fondò sull’incompatibilità delle discipline in questione con la **riserva di giurisdizione** di cui all’art. **13 Cost.** Sottolineò in particolare la sentenza n. 11 del 1956 «che l’ordinanza di ammonizione ha per conseguenza la sottoposizione dell’individuo ad una speciale sorveglianza di polizia» e «che attraverso questo provvedimento si impone all’ammonito tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui, quello di non uscire prima e di non ricasare dopo di una certa ora, non è che uno fra gli altri che la speciale commissione prescrive»: effetti, tutti, integranti una significativa «restrizione» del diritto alla libertà personale tutelato dall’art. 13 Cost., e come tali sottratti – per volere dei costituenti – al potere esclusivo dell’autorità di polizia.

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 23 del 1964.

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1980.



luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere” tra i soggetti destinatari di una delle misure di prevenzione contemplate dalla stessa legge, per violazione del principio di legalità di cui al combinato disposto degli artt. 13 e 25 c. 3° Cost., in ragione dell’intollerabile indeterminatezza di detta formula normativa, ritenuta tale da “offrire agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità”.

Nel 2019, la Corte costituzionale<sup>12</sup> ha dichiarato l’**illegittimità costituzionale** dell’**art. 4, comma 1, lettera c), dell’art. 16** (nella parte in cui consentono l’applicabilità della sorveglianza speciale di p.s., del sequestro e della confisca anche ai soggetti indicati nell’art. 1, lettera a) e dell’**art. 75, commi 1 e 2, D.lgs. n. 159/2011** (nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale, senza o con obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”). Tali pronunce, per la loro rilevanza, costituiranno oggetto di approfondita analisi nel prosieguo della presente trattazione. Qui è sufficiente ricordare come la Corte, nella sentenza n. 24/2019, condividendo le perplessità già manifestate nel 2017 dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nella pronuncia De Tommaso contro Italia, ha ritenuto che l’espressione “traffici delittuosi”, contenuta nell’art. 1, lett. a), D.lgs. n. 159/2011, difetta del requisito della tassatività e pertanto non è idonea ad indicare con sufficiente precisione quali comportamenti criminosi possono dar luogo all’applicazione della sorveglianza speciale o del sequestro e della confisca dei beni.

### **3. Le misure di prevenzione personali previste dal D.lgs. n. 159 del 2011.**

La struttura portante del sistema normativo in materia di misure di prevenzione è costituita dal D.lgs. n. 159 del 2011, il quale si compone di quattro libri: il primo riguarda il procedimento di applicazione e gli effetti delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; il secondo reca disposizioni in materia di documentazione antimafia; il terzo è dedicato alle attività informative ed investigative nella lotta alla criminalità organizzata e all’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; nel quarto, infine, trovano posto le norme transitorie, quelle di coordinamento e sono indicate le disposizioni previgenti espressamente abrogate.

Le misure di prevenzione personali “**tipiche**” previste dal Codice delle leggi antimafia sono: il **foglio di via obbligatorio** (art. 2, D.lgs. n. 159/2011), l’**avviso orale** (art. 3, D.lgs. n. 159/2011) e la **sorveglianza speciale di pubblica sicurezza** (art. 6, D.lgs. n. 159/2011).

In particolare, il D.lgs. n. 159 del 2011 distingue tra:

- **Misure di prevenzione personali applicate dal Questore:** foglio di via obbligatorio (art. 2) e avviso orale (art. 3).

---

<sup>12</sup> Corte costituzionale sentenze n. 24 e n. 25 del 2019.



- Misure di prevenzione personali applicate dall'Autorità giudiziaria:  
sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (artt. 4 e ss.).

#### **4. ...e quelle previste dalla legislazione di settore.**

Le misure *ante delictum* previste dal Codice delle leggi antimafia costituiscono solo una parte del complesso sistema di prevenzione italiano.

La legislazione di settore, infatti, prevede altre misure di prevenzione personali, denominate «**atipiche**»<sup>13</sup> in quanto non ricomprese all'interno del medesimo provvedimento normativo (il D.lgs. n. 159/2011) e caratterizzate da presupposti e modalità applicative del tutto originali.

Una disciplina specifica è stata dettata per far fronte ad episodi di violenza connessi allo svolgimento di manifestazioni sportive. Come noto, la **legge 13 dicembre 1989, n. 401**, all'art. 6, consente al Questore di disporre il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive (c.d. **D.A.Spo.**), a cui può aggiungersi la misura accessoria dell'obbligo della presentazione presso l'ufficio o il comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza o in altro specificamente indicato nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per cui opera il predetto divieto.

Col passare degli anni, il legislatore ha progressivamente introdotto nuove misure di prevenzione personali a tutela delle vittime di condotte particolarmente gravi e pregiudizievoli.

Anzitutto, il **D.L. 23.02.2009 n. 11**, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, ha previsto la misura di prevenzione dell'**ammonimento** nei confronti degli autori di condotte astrattamente riconducibili all'art. 612 *bis* c.p. (**atti persecutori**), come strumento di tutela a disposizione della persona offesa alternativo alla querela. Di recente, la **legge 24 novembre 2023, n. 168** (*“Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica”*) ha esteso l'ambito di applicazione della misura alla fattispecie di cui all'art. 612-*ter* c.p. (**diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti**).

Qualche anno più tardi, il **decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93**, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119, ha conferito al Questore il potere di intervenire con la misura dell'**ammonimento** in relazione a quei i casi in cui alle forze dell'ordine sia segnalato, in forma non anonima, un fatto riconducibile ai reati di cui agli articoli 581 e 582, secondo comma, del codice penale, consumato o tentato nell'ambito di **violenza domestica**. Anche in questo caso, la citata **legge n. 168 del 2023** ha poi esteso il novero dei “reati-presupposto” della misura, andando ad aggiungere le fattispecie di cui agli articoli

---

<sup>13</sup> L'utilizzo del termine “**atipiche**”, in riferimento alle misure di prevenzione non disciplinate all'interno del Codice delle leggi antimafia e caratterizzate da specifici presupposti e modalità applicative, è ormai invalso nel linguaggio comune. Vale la pena, però, ricordare che tutte le misure di prevenzione personali applicate dal Questore rientrano nel *genus* dei provvedimenti amministrativi ed in quanto tali soggiacciono al **principio di legalità**, di cui corollari sono i principi di **nominatività** e **tipicità** degli atti amministrativi. Sarebbe, pertanto, più appropriato parlare in questi casi di misure extra-codice.





610, 612, secondo comma, 612-*bis*, 612-*ter*, 614 e 635, consumati o tentati, del codice penale.

Sulla stessa scia, la **legge 29 maggio 2017, n. 71**, recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del **cyberbullismo**, ha esteso la procedura di **ammonimento** di cui al sopra citato articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, ai casi in cui non si ravvisino reati perseguibili d'ufficio o non sia stata formalizzata querela o presentata denuncia per le condotte di ingiuria, diffamazione, minaccia o trattamento illecito dei dati personali commessi mediante la rete internet da un **minore** ultraquattordicenne nei confronti di altro minorenni.

**Due ulteriori fattispecie di ammonimento destinate a soggetti minorenni** sono state recentemente introdotte dal D.L. n. 123/2023. La prima, disciplinata dall'art. 5, commi 2, 3 e 4, è rivolta ai minori ultraquattordicenni che abbiano posto in essere **condotte riconducibili al "bullismo"**. La seconda, regolata dall'art. 5, commi 5 e seguenti, è indirizzata ai **minorenni di età compresa tra i 12 e i 14 anni** – non imputabili per il diritto penale – che abbiano commesso un **fatto previsto dalla legge come delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni**.

Inoltre, si è assistito ad un'estensione del campo di applicazione delle misure di prevenzione personali anche al settore della **sicurezza urbana**, con l'entrata in vigore del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla L. 18 aprile 2017, n. 48, successivamente integrato e/o modificato dal D.L. n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132; dal D.L. n. 130/2020, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173; e dal D.L. n. 123/2023, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159.

In particolare, il D.L. n. 14 del 2017 disciplina tre misure di prevenzione a carattere interdittivo, volte a tutelare la sicurezza di determinati luoghi e aree dei centri urbani: gli articoli 9 e 10 contemplano degli strumenti finalizzati alla tutela del decoro e dell'uso di alcuni luoghi delle città, al fine di prevenire condotte che ne impediscano l'accessibilità e la fruizione; mentre, gli articoli 13 e 13-*bis* prevedono due ulteriori misure di prevenzione volte alla tutela della sicurezza di pubblici esercizi, locali di pubblico trattenimento e zone limitrofe da varie fenomenologie criminali, tra cui lo spaccio di stupefacenti e i reati contro la persona e il patrimonio.

**N.B.** Competente ad emettere i provvedimenti relativi alle misure di prevenzione tipiche ed atipiche è il **Questore pro tempore**. Trattasi di funzione **non delegabile**: infatti, ai sensi dell'art. 32, comma 3, L. 01/04/1981, n. 121, il Dipartimento della pubblica sicurezza può autorizzare i Questori a delegare funzioni di polizia amministrativa, con **esclusione** di quelle attinenti alle **misure di prevenzione**, ai dirigenti dei commissariati.





## CAPITOLO II

### ***“I presupposti applicativi delle misure di prevenzione personali”***

Affinché possa essere disposta una misura di prevenzione personale è necessaria la sussistenza dei seguenti presupposti:

- a) **riconcucibilità della persona ad una delle categorie di pericolosità delineate dal legislatore** (artt. 1 e 4 del D.lgs. n.159/2011; art. 6, L. n. 401/1989; etc.);
- b) **pericolosità sociale della persona;**
- c) **attualità della pericolosità.**

#### ***1. La riconducibilità della persona ad una delle categorie di pericolosità sociale.***

Le misure personali possono essere applicate nei confronti di coloro che rientrano nelle **categorie di pericolosità** descritte dal Codice delle leggi antimafia (artt. 1 e 4, D.lgs. n. 159/2011) ovvero da altre fonti primarie (L. n. 401/1989; D.L. n. 11/2009; D.L. n. 93/2013; L. n. 71/2017, D.L. n. 14/2017).

Per esigenze di organicità della presente trattazione, in questa sede ci concentreremo sulle fattispecie di pericolosità previste dal D.lgs. n. 159/2011, rinviando agli appositi capitoli l'esame dei presupposti soggettivi delle misure di prevenzione atipiche.

**N.B.** Le misure di prevenzione personali **non possono essere applicate nei confronti dei soggetti incapaci di intendere e volere e dei minori di età, salvo diversa ed espressa disposizione di legge**. In tal senso, secondo T.A.R. Veneto, sentenza n. 1300 del 2013: ***“ai minori [...] sono applicabili solo le misure di prevenzione per essi specificamente previste”***.

In particolare, come si vedrà più avanti, l'applicabilità ai minori ultraquattordicenni è prevista dall'art. 6, comma 1-*bis* della legge n. 401/1989 per il **D.A.Spo.**; dagli articoli 10, 13 e 13-*bis* del D.L. n. 14/2017 per i **D.A.C.Ur.** e dall'art. 3, comma 3-*bis* del D.lgs. n. 159/2011 per l'**avviso orale**; inoltre, la L. n. 71/2017 ha introdotto il primo ammonimento destinato esclusivamente a soggetti minorenni (**ammonimento per “cyberbullismo”**), al quale si sono recentemente aggiunte **due nuove fattispecie** di ammonimento nei confronti di minori, disciplinate dal D.L. n. 123/2023.

SI POSSONO APPLICARE MISURE DI PREVENZIONE A STRANIERI IRREGOLARI SUL TERRITORIO NAZIONALE?

Non si dubita dell'applicabilità delle misure di prevenzione agli stranieri, purché residenti o dimoranti in Italia. Con specifico riguardo agli **stranieri irregolari**, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sentenza n. 12004 del 2013) si è espressa nei termini che seguono: *“Non sussiste incompatibilità tra il decreto di espulsione amministrativa, emesso nei confronti di un cittadino di paese terzo, a norma dell'art. 13 d.lgs. 25/07/1998, n. 286, e*



*successive modifiche, rimasto ineseguito con accertata permanenza del suo destinatario sul territorio nazionale, e la misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di dimora, adottata nei confronti dello stesso straniero, siccome persona ritenuta pericolosa ai sensi dell'art. [...] 1, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 [...].*

*La permanenza sul territorio dello Stato del cittadino straniero, già destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa, qualunque sia stata la ragione della mancata esecuzione dell'espulsione, ove configuri, in concreto, una situazione di pericolo per la sicurezza pubblica, poiché lo straniero appartiene ad una delle categorie di persone pericolose ai sensi dell'art. [...] 1, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 159 del 2011, cit., legittima l'adozione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, anche con l'obbligo di soggiorno [...]. È, infatti, comune la finalità di tutela della sicurezza pubblica perseguita sia dall'espulsione amministrativa, sia dalla misura di prevenzione personale, e quest'ultima non si pone come alternativa e incompatibile con la prima, allorché supponga in concreto una situazione di irregolare permanenza dello straniero sul territorio nazionale, nonostante la disposta espulsione, che lo radica in una condizione di clandestinità, e sussistano elementi di fatto che inducano a ritenere la sua dedizione abituale a traffici illeciti o il sostentamento tratto, anche in parte, dai proventi di attività delittuose".* Anche recentemente, la giurisprudenza di merito si è espressa conformemente a tale orientamento, ritenendo applicabile la sorveglianza speciale nei confronti di due stranieri irregolari, gravati da provvedimenti di espulsione emessi dal Prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. c), D.lgs. n. 286/1998, rimasti tuttavia ineseguiti in mancanza di nulla osta da parte dell'A.G. (Trib. Ancona, Sez. Penale, Uff. Misure di Prevenzione, n. 22 del 28/10/2020).

### **1.1. La pericolosità generica. Gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale n. 24/2019.**

L'art. 1 del D.lgs. n. 159 del 2011 prevede che il Questore possa applicare le misure del Foglio di via obbligatorio e dell'Avviso orale nei confronti di coloro i quali:

- a) **debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;**
- b) **per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;**
- c) **per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.**



Nel delineare le tre ipotesi sopra indicate, il legislatore non opera alcun rinvio espresso a disposizioni del codice penale o della legislazione complementare.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel noto caso *De Tommaso contro Italia*, ha fortemente criticato la tecnica di redazione dell'art. 1, lett. a) e b), D.lgs. n. 159 del 2011, censurandone il **deficit di tassatività**, giacché tale disposizione non risulterebbe formulata con **sufficiente precisione** in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al destinatario di regolare la propria condotta e prevedere con un **sufficiente grado di certezza** l'applicazione di misure di prevenzione<sup>14</sup>.

A seguito della pronuncia della Corte di Strasburgo, la **Corte costituzionale**, investita da tre distinte ordinanze di rimessione<sup>15</sup>, ha esaminato nel merito il profilo attinente alla **determinatezza** della fattispecie normativa che individua tra i destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali anche i soggetti, cosiddetti "**pericolosi generici**", indicati all'**art. 1 lett. a) e b), D.lgs. 159/2011**.

Con riferimento alla **lettera b) dell'art. 1**, D.lgs. 159/2011, il Giudice delle leggi ha ritenuto raggiunto un **sufficiente grado di precisione** nella definizione della fattispecie di pericolosità. Ed invero, la locuzione **coloro che, per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose**, ad avviso della Corte, è suscettibile di essere interpretata come espressiva della necessità di predeterminazione non tanto di singoli "titoli" di reato, quanto di specifiche "**categorie di reato**". Richiamando sul punto i recenti approdi della giurisprudenza di legittimità<sup>16</sup>, la Consulta ritiene che le categorie di delitto riconducibili al predetto art. 1 lett. b) sono suscettibili di trovare concretizzazione nel caso di specie sulla base di un **triplice requisito**, per cui deve trattarsi di a) **delitti commessi abitualmente** (e dunque in un significativo arco temporale) **dal soggetto**, b) **che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui** c) i quali a loro volta costituiscano l'**unico reddito del soggetto**, o quanto meno una **componente significativa di tale reddito**.

---

<sup>14</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, 23 febbraio 2017. In particolare, la Corte di Strasburgo ha precisato che "*né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le "prove fattuali" o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione*". La Corte EDU ha affermato come le disposizioni sulla cui base era stata adottata la misura di prevenzione che aveva attinto il ricorrente "*non indicassero con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fossero pertanto formulate con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione*".

<sup>15</sup> Emesse rispettivamente dal Tribunale di Padova, dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale di Udine.

<sup>16</sup> Corte di cassazione, sentenza n. 43826 del 2018; Corte di cassazione, sentenza n. 16348 del 2012; Corte di cassazione, sentenza n. 31209 del 2015; Corte di cassazione, sentenza n. 349 del 2018; Corte di cassazione, sentenza n. 11846 del 2018.



QUALI ELEMENTI DEVONO SUSSISTERE AFFINCHÉ POSSA RICORRERE L'IPOTESI PREVISTA ALL'ART. 1, LETT. B), D.LGS. N. 159/2011?

Affinché si possa discutere di **pericolosità generica**, in riferimento all'art. 1 lett. b) del Codice delle leggi antimafia, è **indispensabile** accertare l'esistenza di una **pluralità** di condotte passate - caratterizzate, quindi, dalla **abitualità** - attribuibili al proposto:

- ❖ configuranti **delitti e non contravvenzioni**;
- ❖ produttive di **illeciti proventi** rappresentanti **l'unica fonte di reddito o una parte significativa dello stesso** (Corte di cassazione, sentenza n. 25042 del 2022; Corte di cassazione, sentenza n. 182 del 2021; Corte di cassazione, sentenza n. 27263 del 2019; Corte di cassazione, sentenza n. 21513 del 2019).

La **Corte di appello di Napoli** ha emesso un decreto di revoca della sorveglianza speciale di p.s. con obbligo di soggiorno sostenendo come - a seguito della pronuncia della **Corte costituzionale n. 24/2019** secondo cui il reddito da delitto deve essere **effettivo e rilevante** rispetto alle fonti di sostentamento del proposto - è necessario fornire la **prova del reddito prodotto dal proposto mediante la commissione di delitti, della misura di esso e del rapporto percentuale tra tale reddito e le fonti di sostentamento del proposto**. Ad avviso della Corte di appello, inoltre, detta prova deve essere offerta dal proponente e non può essere desunta dall'assenza di altri redditi del proposto (Corte di appello di Napoli, 8<sup>a</sup> sezione penale misure di prevenzione, 26/19 reg. dec., 19 marzo 2019).

L'altra fattispecie di cui all'**art. 1, lettera a), D.lgs. n. 159 del 2011**, è stata invece considerata affetta da radicale **imprecisione**, nonostante gli sforzi ermeneutici profusi dalla giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza *De Tommaso*. Ed invero, la citata sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale mette in evidenza come allo stato convivano **due contrapposti indirizzi interpretativi** che definiscono in modo differente il concetto di **"traffici delittuosi"** (richiamato dalla lett. a) dell'art. 1).

Secondo un primo indirizzo - **Corte di cassazione, n. 11846 del 2018** - col termine "traffici delittuosi" deve farsi riferimento ad attività delittuose che comportino illeciti arricchimenti anche senza il ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti e quindi condotte delittuose caratterizzate da una tipica attività trafficante (es.: artt. 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, c.p.; artt. 3 e segg., L. n. 75 del 1958; artt. 73 e 74, d.P.R. n. 309 del 1990). In tal nozione sono anche ricomprese quelle attività con finalità patrimoniale o di profitto, che si caratterizzano per la spoliazione (artt. 314, 317, 624, 643, 646, 628, 629 c.p.), l'approfittamento ed in genere per l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili (esemplificativamente: artt. 316-bis, 318, 640, 640-bis, 644, c.p.).

Altro indirizzo - **Corte di cassazione, n. 53003 del 2017** - circoscrive la nozione di "traffici delittuosi" al commercio illecito di beni tanto materiali (stupefacenti, armi, materiale pedopornografico, denaro contraffatto, beni con marchi o segni distintivi contraffatti,



documenti contraffatti impiegabili a fini fiscali, proventi di delitti in tutte le ipotesi di riciclaggio) quanto immateriali (influenze illecite, notizie riservate, dati protetti dalla disciplina in tema di privacy, etc.) o addirittura concernente esseri viventi (umani, con riferimento ai delitti di cui al D.lgs. n. 286 del 1998 o di cui agli artt. 600 e segg. c.p. ed animali, con riferimento alla normativa di tutela di particolari specie), nonché a condotte in senso lato negoziali ed intrinsecamente illecite (usura, corruzione), ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto da cui sia derivato una qualche forma di provento.

Simili generiche e vaghe definizioni di “**traffici delittuosi**”, secondo la Corte costituzionale, non sono in grado di selezionare le categorie di delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura di prevenzione.

Per tali motivi, è stata dichiarata l’**illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera c)**, nella parte in cui consente all’Autorità giudiziaria l’applicabilità della sorveglianza speciale di p.s. anche ai soggetti indicati nell’**art. 1, lettera a)**, ovvero a **coloro i quali debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi.**

A seguito della **declaratoria di illegittimità costituzionale** non è più consentito al Questore avanzare la proposta per l’applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di p.s. sulla base della suddetta condizione di pericolosità.

Per quanto concerne l’ipotesi di cui all’art. 1, lettera c), del D.lgs. n.159 del 2011, il generico riferimento al termine “**reato**”, ivi contenuto, fa sì che acquisiscano rilievo, in questa sede, accanto ai delitti, **anche fattispecie contravvenzionali.**

Al riguardo, il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48, ha modificato la lettera c) dell’art. 1 del Codice delle leggi antimafia, conferendo particolare rilievo, ai fini dell’accertamento della pericolosità sociale, alle **reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio** e dei **divieti di frequentazione previsti dalla vigente normativa** (come, ad esempio, il divieto di accesso irrogabile dal Questore ai sensi dell’art. 10 del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14).

QUALI SONO LE CONDOTTE TIPICHE RICONDUCIBILI ALL’ART. 1, LETT. C), D.LGS. N. 159/2011?

Preliminarmente, il concetto di dedizione evoca, come sottolineato dalla Corte di cassazione, *“il dedicarsi con assiduità ad una certa attività, l’attendere ad essa con costanza: dunque, per integrare la base fattuale richiesta dalla fase “constatativa” del giudizio di pericolosità, i fatti criminosi lesivi o, comunque, pericolosi per la sicurezza e la tranquillità pubblica devono essere stati commessi in un significativo intervallo temporale della vita del proposto e con cadenze tali dall’assumere, complessivamente valutati, valenza espressiva di un carattere non occasionale o sporadico dell’attività criminosa”* (Corte di cassazione, sentenza n. 15492 del 2018).





La fattispecie di pericolosità prevista alla lettera c) dell'art. 1, per la sua versatilità, è applicabile ad ipotesi eterogenee.

Nel caso di **maltrattamenti in famiglia**, ad esempio, ove siano presenti dei minorenni, la norma in parola può trovare attuazione, poiché prevede espressamente, quale elemento di pericolosità, la reiterazione di reati che offendono o mettono in pericolo **l'integrità fisica** del minore (nel caso di violenze a lui dirette) o **l'integrità morale** dello stesso (nel caso di violenze a cui viene costretto ad assistere).

La previsione di cui alla lettera c) dell'art. 1, può essere applicata anche a soggetti che, pur non rientrando – a stretto rigore – nell'ambito della pericolosità qualificata di tipo sovversivo (che richiede l'espressa finalità di mutare la forma dello Stato o di Governo attraverso azioni di carattere particolarmente cruento, ad esempio mediante insurrezione armata, art. 284 c.p.), organizzano o partecipano a forme di protesta con modalità tali da sfociare nella **commissione di reati**, che includono il deliberato scontro fisico con gli appartenenti alle Forze dell'Ordine (quindi con volto travisato, utilizzo di ordigni esplodenti, anche di tipo rudimentale, danneggiamento di edifici e veicoli, e via discorrendo). A tale proposito, Il Consiglio di Stato ha ricordato come **l'accertamento della pericolosità sociale debba essere basato su "elementi fattuali che consentano di rintracciare specifici e individuali condotte di violenza o minaccia da parte di un determinato soggetto [...], se non si vuole trasformare il diritto della prevenzione [...] in un surrettizio, indebito, strumento di repressione della libertà sindacale e del diritto di sciopero e, in ultima analisi, in una misura antidemocratica"** (Consiglio di Stato, sentenza n. 7575 del 2019).

Integrano la categoria di pericolosità in commento, altresì, quelle fattispecie di reato previste dall'ordinamento a presidio di **beni giuridici fondamentali**, quali la **salute pubblica** e **l'ambiente**. Basti pensare, a titolo di esempio, ad alcune fattispecie criminali disciplinate dal **codice penale** (Titolo VI *bis* **Dei delitti contro l'ambiente**) e dalla legislazione di settore (**D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152**, recante norme in materia ambientale).

## **1.2. La pericolosità qualificata.**

Nella categoria della pericolosità c.d. qualificata sono collocati tutti quei soggetti che l'art. 4 del D.lgs. n. 159 del 2011 individua quali destinatari della sorveglianza speciale di p.s., ovvero:

- a) gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale;**
- b) i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356<sup>17</sup>, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale;**

<sup>17</sup> Oggi codificato nell'art. 512-bis, c.p. (Trasferimento fraudolento di valori).





- c) *i soggetti di cui all'**articolo 1 dello stesso D.lgs. n. 159 del 2011** (i cc.dd. "**pericolosi generici**", di cui si è detto nel paragrafo precedente);*
- d) *gli **indiziati** di uno dei reati previsti dall'**articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale** e coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere **atti preparatori**, obiettivamente rilevanti, ovvero **esecutivi** diretti a **sovvertire l'ordinamento dello Stato**, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli **articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630** dello stesso codice, nonché alla commissione dei **reati con finalità di terrorismo anche internazionale** ovvero a prendere parte ad un **conflitto in territorio estero** a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'**articolo 270-sexies** del codice penale<sup>18</sup>;*
- e) *coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente;*
- f) *coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;*
- g) *fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per il delitto di cui all'articolo 421-bis del codice penale<sup>19</sup> o per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d);*
- h) *gli istigatori, mandanti e finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti;*
- i) *le persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché le persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive;*

---

<sup>18</sup> Delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo; delitti contro l'incolumità pubblica previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale; insurrezione armata contro i poteri dello Stato (art. 284 c.p.); devastazione, saccheggio e strage (art. 285 c.p.); guerra civile (art. 286 c.p.); banda armata (art. 306 c.p.); epidemia (art. 438 c.p.); avvelenamento di acque o di sostanza alimentari (art. 439 c.p.); sequestro di persona semplice e a scopo di estorsione (artt. 605 e 630 c.p.).

<sup>19</sup> Si tratta del delitto di "Pubblica intimidazione con uso di armi". L'art. 4, comma 1, lettera g) è stato, da ultimo, così modificato dal decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159.



**i-bis)** i soggetti **indiziati** del delitto di cui all'articolo **640-bis**<sup>20</sup> o del delitto di cui all'articolo **416 del codice penale, finalizzato** alla commissione di taluno dei delitti di cui agli **articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis** del medesimo codice<sup>21</sup>;

**i-ter)** i soggetti **indiziati dei delitti** di cui agli articoli **572 e 612-bis** del codice penale<sup>22</sup> o **dei delitti, consumati o tentati**, di cui agli articoli **575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-quinquies e 609-bis** del medesimo codice<sup>23</sup>.

#### COSA SI INTENDE PER INDIZIATO DI DELITTO?

Diverse fattispecie di pericolosità c.d. qualificata sono incentrate sulla formula **"indiziato di delitto"**. Al riguardo, la diversità tra **procedimento di prevenzione** e **procedimento penale** rileva sotto il profilo del grado e del tipo di prova circa la partecipazione del soggetto all'associazione criminale ovvero la commissione del reato previsto: nel primo, a differenza del secondo, non si richiedono elementi idonei per un convincimento di certezza, essendo **sufficienti circostanze di fatto**, oggettivamente **valutabili e controllabili**, che conducano ad un giudizio di ragionevole probabilità circa l'appartenenza del soggetto al sodalizio criminoso o la commissione dei reati elencati. Nel giudizio di prevenzione è sufficiente che gli indizi siano sintomatici della pericolosità sociale della persona: può trattarsi ad esempio di **precedenti penali e giudiziari**, di recenti **denunce** per fatti gravi, di indici come il **tenore di vita** e la **frequentazione** assidua di pregiudicati, nonché di elementi di prova acquisiti da altri procedimenti penali, ancorché non definiti con sentenza irrevocabile e, in tale ultimo caso, anche a prescindere dalla natura delle statuizioni in ordine all'accertamento della responsabilità.

<sup>20</sup> Art. 640-bis (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche).

<sup>21</sup> Segnatamente: peculato, con esclusione della fattispecie del peculato d'uso; peculato mediante profitto dell'errore altrui; malversazione a danno dello Stato; indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato; concussione; corruzione per l'esercizio della funzione; corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio; corruzione in atti giudiziari; induzione indebita a dare o promettere utilità; corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio; istigazione alla corruzione; peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri.

<sup>22</sup> Si tratta rispettivamente dei delitti di "Maltrattamenti contro familiari e conviventi" e di "Atti persecutori". L'art. 4, comma 1, lettera i-ter) è stato, da ultimo, così modificato dalla legge 19 luglio 2019, n. 69.

<sup>23</sup> Si tratta rispettivamente dei delitti di "Omicidio"; "Lesione personale" "grave" e "gravissima", nelle ipotesi aggravate dal legame familiare o affettivo; "Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso" e "Violenza sessuale". L'art. 4, comma 1, lettera i-ter) è stato, da ultimo, così modificato dalla legge 24 novembre 2023, n. 168.



COSA SI INTENDE PER INDIZIATO DI APPARTENERE ALLE ASSOCIAZIONI MAFIOSE?

Secondo i più recenti arresti della giurisprudenza (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 111 del 2017, *Gattuso*), con l'espressione "**indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale**", il legislatore antimafia ha inteso ricomprendere non soltanto la figura del partecipe ex art. 416 bis, ma anche tutti quei soggetti che si trovano in una situazione di **contiguità** con l'associazione mafiosa, funzionale agli interessi della stessa struttura criminale. In particolare, è indispensabile accertare se il proposto abbia o meno offerto un **contributo fattivo** alle attività ed allo sviluppo del sodalizio criminoso. Nella nozione di "**appartenenza**" rientrerebbero, in altri termini, anche le condotte riconducibili al c.d. "**concorso esterno in associazione mafiosa**", con **esclusione** della **mera collateralità** che non si sostanzia in sintomi di un apporto individuabile alla vita della compagine.

LE NUOVE CATEGORIE DI PERICOLOSITÀ INTRODOTTE DALLA L. N. 161 DEL 2017. IN PARTICOLARE: LA SORVEGLIANZA SPECIALE ALLO STALKER E LA CONFISCA DEI BENI C.D. "STRUMENTALI".

Le lettere *i-bis* e *i-ter* dell'art. 4 del D.lgs. n. 159/2011 sono state introdotte dalla **legge n. 161 del 2017**.

A seguito del predetto intervento normativo, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di p.s. diviene applicabile alle diverse ipotesi di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, ex **art 640 bis c.p.**, a prescindere dal requisito dell'abitualità. Infatti, coloro i quali sono abitualmente dediti alla commissione di frodi ai danni delle Istituzioni pubbliche ovvero vivono, anche in parte, dei proventi di tale attività delittuosa, sono già riconducibili alla categoria di cui all' art. 1, lett. b), del D.lgs. n. 159 del 2011 (prima dell'intervento della Corte costituzionale – sentenza n. 24/2019 – era possibile richiamare nel caso di specie anche la lett. a dell'art. 1).

Analogo discorso vale per i **corrotti abituali** ovvero coloro che vivono **abitualmente**, anche in parte, dei proventi dei delitti contro la pubblica amministrazione, in relazione ai quali la nuova lett. *i-bis*) prevede adesso un'estensione dell'area di applicabilità delle misure di prevenzione a quanti siano **indiziati** di far parte di **un'associazione finalizzata alla commissione di alcuni delitti contro la p.a.**

Di particolare importanza è poi la previsione, tra i destinatari della sorveglianza speciale di p.s., dei soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli **572 e 612-bis** del c.p. o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-*quinquies* e 609-*bis*, c.p. La **lettera i-ter dell'art. 4** (modificata dalla **legge 19 luglio 2019, n. 69 e, da ultimo, dalla legge 24 novembre 2023, n. 168**) risponde ad una precisa esigenza di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Nei confronti della predetta categoria di individui pericolosi sarà possibile corredare la proposta di applicazione della misura di prevenzione con l'imposizione di quelle prescrizioni che - avuto riguardo alle esigenze del caso concreto (che andranno ben specificate con l'indicazione di precisi elementi di fatto) - possano salvaguardare le esigenze di difesa sociale



e della vittima, che il Tribunale può adottare ai sensi dell'**art. 8, comma 5, D.lgs. n. 159 del 2011**. Pertanto, potrà chiedersi al Tribunale di vietare al proposto di utilizzare, in tutto o in parte, l'autovettura o gli altri mezzi con cui risulta stazionare davanti all'abitazione della vittima perseguitata, ovvero il computer o il telefono cellulare dal quale partono le chiamate e sono inviati i messaggi minacciosi o molesti, etc.

Non pare invece percorribile, ai suddetti fini (e in tal senso si sono espresse molteplici pronunce dei giudici di merito), il ricorso alla misura di prevenzione patrimoniale del sequestro che l'art. 16, comma 1, del Codice delle leggi antimafia estende anche ai soggetti indicati all'art. 4, comma *i-ter*), del predetto decreto legislativo, trattandosi di provvedimento di carattere reale che presuppone l'acquisizione dei beni attraverso condotte "lucro-genetiche" ovvero una disponibilità di carattere sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività svolta.

## **2. La pericolosità sociale. Effettività ed attualità.**

L'appartenenza di una persona alle categorie di pericolosità è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'applicabilità di una misura di prevenzione personale, essendo richiesta anche una condotta di vita che evidenzi una pericolosità **effettiva** ed **attuale** e non meramente potenziale.

L'accertamento della **pericolosità per la pubblica sicurezza** richiede una valutazione globale della personalità del soggetto, risultante da tutte le manifestazioni sociali della sua vita e dall'accertamento di un comportamento illecito e antisociale tale da rendere necessaria una particolare vigilanza da parte dell'Autorità di p.s. Viene così formulato un giudizio prognostico, fondato su **elementi di fatto**, sulla ragionevole probabilità della commissione di futuri reati, tale da postulare un particolare controllo atto a prevenire successive condotte potenzialmente antisociali.

GLI ELEMENTI RILEVANTI IN SEDE DI ACCERTAMENTO DELLA PERICOLOSITÀ SOCIALE E LA TUTELA DEL SEGRETO ISTRUTTORIO.

Ai fini della valutazione complessiva della personalità del soggetto, possono essere utilizzati elementi come ***i precedenti penali e di polizia del prevenuto; eventuali misure di prevenzione già applicate in passato; il tenore di vita; l'abituale compagnia con pregiudicati; etc.***

L'analisi della pericolosità sociale del proposto richiede una paziente ed attenta attività di raccolta e studio di elementi informativi che l'operatore di polizia potrà ricavare dalla consultazione delle banche dati in uso alle Forze di Polizia e dall'esame di **sentenze, provvedimenti cautelari, informative di polizia, stralci di intercettazioni telefoniche ed ambientali, etc.**

A tal riguardo, Corte di cassazione, Sez. 1, n. 6636 del 07/01/2016, ha chiarito che "*Ai fini della formulazione del giudizio di pericolosità, funzionale all'adozione di misure di prevenzione*



ai sensi della legge n. 575 del 1965, è legittimo avvalersi di elementi di prova e/o indiziari tratti da procedimenti penali, benché non ancora conclusi e, nel caso di processi definiti con sentenza irrevocabile, anche indipendentemente dalla natura delle statuizioni terminali in ordine all'accertamento della penale responsabilità dell'imputato, sicché anche una sentenza di assoluzione, pur irrevocabile, non comporta la automatica esclusione della pericolosità sociale" (nello stesso senso, più recentemente v. Corte di cassazione, sentenza n. 20968 del 2020).

Nello svolgimento delle attività istruttorie in materia di misure di prevenzione – soprattutto in sede di ricostruzione della pericolosità sociale dei soggetti proposti o destinatari – è dunque indispensabile il riferimento ai precedenti penali e di polizia degli stessi, nonché ad altri elementi di fatto rilevanti, emersi in ambiti giudiziari sostanziali e desumibili da atti giudiziari e/o di polizia<sup>24</sup>.

Al riguardo, la Corte di cassazione, nella sentenza n. 31549 del 2019, propone una classificazione dei punti di "interferenza" tra il processo penale e quello di prevenzione: "a) materiale probatorio prodotto nell'ambito del giudizio di prevenzione, derivante da processi penali già conclusi; b) materiale probatorio acquisito dal Pubblico Ministero a seguito di indagini: b1) ma non sottoposto al vaglio del giudice penale; b2) sottoposto al vaglio di un giudizio penale in corso".

Proprio in ragione delle ipotesi *sub b)*, **l'istruttoria di prevenzione incontra un limite invalicabile nella necessità di rispettare il segreto d'indagine (art. 329, c.p.p.<sup>25</sup>), onde evitare che il proposto o il destinatario di una misura di prevenzione – attraverso il provvedimento, o il relativo iter istruttorio – venga indebitamente a conoscenza di eventuali segnalazioni o procedimenti penali a suo carico, realizzando, così, una inammissibile "discovery" anticipata.**

A tale proposito, ferma restando l'inutilizzabilità delle mere risultanze delle banche dati in uso alle Forze di Polizia (SDI, SIDET, etc.)<sup>26</sup>, si dovrà fare riferimento agli atti e documenti

<sup>24</sup> A titolo esemplificativo: sentenze, ordinanze applicative di misure cautelari, decreti di perquisizione e/o di sequestro, informative di polizia, etc.

<sup>25</sup> Art. 329 - Obbligo del segreto: 1. Gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. 2. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero. 3. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

<sup>26</sup> **Si ricorda che il sistema SDI non ha valore certificativo**; è quindi necessario acquisire la fonte documentale dalla quale è tratto il dato. Infatti, ai sensi dell'art. 10 della legge 121 del 1981, "i dati e le informazioni conservati negli archivi del Centro [elaborazione dati] possono essere utilizzati in procedimenti giudiziari o amministrativi soltanto attraverso l'acquisizione delle fonti originarie indicate nel primo comma dell'articolo 7, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 240 del codice di procedura penale". L'art 7, comma 1, a sua volta, dispone che "le informazioni e i dati di cui all'articolo 6, lettera a), devono riferirsi a notizie risultanti da documenti che comunque siano conservati dalla pubblica amministrazione o da enti pubblici, o risultanti da sentenze o provvedimenti dell'autorità giudiziaria o da atti concernenti l'istruzione penale acquisibili ai sensi dell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o da indagini di polizia".



d'ufficio, se del caso acquisiti presso gli organi procedenti, dai quali risulti che i procedimenti penali a carico del soggetto – di cui si intenda fare menzione nell'ambito del procedimento di prevenzione – non siano più coperti da segreto.

A titolo esemplificativo, si possono qui menzionare le sentenze; le ordinanze applicative di misure cautelari o i decreti di fermo notificati all'interessato; i verbali di arresto in flagranza o di fermo di P.G.; i verbali di elezione di domicilio e nomina del difensore (art. 161, c.p.p.); gli avvisi di conclusione delle indagini preliminari (art. 415-bis, c.p.p.); i cc.dd. "atti garantiti" (art. 369, c.p.p.); le informative di polizia e gli atti in esse richiamati, **solo a condizione che siano stati effettivamente conosciuti dall'indagato**, in ragione della fase procedimentale raggiunta.

In mancanza, sarà necessario richiedere alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente, per i procedimenti penali ivi pendenti, il **nulla osta all'utilizzo di determinati atti d'indagine e/o alla menzione delle relative notizie di reato**.

L'accertamento della sussistenza della pericolosità sociale del proposto presuppone, dunque, che la stessa si manifesti con condotte **concrete** e **specifiche**, a cui deve aggiungersi l'ulteriore requisito dell'**attualità**.

Pregresse manifestazioni di pericolosità sarebbero, infatti, irrilevanti se non si riscontrassero, al momento dell'applicazione della misura, sintomi rivelatori della **persistenza** nel soggetto di comportamenti antisociali ed illeciti, tali da richiedere una particolare vigilanza<sup>27</sup>.

L'ACCERTAMENTO DELL'ATTUALITÀ DELLA PERICOLOSITÀ SOCIALE NEL CASO DI INDIZIATO DI APPARTENERE ALLE ASSOCIAZIONI MAFIOSE

Il giudizio sull'attualità della pericolosità è destinato a declinarsi in modo del tutto peculiare nel caso in cui il soggetto proposto sia indiziato di appartenere all'associazione di stampo mafioso ex art. 416 bis c.p. Proprio in merito all'esistenza o meno di una presunzione di attualità della pericolosità dell'indiziato di appartenenza all'associazione di stampo mafioso, in seno alla giurisprudenza di legittimità, si è delineato un acceso contrasto interpretativo. Secondo **l'indirizzo interpretativo più risalente**, nei confronti degli indiziati di appartenenza mafiosa il giudizio di pericolosità viene desunto *ex lege*. La *ratio* dell'impostazione predetta era originariamente giustificata dal dato testuale contenuto nelle norme previgenti, da cui si traeva la necessità di formulazione del giudizio di pericolosità solo nei casi di pericolosità generica e non anche per quelli riconducibili alla pericolosità qualificata dall'appartenenza ad una associazione mafiosa. Tale assetto interpretativo è rimasto, però, inalterato anche dopo il mutamento della disciplina in seguito all'entrata in

<sup>27</sup> Corte di cassazione, sentenza n. 19061 del 2010: "È illegittimo il decreto applicativo della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza nel quale sia omessa l'indicazione di elementi idonei a comprovare la pericolosità sociale e la sua attualità, giacché, in tal caso, la motivazione è meramente apparente".





vigore del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ove, invece, ai sensi dell'art. 6, comma 1, D.lgs. n. 159 del 2011, si indica l'accertamento della pericolosità quale elemento fondante l'applicazione della misura di prevenzione personale per tutte le categorie soggettive di cui all'art. 4, D.lgs. n. 159 del 2011, ivi compresi, dunque, gli indiziati di appartenere ad una associazione mafiosa.

**Un secondo orientamento** accoglie una lettura intermedia che considera "affievolita" la presunzione di appartenenza e, dunque, di pericolosità per effetto del decorrere del tempo.

**Un terzo orientamento interpretativo** esige uno sforzo argomentativo da parte del Tribunale della prevenzione, il quale deve sempre esprimere una valutazione positiva circa la sussistenza nel caso concreto dell'attualità della pericolosità.

Tale diversità di posizioni interpretative ha determinato l'intervento delle **Sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza n. 111 del 2018)**, le quali hanno puntualizzato come, in virtù dell'attuale legislazione, superata la prima fase di mero inquadramento criminologico, è **sempre necessario verificare** "(...) *la possibilità di formulare un autonomo giudizio di pericolosità soggettiva per porlo a giustificazione dell'applicazione della misura*". Secondo i giudici di legittimità "*l'applicazione della massima di esperienza desumibile dalla tendenziale stabilità del vincolo può applicarsi solo (...) attraverso la previa analisi specifica dei suoi presupposti di validità nel caso oggetto della proposta e non può da sola genericamente sostenere l'accertamento di attualità*". Il Supremo Consesso conclude, dunque, affermando il principio di diritto secondo cui "**Nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali agli indiziati di "appartenere" ad una associazione di tipo mafioso, è necessario accertare il requisito della "attualità" della pericolosità del proposto**".

**N.B.** L'art. 166 del codice penale, al secondo comma, dispone che "la condanna a pena condizionalmente sospesa **non può costituire** in alcun caso, **di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione**, né d'impedimento all'accesso a posti di lavoro pubblici o privati tranne i casi specificamente previsti dalla legge, né per il diniego di concessioni, di licenze o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorativa". Il divieto di fondare unicamente sulla condanna a pena condizionalmente sospesa l'applicazione di misure di prevenzione non impedisce, tuttavia, al giudice della prevenzione di valutare gli elementi fattuali desumibili dal giudizio penale conclusosi con la sospensione della pena, unitamente ad ulteriori profili di pericolosità acquisiti nel corso del procedimento (Corte di cassazione, sentenza n. 50343 del 2018: fattispecie in cui la Corte ha confermato la misura di prevenzione applicata a soggetto nei cui confronti era stata emessa sentenza di patteggiamento a pena sospesa in relazione al reato di cui all'art. 416-bis c.p. e la cui pericolosità era confermata dalla successiva commissione di plurimi reati di truffa e falso. In termini, vedi anche Corte di cassazione, sentenza n. 24972 del 2013).







### CAPITOLO III

#### ***“Le misure di prevenzione e le garanzie previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241”***

Le misure di prevenzione vengono tradizionalmente intese quali misure special-preventive *ante* o *praeter delictum* dirette ad evitare la commissione di reati da parte di determinati soggetti considerati pericolosi per la sicurezza pubblica.

Autorevole dottrina<sup>28</sup> ritiene che tali provvedimenti rientrino nell’ambito del “*magistero di polizia*”, costituendo autentica espressione del c.d. diritto amministrativo di polizia.

In quanto misure amministrative di polizia, le misure di prevenzione tipiche ed atipiche soggiacciono anche alle norme sul procedimento amministrativo dettate dalla legge n. 241 del 1990.

L’art. 1, comma 1, della citata legge n. 241 dispone che “*L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario*”.

Proprio in ossequio al principio di trasparenza e di democraticità dell’agire della pubblica amministrazione, l’art. 3, L. n. 241/1990, rende obbligatoria la **motivazione** del provvedimento amministrativo. La motivazione deve indicare i *presupposti di fatto* e le *ragioni giuridiche* che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria. Per “presupposti di fatto” devono intendersi tutti gli elementi fattuali che l’Amministrazione ha preso in considerazione nel corso della fase istruttoria, in relazione ai quali si è determinata circa l’adozione del provvedimento. Per “ragioni giuridiche”, invece, devono intendersi i principi e le norme giuridiche ritenute, di volta in volta, applicabili al caso di specie.

L’art. 3, comma 3, L. n. 241/1990, ha positivizzato la prassi della motivazione *per relationem*, già accolta dalla giurisprudenza, secondo cui i motivi della decisione, pur non espressi nel provvedimento, risultano da un altro atto dell’amministrazione, oggetto di apposito rinvio, purché, dice la norma, l’atto del procedimento oggetto di rinvio sia “*indicato e reso disponibile*”. Secondo una recente giurisprudenza<sup>29</sup>, il concetto di disponibilità richiamato dall’art. 3, comma 3, comporta non che l’atto amministrativo menzionato *per relationem* debba essere unito imprescindibilmente al documento, o che il suo contenuto debba essere riportato testualmente nel corpo motivazionale, bensì che esso sia reso disponibile per l’interessato a norma di legge, vale a dire che possa essere acquisito utilizzando il procedimento di accesso ai documenti amministrativi.

---

<sup>28</sup> Francesco Carrara, *Programma del corso di diritto criminale*.

<sup>29</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 10044 del 2022; Consiglio di Stato, sentenza n. 1537 del 2015.



Il difetto di motivazione determina l'illegittimità del provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990.

Il Consiglio di Stato<sup>30</sup> ha di recente ribadito che mai come per i provvedimenti aventi natura preventiva e anticipatoria l'obbligo di motivazione è essenziale nel nostro ordinamento ad evitare che detti provvedimenti, fondati su fattispecie di pericolo, sanzionino in realtà, arbitrariamente, una colpa d'autore e integrino, così, altrettante "pene del sospetto".

La motivazione del provvedimento amministrativo, come il Consiglio afferma secondo un orientamento ora recepito, come noto, anche dalla Corte costituzionale nelle ordinanze del 26 maggio 2015, n. 92, e del 17 marzo 2017, n. 58, costituisce il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della legge n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti.

COME SI CONFIGURA L'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE NEI PROVVEDIMENTI CHE DISPONGONO MISURE DI PREVENZIONE?

L'analisi della giurisprudenza amministrativa mette in risalto l'importanza riconosciuta all'**obbligo di motivazione** anche nel campo delle misure di prevenzione.

Secondo il T.A.R. Lombardia, sentenza n. 432 del 2014, "*costituendo una misura di polizia diretta a prevenire reati piuttosto che a reprimerli, il **rimpatro con foglio di via obbligatorio** presuppone un giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica il quale, pur non richiedendo prove compiute della commissione di reati, deve essere **motivato** con riferimento a concreti comportamenti attuali dell'interessato, ossia ad episodi di vita che, secondo la prudente valutazione dell'Autorità di Polizia, rivelino oggettivamente un'apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti da parte di un soggetto rientrante in una delle categorie previste dall'art. 1 della legge 1956 n. 1423*".

Con riferimento al provvedimento di **ammonimento** previsto dall'art. 8 del D.L. 23/2/2009, n. 11, convertito dalla legge 23/4/2009, n. 38, si è precisato come lo stesso "*assolva ad una funzione tipicamente cautelare e preventiva essendo preordinato a che gli "atti persecutori" non siano più ripetuti e non abbiano a cagionare esiti irreparabili e debba essere motivato con riferimento a concreti comportamenti attuali del soggetto dai quali possano desumersi talune delle ipotesi previste dalla legge come indice di persecutorietà e di reiterazione dei comportamenti illeciti, sulla base di circostanze di portata generale e di significato tendenziale o su contesti significativi nel loro complesso*" (T.A.R. Campania, sentenza n. 1148 del 2013).

In tema di motivazione dell'avviso orale, il Consiglio di Stato, sentenza n. 7488 del 2023, ha precisato che "*il giudizio sulla pericolosità sociale del soggetto "avvisato" non richiede la sussistenza di prove compiute (come quelle che potrebbero essere poste alla base di una*

<sup>30</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 1085 del 2019.



*sentenza penale) sulla commissione di reati, essendo sufficienti anche risultanze fattuali tali da indurre l'Autorità di polizia a ritenere sussistenti le condizioni di pericolosità sociale, che possono dar luogo all'applicazione delle misure di prevenzione, prima ancora che si verifichi se le condotte abbiano rilevanza penale e siano tuttora punibili.*

*Ne consegue che è legittimo procedere all'avviso orale anche in assenza di contestazioni sottoposte all'esame della autorità giudiziaria, purché emerga una situazione nel suo complesso rivelatrice di personalità incline a comportamenti antisociali, che ne fanno ragionevolmente ascrivere l'appartenenza ad una delle categorie di cui all'art. 1 su richiamato».*

Altra garanzia è prevista dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990, che pone in capo al responsabile del procedimento l'**obbligo di comunicare l'avvio** dello stesso ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, a quelli che per legge debbono intervenire e ai soggetti individuati o facilmente individuabili ai quali da quel provvedimento può derivare un pregiudizio.

L'obbligo della comunicazione ai soggetti direttamente interessati a partecipare al procedimento non è temporalmente fissato da alcuna disposizione generale. Si ritiene, tuttavia, che tale obbligo vada adempiuto a ridosso dell'inizio del procedimento e prima o contemporaneamente all'inizio dell'istruttoria e, comunque, in tempo **utile** da permettere al privato di partecipare all'*iter* procedimentale.

La comunicazione di avvio del procedimento è un adempimento di peculiare rilievo, poiché consente ai destinatari, non solo di essere informati dell'apertura dello stesso, ma anche di prendere visione degli atti, salvo quanto previsto dall'articolo 24 della L. n. 241/1990, e di presentare memorie scritte e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

Ai sensi dell'art. 8 della L. n. 241 del 1990, l'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale, indicando:

- l'amministrazione competente;
- l'oggetto del procedimento promosso;
- l'ufficio, il domicilio digitale dell'amministrazione<sup>31</sup> e la persona responsabile del procedimento;
- la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
- l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti;
- le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 o con altre modalità telematiche, è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui

<sup>31</sup> Requisito introdotto dal decreto-legge n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020.



- all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo n. 82 del 2005 ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla stessa L. n. 241/1990<sup>32</sup>;
- l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti che non sono disponibili o accessibili con le modalità di cui al punto precedente<sup>33</sup>.

#### QUANDO È POSSIBILE OMETTERE LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO?

L'art. 7 della legge n. 241/1990 prevede che possano sussistere **ragioni di impedimento attinenti a particolari esigenze di celerità del procedimento**, ostative all'assolvimento dell'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento, purché **adeguatamente motivate**.

Per quanto riguarda i motivi di urgenza, la giurisprudenza, interpretando restrittivamente la norma, ha richiesto la presenza di un'urgenza qualificata, tale da non consentire l'adempimento dell'obbligo in questione senza la compromissione del soddisfacimento dell'interesse pubblico cui il provvedimento finale è diretto. A tal fine, la decisione dell'Amministrazione di derogare all'obbligo di comunicazione deve essere supportata da **idonea motivazione** circa i presupposti di urgenza che hanno giustificato la stessa.

Le ineludibili esigenze di tutela della sicurezza pubblica e della collettività, soprattutto nei confronti di quei soggetti dotati di una marcata pericolosità sociale, e la necessità di garantire una pronta ed efficace azione preventiva, hanno condotto la giurisprudenza amministrativa ad interrogarsi sulla configurabilità dell'obbligo ex art. 7, L. n. 241/1990, nel procedimento volto all'applicazione delle misure di prevenzione.

Con riferimento all'**avviso orale**, alcune pronunce ritengono che, trattandosi di un atto avente natura ed efficacia monitoria, non sia necessaria la comunicazione ex art. 7 l. 241/1990. Il presupposto giuridico dell'avviso orale è costituito da una condotta del destinatario del provvedimento tale da far ritenere che lo stesso, ove non modifichi il proprio comportamento, possa evidenziare ulteriori e più gravi condotte pericolose, ovvero commettere reati. Ne consegue che l'intervento dell'Autorità di pubblica sicurezza, consistente nell'invito a cambiare condotta, deve essere considerato urgente nell'accezione di cui all'art. 7 l. n. 241/1990 (Consiglio di Stato, sentenza n. 257 del 2022 e sentenza n. 7767 del 2021; T.A.R. Napoli, sentenza n. 1045 del 2015; T.A.R. Catanzaro, sentenza n. 1427 del 2014; T.A.R. Piemonte, sentenza n. 1274 del 2013 e sentenza n. 1930 del 2010).

Per quanto concerne il **foglio di via obbligatorio**, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1841 del 2008, ha affermato che le urgenti esigenze di tutela della sicurezza pubblica consentono di omettere la comunicazione di avvio del procedimento quando vi sia la **necessità** di provvedere all'**immediato** allontanamento del soggetto, senza che ciò determini in alcun modo una lesione del diritto di libertà, che in tale caso subisce

<sup>32</sup> Requisito introdotto dal decreto-legge n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020. Tuttavia, al riguardo, è necessario evidenziare che le disposizioni del D.lgs. n. 82/2005 **"...non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria..."** (art. 2, comma 6, D.lgs. n. 82/2005).

<sup>33</sup> V. nota n. 31.



semplicemente una limitazione derivante dalle prevalenti garanzie di tutela sociale della collettività.

In tema di **ammonimento ex art. 8, D.L. n. 11/2009**, secondo parte della giurisprudenza, la comunicazione dell'avvio del procedimento ex art. 7 e ss. della L. n. 241 del 1990 all'interessato/a, benché obbligatoria in linea di principio, può essere omessa nel caso in cui il provvedimento di ammonimento rappresenti che gli atti persecutori posti in essere non solo proseguivano, ma diventavano via via sempre più minacciosi; in tal caso, infatti, non può negarsi che sussistano, in **concreto ed eccezionalmente**, ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento che consentano di prescindere dall'avviso di inizio del procedimento (Consiglio di Stato, sentenza n. 6038 del 2014; T.A.R. Lombardia, sentenza n. 877 del 2015). Lo stesso Consiglio di Stato ha affermato che **"il Questore, nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, può valutare il se ed il quando emanare il provvedimento di ammonizione: oltre ad essere titolare del potere di emettere o meno la misura, egli può decidere se emanare senza indugio il provvedimento di ammonizione, oppure se le circostanze consentano di avvisare il possibile destinatario dell'atto, con l'avviso di avvio del procedimento, previsto dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990 (...)** Nella specie, il provvedimento del Questore ha dato espressamente atto che sussistevano «particolari esigenze di celerità del procedimento amministrativo» e che la misura andava senz'altro emessa, «al fine di scongiurare il possibile scatenarsi di dinamiche reattive ulteriori». Una tale valutazione risulta del tutto ragionevole, in considerazione del fatto che, nella richiesta inviata al Questore, la ex convivente dell'appellato aveva segnalato le proprie preoccupazioni per la situazione venutasi a verificare, evidenziando anche che egli risultava titolare di una licenza di polizia per porto d'armi" (Consiglio di Stato, sentenza n. 2419 del 2016).

Sul tema si è recentemente pronunciata la **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, che con la **sentenza "Germano c. Italia" del 22 giugno 2023** ha condannato il nostro Paese per aver violato l'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), con riferimento ad un **ammonimento per atti persecutori** emesso dal Questore ai sensi dell'**art. 8, D.L. n. 11/2009**.

I giudici di Strasburgo hanno premesso che «secondo la pertinente giurisprudenza interna, il diritto di essere ascoltato è fondato sull'**articolo 7 comma 1 della legge n. 241/1990**, che sancisce il **diritto generale degli interessati a ricevere comunicazione dell'avvio di un procedimento amministrativo**; ai sensi della medesima disposizione, **si può derogare a tale diritto qualora sussistano "particolari esigenze di celerità del procedimento"** [...]. Inoltre, l'**articolo 8, comma 2, del decreto-legge n. 11/2009**, che disciplina i procedimenti finalizzati alla prevenzione del reato di stalking, prevede espressamente che il questore, prima di emettere il provvedimento, debba **sentire le persone informate dei fatti**».

**Tale assetto normativo è stato giudicato dalla Corte idoneo a garantire "un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti"**, in quanto in grado di assicurare "il conseguimento





della finalità di protezione perseguita dal provvedimento senza interferire eccessivamente nelle possibilità dell'interessato di tutelare adeguatamente i propri interessi”.

I giudici europei hanno pertanto riconosciuto che **“in caso di urgenza, debitamente indicata nelle motivazioni contenute nel processo verbale dell’ammonimento e soggetta a controllo giurisdizionale da parte dei tribunali amministrativi competenti, il questore possa decidere che è possibile derogare al diritto di essere ascoltato”**.

Tuttavia, con riferimento al caso concreto esaminato, la CEDU ha osservato che «il processo verbale dell’ammonimento emesso dal questore non indicava le pressanti circostanze che asseritamente imponevano una misura urgente», limitandosi ad «affermare l’esistenza della “necessità e urgenza” di prevenire ulteriori condotte persecutorie nei confronti della moglie del ricorrente».

In tal modo **la Corte ha preso le distanze da quell’orientamento della giurisprudenza interna (definito minoritario) che ritiene l’ammonimento – in quanto misura preventiva – come “ipso facto caratterizzato dalla necessità di intervenire con urgenza per prevenire conseguenze gravi e irreparabili per la vittima di atti persecutori”<sup>34</sup>**.

Sulla base di tali considerazioni, i giudici di Strasburgo hanno concluso che **“il ricorrente è stato escluso dal processo decisionale in misura significativa in assenza di comprovate ragioni d’urgenza”**.

Per concludere sull’argomento è opportuno richiamare il disposto normativo dell’art. 21-*octies*, comma 2, della L. n. 241/1990, ai sensi del quale: “...Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell’avvio del procedimento qualora l’amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”; tale disposizione “non si applica al provvedimento adottato in violazione dell’articolo 10-*bis*”<sup>35</sup>. Se è mancata la comunicazione

<sup>34</sup> In relazione a tale orientamento, la sentenza della CEDU menziona Consiglio di Stato, Sez. III, Sent. nn. 2419/2016 e 4241/2016. A titolo meramente esemplificativo v. anche, più di recente, T.A.R. Lombardia, Sez. I, Sent. n. 572/2021, e la giurisprudenza ivi citata: “La giurisprudenza è ferma nel ritenere che l’ammonimento, caratterizzandosi per la sua natura preventiva ed emergenziale, non deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento (T.A.R. Piemonte, sez. I, 03/11/2020, n. 665; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 11/05/2020, n. 81; T.A.R. Lazio, Sez. I, 10 agosto 2018, n. 8968)”.

<sup>35</sup> Quest’ultimo periodo è stato aggiunto dal decreto-legge n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020. L’art. 10-*bis*, L. n. 241/1990 disciplina la comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza: “Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l’autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all’accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo sospende i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l’autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni. In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell’esercitare nuovamente il suo potere l’amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall’istruttoria del provvedimento annullato. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all’accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all’amministrazione”.



dell'avvio del procedimento, ciò non determina necessariamente l'annullamento del provvedimento; spetta all'amministrazione, per evitare la caducazione dell'atto, dimostrare nel corso del processo che il vizio non avrebbe potuto incidere sul contenuto dell'atto medesimo. L'art. 21-*octies*, quindi, fa gravare sull'amministrazione l'onere della prova. A tal riguardo, onde evitare di imporre alla P.A. una *probatio diabolica*, quale sarebbe quella consistente nel dimostrare che ogni eventuale contributo partecipativo del privato non avrebbe mutato l'esito del procedimento, la giurisprudenza ha ritenuto preferibile interpretare la norma in esame nel senso che il privato non possa limitarsi a dolersi dell'omessa comunicazione di **avvio**, ma debba anche quantomeno indicare o allegare quali sono gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione. Solo dopo che il ricorrente ha adempiuto questo onere di allegazione, che la norma implicitamente pone a suo carico, la P.A. sarà gravata del ben più consistente onere di dimostrare che anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato. Ne consegue che ove il ricorrente, per contestare la legittimità del provvedimento adottato dall'Amministrazione, si limiti a dedurre la mancata comunicazione di **avvio**, senza nemmeno allegare le circostanze che intendeva sottoporre a quest'ultima, il motivo con cui si lamenta la mancata comunicazione deve intendersi inammissibile (Consiglio di Stato, sentenza n. 3861 del 2013; da ultimo, T.A.R. Veneto sentenza n. 400 del 2019).

L'art. 2, comma 1, L. n. 241/1990, sancisce il dovere delle pubbliche amministrazioni, ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, di concluderlo mediante l'adozione di un **provvedimento espresso**. La legge n. 190/2012 ha aggiunto un secondo periodo al predetto comma, che disciplina i casi in cui la P.A. ravvisi la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, stabilendo che in tali ipotesi il procedimento debba essere concluso con un **provvedimento espresso** redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

ARCHIVIAZIONE E RIGETTO DELL'ISTANZA DI AMMONIMENTO EX ART. 8 D.L. 23 FEBBRAIO 2009, N. 11

Nel diritto amministrativo, l'archiviazione è un provvedimento che segue ad un'istanza che già in partenza difetta dei presupposti, mentre il rigetto è adottato al termine di un'attività istruttoria che accerti la carenza dei requisiti. Pertanto, nel caso in cui la **richiesta di ammonimento** sia manifestamente infondata, si suggerisce di concludere il procedimento con un provvedimento espresso di **archiviazione** succintamente motivato; laddove, invece, al termine dell'attività istruttoria venga dato riscontro negativo all'istanza, il procedimento dovrebbe concludersi con un provvedimento di **rigetto** ben motivato (Consiglio di Stato, sentenza n. 1085 del 2019).



QUALI CONSEGUENZE PRODUCE IL MANCATO RISPETTO DEL TERMINE PER LA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO?

Secondo una consolidata giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 1872 del 2015), in difetto di una specifica disposizione, che preveda come **perentorio** il termine assegnato all'Amministrazione per concludere un procedimento, il termine deve intendersi di natura **sollecitatoria** o **ordinatoria**, con la conseguenza che il suo superamento **non** produce l'illegittimità dell'atto. Orbene, l'**art. 2** della **legge n. 241/1990** non qualifica come perentorio il termine ivi previsto ed è stato, di recente, precisato che nel caso di **provvedimenti di ammonimento**, che vanno ad incidere su interessi di natura oppositiva - in **assenza** della previsione di termini perentori per l'esercizio del potere attribuito dall'**art. 3** del **decreto-legge n. 93/2013** - la tardiva adozione del provvedimento conclusivo del procedimento non vale, di per sé, a renderlo illegittimo (T.A.R. Trento, sentenza n. 61 del 2019)

Il legislatore del 1990, agli articoli 10 e 22 della legge n. 241, ha conferito all'**accesso ai documenti amministrativi** dignità di regola generale nei rapporti tra P.A. e privati, tanto nell'ambito del procedimento amministrativo, quanto al di fuori di esso, al fine di favorire la partecipazione e assicurare l'*imparzialità* e la *trasparenza* dell'attività amministrativa.

Tale regola generale soffre, invero, alcune eccezioni.

Anzitutto, ai sensi dell'art. 24, comma 1, L. n. 241/1990, il diritto di accesso è escluso: per i documenti coperti da segreto di Stato o che leggi o regolamenti sottraggono alla divulgazione; per quelli relativi a procedimenti tributari; per l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; per i documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.

Inoltre, l'art. 24, comma 2, L. 241/1990 stabilisce che *"le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1"*.

In attuazione di tale previsione, il Ministero dell'Interno ha adottato il **D.M. 16 marzo 2022**<sup>36</sup> che, all'art. 3, comma 1, lettera a), esclude dall'accesso *"le relazioni di servizio e gli altri atti o documenti presupposto per l'adozione di atti o di provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza ovvero di altri uffici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizioni di legge o di regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità"*.

<sup>36</sup> Che ha aggiornato il precedente D.M. 10 maggio 1994, n. 415.





Secondariamente, l'art. 24, comma 6, L. 241/1990<sup>37</sup>, rimette ad apposito regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'individuazione di ulteriori ipotesi di esclusione, laddove necessario per la tutela di interessi eterogenei, quali la sicurezza, la difesa nazionale, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese ed associazioni, etc.

Infine, l'art. 24, comma 7, della legge sul procedimento amministrativo, con una norma di chiusura, dispone che *"Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici"*.

L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO FINALIZZATO ALL'ADOZIONE DI UNA MISURA DI PREVENZIONE

In riferimento ad un'istanza di accesso agli atti, presentata nell'ambito di un procedimento volto all'emanazione di un provvedimento di **ammonimento, ex art. 8 del D.L. n. 11/2009**, il Consiglio di Stato ha statuito che *"in talune situazioni (come nel caso dell'avviso di avvio del procedimento per l'adozione di una misura preventiva o interdittiva come l'ammonimento), il diritto di accesso del privato interessato può ritenersi soddisfatto mediante l'invio dell'avviso di procedimento, ove si consideri che tale modulo procedimentale consente al destinatario di formulare le sue prime osservazioni e fornire chiarimenti"*. Secondo il Supremo Consesso della giustizia amministrativa la garanzia partecipativa, prevista all'art. 10, comma 1, lett. a), L. n. 241/1990, viene salvaguardata mediante la trasmissione dell'avviso di avvio del procedimento. Il destinatario di tale ultimo atto, in base al quadro normativo vigente, non ha titolo, in questa fase procedimentale, ad accedere alle categorie di documenti che *"in qualche misura siano attinenti ad **attività investigative ancora in corso** ed alla **identità***

<sup>37</sup> L'art. 24, comma 6, L. 241/1990 prevede, in particolare, che *"Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:*

a) *quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;*

b) *quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;*

c) *quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;*

d) *quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;*

e) *quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.*



*delle fonti, tra le quali, oltre alle **dichiarazioni dei soggetti denunciati**, ci possono essere anche altri dati provenienti da una prima **raccolta di informazioni da terzi**" (Consiglio di Stato, sentenza n. 5377 del 2018).*



## CAPITOLO IV

### *“Le misure di prevenzione personali tipiche”*

#### **1. Introduzione.**

Il Capo I, Titolo I, Libro I, D.lgs. n. 159/2011, disciplina due differenti misure di prevenzione personali irrogabili dal Questore: il **foglio di via obbligatorio** e l'**avviso orale**.

Entrambe le misure hanno come destinatari, ai sensi dell'art. 1 del Codice delle leggi antimafia<sup>38</sup>, coloro i quali:

- a) debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi<sup>39</sup>;*
- b) per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di **elementi di fatto**, che **vivono** abitualmente, **anche in parte, con i proventi di attività delittuose**;*
- c) per il loro comportamento debba ritenersi, **sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa**, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo **l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica**.*

---

<sup>38</sup> Per un esame approfondito dell'art. 1 citato si rinvia al Capitolo II.

<sup>39</sup> A seguito della **pronuncia n. 24/2019** della Corte costituzionale, la categoria dei soggetti di cui alla lettera a) è da considerarsi espunta dall'ordinamento e non più produttiva di effetti. Sul punto si richiama la circolare **D.C.A. n. 225/D/2019 – 17998 – U del 1.03.2019**.





---

## IL FOGLIO DI VIA OBBLIGATORIO

---

D.LGS n. 159/2011

### Art. 2 - Foglio di via obbligatorio

*"1. Qualora le persone indicate nell'articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino in un comune diverso dai luoghi di residenza o di dimora abituale, il questore, con provvedimento motivato, può ordinare loro di lasciare il territorio del medesimo comune entro un termine non superiore a quarantotto ore, inibendo di farvi ritorno, senza preventiva autorizzazione, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a quattro anni. Il provvedimento è efficace nella sola parte in cui dispone il divieto di ritorno nel comune, nel caso in cui, al momento della notifica, l'interessato abbia già lasciato il territorio del comune dal quale il questore ha disposto l'allontanamento."*

### **2.1. Contenuto e presupposti di applicabilità.**

Disciplinato all'art. 2 del Codice delle leggi antimafia, il foglio di via obbligatorio è una misura adottata dal Questore nei confronti di quei soggetti che, secondo alcuni parametri, sono da ritenersi **socialmente pericolosi** e che, **non avendo un legame con il territorio** dove sono stati sorpresi a delinquere, sono diffidati a lasciarlo con l'obbligo di non farvi rientro per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a quattro anni.

Legittimato ad applicare il foglio di via obbligatorio è il Questore competente in riferimento al territorio del comune in cui la persona da rimpatriare è stata trovata.

Di recente, la misura di prevenzione in esame è stata incisivamente modificata dal decreto-legge n. 123/2023 recante *"Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale"*.

In base alla disciplina pre-vigente, infatti, il foglio di via obbligatorio era un provvedimento a contenuto composito, strutturato in due previsioni:

- l'ordine di rimpatrio nel luogo di residenza;
- l'ingiunzione di non fare rientro nel comune dal quale si è stati allontanati senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni.

Nella **nuova formulazione**, l'art. 2 cit. **non prevede più l'ordine di "rimpatrio" con foglio di via obbligatorio nel luogo di residenza**, che viene sostituito da un **ordine di lasciare il territorio del comune entro un congruo termine**, stabilito dal Questore, comunque **non superiore a quarantotto ore**.

Conseguentemente, **al destinatario del provvedimento non dovrà più essere rivolto l'ordine di presentarsi all'Autorità di P.S. del luogo di residenza, né dovrà essere compilato e rilasciato il modulo relativo al "foglio di via obbligatorio"**.



Resta fermo il divieto di ritorno, senza preventiva autorizzazione, nel comune dal quale è disposto l'allontanamento, la cui durata è stata portata a sei mesi nel minimo e **quattro anni** nel massimo.

Inoltre, anche al fine di risolvere alcune problematiche applicative sorte con il testo precedente al D.L. n. 123/2023, l'articolo 2 del Codice delle leggi antimafia **fa ora salva l'efficacia del provvedimento nella parte in cui dispone il divieto di ritorno nel comune, nel caso in cui, al momento della notifica, l'interessato se ne sia già allontanato**<sup>40</sup>.

Il provvedimento deve essere **adeguatamente motivato**, con l'indicazione di quegli **elementi fattuali ed oggettivi**<sup>41</sup> da quali possa desumersi:

- a) l'appartenenza dell'interessato ad una delle **categorie di soggetti indicate nell'art. 1 del cod. ant.**;
- b) la sua **pericolosità per la sicurezza pubblica**;
- c) l'**attualità** della pericolosità;
- d) la **mancaza di ragioni lecite che giustifichino la sua presenza** sul territorio.

L'elemento intorno a cui ruota l'operatività del foglio di via obbligatorio è rappresentato dal concetto di **luoghi di residenza o di dimora abituale**, posto che, come disposto dal citato art. 2, la misura in disamina può essere disposta **soltanto** nei confronti di coloro che si trovino **"in un comune diverso dai luoghi di residenza o di dimora abituale"**. Proprio la necessità di accertare che il soggetto si trovi *"in un comune diverso dai luoghi di residenza o dimora abituale"* induce a ritenere che la misura di prevenzione in esame, anche nella nuova configurazione normativa, resti inapplicabile ai soggetti senza fissa dimora.

A tale proposito, è bene segnalare che, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la nozione di **residenza** fa riferimento al luogo della **dimora abituale**, della cui effettività l'**iscrizione anagrafica è solo un indice, salva la prova contraria** (Corte di cassazione, sentenza n. 23022 del 2009).

#### RAPPORTO TRA FOGLIO DI VIA OBBLIGATORIO E DIRITTO DI SCIOPERO

Il picchettaggio, inteso come complesso di attività e metodi posti in essere dagli scioperanti per indurre i lavoratori dissenzienti a non accedere nei luoghi di lavoro per fornire la prestazione lavorativa, non può ritenersi attività in sé vietata o pericolosa, rientrando nel legittimo esercizio del **diritto di sciopero** purché non avvenga con modalità violente o minacciose tali da condizionare la libertà dei lavoratori non scioperanti o da mettere a repentaglio la pubblica sicurezza. Ad avviso del Consiglio di Stato *"L'esercizio del diritto di sciopero non deve mai legittimare l'impiego della violenza o della minaccia, e la commissione*

<sup>40</sup> Come è facile intuire, in simili ipotesi l'ordine di lasciare il territorio comunale entro un congruo termine, seppur presente nel provvedimento, risulta superfluo, perdendo naturalmente di efficacia.

<sup>41</sup> Come già detto nel Cap. II, assumono rilievo eventuali **precedenti penali o di polizia** del proposto, il suo **tenore di vita**, le sue **abituale frequentazioni**, eventuali **vincoli di parentela** di rilievo, **precedenti misure di prevenzione**, etc.



di reati, come quelli di cui all'art. 337 c.p. o dell'art. 610 c.p., ben può essere assunta a presupposto anche delle misure di prevenzione, ove offenda o metta a repentaglio la **sicurezza** o la **tranquillità pubblica**". Ed invero, "la semplice presenza in un picchetto di molte persone finalizzato ad ostacolare gli automezzi in entrata o in uscita dallo stabilimento industriale, non connotata da elementi fattuali che consentano di rintracciare **specifici e individuali condotte di violenza o minaccia da parte di un determinato soggetto**, non può tuttavia integrare da sola sintomo di pericolosità sociale a carico di questo, se non si vuole trasformare il diritto della prevenzione e, in particolare, il foglio di via obbligatorio in un surrettizio, indebito, strumento di repressione della libertà sindacale e del diritto di sciopero e, in ultima analisi, in una misura antidemocratica" (Consiglio di Stato, sentenza n. 7575 del 2019). Per l'adottabilità del foglio di via obbligatorio sono dunque richiesti elementi di fatto, attuali e concreti, in base ai quali può essere formulato un giudizio prognostico sulla probabilità che il soggetto commetta reati che offendono o mettono in pericolo la tranquillità e la sicurezza pubblica.

Il divieto di rientro nel comune dal quale il destinatario della misura è stato allontanato, su istanza dell'interessato, può essere derogato dal Questore che ha emesso il provvedimento per consentire la tutela di rilevanti interessi costituzionalmente garantiti, analogamente a quanto previsto dall'art. 12, D.lgs. n. 159/11, per l'autorizzazione al sorvegliato speciale ad allontanarsi dal luogo di soggiorno obbligato.

## **2.2. Il procedimento.**

Tale misura di prevenzione, sostanziandosi in un **provvedimento amministrativo**, comporta l'applicazione della normativa prevista dalla legge n. 241/90, sinteticamente descritta nel precedente Capitolo III.

CONFIGURABILITÀ DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO NELL'IPOTESI DI ADOZIONE DEL FOGLIO DI VIA OBBLIGATORIO.

Secondo Corte di cassazione, sentenza n. 21916 del 2006 "L'**obbligo di comunicazione all'interessato, ai sensi dell'art. 7 l. n. 241 del 1990, dell'avvio del procedimento per l'emanazione del provvedimento del questore di rimpatrio con foglio di via obbligatorio non sussiste qualora, per esigenze di sicurezza e di ordine pubblico, ricorra la **necessità di provvedere all'immediato allontanamento del soggetto giudicato pericoloso****" (in senso analogo, Corte di cassazione, sentenza n. 13002 del 2009 e Consiglio di Stato, sentenza n. 1841 del 2008).

Per maggiori approfondimenti sull'argomento si rinvia al **Capitolo III**.



### 2.3. La notifica.

Ai sensi dell'art. 9 del Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza): *"I provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza, quando riflettono singoli interessati, sono comunicati mediante consegna di copia dei provvedimenti, per mezzo degli agenti della forza pubblica o del messo comunale. La relazione della notifica, redatta in doppio originale, è datata e sottoscritta dall'agente o dal messo e dal consegnatario. Se questi non può o non vuole sottoscrivere, ne è fatta menzione. La notifica si ha per avvenuta dal giorno in cui la persona interessata, o chi la rappresenti legalmente, rilasci ricevuta dell'atto o del provvedimento che la riguarda, o quando, in qualsiasi modo, risulti che abbia avuto notizia dell'atto o del provvedimento"*.

**N.B.** Alla notifica del foglio di via obbligatorio possono procedere **ufficiali** ed **agenti di p.g.** A tal riguardo, la Corte di cassazione ha chiarito che la sottoscrizione autografa è richiesta come condizione di validità **solo** dell'originale dell'atto e non delle copie autentiche. È, infatti, sufficiente che nella copia notificata si faccia menzione dell'esistenza, nell'originale, della firma del soggetto legittimato alla sottoscrizione dell'atto ovvero che sia ricavabile *aliunde* la riferibilità dell'atto stesso al soggetto legittimato ad emetterlo (Corte di cassazione, sentenza n. 48126 del 2008). Da ultimo, Corte di cassazione, sentenza n. 48421 del 2019, ha confermato che, ai fini della valutazione di legittimità del provvedimento del Questore è sufficiente che nella copia notificata all'interessato si faccia menzione della conformità all'originale, recante la sottoscrizione dell'autorità competente.

### 2.4. Rimedi esperibili.

Entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, l'interessato può presentare ricorso gerarchico, per motivi di legittimità o di merito, al Prefetto ovvero ricorso giurisdizionale, entro **sessanta giorni**, al competente Tribunale amministrativo regionale<sup>42</sup>.

Inoltre, trattandosi di un provvedimento amministrativo, l'Autorità competente, ovvero il Questore, può intervenire in autotutela, ad esempio, revocandolo (art. 21-*quinquies* L. n. 241/1990) ovvero disponendone l'annullamento (art. 21-*nonies* L. n. 241/1990).

### 2.5. Sanzioni in caso di inosservanza.

Ai sensi dell'art. 76, comma 3, D.lgs. n. 159/11, l'inosservanza del provvedimento di cui all'art. 2 è punita con la **reclusione da sei a diciotto mesi** e con la **multa fino a 10.000 euro**.

---

<sup>42</sup> In alternativa al ricorso al T.A.R., entro **centoventi giorni** dalla notificazione è possibile esperire il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 e ss., D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Tale rimedio è previsto, per i **solli motivi di legittimità**, nei confronti dei provvedimenti amministrativi divenuti **definitivi**.





Il reato si consuma in tutti i casi in cui il destinatario del provvedimento rientri nel comune inibito nel termine previsto, **indipendentemente dalla durata o dalla temporaneità del rientro**. Il reato, infatti, sussiste anche nel caso di **mero transito** del prevenuto nel territorio del comune nel quale gli è stato vietato di rientrare (Corte di cassazione, sentenza n. 11538 del 2019 e sentenza n. 46973 del 2013).

*Schema sinottico foglio di via obbligatorio*

<b>Autorità Competente</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Notifica</b>	<b>Sanzioni</b>	<b>Durata</b>	<b>Rimedi esperibili</b>
Questore competente in relazione al luogo in cui la persona socialmente pericolosa è stata trovata.	Persone socialmente pericolose, riconducibili all'art. <b>1 D.lgs. n.159/2011</b> , che si trovino <b>fuori</b> dai luoghi di residenza o dimora abituale.	<b>Ufficiali/Agenti di p.g.</b>	<b>Art. 76, comma 3, D.lgs. n. 159/11</b> (reclusione da sei a diciotto mesi e multa fino a 10.000 euro).	Da sei mesi a quattro anni.	ricorso gerarchico al Prefetto entro <b>30 gg</b> dalla notifica; ricorso al competente T.A.R. entro <b>60 gg</b> ; in alternativa a quest'ultimo rimedio, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per soli motivi di legittimità, nei confronti di provvedimenti definitivi, entro <b>120 gg</b> .





---

## L'AVVISO ORALE

---

### D.LGS n. 159/2011

#### Art. 3 - Avviso orale

*"1. Il questore nella cui provincia la persona dimora può avvisare oralmente i soggetti di cui all'articolo 1 che esistono indizi a loro carico, indicando i motivi che li giustificano.*

*2. Il questore invita la persona a tenere una condotta conforme alla legge e redige il processo verbale dell'avviso al solo fine di dare allo stesso data certa.*

*3. La persona alla quale è stato fatto l'avviso può in qualsiasi momento chiederne la revoca al questore che provvede nei sessanta giorni successivi. Decorso detto termine senza che il questore abbia provveduto, la richiesta si intende accettata. Entro sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di rigetto è ammesso ricorso gerarchico al prefetto.*

*3-bis. L'avviso orale può essere rivolto anche ai soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Ai fini dell'avviso orale, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale. Il provvedimento è comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore. Gli effetti dell'avviso orale di cui al presente comma cessano comunque al compimento della maggiore età.*

*4. Con l'avviso orale il questore, quando ricorrono le condizioni di cui ai commi 1 e 3-bis, può imporre alle persone che risultino definitivamente condannate per delitti non colposi il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.*

*5. Il questore può, altresì, imporre il divieto di cui al comma 4 ai soggetti sottoposti alla misura della sorveglianza speciale, quando la persona risulti definitivamente condannata per delitto non colposo.*

*6. Il divieto di cui ai commi 4 e 5 adottato nei confronti di un maggiorenne è opponibile davanti al tribunale in composizione monocratica. Il divieto di cui al comma 4 adottato nei confronti di un minorenni è opponibile davanti al tribunale per i minorenni.*

*6-bis. Nei casi di cui ai commi 1 e 3-bis, se il soggetto al quale è notificato l'avviso orale risulta condannato, anche con sentenza non definitiva, per uno o più delitti contro la persona o il patrimonio ovvero inerenti alle armi o alle sostanze stupefacenti, il questore può proporre al tribunale per i minorenni l'applicazione del divieto di utilizzare, in tutto o in parte, piattaforme o servizi informatici e telematici specificamente indicati nonché del divieto di possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri*



*dispositivi per le comunicazioni dati e voce o qualsiasi altro apparato di comunicazione radiotrasmittente, quando il suo utilizzo è servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l'avviso orale. Alla persona avvisata oralmente viene notificata la proposta di cui al periodo precedente e data notizia della facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per l'applicazione del divieto.*

*6-ter. Il giudice, sentito il pubblico ministero, provvede, con decreto motivato, entro trenta giorni dal deposito della proposta di cui al comma 6-bis. Il divieto è disposto per una durata non superiore a due anni, con l'individuazione di modalità applicative compatibili con le esigenze di salute, famiglia, lavoro o studio del destinatario del provvedimento. In caso di rigetto della proposta di cui al comma 6-bis, è fatto comunque salvo l'avviso orale emesso dal questore.*

*6-quater. Contro il decreto di cui al comma 6-ter è proponibile ricorso per cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione del decreto."*

### **3.1. Contenuto e presupposti di applicabilità.**

L'avviso orale, disciplinato all'art. 3 del Codice delle leggi antimafia, è il provvedimento a carattere monitorio con il quale il Questore avverte oralmente un soggetto appartenente a una delle categorie indicate dall'art. 1 dello stesso Codice, ritenuto socialmente pericoloso, che esistono indizi a suo carico, invitandolo a mantenere una condotta conforme alla legge.

Anche nel caso di specie, è indubbio che debbano ricorrere tutti gli ordinari presupposti di applicabilità della misura di prevenzione, di cui si è ampiamente argomentato nel Capitolo II.

La competenza è attribuita al Questore della provincia in cui la persona dimora.

Il D.L. n. 123/2023 è intervenuto incisivamente sulla disciplina dell'avviso orale. In particolare, l'ambito di applicabilità della misura di prevenzione è stato esteso ai **soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età**, i quali devono essere convocati unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.

In tale ipotesi, il provvedimento deve essere **comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni** del luogo di residenza del minore.

**L'avviso orale** applicato al soggetto **maggiorenne non ha termine**, mentre gli effetti dell'avviso orale applicato al minore **cessano al compimento della maggiore età**.

**N.B.** In base all'art. 3, comma 3 la persona alla quale è stato fatto l'avviso orale può chiederne, in qualsiasi momento, la revoca al Questore se dimostra che la sua condotta è mutata. Se entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza l'Autorità provinciale di p.s. non si pronuncia, si configura un'ipotesi di **"silenzio assenso"** e la richiesta si intende accettata. Contro l'eventuale provvedimento espresso di rigetto, invece, può essere proposto ricorso al Prefetto della provincia entro 60 giorni dalla notifica.



### 3.2. Procedimento.

Tale misura di prevenzione, sostanziandosi in un provvedimento amministrativo, comporta l'applicazione della normativa prevista dalla legge n. 241/90, sinteticamente descritta nel precedente Capitolo III.

SULLA CONFIGURABILITÀ DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO IN CASO DI ADOZIONE DELL'AVVISO ORALE

Con riferimento all'**obbligo di comunicazione di avvio del procedimento**, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, il presupposto giuridico dell'avviso orale è costituito da una condotta del destinatario del provvedimento tale da far ritenere che lo stesso, ove non modifichi il proprio comportamento, possa evidenziare ulteriori e più gravi condotte pericolose, ovvero commettere reati. Ne consegue che l'intervento dell'Autorità di pubblica sicurezza, consistente nell'invito a cambiare condotta, deve essere considerato **urgente** nell'accezione di cui all'**art. 7, L. 241 del 1990** (Consiglio di Stato, sentenza n. 257 del 2022 e sentenza n. 7767 del 2021; T.A.R. Napoli, sentenza n. 1045 del 2015; T.A.R. Catanzaro, sentenza n. 1427 del 2014; T.A.R. Piemonte, sentenza n. 1274 del 2013 e sentenza n. 1930 del 2010).

Per maggiori approfondimenti sull'argomento si rinvia al **Capitolo III**.

### 3.3. Comunicazione dell'avviso orale.

La comunicazione all'interessato dell'avviso orale può essere legittimamente delegata dal Questore ad un **Ufficiale di p.s.**

Secondo **Corte di cassazione, sentenza n. 4775 del 1998**, *"In tema di misure di prevenzione la comunicazione all'interessato dell'avviso orale, introdotto in luogo dell'abrogata diffida, dalla l. 3 agosto 1988 n. 327, può essere legittimamente delegata dal Questore, così come avveniva per la diffida, ad **ufficiale di P.S.**, o soggetto equiparato, senza che, ai fini della validità di detta delega occorra un apposito atto scritto"*.

In precedenza, la **Corte di cassazione, sentenza n. 1048 del 1992**, ha ritenuto la legittimità dell'avviso orale *"qualora venga dato non dal questore, ma da un ufficiale dei carabinieri da lui delegato, in quanto trattasi di provvedimento di natura amministrativa e, come tale, delegabile in base ai principi generali di diritto amministrativo"*.

Di recente, il **Consiglio di Stato, nel parere n. 1194 del 09 marzo 2012**, ha chiarito che *"nel vigente sistema delle misure di prevenzione l'aver esercitato il potere in forma scritta, ma dandone comunque comunicazione all'interessato mediante convocazione e consegna dell'atto ad opera di un **ufficiale di pubblica sicurezza**, soddisfa le esigenze di certezza e garanzia, assicurate dalla verbalizzazione dell'atto orale"*.



### 3.4. Rimedi esperibili.

Entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, l'interessato può presentare ricorso gerarchico, per motivi di legittimità o di merito, al Prefetto ovvero ricorso giurisdizionale, entro **sessanta giorni**, al competente Tribunale amministrativo regionale<sup>43</sup>.

Come già ricordato, il destinatario dell'avviso orale può chiederne, in qualsiasi momento, la revoca al Questore se dimostra che la sua condotta è mutata. Se entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza l'Autorità provinciale di p.s. non si pronuncia, si configura un'ipotesi di "**silenzio assenso**" e la richiesta si intende accettata. Contro l'eventuale provvedimento espresso di rigetto, invece, può essere proposto ricorso al Prefetto della provincia entro 60 giorni dalla notifica.

**N.B.** Come chiarito dal Consiglio di Stato, nel **parere n. 1194 del 09 marzo 2012**, la disposizione dell'art. 3, comma 3 ("*La persona alla quale è stato fatto l'avviso può in qualsiasi momento chiederne la revoca al questore che provvede nei sessanta giorni successivi. Decorso detto termine senza che il questore abbia provveduto, la richiesta si intende accettata*") **si riferisce al momento dell'adozione del provvedimento e non alla sua comunicazione**. Non rileva quindi la circostanza che il provvedimento di rigetto della istanza di revoca dell'avviso orale sia stato notificato oltre il termine di 60 giorni.

### 3.5. L'avviso orale con prescrizioni.

L'art. 3, comma 4, del D.lgs. n. 159/2011 prevede una forma aggravata di avviso orale irrogabile nei confronti di coloro i quali hanno riportato **condanne definitive per delitti non colposi**.

In tal caso, il Questore può imporre al destinatario il **divieto di possedere o utilizzare**, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.

---

<sup>43</sup> In alternativa al ricorso al T.A.R., entro **centoventi giorni** dalla notificazione è possibile esperire il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 e ss., D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Tale rimedio è previsto, per i **solli motivi di legittimità**, nei confronti dei provvedimenti amministrativi divenuti **definitivi**.



Oltre alle persone avvisate, il divieto di possedere o utilizzare i sopra indicati oggetti, può essere imposto dal Questore alle persone sottoposte alla misura della sorveglianza speciale di p.s., che risultino definitivamente condannate per delitto non colposo.

Il divieto in discorso è opponibile davanti al Tribunale in composizione monocratica<sup>44</sup>.

Il D.L. n. 123/2023 ha esteso ai minori anche l'applicabilità delle **prescrizioni aggiuntive** imposte dal Questore ai sensi dell'art. 3, comma 4, D.lgs. n. 159/2011. In tale ipotesi, il provvedimento è opponibile davanti al **tribunale per i minorenni**.

Come avviene per l'avviso orale, anche gli **effetti** delle eventuali prescrizioni aggiuntive applicate al minorenni **cessano al compimento della maggiore età**.

LA NOZIONE DI APPARATO DI COMUNICAZIONE RADIOTRASMETTENTE E LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 2 DEL 2023.

La Corte di cassazione ha chiarito che nella nozione di "**apparato di comunicazione radiotrasmittente**" rientrano: il **telefono cellulare**, i radiotrasmettitori, il radiotelefono, i satelliti, i ponti radio, le emittenti radio, i radiofari, i *walkie-talkie*, i telefoni cordless (Corte di cassazione, sentenza n. 314 del 2019, sentenza n. 28796 del 2014, sentenza n. 38514 del 2009).

Bisogna tuttavia considerare che, negli ultimi anni, lo sviluppo tecnologico ha di fatto modificato sensibilmente il modo di comunicare; basti pensare al rapido diffondersi dei c.d. *social network* (*Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp, etc.*) che consentono nuove forme di comunicazione tramite rete internet.

Il concetto di apparato radiotrasmittente potrebbe quindi estendersi sino a ricomprendere i moderni **smartphone, tablet, laptop** che consentano connessioni dati via Wi-Fi o con sim (vedi su altro argomento, Corte di cassazione, sentenza n. 15071 del 2019).

Tuttavia, proprio sulla scorta di queste interpretazioni, la Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 2/2023**, ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, D.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui, tra gli "apparati di comunicazione radiotrasmittente"** di cui il Questore può vietare il possesso o l'utilizzo, **include**, appunto, **i telefoni cellulari**.

La decisione è stata motivata sulla base del fatto che il divieto di possesso e uso di un telefono mobile – considerata l'universale diffusione di questo strumento, in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale – si traduce in una compressione della **libertà di comunicare**, sancita come inviolabile dall'**art. 15 della Costituzione**, che ne consente

<sup>44</sup> Al riguardo, la Corte di cassazione (sentenza n. 8967 del 28 febbraio 2008) ha affermato che «*la locuzione "giudice monocratico" che figura nella disposizione contenuta nella L. n. 1423 del 1956, comma 4, sostituito dalla L. 26 marzo 2001, n. 128, art. 15, all'interno del sistema processuale ha valore assolutamente univoco, con significato semantico che non può certamente essere riferito alla sezione del tribunale deputata alla trattazione delle misure di prevenzione, dato che l'art. 48, comma 2, Ord. Giud. stabilisce che in tale materia il tribunale pronuncia esclusivamente in composizione collegiale; che, pertanto, sull'opposizione deve provvedere il giudice che, secondo la previsione delle tabelle, risulta assegnatario degli affari da trattare in composizione monocratica*».





la limitazione *“soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge”*.

Infine, ribadendo le prerogative del Questore nella sua veste di Autorità proponente per le misure di prevenzione applicate dall’Autorità Giudiziaria, la Consulta ha evidenziato che all’Autorità di P.S. ***“ben può spettare la titolarità del potere di proporre che a un determinato soggetto sia imposto il divieto di possedere o utilizzare un telefono cellulare”***.

Nell’ottica di adeguare la disciplina della misura in esame ai principi espressi dalla Consulta nella pronuncia poc’anzi richiamata, il D.L. n. 123/2023 ha introdotto – all’art. 3, **comma 6-bis**, D.lgs. n. 159/2011 – una **nuova, specifica fattispecie di divieto di utilizzare, in tutto o in parte, piattaforme o servizi informatici e telematici specificamente indicati nonché del divieto di possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce** o qualsiasi altro apparato di comunicazione radiotrasmittente, quando il suo utilizzo è servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l’avviso orale.

Conformemente alle indicazioni della Corte Costituzionale, tale divieto può ora essere **disposto dall’Autorità Giudiziaria, su proposta del Questore**, nei confronti dei destinatari di avviso orale che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno o più delitti contro la persona o il patrimonio ovvero inerenti alle armi o alle sostanze stupefacenti.

Per quanto concerne l’Autorità Giudiziaria competente, l’art. 5, comma 1 del D.L. n. 123/2023, nella configurazione precedente alla conversione in legge, aveva individuato il tribunale in composizione monocratica; tuttavia, **la legge di conversione ha modificato la disposizione in esame, attribuendo la competenza ad applicare il divieto de quo in capo al tribunale per i minorenni**.

Tale opzione normativa indurrebbe a ritenere il provvedimento di cui all’art. 3, comma 6-bis del D.lgs. n. 159/2011 **applicabile unicamente ai soggetti minorenni ultraquattordicenni**. D’altro canto, però, lo stesso comma 6-bis richiama i *“casi di cui ai commi 1 e 3-bis”* e cioè, rispettivamente, l’avviso orale a soggetti maggiorenni e quello a soggetti minorenni<sup>45</sup>.

**Appare dunque opportuno monitorare il futuro andamento della giurisprudenza sul tema, al fine di rilevare eventuali soluzioni fornite in sede interpretativa.**

<sup>45</sup> A tale proposito, si veda, tra i lavori preparatori del progetto di legge di conversione del D.L. n. 123/2023 (Atto Camera 1517), il contenuto del Dossier del 30 ottobre 2023, a cura del Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni della Camera dei Deputati, pag. 46, in merito ai nuovi commi 6-bis, 6-ter e 6-quater dell’art. 3, D.lgs. n. 159/2011: *“Essi da un lato ampliano ai minori ultra-quattordicenni l’ambito di applicazione del divieto, dall’altro procedimentalizzano la sua irrogazione (a qualsiasi soggetto, anche non minore) ponendola in capo all’autorità giudiziaria [...]*.

*Qualora si verificano le condizioni sopra ricordate, il questore può proporre l’applicazione del divieto, “al tribunale in composizione monocratica”, secondo l’originaria previsione del decreto-legge. Essa è stata oggetto di modifica al Senato, affinché si tratti del tribunale dei minorenni”*.





Con riferimento al **procedimento** applicativo, sarà necessario notificare al destinatario dell'avviso orale la **proposta** di irrogazione del divieto in argomento, informandolo della facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, **memorie o deduzioni al giudice competente**, il quale provvederà, con **decreto motivato, entro trenta giorni** dal deposito della menzionata proposta.

Il divieto è disposto per una **durata non superiore a due anni**, con **modalità applicative compatibili con le esigenze di salute, famiglia, lavoro o studio** del destinatario del provvedimento. Qualora, invece, il Tribunale rigetti la proposta del Questore, è fatto comunque salvo l'avviso orale emesso dall'Autorità di P.S.

Contro il decreto è proponibile **ricorso per cassazione**, il quale tuttavia non ne sospende l'esecuzione.

### **3.6. Sanzioni in caso di inosservanza.**

Per l'inosservanza dell'avviso orale semplice, ossia senza prescrizioni, non sono previste sanzioni, potendo però rilevare tale circostanza quale ulteriore elemento di supporto per un'eventuale proposta di sorveglianza speciale di p.s.

La violazione delle prescrizioni di cui all'art. 3, commi 4, 5 e 6-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 costituisce, invece, delitto punito con la **reclusione da 1 a 3 anni** e con la **multa da euro 1.549 a euro 5.164** (art. 76 comma 2, D.lgs. n.159/2011). Gli strumenti, gli apparati, i mezzi e i programmi posseduti o utilizzati sono **confiscati** ed assegnati alle Forze di polizia, su richiesta, per essere impiegati nei compiti di istituto.

**N.B.** A seguito della sentenza n. 2/2023 della Corte Costituzionale, della quale si è parlato sopra, la violazione del **divieto di possedere o utilizzare telefoni cellulari** da parte del destinatario di un avviso orale con prescrizioni **emesso dal Questore** ai sensi dell'art. 3, comma 4, D.lgs. n. 159/2011 **non integra il reato di cui all'art. 76, comma 2, dello stesso decreto**, posto che **il divieto in argomento può essere applicato solo con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria** (Corte di cassazione, sentenza n. 9653 del 2023). Al riguardo, il D.L. n. 123/2023 ha esteso la sanzione penale di cui all'art. 76, comma 2, cit. ai casi di violazione delle prescrizioni di cui all'art. 3, comma 6-*bis*, D.lgs. n. 159/2011, e cioè quelle applicate dall'Autorità Giudiziaria, che includono il divieto di possedere o utilizzare telefoni cellulari.

Pertanto, in conclusione, **la violazione del divieto di possedere o utilizzare telefoni cellulari assume rilevanza penale ai sensi dell'art. 76 cit., solo qualora tale divieto sia stato disposto dall'A.G. sulla base dell'art. 3, comma 6-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.**

Rimane ferma l'applicabilità dell'art. 76 cit. alla violazione delle restanti prescrizioni legittimamente imposte dal Questore ai sensi dell'art. 3, comma 4, D.lgs. n. 159/2011.




Schema sinottico avviso orale

Autorità Competente	Destinatario	Notifica	Sanzioni	Durata	Rimedi esperibili
<p>Questore della provincia in cui la persona dimora.</p>	<p>Persone socialmente pericolose che rientrano nell'art. 1, D.lgs. n. 159/2011. Applicabile anche ai minori ultra-quattordicenni.</p>	<p><b>Ufficiali di p.s.</b></p>	<p><b>Nessuna sanzione in caso di violazione.</b> La condotta può però rilevare come elemento per una eventuale proposta di sorveglianza speciale di p.s.</p>	<p>Per i <b>maggioresni</b> non è previsto alcun termine. Per i <b>minoresni</b> gli effetti cessano al compimento della maggiore età.</p>	<p><b>ricorso gerarchico</b> al Prefetto entro <b>30 gg</b> dalla notifica; <b>ricorso</b> al competente <b>T.A.R.</b> entro <b>60 gg</b>; in alternativa a quest'ultimo rimedio, <b>ricorso straordinario al Presidente della Repubblica</b>, per soli motivi di legittimità, nei confronti di provvedimenti definitivi, entro <b>120 gg</b>. Istanza di <b>revoca</b>, presentabile in qualsiasi momento, al <b>Questore</b>, che si pronuncia nei <b>sessanta giorni</b> successivi (configurabilità "<b>silenzio assenso</b>"). Il provvedimento di rigetto può essere oggetto di ricorso al <b>Prefetto</b> entro <b>60 giorni</b> dalla notifica.</p>




*Schema sinottico avviso orale con prescrizioni.*

<b>Autorità Competente</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Notifica</b>	<b>Sanzioni</b>	<b>Durata</b>	<b>Rimedi esperibili</b>
Questore della provincia in cui la persona dimora.	Persone socialmente pericolose che rientrano nell'art. 1, D.lgs. n. 159/2011 e che risultino <b>definitivamente condannate per delitti non colposi</b> . Applicabile anche ai minori ultra-quattordicenni.	<b>Ufficiali di p.s.</b>	<b>Reclusione da 1 a 3 anni e multa da euro 1.549 a euro 5.164.</b>  Gli strumenti, gli apparati, i mezzi e i programmi posseduti o utilizzati sono <b>confiscati</b> ed assegnati alle Forze di polizia, su richiesta, per essere impiegati nei compiti di istituto.	Per i <b>maggioresenni</b> non è previsto alcun termine. Per i <b>minorenni</b> gli effetti cessano al compimento della maggiore età.	Le prescrizioni sono opponibili davanti al Tribunale in composizione monocratica se il destinatario è maggiorenne; davanti al Tribunale per i minorenni se il destinatario è un minore ultra-quattordicenne.



Schema sinottico avviso orale con divieti applicati dall'A.G.

<b>Autorità Competente</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Notifica</b>	<b>Sanzioni</b>	<b>Durata</b>	<b>Rimedi esperibili</b>
<b>Tribunale per i minorenni</b> , su proposta del Questore.	Persone socialmente pericolose che rientrano nell'art. 1, D.lgs. n. 159/2011 e che risultino <b>condannate, anche con sentenza non definitiva, per uno o più delitti contro la persona o il patrimonio ovvero inerenti alle armi o alle sostanze stupefacenti.</b>	<b>Ufficiali di p.s.</b>	<b>Reclusione da 1 a 3 anni e multa da euro 1.549 a euro 5.164.</b>  Gli strumenti, gli apparati, i mezzi e i programmi posseduti o utilizzati sono <b>confiscati</b> ed assegnati alle Forze di polizia, su richiesta, per essere impiegati nei compiti di istituto.	Non superiore a <b>2 anni</b> .	<b>Ricorso per cassazione.</b>



## LA SORVEGLIANZA SPECIALE DI P.S.

### D.LGS n. 159/2011

#### Art. 6 - Tipologia delle misure e loro presupposti

*"1. Alle persone indicate nell'articolo 4, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica, può essere applicata, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.*

*2. Salvi i casi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni.*

*3. Nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.*

*3-bis. Ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il consenso dell'interessato ed accertata la relativa fattibilità tecnica, anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275-bis del codice di procedura penale.*

*3-ter. Quando la sorveglianza speciale è applicata ai soggetti indiziati dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i-ter), gli obblighi e le prescrizioni di cui al comma 3-bis sono disposti, con il consenso dell'interessato e accertata la relativa fattibilità tecnica, con le particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-bis del codice di procedura penale. Qualora l'interessato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo anzidette, la durata della misura non può essere inferiore a tre anni e il tribunale prescrive all'interessato di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e impone, salva diversa valutazione, il divieto o l'obbligo di soggiorno ai sensi dei commi 2 e 3 del presente articolo. In caso di manomissione dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale, la durata della sorveglianza speciale, applicata con le modalità di controllo di cui al secondo periodo, non può essere inferiore a quattro anni. Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica dell'applicazione delle predette modalità di controllo, il tribunale prescrive all'interessato di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e impone, salva diversa valutazione, il divieto o l'obbligo di soggiorno ai sensi dei commi 2 e 3 del presente articolo."*

#### **4.1. Contenuto e presupposti di applicabilità.**

La sorveglianza speciale di p.s., disciplinata agli artt. 4 e ss. del Codice delle leggi antimafia, è una misura di prevenzione personale disposta dall'Autorità giudiziaria.

I destinatari della sorveglianza speciale di p.s. sono elencati dal medesimo **art. 4**, oggetto di analisi nel Capitolo II, nei paragrafi dedicati alla **pericolosità generica** e



**qualificata.** In questa sede va, tuttavia, ricordato come per effetto della **sentenza n. 24 del 2019 della Corte costituzionale** è stata dichiarata l'incostituzionalità del predetto art. 4, comma 1, lettera c), nella parte in cui consente l'applicabilità della sorveglianza speciale di p.s., anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettera a), D.lgs. n. 159/2011 ("**coloro i quali debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi**").

Ciò premesso, si è soliti distinguere tre diverse ipotesi, connotate da una evidente graduazione:

- **Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza "semplice"**.  
Consiste nella sorveglianza che l'Autorità di pubblica sicurezza esercita sul soggetto in relazione a tutte le prescrizioni che l'Autorità giudiziaria gli ha imposto con il provvedimento al fine di vanificarne la pericolosità ed ostacolare, o comunque rendere disagevole, il compimento di iniziative criminose;
- **Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con divieto di soggiorno in uno o più comuni o in uno o più regioni.**  
Alla sorveglianza speciale semplice può essere aggiunta, ove le circostanze lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, nonché in una o più regioni. Il fine ulteriore di questa misura è quello di impedire al soggetto pericoloso la frequentazione di luoghi che hanno causato o comunque favorito la sua pericolosità, delimitando la sua attività ed impedendogli la contaminazione di altri luoghi. Il sorvegliato speciale sottoposto a divieto di soggiorno è impossibilitato a soggiornare soltanto nei luoghi specificamente indicati, non risultando compressa, per il resto, la sua libertà di circolazione;
- **Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.**  
È la più afflittiva delle misure di prevenzione personali applicabili dall'Autorità giudiziaria. L'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale è applicabile in aggiunta alla sorveglianza speciale semplice, nei casi in cui le altre misure di prevenzione non siano ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica. La severità della misura è giustificata dal maggior livello di minaccia sociale attribuito al soggetto, da cui discende la necessità di adottare un'ulteriore limitazione della sua libertà e un più stringente controllo ad opera delle forze dell'ordine. Il destinatario, infatti, non può allontanarsi dal comune di residenza o di dimora.



#### **4.2. I titolari del potere di proposta e la competenza per territorio del Tribunale delle misure di prevenzione.**

La proposta volta all'applicazione della sorveglianza speciale di p.s., ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Codice delle leggi antimafia, può essere avanzata dal **Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona**, dal **Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo**, dal **Questore** e dal **Direttore della DIA**.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 161 del 2017 è stata riconosciuta una **competenza concorrente** in materia anche al **Procuratore della Repubblica del Tribunale del circondario** (nei soli casi previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere c), i), i-bis) e i-ter).

L'**art. 81 del D.lgs. n. 159/2011** prevede l'istituzione – presso le segreterie delle procure della Repubblica e presso le cancellerie dei tribunali – di appositi **registri per le annotazioni relative ai procedimenti di prevenzione**. Nei registri viene curata l'**immediata annotazione nominativa delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali da parte dei soggetti titolari del potere di proposta**.

È inoltre stabilito che il Questore e il Direttore della D.I.A. provvedono a dare immediata comunicazione alla Procura della Repubblica competente per territorio della proposta di misura personale e patrimoniale da presentare al Tribunale.

La proposta di sorveglianza speciale di p.s. deve essere depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei collegi del **Tribunale del capoluogo del distretto**, nel territorio del quale la persona **dimora**. Per le persone dimoranti nel circondario dei **Tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere**, la proposta di sorveglianza speciale è depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei collegi, specializzati in materia di misure di prevenzione, ivi istituiti (art. 5, comma 4, D.lgs. n. 159/2011).

COME SI DETERMINA LA COMPETENZA PER TERRITORIO DEL TRIBUNALE DELLE MISURE DI PREVENZIONE?

Secondo l'interpretazione giurisprudenziale maggioritaria, la competenza per territorio viene determinata in riferimento al **luogo in cui il proposto ha realizzato i comportamenti sintomatici della sua pericolosità**, non rilevando a tal fine né le risultanze anagrafiche né il luogo in cui il soggetto vive abitualmente.

In particolare, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno precisato che, nel procedimento di prevenzione, **la competenza si radica nel luogo in cui al momento della proposta la pericolosità si è manifestata** (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 18 del 1996).

Nell'ipotesi di una pluralità di condotte pericolose poste in essere in luoghi diversi, la competenza si determina in base al luogo in cui si sono verificate quelle di maggiore spessore e rilevanza (Corte di cassazione, sentenza n. 24842 del 2018. Più di recente, Corte di cassazione, sentenza n. 22512 del 2019. Fattispecie nella quale la Corte ha annullato con rinvio il decreto impugnato, che aveva ritenuto la competenza territoriale in relazione ad una



risalente imputazione del proposto per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. commesso in Reggio Calabria, dalla quale era stato poi assolto, mentre tutte le successive condotte rivelatrici di pericolosità sociale, con riferimento ad operazioni di intestazione fittizia, si erano manifestate in Roma).

Rileva quindi lo **spazio geografico-ambientale in cui il soggetto manifesta i suoi comportamenti socialmente pericolosi**, anche se tale luogo è diverso da quello di dimora abituale (Corte di cassazione, sentenza n. 23090 del 2004) ovvero dalla sua residenza anagrafica (Corte di cassazione, sentenza n. 17850 del 2020).

Nel caso di vaste **associazioni criminose**, con numero elevato di componenti, facenti capo ad un unico centro organizzativo e decisionale, la competenza territoriale per l'applicazione delle misure di prevenzione spetta al Tribunale nel cui circondario trovasi tale **centro** e ove esplica in modo **prevalente** la sua attività illecita l'associazione, rimanendo irrilevanti eventuali ramificazioni e derivazioni, in quanto la pericolosità sociale del soggetto ha stretto e diretto riferimento all'associazione nel cui ambito organizzativo è inserito e al cui vertice decisionale è collegata, direttamente o in via mediata, l'attività illegale esplicita (Corte di cassazione, sentenza n. 559 del 1982. In termini, vedi Corte di cassazione, sentenza n. 42443 del 2013).

#### **4.3. Durata e prescrizioni della sorveglianza speciale di p.s.**

Il provvedimento del Tribunale stabilisce la durata della misura di prevenzione, che non può essere inferiore ad un anno né superiore a cinque.

Il provvedimento che dispone la sorveglianza speciale di p.s. contiene le prescrizioni che il destinatario è tenuto ad osservare, ovvero:

- **Prescrizioni Generiche:** vivere onestamente; rispettare le leggi; non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'Autorità locale di P.S.; non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o sicurezza; non rincasare la sera più tardi e non uscire la mattina più presto di una data ora senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità preposta alla vigilanza; non detenere e non portare armi; non partecipare a pubbliche riunioni (art. 8, comma 4, cod. ant.).
- **Prescrizioni Particolari:**
  - Qualora la misura applicata sia quella della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e si tratti di persona indiziata di vivere con il provento di reati, il Tribunale prescrive: di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro, di fissare la propria dimora, di farla conoscere nel termine stesso all'Autorità di pubblica sicurezza e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima (art. 8, comma 3 cod. ant.).
  - Ai sottoposti alla misura dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale o del divieto di soggiorno, può essere prescritto di non





andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'Autorità preposta alla sorveglianza e di presentarsi all'Autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata di essa.

- In base alla pericolosità del soggetto, il Tribunale delle misure di prevenzione impone al soggetto anche il **versamento di una cauzione**.
  - Alla persona sottoposta alla sorveglianza speciale di p.s., ove definitivamente condannata per un delitto non colposo, il **Questore** può imporre i **divieti previsti dall'art. 3, comma 4, cod. ant. (art. 3, comma 5, cod. ant.)**.
- **Altre prescrizioni:** l'art. 8, comma 5, D.lgs. n.159/2011, con una norma di chiusura, consente al Tribunale di disporre, col provvedimento di sorveglianza speciale, **ogni altra prescrizione che ravvisi necessaria, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale**, ed in particolare: il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, ovvero, con riferimento ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), **il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori**. Con riferimento ai soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i-ter), il tribunale impone il **divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e l'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone**. Quando la frequentazione dei luoghi di cui al periodo precedente sia necessaria per motivi di lavoro o per altre comprovate esigenze, il tribunale prescrive le relative modalità e può imporre ulteriori limitazioni.

**N.B.** Il **D.lgs n. 113 del 2018**, convertito con modificazioni dalla L. n. 132 del 2018, ha emendato l'art. 8, comma 4, del **D.lgs. n. 159/2011** prevedendo, in particolare, l'applicabilità al sorvegliato speciale dell'ulteriore prescrizione **"di non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie"**. Successivamente, la **legge 19 aprile 2019, n. 69** ("Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere") è intervenuta sull'art. 8, comma 5, D.lgs. cit., disponendo che nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c) possa essere imposto il **divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori**. Tale disposizione era originariamente estesa anche ai soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lettera i-ter). Da ultimo, tuttavia, la **legge 24 novembre 2023, n. 168** ("Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica") ha ulteriormente modificato l'art. 8, comma 5 cit. stabilendo specificamente, per i soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i-ter), l'applicazione del **divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e l'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e persone**.



Come disposto dall'art. 6, comma 3-bis del D.lgs. n. 159/2011, ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il **consenso dell'interessato** ed accertata la relativa **fattibilità tecnica**, anche con le **modalità di controllo previste all'articolo 275-bis del codice di procedura penale** ("**Procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici**").

Con particolare riferimento all'ambito della "violenza domestica e/o di genere", la menzionata legge n. 168 del 2023 ha rafforzato le procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. In particolare, all'art. 6 del D.lgs n. 159/2011 è stato aggiunto il nuovo comma 3-ter, il quale dispone che gli **obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i-ter**), siano sempre disposti con le **modalità di controllo previste dall'articolo 275-bis, c.p.p.**, previa acquisizione del consenso dell'interessato e accertamento della relativa fattibilità tecnica.

Qualora l'interessato **neghi il consenso** all'adozione delle modalità di controllo anzidette, si producono i seguenti **effetti**:

- 1) la **durata** della misura non può essere inferiore a tre anni;
- 2) il tribunale impone all'interessato l'**obbligo di presentazione all'autorità di P.S.** competente, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della misura;
- 3) il tribunale, salva diversa valutazione, impone **il divieto o l'obbligo di soggiorno**.

Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la **non fattibilità tecnica** dell'applicazione delle predette modalità di controllo, si producono unicamente gli **effetti** di cui ai punti **2) e 3)**.

In caso di **manomissione degli strumenti tecnici di controllo** di cui all'articolo 275-bis, c.p.p., la **durata** della sorveglianza speciale, applicata con le modalità poc'anzi indicate, non può essere inferiore a quattro anni.

QUALI PRESCRIZIONI È POSSIBILE ADOTTARE NEI CONFRONTI DEI SOGGETTI DI CUI ALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. I-TER) DEL D.LGS. N. 159/2011 DESTINATARI DI UNA PROPOSTA DI SORVEGLIANZA SPECIALE DI P.S.?

Come già anticipato nel Capitolo II, l'esigenza di individuare nuove forme di prevenzione avverso i reati riconducibili al contesto delle relazioni familiari e affettive ha indotto il legislatore, a più riprese, ad emendare l'art. 4 del D.lgs. n. 159/2011, prevedendo l'**applicabilità della sorveglianza speciale di p.s. anche agli indiziati dei delitti di cui agli articoli 612-bis, c.p. - atti persecutori** (introdotto nell'art. 4, comma 1, lett. i-ter dalla L. n. 161/2017); **572, c.p. - maltrattamenti contro familiari o conviventi** (introdotto nell'art. 4, comma 1, lett. i-ter dalla L. n. 69/2019); o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli **575, c.p. - omicidio; 583, c.p. - lesione personale "grave" e "gravissima", nelle ipotesi aggravate dal legame familiare o affettivo** ex art. 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, c.p.; **583-quinquies, c.p. - deformazione dell'aspetto della persona mediante**



**lesioni permanenti al viso; 609-bis, c.p. - violenza sessuale** (introdotti nell'art. 4, comma 1, lett. i-ter dalla L. n. 168/2023).

Come descritto poc'anzi, per tali categorie di sorvegliati speciali il D.lgs. n. 159 del 2011, a seguito di modifiche e integrazioni, individua uno specifico regime di prescrizioni e controllo rivolto, da un lato, a vigilare sul soggetto destinatario del provvedimento, dall'altro, a tutelare le vittime.

L'esperienza applicativa degli ultimi anni, con riguardo agli indiziati dei delitti di "stalking" e maltrattamenti, ha poi consentito di rilevare come diversi tribunali (tra cui quelli di Milano, Torino, Genova e Lecce) – su specifica richiesta contenuta nella proposta di sorveglianza speciale – inseriscano tra le varie prescrizioni l'applicazione di un "**percorso trattamentale**" nei confronti del destinatario del provvedimento.

Il Tribunale di Milano, in particolare – dopo aver ricordato che sul piano tecnico la locuzione "ingiunzione trattamentale" non richiama alcun tipo di intervento psichiatrico o psicologico o comunque rientrante nella categoria di applicazioni di tipo sanitario – ha ritenuto necessario **acquisire il consenso del proposto** che **volontariamente**, pertanto, decide di intraprendere *"un percorso di osservazione e di confronto multidimensionale con esperti normalmente attraverso il sistema dei gruppi di ascolto e di confronto fra uomini che condividono le stesse problematiche, con un evidente finalità di eliminazione del fattore criminogeno"*. **L'assenza del consenso** da parte del proposto, ad avviso del Tribunale, **rende inoperante la prescrizione dell'ingiunzione terapeutica** contenuta nel decreto che dispone la sorveglianza speciale di p.s., in virtù dell'art. 32, comma secondo, della Costituzione, mancando un riferimento normativo espresso in materia (Trib. Milano, Sez. mis. prev., decreto 9 ottobre 2018).

Tra le ulteriori prescrizioni che, in sede di applicazione della sorveglianza speciale di p.s., il Tribunale può adottare, su proposta del Questore, nei confronti dei soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lett. i-ter), è possibile richiamare, ad esempio, **il divieto di effettuare, con ogni mezzo epistolare, telefonico, telematico o altro, qualsiasi comunicazione con la vittima.**

#### **4.4. I provvedimenti di urgenza.**

Nell'ipotesi di proposta finalizzata all'applicazione della sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, l'art. 9, comma 1, D.lgs. 159/2011, prevede che il presidente del Tribunale, con decreto, nella **pendenza del procedimento di prevenzione**, possa disporre il **temporaneo ritiro** del passaporto e la **sospensione** della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente.

Inoltre, se sussistono motivi di particolare gravità, la medesima A.G. può altresì disporre che alla persona denunciata sia imposto, in via provvisoria, l'obbligo o il divieto di soggiorno fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione (art. 9, comma 2).



La più volte citata legge n. 168 del 2023 (“Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica”) è intervenuta sull’art. 9, comma 2, D.lgs. n. 159/2011, introducendo un nuovo provvedimento temporaneo d’urgenza, specificamente rivolto alle ipotesi in cui sia stata proposta la sorveglianza speciale nei confronti di uno dei **soggetti di cui all’art. 4, comma 1, lett. i-ter**), D.lgs. cit.

In particolare, è stabilito che in tali casi, qualora sussistano **motivi di particolare gravità**, il **presidente del tribunale**, con decreto, nella **pendenza del procedimento di prevenzione**, può disporre la **temporanea applicazione, con le particolari modalità di controllo previste dall’articolo 275-bis, c.p.p.**, previo accertamento della relativa fattibilità tecnica, del **divieto di avvicinarsi alle persone cui occorre prestare protezione o a determinati luoghi da esse abitualmente frequentati e dell’obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone**, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

Se l’interessato nega il consenso all’adozione delle modalità di controllo anzidette o l’organo delegato per l’esecuzione accerta la non fattibilità tecnica delle citate modalità di controllo, il **presidente del tribunale** impone all’interessato, in via provvisoria, l’obbligo di presentazione all’autorità di P.S. competente, con cadenza almeno bisettimanale, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione.

Se la frequentazione dei menzionati luoghi risulta necessaria per motivi di lavoro o per altre comprovate esigenze, il **presidente del tribunale** prescrive le relative modalità e può imporre ulteriori limitazioni.

Infine, l’art. 9, comma 2-*bis*, D.lgs. n.159/2011 stabilisce che nei casi di **necessità e urgenza**, il **Questore**, all’atto della presentazione della proposta di applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale e dell’obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale nei confronti delle persone di cui all’articolo **4, comma 1, lettera d)**, può disporre il **temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio** di ogni altro documento equipollente. Il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio di ogni altro documento equipollente sono **comunicati immediatamente** al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, il quale, se non ritiene di disporre la cessazione, ne **richiede la convalida**, entro **quarantotto ore**, al presidente del Tribunale del capoluogo della provincia in cui la persona dimora che provvede nelle successive **quarantotto ore** con le modalità di cui al comma 1. Il ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio di ogni altro documento equipollente cessano di avere effetto se la convalida non interviene nelle novantasei ore successive alla loro adozione.

La facoltà riconosciuta al Questore di disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell’espatrio di ogni altro documento equipollente ha, indubbiamente, **natura cautelare**, essendo esercitabile sin dalla presentazione della



proposta e non solo durante la pendenza del procedimento come, invece, previsto dal comma 1 del medesimo art. 9, d.lgs. n. 159/2011.

Il provvedimento del Questore può riguardare **esclusivamente** i soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lettera d), del cod. ant., ovvero: gli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale e coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale.

Per la **violazione dei divieti, degli obblighi e delle prescrizioni imposti con i provvedimenti d'urgenza di cui all'art. 9 cit.** è prevista – all'art. 75-bis del D.lgs. n. 159/2011 – un'**apposita fattispecie di reato**, che punisce il contravventore con la reclusione da uno a cinque anni. Per la violazione dei divieti, degli obblighi e delle prescrizioni imposti ai sensi dell'art. 9, comma 2 è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

#### **4.5. L'esecuzione della sorveglianza speciale di p.s.**

Trasmessa da parte della cancelleria del giudice competente la copia autentica del decreto applicativo della sorveglianza speciale di p.s. al **Questore**, quest'ultimo ne cura l'esecuzione notificando il provvedimento all'interessato (art. 11 D.lgs. 159/2011).

#### LA COMPETENZA ESCLUSIVA DEL QUESTORE NELL'ESECUZIONE DELLA SORVEGLIANZA SPECIALE.

A prescindere da quale sia l'Autorità proponente (Questore, Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Procuratore della Repubblica ovvero Direttore della Direzione Investigativa Antimafia), per l'esecuzione della sorveglianza speciale di p.s. l'organo competente è legislativamente individuato nel **Questore**. Si evidenzia inoltre che, a mente dell'**art. 69 del D.lgs. n. 159/2011, commi 2 e 3**, le cancellerie dei Tribunali, delle Corti d'appello e della Corte di cassazione debbono comunicare alla Questura nella cui circoscrizione hanno sede, copia dei provvedimenti che decidono sulla proposta di applicazione della sorveglianza speciale di p.s., nonché dei provvedimenti di cui ai commi 3, 4, 5 e 7 dell'articolo 67, e all'articolo 68, comma 2; analogamente, i Procuratori della Repubblica, nel presentare al Tribunale le proposte per l'applicazione di una delle misure di prevenzione, provvedono a darne contestuale comunicazione, in copia, alla Questura nella cui circoscrizione ha sede il Tribunale stesso. L'**Ufficio Misure di Prevenzione**, dunque, deve avere il completo **monitoraggio** delle misure di prevenzione (tipiche ed atipiche) e, in particolare, della sorveglianza speciale, eseguita dai competenti uffici della Questura (compresi i Commissariati di p.s. del territorio della provincia), ovvero delegata per l'esecuzione o la



vigilanza ai Comandi territoriali (compagnie/stazioni) dell'Arma dei Carabinieri. A tal fine, dovrà essere curato il corretto inserimento e successivo aggiornamento dei dati nei sistemi SDI e MPS.

IL PROVVEDIMENTO APPLICATIVO DELLA SORVEGLIANZA SPECIALE DI P.S. A UNO DEI SOGGETTI DI CUI ALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. I-TER), D.LGS. N. 159/2011 DEVE ESSERE COMUNICATO ALLA PERSONA OFFESA?

Recentemente, il Tribunale di Milano - Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, si è espresso sulla necessità di notificare il decreto di sorveglianza *"alla parte lesa dei delitti ex art. 612-bis c.p. per i quali è in corso procedimento penale, da ritenersi per le modalità di consumazione dei fatti, vittima vulnerabile ai sensi dell'art. 90-quater c.p.p"*. In particolare, il giudice ha affermato che *"malgrado il nostro ordinamento non preveda un obbligo di comunicazione dell'adozione di tale decisione di prevenzione, ma nemmeno sancisca un divieto espressamente previsto, si ritiene, in attuazione della direttiva sulle vittime di reato 2012/29/UE soltanto parzialmente recepita con il D.Lvo 15/12/2015 n. 212, con una interpretazione conforme alla fonte sovranazionale che prevede la necessità che la vittima di determinati reati – fra i quali può certamente ricomprendersi il delitto di atti persecutori commesso da persona con la quale vi era stata una relazione affettiva – venga messa sempre a conoscenza della situazione detentiva (rectius che riguarda la libertà personale) dell'aggressore al fine di potersi tutelare sul piano comportamentale concreto, anche in un'ottica di benessere psicologico, di dovere notificare la presente decisione [...] alla stessa parte lesa a cura dell'organo proponente"*.

La sorveglianza speciale di p.s. comincia a decorrere dal giorno in cui il decreto applicativo è comunicato al prevenuto e cessa di diritto allo scadere del termine in esso stabilito, se il sorvegliato non ha commesso, nel frattempo, un reato (art. 14, comma 1, D.lgs. 159/2011)<sup>46</sup>.

IL DINIEGO E LA REVOCA DELLA PATENTE DI GUIDA

Ai sensi dell'art. 120, comma 1, D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Codice della strada), i soggetti che sono o sono stati sottoposti alla sorveglianza speciale di p.s. non possono conseguire - vale a dire ottenere per la prima volta - la patente di guida, se prima non ottengono un provvedimento di riabilitazione.

Il secondo comma del citato art. 120 dispone che, se le condizioni soggettive di cui al comma 1 (ovvero la sottoposizione alla misura della sorveglianza speciale), si verificano dopo il rilascio della patente, il Prefetto provvede alla revoca. Tale potere/dovere del Prefetto trova, tuttavia, un limite temporale, giacché la patente non può essere revocata ove siano trascorsi

<sup>46</sup> Si procederà alla redazione del verbale di sottoposizione alla sorveglianza speciale di p.s. e, al termine, del verbale di cessazione, provvedendo tempestivamente agli aggiornamenti in Banca dati SDI e MPS.





più di tre anni dalla data di applicazione della misura di prevenzione (art. 120, comma 2, ultimo periodo).

La Corte costituzionale, con **sentenza n. 99/2020**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione da ultimo citata, nella parte in cui prevede che il Prefetto «provvede» – invece che «può provvedere» – alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ritenendo irragionevole il meccanismo ivi previsto, che ricollega in via automatica ad una varietà di ipotesi di pericolosità sociale, anche di diversa gravità, l'identico effetto (ovvero la revoca della patente di guida).

Il successivo comma 3 dispone che la persona destinataria del provvedimento di revoca di cui al comma 2 non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni. Tale ultima previsione non contiene alcun riferimento alla riabilitazione e subordina il rilascio di nuovo titolo abilitativo **esclusivamente** al decorso di tre anni.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, la norma di cui all'art. 120, primo comma, del Codice della strada, si riferisce al **rilascio per la prima volta** della patente di guida, mentre il secondo ed il terzo comma della disposizione, che come detto non menzionano affatto il provvedimento riabilitativo, si riferiscono al caso della **revoca e del nuovo rilascio** del titolo di cui si tratta (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza n. 811 del 2020; Consiglio di Stato, sentenza n. 1712 del 2016). Pertanto, in tale ultima ipotesi, non rileva la presenza di un provvedimento di riabilitazione, bensì è determinante verificare se è o meno trascorso il termine triennale, decorrente dalla data di cessazione della misura di prevenzione (T.A.R. Sicilia, Catania, sentenza n. 871 del 2018).

L'esecuzione della sorveglianza speciale resta **sospesa** durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto alla misura della **custodia cautelare**. In tal caso, il termine di durata della misura di prevenzione continua a decorrere dal giorno nel quale è cessata la misura cautelare, con redazione di verbale di sottoposizione agli obblighi, salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 2, D.lgs. n. 159/2011.

Analoga sospensione si verifica durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto a detenzione per **espiazione di pena**. Dopo la cessazione dello stato di detenzione, se esso si è protratto per almeno **due anni**, il Tribunale verifica, anche d'ufficio, sentito il pubblico ministero che ha esercitato le relative funzioni nel corso della trattazione camerale, la **persistenza della pericolosità sociale** dell'interessato, assumendo le necessarie informazioni presso l'Amministrazione penitenziaria e l'Autorità di pubblica sicurezza, nonché presso gli organi di polizia giudiziaria. Se persiste la pericolosità sociale, il Tribunale emette decreto con cui ordina l'esecuzione della misura di prevenzione, il cui termine di durata continua a decorrere dal giorno in cui il decreto stesso è comunicato all'interessato. Se invece la pericolosità sociale è cessata, il Tribunale emette decreto con cui revoca il provvedimento di applicazione della misura di prevenzione.



## SOSPENSIONE NEL CASO DI DETENZIONE PER ESPIAZIONE PENA

La L. 17 ottobre 2017, n.161, ha recepito l'intervento della Corte costituzionale che, con sentenza n. 291 del 2013, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ed in via consequenziale dell'art. 15, D.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

L'art. 14 del Codice delle leggi antimafia, così come modificato, da ultimo, dalla L. n. 161/2017, prevede due differenti ipotesi:

a) **pena detentiva espiata superiore a due anni**: è espressamente previsto che il Tribunale debba verificare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato, assumendo le necessarie informazioni presso l'Amministrazione penitenziaria e l'Autorità di pubblica sicurezza, nonché presso gli organi di polizia giudiziaria. Il Questore (organo preposto all'esecuzione delle misure di prevenzione personali) dovrà quindi trasmettere al Tribunale apposita nota contenente tutte le informazioni utili (acquisite, oltre che dal fascicolo personale del sottoposto, dal certificato del casellario giudiziario, dal certificato dei carichi pendenti, dall'archivio SIDET, etc.), al fine di consentire l'accertamento dell'**attualità** della pericolosità sociale del soggetto. Acquisite tali informazioni, l'Autorità giudiziaria, se persiste la pericolosità sociale, emetterà decreto con cui ordinerà l'esecuzione della misura di prevenzione; in caso contrario, il Tribunale adotterà decreto di revoca del provvedimento di prevenzione.

b) **Pena detentiva espiata inferiore a due anni**: in questo caso non è previsto alcun obbligo di rivalutazione d'ufficio della persistenza della pericolosità sociale; l'ufficio preposto, al termine dell'espiazione della pena, potrà sottoporre il soggetto alla misura in parola stilando il relativo verbale.

Da ultimo, tuttavia, è necessario segnalare che, con ordinanza depositata il 14 dicembre 2022, il Tribunale di Oristano ha sollevato **questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-ter, D.lgs. n. 159/2011** nella parte in cui prevede che *"dopo la cessazione dello stato di detenzione, **se esso si è protratto per almeno due anni**, il tribunale verifica, anche d'ufficio, sentito il pubblico ministero che ha esercitato le relative funzioni nel corso della trattazione camerale, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato, assumendo le necessarie informazioni presso l'amministrazione penitenziaria e l'autorità di pubblica sicurezza, nonché presso gli organi di polizia giudiziaria"* in riferimento agli artt. 3, comma 1, 13, comma 1, e 27, comma 3, della Costituzione.

Al momento della stesura delle presenti Linee Guida, la questione di legittimità costituzionale risulta ancora pendente.





**N.B.** Ai sensi dell'art. **13** del Codice delle leggi antimafia, quando sia stata applicata una **misura di sicurezza detentiva** o la **libertà vigilata**, durante la loro esecuzione non si può far luogo alla sorveglianza speciale e, se questa è stata pronunciata, ne cessano gli effetti. Ed ancora, come disposto dall'art. **15, comma 2**, D.lgs. n. 159/2011, l'obbligo del soggiorno cessa di diritto se la persona obbligata è sottoposta a misura di sicurezza detentiva. Se alla persona obbligata a soggiornare è applicata la libertà vigilata, la persona stessa vi è sottoposta dopo la cessazione dell'obbligo del soggiorno.

#### **4.6. Modifica e revoca del provvedimento che dispone la sorveglianza speciale di p.s.**

Il provvedimento che dispone la sorveglianza speciale di p.s., su **istanza** dell'interessato e **sentita l'Autorità di pubblica sicurezza** che ha formulato la proposta, può essere **revocato** o **modificato** dal Tribunale competente, quando sia cessata o mutata la causa che lo ha determinato.

Le prescrizioni contenute nel decreto applicativo possono essere modificate su richiesta dell'Autorità proponente, quando ricorrono **gravi esigenze di ordine e sicurezza pubblica** o quando la persona sottoposta alla sorveglianza speciale abbia **ripetutamente violato** gli obblighi inerenti alla misura (c.d. *reformatio in peius*).

L'art. 12 del Codice delle leggi antimafia consente al sottoposto all'obbligo di soggiorno, quando ricorrono **gravi e comprovati motivi di salute**, di presentare al presidente del Tribunale competente apposita domanda di autorizzazione a recarsi in un luogo determinato fuori del comune di residenza o di dimora abituale, ai fini degli **accertamenti sanitari e delle cure indispensabili**. L'allontanamento dal comune di soggiorno obbligato può essere autorizzato per un periodo **non** superiore ai dieci giorni, oltre al tempo necessario per il viaggio. L'autorizzazione può essere concessa, nel medesimo limite temporale, anche quando ricorrono **gravi e comprovati motivi di famiglia** che rendano assolutamente necessario ed urgente l'allontanamento dal luogo di soggiorno coatto.

Il Tribunale provvede in camera di consiglio con decreto motivato, dopo aver accertato la veridicità delle circostanze allegare dall'interessato. Nei casi di assoluta urgenza, la richiesta può essere presentata al presidente del Tribunale competente, il quale può autorizzare il richiedente ad allontanarsi per un periodo non superiore a tre giorni, oltre al tempo necessario per il viaggio.

Del decreto è altresì data notizia all'Autorità di pubblica sicurezza che esercita la vigilanza sul soggiornante obbligato, la quale provvede ad informare quella del luogo dove l'interessato deve recarsi e a disporre le modalità e l'itinerario del viaggio.



#### **4.7. Le violazioni degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale di p.s.**

L'inosservanza delle prescrizioni imposte con il decreto applicativo della **sola** sorveglianza speciale di p.s. è sanzionata, ai sensi dell'art. 75, comma 1, D.lgs. n. 159/2011, con **l'arresto da tre mesi ad un anno.**

LA RILEVANZA PENALE DELLE TRASGRESSIONI ALLE PRESCRIZIONI DELLA SORVEGLIANZA SPECIALE DI P.S. NELL'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA ED INTERNA.

Come noto, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel caso *De Tommaso/Italia*, ha esposto le ragioni per cui ritiene che gli obblighi di **vivere onestamente e rispettare le leggi** non siano stati delimitati dal legislatore italiano in modo **sufficientemente dettagliato**, esprimendo, altresì, la propria preoccupazione anche in relazione all'ulteriore prescrizione concernente il **divieto di partecipare a pubbliche riunioni**, in relazione alla quale è stato affermato che "la legge non specifica alcun limite temporale o spaziale di questa libertà fondamentale, la cui restrizione è lasciata interamente alla discrezione del giudice".

Influenzate dall'insegnamento della Corte di Strasburgo, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno escluso la rilevanza penale delle violazioni al precetto che impone di **vivere onestamente e di rispettare la legge**, ai sensi dell'art. 75, comma 1, D.lgs. n. 159/2011 (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 40076 del 2017).

Ponendosi nel solco tracciato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la **Corte costituzionale, con la sentenza n. 25/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, commi 1 e 2, Codice delle leggi antimafia, nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale, senza o con obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi"**.

Per quanto concerne il **divieto di partecipare a pubbliche riunioni**, un **primo indirizzo (Corte di cassazione, sentenza n. 28261 del 2018)** ritiene punibile la condotta, ai sensi dell'art. 75 comma 2, in caso di violazione del divieto di partecipare a pubbliche riunioni, in quanto non sussiste alcuna questione di genericità e di indeterminatezza del precetto, per cui il divieto in parola va inteso nel senso di non prendere parte a qualsiasi riunione di più persone in luogo pubblico o aperto al pubblico, al quale abbiano facoltà di accesso un numero indeterminato di persone, indipendentemente dal motivo della riunione. Un **secondo orientamento (Corte di cassazione, sentenza n. 31322 del 2018)** afferma, invece, l'irrilevanza penale dell'inosservanza dell'art. 75, comma 2, D.lgs. n. 159/2011, posto che il concetto di "pubblica riunione" non presenta una definizione univoca né in ambito legislativo, né in quello giurisprudenziale: tale "indeterminatezza" dell'oggetto del divieto *de quo* impedirebbe la conoscibilità del precetto da parte del destinatario e da parte del giudice chiamato a dare un contenuto preciso alla prescrizione.

Il contrasto interpretativo in materia ha reso necessario l'intervento delle **Sezioni Unite della Corte di cassazione**, le quali hanno chiarito: a) che **"La prescrizione di non partecipare a**



**pubbliche riunioni**, che deve essere in ogni caso disposta in sede di applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 8, comma 4, D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, **si riferisce esclusivamente alle riunioni in luogo pubblico**"; b) che, per la configurabilità del reato di cui all'art. 75, comma 2, D.lgs. n. 159/2011, il giudice è comunque tenuto a valutare, alla stregua delle specifiche allegazioni dell'interessato e delle risultanze degli atti, se la partecipazione alla pubblica riunione sia giustificata da validi motivi (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 46595 del 2019). Rimangono pertanto escluse dal divieto in parola le riunioni in **luoghi "aperti al pubblico"**, tra cui – ad esempio – le manifestazioni sportive che si svolgano in stadi o palasport. Giova rammentare che, ai sensi dell'art. 8, comma 5, Codice delle leggi antimafia, il Tribunale dispone del potere di imporre *"tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale"*. Facoltà, quest'ultima, che, secondo la Cassazione, permette di configurare la misura di prevenzione *"in maniera personalizzata sul soggetto, tenendo conto dei motivi che la giustificano"*. Ben potrà il giudice della prevenzione disporre anche il divieto di partecipare a riunioni di tipo diverso, ad esempio *"in luoghi aperti al pubblico"*, a condizione però che siano dettate prescrizioni specifiche, giustificate alla luce della pericolosità del soggetto.

Per quanto riguarda l'**obbligo di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o sicurezza**, la giurisprudenza di legittimità ha precisato che tale prescrizione, penalmente sanzionata, implica un'abitudine o serialità di comportamenti, dovendosi escludere che la sua violazione sia integrata da un unico fatto episodico (Corte di cassazione, sentenza n. 46915 del 2009). **Non** è tuttavia richiesta, per l'integrazione del reato previsto all'art. 75, comma 1, D.lgs. n. 159/2011, una **costante e assidua** frequentazione con persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o sicurezza, ben potendo la **reiterata** frequentazione essere assunta a sintomo inequivoco dell'abitudine di tale comportamento (Corte di cassazione, sentenza n. 28985 del 2014). Di recente, la Cassazione ha specificato che *"è necessario accertare in concreto la conoscenza, da parte del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione, dei pregiudizi gravanti sulle persone frequentate, desunta da elementi fattuali concludenti, come quelli attinenti al contesto socio-ambientale in cui si collocano i rapporti con il soggetto pregiudicato, o ad altri fattori sintomatici della relativa conoscenza, a prescindere dalla circostanza che le sentenze di condanna a carico del terzo frequentato dal proposto siano o meno riportate nel certificato penale spedito a richiesta di privati, la cui conoscenza è normativamente preclusa a terzi"* (Corte di cassazione, sentenza n. 37163 del 2019; in applicazione del principio, la Corte ha ritenuto provata la conoscenza dei precedenti penali del soggetto accompagnatosi in auto al sorvegliato speciale sul presupposto che entrambi erano originari dello stesso paese ed avevano fatto parte della medesima aggregazione criminale operante nello spaccio degli stupefacenti). Nel senso che il reato di cui all'art. 75, comma 1, D.lgs. n. 159/2011 implica un'abitudine o serialità di comportamenti, essendo, conseguentemente, configurabile soltanto nel caso di plurimi e stabili contatti e frequentazioni con pregiudicati, si è espressa da ultimo anche Corte di cassazione, sentenza



n. 14149 del 2020, in cui la Suprema Corte ha ritenuto immune da vizi la decisione di condanna che aveva dedotto il carattere non occasionale dei plurimi contatti del ricorrente con pregiudicati (almeno quattro), considerando, oltre al numero degli incontri, il tempo relativamente concentrato della frequentazione, le modalità attuative, evocative di una precedente programmazione, e la caratura criminale "di non secondaria importanza" dei soggetti frequentati.

Con riferimento alla prescrizione di **non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'Autorità locale di p.s.**, la Corte di cassazione ha chiarito che tale l'obbligo, la cui violazione configura il reato previsto dall'art. 75, comma 1, D.lgs. n. 159/2011, concerne non solo il cambiamento della dimora nello stesso comune o il suo trasferimento in un altro, ma anche il **temporaneo allontanamento dalla dimora medesima** (Corte di cassazione, sentenza n. 34134 del 2014).

Infine, in ordine al **divieto di portare e detenere armi**, la giurisprudenza di legittimità ritiene che la nozione di arma vada intesa in senso restrittivo e limitato alle sole **armi proprie** (art. 585, secondo comma, n. 1, codice penale; artt. 1 e 2 della legge n. 110 del 1975). Essa, pertanto, non può riferirsi a un coltello a serramanico, da considerarsi arma impropria (Corte di cassazione, sentenza n. 17877 del 2019).

Se l'inosservanza riguarda gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla **sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno**, invece, si applica la pena della **reclusione** da **uno a cinque anni** ed è consentito l'arresto **anche fuori dei casi di flagranza** (art. 75, comma 2, D.lgs. n. 159/2011).

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 51407 del 21 gennaio 2018, hanno escluso che il reato di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale di cui all'art. 75 D.lgs. n. 159/2011 sia configurabile nei confronti del destinatario della misura della sorveglianza speciale, la cui esecuzione sia stata sospesa per effetto di una detenzione di lunga durata, in assenza della rivalutazione dell'attualità e della persistenza della pericolosità sociale da parte del giudice della prevenzione, al momento della nuova sottoposizione alla misura. Tale conclusione trova ora sostegno normativo, secondo quanto precisato in sentenza, nell'attuale formulazione dell'art. 14 del D.lgs. 159/2011, a seguito delle modifiche effettuate dalla legge n. 161/2017, nella parte in cui prevede che la verifica della pericolosità debba avvenire ad opera del tribunale, anche d'ufficio, dopo la cessazione della detenzione per espiazione della pena che si sia protratta per almeno due anni.

La sentenza compone così il contrasto tra l'orientamento, accolto dalle Sezioni Unite e sostenuto da Corte di cassazione, sentenza n. 6878 del 2015, e quello contrapposto, secondo cui non può affermarsi che la mancata rivalutazione della pericolosità equivalga ad automatica inesistenza (originaria o sopravvenuta) del titolo genetico o che tenga luogo d'una sua sospensione *ex lege*; sicché il presupposto di pericolosità sociale, condizione strutturale essenziale della misura, che trae genesi dal titolo originario, continua ad esistere,



finché il giudice funzionalmente competente non provveda ad operare una rivalutazione di segno contrario (così Corte di cassazione, sentenza n. 27970 del 2017).

CONFIGURA REATO LA CONDOTTA DEL SOTTOPOSTO CHE SI PRESENTA IN RITARDO ALL'AUTORITÀ DI P.S. PER APPORRE LA FIRMA SUL REGISTRO?

Il Tribunale di Vibo Valentia, con sentenza confermata dalla Corte d'appello, aveva condannato, ai sensi dell'articolo 75, comma 2, del D.lgs. n. 159/2011, un soggetto che, sottoposto alla sorveglianza speciale con l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, si era presentato con un'ora di ritardo alla stazione dei Carabinieri per apporre la firma sul registro. La Corte di cassazione - dopo aver ricordato che l'art. 75 citato si riferisce a qualunque violazione del provvedimento impositivo degli obblighi (non solo a quelli espressamente indicati all'art. 8, comma 6, n. 2, del D.lgs. n. 159/2011) e preso atto che, nel caso di specie, il provvedimento del Tribunale aveva prescritto al sottoposto di presentarsi tutti i lunedì e venerdì tra le 11.30 e le 12.00 all'Autorità di pubblica sicurezza preposta alla sua sorveglianza - ha rigettato il ricorso, ritenendo che **anche il semplice ritardo nel presentarsi all'Autorità di pubblica sicurezza per apporre la firma sull'apposito registro configuri il reato previsto dall'art. 75, D.lgs. n. 159/2011** (Corte di cassazione, sentenza n. 13518 del 2015).

QUALE FATTISPECIE DI REATO SI REALIZZA NEL CASO DI VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI PORTARE CON SÉ LA CARTA DI PERMANENZA?

L'art. 8, comma 7, Codice delle leggi antimafia, stabilisce che alle persone sottoposte alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale o con divieto di soggiorno deve essere consegnata una **carta di permanenza** da portare con sé e da esibire ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

Nella giurisprudenza di legittimità si registra un **contrasto** in ordine alla **qualificazione** della violazione dell'obbligo gravante sul sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno di portare con sé il documento in questione.

Secondo un **primo orientamento**, integra il reato previsto dall'art. **75, comma 2, D.lgs. n. 159/2011**, la violazione, da parte del sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, della prescrizione di portare con sé la carta precettiva consegnatagli all'atto della sua sottoposizione alla misura di prevenzione personale (Corte di cassazione, sentenza n. 35567 del 2013).

**Altre pronunce** hanno, invece, ritenuto sussistente la fattispecie di cui all'art. **650 c.p.** (Corte di cassazione, sentenza n. 36787 del 2003, e sentenza n. 2648 del 2012).

Le **Sezioni Unite della Corte di cassazione**, investite della questione, hanno affermato che *"il sorvegliato speciale, sottoposto all'obbligo o al divieto di soggiorno che non porti con sé e non esibisca a richiesta di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria la carta di permanenza"*



risponde della **contravvenzione** di cui all'art. **650 c.p.**" (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 32923 del 2014).

Ai sensi dell'art. 75-bis, D.lgs. n. 159/2011, il **contravventore al divieto di espatrio** conseguente all'applicazione delle misure di cui ai commi 1 e 2-bis dell'articolo 9, Codice delle leggi antimafia (temporaneo ritiro del passaporto e sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente) è punito con la **reclusione da uno a cinque anni**.

La persona che, avendo ottenuto l'autorizzazione di cui all'**articolo 12, Codice delle leggi antimafia**<sup>47</sup>, non rientri nel termine stabilito nel comune di soggiorno obbligato, o non osservi le prescrizioni fissate per il viaggio, ovvero si allontani dal comune ove ha chiesto di recarsi, è punita con la **reclusione da due a cinque anni** ed è **consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza**.

Chi non ottempera, nel termine fissato dal Tribunale, all'ordine di deposito della cauzione di cui all'**articolo 31 Codice delle leggi antimafia**<sup>48</sup>, ovvero omette di offrire le garanzie sostitutive di cui al comma 3 della medesima disposizione, è punito con la pena dell'**arresto da sei mesi a due anni**.

Appare utile, infine, segnalare un ulteriore obbligo, penalmente sanzionato, gravante sui soggetti sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale della p.s. previsto dall'**art. 80 del D.lgs. n. 159/2011**, ai sensi del quale: "*Salvo quanto previsto dall'articolo 30 della legge 13 settembre 1982, n. 646*<sup>49</sup>, le persone già sottoposte, con

<sup>47</sup> Autorizzazione ad allontanarsi dal comune di soggiorno obbligato nel caso di gravi e comprovati motivi di salute o di famiglia.

<sup>48</sup> Art. 31 D.lgs. n. 159/2011: "1. Il tribunale, con l'applicazione della misura di prevenzione, dispone che la persona sottoposta a tale misura versi presso la cassa delle ammende una somma, a titolo di cauzione, di entità che, tenuto conto anche delle sue condizioni economiche e dei provvedimenti adottati a norma dell'articolo 22, costituisca un'efficace remora alla violazione delle prescrizioni imposte 2. Fuori dei casi previsti dall'articolo 9, il tribunale può imporre alla persona denunciata, in via provvisoria e qualora ne ravvisi l'opportunità, le prescrizioni previste dall'articolo 8, commi 3 e 4. Con il provvedimento, il tribunale può imporre la cauzione di cui al comma 1. 3. Il deposito può essere sostituito, su istanza dell'interessato, dalla presentazione di idonee garanzie reali. Il tribunale provvede circa i modi di custodia dei beni dati in pegno e dispone, riguardo ai beni immobili, che il decreto con il quale accogliendo l'istanza dell'interessato è disposta l'ipoteca legale sia trascritto presso l'ufficio delle conservatorie dei registri immobiliari del luogo in cui i beni medesimi si trovano. Le spese relative alle garanzie reali previste dal presente comma sono anticipate dall'interessato secondo le modalità stabilite dal tribunale. Il tribunale può disporre, in relazione alle condizioni economiche della persona sottoposta alla misura di prevenzione, che la cauzione sia pagata in rate mensili. 4. Quando sia cessata l'esecuzione della misura di prevenzione o sia rigettata la proposta, il tribunale dispone con decreto la restituzione del deposito o la liberazione della garanzia. 5. Le misure patrimoniali cautelari previste dal presente articolo mantengono la loro efficacia per tutta la durata della misura di prevenzione e non possono essere revocate, neppure in parte, se non per comprovate gravi necessità personali o familiari".

<sup>49</sup> Art. 30 L. n. 646/1982: "*Le persone condannate con sentenza definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero per il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, sono tenute a comunicare per dieci anni, ed entro trenta giorni dal fatto, al nucleo di polizia tributaria del*





*provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione, sono tenute a comunicare per dieci anni, ed entro trenta giorni dal fatto, al nucleo di polizia economico-finanziaria del luogo di dimora abituale, tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, i soggetti di cui al periodo precedente sono altresì tenuti a comunicare le variazioni intervenute nell'anno precedente, quando concernono complessivamente elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Sono esclusi i beni destinati al soddisfacimento dei bisogni quotidiani. Il termine di dieci anni decorre dalla data del decreto ovvero dalla data della sentenza definitiva di condanna. Gli obblighi previsti nel comma 1 cessano quando la misura di prevenzione è a qualunque titolo revocata”.*

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno precisato che l'articolo trova applicazione anche quando il provvedimento che ha disposto la misura è divenuto definitivo in data anteriore all'introduzione di tale obbligo (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 16896 del 2019).

Come anticipato, la violazione di tale obbligo di comunicazione è punita con la **reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.329 a euro 20.658** (art. 76, comma 7, D.lgs. n. 159/2011).

#### **4.8. Indicazioni e standard per la redazione di una proposta di sorveglianza speciale.**

Si è detto in precedenza che, ai fini della valutazione complessiva della pericolosità del soggetto, assumono rilievo particolari elementi (**precedenti penali e di polizia, pregressa applicazione di misure di prevenzione, tenore di vita, abituale compagnia con pregiudicati**, etc.) ricavabili da fonti di conoscenza, quali:

- ❖ **provvedimenti dell'A.G.** (ordinanze cautelari, provvedimenti di fermo, sentenze, etc.);
- ❖ **informative di polizia;**
- ❖ **trascrizioni di intercettazioni telefoniche ed ambientali;**
- ❖ **risultanze delle banche dati** in uso alle Forze di Polizia (S.D.I.<sup>50</sup>, SIDET, etc.) e di altri sistemi informatici (ad esempio, il SIDDA-SIDNA);

---

*luogo di dimora abituale, tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, i soggetti di cui al periodo precedente sono altresì tenuti a comunicare le variazioni intervenute nell'anno precedente, quando concernono complessivamente elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Sono esclusi i beni destinati al soddisfacimento dei bisogni quotidiani. Il termine di dieci anni decorre dalla data del decreto ovvero dalla data della sentenza definitiva di condanna. Gli obblighi previsti nel primo comma cessano quando la misura di prevenzione è revocata a seguito di ricorso in appello o in Cassazione”.*

<sup>50</sup> Si ricordi che il sistema SDI non ha valore certificativo; è quindi necessario acquisire la fonte documentale cui si riferisce il dato. Infatti, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 121 del 1981, i dati e le informazioni conservati negli archivi del Centro possono essere utilizzati in procedimenti giudiziari o amministrativi **soltanto attraverso l'acquisizione delle fonti originarie indicate nel primo comma dell'articolo 7**, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 240 del codice di procedura penale. L'art 7, comma 1, a sua volta, dispone che le



- ❖ **casellario giudiziale e certificati dei carichi pendenti;**
- ❖ **informazioni e comunicazioni antimafia** (art. 82 e ss. del D.lgs. n. 159 del 2011) o altri dati tratti dalla **Banca dati nazionale unica** (art. 96 del D.lgs. n. 159 del 2011).

**N.B.** Si ricordi come secondo i primi interventi della giurisprudenza di merito, successivi alla pronuncia della **Corte costituzionale n. 24/2019**, è necessaria una rigorosa **indagine** circa la sussistenza del **presupposto dell'abituale sostentamento a mezzo reddito di fonte delittuosa**, qualora la proposta di sorveglianza speciale riguardi un soggetto che si ritenga viva abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose. Il reddito proveniente da delitto deve essere, infatti, **effettivo e rilevante** rispetto alle fonti di sostentamento del proposto. Detta prova deve essere offerta dall'Autorità proponente e non può essere desunta semplicemente dall'assenza di altri redditi del proposto. I delitti commessi nel tempo dal soggetto, quindi, devono essere esaminati sotto il profilo della **concreta redditività** e sotto il profilo della **rilevanza** rispetto alle fonti di sostentamento effettivamente utilizzate (Sul punto, Corte d'appello di Napoli, 8<sup>a</sup> sezione penale misure di prevenzione, decreto n. 26/19).

Gli esiti di tale indagine andranno riportati nella parte della proposta dedicata all'analisi della pericolosità sociale, **avendo cura di allegare gli atti ed i provvedimenti consultati**<sup>51</sup>.

È fondamentale **attualizzare** quanto più possibile la pericolosità sociale del proposto; ed invero, sebbene i precedenti penali e giudiziari sono di per sé indicativi di uno stile di vita criminogeno, allorquando sia trascorso un lasso di tempo **significativo** dall'ultimo reato accertato, la proposta di sorveglianza speciale potrebbe essere rigettata dal Tribunale.

Nell'elencare i fatti di reato di cui si è reso protagonista il proposto, appare opportuno seguire un **ordine cronologico** di narrazione degli episodi criminosi, dal più remoto al più recente ovvero viceversa.

Il redattore della proposta **non dovrà limitarsi ad una mera elencazione dei precedenti penali e di polizia**, ma dovrà descrivere, commentare e mettere in risalto (eventualmente anche riportandone brevi passaggi) quanto contenuto nelle sentenze, ordinanze cautelari, informative di polizia, etc., utilizzate. Molto spesso i capi d'imputazione costituiscono la migliore sintesi della vicenda e pertanto la loro trascrizione completa può tornare utile per descrivere e mettere in risalto i tratti salienti del fatto - reato.

---

informazioni e i dati di cui all'articolo 6, lettera a), devono riferirsi a notizie risultanti da documenti che comunque siano conservati dalla pubblica amministrazione o da enti pubblici, o risultanti da sentenze o provvedimenti dell'autorità giudiziaria o da atti concernenti l'istruzione penale acquisibili ai sensi dell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o da indagini di polizia.

<sup>51</sup> Possono essere utilizzati a tal fine anche supporti digitali.





Inoltre, quando una particolare vicenda criminale si presenta articolata e complessa, è consigliabile dedicarvi uno specifico spazio, eventualmente inserendo un sottoparagrafo a parte, in modo da consentirne una più approfondita trattazione.

REDAZIONE DELLA PROPOSTA DI SORVEGLIANZA SPECIALE DI P.S. NEI CONFRONTI DEGLI INDIZIATI DI APPARTENERE ALLE ASSOCIAZIONI MAFIOSE.

Quando la proposta riguarda un soggetto indiziato di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 416-*bis* c.p., l'operatore di polizia avrà cura di rappresentare tutti gli elementi dimostrativi della ritenuta "appartenenza", attraverso:

- cenni sull'**esistenza** e l'**operatività** dell'organizzazione criminale di riferimento;
- descrizione del **ruolo ricoperto** dal proponendo. Si ricorda a tal fine che, secondo recente giurisprudenza (Corte di cassazione, SS. UU., sentenza n. 111 del 2018, *Gattuso*), sopra richiamata, con l'espressione "indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale", il legislatore antimafia ha inteso ricomprendere non soltanto la figura del partecipe *ex art. 416-bis c.p.*, ma anche tutti quei soggetti che si trovano in una situazione di contiguità con l'associazione mafiosa, funzionale agli interessi della stessa struttura criminale, essendo indispensabile accertare se il proposto abbia o meno offerto un contributo fattivo alle attività ed allo sviluppo del sodalizio criminoso. Nella nozione di "appartenenza" rientrerebbero, in altri termini, anche le condotte riconducibili al c.d. "concorso esterno in associazione mafiosa".

Accade talora che un soggetto risulti negativo allo SDI, ma sia invece stato attinto da sentenza definitiva risultante nel certificato penale.

Analogamente, può verificarsi che precedenti SDI, anche gravi, non trovino conferma presso l'ufficio giudiziario di riferimento. Ciò può avvenire quando si tratta di reati associativi (ad esempio, *ex art. 74 del D.P.R. 309 del 1990*), per i quali la competenza distrettuale attrae quella locale.

È necessario quindi raccordare i precedenti SDI con le risultanze giudiziarie, acquisendo informazioni sul procedimento giudiziario che è seguito ad ogni iscrizione.

#### **4.9. Gli obblighi di comunicazione al Questore ai fini dell'esercizio dell'azione di prevenzione.**

Il 9 dicembre 2023 è entrata in vigore la legge 24 novembre 2023, n. 168, recante "*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*".

Come già rilevato – e come emergerà nuovamente nel prosieguo della trattazione – la norma interviene nel delicato settore del contrasto alla violenza di genere e/o domestica, attraverso disposizioni atte a rafforzare la tutela delle vittime, potenziare la prevenzione e la



repressione delle fenomenologie criminali in argomento e favorire al contempo la partecipazione dei relativi autori a percorsi di recupero.

Riconoscendo l'importanza del coordinamento tra i diversi attori chiamati a far fronte al fenomeno della violenza di genere e nella piena consapevolezza della complementarità tra il momento preventivo e quello repressivo, la legge n. 168/2023 imprime un forte impulso alla circolarità informativa tra Autorità Giudiziaria e Autorità di Pubblica Sicurezza.

In particolare, sono stati introdotti degli specifici **obblighi di comunicazione nei confronti del Questore**, con riferimento ai casi di perdita di efficacia o di attenuazione di alcune misure cautelari, affinché l'Autorità di P.S. possa formulare le **valutazioni di competenza in materia di misure di prevenzione**. Tale novità normativa va a incrementare la **protezione delle vittime** di determinate fattispecie di reato, attraverso la **tempestiva attivazione del potere di prevenzione** nei casi in cui venga meno o si attenui l'operatività degli strumenti di tutela di natura penale.

In primo luogo, l'art. 14, comma 1, lett. b) della legge in oggetto ha modificato l'articolo 299 c.p.p., introducendo il comma 2-ter. Tale nuova disposizione prevede che, nei procedimenti per i **delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lett. i-ter)**<sup>52</sup> del D.lgs. n. 159/2011, **l'estinzione, l'inefficacia o la revoca delle misure coercitive** di cui agli articoli 282-bis c.p.p. (allontanamento dalla casa familiare), 282-ter c.p.p. (divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa), 283 c.p.p. (divieto e obbligo di dimora), 284 c.p.p. (arresti domiciliari), 285 c.p.p. (custodia cautelare in carcere) e 286 c.p.p. (custodia cautelare in luogo di cura), ovvero la loro **sostituzione con misura meno grave**, siano **comunicate**, a cura della cancelleria, anche per via telematica, **al Questore**, ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti, o formulazione di proposte, in materia di **misure di prevenzione**.

Inoltre, l'articolo 15, comma 1 della legge n. 168/2023 è intervenuto sull'art. 165 c.p., in materia di sospensione condizionale della pena, andando a sostituire il comma 5.

Al riguardo, è stabilito che **il provvedimento che determina il venir meno delle misure cautelari** precedentemente disposte, **a seguito di sospensione condizionale della pena** (art. 300, comma 3, c.p.p.), deve essere **immediatamente comunicato al Questore** affinché **valuti tempestivamente** se richiedere l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dal Libro I, Titolo I, Capo II del D.lgs. n. 159 del 2011, e cioè di una delle ipotesi di **sorveglianza speciale**.

La norma specifica che è **fatto salvo** quanto previsto dall'**art. 166, secondo comma, c.p.**, a mente del quale **"la condanna a pena condizionalmente sospesa non può**

---

<sup>52</sup> Maltrattamenti contro familiari o conviventi (art. 572, c.p.); atti persecutori (art. 612-bis, c.p.); omicidio (art. 575, c.p.); lesione personale "grave" e "gravissima" (art. 583, c.p.), nelle ipotesi aggravate dal legame familiare o affettivo (art. 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, c.p.); deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies, c.p.) e violenza sessuale (art. 609-bis, c.p.).



**costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione [...]”<sup>53</sup>.**

Stante tale assetto normativo, la sorveglianza speciale potrà essere proposta in tutti i casi in cui, dalle valutazioni dell’Autorità di P.S., risultino degli **elementi di pericolosità sociale ulteriori** rispetto a quelli desumibili dalla sola condanna per la quale è stata concessa la sospensione condizionale della pena.

Pertanto, appare quanto mai opportuno, a seguito della comunicazione di cui sopra – anche qualora le prime valutazioni del Questore abbiano dato esito negativo sulla esperibilità della proposta di sorveglianza speciale – portare avanti un **attento monitoraggio della condotta del soggetto**, al fine di rilevare l’emersione di eventuali, ulteriori elementi di pericolosità sociale.

Ad ogni modo, sulla proposta di sorveglianza speciale avanzata ai sensi del nuovo art. 165, comma 5, c.p., **il tribunale deve decidere entro 10 giorni**, e la **durata** della misura di prevenzione non può essere inferiore a quella del **percorso di recupero** disposto dal giudice con la sospensione condizionale della pena.

Inoltre, qualsiasi **violazione** della misura di prevenzione deve essere **comunicata al pubblico ministero** presso il giudice che ha emesso la sentenza di condanna, al fine della revoca della sospensione condizionale della pena ai sensi dell’articolo 168, primo comma, n. 1, c.p. Pertanto, la circostanza che il sorvegliato speciale aderisca alle prescrizioni imposte dal giudice della prevenzione andrà a incidere anche sul suo percorso di recupero come condannato.

---

<sup>53</sup> Al riguardo, pare opportuno richiamare anche l’art. 164, comma 1, c.p., in base al quale la sospensione condizionale della pena “è ammessa soltanto se, avuto riguardo alle circostanze indicate nell’articolo 133, il giudice presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati [...]”.





## CAPITOLO V

### *“Le misure di prevenzione personali atipiche”*

#### **1. Introduzione.**

Negli ultimi decenni, in conseguenza dell'accresciuta necessità di apprestare tutela a determinati beni e valori di rango costituzionale, si è assistito ad un progressivo ampliamento del novero delle misure di prevenzione di competenza esclusiva del Questore.

In dottrina vengono definite «**atipiche**» quelle misure di prevenzione non ricomprese all'interno del Codice delle leggi antimafia (D.lgs. n. 159/2011) e caratterizzate da presupposti e modalità applicative peculiari.

Esse sono state introdotte dalle seguenti normative di settore:

- ❖ **Legge 13 dicembre 1989, n. 401** “Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive”.
- ❖ **Decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11**, convertito con modificazioni dalla **L. 23 aprile 2009, n. 38** “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”.
- ❖ **Decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93**, convertito con modificazioni dalla **L. 15 ottobre 2013, n. 119** “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”.
- ❖ **Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14**, convertito con modificazioni dalla **L. 18 aprile 2017, n. 48** “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”.
- ❖ **Legge 29 maggio 2017, n. 71** “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”.
- ❖ **Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123**, convertito con modificazioni dalla **L. 13 novembre 2023, n. 159** “Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale”.

Sulla base della struttura e del contenuto dei provvedimenti, è possibile distinguere le misure di prevenzione personali c.d. «atipiche» in provvedimenti a **carattere interdittivo** (il cui modello di riferimento è generalmente considerato il D.A.Spo., anche se un primo “prototipo” può individuarsi già nel foglio di via obbligatorio) e provvedimenti a **carattere monitorio** (il cui “archetipo” è l’avviso orale).

Nel prosieguo della trattazione verranno esaminate prima le misure a carattere interdittivo (Cap. V, Parte I) e poi quelle a carattere monitorio (Cap. V, Parte II).



## Parte I

### ***“Le misure di prevenzione personali atipiche a carattere interdittivo”***

Le misure a carattere interdittivo vanno a limitare – per motivi di sicurezza pubblica – la libertà di circolazione del destinatario, vietandogli l'accesso o lo stazionamento in determinate aree o porzioni di territorio, o nelle vicinanze delle stesse, e nella maggior parte dei casi possono essere accompagnate da particolari prescrizioni soggette a convalida dell'Autorità giudiziaria (nel qual caso si può parlare di misure a carattere ordinativo-interdittivo).

I provvedimenti che verranno esaminati sono:

- il **Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (c.d. “D.A.Spo.”)**, disciplinato dall’art. 6 della legge n. 401/1989;
- i **Divieti di accesso ai centri urbani (c.d. “D.A.C.Ur.”)**, disciplinati dal decreto-legge n. 14/2017:
  - il **Divieto di accesso a specifiche aree urbane**, disciplinato dagli artt. 9 e 10 del decreto-legge cit.;
  - il **Divieto di accesso per il contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi**, disciplinato dall’art. 13 del decreto-legge cit.;
  - il **Divieto di accesso per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento**, disciplinato dall’art. 13-*bis* del decreto-legge cit.



---

## IL D.A.SPO.

---

### L. n. 401/1989

#### **Art. 6 - Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive**

*"1. Il questore può 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 di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, nei confronti di:*

*a) coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza;*

*b) coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a);*

*c) coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per alcuno dei reati di cui all'articolo 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, agli articoli 6-bis, commi 1 e 2, e 6-ter della presente legge, per il reato di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, o per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro secondo, titoli V e VI, capo I, del codice penale o per il delitto di cui all'articolo 588 dello stesso codice, ovvero per alcuno dei delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettere f) e h), del codice di procedura penale, anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive;*

*d) soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive.*

*1-bis. Il divieto di cui al comma 1 può essere disposto anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la potestà genitoriale.*

*1-ter. Il divieto di cui al comma 1 può essere disposto anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero, specificamente indicate. Il divieto di accesso alle manifestazioni sportive che si svolgono in Italia può essere disposto anche dalle competenti autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea, con i provvedimenti previsti dai rispettivi ordinamenti. Per fatti commessi all'estero, accertati dall'autorità straniera competente o dagli organi delle Forze di polizia italiane che assicurano, sulla base di rapporti di cooperazione, il supporto alle predette autorità nel luogo di svolgimento della manifestazione, il divieto è disposto dal questore della provincia del luogo di residenza ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura.*

*2. Alle persone alle quali è notificato il divieto previsto dal comma 1, il questore può 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 di cui al comma 1.

2-bis. La notifica di cui al comma 2 deve contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento.

3. La prescrizione di cui al comma 2 ha effetto a decorrere dalla prima manifestazione successiva alla notifica all'interessato ed è immediatamente comunicata al Procuratore della Repubblica presso il tribunale, o al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, se l'interessato è persona minore di età, competenti con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio di questura. Il pubblico ministero, se ritiene che sussistano i presupposti di cui al comma 1, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se il pubblico ministero con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle quarantotto ore successive. Nel giudizio di convalida, il giudice per le indagini preliminari può modificare le prescrizioni di cui al comma 2.

4. Contro l'ordinanza di convalida è proponibile il ricorso per Cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza.

5. Il divieto di cui al comma 1 e l'ulteriore prescrizione di cui al comma 2 non possono avere durata inferiore a un anno e superiore a cinque anni e sono revocati o modificati qualora, anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione. In caso di condotta di gruppo di cui al comma 1, la durata non può essere inferiore a tre anni nei confronti di coloro che ne assumono la direzione. Nei confronti della persona già destinataria del divieto di cui al primo periodo è sempre disposta la prescrizione di cui al comma 2 e la durata del nuovo divieto e della prescrizione non può essere inferiore a cinque anni e superiore a dieci anni. La prescrizione di cui al comma 2 è comunque applicata quando risulta, anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi, che l'interessato ha violato il divieto di cui al comma 1. Nel caso di violazione del divieto di cui al periodo precedente, la durata dello stesso può essere aumentata fino a otto anni.

6. Il contravventore alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 euro a 40.000 euro. Le stesse disposizioni si applicano nei confronti delle persone che violano in Italia il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive adottato dalle competenti Autorità di uno degli altri Stati membri dell'Unione europea.

7. Con la sentenza di condanna per i reati di cui al comma 6 e per quelli commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni il giudice dispone, altresì, il divieto di accesso nei luoghi di cui al comma 1 e l'obbligo di presentarsi in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive specificamente indicate per un periodo da due a dieci anni, e può disporre la pena accessoria di cui all'articolo 1, comma 1-bis, lettera a), del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205. Il capo della sentenza non definitiva che dispone il divieto di accesso nei luoghi di cui al comma 1 è immediatamente esecutivo. Il divieto e l'obbligo





*predetti non sono esclusi nei casi di sospensione condizionale della pena e di applicazione della pena su richiesta.*

*8. Nei casi di cui ai commi 2, 6 e 7, il questore può autorizzare l'interessato, per gravi e comprovate esigenze, a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2 il luogo di privata dimora o altro diverso luogo, nel quale lo stesso interessato sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche.*

*8-bis. Decorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di cui al comma 1, l'interessato può chiedere la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione del medesimo divieto. La cessazione è richiesta al questore che ha disposto il divieto o, nel caso in cui l'interessato sia stato destinatario di più divieti, al questore che ha disposto l'ultimo di tali divieti ed è concessa se il soggetto ha adottato condotte di ravvedimento operoso, quali la riparazione integrale del danno eventualmente prodotto, mediante il risarcimento anche in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile, o la concreta collaborazione con l'autorità di polizia o con l'autorità giudiziaria per l'individuazione degli altri autori o partecipanti ai fatti per i quali è stato adottato il divieto di cui al comma 1, o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e senza oneri a carico della finanza pubblica, consistenti nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni, e ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta, anche in occasione di manifestazioni sportive.*

*8-ter. Con il divieto di cui al comma 1 il questore può imporre ai soggetti che risultano definitivamente condannati per delitti non colposi anche i divieti di cui all'articolo 3, comma 4, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, avverso i quali può essere proposta opposizione ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 3. Nel caso di violazione dei divieti di cui al periodo precedente, si applicano le disposizioni dell'articolo 76, comma 2, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011."*

## **2.1. Introduzione.**

Entrato in vigore con la **legge 13 dicembre 1989, n. 401**, il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive viene a configurarsi come misura di prevenzione **atipica** disposta con provvedimento del Questore nei confronti di quelle categorie di soggetti ritenuti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, con particolare riferimento ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, ovvero a quelli, specificatamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni stesse.

Come si avrà modo di approfondire, il D.A.Spo. del Questore è una **misura amministrativa** svincolata dalla condanna, che può essere adottata nell'immediatezza dei fatti e prima del processo penale e, pertanto, differisce da quello irrogabile dall'Autorità



giudiziaria con sentenza di condanna, per i reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive (art. 6, comma 7, L. n. 401/1989, c.d. **D.A.Spo. Giudiziario**)<sup>54</sup>.

## **2.2. L'ambito di applicazione oggettivo.**

L'art. 6, comma 1, L. 401/1989, nel delineare il campo di applicazione oggettivo del D.A.Spo., rinvia alla nozione di **manifestazione sportiva** (...per aver preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive...il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono **manifestazioni sportive** specificamente indicate...)

In merito, la legge n. 377/2001 ha fornito la **nozione** di manifestazioni sportive, stabilendo che esse si individuano in quelle "**competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)**".

Rimangono pertanto estranee alla previsione legale e, conseguentemente, esulano dall'area applicativa della misura di prevenzione in esame, le manifestazioni a carattere sportivo **non** gestite dagli enti di cui all'art. 2-bis, legge n. 377/2001, quali, ad esempio: **le competizioni organizzate dalle scuole, per scopi educativi o per altre motivazioni, anche di tipo pubblicitario.**

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, L. n. 401/1989, **il provvedimento del Questore deve indicare le manifestazioni sportive alle quali si estende il divieto de quo.**

Non è richiesta un'indicazione nominativa delle gare interdette (praticamente impossibile, sia per l'evidente notevole estensione dell'elencazione, sia perché non è dato sapere, in relazione alla possibile lunga durata della prescrizione, quali incontri verranno disputati da una squadra), ma **è sufficiente che le manifestazioni sportive, il cui accesso è interdetto, siano determinabili con sufficiente chiarezza dal destinatario del provvedimento.**

Il principio che orienta la giurisprudenza è il requisito della **certa individuabilità** delle gare interdette da parte del destinatario, da valutarsi alla stregua degli elementi di identificazione forniti nel provvedimento di D.A.Spo.

---

<sup>54</sup> Art. 6, comma 7, L. n. 401/1989 "Con la sentenza di condanna per i reati di cui al comma 6 e per quelli commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni il giudice dispone, altresì, il divieto di accesso nei luoghi di cui al comma 1 e l'obbligo di presentarsi in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive specificamente indicate per un periodo da due a dieci anni, e può disporre la pena accessoria di cui all'articolo 1, comma 1-bis, lettera a), del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205. Il capo della sentenza non definitiva che dispone il divieto di accesso nei luoghi di cui al comma 1 è immediatamente esecutivo. Il divieto e l'obbligo predetti non sono esclusi nei casi di sospensione condizionale della pena e di applicazione della pena su richiesta."



IL D.A.SPO. E LE SUE PRESCRIZIONI SI ESTENDONO ANCHE ALLE GARE AMICHEVOLI NON CALENDARIZZATE?

Per quanto concerne gli incontri di calcio "**amichevoli**", la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il riferimento contenuto nell'art. 6 alle "**manifestazioni sportive specificamente indicate**" va inteso nel senso che esse siano individuabili, con certezza, dal destinatario del provvedimento. Tale determinabilità deve essere valutata in concreto, caso per caso, con riferimento alle partite, ufficiali o amichevoli, **anticipatamente programmate e pubblicizzate** attraverso i normali mezzi di comunicazione, **con esclusione di tutti gli incontri minori decisi in rapporto ad esigenze peculiari del momento e senza una preventiva programmazione** (Corte di cassazione, sentenza n. 12355 del 2023 e sentenza n. 8435 del 2011).

Si pensi a tal fine alle partite precampionato che una squadra organizza in modo più o meno ravvicinato, a seconda delle esigenze e delle richieste dell'allenatore, per verificare lo stato della preparazione in vista delle partite ufficiali, in relazione alle quali anche il tifoso più appassionato non è in condizioni di conoscerne completamente lo svolgimento, specialmente nel periodo estivo quando egli si trova magari in vacanza e la squadra in "ritiro". Il destinatario del provvedimento, in tali casi, verrebbe esposto a divieti indeterminati che potrebbe non essere in grado di rispettare (Corte di cassazione, sentenza n. 17875 del 2009 e sentenza n. 30388 del 2008).

Di recente, la Corte di cassazione ha ribadito che l'obbligo di comparire presso un ufficio o comando di polizia è applicabile anche alle **gare amichevoli** che siano **individuabili con certezza** dal destinatario del provvedimento in relazione alla loro **anticipata programmazione e pubblicizzazione** attraverso i normali mezzi di comunicazione, restando conseguentemente esclusi gli incontri minori decisi in rapporto ad esigenze peculiari del momento e senza una preventiva programmazione (Corte di cassazione, sentenza n. 44621 del 2016).

Il divieto di accesso, ex art. 6, comma 1, L. 401/1989, può essere disposto anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'**estero**, specificamente indicate, ovvero dalle competenti Autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea per le manifestazioni sportive che si svolgono in Italia. Per fatti commessi all'estero, accertati dall'autorità straniera competente o dagli organi delle Forze di polizia italiane che assicurano, sulla base di rapporti di cooperazione, il supporto alle predette autorità nel luogo di svolgimento della manifestazione, il divieto è disposto dal **Questore** della provincia del luogo di residenza ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura (art. 6, comma 1-ter, L. n. 401/1989).

### **2.3. L'ambito di applicazione soggettivo.**

Il **primo comma dell'art. 6, L. 401/1989**, individua i destinatari del provvedimento di D.A.Spo. in:



- a) coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose **in occasione o a causa di manifestazioni sportive**, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza;
- b) coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a);
- c) coloro che risultino **denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti** per alcuno dei reati di cui all'articolo 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110<sup>55</sup>, all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152<sup>56</sup>, all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205<sup>57</sup>, all'articolo 6-bis, commi 1 e 2, e all'articolo 6-ter, della L. 401/1989<sup>58</sup>, nonché per il reato di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41<sup>59</sup>, e per uno dei delitti contro l'ordine pubblico e dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro II, titolo V e titolo VI, capo I, del codice penale<sup>60</sup> o per il **delitto di cui all'articolo 588 dello stesso codice**<sup>61</sup>, nonché per i delitti di cui

---

<sup>55</sup> Porto di armi od oggetti atti ad offendere.

<sup>56</sup> Uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico o in occasione di manifestazioni.

<sup>57</sup> Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si recano con emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

<sup>58</sup> Lancio di materiale pericoloso, scavalco ed invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive; possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive.

<sup>59</sup> Divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce

<sup>60</sup> Delitti contro l'ordine pubblico e delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro II, titolo V e titolo VI, capo I, del codice penale: Art. 414 Istigazione a delinquere; Art. 414-bis. Istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia; Art. 415. Istigazione a disobbedire alle leggi; Art. 416. Associazione per delinquere; Art. 416-bis. Associazione di tipo mafioso; Art. 416-bis.1. Circostanze aggravanti e attenuanti per reati connessi ad attività mafiose; Art. 416-ter. Scambio elettorale politico-mafioso; Art. 418. Assistenza agli associati; Art. 419 Devastazione e saccheggio; Art. 420 Attentato a impianti di pubblica utilità; Art. 421 Pubblica intimidazione; Art. 422 Strage; Art. 423 Incendio; Art. 423-bis Incendio boschivo; Art. 424 Danneggiamento seguito da incendio; Art. 425 Circostanze aggravanti; Art. 426 Inondazione, frana o valanga; Art. 427 Danneggiamento seguito da inondazione, frana o valanga; Art. 428 Naufragio, sommersione o disastro aereo; Art. 429 Danneggiamento seguito da naufragio; Art. 430. Disastro ferroviario; Art. 431 Pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento; Art. 432 Attentati alla sicurezza dei trasporti; Art. 433. Attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas ovvero delle pubbliche comunicazioni; Art. 433-bis Attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari; Art. 434 Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi; Art. 435. Fabbricazione o detenzione di materie esplodenti; Art. 436 Sottrazione, occultamento o guasto di apparecchi a pubblica difesa da infortuni; Art. 437 Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro.

<sup>61</sup> Rissa.



all'articolo 380, comma 2, lettere f) ed h) del codice di procedura penale<sup>62</sup>, **anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive;**

- d) coloro che rientrano nella categoria di pericolosità prevista dall'articolo 4, comma 1, lettera d), del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione<sup>63</sup>, **anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive.**

#### COSA SI INTENDE PER CONDOTTE DI VIOLENZA COMMESSE A CAUSA DI MANIFESTAZIONI SPORTIVE?

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che *"devono ricomprendersi tra le condotte commesse a causa di manifestazioni sportive, non solo quelle tenute direttamente in occasione di competizioni sportive, ma anche quelle a queste collegate da un rapporto di diretta e stretta causalità"* (Corte di cassazione, sentenza n. 44621 del 2016). In particolare, la Corte di cassazione ha ritenuto legittimo l'operato del G.I.P., il quale ha convalidato un D.A.Spo. con prescrizioni emesso dal Questore in relazione ad alcune condotte di intemperanza realizzate nei pressi di un **centro sportivo** da alcuni *ultras*, che, con fare minaccioso e violento, richiedevano ai calciatori un maggiore impegno e risultati sportivi adeguati alle loro aspettative. L'A.G. ha ritenuto innegabile, in tale circostanza, il **collegamento** tra la **finalità della condotta e le manifestazioni sportive** (In termini si è espressa anche Corte di cassazione, sentenza n. 30408 del 2016 e sentenza n. 1767 del 2017). Nel solco del principio di diritto enunciato si è così ritenuta condotta commessa "in occasione" o "a causa" di manifestazioni sportive, la partecipazione ad una manifestazione di protesta, con violenza quanto meno su cose, posta in essere presso il comando di polizia dove debbano recarsi i tifosi di una squadra di calcio colpiti da provvedimento di D.A.Spo, a sostegno di questi ultimi e in concomitanza con una partita per la quale si applichi la misura (Corte di cassazione, sentenza n. 13077 del 2019).

Recentemente, la Corte di cassazione ha confermato la legittimità di un provvedimento di D.A.Spo. con prescrizioni disposto nei confronti di un soggetto che, insieme ad altri tifosi, aveva forzato i controlli allo scopo di accedere, senza pagare il relativo biglietto, ad un impianto sportivo ove era stato installato un maxischermo per consentire la visione di un incontro di campionato. Nei disordini una signora era caduta ferendosi. Per la difesa l'azione incriminata non era stata commessa in occasione di una manifestazione qualificabile come

<sup>62</sup> Rapina prevista dall'articolo 628 del codice penale ed estorsione prevista dall'articolo 629 del codice penale; delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'art. 73 del D.P.R. n. 309/1990, salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo.

<sup>63</sup> Gli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale e coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale.



sportiva, posto che si era trattato della proiezione in pubblico di una partita di calcio giocata altrove. Per il giudice di legittimità, tuttavia, *“la necessità anche del rapporto eziologico (non solo occasionale) tra la violenza e le manifestazioni sportive costituisce, secondo una massima di esperienza codificata dal legislatore, indice ragionevole della pericolosità del soggetto e della sua attitudine a porre in essere comportamenti violenti che trovano nelle manifestazioni sportive la loro genesi. Di qui il divieto di accedere a quelle manifestazioni che, proprio per il loro carattere sportivo, potrebbero agire da miccia di innesco della violenza del prevenuto. La violenza espressa “a causa” (e non in occasione) delle manifestazioni sportive lascia ragionevolmente prevedere che possa esprimersi anche “in occasione” delle medesime manifestazioni sportive”*. Appare dunque non rilevante il fatto che, come nel caso di specie, la partita (da intendersi quale evento sportivo così come indicato dal citato art. 2-bis del d.l. 20 agosto 2001, n. 336), trasmessa in diretta, fosse giocata altrove e i giocatori non fossero fisicamente presenti nel luogo ove si sono verificati i disordini (Corte di cassazione, sentenza n. 13619/2020).

**L’art. 2, comma 3, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122**, convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 1993, n. 205, prevede un D.A.Spo. di 5 anni per i soggetti **denunciati o condannati** per i reati previsti dall’art. 3 della legge n. 654/1975<sup>64</sup>, dalla legge 9 ottobre 1967, n. 962<sup>65</sup> ovvero per un reato aggravato dall’art. 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122<sup>66</sup>. In giurisprudenza è stato chiarito che l'estensione dell'applicazione del

<sup>64</sup> L’art. 3 della legge n. 654/1975 è stato abrogato dal decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 21, il quale ha introdotto il nuovo articolo 604 bis c.p. ai sensi del quale: *“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito: a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell’assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni. Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l’istigazione e l’incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull’apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l’umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale”*.

<sup>65</sup> legge 9 ottobre 1967, n. 962 “Prevenzione e repressione del delitto di genocidio”.

<sup>66</sup> L’art 3 del D.L. 26 aprile 1993, n. 122 è stato abrogato dal decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 21, che ha introdotto il nuovo articolo 604-ter c.p. ai sensi del quale: *“Per i reati punibili con pena diversa da quella dell’ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l’attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità la pena è aumentata fino alla metà. Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall’articolo 98, concorrenti con l’aggravante di cui al primo comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall’aumento conseguente alla predetta aggravante”*.





D.A.Spo. alle categorie di soggetti specificatamente individuati nell'**art. 2, comma 3, d.l. 26 aprile 1993, n. 122**, convertito con modificazioni nella legge 25 giugno 1993, n. 205, prescinde dal compimento di atti per ragioni o in occasione di manifestazioni sportive o in prossimità degli impianti sportivi, derivando dalla specifica pericolosità per la sicurezza pubblica denotata dal compimento di determinati illeciti previsti dalla legge, e può concorrere con la misura dell'obbligo di presentazione all'Autorità di pubblica sicurezza in virtù del rinvio, contenuto nello stesso comma 3, all'intera disposizione di cui all'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Corte di cassazione, sentenza n. 50784 del 2019).

**L'art. 1-septies, comma 2, del D.L. n. 28/2003**, convertito dalla legge n. 88/2003, prevede il **D.A.Spo.** della durata **da uno a tre anni**, nei casi di **reiterazione di violazioni del regolamento d'uso** degli impianti sportivi commesse nella stessa stagione sportiva. In particolare, la disposizione in questione stabilisce che la violazione del regolamento d'uso dell'impianto sportivo comporta l'irrogazione della **sanzione amministrativa** pecuniaria da 100 a 500 euro, incrementabile fino alla metà del massimo qualora il contravventore risulti già sanzionato per la medesima violazione, commessa nella stagione sportiva in corso, anche se l'infrazione si è verificata in un diverso impianto sportivo. La medesima disposizione, nei successivi due commi, stabilisce che *"Il pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non esclude l'applicazione del divieto e delle prescrizioni di cui al comma 2"*<sup>67</sup> e che *"Le sanzioni amministrative di cui al presente articolo sono irrogate dal prefetto della provincia del luogo in cui insiste l'impianto"*.

**N.B.** In giurisprudenza è stato precisato che, affinché possa configurarsi la reiterazione delle violazioni richiesta ai fini della irrogazione del provvedimento di D.A.Spo., ai sensi dell'art. 1-septies, comma 2, D.L. n. 28/2003, non è sufficiente la mera contestazione di violazione da parte dell'organo accertatore, ma è necessario che l'iter procedurale si sia perfezionato con l'emanazione del provvedimento sanzionatorio da parte del Prefetto (T.A.R. Lombardia sentenza n. 01567/2015). Da ultimo, tuttavia, il Consiglio di Stato ha chiarito che la tesi, secondo cui il D.A.Spo. può essere disposto solo a fronte delle sanzioni amministrative da parte dell'autorità prefettizia, contrasta con il chiaro tenore letterale della disposizione e con la sua stessa *ratio*, che non esclude affatto, ma anzi ammette la possibilità di ricorrere alla misura preventiva in discorso anche a fronte del pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta, che consente all'autore delle condotte vietate dall'art. 1, comma 2, del D.L. n. 28 del 2003 di attenuare le conseguenze sanzionatorie, sul piano pecuniario, di dette condotte, poste in essere in violazione del regolamento d'uso dell'impianto sportivo (Consiglio di Stato, sentenza n. 04490 del 2019).

---

<sup>67</sup> Sul punto, Consiglio di Stato, ordinanza n. 6026 del 2018 reg. prov. cau. del 13 dicembre 2018.



La **legge 17 ottobre 2005 n. 210**, di conversione del D.L. 17 agosto 2005, n. 162, ha aggiunto al **D.L. 14 febbraio 2003, n. 28, l'art. 1-sexies<sup>68</sup>**, estendendo l'applicabilità del D.A.Spo. nei confronti di coloro che, privi di autorizzazione, vendano titoli di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. D.A.Spo. ai bagarini).

Ai sensi dell'art. 6, comma 1-*bis*, L. n. 401/1989, il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive può essere disposto anche nei confronti di soggetti **minori di diciotto anni** che abbiano compiuto il **quattordicesimo anno di età**. Il provvedimento, in tal caso, è notificato a coloro che esercitano la potestà genitoriale.

IL D.A.SPO. PUÒ ESSERE APPLICATO ANCHE AI TESSERATI DI FEDERAZIONI SPORTIVE?

Il provvedimento di D.A.Spo. è irrogabile anche nei confronti di **tesserati di federazioni sportive**, indipendentemente da ogni altro provvedimento di competenza degli organi di disciplina sportiva; e ciò in relazione ad atti di violenza causati da tesserati nei confronti di altri tesserati nell'ambito della competizione sportiva cui partecipano. A questa conclusione è giunta la Suprema Corte di cassazione (sentenza n. 33864 del 2007) in relazione ad un provvedimento di D.A.Spo. con prescrizioni emesso nei confronti di un dirigente e di un calciatore entrambi tesserati della FIGC. Il giudice di legittimità ha chiarito come, nella specie, il decreto del Questore è stato emesso a tutela dell'ordine pubblico, posto in pericolo dalle condotte degli intimati, la cui materialità è del tutto avulsa dall'esplicazione di attività agonistica e trae dal contesto sportivo **mera occasione** all'origine del comportamento illecito.

### **2.3.1. Sull'applicabilità del D.A.Spo. in relazione a condotte tenute in ambito extra-sportivo.**

L'applicabilità del D.A.Spo. per comportamenti posti in essere in ambiti non ricollegabili ad eventi sportivi (ad esempio nel corso di manifestazioni politiche) ha rappresentato un tema molto controverso, tanto da richiedere l'intervento del legislatore, attuato con decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019, n. 77.

---

<sup>68</sup> Art. 1-sexies D.L. 24 febbraio 2003, n. 28 (conv. con modif. nella legge 24 aprile 2003, n. 88) "1. *Chiunque, non appartenente alle società appositamente incaricate, vende i titoli di accesso alle manifestazioni sportive è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro. La sanzione 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 appositamente incaricata per la commercializzazione dei tagliandi. Nei confronti del contravventore possono essere applicati il divieto e le prescrizioni di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401. 1-bis. Le disposizioni del comma 1, primo e secondo periodo, si applicano anche ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. 2. Il pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non esclude l'applicazione del divieto e delle prescrizioni di cui al comma 1. 3. Le sanzioni amministrative di cui al presente articolo sono irrogate dal prefetto del luogo in cui è avvenuto il fatto".*





Ed invero, la precedente formulazione dell'art. 6, comma 1, L. 401/1989, aveva prodotto un contrasto in giurisprudenza.

In particolare, **un primo orientamento** riteneva che l'operatività dell'art. 6 comma 1, L. 401/89, **non** potesse prescindere dal **necessario collegamento** tra la **condotta** censurata e l'**evento sportivo**, il cui pacifico ed ordinato svolgimento la misura preventiva è diretta ad assicurare (T.A.R. Toscana, sentenza n. 1792 del 2016). Si specificava, in tal senso, che il provvedimento di divieto di accesso alle manifestazioni sportive, diversamente dalle misure di prevenzione che sono collegate alla complessiva personalità del destinatario, ha natura interdittiva atipica, connessa ad una situazione di pericolosità espressa **solamente in occasione di manifestazioni sportive** (T.A.R. Molise, sentenza n. 114 del 2016; T.A.R. Campania, sentenza n. 1246 del 2016; T.A.R. Umbria, sentenza n. 103 del 2016; T.A.R. Lazio, sentenza n. 4086 del 2019).

**Altro indirizzo interpretativo**, al contrario, sosteneva come il legislatore avesse inteso estendere la portata della disposizione ex art. 6, comma 1, L. 401/1989, a tutte le persone **potenzialmente** pericolose per l'ordinario e pacifico svolgimento delle manifestazioni sportive. La scelta legislativa di rafforzare la tutela pubblica di fenomeni sociali (quali quelli sportivi) di amplissima fruizione da parte della collettività nazionale, risultava avvalorata dal testo allora vigente dell'art. 6, comma 1, L. 401/1989, nel quale, al termine dell'elencazione di una serie di reati, era presente la disgiunzione "**ovvero**", dopo la quale erano indicati alcuni comportamenti posti in essere in contesti necessariamente collegati con gli eventi sportivi. Secondo questo orientamento, quindi, la misura del D.A.Spo. poteva dirsi applicabile **alternativamente**, sia nei casi di cui alla prima parte della disposizione, ex art. 6, comma 1, L. n.401/1989 (**...persone denunciate o condannate... per uno dei reati di cui...**), sia (**...ovvero...**) nel caso di cui alla seconda parte (**...per aver preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive...**).

Come anticipato, il legislatore, utilizzando lo strumento della decretazione d'urgenza, è intervenuto sul disposto del citato art. 6, comma 1, prevedendo l'applicabilità della misura del D.A.Spo. anche in riferimento a condotte realizzate in ambiti non ricollegabili ad eventi sportivi. Il divieto è oggi applicabile non soltanto a coloro che hanno palesato una potenziale pericolosità per l'ordinario e pacifico svolgimento delle manifestazioni sportive in occasione delle stesse, ma anche ai soggetti a carico dei quali tale pericolosità risulti *aliunde*, ossia dall'essere incorsi in denuncia o condanna, anche con sentenza non definitiva, per determinati reati, specificamente indicati e scelti quali indici precisi di attitudine al compimento di reati di particolare allarme sociale (art. 6, comma 1, lett. c "**coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti ... anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive**"). La previsione normativa risponde quindi all'esigenza di evitare che soggetti coinvolti in indagini per reati in tal modo caratterizzati, per i quali è presumibile la probabilità di condotte violente, possano accedere alle manifestazioni sportive, luoghi in



cui condotte analoghe potrebbero comportare una condizione di particolare rischio per l'ordine e la sicurezza pubblica.

### 2.3.2. Il c.d. "D.A.Spo. di gruppo".

Secondo il disposto dell'art. 6, comma 1, lett. b), L. n. 401/1989, possono essere destinatari del D.A.Spo anche quei soggetti che, sulla base di **elementi di fatto**, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente **finalizzata** alla partecipazione **attiva** ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico in occasione o a causa delle manifestazioni sportive.

La situazione di fatto che legittima l'adozione del D.A.Spo. richiede un *quid pluris* rispetto alla **mera presenza** nel gruppo, consistente nell'individuazione di un **ruolo attivo** – inteso come adesione e/o apporto del singolo ad azioni violente, minacciose od intimidatorie – di ciascun appartenente del gruppo. Non è dunque la presenza **nel** gruppo a rilevare ai fini dell'applicazione del D.A.Spo., bensì la partecipazione **individuale** all'azione **del** gruppo.

#### ALCUNE DECISIONI DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA SUL C.D. D.A.SPO. DI GRUPPO

La giurisprudenza amministrativa da sempre insiste sulla **necessità** che venga fornita **piena prova della concreta ed effettiva partecipazione** del soggetto interessato agli episodi di violenza o anche semplicemente di minaccia o d'intimidazione oggetto di contestazione.

Secondo il T.A.R. Abruzzo, sentenza n. 340 del 2018, *"Anche il c.d. Daspo di gruppo deve basarsi sulla **individuazione della responsabilità personale** di ciascuno, e ciò anche a prescindere dall'applicabilità del principio di personalità di cui all'articolo 27 Costituzione a misure di prevenzione quali quella in esame; ciò atteso che comunque, pur se manca la funzione punitiva, anche quella preventiva personale, per perseguire il proprio scopo, deve essere indirizzata avverso il soggetto che ha manifestato comportamenti sintomatici di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica"*.

Di recente, il Consiglio di Stato ha ribadito l'esigenza che nel provvedimento di D.A.Spo. si faccia riferimento al **contributo** dato dal singolo, anche solo sul piano psichico, **all'azione del gruppo**, dovendosi escludere qualsiasi rilievo alla **mera presenza** nel gruppo (Consiglio di Stato, sentenza n. 866 del 2019).

### 2.4. La natura del provvedimento di D.A.Spo. ed il suo contenuto obbligatorio.

Il D.A.Spo. ha natura di **provvedimento amministrativo** e, pertanto, soggiace alle prescrizioni di cui alla **L. n. 241/1990**.



QUALE AUTORITÀ DI P.S. È COMPETENTE AD ADOTTARE IL D.A.SPO.?

La legge non fornisce alcuna precisa indicazione in ordine alla **competenza territoriale** dell'Autorità provinciale di p.s. deputata ad irrogare la misura del D.A.Spo.

Il D.L. 22 dicembre 1994, n. 717, all'art. 1, attribuiva espressamente la competenza ad emanare la misura in oggetto al "Questore della Provincia dove si svolge la competizione agonistica". Tale previsione, però, venne soppressa dalla legge di conversione 24 febbraio 1995, n. 45.

Secondo un **primo orientamento, ormai superato**, competente ad adottare la misura di prevenzione in discorso è il Questore del luogo di residenza, in mancanza, di dimora del soggetto (Corte di cassazione, sentenza n. 48845 del 2003).

Secondo la **tesi più accreditata**, la competenza spetta al **Questore del luogo in cui si sono verificate le turbative dell'ordine pubblico, ovvero i fatti rilevanti ai fini della valutazione di pericolosità del soggetto** (Corte di cassazione, sentenza n. 45188 del 2005).

**Per i soli fatti commessi all'estero** il divieto di accesso è disposto dal **Questore della provincia del luogo di residenza ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura**.

L'art. 7 della L. 241/1990 prescrive **l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento** ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti, salvo che non ricorrano ragioni di impedimento derivanti da **particolari esigenze di celerità** del procedimento, delle quali è **necessario** dare atto nel provvedimento.

QUANDO È POSSIBILE OMETTERE L'ADEMPIMENTO PREVISTO DALL'ART. 7 DELLA LEGGE N. 241/1990?

Come sostenuto dal Consiglio di Stato, il provvedimento che inibisce l'accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive – mirando alla più efficace tutela dell'ordine pubblico e ad evitare la reiterazione dei comportamenti vietati – non va necessariamente preceduto dall'avviso di avvio del procedimento. Ed invero, per evitare che comportamenti violenti siano ripetuti in una successiva competizione sportiva, è del tutto ragionevole che il Questore disponga **misure immediate**, volte alla tutela dell'ordine pubblico. L'onere dell'Amministrazione di informare tempestivamente il soggetto dell'avvio del procedimento **non** è dunque **sostenibile** stante l'**urgenza** connessa al succedersi delle manifestazioni sportive calendarizzate nel campionato, che potrebbero rappresentare occasione di scontro fra tifoserie e di ulteriori episodi di violenza (Consiglio di Stato, sentenza n. 2569 del 2011; sentenza n. 3468 del 2009; sentenza n. 6128 del 2006; sentenza n. 3532 del 2006).

Il Questore quindi è legittimato a non comunicare l'avvio del procedimento *"ogni qualvolta tale adempimento interferisca **irrimediabilmente** con la produzione dell'effetto tipico del provvedimento, risultando quindi in insanabile contrasto con il perseguimento dell'interesse*



*pubblico sotteso al conferimento del potere in concreto esercitato”* (T.A.R. Campania, Salerno, sentenza n. 882 del 2014).

Per maggiori approfondimenti sull’argomento si rinvia al **Capitolo III**.

Come noto, l’art. 3, L. n. 241/1990, sancisce l’obbligo di **motivazione** dei provvedimenti amministrativi.

Il Questore, pertanto, è chiamato a delineare nel provvedimento di D.A.Spo. le **ragioni di pericolosità per l’ordine e la sicurezza pubblica del soggetto**, con riferimento all’accesso alle manifestazioni sportive o ai luoghi connessi alle stesse.

Il giudizio sulla pericolosità sociale del soggetto si articola in due momenti:

- ❖ **Accertamento** → riguarda la pregressa condotta del soggetto dalla quale discendono gli elementi sintomatici rilevatori della pericolosità;
- ❖ **Prognosi** → una volta valutata la pregressa condotta del soggetto, l’Autorità di p.s. esprime un giudizio di ragionevole probabilità relativo al ripetersi in futuro di condotte antisociali in ambito sportivo.

Nel **contenuto obbligatorio** del provvedimento di D.A.Spo. è poi ricompresa anche la **specificazione** delle **competizioni** alle quali si applica l’interdizione. Si rimanda, a tal proposito, a quanto già esposto nel paragrafo dedicato all’ambito oggettivo di applicazione del D.A.Spo. Qui è sufficiente ricordare che il dovere di specificazione - previsto dall’art. 6, comma 1, L. n. 401/1989 - può essere assolto anche mediante l’indicazione di **criteri** che rendano individuabili le manifestazioni sportive cui si applica il divieto *de quo*. Quel che conta, dunque, è che siano fissati **criteri oggettivi** che consentano al destinatario del provvedimento - sul quale grava l’onere di tenersi informato sul punto - di determinare quali siano gli incontri il cui accesso è a lui inibito.

Infine, il provvedimento **deve indicare la DURATA del divieto**, non superiore né inferiore a quella prevista dalla legge.



Termine ordinario	D.A.Spo. di gruppo	Già destinatari di D.A.Spo.	Denunciati/condannati per reati: 1) ex art. 3 legge n. 654/1975; 2) previsti dalla legge n. 962/1967; 3) aggravati ai sensi dell'articolo 3 D.L. n. 122/1993.	Reiterate violazioni del regolamento d'uso commesse nella stessa stagione sportiva (Art. 1-septies, comma 2, D.L. n. 28/2003)
L'art. 6, comma 5, L. 401/89, per il D.A.Spo. «ordinario» (irrogato, cioè, per la prima volta) prevede una forbice edittale che va <b>da un minimo di uno ad un massimo di cinque anni.</b>	Nei confronti di coloro che hanno assunto la <b>direzione</b> delle condotte violente, la durata <b>non può essere inferiore a tre anni.</b>	La durata si colloca tra un <b>minimo di cinque</b> ed un <b>massimo di dieci anni.</b> Nel caso di violazione del D.A.Spo., la durata del divieto può essere aumentata fino a <b>otto anni.</b>	La durata del D.A.Spo. è di <b>cinque anni.</b>	Durata <b>non inferiore a un anno e non superiore a tre anni</b>

**N.B.** Per soggetti già destinatari di D.A.Spo. (c.d. "**recidivi**") si intende far riferimento a coloro i quali sono stati colpiti dal predetto provvedimento interdittivo **anche se la sua efficacia è cessata alla data della nuova condotta.** Ai sensi dell'art. 6, comma quinto, legge 13 dicembre 1989, n. 401 (come modificato dal D.L. n. 119 del 2014, conv. in L. n. 146 del 2014 e, da ultimo, dal D.L. 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019, n. 77), il divieto di accedere a manifestazioni sportive emesso nei confronti di soggetto già precedentemente sottoposto ad analoga misura è **sempre** accompagnato dalla **ulteriore prescrizione** dell'obbligo di presentazione personale all'autorità di polizia in occasione delle competizioni. In questi casi, la durata del divieto e della prescrizione **non può essere inferiore a cinque e superiore a dieci anni.**

Sul tema la Corte di cassazione, con sentenza n. 41899 del 2023, ha precisato che il disposto dell'art. 6, comma 5, L. n. 401/1989, nel prevedere che il provvedimento del questore impositivo del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, emesso nei confronti di soggetto già in precedenza sottoposto ad analoga misura, sia sempre accompagnato dall'ulteriore prescrizione dell'obbligo di presentazione personale, in occasione delle competizioni, ad un ufficio o comando di polizia, e che la durata del divieto o della prescrizione non sia inferiore a cinque e superiore a dieci anni, non esime il giudice



della convalida dal valutare compiutamente i fatti indicati dall'Autorità di pubblica sicurezza, onde verificare la riconducibilità delle condotte alle ipotesi previste dalla norma e la loro attribuibilità al soggetto, né dal dare conto del proprio convincimento in ordine alla pericolosità concreta e attuale del destinatario del provvedimento.

#### **2.4.1. L'obbligo di presentazione davanti all'Autorità di polizia.**

Ai sensi dell'art. 6, comma 2, L. n. 401/1989, il Questore può prescrivere ai destinatari del D.A.Spo. anche l'obbligo di presentarsi all'Autorità di polizia durante lo svolgimento delle manifestazioni.

È chiara la distinzione tra il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive e l'obbligo di comparizione dinanzi all'Autorità di polizia: il primo, infatti, incide sulla **libertà di circolazione (art. 16 Cost.)**; il secondo, limitando la **libertà personale**, soggiace alle garanzie previste dall'art. 13 Cost che, in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, consente all'Autorità di p.s. di adottare provvedimenti limitativi della libertà personale soggetti a convalida dell'A.G.

L'obbligo di comparizione non segue automaticamente al divieto di accesso di cui al comma 1 dell'art. 6, L. 401/1989; esso, pur avendo una funzione accessoria rispetto a quest'ultima misura, è frutto di una **autonoma valutazione** del Questore, il quale ha l'obbligo di documentare e valutare accuratamente se sussistono specifiche **circostanze oggettive e soggettive** che inducono a ritenere **necessario** anche l'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia. In altre parole, l'Autorità di p.s. deve verificare la ricorrenza in concreto della necessità ed urgenza dell'intervento, in ossequio a quanto prescritto dal citato art. 13 della Costituzione<sup>69</sup>.

**N.B.** Ai sensi dell'art. 6, comma 5, L. n. 401/1989, la misura dell'obbligo di presentazione **deve** essere necessariamente imposta nei confronti di chi sia stato **destinatario di precedente D.A.Spo.** ovvero quando risulta, anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi, che **l'interessato ha violato il divieto di accesso.**

DI QUALI ELEMENTI OCCORRE DAR CONTO NEL PROVVEDIMENTO DI D.A.SPO. CON OBBLIGO DI PRESENTAZIONE?

Come detto, la necessità e l'urgenza costituiscono **requisiti di legittimità** del D.A.Spo. con obbligo di presentazione.

La **necessità di provvedere**, in particolare, è costituita dall'esigenza di assicurare, con la presentazione dell'interessato presso una sede di polizia in coincidenza con la manifestazione sportiva, l'osservanza del divieto di accesso agli stadi tutte le volte in cui si presume che esso non sarebbe spontaneamente rispettato dal destinatario del provvedimento interdittivo.

<sup>69</sup> Corte costituzionale, sentenza 20 novembre - 4 dicembre 2002, n. 512.





Nel provvedimento di D.A.Spo. con prescrizioni devono essere indicate le **specifiche ragioni** che facciano ritenere **insufficiente** l'adozione della sola misura del divieto di accesso (Corte di cassazione sentenza n. 15505 del 2011).

La **motivazione sulla necessità** non richiede obbligatoriamente formule esplicite, potendosi anche desumere dalla **gravità del fatto** in generale e, in particolare, dall'**inaffidabilità** del destinatario, deducibile dalla stessa gravità del fatto ascrittogli o dalla sua pericolosità, poiché è evidente, in tali casi, l'esigenza di assicurare, mediante la presentazione in un ufficio di polizia, l'osservanza del divieto di accesso agli stadi (Corte di cassazione, sentenza n. 41775 del 2021; sentenza n. 22256 del 2008).

Il presupposto dell'**urgenza**, invece, deve essere considerato non già con riferimento agli episodi che hanno determinato la necessità della misura, ma avuto riguardo all'**attualità** o alla **prossimità temporale** di competizioni sportive (Corte di cassazione, sentenza n. 23305 del 2016; sentenza n. 33532 del 2009). Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che la motivazione si impone nei **solii casi** in cui il provvedimento abbia avuto esecuzione prima dell'intervento del giudice in relazione a competizioni tenutesi nel breve lasso di tempo intercorrente tra la notificazione del provvedimento e la convalida giudiziaria (Corte di cassazione, sentenza n. 33861 del 2007).

L'obbligo di comparizione ha effetto a decorrere dalla **prima manifestazione successiva** alla notifica all'interessato ed è immediatamente comunicato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, o al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, se l'interessato è persona minore di età.

**N.B.** La Procura della Repubblica competente si determina **con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio della Questura** (ad esempio, se i fatti sono accaduti a Civitavecchia, la Procura della Repubblica alla quale inviare il provvedimento non sarà quella sedente presso il Tribunale di Civitavecchia, ma quella di Roma ove si trova l'ufficio della Questura competente all'adozione del D.A.Spo.).

Il provvedimento del Questore impositivo dell'obbligo di comparizione deve contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento.

Il Procuratore della Repubblica, se ritiene che sussistano i presupposti, entro **quarantotto ore dalla notifica** del provvedimento ne chiede la convalida al Giudice per le indagini preliminari.

L'art. 6, comma 3, L. n. 401/1989, conferisce al G.I.P. la facoltà di modificare le prescrizioni inerenti all'obbligo di comparizione. Dette prescrizioni inoltre cessano di avere efficacia se il pubblico ministero con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle quarantotto ore successive. Tale effetto caducante **non** si estende tuttavia alla parte del provvedimento del



Questore relativa al divieto di accesso agli impianti sportivi e luoghi adiacenti, ex art. 6, comma 1, L. 401/1989, che, come già detto, **ha natura esclusivamente amministrativa**<sup>70</sup>.

IL QUESTORE PUÒ RIPROPORRE UN PROVVEDIMENTO DI D.A.SPO. CON PRESCRIZIONI IN CASO DI MANCATA CONVALIDA PER VIZIO DI FORMA O DI PROCEDURA?

Talvolta può accadere che il provvedimento di D.A.Spo. impositivo dell'obbligo di presentazione non venga convalidato dall'A.G. per vizi formali, quali la ritardata trasmissione del provvedimento nei termini perentori per la convalida o la mancata tempestiva decisione sulla richiesta di convalida del relativo provvedimento. In questi casi, ci si chiede se sia possibile per il Questore reiterare il provvedimento di D.A.Spo. con prescrizione. All'interrogativo la giurisprudenza di legittimità ha fornito risposta positiva (Corte di cassazione, sentenza n. 15097 del 2016; sentenza n. 27309 del 2012).

La mancata convalida per vizi formali o la mancata tempestiva decisione sulla richiesta di convalida del provvedimento questorile non assume portata demolitoria rispetto alla legittimità intrinseca dell'atto, ma incide **soltanto** sui relativi effetti, che restano perenti, dovendosi intendere lo stesso provvedimento come revocato, con la conseguenza che nessuna preclusione sussiste a che l'Autorità provinciale di p.s. reiteri il provvedimento, dando così vita ad una nuova ed autonoma sequenza procedimentale, del tutto scissa dalla precedente, ormai giuridicamente esaurita; sequenza nell'ambito della quale il termine per la convalida non potrà quindi che decorrere dall'emissione del **nuovo provvedimento** (Corte di cassazione, sentenza n. 4080 del 2000), **il quale può essere rimesso con identico contenuto dal Questore e successivamente inoltrato per la convalida** (Corte di cassazione, sentenza n. 15097 del 2016; Corte di cassazione, n. 48156 del 2009). La ragione di tale granitico orientamento va individuata nel fatto che **la regola della preclusione processuale**, in forza del principio del *ne bis in idem*, **opera solo quando il provvedimento sia stato annullato in conseguenza di un controllo nel merito** e non quando la perenzione della misura sia conseguenza di vizi puramente formali, salvi i casi in cui la legge espressamente disponga in modo diverso stabilendo una preclusione assoluta o condizionata alla reiterazione del provvedimento annullato o perento, **con la conseguenza**

<sup>70</sup> Si veda, sul punto, Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 4441 del 2006. Più recentemente, si veda anche Corte di cassazione, sentenza n. 41592 del 2023: *"In tema di misure volte a prevenire i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive, solo la misura impositiva dell'obbligo di presentazione alla autorità di polizia è soggetta al controllo del giudice per le indagini preliminari, mentre nessuna convalida il giudice deve e può effettuare in ordine al divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive, attesa la natura esclusivamente amministrativa di tale provvedimento (Sez. 3, Sentenza n. 10977 del 28/01/2016 Cc. (dep. 16/03/2016) Rv. 266488 - 01). La mancata convalida pertanto non può riguardare il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive, attesa la natura esclusivamente amministrativa di tale provvedimento; dal complessivo tenore del provvedimento impugnato potrebbe anche sostenersi che il giudice intendesse non convalidare solo la parte del provvedimento del Questore relativo agli obblighi di presentazione; tuttavia per chiarezza si deve annullare il provvedimento senza rinvio limitatamente alla parte relativa alla non convalida del provvedimento del Questore per il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive"*.





**che, in presenza di vizi esclusivamente formali, vige la regola della possibile reiterazione del provvedimento e non il divieto di riproposizione della misura.**

LA C.D. "DOPPIA FIRMA" PRESSO UN UFFICIO DI POLIZIA

Il Questore può disporre l'obbligo di comparizione presso un ufficio di polizia per più volte nell'arco della stessa giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive. Tale prescrizione è soggetta a verifica del GIP in sede di convalida sotto il profilo della **necessità, proporzionalità e adeguatezza**.

Sul punto, la Corte di cassazione ha sottolineato che l'obbligo della doppia presentazione anche per le partite giocate in trasferta non è inutilmente vessatorio, ma è strettamente **strumentale** alla esigenza prevenzionale perseguita. È noto, infatti, che la "trasferta" in senso sportivo non sempre comporta spostamenti rilevanti o fra città diverse. Si pensi, per fare qualche esempio, a incontri di calcio fra squadre della stessa città (Milan-Inter; Roma-Lazio; Torino-Juventus; Genoa-Sampdoria) in cui ogni volta una squadra gioca "in casa" e l'altra "in trasferta", pur essendo sempre espressione della città dove si svolge l'incontro. Si pensi ancora a incontri calcistici tra squadre di città non distanti tra loro, ma facilmente raggiungibili con qualsiasi mezzo (Firenze-Siena; Pisa-Livorno; Firenze-Empoli; Messina-Catania; Reggina-Messina). In simili casi, il soggetto intimato, dopo aver ottemperato all'obbligo di una sola firma presso il registro dell'ufficio di polizia, avrebbe tutto il tempo di raggiungere il luogo dove si svolge la competizione sportiva "in trasferta" per dare sfogo alla sua aggressività di tifoso, mentre la competizione è ancora in corso o è appena terminata (Corte di cassazione, sentenza n. 23958 del 2014; sentenza n. 11151 del 2009).

L'esigenza della c.d. "doppia firma" sfuma, per converso, laddove, in ragione della distanza dal luogo della competizione da quello della presentazione, non sia possibile per l'interessato raggiungere il luogo dell'incontro in tempi ravvicinati (Corte di cassazione, sentenza n. 13543 del 2023; Corte di cassazione, sentenza n. 17875 del 2009).

## **2.5. Il regime delle impugnazioni.**

Il regime delle impugnazioni avverso i provvedimenti emessi dal Questore, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, L. 401/1989, segue la natura delle due misure.

Con riguardo al divieto di accesso, ex art. 6, comma 1, è esperibile, entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, ricorso gerarchico, per motivi di legittimità o di merito, al Prefetto ovvero ricorso giurisdizionale, entro **sessanta giorni**, al competente TAR<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> In alternativa al ricorso al T.A.R., entro **centoventi giorni** dalla notificazione è possibile esperire il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 e ss., D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Tale rimedio è previsto, per i **solli motivi di legittimità**, nei confronti dei provvedimenti amministrativi divenuti **definitivi**.



L'ordinanza di convalida dell'obbligo di comparizione, ex art. 6, comma 2, invece, è ricorribile per Cassazione (art. 6, comma 4, L. n. 401/1989) ed il ricorso non ha effetto sospensivo.

## **2.6. Le vicende estintive e modificative del provvedimento di D.A.Spo. In particolare, l'aggravamento della misura.**

Ai sensi dell'art. 6, comma 5, L. 401/1989, il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive e l'obbligo di presentazione alla Autorità di polizia sono revocati o modificati qualora, anche per effetto di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, siano **venute meno** o siano **mutate** le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione. La revoca del provvedimento di D.A.Spo., dovuta a situazioni sopravvenute, non può avere effetto retroattivo.

**N.B.** Come specificato dalla Corte di cassazione (Sez. III, sentenza n. 5623 del 08/07/2016), l'**assoluzione dai fatti-reato** interagisce sul provvedimento di D.A.Spo. disposto per i medesimi fatti **consentendone** la revoca o la modifica (che ben può essere sollecitata dallo stesso destinatario), ma **non ne determina l'automatica decadenza**. Lo stesso giudice di legittimità fa, infatti, notare come le cause del proscioglimento diverse da quelle "*perché il fatto non sussiste*" o "*perché l'imputato non lo ha commesso*" **non escludono** automaticamente la sussistenza dei fatti e il giudizio di pericolosità del loro autore. Da ultimo, Corte di cassazione, sentenza n. 9006 del 2020, ha confermato il principio di diritto secondo cui l'assoluzione dai fatti per i quali è stato emesso il Daspo **non determina la caducazione automatica** del provvedimento amministrativo che **resta efficace fino alla sua eventuale revoca**, quando siano venute meno o mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione.

REVOCA E MODIFICA PROVVEDIMENTO DI D.A.SPO. IMPOSITIVO DELL'OBBLIGO DI PRESENTAZIONE. A QUALE AUTORITÀ COMPETE PROVVEDERE?

Competente ai fini della modifica o revoca della misura è, secondo l'impostazione tradizionale seguita dalla giurisprudenza, il **Questore** che ha emesso il provvedimento, il quale può agire d'**ufficio** o – come più frequentemente accade - su **istanza di parte**. Ed invero, la Corte di cassazione, Sez III, 9 aprile 2009, n. 15261, ha affermato che, in materia, il giudice per le indagini preliminari, una volta convalidato il provvedimento del Questore ed una volta che esso sia divenuto definitivo per mancata impugnazione, non ha più il potere di annullarlo o revocarlo neppure se la situazione fattuale posta a base del provvedimento dovesse essere cambiata, giacché il controllo che gli è demandato si esaurisce con la convalida del provvedimento questorile.

Successivamente, tuttavia, la Corte di cassazione ha precisato che, allorquando il provvedimento del Questore - oltre al divieto di accesso - abbia ad oggetto l'**obbligo di**



**presentazione**, sulla richiesta di revoca o di modifica provvede il Giudice per le indagini preliminari già investito della convalida del provvedimento medesimo. Ad avviso della Suprema Corte, peraltro, non può essere valorizzato in senso contrario il comma 8 dell'art. 6, L. n. 401/1989, a mente del quale "nei casi di cui ai commi 2, 6 e 7, il Questore può autorizzare l'interessato, per gravi e comprovate esigenze, a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2 il luogo di privata dimora o altro diverso luogo, nel quale lo stesso interessato sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche"; trattasi, all'evidenza, di un provvedimento che incide sulla mera modalità esecutiva dell'obbligo, senza interessarne i presupposti o la portata limitativa della libertà personale, sì da non poter esser assimilato al caso, del tutto diverso, in cui proprio questi siano fatti oggetto di una richiesta da parte dell'interessato, volta a verificarne la perdurante sussistenza (Corte di cassazione, sentenza n. 24819 del 2016).

Di recente, il **G.I.P.** presso il **Tribunale di Bologna** ha ritenuto sussistente la propria competenza a decidere in merito ad una richiesta di esonero dall'obbligo di presentazione all'Autorità di polizia avanzata da un soggetto impossibilitato ad adempiervi per un dato periodo in quanto all'estero.

Stante il sopra indicato contrasto interpretativo, è consigliabile una previa interlocuzione con l'Ufficio del G.I.P. competente, qualora il Questore ritenga di dover incidere su un provvedimento di D.A.Spo. impositivo anche dell'obbligo di presentazione.

L'art. 6, comma 8, L. 401/1989, consente al Questore di autorizzare l'interessato, per "**gravi e comprovate esigenze**", a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2, il luogo di privata dimora o altro diverso luogo, nel quale lo stesso interessato sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche. Non si esclude in questi casi la possibilità da parte delle Forze di polizia di effettuare controlli presso il **domicilio** del soggetto, allorquando quest'ultimo, per ipotesi, si trovi in un luogo in cui non vi siano uffici di p.s. o stazioni dei carabinieri operativi h 24.

Le gravi e comprovate esigenze sono generalmente ricondotte alle necessità derivanti dalla **sfera familiare** o **lavorativa**, ovvero attinenti alle **condizioni di salute** dell'interessato.

È ammissibile un **aggravamento** delle prescrizioni relative ad un **D.A.Spo. in corso di validità**. L'art. 6, comma 5, L. 401/1989, come già visto, prevede non soltanto la revoca ma anche la **modifica** del divieto di accesso e dell'ulteriore prescrizione dell'obbligo di presentazione "*quando siano venute meno o siano **mutate** le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione*".

**N.B.** Competente a modificare le prescrizioni e la durata del D.A.Spo. è l'**Autorità di p.s.** che, a suo tempo, **ha emesso il provvedimento originario**. Il Questore della Provincia nella quale si sono verificati i disordini potrà, in relazione a condotte poste in essere da soggetti già destinatari di D.A.Spo. emesso da altra Questura, adottare un nuovo provvedimento di D.A.Spo., che tenga conto degli aggravamenti prescritti dall'art. 6, comma 5, L. n. 401/1989;



la stessa Autorità, dunque, non potrà modificare il provvedimento interdittivo emesso da altra Questura.

COME PROCEDERE NEL CASO DI RADIAZIONE/CANCELLAZIONE DAL CAMPIONATO DELLA SOCIETÀ SPORTIVA CUI SI RIFERISCE L'OBBLIGO DI PRESENTAZIONE CONTENUTO NEL PROVVEDIMENTO DI D.A.SPO.?

Recentemente, la Corte di cassazione si è occupata di un caso riguardante un provvedimento di D.A.Spo. contenente anche l'obbligo di presentazione in Questura in occasione delle competizioni sportive cui sarebbe stata impegnata una nota squadra di calcio, successivamente però oggetto di radiazione dal campionato. Alla scomparsa della compagine sportiva aveva, in particolare, fatto seguito la costituzione di una nuova società la quale fu ammessa a disputare il campionato di calcio di Serie D; ed è proprio in relazione alla mancata presentazione presso gli uffici della Questura in occasione della disputa di una partita di tale torneo che era stata riconosciuta la responsabilità penale del destinatario del provvedimento originario, in ordine al reato di cui all'art. 6 della legge n. 401 del 1989. Il giudice della legittimità, investito della questione, ha **escluso** la possibilità di un'automatica integrazione del provvedimento del Questore e del correlativo obbligo di presentazione, in ragione della costituzione della nuova Associazione sportiva, sottolineando come - affinché conservi attualità non soltanto la misura del divieto di accesso ex art 6, comma 1, legge n. 401 del 1989, ma anche quella di cui al comma 2 - sia necessaria **l'integrazione del provvedimento del Questore**, dovendo essere precisato in modo **espresso**, una volta venuta meno la compagine sportiva cui originariamente faceva riferimento la prescrizione, alle competizioni disputate da quale altra squadra di calcio deve intendersi riferito l'obbligo di presentazione (Corte di cassazione, sentenza n. 3972 del 2019).

## 2.7. La riabilitazione.

Il D.L. n. 119/2014 ha integrato la disposizione di cui all'art. 6, L. n. 401/1989, inserendovi il comma 8-bis, che regola una ipotesi particolare di riabilitazione del soggetto colpito da D.A.Spo. In seguito, il D.L. 53/2019, convertito con modificazioni dalla L. 77/2019, ha specificato il perimetro applicativo dell'istituto in esame.

Il testo attuale dell'art. 6, comma 8-bis, così recita: *"Decorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di cui al comma 1, l'interessato può chiedere la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione del medesimo divieto. La cessazione è richiesta al questore che ha disposto il divieto o, nel caso in cui l'interessato sia stato destinatario di più divieti, al questore che ha disposto l'ultimo di tali divieti ed è concessa se il soggetto ha adottato **condotte di ravvedimento operoso**, quali la riparazione integrale del danno eventualmente prodotto, mediante il risarcimento anche in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile, o la concreta collaborazione con l'autorità di polizia o con l'autorità giudiziaria per l'individuazione degli altri autori o partecipanti ai fatti per i quali è stato adottato il divieto di cui al comma 1, o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, secondo*



*modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e senza oneri a carico della finanza pubblica, consistenti nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni, e ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta, anche in occasione di manifestazioni sportive".*

**N.B.** Nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie Generale n. 276, del 19 novembre 2021, è stato pubblicato il decreto del Ministro dell'Interno del 19 ottobre 2021, concernente lo "Svolgimento di lavori di pubblica utilità da parte dei soggetti destinatari del D.A.SPO., per la richiesta al Questore della cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli del divieto, adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 8-bis, della legge 13 dicembre 1989 n. 401". Sul punto, si rinvia alla Circolare della Direzione Centrale Anticrimine prot. 119027 del 25.11.2021.

QUALI ELEMENTI OCCORRE VALUTARE IN PRESENZA DI UN'ISTANZA DI RIABILITAZIONE?

L'art. 13 del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, ha conferito rilievo, ai fini dell'accoglimento dell'istanza di riabilitazione, alle condotte di **ravvedimento operoso** quali, alternativamente, la riparazione integrale del danno eventualmente prodotto, mediante il risarcimento anche in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile; la concreta collaborazione con l'Autorità di polizia o con l'Autorità giudiziaria per l'individuazione degli altri autori o partecipanti ai fatti per i quali è stato adottato il divieto; lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, consistenti nella prestazione di attività non retribuita a favore della collettività. Rimane fermo l'accertamento dell'ulteriore requisito della **buona condotta**, serbata **anche** in occasione di manifestazioni sportive, già previsto dalla previgente disciplina. Costituirà oggetto di valutazione da parte del Questore, pertanto, il comportamento tenuto dal soggetto nel corso degli **ultimi tre anni**, anche in contesti che esulano dall'ambito sportivo, benché, per ovvie ragioni, un particolare rilievo assumerà il contegno tenuto dal riabilitando in occasione di eventi sportivi.

Si rammenta, infine, che l'**art. 8 del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8**, convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2007, n. 41 (Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive) vieta alle società sportive di corrispondere, in qualsiasi forma, diretta o indiretta, **sovvenzioni, contributi e facilitazioni** di qualsiasi natura, compresa l'erogazione di biglietti e abbonamenti o di titoli di viaggio a prezzo agevolato o gratuito, ai destinatari dei provvedimenti di D.A.Spo., per la durata del provvedimento e **fino a che non sia intervenuta la riabilitazione**<sup>72</sup>. Analogo provvedimento di riabilitazione è necessario

<sup>72</sup> Il divieto di agevolazioni è previsto anche nei confronti dei destinatari delle misure previste dall'art. 6 del D.lgs. n. 159/2011 (anche qui per tutta la durata del provvedimento e fino a che non sia intervenuta la



per la legittima stipulazione di contratti aventi ad oggetto la concessione dei diritti di cui all'articolo 20, commi 1 e 2, del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, tra le società e i soggetti destinatari di provvedimenti di cui all'articolo 6 della legge n. 401 del 1989.

## **2.8. Il c.d. D.A.Spo. aggravato.**

Mutuando la disciplina dell'**avviso orale aggravato**, presente nell'art. 3, comma 4, D.lgs. 159/2011, il legislatore, con il citato decreto-legge n. 53/2019, ha inserito nell'art. 6, legge n. 401/1989, il **comma 8-ter**, che consente al Questore, all'atto dell'adozione del provvedimento di D.A.Spo., di imporre alle persone che risultino definitivamente condannate per delitti non colposi il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi di modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti in libera vendita in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti, non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici e altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.

I divieti in questione sono opponibili ai sensi dell'art. 3, comma 6, del Codice delle leggi antimafia, mentre in caso di violazione si applicano le disposizioni dell'articolo 76, comma 2, del medesimo testo normativo (reclusione da uno a tre anni e multa da euro 1.549 a euro 5.164, con confisca degli strumenti, apparati, mezzi e programmi posseduti o utilizzati).

## **2.9. La sorveglianza speciale di p.s. per i destinatari del D.A.Spo. e l'applicazione delle misure del sequestro e della confisca di prevenzione.**

L'art. 4, comma 1, lett. i), D.lgs. n.159/2011, consente l'applicazione della sorveglianza speciale di p.s. nei confronti delle persone *"indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché le persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della **partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni**, ovvero della **reiterata applicazione nei loro confronti del divieto** previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine*

---

riabilitazione, ai sensi dell'articolo 70 del Codice delle leggi antimafia) e dei condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero per reati in materia di contraffazione di prodotti o di vendita abusiva degli stessi.





e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in **occasione** o a **causa** dello svolgimento di manifestazioni sportive”.

Gli elementi sintomatici della pericolosità rilevante ai fini dell'emissione della sorveglianza speciale di p.s. sono, pertanto, desumibili precipuamente da **precedenti partecipazioni a manifestazioni di violenza, ovvero dalla reiterata applicazione di precedenti D.A.Spo.**

Al riguardo, la Corte di cassazione ha affermato che *“la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con l'obbligo di soggiorno può concorrere con il divieto, disposto dal questore, ai sensi dell'art. 6, comma quinto, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, di accedere a manifestazioni sportive, con relativo obbligo di presentazione personale all'autorità di polizia in occasione degli incontri di calcio (DASPO), in quanto si tratta di misure differenti che non si sovrappongono”* (Corte di cassazione, sentenza n. 1308 del 2018). Analogo principio è stato affermato con riguardo all'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria imposto quale misura cautelare non custodiale ai sensi dell'art. 282 c.p.p. (Corte di cassazione, sentenza n. 25379 del 2023).

Oltre che per l'applicazione della sorveglianza speciale, i soggetti di cui al citato art. 4, comma 1, lett. i), possono essere proposti per il sequestro e la confisca di prevenzione (art. 16 e ss. D.lgs. n.159/2011), relativamente **“ai beni (...) che possono agevolare, in qualsiasi modo, le attività di chi prende parte attiva a fatti di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive”**.







---

## I DIVIETI DI ACCESSO PREVISTI DAL D.L. N. 14/2017

---

### 3.1. Introduzione.

Il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48, recante **“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”**, ha introdotto nuove misure di prevenzione personali, a carattere ordinativo/interdittivo, la cui funzione è quella di tutelare la sicurezza di determinati luoghi, proibendovi l’accesso di specifiche categorie di soggetti.

Questi ultimi provvedimenti – disciplinati al Capo II – “Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano” – ricalcando *latu sensu* il meccanismo di tutela apprestato dal D.A.Spo., di cui all’art. 6, L. 401/1989, vengono spesso ricondotti all’impropria definizione di “D.A.Spo. urbano”, mentre l’acronimo corretto è “D.A.C.Ur.” (divieto di accesso ai centri urbani).

In particolare, come si vedrà più in dettaglio, gli **artt. 9 e 10** contemplano degli strumenti finalizzati alla **tutela del decoro e dell’uso** di alcuni luoghi delle città, con l’intento di prevenire quelle condotte che ne impediscono l’**accessibilità e la fruizione**.

Mentre gli **artt. 13 e 13-bis** prevedono due ulteriori misure di prevenzione volte alla tutela della **sicurezza di esercizi pubblici e locali di pubblico trattenimento**. Queste ultime sono state oggetto di incisive modifiche ad opera del **decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130**, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173. Le novità normative – che estendono il perimetro applicativo ed incrementano l’efficacia dei provvedimenti in questione – sono intervenute a seguito di un tragico episodio di c.d. *“movida violenta”*, che ha destato particolare allarme nell’opinione pubblica<sup>73</sup>.

Successivamente, il decreto-legge n. 123/2023 ha apportato ulteriori modifiche volte a potenziare le misure di prevenzione disciplinate dal decreto-legge n. 14/2017.

---

<sup>73</sup> Il riferimento è all’omicidio del ventunenne Willy Monteiro Duarte, avvenuto a Colleferro (RM) nella notte del 6 settembre 2020.



### **3.2. L'ordine di allontanamento e il divieto di accesso a specifiche aree urbane previsti dagli artt. 9 e 10 del D.L. n. 14/2017.**

#### **D.L. n. 14/2017**

##### **Art. 9 - Misure a tutela del decoro di particolari luoghi**

*"1. Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stationamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.*

*2. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dagli articoli 688 e 726 del Codice penale e dall'articolo 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché dall'articolo 7, comma 15-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dall'articolo 1-sexies del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88, il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 del presente articolo è disposto altresì nei confronti di chi commette le violazioni previste dalle predette disposizioni nelle aree di cui al medesimo comma.*

*3. Fermo il disposto dell'articolo 52, comma 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.*

*4. Per le violazioni di cui al comma 1, fatti salvi i poteri delle autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio, l'autorità competente è il sindaco del comune nel cui territorio le medesime sono state accertate, che provvede ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative irrogate sono devoluti al comune competente, che li destina all'attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano."*

##### **Art. 10 - Divieto di accesso**

*1. L'ordine di allontanamento di cui all'articolo 9, comma 1, secondo periodo e comma 2, è rivolto per iscritto dall'organo accertatore, individuato ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In esso sono riportate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato ed è specificato che ne cessa l'efficacia trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.*



2. Nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 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 ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Il contravventore al divieto di cui al presente comma è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

3. La durata del divieto di cui al comma 2 non può comunque essere inferiore a dodici mesi, né superiore a due anni, qualora le condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Il contravventore al divieto emesso in relazione ai casi di cui al presente comma è punito con l'arresto da uno a due anni. Qualora il responsabile sia soggetto minorenni, il questore ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

4. I divieti di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale e comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni competente per il luogo di residenza del minore.

5. Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

6. Ai fini dell'applicazione del presente articolo e dell'articolo 9, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'interno determina i criteri generali volti a favorire il rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, e l'accesso alle banche dati, tra le Forze di polizia, di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e i Corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

6-bis. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i livelli di accesso alle banche dati di cui al comma 6, anche al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui al medesimo comma 6.

6-ter. Le disposizioni di cui ai commi 1-ter e 1-quater dell'articolo 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, hanno efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

6-quater. Nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

L'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14 del 2017, prevede che "Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili,



ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una somma **da euro 100 a euro 300**. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 10, l'**allontanamento** dal luogo in cui è stato commesso il fatto".

La citata disposizione introduce una fattispecie di **illecito amministrativo** volta a sanzionare la violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione delle suddette aree interne e delle relative pertinenze. Dunque, qualora venga accertata la violazione dei predetti divieti, verrà adottata contemporaneamente nei confronti del trasgressore **sia una sanzione amministrativa pecuniaria, sia un ordine di allontanamento** dal luogo in cui è stato commesso il fatto, avente un'efficacia di quarantotto ore, ai sensi dell'art. 10 del D.L. n. 14 del 2017.

L'ordine di allontanamento verrà adottato altresì nei confronti di coloro che, nelle medesime aree, abbiano commesso gli illeciti amministrativi previsti dagli articoli 688 e 726 del codice penale (rispettivamente: ubriachezza e atti contrari alla pubblica decenza) e dall'articolo 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (esercizio abusivo del commercio), nonché dall'articolo 7, comma 15-bis, del codice della strada (esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine), e dall'articolo 1-sexies del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88 (vendita non autorizzata di titoli di accesso alle manifestazioni sportive)<sup>74</sup>. In questi casi, l'ordine di allontanamento non inciderà sulle sanzioni amministrative già esistenti, per cui non troverà applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria comminata dall'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14 del 2017.

Inoltre, al comma 3 del citato art. 9, è previsto che i **regolamenti di polizia urbana** possono "individuare aree urbane su cui insistono **musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2**". Su tale disposizione è intervenuto il **D.L. n. 113 del 2018**, che ha esteso l'elenco dei luoghi che possono essere individuati dai regolamenti di polizia urbana ai fini dell'applicazione delle misure a tutela del loro decoro, con l'inserimento, all'interno dell'anzidetto comma terzo, anche dei "**presidi sanitari**" e delle "**aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli**".

Con l'atto di contestazione dell'infrazione, l'organo accertatore intima all'interessato l'ordine di allontanarsi immediatamente dal luogo. L'ordine di allontanamento di cui all'articolo 9 è rivolto per iscritto dall'**organo accertatore** ed in esso sono indicate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato, con la specificazione che lo stesso perde

---

<sup>74</sup> Comma così modificato dal decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019, n. 77



efficacia trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, aumentata del doppio.

**N.B.** Gli articoli 9 e 10 del D.L. n. 14/2017 puniscono con una sanzione amministrativa pecuniaria le condotte che, in violazione dei divieti di stazionamento prescritti dalle competenti Autorità, impediscono l'accessibilità e la libera fruizione degli ambienti interni e pertinenziali insistenti nelle infrastrutture del trasporto pubblico. Il relativo procedimento sanzionatorio è governato dalla **L. n. 689/1981**. Gli **organi deputati ad accertare** e contestare la predetta violazione amministrativa sono quelli indicati dall'art. 13 della predetta L. n. 689 e cioè: **personale delle forze di polizia, delle polizie locali, nonché gli altri soggetti muniti della qualifica di ufficiale ed agente di p.g. competenti, sulla base di specifiche normative, ad esercitare il controllo sull'osservanza delle disposizioni riguardanti i luoghi in argomento**. Per l'illecito amministrativo in argomento è ammessa la facoltà di pagamento in misura ridotta (art. 16 L. n. 689/1981), quale forma immediata di estinzione dell'illecito amministrativo. Nel caso in cui tale ultima facoltà non venga esercitata la competenza ad irrogare la sanzione spetta – a mente dell'art. 17 L. n. 689/1981 – al **Sindaco** ed i proventi derivanti dal pagamento delle pene pecuniarie sono devolute al Comune, per essere impiegati in iniziative di miglioramento del decoro urbano.

Ai sensi dell'**art. 10, comma 2**, nei casi di **reiterazione** delle condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, il Questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare **pericolo per la sicurezza**, può disporre, con provvedimento motivato, il **divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9**, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, **modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. il divieto non potrà avere una durata superiore a dodici mesi**.

**N.B.** Vertendosi in materia di illeciti amministrativi, trova applicazione l'art. 8-bis L. n. 689/1981 ai sensi del quale si ha **reiterazione** quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo (ordinanza-ingiunzione), lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si precisa ancora che si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. Sempre l'art. 8-bis specifica che la reiterazione non opera nel caso di pagamento in misura ridotta.



Il provvedimento di D.A.C.Ur. (acronimo presente in S.D.I.) deve essere ampiamente **motivato**, soprattutto per quanto attiene alla condotta che ne costituisce il presupposto, la quale deve essere valutata sotto il profilo della **pericolosità per la pubblica sicurezza**.

Recentemente, come già accennato, il decreto-legge n. 123/2023 è intervenuto sull'art. 10, comma 4 del decreto-legge n. 14/2017; la novella ha chiarito definitivamente l'applicabilità della misura di prevenzione in esame anche ai **minorenni ultraquattordicenni**, stabilendo che, in tale ipotesi, il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale e **comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni competente per il luogo di residenza del minore**.

In caso di violazione del divieto emesso ai sensi dell'art. 10, comma 2 cit. è prevista la sanzione dell'arresto da sei mesi ad un anno.

Avverso il provvedimento di D.A.C.Ur. è ammesso ricorso gerarchico al Prefetto, per motivi di legittimità o di merito, entro **trenta giorni** dalla notifica, ovvero ricorso giurisdizionale, entro **sessanta giorni**, al competente Tribunale amministrativo regionale<sup>75</sup>.

### **3.2.1. Il D.A.C.Ur. ex art. 10 "aggravato".**

Qualora le condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, risultino commesse da soggetto condannato, con **sentenza definitiva o confermata in grado di appello**, nel corso degli ultimi cinque anni per **reati contro la persona o il patrimonio**, l'art. 10, comma 3, prevede che il divieto del Questore possa variare da un minimo di **dodici mesi** ad un massimo di **due anni**.

Il citato D.L. n. 123/2023 ha recentemente **eliminato la procedura di convalida da parte dell'A.G. prevista dalla precedente formulazione normativa per tale ipotesi "aggravata" (art. 10, commi 3 e 4, D.L. n. 14/2017)**. In effetti, in questo caso la maggiore incisività della misura è data unicamente dall'aumento del suo termine di durata, e non dall'applicazione di ulteriori prescrizioni che gravino sulla libertà personale del destinatario, come accade per il D.A.Spo. di cui all'art. 6, L. n. 401/1989 o per i D.A.C.Ur. di cui agli artt. 13 e 13-bis, D.L. n. 14/2017.

Pertanto, in presenza dei presupposti di cui all'art. 10, comma 3 cit.<sup>76</sup>, il Questore potrà ora applicare il divieto in argomento per una durata compresa tra dodici mesi e due anni, **senza richiedere la convalida all'A.G.**

In caso di violazione del divieto emesso ai sensi dell'art. 10, comma 3 cit. è prevista la sanzione dell'arresto da uno a due anni.

---

<sup>75</sup> In alternativa al ricorso al T.A.R., entro **centoventi giorni** dalla notificazione è possibile esperire il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 e ss., D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Tale rimedio è previsto, per i **solli motivi di legittimità**, nei confronti dei provvedimenti amministrativi divenuti **definitivi**.

<sup>76</sup> E cioè, quando le condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio.





**N.B.** La **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 47/2024**, ha dichiarato **infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze sugli artt. 9 e 10 del D.L. n. 14/2017**. Con particolare riferimento all'**art.10, comma 2** cit., la Consulta ha ritenuto che esso debba essere interpretato in senso tale da eliminare il prospettato contrasto con gli artt. 3, 16 e 117, comma 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4, CEDU). Più specificamente, si deve **escludere** che la norma in questione – nel subordinare l'applicazione della misura di prevenzione alla possibilità di un pericolo per la sicurezza – faccia riferimento alla "sicurezza urbana" come definita dall'art. 4 dello stesso D.L. n. 14/2017, che definisce un concetto più ampio di quello contemplato dall'art. 16 Cost. quale ragione di possibili limitazioni alla libertà di circolazione, in quanto comprensivo anche del mero "decoro urbano".

Il termine "**sicurezza**", invece, deve essere inteso nel senso – coerente con la natura di misura di prevenzione atipica dell'istituto e in linea, altresì, con il dettato costituzionale – di **garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose**. Affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto occorre, quindi, che vi sia un **concreto pericolo di commissione di reati**, desumibile dalla condotta tenuta dal destinatario. Ciò esclude anche l'asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.), nonché quella della garanzia convenzionale della libertà di circolazione (art. 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU), sotto il profilo della carenza di precisione della norma nell'individuazione dei presupposti della misura.

La Corte ha dichiarato, altresì, **non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14/2017**, sollevata sempre dal Tribunale di Firenze in riferimento all'art. 3 Cost. con riguardo all'individuazione delle condotte illecite, sul rilievo che sarebbe irragionevole colpire con il D.A.C.Ur. chi, violando divieti di stazionamento e occupazione di spazi, impedisca l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei trasporti – condotta normalmente priva di rilievo penale – e non invece chi, nelle stesse aree, tenga condotte penalmente rilevanti e ben più pericolose per la sicurezza (minacce, percosse, lesioni, porto di armi bianche, etc.).

Secondo la Corte, si è di fronte a una scelta espressiva dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore in materia e non manifestamente irragionevole. La selezione delle condotte cui può conseguire la misura riflette l'intento legislativo di individuare quelle tipologie di comportamenti che, sulla base dell'esperienza, contribuiscono maggiormente a creare un clima di insicurezza nelle aree considerate e implicano una prolungata e indebita occupazione di spazi nevralgici per la mobilità, o comunque interessati da rilevanti flussi di persone. Il legislatore non ha mancato, peraltro, di prendere in considerazione condotte di diverso ordine e di rilievo penale ai fini dell'applicazione di altre figure di D.A.C.Ur., quali quelle previste dagli artt. 13 e 13-bis del D.L. n. 14/2017.



Schema sinottico D.A.C.Ur. ex art. 10

<b>Destinatari</b>	<b>Forma aggravata</b>	<b>Durata</b>	<b>Sanzioni</b>
<p>Soggetti che abbiano reiterato le condotte descritte dall'articolo 9, commi 1 e 2, D.L. n. 14/2017, quando dalla condotta può derivare pericolo per la sicurezza. Applicabile anche ai minori ultra-quattordicenni.</p>	<p>Condotte ex art 9, commi 1 e 2, D.L. n. 14/2017 realizzate da soggetto condannato, con <b>sentenza definitiva</b> o <b>confermata in grado di appello</b>, nel corso degli ultimi cinque anni per <b>reati contro la persona o il patrimonio</b>.</p>	<p>Nell'ipotesi "ordinaria" (art. 10, comma 2) il divieto <b>non può essere superiore a dodici mesi</b>; Nell'ipotesi "aggravata" (art. 10, comma 3) il divieto <b>non può comunque essere inferiore a dodici mesi, né superiore a due anni</b>.</p>	<p>Nell'ipotesi di cui all'art. 10, comma 2, il contravventore al divieto è punito con <b>l'arresto da sei mesi ad un anno</b>. Nell'ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, il trasgressore è soggetto alla pena dell'<b>arresto da uno a due anni</b>.</p>





### **3.3. Il D.A.C.Ur. previsto dall'art. 13 D.L. n. 14/2017.**

#### **D.L. n. 14/2017**

#### **Art. 13 - Ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi**

*"1. Nei confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o siano state condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni, per i delitti di cui all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, il Questore, valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali od esercizi o dei predetti scuole, plessi scolastici e sedi universitarie.*

*2. Il divieto di cui al comma 1 non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque. Il divieto è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto.*

*3. Nei casi di cui al comma 1, il questore, quando ricorrano specifiche ragioni di pericolosità può altresì disporre, per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure:*

*a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;*

*b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;*

*c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.*

*4. In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.*

*5. I divieti di cui al comma 1 possono essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.*

*6. La violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 3 è punita con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 euro a 24.000 euro.*

*7. Nei casi di condanna per i reati di cui al comma 1 commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, la concessione della sospensione condizionale della pena è sempre subordinata all'imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati."*

Il decreto-legge n. 14 del 2017, all'art. 13 – come modificato dal decreto-legge n. 130 del 2020 e dal decreto-legge n. 123/2023 – prevede un'ulteriore misura di prevenzione



interdittiva, affidata al Questore, nei confronti delle persone che abbiano riportato **una o più denunce o siano state condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per i delitti di cui all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287.**

EVOLUZIONE NORMATIVA: LE MODIFICHE INTRODOTTE NELL'ART. 13 DAL D.L. N. 130/2020 E DAL D.L. N. 123/2023

Al fine di ampliare l'operatività dell'istituto, il D.L. n. 130/2020 ha esteso l'ambito di applicazione della misura ai **soggetti denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva**, nel corso degli ultimi tre anni, **per i delitti di cui all'articolo 73 del D.P.R. n. 309/1990**, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge n. 287/1991, n. 287.

La soglia di efficacia del divieto in argomento risulta, così, notevolmente anticipata, essendo venuto meno il requisito – previsto dalla precedente formulazione della norma – del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, ovvero della conferma, in grado di appello, della condanna di primo grado del destinatario.

Più recentemente, il D.L. n. 123/2023 è intervenuto sul versante dei **reati-presupposto**: il riferimento ai **"delitti di cui all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309"** consente di includere **tutte le fattispecie** contemplate da tale norma, e non più solo *"la vendita, o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope"*, come stabilito dal testo previgente, che induceva a considerare escluse condotte quali, ad esempio, la **detenzione ai fini di spaccio**.

Ricorrendo tali ipotesi, l'Autorità di P.S., valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia, potrà disporre, per ragioni di sicurezza, **"il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali od esercizi o dei predetti scuole, plessi scolastici e sedi universitarie"**.

È bene precisare che l'ambito oggettivo di applicazione del provvedimento comprende il **divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze di tutti i luoghi di spaccio** individuati dalla norma (scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, pubblici esercizi); mentre, per quanto riguarda il **divieto di accesso**, esso si riferisce unicamente agli **"stessi locali o a esercizi analoghi"** (locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della L. n. 287/1991).



In sede di lavori preparatori del disegno di legge di conversione del D.L. n. 130/2020, è stato rilevato quanto segue: *“Dalla formulazione del testo, che richiede entrambi questi presupposti – provvedimenti dell'autorità giudiziaria e accertamenti di polizia – si ricava che in realtà la mera denuncia non è sufficiente a fondare la misura del divieto di accesso, essendo necessario che alla denuncia abbiano fatto seguito accertamenti di polizia e che il soggetto sia in qualche modo «pregiudicato» essendo già intervenuti, anche non in relazione a quella specifica denuncia, provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Segnala al riguardo l'opportunità di chiarire se sia sufficiente una mera denuncia o se non siano invece necessari specifici ulteriori riscontri sulla pericolosità del denunciato, eventualmente individuando la tipologia di provvedimenti dell'autorità giudiziaria richiesti”<sup>77</sup>.*

Appare ragionevole ritenere che l'inciso in analisi si riconnetta logicamente ai nuovi presupposti soggettivi di applicabilità della misura, e cioè che la persona abbia riportato, negli ultimi 3 anni, una o più denunce, o che sia stata condannata, anche con sentenza non definitiva, per i reati indicati.

In primo luogo, dunque, la locuzione “provvedimenti dell'A.G.” va riferita alle eventuali sentenze di condanna, anche non definitive, che il soggetto abbia riportato, e che contribuiranno a fondare la valutazione discrezionale del Questore.

In secondo luogo, si sottolinea che, anche nel corso di un procedimento penale non ancora definito, potranno comunque essere intervenuti, a carico della persona, eventuali, diversi provvedimenti dell'A.G., che l'Autorità di P.S. dovrà tenere in considerazione nell'istruttoria di prevenzione: ordinanze applicative di misure cautelari, avviso di conclusione delle indagini preliminari, provvedimenti di convalida di misure precautelari, etc.

Per quanto concerne gli accertamenti di polizia, essi potranno consistere in informative, annotazioni, verbali di arresto o di fermo, etc., fermo restando, in caso di procedimenti penali ancora pendenti, il divieto di utilizzare o menzionare, in alcun modo, atti coperti da segreto istruttorio, siano essi dell'Autorità giudiziaria o di polizia.

In tale ottica, il problema – sollevato in sede di lavori preparatori – della “sufficienza” o meno della “mera denuncia” a fondare il divieto di accesso de quo afferisce, forse, più che ai presupposti applicativi del provvedimento questorile, alla sfera valutativo-discrezionale dell'Autorità di P.S. e, conseguentemente, andrà affrontato, di volta in volta, in sede di adempimento dell'obbligo di motivazione del provvedimento.

Il divieto di cui all'art.13, comma 1, D.L. n. 14/2017, non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque, ed è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto.

Come espressamente previsto dall'art. 13, comma 5, D.L. n. 14/2017, inoltre, esso può essere disposto anche nei confronti dei **soggetti minori di diciotto anni che abbiano**

<sup>77</sup> Seduta del 29 ottobre 2020 della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in sede referente, per l'esame del D.L. n. 130/2020, pagg. 49 e 50.



**compiuto il quattordicesimo anno di età**; in tal caso, Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.

Per quanto riguarda il regime di impugnazione, valgono le considerazioni espresse per il D.A.C.Ur. ex art. 10 D.L. n. 14/2017.

### **3.3.1. Il D.A.C.Ur. ex art. 13 "aggravato".**

Quando ricorrano specifiche ragioni di pericolosità il Questore può altresì disporre, **per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure:**


- obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;
- divieto di allontanarsi dal comune di residenza;
- obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.

Trovano in tal caso applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, sopra esaminate.

Per la **violazione dei divieti e delle prescrizioni** di cui ai commi 1 e 3 del citato art. 13, è prevista una apposita **fattispecie di reato**, punita con la **reclusione da uno a tre anni** e con la **multa da 10.000 a 24.000 euro**.



Schema sinottico D.A.C.Ur. ex art. 13

<b>Destinatari</b>	<b>Forma aggravata</b>	<b>Durata</b>	<b>Sanzioni</b>
<p>Denunciati o condannati anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per <b>i delitti di cui all'articolo 73 del D.P.R. n. 309/1990</b>, per fatti commessi <b>all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287.</b></p>	<p>Quando ricorrano <b>specifiche ragioni di pericolosità</b>, il Questore può disporre <b>una o più delle seguenti misure</b>:</p> <p>a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza; c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p><b>Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.</b> (procedimento di convalida del D.A.Spo. con obbligo di comparizione).</p>	<p>Il divieto non può avere durata inferiore ad <b>un anno</b>, né superiore a <b>cinque</b>.</p> <p>Le ulteriori misure che il Questore può disporre <b>non possono superare i due anni</b> (art. 13, comma 3).</p>	<p>La violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 3 è punita con la <b>reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 a 24.000 euro.</b></p>



### **3.4. Il D.A.C.Ur. previsto dall'art. 13-bis D.L. n. 14/2017.**

#### **D.L. n. 14/2017**

#### **Art. 13-bis - Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento**

*"1. Fuori dei casi di cui all'articolo 13, nei confronti delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, oppure per i reati di cui all'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, o per i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati. Il Questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, la misura di cui al presente comma anche nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati.*

*1-bis. Il Questore può disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli articoli 284 e 285 del codice di procedura penale, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva.*

*1-ter. In ogni caso, la misura disposta dal Questore, ai sensi dei commi 1 e 1-bis, ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso.*

*2. Il divieto di cui ai commi 1 e 1-bis può essere limitato a specifiche fasce orarie e non può avere una durata inferiore a un anno né superiore a tre anni. Il divieto è disposto, con provvedimento motivato, individuando comunque modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.*

*3. Il divieto di cui ai commi 1 e 1-bis può essere disposto anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.*

*4. Il questore può prescrivere, per la durata massima di due anni, alle persone alle quali è notificato il divieto previsto dai commi 1 e 1-bis 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.*

*5. In relazione al provvedimento di cui al comma 4 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.*

*6. La violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui al presente articolo è punita con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 a 24.000 euro."*



La misura di prevenzione in analisi, **di esclusiva competenza del Questore**, è stata introdotta – nell’impianto normativo del D.L. n. 14/2017 – dal D.L. n. 113/2018 e, successivamente, modificata dal D.L. n. 130/2020 e dal D.L. n. 123/2023.

Ai sensi dell’art. 13-*bis*, rubricato “Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento”: *“Fuori dei casi di cui all'articolo 13, nei confronti delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, oppure per i reati di cui all'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, o per i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati. Il Questore può altresì disporre, per motivi di sicurezza, la misura di cui al presente comma anche nei confronti dei soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluno dei predetti reati”*.

EVOLUZIONE NORMATIVA: LE MODIFICHE INTRODOTTE NELL’ART. 13-*BIS* DAL D.L. N. 130/2020 E DAL D.L. N. 123/2023

Analogamente a quanto avviene per il novellato art. 13 cit., l’Autorità di P.S. può adottare il provvedimento senza attendere il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, ovvero la conferma, in grado di appello, della condanna di primo grado del soggetto, come era dettato dal testo previgente.

Il “nuovo” art. 13-*bis*, co. 1 ha mantenuto la distinzione – già utilizzata nella precedente formulazione – tra persone denunciate *“per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento [...]”*, e persone denunciate per determinati **delitti** non colposi, indipendentemente dal luogo in cui siano stati commessi.

In merito al novero dei delitti-presupposto indicati nella disposizione, per chiare finalità di sistematizzazione ed organicità della materia, è stato espunto il riferimento all’art. 73 del D.P.R. 309/1990, già contemplato nella misura di prevenzione disciplinata dall’art. 13. D’altra parte, sono stati inseriti i delitti aggravati ai sensi dell’art. 604-*ter* del codice penale, e cioè quelli *“commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l’attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità”*. Recentemente, il D.L. n. 123/2023 ha aggiunto anche i reati di cui all’art. 4 della legge n. 110/1975 e quelli di cui agli articoli 336 e 337, c.p. Quanto all’ambito di applicazione, una ulteriore, importante novità è rappresentata dal fatto che il divieto risulta ora irrogabile per reati commessi in occasione di gravi disordini verificatisi **non solo all’interno di pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento** –





come previsto nel precedente assetto normativo – **ma anche nelle immediate vicinanze degli stessi.**

Tale divieto deve essere adottato con **provvedimento motivato**, individuando **modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto**, e può essere limitato a specifiche fasce orarie. Esso, inoltre, **non può avere una durata inferiore a un anno né superiore a tre anni** e può essere disposto anche nei confronti di **soggetti minori** di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, fermi restando i presupposti indicati al citato comma 1 dell'art. 13-bis.

Alle persone alle quali è notificato il divieto di accesso ex art. 13-bis, il Questore può anche prescrivere, per la durata massima di due anni, 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. In quest'ultimo caso, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'**articolo 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401**, sopra riportate.

QUALE È L'AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE DEL PROVVEDIMENTO?

Per l'**individuazione degli specifici "pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento" ai quali interdire l'accesso del soggetto**, la disposizione fornisce al Questore due criteri alternativi: il primo opera *"in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati"*; il secondo, in ragione *"delle persone con le quali l'interessato si associa"*; che in entrambi i casi devono essere *"specificamente indicati"*.

Il canone del **locus commissi delicti** postula che il divieto di accesso si riferisca a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento determinati sulla base dei **luoghi** nei quali sono state commesse le fattispecie-presupposto.

Al riguardo, recentemente, il T.A.R. per la Lombardia, sentenza n. 1924 del 2022, ha evidenziato che *"la norma conferisce al Questore il potere di disporre la misura restrittiva purché il divieto di accesso ai locali pubblici sia riferito a luoghi specificamente individuati e che siano connessi ai fatti che ne hanno giustificato l'adozione"*. In particolare, il Tribunale ha annullato un provvedimento nel quale le restrizioni erano estese ad ogni locale di pubblico trattenimento e ad ogni esercizio pubblico del Comune di riferimento, trattandosi di *"una determinazione priva di specificità"* in quanto *"riferita a luoghi non specificatamente indicati"*, nonché priva di *"qualunque correlazione con i luoghi in cui sono stati commessi i fatti contestati"*. Nello stesso senso, v. anche T.A.R. Emilia Romagna, sentenza n. 953 del 2022.

Il canone delle *"persone con le quali l'interessato si associa"*, invece, consente all'Autorità di P.S. di individuare gli esercizi o locali, cui inibire l'accesso, sulla base di un **criterio chiaramente svincolato dal luogo di commissione del reato**, e legato invece alle frequentazioni del soggetto.



Tuttavia, in sede di lavori preparatori del disegno di legge di conversione del D.L. n. 130/2020, è stato osservato: «*il questore “può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati”*; al riguardo si valuti l'opportunità di specificare il concetto di “associazione”, posto che la norma non fa riferimento a reati associativi [...]. In proposito, si ricorda che, sia pure con riferimento a una diversa misura di prevenzione, la sorveglianza speciale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza del 23 febbraio 2017 (De Tommaso c. Italia), ha affermato il principio in base al quale, per le misure di prevenzione, “la legge deve contenere disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società, in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all'individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione”»<sup>78</sup>.

Il rilievo appare condivisibile: posto che il verbo “associarsi” non sembra essere stato utilizzato nella sua accezione tecnica penalistica, il criterio di collegamento tra le “persone” ed i luoghi non risulta declinato in modo sufficientemente preciso, né rispondente ai prescritti canoni di tassatività.

Da ultimo, con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione, il “nuovo” comma 1-ter dell'art. 13-bis puntualizza che, “**in ogni caso**”, la misura disposta dall'autorità di P.S. “**ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso**”.

Una previsione simile era contenuta già nel testo precedente alle modifiche introdotte dal D.L. n. 130/2020, nell'ultima parte del comma 1, che sembrava, però, configurarla in termini di possibilità per il Questore<sup>79</sup>.

Diversamente, dal tenore letterale del testo novellato, deve ritenersi che sia stato introdotto un vero e proprio **automatismo** in base al quale, al divieto di accesso al locale, consegue comunque il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze.

La **violazione del divieto e delle eventuali prescrizioni** è punita con la **reclusione** da “**uno a tre anni**” e con la multa da “**10.000 a 24.000 euro**”.

Per quanto riguarda il regime di impugnazione, infine, valgono le considerazioni in precedenza espresse per il D.A.C.Ur. ex art. 10 D.L. n. 14/2017.

<sup>78</sup> Dossier n° 80 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 130/2020, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, pag. 4.

<sup>79</sup> “...il Questore può disporre [...] il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi”.



### **3.4.1. Il D.A.C.Ur. ex art. 13-bis, comma 1-bis, esteso al territorio dell'intera provincia.**

Il D.L. n. 130/2020, oltre a riscrivere l'art. 13-bis, co. 1 del D.L. n. 14/2017, ha introdotto ex novo il comma 1-bis, che prevede una **ipotesi "aggravata" o "estesa"** della misura di prevenzione in esame.

La stessa risulta applicabile alle persone che, per i reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di **arresto** o di **fermo convalidato dall'autorità giudiziaria**, o sottoposte a una delle **misure cautelari di cui agli articoli 284 e 285 del codice di procedura penale**<sup>80</sup>, ovvero sono state **condannate**, anche con sentenza non definitiva. Nei confronti di tali soggetti, il Questore può disporre il **divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia**.

Data la sua maggiore incisività, i presupposti soggettivi del provvedimento sono, chiaramente, più stringenti: la condanna – ancorché non definitiva – oppure la sottoposizione del destinatario ad arresto o fermo, convalidati dall'A.G., per i reati di cui al comma 1.

Tale riferimento ricomprende sia i *"reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento"*, che i *"delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, oppure [...] i reati di cui all'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, o [...] i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale"*.

Nel comma 1-bis, tuttavia, non è stato inserito il perimetro temporale degli *"ultimi 3 anni"*, dovendosi, pertanto, ritenere che la condanna, l'arresto o il fermo possano essere anche precedenti.

L'ipotesi appare confortata dai lavori preparatori del disegno di legge di conversione del D.L. n. 130/2020, ove si legge che *"...Tanto la condanna, quanto la convalida di fermo e arresto, potrebbero essere anche molto risalenti nel tempo, posto che, diversamente dal comma 1 dell'articolo 13-bis, il nuovo comma 1-bis non circoscrive all'ultimo triennio la valutazione dei presupposti per l'applicazione della misura"*<sup>81</sup>.

È opportuno, ad ogni modo, ricordare come, in base ai principi generali che presidono alla disciplina delle misure di prevenzione, la **pericolosità sociale** estrinsecata dal soggetto – comunque configurata – debba necessariamente rivestire i caratteri della **effettività** e della **attualità**<sup>82</sup>.

Di conseguenza, qualora i provvedimenti (arresto, fermo, misure cautelari o condanna) richiamati dall'art. 13-bis, co. 1-bis siano risalenti nel tempo, sarà comunque necessario ancorare l'irrogazione del divieto ad ulteriori manifestazioni **concrete e recenti** di pericolosità sociale (precedenti penali e di polizia, misure di prevenzione, abituale

---

<sup>80</sup> Rispettivamente, arresti domiciliari (art. 284, c.p.p.) e custodia cautelare in carcere (art. 285, c.p.p.)

<sup>81</sup> Seduta del 29 ottobre 2020 della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in sede referente, per l'esame del D.L. n. 130/2020, pag. 51.

<sup>82</sup> V. *supra*, cap. II, par. 2.



frequentazione di pregiudicati, etc.), desumibili da sentenze, provvedimenti cautelari, informative di polizia, etc.<sup>83</sup>.

*Schema sinottico D.A.C.Ur. ex art. 13-bis*

<b>Destinatari</b>	<b>Forma aggravata</b>	<b>Durata</b>	<b>Sanzioni</b>	<b>Forma estesa</b>
<p>Denunciati o condannati anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per <b>reati commessi in occasione di gravi disordini</b> avvenuti in <b>pubblici esercizi</b> o in <b>locali di pubblico trattenimento</b>, ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per <b>delitti non colposi contro la persona o il patrimonio</b> ovvero <b>aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale</b>, oppure per <b>i reati di cui all'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, o per i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale</b>. Applicabile anche ai minori ultra-quattordicenni.</p>	<p>Al destinatario al quale è notificato il D.A.C.Ur. può essere imposto, per la durata massima di due anni, l'<b>obbligo di comparire</b> personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza o in quello specificamente indicato.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.</b> (procedimento di convalida del D.A.Spo. con obbligo di comparizione).</p>	<p>Il divieto non può avere una durata inferiore a <b>un anno</b> né superiore a <b>tre anni</b>.</p>	<p>La <b>violazione del divieto e delle eventuali prescrizioni</b> di cui al presente articolo è punita con la <b>reclusione da un anno a tre anni e con la multa da 10.000 a 24.000 euro</b>.</p>	<p>Nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di <b>arresto</b> o di <b>fermo convalidato dall'A.G.</b>, o sottoposte a una delle <b> misure cautelari di cui agli articoli 284 e 285 del codice di procedura penale</b>, ovvero sono state <b>condannate</b>, anche con sentenza non definitiva, il Questore può disporre il <b>divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia</b>.</p>

<sup>83</sup> Con il già menzionato limite degli atti e procedimenti coperti da segreto istruttorio (v. Cap. II).



## Parte II

### ***“Le misure di prevenzione personali atipiche a carattere monitorio”***

Le misure a carattere monitorio si sostanziano in un avvertimento al soggetto della esistenza di elementi di fatto a suo carico, tali da farne ritenere la pericolosità sociale, accompagnato dall'intimazione a desistere da condotte illecite.

Nel prosieguo della trattazione verranno esaminati:

- **l'Ammonimento per atti persecutori e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti**, disciplinato dall'art. 8 del decreto-legge n. 11/2009;
- **l'Ammonimento per violenza domestica**, disciplinato dall'art. 3 del decreto-legge n. 93/2013;
- **l'Ammonimento per cyberbullismo**, disciplinato dall'art. 7 della legge n. 71/2017;
- **gli Ammonimenti previsti dal decreto-legge n. 123/2023 per soggetti minorenni:**
  - **l'Ammonimento per “bullismo”**, disciplinato dall'art. 5, commi 2, 3 e 4 del decreto-legge cit.;
  - **l'Ammonimento per minori di età compresa fra i dodici e i quattordici anni**, disciplinato dall'art. 5, commi 5 e segg. del decreto-legge cit.



---

## L'AMMONIMENTO DEL QUESTORE PER ATTI PERSECUTORI E DIFFUSIONE ILLECITA DI IMMAGINI O VIDEO SESSUALMENTE ESPLICITI

---

D.L. n. 11/2009

### Art. 8 - Ammonimento

*"1. Fino a quando non è proposta querela per i reati di cui agli articoli 612-bis e 612-ter del codice penale, la persona offesa può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore.*

*2. Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. Il questore adotta i provvedimenti in materia di armi e munizioni.*

*3. Le pene per i delitti di cui agli articoli 612-bis e 612-ter del codice penale sono aumentate se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento previsto dal presente articolo.*

*4. Si procede d'ufficio per i delitti previsti dagli articoli 612-bis e 612-ter quando il fatto è commesso da soggetto ammonito ai sensi del presente articolo, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento previsto dal presente articolo."*

### 4.1. Introduzione.

Con il D.L. n. 11/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 38/2009, è stata introdotta, all'art. 612-bis del c.p., una nuova fattispecie criminosa denominata "**atti persecutori**", con l'obiettivo di colmare un vuoto di tutela verso i comportamenti persecutori, assillanti ed invasivi della vita altrui, di cui sono vittime soprattutto, ma non esclusivamente, le donne.

Il medesimo decreto-legge ha disciplinato anche la **misura di prevenzione dell'ammonimento**, allo scopo di garantire alla vittima di *stalking* la possibilità di ottenere una tutela rapida ed anticipata rispetto alla definizione del procedimento penale.

Recentemente, la legge n. 168 del 2023 ha esteso l'applicabilità della misura di prevenzione in argomento al reato di cui all'art. 612-ter, c.p.: "**diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti**" (c.d. "*revenge porn*").

Per quanto concerne il primo dei due "reati-presupposto", il delitto di atti persecutori (c.d. "*stalking*") comprende comportamenti che in precedenza risultavano solo parzialmente tipizzati nelle preesistenti norme - "maltrattamenti in famiglia", "minaccia", "violazione di



domicilio” “disturbo alle persone” etc. - le quali certamente non esaurivano l'ambito di riferimento bisognoso di tutela penale.

Con l'art. 612-*bis* c.p. il legislatore ha ulteriormente connotato le condotte di **minaccia** e **molestia**, richiedendo che le stesse siano realizzate in modo **reiterato** e **idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo normativo** (stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità e cambiamento delle abitudini di vita). Tale ulteriore caratteristica è volta ad individuare specifici fenomeni di molestia assillante che si caratterizzano per un atteggiamento predatorio nei confronti della vittima, la quale subisce ripercussione nella vita emotiva (stato di ansia e di paura ovvero timore per l'incolumità) e pratica (cambiamento delle abitudini di vita).

Il delitto di atti persecutori, dunque, viene a configurarsi come **reato abituale** che differisce dai reati di molestie e minacce – che pure ne possono rappresentare un elemento costitutivo – per la produzione di un **evento di “danno”** (consistente nell'alterazione delle proprie abitudini di vita o in un perdurante e grave stato di ansia e di paura) ovvero, in alternativa, di un **evento di “pericolo”** (consistente nel fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva).

Affinché venga integrato il requisito dell'abitualità proprio del reato di *stalking* occorre che la minaccia o la molestia non sia isolata, ma avvenga con condotte reiterate nel tempo.

**N.B.** Anche due sole condotte tra quelle descritte dall'art. 612-*bis*, pure se commesse in un arco di tempo molto ristretto, sono idonee a costituire la reiterazione richiesta dalla norma incriminatrice di cui all'art. 612-*bis* c.p., sempreché la vittima, per le reiterate molestie subite, manifesti un perdurante e grave stato d'ansia e sia costretta a modificare le proprie abitudini di vita (Corte di cassazione, sentenza n. 45453 del 2015).

Il reato di cui all'art. 612-*bis* è un reato **comune**, potendo essere commesso da chiunque, a prescindere dal tipo di relazione con la persona offesa.

Il secondo comma dell'articolo prevede, però, una **circostanza aggravante**, ad efficacia comune, in cui tale relazione assume rilievo. Il testo originario dell'art. 612-*bis*, comma 2, si riferiva al fatto commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato o da un soggetto che in passato era stato legato alla persona offesa da una relazione affettiva. Con il D.L. n. 93 del 2013, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 119 del 2013, è stata estesa l'applicazione della circostanza aggravante sia ai fatti commessi dal coniuge separato soltanto di fatto, sia ai fatti commessi in costanza del rapporto di coniugio o affettivo.

Sotto il **profilo processuale**, il delitto di atti persecutori è **procedibile a querela**, il cui termine di presentazione è di **sei mesi** e la **remissione può essere soltanto**





**processuale**<sup>84</sup>. La querela è comunque **irrevocabile** se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate, nei modi di cui all'articolo 612, secondo comma. È prevista la **procedibilità d'ufficio** se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, oppure quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

Come accennato, la seconda fattispecie-presupposto dell'ammonimento in esame è quella di cui all'art. 612-ter, c.p.: "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti" (c.d. "*revenge porn*"), introdotta nel codice penale dalla legge n. 69/2019.

La norma punisce chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate; ovvero, chiunque, dopo aver comunque ricevuto o acquisito le immagini o i video, pone in essere tali condotte al fine di recare nocimento alle stesse persone.

Sono previste specifiche aggravanti per i casi in cui i fatti siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa; ovvero siano commessi attraverso strumenti informatici o telematici; o, infine, siano commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

In tale ultima ipotesi, o qualora vi sia connessione con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio, la procedibilità per il delitto di cui all'articolo 612-ter c.p. è d'ufficio, mentre negli altri casi il delitto in questione è punito a querela della persona offesa.

Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La remissione della querela può essere soltanto processuale.

Ciò premesso, l'ammonimento previsto dall'art. 8 del D.L. n. 11/2009 ha la finalità di garantire alla vittima di *stalking* o di *revenge porn* una tutela rapida ed anticipata rispetto alla definizione del procedimento penale.

La natura preventiva dell'istituto dell'ammonimento non è mai stata messa in dubbio dalla giurisprudenza secondo cui l'ammonimento orale è misura chiamata a svolgere una **funzione avanzata di prevenzione e di dissuasione** dei comportamenti sanzionati dall'art. 612-bis c.p. (Consiglio di Stato, sentenza n. 4127 del 2015).

L'ammonimento è applicabile nei confronti di **chiunque** ponga in essere condotte astrattamente riconducibili al disposto dell'art. 612-bis o dell'art. 612-ter, **senza che sia necessaria l'acquisizione di prove circa la responsabilità penale del soggetto ammonito**.

DI QUALI ELEMENTI OCCORRE TENER CONTO PER L'ADOZIONE DELL'AMMONIMENTO IN CASO DI *STALKING*?

Il provvedimento di ammonimento disciplinato dalla normativa in questione ha specifiche finalità dissuasive e muove dalla necessità di invitare a desistere da qualsiasi condotta

<sup>84</sup> Essa cioè deve avvenire necessariamente in udienza, dinanzi al giudice, che potrà verificare la spontaneità della remissione stessa e l'assenza di eventuali condizionamenti o coazioni sulla vittima.



vessatoria, anche sotto forma di minaccia e molestia, chiunque tenga un comportamento non conforme a legge e che è idoneo a determinare un giudizio di pericolosità sociale del soggetto; ciò **indipendentemente dalla sussistenza di prove compiute sulla commissione di reati e dalla esistenza di pendenze penali a carico dell'interessato, essendo infatti sufficiente fare riferimento ad elementi dai quali è possibile desumere un comportamento persecutorio o gravemente minaccioso che, nel contesto delle relazioni affettive e sentimentali, possa degenerare e preludere a veri e propri comportamenti delinquenti** (T.A.R. Campania, sentenza n. 1249 del 2014, confermata da Consiglio di Stato, sentenza n. 7971 del 2020).

Ai fini dell'ammonimento non occorre che sia raggiunta la prova del reato di *stalking* bensì è sufficiente fare riferimento ad elementi dai quali sia possibile **desumere, con sufficiente grado di attendibilità, un comportamento persecutorio che ha ingenerato nella vittima un perdurante e grave stato di ansia e di paura** (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige Trento, sentenza n. 119 del 2017).

Si richiede, tuttavia, che **l'emissione del provvedimento di ammonimento sia giustificata dalla sussistenza di elementi concreti e specifici che devono essere puntualmente indicati.**

Il provvedimento di ammonimento non presuppone l'acquisizione della prova del fatto penalmente rilevante punito dall'art. 612-*bis* c.p., ma – nel quadro di un potere valutativo ampiamente discrezionale dell'amministrazione – richiede la sussistenza di un quadro indiziario che renda verosimile, secondo collaudate massime di esperienza, l'avvenuto compimento di atti persecutori. Per questo motivo, il Questore deve soltanto apprezzare la fondatezza dell'istanza, formandosi il ragionevole convincimento sulla plausibilità e attendibilità delle vicende esposte, senza che sia necessario il compiuto riscontro dell'avvenuta lesione del bene giuridico tutelato dalla norma penale incriminatrice (T.A.R. Lombardia, sentenza n. 183 del 2011).

#### **4.2. Profili procedurali.**

Il D.L. 11/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 38/2009, disciplina il procedimento volto all'irrogazione dell'ammonimento. Tali disposizioni devono ritenersi integrate – come già visto per le altre misure di competenza esclusiva del Questore – dalla normativa prevista dalla legge n. 241/1990.

Anzitutto, per espresso disposto dell'art. 8, comma 1, D.L. 11/2009, lo strumento di prevenzione in esame è **attivabile fino a quando non è stata presentata querela.**

In secondo luogo, legittimata a sollecitare l'intervento dell'Autorità di p.s. è **soltanto la persona offesa.** Nel caso in cui il richiedente depositi la richiesta già in **forma scritta**, la stessa dovrà essere **ratificata.** L'operatore, in tal caso, dovrà aver cura di verificare che l'istanza contenga tutti gli elementi **necessari** per la successiva istruttoria e l'**esplicita**



richiesta indirizzata al Questore di provvedere all'emissione dell'ammonimento. Appare opportuno acquisire dall'istante quante più informazioni possibili riguardo:

- il tipo di relazione intercorrente con il presunto autore di *stalking* o *revenge porn*;
- le condotte poste in essere (acquisendo, in tal caso, copia di eventuali messaggi ovvero e-mail ricevute dalla vittima)
- le generalità di eventuali soggetti che hanno assistito o a cui la vittima ha narrato i fatti in discorso;
- l'eventuale titolarità di porto d'armi o il possesso, a qualsiasi titolo, di armi da parte del soggetto nei cui confronti è chiesto l'ammonimento;
- le conseguenze degli atti persecutori (perdurante e grave stato d'ansia o di paura; fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva; alterazione delle proprie abitudini di vita).

QUAL È L'AUTORITÀ DI P.S. COMPETENTE AD ADOTTARE L'AMMONIMENTO?

L'Autorità di p.s. competente ad emettere il provvedimento di ammonimento è il **Questore del luogo in cui si sono svolti i fatti.**

In caso di **condotte persecutorie realizzate online**, la competenza si radica nel luogo di residenza della vittima; ciò allo scopo di garantire una più celere e completa istruttoria del procedimento amministrativo.

Il Questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti<sup>85</sup>, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge.

Si redige processo verbale, la cui copia è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito.

**N.B.** Come per il provvedimento monitorio dell'avviso orale, la comunicazione all'interessato dell'ammonimento può essere legittimamente delegata dal Questore ad un **Ufficiale di p.s.**<sup>86</sup>

<sup>85</sup> L'**istruttoria** del procedimento finalizzato all'emissione del provvedimento di ammonimento deve essere quanto più completa possibile e ricomprendere: sommarie informazioni delle persone informate dei fatti; annotazione di un ufficiale di p.g. con la quale si attesta che i messaggi, l'elenco delle telefonate ricevute, e-mail, post sui social network, prodotti in copia dall'istante, sono stati effettivamente visionati sul dispositivo elettronico (l'acquisizione di tal documentazione dovrà avvenire, se possibile, in forma integrale, con le eventuali risposte della persona offesa e l'indicazione delle date in cui sono state inviate); annotazione e trascrizione dei passaggi salienti dei messaggi vocali o delle registrazioni di colloqui prodotti dalla vittima su supporto magnetico; eventuali certificazioni medico-sanitarie e referti di Pronto Soccorso; relazioni di servizio degli interventi effettuati da parte delle Forze dell'ordine; etc.

<sup>86</sup> Corte di cassazione, sentenza n. 30644 del 2017.



QUANDO È POSSIBILE OMETTERE LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO?

Ove non sussistono specifiche ragioni di urgenza da indicare nell'atto, l'amministrazione deve dare **comunicazione dell'avvio del procedimento** al soggetto destinatario dell'ammonimento e ciò in quanto, pur presentando il procedimento di ammonimento tratti di specialità, in assenza di espressa deroga, devono trovare applicazione le garanzie di partecipazione procedimentale e, prima fra tutte, l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, con conseguente possibilità per l'interessato di palesare il proprio punto di vista nel corso del procedimento (T.A.R. Abruzzo, sentenza n. 428 del 2015).

Dall'avviso di inizio del procedimento **può**, invece, **prescindersi** nel caso in cui il provvedimento del Questore rappresenti che gli atti persecutori posti in essere **non solo proseguivano, ma diventavano via via sempre più minacciosi**; in tal caso, infatti, non può negarsi che sussistano, in concreto ed eccezionalmente, **ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento** che non consentano di dar luogo alla comunicazione di avvio del procedimento (T.A.R. Lombardia, sentenza n. 877 del 2015).

Per maggiori approfondimenti sull'argomento si rinvia al **Capitolo III**.

#### **4.3. I provvedimenti in materia di armi e gli altri adempimenti conseguenti all'ammonimento.**

Il comma 2 dell'art. 8, D.L. 11/2009, prevede che il Questore adotti i provvedimenti in materia di **armi e munizioni**.

Tale adempimento, originariamente configurato come una mera facoltà, a seguito della novella del 2013, è **previsto in termini di obbligatorietà**.

RITIRO DELLE ARMI NEL CASO DI APPARTENENTE ALLE FORZE DI POLIZIA COLPITO DA PROVVEDIMENTO DI AMMONIMENTO (PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO N. 659/2015).

**L'applicazione del secondo comma dell'art. 8 del D.L. n. 11 del 2009 da parte del Questore non può essere limitata dalle esigenze connesse all'espletamento dell'attività lavorativa, neppure quando si tratti di appartenenti alle forze dell'ordine.**

Sul punto, il Consiglio di Stato, Parere n. 659 del 04/03/2015, ha statuito che "Avuto riguardo alla ratio del modificato comma 2 dell'art. 8 del d.l. n. 11 del 2009, non possono sussistere dubbi che nel bilanciamento dei contrapposti interessi (salvaguardia dell'incolumità delle potenziali vittime degli atti persecutori e necessità di disporre dell'arma d'ordinanza per l'assolvimento del servizio di polizia) debba prevalere il primo sul secondo. Pertanto, **nel caso dell'ammonizione di appartenente alle forze di polizia, il questore dovrà disporre che allo stesso siano ritirate le armi detenute a qualsiasi titolo, compresa l'arma di ordinanza, anche se ciò comporti per l'interessato l'impossibilità di adempiere a pieno ai compiti d'istituto e lo esponga a provvedimenti disciplinari e di stato. Ovviamente, nel caso di appartenenti a corpi diversi dalla Polizia di Stato, il provvedimento con cui si dispone**



***il ritiro dell'arma in dotazione non potrà che essere indirizzato ai superiori dell'interessato, sui quali graverà l'obbligo di ottemperare".***

Ai sensi dell'art. 11, D.L. n. 11/2009, le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche che ricevono dalla vittima notizia dei reati di cui, tra l'altro, agli artt. 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, hanno l'obbligo di fornire alla **vittima** stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, in particolare, nella zona di residenza della vittima. Le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche provvedono a mettere in contatto la vittima con i centri antiviolenza, qualora ne faccia espressamente richiesta.

Quando il Questore procede all'ammonimento ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, **informa** senza indugio l'**autore** del fatto circa i servizi disponibili sul territorio, inclusi i consultori familiari, i servizi di salute mentale e i servizi per le dipendenze, come individuati dal Piano di cui all'articolo 5, D.L. n. 93/2013, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere (art. 3, comma 5-*bis*, D.L. n. 93/2013).

#### ***4.4. Il regime di impugnazione.***

Entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, l'interessato può presentare ricorso gerarchico, per motivi di legittimità o di merito, al Prefetto ovvero ricorso giurisdizionale, entro **sessanta giorni**, al competente Tribunale amministrativo regionale<sup>87</sup>.

#### ***4.5. Effetti dell'ammonimento.***

L'adozione da parte del Questore del provvedimento di ammonimento determina effetti diretti sul piano penale e processuale.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 8, comma 3, D.L. n. 11/2009, le pene per i delitti di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale sono aumentate se il fatto è commesso da soggetto **già ammonito**, anche se la **persona offesa** è **diversa** da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.

Inoltre, la previa irrogazione dell'ammonimento incide sulla procedibilità dei delitti di atti persecutori e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, i quali, come anticipato, ordinariamente sono procedibili a querela della persona offesa, ma diventano **procedibili d'ufficio quando il fatto è commesso da soggetto già ammonito**, anche se la **persona offesa** è **diversa** da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.

---

<sup>87</sup> In alternativa al ricorso al T.A.R., entro **centoventi giorni** dalla notificazione è possibile esperire il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 e ss., D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Tale rimedio è previsto, per i **solli motivi di legittimità**, nei confronti dei provvedimenti amministrativi divenuti **definitivi**.



#### **4.6. La disciplina della revoca.**

Una importante novità introdotta dalla legge n. 168/2023 è costituita dalla previsione di una **specifico disciplina della revoca dell'ammonimento**, inserita nell'art. 3, comma 5-ter del D.L. n. 93/2013 e valida sia per l'ammonimento per violenza domestica (di cui si dirà a breve), sia per la fattispecie in esame. In particolare, a seguito della novella normativa, la revoca può essere disposta su istanza del soggetto ammonito, **non prima di 3 anni dall'emissione del provvedimento, valutata la partecipazione ad appositi percorsi di recupero e tenuto conto dei relativi esiti.**



---

## L'AMMONIMENTO DEL QUESTORE PER ATTI DI VIOLENZA DOMESTICA

---

**D.L. n. 93/2013**

**Art. 3 - Misura di prevenzione per condotte di violenza domestica**

*"1. Nei casi in cui alle forze dell'ordine sia segnalato, in forma non anonima, un fatto che debba ritenersi riconducibile ai reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 612-bis, 612-ter, 614 e 635, consumati o tentati, del codice penale, nell'ambito di violenza domestica, il questore, anche in assenza di querela, può procedere, assunte le informazioni necessarie da parte degli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, all'ammonimento dell'autore del fatto. Ai fini del presente articolo si intendono per violenza domestica uno o più atti, gravi ovvero non episodici o commessi in presenza di minorenni, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.*

*2. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, come modificato dal presente decreto. Il questore può richiedere al prefetto del luogo di residenza del destinatario dell'ammonimento l'applicazione della misura della sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi. Il prefetto dispone la sospensione della patente di guida ai sensi dell'articolo 218 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Il prefetto non dà luogo alla sospensione della patente di guida qualora, tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, risulti che le esigenze lavorative dell'interessato non possono essere garantite con il rilascio del permesso di cui all'articolo 218, comma 2, del citato decreto legislativo n. 285 del 1992.*

*3. Il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, anche attraverso i dati contenuti nel Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, elabora annualmente un'analisi criminologica della violenza di genere, comprendente il monitoraggio sulla fattibilità tecnica dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale, che costituisce un'autonoma sezione della relazione annuale al Parlamento di cui all'articolo 113 della predetta legge n. 121 del 1981.*

*4. In ogni atto del procedimento per l'adozione dell'ammonimento di cui al comma 1 devono essere omesse le generalità del segnalante, salvo che la segnalazione risulti manifestamente infondata. La segnalazione è utilizzabile soltanto ai fini dell'avvio del procedimento.*

*5. Le misure di cui al comma 1 dell'articolo 11 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, trovano altresì applicazione nei casi in cui le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche ricevono dalla vittima notizia dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 614 e 635 del codice penale nell'ambito della violenza domestica di cui al comma 1 del presente articolo.*





*5-bis. Quando il questore procede all'ammonimento ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, come modificato dal presente decreto, e del presente articolo, informa senza indugio l'autore del fatto circa i servizi disponibili sul territorio, inclusi i consultori familiari, i servizi di salute mentale e i servizi per le dipendenze, come individuati dal Piano di cui all'articolo 5, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere.*

*5-ter. I provvedimenti emessi ai sensi del presente articolo e dell'articolo 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, possono essere revocati su istanza dell'ammonito, non prima che siano decorsi tre anni dalla loro emissione, valutata la partecipazione del soggetto ad appositi percorsi di recupero presso gli enti di cui al comma 5-bis e tenuto conto dei relativi esiti.*

*5-quater. Le pene per i reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 612-bis, 612-ter, 614 e 635 del codice penale sono aumentate se il fatto è commesso, nell'ambito di violenza domestica, da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento previsto dal presente articolo.*

*5-quinquies. Si procede d'ufficio per i reati previsti dagli articoli 581, 582, primo comma, 610, 612, secondo comma, nell'ipotesi di minaccia grave, 612-bis, 612-ter, 614, primo e secondo comma, e 635 del codice penale quando il fatto è commesso, nell'ambito di violenza domestica, da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento previsto dal presente articolo."*

## **5.1. Introduzione.**

L'art. 3, D.L. n. 93/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 119/2013, ha introdotto, nell'alveo del sistema delle misure di prevenzione, l'istituto dell'ammonimento quale strumento di tutela delle vittime di atti di **violenza domestica**.

Recentemente, la legge n. 168 del 2023 è intervenuta incisivamente su tale fattispecie, rafforzandone gli effetti, nonché ampliando il novero dei reati-presupposto ad ulteriori condotte aventi valenza sintomatica di situazioni di pericolo per l'integrità psico-fisica delle persone, nel contesto delle relazioni familiari e affettive.

L'ambito di operatività della misura di prevenzione in argomento è segnato dal primo comma del citato art. 3, il quale prevede che allorquando sia segnalato alle forze dell'ordine, in forma **non anonima**, un fatto che debba ritenersi riconducibile ai reati di **percosse (art. 581 c.p.)**, **lesioni personali (art. 582, c.p.)**, **violenza privata (art. 610 c.p.)**, **minaccia "grave" o "aggravata" (art. 612, comma 2 c.p.)**, **atti persecutori (art. 612-bis c.p.)**, **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-ter c.p.)**, **violazione di domicilio (art. 614 c.p.)**, **danneggiamento (art. 635 c.p.) consumati o tentati**, nell'ambito di **violenza domestica**, il Questore, **anche in assenza di querela**, può procedere, assunte le informazioni necessarie da parte degli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, all'ammonimento dell'autore del fatto.



In primo luogo, a differenza dell'ammonimento per atti persecutori, previsto dall'art. 8 del D.L. n. 11/2009, **la misura di prevenzione in argomento opera a prescindere dalla presentazione della querela.**

Inoltre, è richiesto che le condotte-presupposto si inseriscano all'interno di un contesto di **violenza domestica.**

Al fine di evitare divergenti interpretazioni, il legislatore definisce il concetto di violenza domestica, il quale ricomprende uno o più atti, **gravi** ovvero **non episodici** o **commessi in presenza di minorenni**, di **violenza fisica, sessuale, psicologica** o **economica** che si verificano all'interno della **famiglia** o del **nucleo familiare** o tra persone legate, attualmente o in passato, da un **vincolo di matrimonio** o da **una relazione affettiva, indipendentemente** dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima (art. 3, comma 1, D.L. n. 93/2013).

**N.B. Non episodico** equivale a dire **"non isolato"**, **"non occasionale"**, **"non sporadico"** e, dunque, il Questore per accertare la sussistenza della violenza domestica dovrà verificare il carattere costante, frequente, regolare, ricorrente, consueto del fatto di lesioni. Per quanto riguarda il concetto di **"gravità"**, possono assumere rilevanza le **circostanze di tempo e di luogo** in cui si sono sviluppati detti eventi, quali indici in base al quale formulare un giudizio di pericolosità. Infine, la definizione normativa di **violenza domestica** è stata ampliata dalla novella legislativa del 2023, che ha previsto la **commissione degli atti in presenza di minorenni** (c.d. "violenza assistita") quale ulteriore, autonomo elemento idoneo ad integrare il requisito della **violenza domestica.**

## **5.2. Profili procedurali.**

Il procedimento volto all'applicazione dell'ammonimento ex art. 3, D.L. n. 93/2013, può essere attivato sulla base di una segnalazione, purché **non anonima**, presentabile da **chiunque** (medici del pronto soccorso, personale di polizia giudiziaria, vicini di casa, familiari, etc.)

Al fine di superare il timore per eventuali ripercussioni, nel caso ad esempio in cui la segnalazione provenga da un soggetto facente parte dello stesso nucleo familiare ove si consuma la violenza domestica, **è garantito l'anonimato in ogni atto del procedimento per l'adozione dell'ammonimento**<sup>88</sup>.

Il Questore assume le informazioni necessarie da parte degli organi investigativi e sente le persone informate dei fatti. Tale attività istruttoria è finalizzata alla raccolta di elementi, anche di matrice indiziaria, circa la **gravità, non episodicità** e/o **commissione in**

---

<sup>88</sup> Art. 3, comma 4, D.L. n. 93/2013 *"In ogni atto del procedimento per l'adozione dell'ammonimento di cui al comma 1 devono essere omesse le generalità del segnalante, salvo che la segnalazione risulti manifestamente infondata. La segnalazione è utilizzabile soltanto ai fini dell'avvio del procedimento"*.



**presenza di minorenni** degli atti violenti, concretizzatisi in un contesto di **violenza domestica**<sup>89</sup>.

La fase decisionale è regolata mediante rinvio ai commi 1 e 2 dell'art. 8, D-L. n. 11/2009.

Pertanto, il Questore, completata l'istruttoria, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al soggetto ammonito e alla vittima.

**N.B.** Come per il provvedimento monitorio dell'avviso orale, la comunicazione all'interessato dell'ammonimento può essere legittimamente delegata dal Questore ad un **Ufficiale di p.s.**

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE NUOVE FATTISPECIE-PRESUPPOSTO INTRODOTTE DALLA L. N. 168/2023.

Prima delle modificazioni introdotte dalla L. n. 168/2023, la formulazione dell'art. 3, comma 1, D.L. n. 93/2013 annoverava unicamente, quali fattispecie-presupposto per l'applicazione dell'ammonimento, i reati di percosse (tuttora previsto) e lesione personale procedibile a querela della persona offesa. Al riguardo, l'introduzione di nuove condotte delittuose **procedibili d'ufficio** rafforza la necessità di un proficuo **coordinamento** tra la **Divisione Anticrimine** e gli **uffici di P.G.** preposti all'adempimento dell'obbligo di comunicazione della notizia di reato e allo svolgimento delle indagini, nonché tra la Divisione Anticrimine e la **Procura della Repubblica**, anche per i profili connessi al rispetto del **segreto istruttorio** e, laddove necessario, al rilascio del **nulla osta dell'A.G. all'utilizzo di atti investigativi** nel procedimento di prevenzione<sup>90</sup>.

A tale proposito, si evidenzia l'opportunità di avviare specifiche **interlocazioni con gli Uffici di Procura**, anche allo scopo di addivenire ad apposite **direttive** o **protocolli operativi** per il contrasto dei reati contro soggetti vulnerabili, che valorizzino le **misure di prevenzione del Questore**, favorendo la **circularità informativa** tra l'Autorità di P.S., la Procura della Repubblica e le Forze di Polizia operanti sul territorio.

Un simile modulo operativo è funzionale a incrementare il volume delle notizie relative a episodi di violenza domestica e/o di genere, acquisite dal Questore ai fini dell'esercizio delle sue attribuzioni in materia di misure di prevenzione.

Alcune specifiche considerazioni vanno rivolte, inoltre, all'introduzione dei reati di "atti persecutori" (art. 612-*bis*, c.p.) e "diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti" (art. 612-*ter*, c.p.) tra le fattispecie-presupposto dell'ammonimento per violenza domestica.

<sup>89</sup> In riferimento alla necessità di procedere con l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, ex art. 7, L. 241/1990, si rinvia a quanto esposto nel paragrafo dedicato all'ammonimento del Questore per atti persecutori, nonché agli approfondimenti svolti nel cap. III.

<sup>90</sup> V. Cap. II.



Come noto, infatti, per il delitto di atti persecutori era già previsto l'ammonimento disciplinato dall'**art. 8 del D.L. n. 11/2009**, che è **applicabile solo su istanza della persona offesa, fino a quando non è proposta querela**. Inoltre, come si vedrà più avanti, tale ultima misura è stata a sua volta modificata dalla legge n. 168/2023, che ne ha **esteso l'applicabilità al reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, di cui all'art. 612-ter, c.p.**

A seguito della modifica normativa in esame, dunque, si deve ritenere che dinanzi a **condotte inquadrabili negli artt. 612-bis o 612-ter, c.p., che siano state realizzate "nell'ambito di violenza domestica"** – come intesa dalla norma – **il Questore potrà adottare l'ammonimento per violenza domestica**, che, a differenza di quello previsto dall'art. 8, D.L. n. 11/2009, è applicabile a prescindere dall'eventuale richiesta della persona offesa, e anche in presenza di querela. L'operatività dell'ammonimento di cui all'**art. 8** cit. resta certamente valida per tutti i casi di **stalking o diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti**, che risultino **estranei all'ambito della violenza domestica**.

D'altra parte, dinanzi a comportamenti riconducibili ai reati di cui agli artt. 612-bis o 612-ter, c.p., sussistendo i presupposti applicativi dell'**ammonimento ex art. 8, D.L. n. 11/2009** – e in particolare un'apposita **istanza** presentata dalla persona offesa in **assenza di querela** – sarà comunque **possibile adottare tale provvedimento**, senza la necessità che l'istruttoria dia conto della eventuale sussistenza di un **ambito di violenza domestica**, dal momento che essa, come noto, non costituisce requisito dell'ammonimento per *stalking* e *revenge porn*.

### **5.3. Il regime di impugnazione.**

Entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, l'interessato può presentare ricorso gerarchico, per motivi di legittimità o di merito, al Prefetto ovvero ricorso giurisdizionale, entro **sessanta giorni**, al competente Tribunale amministrativo regionale<sup>91</sup>.

### **5.4. Gli effetti del provvedimento di ammonimento.**

Al fine di potenziare l'ammonimento per violenza domestica e di armonizzarne la disciplina con quella dell'ammonimento per "*stalking* e *revenge porn*", la L. n. 168/2023 ha recentemente introdotto, anche per la fattispecie in esame, una **specifica aggravante (art. 3, comma 5-quater)** e la **procedibilità d'ufficio (art. 3, comma 5-quinquies)** – laddove non già prevista – per i **reati-presupposto** su indicati, qualora vengano **commessi, nell'ambito di violenza domestica, da soggetto già ammonito** ai sensi dell'art. 3, D.L. n.

---

<sup>91</sup> In alternativa al ricorso al T.A.R., entro **centoventi giorni** dalla notificazione è possibile esperire il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 e ss., D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Tale rimedio è previsto, per i **solli motivi di legittimità**, nei confronti dei provvedimenti amministrativi divenuti **definitivi**.



93/2013. La disposizione precisa che tali effetti penali, sostanziali e procedurali, si producono **anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.**

Anche nell'ipotesi di ammonimento per violenza domestica, il Questore è tenuto ad adottare i **provvedimenti in materia di armi e munizioni** (art. 3, comma 2, D.L. n. 93/2013 e art. 8, comma 1 e 2 D-L. n. 11/2009).

Il Questore **può** anche richiedere al Prefetto del luogo di residenza del destinatario dell'ammonimento l'applicazione della misura della **sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi.** Il Prefetto dispone la sospensione della patente di guida ai sensi dell'articolo 218 del codice della strada. Il Prefetto non dà luogo alla sospensione della patente di guida qualora, tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, risulti che le esigenze lavorative dell'interessato non possono essere garantite con il rilascio del permesso di cui all'articolo 218, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Si ricordi, inoltre, che a mente dell'art. 3, comma 5, D.L. n. 93/2013, nei casi in cui le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche ricevono dalla vittima notizia dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 614 e 635 del codice penale nell'ambito della violenza domestica, hanno l'**obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio** e, in particolare, nella zona di residenza della vittima, provvedendo a mettere in contatto la vittima con i centri antiviolenza, qualora ne faccia espressamente richiesta.

L'art. 3, comma 5-*bis* contiene la previsione secondo cui l'ammonito deve essere informato dal Questore circa i servizi disponibili sul territorio, inclusi i consultori familiari, i servizi di salute mentale e i servizi per le dipendenze, come individuati dal Piano di cui all'articolo 5, D.L. n. 93/2013, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere.

### **5.5. La disciplina della revoca.**

Come già anticipato, la legge n. 168/2023 ha significativamente innovato l'art. 3, D.L. n. 93/2013 introducendo, al comma 5-*ter*, una **specifico disciplina della revoca**, valida sia per l'ammonimento ex art. 8, D.L. n. 11/2009, sia per l'ammonimento in esame. In particolare, a seguito della novella normativa, la revoca può essere disposta su istanza del soggetto ammonito, **non prima di 3 anni dall'emissione del provvedimento, valutata la partecipazione ad appositi percorsi di recupero e tenuto conto dei relativi esiti.**



## L'AMMONIMENTO DEL QUESTORE PER CYBERBULLISMO

L. n. 71/2017

### Art. 7 - Ammonimento

- "1. Fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 594, 595 e 612 del codice penale e all'articolo 167 del codice per la protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, commessi, mediante la rete internet, da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne, è applicabile la procedura di ammonimento di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, e successive modificazioni.*
- 2. Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.*
- 3. Gli effetti dell'ammonimento di cui al comma 1 cessano al compimento della maggiore età."*

Con la legge n. 71/2017, il legislatore ha inteso estendere la misura dell'ammonimento, già sperimentata in materia di atti persecutori e violenza domestica, anche a tutela del minore vittima di episodi di *cyberbullismo*.

L'intervento normativo del 2017 presenta un approccio inclusivo, invitando diversi attori a sviluppare una progettualità volta alla prevenzione e al contrasto del cyberbullismo, secondo una prospettiva di intervento educativo.

Il dettato normativo attribuisce ad una pluralità di soggetti compiti e responsabilità ben precisi, ribadendo il ruolo centrale della Scuola che è chiamata a realizzare azioni in un'ottica di *governance* diretta dal MIUR.

Per favorire l'anticipo della soglia di sensibilità al rischio e promuovere forme conciliative che possano evitare il coinvolgimento dei minori, sia quali autori del reato sia quali vittime in procedimenti penali, l'**art. 7 della legge n. 71/2017** prevede, come detto, lo strumento dell'ammonimento del Questore.

Nello specifico, nel caso in cui non si ravvisino reati perseguibili d'ufficio o non sia stata formalizzata querela o presentata denuncia per le condotte di **ingiuria, diffamazione, minaccia o trattamento illecito dei dati personali, commessi mediante la rete internet nei confronti di un minorenne**, è possibile rivolgere al Questore istanza di ammonimento nei confronti del **minore ultraquattordicenne** autore della condotta.

**N.B.** L'art. 594 c.p. è stato abrogato dal D.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7. Si tratta di una *abolitio criminis* che, tutto sommato, riveste una scarsa incidenza sulla disciplina nel suo complesso atteso che, anche alla luce della peculiarità dell'interazione tra i minori per il tramite della rete, potrebbe più facilmente riscontrarsi il **delitto di diffamazione di cui all'art. 595 c.p.**



La richiesta potrà essere presentata dal minore (anche degli anni quattordici) in presenza del genitore o di altra persona esercente la responsabilità genitoriale presso qualsiasi ufficio di polizia e dovrà contenere una dettagliata descrizione dei fatti, delle persone a qualunque titolo coinvolte ed eventuali allegati comprovanti quanto esposto.

Qualora l'istanza sia considerata fondata, anche a seguito degli approfondimenti investigativi ritenuti più opportuni, il Questore convocherà il minore responsabile insieme ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale, ammonendolo oralmente e invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge.

La legge non prevede un termine di durata massima dell'ammonimento, ma specifica che i relativi **effetti cesseranno al compimento della maggiore età**.

A differenza dell'ammonimento per atti persecutori, ex art. 8 D.L. 11/2009, **non** è prevista un'aggravante specifica per i reati commessi dal minore successivamente al provvedimento di ammonimento.

Tale strumento si caratterizza, pertanto, per la sua **funzione essenzialmente deterrente**, volto ad evitare che comportamenti, frequentemente assunti con leggerezza, possano avere conseguenze gravi per vittime e autori.

Per quanto riguarda la comunicazione dell'ammonimento e per il regime di impugnazione, valgono le considerazioni espresse per l'ammonimento orale ex art. 9, D.L. n. 11/2009.





Schema sinottico sugli ammonimenti per stalking, violenza domestica e cyberbullismo.

<b>Ammonimento per "stalking" e "revenge porn"</b>	<b>Ammonimento per violenza domestica</b>	<b>Ammonimento per cyberbullismo</b>
L'istanza di ammonimento può essere presentata <b>solo</b> dalla <b>persona offesa</b> .	La segnalazione può pervenire da <b>chiunque</b> .	L'istanza può essere presentata dal <b>minore</b> (anche degli anni quattordici) in presenza del <b>genitore</b> o di altra <b>persona esercente la responsabilità genitoriale</b> .
L'ammonimento può essere disposto <b>solo</b> se non è stata presentata querela.	Il Questore può ammonire l'autore dei fatti <b>anche</b> in presenza di una querela.	L'ammonimento può essere disposto fino a quando <b>non</b> è proposta <b>querela</b> o <b>non</b> è presentata <b>denuncia</b> .
L'ammonimento produce effetti penali e processuali, ai sensi dell'art. 8, commi 3 e 4, D.L. 11/2009 → <b>aggravamento</b> trattamento sanzionatorio e <b>procedibilità d'ufficio</b> .	L'ammonimento produce effetti penali e processuali, ai sensi dell'art. 3, commi 5- <i>quater</i> e 5- <i>quinqües</i> , D.L. 93/2013 → <b>aggravamento</b> trattamento sanzionatorio e <b>procedibilità d'ufficio</b> .	<b>Non</b> opera l'art. 8, commi 3 e 4, D.L. 23 febbraio 2009, 11.
<b>Non</b> è previsto un termine di efficacia.	<b>Non</b> è previsto un termine di efficacia.	L'efficacia <b>cessa</b> al raggiungimento della maggiore età.
Comunicazione delegabile ad <b>ufficiale di p.s.</b>	Comunicazione delegabile ad <b>ufficiale di p.s.</b>	Comunicazione delegabile ad <b>ufficiale di p.s.</b>





---

## GLI AMMONIMENTI DEL QUESTORE PREVISTI DAL D.L. N. 123/2023 PER SOGGETTI MINORENNI

---

### D.L. n. 123/2023

#### Art. 5 - Disposizioni in materia di prevenzione della violenza giovanile

*"1. [...]*

*2. Fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612 e 635 del codice penale, commessi da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne, è applicabile la procedura di ammonimento di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.*

*3. Ai fini dell'ammonimento di cui al comma 2, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.*

*3-bis. Il provvedimento di cui al comma 2 è comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore.*

*4. Gli effetti dell'ammonimento di cui al comma 2 cessano comunque al compimento della maggiore età.*

*5. Qualora il fatto commesso da un minore di età compresa fra i dodici e i quattordici anni sia previsto dalla legge come delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, è applicabile la procedura di ammonimento di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.*

*6. Ai fini dell'ammonimento di cui al comma 5, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale.*

*6-bis. Il provvedimento di cui al comma 5 è comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore.*

*7. Gli effetti dell'ammonimento di cui al comma 5 cessano comunque al compimento della maggiore età.*

*8. Nelle ipotesi di ammonimento adottato ai sensi del comma 5, nei confronti del soggetto che era tenuto alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1.000 euro, salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto.*

*9. L'autorità competente all'irrogazione della sanzione di cui al comma 8 è il Prefetto. Si applicano, in quanto compatibili, le pertinenti disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689."*



L'art. 5 del D.L. n. 123/2023 ha introdotto **due nuove fattispecie di ammonimento destinate ai soggetti minorenni** e disciplinate, rispettivamente, nei commi da 2 a 4, e nei commi 5 e seguenti.

### **7.1. Ammonimento per "bullismo" (art. 5, commi 2, 3 e 4, D.L. n. 123/2023).**

La prima ipotesi è rivolta ai minori ultraquattordicenni ed è finalizzata alla tutela **contro condotte riconducibili al "bullismo"**, in aggiunta a quanto già previsto dall'art. 7, L. n. 71/2017, che non è stato oggetto di modifica e contempla unicamente fatti commessi mediante la rete internet (c.d. "cyber-bullismo").

In particolare, la nuova misura è applicabile, fino a quando non sia proposta querela o presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli **articoli 581 (percosse), 582 (lesione personale), 610 (violenza privata), 612 (minaccia) e 635 (danneggiamento) del codice penale, commessi da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne.**

La relativa procedura, che prende avvio con l'istanza della persona offesa, è disciplinata mediante **richiamo all'articolo 8, commi 1 e 2, del D.L. n. 11/2009**, relativo all'ammonimento per atti persecutori.

Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale. Il provvedimento deve poi essere **comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore.**

Gli effetti della misura cessano al compimento della maggiore età.

### **7.2. Ammonimento per minori di età compresa fra i dodici e i quattordici anni (Art. 5, commi 5 e segg., D.L. n. 123/2023).**

La seconda nuova fattispecie di ammonimento introdotta dall'art. 5 del D.L. n. 123/2023 è quella disciplinata dai commi 5 e seguenti, ed è rivolta ai **minorenni di età compresa tra i 12 e i 14 anni** – non imputabili per il diritto penale – che abbiano commesso un **fatto previsto dalla legge come delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.**

Anche in questo caso, il procedimento applicativo è disciplinato mediante **richiamo all'articolo 8, commi 1 e 2, del D.L. n. 11/2009; deve pertanto ritenersi necessaria l'istanza della persona offesa.**

Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale. Il provvedimento deve poi essere **comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore.**

Gli effetti della misura cessano al compimento della maggiore età.



Da ultimo, per questa specifica ipotesi di ammonimento, l'art. 5, comma 8 del D.L. n. 123/2023 prevede anche l'applicazione di una **sanzione amministrativa pecuniaria** da 200 euro a 1.000 euro a carico del **soggetto tenuto alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti**, salvo che questi provi di non aver potuto impedire il fatto. Tale sanzione amministrativa è di **competenza del Prefetto**.

*Schema sinottico sugli ammonimenti previsti dal D.L. n. 123/2023 per soggetti minorenni.*

<b>Ammonimento per "bullismo"</b>	<b>Ammonimento per minori di età compresa fra i dodici e i quattordici anni</b>
Applicabile, su <b>istanza</b> della persona offesa, ai <b>minori ultraquattordicenni</b>	Applicabile, su <b>istanza</b> della persona offesa, ai minorenni di <b>età compresa tra i 12 e i 14 anni</b>
L'ammonimento può essere disposto fino a quando <b>non</b> è proposta <b>querela</b> o <b>non</b> è presentata <b>denuncia</b> .	Il destinatario dell'ammonimento <b>non è imputabile</b> per il diritto penale.
L'efficacia <b>cessa</b> al raggiungimento della maggiore età.	L'efficacia <b>cessa</b> al raggiungimento della maggiore età.
Comunicazione delegabile ad <b>ufficiale di p.s.</b>	Comunicazione delegabile ad <b>ufficiale di p.s.</b>







**DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE DELLA POLIZIA DI STATO**  
**SERVIZIO CENTRALE ANTICRIMINE**