

CAPITOLO IV

I PROVVEDIMENTI DI POLIZIA PREVISTI

DALLA LEGISLAZIONE SPECIALE DI PUBBLICA SICUREZZA

SOMMARIO: 1. Le misure di prevenzione: nozione, caratteri generali ed evoluzione normativa – 2. Le misure di prevenzione personale applicabili dal questore: il rimpatrio con foglio di via obbligatorio – 2.1. L'avviso orale – 2.2. L'ammonizione – 3. Il divieto di accesso alle manifestazioni sportive – 3.1. Natura giuridica – 3.2. Bene giuridico protetto – 3.3. Ambito soggettivo di applicazione – 3.4. Ambito oggettivo di applicazione – 3.5. L'obbligo di comparizione personale presso gli uffici di polizia – 3.6. Il giudizio di convalida – 3.7. Le impugnazioni – 4. Le misure di prevenzione personale di competenza dell'autorità giudiziaria: il potere di proposta del questore – 5. Le misure di prevenzione patrimoniale: il potere di proposta del questore – 6. I provvedimenti di polizia in materia di immigrazione: evoluzione legislativa e classificazione – 6.1. I provvedimenti ampliativi: il permesso di soggiorno – 6.2. I provvedimenti repressivi: il respingimento – 6.3. Le espulsioni amministrative – 6.4. La fase esecutiva delle espulsioni amministrative – 6.5. Il nulla osta dell'autorità giudiziaria all'espulsione – 6.6. I divieti legali di espulsione – 6.6.1. Divieto di espulsione e di respingimento di uno straniero che possa essere oggetto di persecuzione nel suo Paese di origine – 6.6.2. Divieto di espulsione di minore straniero: cenni sulla sua condizione giuridica – 6.6.3. Divieto di espulsione dello straniero titolare di permesso di soggiorno CE – 6.6.4. Divieto di espulsione di stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana – 6.6.5. Divieto di espulsione nei confronti di cittadina straniera in stato di gravidanza – 6.6.6. Il divieto di espulsione per gravi motivi di salute – 7. L'allontanamento dei cittadini dell'Unione europea – 8. I provvedimenti del questore in materia di sostanze stupefacenti.

1. Le misure di prevenzione¹: nozione, caratteri generali ed evoluzione normativa

Le misure di prevenzione sono, secondo la dottrina prevalente², misure spe-

¹ P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, Milano, 2002; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004; F. FIORENTIN (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Torino, 2006; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012; L. FILIPPI, M.F. CORTESI, *Il codice delle misure di prevenzione*, Torino, 2012; S. FURFARO, *Misure di prevenzione*, Milanofiori Assago (Mi), 2013; A. CAIRO, C. FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, Roma, 2014; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2001; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2006; P. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema delle garanzie sostanziali e processuali della libertà del cittadino*, Padova, 1969.

² F. MANTOVANI, *Diritto penale*, op. cit., p. 902; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, op. cit., p. 839.

cial-preventive *ante o praeter delictum* dirette ad evitare la commissione di reati da parte di determinati soggetti considerati pericolosi per la sicurezza pubblica.

La funzione di prevenzione speciale è, pertanto, attuata, secondo attenta dottrina³, attraverso la rimozione e/o il contenimento delle cause che agevolano la perpettazione di reati o, comunque, di fatti lesivi di determinati interessi giuridici e, quindi, mediante l'annullamento della pericolosità della persona, anche a prescindere da pregresse condanne.

Dette misure consistono, perciò, secondo autorevole opinione⁴, in “*provvedimenti limitativi delle facoltà personali e, in alcuni casi, della libertà personale, applicati a soggetti che, a prescindere dalla commissione di un fatto-reato, sono ritenuti, sulla base di parametri legali, socialmente pericolosi*”.

Per detta ragione, la dottrina più recente⁵ ha, correttamente, rilevato che le misure di prevenzione sono impropriamente definite “*ante delictum*”, giacché in realtà si sostanziano in misure “*praeter delictum*”, nel senso che sono, di norma, irrogate indipendentemente dalla consumazione di un reato.

Sulla base di queste premesse, questi provvedimenti sono stati ritenuti suscumbibili, secondo un illustre autore⁶, nell'ambito non già del “*magistero penale*”, bensì del “*magistero di polizia*”, costituendo autentica espressione del c.d. *diritto amministrativo di polizia*.

Secondo questa chiave di lettura, il sistema delle misure di prevenzione, benché dia luogo sovente a restrizioni di facoltà inerenti a diritti di libertà costituzionalmente tutelati, si è presentato come uno strumento dotato di notevole duttilità finalizzato al perseguimento di obiettivi di difesa sociale, tanto che parte della dottrina⁷ è giunta a considerarlo come “*autonomo diritto della prevenzione*”, che, nel tempo, si è andato discostando in termini sempre più netti dal diritto penale sostanziale.

Ne discende, pertanto, che il diritto della prevenzione si caratterizza per la presenza di strumenti *lato sensu* sanzionatori *praeter delictum*, che possono, di norma, essere applicati o proposti dall'autorità amministrativa di pubblica sicurezza, essendo demandata all'autorità giurisdizionale solo la convalida dell'applicazione o la mera determinazione di accoglimento o di rigetto della proposta proveniente dalla stessa autorità amministrativa.

³ R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, op. cit., p. 7.

⁴ F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, op. cit., p. 3.

⁵ A. MANNA, *Il diritto delle misure di prevenzione*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, op. cit., p. 3.

⁶ L'espressione è di Francesco Carrara, massimo esponente della tradizione penalistica liberale, e si rinviene nel suo *Programma del corso di diritto criminale*, Bologna, 1993, pp. 44-45.

⁷ G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, op. cit., p. 840.

Sul punto, altra parte della dottrina⁸ ha, invece, ritenuto che i provvedimenti preventivi non abbiano, in realtà, una funzione puramente special – preventiva, ma anche repressiva della sospetta partecipazione di certe persone ad alcuna delle categorie soggettive legislativamente determinate, con la conseguenza che essi non sarebbero *sine o prater delictum*, ma, più esattamente, *sine o praeter probationem delicti*.

Tuttavia, sembra preferibile la tesi⁹ secondo cui le misure di prevenzione “*designano un insieme di provvedimenti di carattere special – preventivo, applicabili a soggetti considerati, a vario titolo, socialmente pericolosi e finalizzati a controllarne la pericolosità in modo da prevenire la commissione di reati*”.

Esse rappresentano, quindi, una sorta di difesa avanzata dell’ordine e della sicurezza pubblica, in ciò differenziandosi dalle misure di sicurezza.

Altra parte della dottrina¹⁰ ne ha, invece, enfatizzato il carattere afflittivo, affermando che esse “*consistono in provvedimenti variamente afflittivi che vengono di norma adottati nei confronti di persone che, pur non avendo o non avendo ancora commesso reati, sono considerate, sulla base di parametri di diversa consistenza, pericolose per la società*”.

Aderendo alla tesi che qualifica le misure di prevenzione come misure amministrative di polizia, occorre distinguere le misure di prevenzione personale dalle misure di prevenzione patrimoniale, incidendo le prime su facoltà e diritti di libertà personale, mentre le seconde solo sulla capacità patrimoniale del soggetto proposto.

Ne discende, perciò, che problemi di compatibilità costituzionale si sono posti prevalentemente per le misure di prevenzione personale.

Sul punto si sono contrapposti, sostanzialmente, due orientamenti dottrinali.

Secondo una prima teoria¹¹, il silenzio serbato dalla Carta costituzionale confermerebbe l’implicito bando delle misure di prevenzione dall’ordinamento costituzionale; la presenza di una componente di afflittività ne avrebbe, inoltre, imposto una copertura costituzionale analoga a quella offerta per le pene e le misure di sicurezza dall’articolo 25 Cost., con la conseguenza che, in difetto, il *vulnus* alla libertà personale cagionato da alcuna di tali misure non può che soggiacere al rigore dell’articolo 13 Cost e, quindi, al binomio riserva di legge – riserva di giurisdizione.

⁸ L. FILIPPI, M.F. CORTESI, *Il codice delle misure di prevenzione*, op. cit., p. 12.

⁹ A. CELOTTO, *La prevenzione speciale, i principi costituzionali e le garanzie europee*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, op. cit., p. 23.

¹⁰ G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Torino, 2006, p. 1-2.

¹¹ L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, p. 21. Conforme anche A. CERRI, *Libertà personale – Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, volume XIX, Roma, 1990, p. 8.

Altro fronte dottrinale¹² reputa, di converso, che sarebbero ravvisabili anche restrizioni della libertà personale di natura non propriamente afflittiva e che, come tali, sfuggirebbero al rigore applicativo dell'articolo 13 Cost., perché non darebbero luogo a quella che un illustre autore¹³ ha definito “*degradazione giuridica dell'individuo*”.

Il codice antimafia del 2011 sembra, peraltro, aver abbracciato tale ultimo orientamento, prevedendo, espressamente, alcune misure di prevenzione personale, quali il rimpatrio con foglio di via obbligatorio e l'avviso orale, di esclusiva competenza dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza.

Ai nostri fini, si passeranno in rassegna nei prossimi paragrafi le misure di prevenzione personale direttamente applicabili dal questore, secondo la sistematica inaugurata dal Codice antimafia, nonché quella dell'ammonimento, prevista e disciplinata da alcune recenti leggi speciali¹⁴ ed, infine, il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, previsto e disciplinato dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401.

Per quanto concerne le misure di prevenzione personale di competenza dell'autorità giudiziaria, quali la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con divieto di soggiorno o con obbligo di soggiorno, ci si limita a rimarcare che il questore ha solo un potere di proposta, al pari, peraltro, di altri soggetti qualificati dell'ordinamento giuridico.

Analoghe considerazioni valgono per le misure di prevenzione patrimoniali, quali il sequestro, le varie forme di amministrazione dei beni del proposto e le numerose fattispecie di confisca.

Per quanto concerne l'evoluzione normativa, la materia delle misure di prevenzione¹⁵ aveva, in origine, formato oggetto del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, che vi aveva dedicato un titolo *ad hoc*, il VI.

¹² G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione*, F. FIORENTIN (a cura di), op. cit., p. 20.

¹³ C. MORTATI, *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1960, p. 683.

¹⁴ L'ammonimento questorile è stato introdotto dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, di conversione del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*”. Nella formulazione originaria, il potere di ammonimento del questore era stato, pertanto, circoscritto al delitto di atti persecutori, meglio noto come *stalking*. Di recente, con la legge 15 ottobre 2013, n. 119, di conversione del decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, recante “*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*”, il legislatore ne ha esteso la sfera di operatività anche ai reati commessi in materia di violenza domestica.

¹⁵ Importante la letteratura formatasi in materia di misure di prevenzione: P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, op. cit.; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, op. cit.; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione*, op. cit.; A. CAIRO, C. FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, op. cit.

Successivamente, tale disciplina è stata, almeno in parte, sottratta al t.u.l.p.s., in forza di una sentenza con la quale la Corte costituzionale¹⁶ aveva dichiarato “*l’illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli articoli da 164 a 176, in riferimento all’articolo 13 della Costituzione, salvo la ulteriore necessaria disciplina della materia*”, demandando così al legislatore ordinario il potere – dovere di porvi rimedio.

Su tali basi sono state adottate, dapprima, la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante disposizioni in materia di “*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*”, interpolata dalla legge 3 agosto 1988, n. 327 e, poi, la legge 13 settembre 1982, n. 646, meglio nota come legge Rognoni-La Torre, recante “*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale*”, alle quali va aggiunta, per la sua rilevanza sistematica, anche la legge 31 maggio 1965, n. 575, recante “*Disposizioni contro le organizzazioni di tipo mafioso, anche straniere*”.

Allo stato attuale, tutta la materia delle misure di prevenzione risulta disciplinata dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, meglio noto come “*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*”, in attuazione della legge delega 13 agosto 2010, n. 136, con le eccezioni dell’ammonimento e del divieto di accesso alle manifestazioni sportive, che sono disciplinate, rispettivamente, dal decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 e dalla citata legge n. 401 del 1989.

2. Le misure di prevenzione personale applicabili dal questore: il rimpatrio con foglio di via obbligatorio

Le misure di prevenzione si distinguono in personali e patrimoniali (o reali), a seconda che, rispettivamente, incidano sul diritto di libertà personale (o, comunque, su alcune sue facoltà di estrinsecazione) oppure sulla capacità patrimoniale del soggetto proposto.

La *summa divisio* tra misure di prevenzione personali e patrimoniali è, peraltro, posta a fondamento anche del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, anche se le prime vengono ulteriormente distinte in misure di prevenzione personali applicate dall’autorità amministrativa, *rectius* dal questore e misure di prevenzione personali applicate dall’autorità giudiziaria.

Attraverso questa ulteriore classificazione il legislatore del 2011 ha inteso distinguere, in modo inequivoco, le misure di prevenzione personali di diretta ed esclusiva competenza dell’autorità amministrativa da quelle di competenza dell’autorità giudiziaria.

¹⁶ Si tratta della storica sentenza 3 luglio 1956, n. 11, che ha dato la stura all’intervento legislativo volto a sistemare la materia delle misure di prevenzione in corpi normativi *ad hoc*.

L'autorità amministrativa è, pertanto, titolare, in via esclusiva, di un vero e proprio potere provvedimentale solo nel primo caso, mentre in relazione alle misure preventive applicate dall'autorità giudiziaria conserva un mero potere di proposta, così come, peraltro, accade anche in riferimento alle misure di prevenzione patrimoniali.

Secondo la sistematica del codice del 2011, le misure di prevenzione personali applicate dal questore sono il rimpatrio con foglio di via obbligatorio (art. 2) e l'avviso orale (art. 3).

Giova, però, rappresentare che, al di fuori della cornice del codice, si riscontra la presenza di altre tipologie di misure di prevenzione personali di competenza del questore, quali l'ammonizione ed il divieto di accesso alle competizioni sportive, di cui ci occuperemo nei paragrafi 2.2. e 3.

Il primo dei provvedimenti preventivi personali applicati dal questore è, pertanto, il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, già previsto e disciplinato dalla sopra citata legge n. 1423 del 1956.

Più precisamente, la disciplina dell'istituto si trova compendiata nell'articolo 2 del codice, che prevede, testualmente, sul piano precettivo, che *“qualora le persone indicate nell'articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate”* e nell'articolo 76, comma 3, che prevede, sotto il profilo sanzionatorio, che *“il contravventore alle disposizioni di cui all'articolo 2 è punito con l'arresto da uno a sei mesi. Nella sentenza di condanna viene disposto che, scontata la pena, il contravventore sia tradotto al luogo di rimpatrio”*.

Ne discende, pertanto, che i presupposti applicativi dell'istituto sono tre.

In primo luogo, i destinatari della misura preventiva devono appartenere ad alcuna delle categorie soggettive di pericolosità previste dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 159 del 2011, che sono: *“a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) 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; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, 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”*.

Si tratta, secondo parte della dottrina¹⁷, della macro-categoria dei soggetti *“genericamente pericolosi”*, che si contrappone a quella dei soggetti *“spe-*

¹⁷ F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, op. cit., p. 95; A. BALSAMO, C. MALTESE, *Il Codice antimafia*, in *Il penalista*, Milano, 2011, p. 13.

cialmente pericolosi”, ai quali ultimi era, in origine, riservata esclusivamente l’applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali.

Secondo altra opinione¹⁸, sarebbe più corretto distinguere tra soggetti pericolosi semplici e soggetti pericolosi qualificati, in consonanza alla bipartizione classica posta a fondamento delle fonti normative previgenti.

In secondo luogo, oltre all’appartenenza a taluna delle cennate categorie soggettive, è necessario dimostrare, ai fini di una legittima applicazione del rimpatrio, la pericolosità per la sicurezza pubblica della persona proposta.

Secondo autorevole opinione¹⁹, con questa ulteriore specificazione, il legislatore ha inteso rimarcare la insufficienza del criterio di mera appartenenza ad una delle categorie personologiche di cui all’articolo 1 del codice antimafia; la pericolosità per la sicurezza pubblica assurge, quindi, a condizione ulteriore e, in un certo senso, “supplementare” rispetto al primo.

Mediante tale ulteriore presupposto, il legislatore ha, pertanto, ritenuto necessario, ai fini dell’irrogazione del rimpatrio, “*un quid pluris sotto il profilo del quoziente di pericolosità, rispetto al riferimento al grado di pericolosità soggettiva scaturente dall’appartenenza del soggetto alle categorie di persone indicate dalla legge quali possibili destinatari del provvedimento*”.

Sul punto, un illustre autore²⁰ ha, correttamente, ricavato la nozione di “*pericolosità per la sicurezza pubblica*” dal concetto, costituzionalmente orientato, di *sicurezza pubblica*, intesa come “*complesso delle condizioni che garantiscono il rispetto di certe leggi fondamentali, che attengono alla vita dello Stato, alla vita ed all’incolumità dei cittadini, alla salvaguardia dei beni pubblici e privati*”.

Ne discende, perciò, che “*pericolosi per la sicurezza pubblica*” sono “*quei soggetti, appartenenti alle categorie indicate nell’articolo 1, che, in rapporto al loro sistema di vita e alle relazioni con ambienti della malavita, appaiono come possibili centri motori di azioni criminali che, andando oltre la condotta individuale, mettono in pericolo le basi fondamentali della convivenza e tolgono alla polizia le normali possibilità di controllo e prevenzione*”.

Un orientamento dottrinale minoritario²¹ ha, di converso, ritenuto che la pericolosità del soggetto sia conseguenza della dimostrata appartenenza a una delle cennate categorie legali, senza bisogno di ulteriori requisiti.

¹⁸ A. CAIRO, C. FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, op. cit., p. 38.

¹⁹ R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e procedurali*, op. cit., p. 84. 85.

²⁰ P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XXVI, Milano, 1976, p. 640.

²¹ A. CASALINUOVO, *Punto decennale sul processo di prevenzione*, in *Rivista penale*, Piacenza, 1968, vol. I, p. 197.

Ultimo presupposto applicativo dell'istituto è rappresentato dall'indicazione legale per cui i destinatari del provvedimento devono trovarsi "fuori dei luoghi di residenza", per tali dovendosi intendere, secondo l'opinione maggioritaria in dottrina e giurisprudenza²², non il luogo di residenza anagrafica, quale risulta dalla corrispondenti certificazioni, bensì quello di residenza effettiva in cui cioè il soggetto dimora abitualmente.

Prevale, pertanto, ai fini dell'individuazione della residenza di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011, la nozione civilistica di residenza scolpita dall'articolo 43 del codice civile, intesa come il luogo di dimora abituale della persona.

Tale interpretazione sembra, peraltro, suffragata dal rilievo secondo cui la *ratio* del rimpatrio consiste nel rimandare il soggetto nel luogo in cui ha il centro effettivo dei suoi interessi, personali e patrimoniali e, quindi, in cui è più agevole il suo reinserimento sociale, oltre che il controllo da parte degli organi di pubblica sicurezza.

Ne deriva, poi, che, sul terreno probatorio, il ruolo delle certificazioni anagrafiche assume carattere ancillare rispetto a quello delle risultanze effettive, di tal che, in caso di contrasto, queste ultime prevarranno ai fini della individuazione della residenza della persona destinataria della misura del rimpatrio.

Il decreto di rimpatrio con foglio di via obbligatorio rientra nella competenza del questore della provincia all'interno della quale ricade il comune nel quale la persona proposta è colta fuori del luogo di residenza.

Si tratta di competenza esclusiva, che, tuttavia, per prassi giurisprudenziale ormai consolidata²³, può essere delegata dal questore in favore del dirigente preposto alla divisione polizia anticrimine della questura e non, invece, dei dirigenti di uffici periferici (*rectius*: commissariati).

La dottrina prevalente²⁴ non reputa, invece, legittima la delega se non in favore del vicario del questore in caso di impedimento o di assenza di quest'ultimo, escludendola, quindi, in favore di funzionari diversi, benché appartenenti alla medesima questura, ammettendo solo la c.d. delega di firma²⁵.

²² P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, op. cit., p. 61; G. GALLI, *Il concetto luogo di residenza in relazione al provvedimento di rimpatrio*, vol. II, in *Giustizia penale*, 1963; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, op. cit., p. 38; Cass., sezione I, 6 ottobre 1960.

²³ Cass., sezione I, 7 maggio 1962; *idem*, 13 giugno 1980.

²⁴ B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974, p. 123; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, op. cit., p. 73; P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, op. cit., p. 73; M. DI RAIMONDO, *Lineamenti delle misure di prevenzione*, Padova, 1983, p. 35.

²⁵ La c.d. delega di firma si distingue, tradizionalmente, dalla c.d. delega di poteri, per il fatto che mentre quest'ultima implica il trasferimento dell'esercizio del potere amministrativo dal soggetto attributario al soggetto delegato, conservando il primo la titolarità dello stesso potere, la prima consiste esclusivamente nell'attribuzione al soggetto delegato del potere di firma del provvedimento di cui resta titolare il soggetto cui la norma ha attribuito il corrispondente potere.

Sotto il profilo strutturale, il provvedimento si distingue, secondo l'interpretazione preferibile, in due atti, l'ordine di rimpatrio ed il foglio di via obbligatorio.

Il primo, che assume la forma del decreto, si traduce in un provvedimento ablatorio personale a contenuto ordinatorio, in forza del quale il questore ingiunge al destinatario di lasciare il comune nel quale è stato sorpreso e, contestualmente, di non farvi ritorno, senza preventiva autorizzazione o per un periodo massimo non superiore ai tre anni.

Il foglio di via obbligatorio, che costituisce atto consequenziale di natura accessoria del decreto di rimpatrio, consiste nell'ordine di esecuzione di quest'ultimo, nel senso che disciplina le modalità del rimpatrio attraverso l'indicazione di un itinerario prestabilito e l'obbligo di presentazione alla autorità locale di pubblica sicurezza del luogo di residenza effettiva del rimpatriato.

Più precisamente, il provvedimento di rimpatrio deve necessariamente contenere, ai fini della sua legittimità i seguenti elementi: 1) l'ordine al soggetto di allontanarsi dal comune non di sua residenza; 2) l'inibizione al medesimo soggetto di non farvi rientro; 3) l'indicazione del comune o dei comuni in cui la persona rimpatriata ha manifestato la sua pericolosità per la sicurezza pubblica, indicazione che deve considerarsi tassativa e 4) il termine di durata dell'inibitoria, che in ogni caso non può superare i tre anni.

Il provvedimento di rimpatrio deve, inoltre, essere, per espressa disposizione normativa, motivato, nella misura in cui deve indicare i presupposti di fatto posti a fondamento del giudizio di pericolosità.

Come tutti i provvedimenti amministrativi a carattere recettizio, il decreto di rimpatrio deve essere notificato all'interessato, che non può allontanarsi dall'itinerario tracciato nel provvedimento stesso, secondo quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che è da ritenersi tuttora vigente, andando ad integrare l'articolo 2 del codice antimafia.

Altro obbligo nascente dal decreto è quello di presentarsi, entro il termine prescritto, all'autorità di pubblica sicurezza indicata nel foglio di via.

La violazione di ambedue gli obblighi costituisce una contravvenzione sanzionata con la pena detentiva dell'arresto da uno a sei mesi.

Trattandosi di provvedimento amministrativo, il soggetto che ne è colpito può impugnarlo, in via amministrativa, con ricorso gerarchico al prefetto entro trenta giorni oppure, in via giurisdizionale, con ricorso amministrativo al tribunale amministrativo regionale competente per ragioni di territorio entro sessanta giorni.

In caso di mancata proposizione del gravame gerarchico entro i termini previsti dalla legge, il ricorrente può impugnarlo, oltre che con ricorso giurisdizionale amministrativo, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro i successivi centoventi giorni.

L'inosservanza del provvedimento di rimpatrio costituisce illecito penale di natura contravvenzionale, sanzionato con la pena detentiva dell'arresto da uno a sei mesi.

Il giudice penale deve, poi, nella sentenza di condanna disporre che, dopo aver scontato la pena, il trasgressore sia tradotto al luogo di rimpatrio, ai sensi dell'articolo 76, comma 2 del codice antimafia.

2.1. L'avviso orale

L'avviso orale è stato introdotto, nel nostro ordinamento, dalla legge 3 agosto 1988, n. 327²⁶ in sostituzione dell'istituto della diffida originariamente previsto dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423²⁷.

Nell'assetto normativo *ante* legge n. 327 del 1988, la diffida aveva, secondo la dottrina maggioritaria²⁸, natura di vera misura di prevenzione personale, dispiegando effetti giuridici diretti di notevole intensità ed afflittività, come il diniego o la revoca di licenze ed autorizzazioni e della patente di guida.

La sua efficacia era, inoltre, duratura, permanendo nel tempo il suo valore sostanziale di misura ordinatoria e precettiva che conseguiva il suo obiettivo solo nel caso in cui il diffidato cambiava vita, non venendo, però, mai meno come fatto storico, secondo quanto rilevato da parte della dottrina²⁹.

Secondo la dottrina prevalente³⁰, la misura dell'avviso orale, pur rappresentando "*l'erede dell'abrogato istituto della diffida, con la quale il questore diffidava le persone ritenute pericolose, ingiungendo loro di mutare condotta, ammonendole che, in caso contrario, si sarebbe fatto luogo all'applicazione delle misure di prevenzione*", non ne aveva mutuato la natura di vera e propria misura di prevenzione personale e nemmeno la forte efficacia special – preventiva.

L'istituto dell'avviso orale ha, quindi, in comune con l'abrogato istituto della diffida esclusivamente il carattere di presupposto procedurale necessario per l'applicazione delle altre misure di prevenzione, pur non avendo i caratteri tipici delle vere misure preventive e assolvendo, di converso, una importante funzione di garanzia nei confronti del soggetto proposto.

²⁶ È la legge che ha modificato, in modo significativo, la legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

²⁷ Si tratta della legge fondamentale recante la disciplina delle "*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità*", che ha rappresentato, prima dell'entrata in vigore del c.d. codice antimafia e delle misure di prevenzione una sorta di testo unico in materia di misure di prevenzione personali.

²⁸ G. PUGLISI, *Commenti articolo per articolo legge 3 agosto 1988, n. 327*, in *Legge penale*, 1989, p. 45; E. GALLO, *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990, p. 4; C.M. GRILLO, *Prime riflessioni sulla legge 3 agosto 1988, n. 327*, in *Giurisprudenza di merito*, 1989, vol. IV, p. 231.

²⁹ M. DI RAIMONDO, *Lineamenti della misure di prevenzione*, op. cit., p. 18 e ss..

³⁰ F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, op. cit., p. 49; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, op. cit., p. 78.

La giurisprudenza³¹ ne aveva, peraltro, offerto una qualificazione in termini di “condizione di procedibilità”.

Prima dell’entrata in vigore del c.d. codice antimafia, l’opinione maggioritaria ha ritenuto che l’avviso orale non avesse natura di vera e propria misura di prevenzione, poiché il vecchio articolo 4 della citata legge n. 1423 del 1956 prevedeva che, decorsi sessanta giorni e non più di tre anni dall’irrogazione della misura, il questore poteva avanzare una proposta motivata di applicazione di una misura di prevenzione (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza il divieto di soggiorno e/o l’obbligo di soggiorno).

Per dette ragioni, l’avviso era una sorta di contestazione preliminare degli addebiti da porre, poi, a fondamento del procedimento di prevenzione, allo scopo di consentire, all’autorità competente, la comparazione tra la condotta precedente e quella successiva.

Ma, con l’approvazione del codice antimafia, l’avviso orale, che viene espressamente inserito nel capo I intitolato alle misure di prevenzione personali applicate dal questore, sembra aver assunto natura di autonoma misura di prevenzione personale, non costituendo più il mero antecedente logico – giuridico e procedurale per l’applicazione delle misure di prevenzione personali o patrimoniali.

Premesso che, sotto il profilo dell’ambito soggettivo di applicazione, la misura risulta applicabile, al pari del rimpatrio con foglio di via obbligatorio, nei confronti delle stesse categorie criminogene di cui all’articolo 1 del codice, va osservato che, sotto l’aspetto strutturale, essa si compone, essenzialmente, di due parti, concettualmente distinte, quali l’avvertimento all’interessato della sussistenza di motivati indizi a suo carico e l’invito formale a mutare condotta.

Ne discende, pertanto, che con l’avviso orale “*il questore...può avvisare oralmente i soggetti di cui all’articolo 1 che esistono indizi a loro carico, indicando i motivi che li giustificano*” e, nel contempo, può “*invita(re) la persona a tenere una condotta conforme alla legge*”, redigendo “*processo verbale dell’avviso al solo fine di dare allo stesso data certa*”, così come previsto testualmente dall’articolo 3, commi 1 e 2 del codice.

Assai rilevante, sotto l’aspetto contenutistico, sembra la riformulazione legislativa della piattaforma probatoria necessaria all’irrogazione della misura, che se, prima dell’entrata in vigore del codice, poteva essere costituita da meri “*sospetti*”, successivamente dovrà essere costituita da veri e propri “*indizi*”.

Ne discende, quindi, che l’avviso orale si concretizza, secondo autorevole opinione³², “*in una dichiarazione di presunzioni gravi, precise e concordanti che supportano un convincimento indiziario a carico del soggetto*”.

³¹ Cass., sezione I, 8 giugno 1993, n. 288.

³² A. CAIRO, C. FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, op. cit., p. 107.