

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3188

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TENAGLIA, MARAN, RAITI, SAMPERI**

Disposizioni concernenti l'istituzione di zone a protezione rafforzata nel territorio dei comuni

*Presentata il 24 ottobre 2007*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge tende ad assicurare una protezione rafforzata alle fasce « deboli » della collettività, esposte con particolare frequenza a condotte criminose caratterizzate da un forte allarme sociale, attraverso un deciso potenziamento del ruolo degli enti locali nel campo della sicurezza pubblica.

Nel nostro Paese è ormai diffusamente avvertita la necessità di un'intensa sinergia dei diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale) nella tutela del diritto alla sicurezza, che rappresenta la precondizione per una effettiva salvaguardia della libertà e dei diritti dei singoli, in un momento storico in cui l'esigenza di protezione delle garanzie individuali e l'efficacia della risposta dello Stato contro la

criminalità costituiscono realmente — anche sul piano operativo — due facce della stessa medaglia.

Tale sinergia appare fondamentale nella prospettiva di un ripensamento del sistema penale « dalla parte della vittima », in coerenza con le indicazioni provenienti dalle fonti europee e internazionali.

Il ruolo degli enti locali assume una valenza strategica per realizzare un'approfondita analisi dei fattori che, in rapporto alle varie articolazioni del territorio, incrementano il rischio di esposizione alla criminalità di determinate categorie di soggetti vulnerabili (bambini, donne, anziani eccetera).

Nel mondo anglosassone, già da tempo, si assiste ad un'ampia valorizzazione dei risultati di questo tipo di analisi, condotta

nelle forme della « *security diagnosis* », che richiede la raccolta di dettagliate informazioni su criminalità, vittimizzazione, bisogno di sicurezza nel contesto territoriale, con la descrizione della localizzazione geografica dei diversi *trend* e dei fattori di rischio e con l'identificazione dei connessi problemi sociali ed economici.

Il passaggio successivo — consistente in un pregnante raccordo tra le iniziative degli enti locali e l'intervento « mirato » dello Stato attraverso gli strumenti del diritto penale — rappresenta la direzione in cui si muovono alcune significative esperienze di prevenzione della criminalità sviluppate in altri ordinamenti giuridici.

Le esigenze sempre più pressanti, manifestate dalla comunità sociale statunitense, di « protezione rafforzata » per talune zone dei centri abitati, sovraesposte alla commissione di gravi fattispecie criminose, hanno indotto numerosi Stati americani ad adottare una legislazione speciale che prevede particolari aumenti di pena laddove determinati reati siano commessi all'interno di un'area perimetrale specificamente indicata.

Diverse legislazioni statali hanno così conferito alle « municipalità » (e dunque ai singoli comuni) il potere di individuare, all'interno del loro territorio, determinate zone ove le esigenze di tutela della collettività devono essere potenziate a cagione dell'accrescersi del rischio di condotte criminose in danno di soggetti deboli.

Sono state così create delle zone di sicurezza (« *safe zone* ») all'interno delle quali la commissione di determinati reati subisce un aumento di pena (« *increased penalty* »).

Tale regolamentazione è adottata da varie legislazioni statuali con riferimento all'ipotesi in cui determinati reati (spaccio e detenzione di droga, detenzione e porto di armi, molestie e violenze sessuali eccetera) sono perpetrati all'interno o nei pressi di scuole o di altre istituzioni d'istruzione di ogni genere e grado, di luoghi di pratica di discipline sportive, di parchi o di zone di divertimento.

La protezione rafforzata è estesa non soltanto ai suddetti edifici e impianti pub-

blici, ma anche al perimetro circostante, generalmente individuato dalla maggioranza delle legislazioni statuali in circa 300 metri (1.000 *feet*, ovvero 1.000 piedi). Le « *safe zone* » sono segnalate mediante l'uso di appositi cartelli, che avvisano dell'aggravamento delle sanzioni penali per i reati commessi all'interno delle stesse.

L'introduzione di una disciplina analoga nel nostro ordinamento non si pone in contrasto con il principio della riserva di legge statale in materia penale, sempre che la norma di rango primario indichi con chiarezza i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità amministrativa che specificano concretamente gli elementi costitutivi della fattispecie aggravante.

Un siffatto modello di integrazione tra la legge e la fonte subordinata risponde al bisogno di un'articolazione differenziata della tutela penale in rapporto alla concreta dimensione del rischio per gli interessi protetti dalla norma incriminatrice e, al tempo stesso, si conforma alle indicazioni espresse dalla giurisprudenza costituzionale nel definire la portata della riserva di legge di cui all'articolo 25 della Costituzione.

Sulla base dei criteri in precedenza enucleati, si propone dunque di attribuire ai comuni il potere di istituire zone a protezione rafforzata in specifiche aree del loro territorio, per soddisfare le esigenze di sicurezza relative a determinate categorie di persone particolarmente vulnerabili (ad esempio, per potenziare la tutela dei minori contro i reati sessuali e lo spaccio di droga nei pressi delle scuole o dei giardini pubblici o di altri luoghi di ritrovo, quella degli anziani contro gli scippi in prossimità degli uffici postali e delle stazioni ferroviarie, e così via).

Tale potere dovrà essere esercitato con ordinanza emessa dal sindaco, dopo aver sentito il parere (obbligatorio anche se non vincolante) del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. La previsione di questo raccordo mira a incentivare la collaborazione attiva tra le istituzioni competenti in materia di sicurezza

della collettività, stimolando un approccio integrato e multilivello alle problematiche connesse alla tutela delle vittime della criminalità.

Per assicurare il rispetto del principio costituzionale della riserva di legge, si ravvisa l'opportunità di demandare a un successivo regolamento il compito di introdurre le norme occorrenti per definire i criteri e le modalità di accertamento delle esigenze di sicurezza, di delimitazione delle zone a protezione rafforzata e di segnalazione delle stesse zone al pubblico; tale ultimo requisito è, peraltro, funzionale a garantire la piena coerenza della nuova disciplina con il principio di colpevolezza, insito nella norma costituzionale relativa alla personalità della responsabilità penale.

L'istituzione delle zone a protezione rafforzata dovrà, in primo luogo, implicare un potenziamento, al loro interno, delle misure di vigilanza, di prevenzione e di controllo, anche con l'uso di strumenti tecnologici (ad esempio, telecamere), per prevenire la commissione di reati contro la persona, contro il patrimonio e in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope. Sotto tale profilo, la regolamentazione proposta si prefigge una funzione di indirizzo « mirata » nei confronti delle Forze dell'ordine, sulla base di un'attenta analisi delle caratteristiche della criminalità nelle diverse ripartizioni del territorio comunale.

Un'ulteriore misura finalizzata a valorizzare l'effetto preventivo dell'istituzione delle zone a protezione rafforzata consiste nell'attribuzione alle Forze di polizia (anche municipale) del potere di far allontanare i soggetti che — dopo essere stati già condannati o sottoposti ad indagini per reati contro la persona, contro il patrimonio e in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope — stazionano all'interno delle medesime zone senza alcun giustificato motivo, al verosimile scopo di reiterare le condotte criminose. Si pensi, ad esempio, al caso dello scippatore che, subito dopo essere stato condannato per direttissima e quindi scarcerato, ritorna sul luogo in cui può agevolmente realizzare nuovi reati

dello stesso genere; ovvero al caso del soggetto già condannato per pedofilia, che si sofferma nei pressi di una scuola. In rapporto ad ipotesi del genere, una limitazione alla libertà di movimento imposta dall'autorità amministrativa in attuazione di una previsione legislativa di carattere generale, motivata da esigenze di sicurezza, non si pone in contrasto con l'articolo 16 della Costituzione.

La disciplina proposta è modellata sulla positiva esperienza dei « *designated public place order* » introdotti nell'ordinamento inglese dal *Criminal Justice and Police Act 2001*. Mediante tale strumento si è cercato di ovviare — con il conferimento di adeguati poteri alle autorità locali — alle esigenze di sicurezza tipiche delle aree in cui erano particolarmente frequenti i comportamenti antisociali connessi all'abuso di bevande alcoliche. Il consumo di alcool nelle aree in questione non costituisce di per sé reato, ma si attribuisce carattere penalmente illecito all'ingiustificata inosservanza dell'ordine dell'autorità pubblica di cessare tale consumo e di consegnare le bevande alcoliche.

Un siffatto modello d'intervento richiede il ricorso alla comminatoria di una sanzione penale che ne garantisca l'effettività; precisamente, si ritiene adeguato stabilire che l'inosservanza dell'ordine di allontanamento sia punita con l'arresto fino a tre mesi.

Infine, un ulteriore profilo di rilevanza dell'istituzione delle zone a protezione rafforzata consiste nel potenziamento della tutela penale, in vista di una più efficace protezione dei soggetti deboli, tipicamente esposti, in modo estremamente insidioso, alla commissione di delitti contro la persona, contro il patrimonio e in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope, per effetto di fattori di rischio geograficamente localizzabili.

Tale obiettivo può essere conseguito — analogamente a quanto avviene nella normativa statunitense prima menzionata — con l'introduzione di una circostanza aggravante ad effetto speciale per i suddetti delitti, laddove essi siano stati realizzati

all'interno di una delle zone a protezione rafforzata.

L'aggravamento della pena, da un lato, può esplicare un consistente effetto dissuasivo, accrescendo così la fruibilità, per i soggetti deboli, di determinate zone del territorio comunale, i cui livelli di sicurezza verrebbero progressivamente a in-

nalzarsi; dall'altro lato, tale previsione appare giustificata dalla particolare carica lesiva riscontrabile nei predetti reati in relazione a specifici contesti ambientali, secondo una logica analoga a quella che ispira la circostanza aggravante di cui all'articolo 61, numero 5), del codice penale.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

*(Istituzione di zone a protezione rafforzata nel territorio dei comuni).*

1. I comuni, sentito il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, possono, con ordinanza del sindaco, istituire zone a protezione rafforzata in specifiche aree del loro territorio, per soddisfare le esigenze di sicurezza relative a determinate categorie di persone particolarmente vulnerabili.

2. Nelle zone di cui al comma 1 sono potenziate le misure di vigilanza, di prevenzione e di controllo, anche con l'uso di strumenti tecnologici, per prevenire la commissione di reati contro la persona, contro il patrimonio e in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope.

3. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le norme, i criteri e le modalità di accertamento delle esigenze di sicurezza, di delimitazione delle zone a protezione rafforzata e di segnalazione delle stesse zone al pubblico.

### ART. 2.

*(Ordini di allontanamento dalle zone a protezione rafforzata).*

1. Gli ufficiali e gli agenti della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e della polizia municipale possono ordinare l'allontanamento dalle zone a protezione rafforzata dei soggetti già condannati o sottoposti ad indagini per reati contro la persona, contro il patrimonio o in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope, che

si introducono ovvero si trattengono senza giustificato motivo nelle medesime zone.

2. L'inosservanza dell'ordine di cui al comma 1 è punita con l'arresto fino a tre mesi.

ART. 3.

*(Circostanza aggravante).*

1. Per i delitti contro la persona, contro il patrimonio e in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope commessi all'interno di una delle zone a protezione rafforzata, la pena prevista dalle norme del codice penale per le medesime fattispecie è aumentata da un terzo alla metà.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



\*15PDL0034700\*