Procura della Repubblica presso il Tribunale
Parma

Direttiva n. 15/2025

Ai Magistrati (togati ed onorari) – Sede
Al Questore- Parma
Al Comandante Provinciale CC - Parma
Al Comandante Provinciale GdF - Parma
Al Dirigente Polizia Stradale - Parma
Al Comandante Gruppo Carabinieri Forestali - Parma
Al Dirigente della Polizia Ferroviaria - Parma
anche per la comunicazione agli Uffici rispettivamente dipendenti

Al Comandante Provinciale Vigili del Fuoco Parma
Al Comandante del NAS-CC Parma
Al Comandante del Reparto CC Tutela Agroalimentare Parma
Al Comandante del Nucleo Ispettorato del Lavoro CC Parma
Al Responsabile dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Parma/Reggio Emilia Parma
Al Responsabile della Sezione di Polizia postale e delle comunicazioni Parma
Al Comandante della Polizia Provinciale Parma
Ai Responsabili delle Aliquote di PG di PdS, CC, GdF, PL SEDE
Al Comandante della Polizia Penitenziaria - Parma
Al Comandante della Polizia Locale - Parma
Ai Comandanti della Polizia Locale dei Comuni di Albareto, Bardi, Bedonia, Berceto, Borgo Val di Taro, Busseto-Soragna-Roccabianca, Calestano, Fidenza, Fontanellato, Fontevivo, Monchio delle Corti, Noceto, Polesine Zibello, Salsomaggiore Terme, Sissa Trecasali-San Secondo P.se, Terenzo, Tornolo, Unione Appennino Parma Est, Unione Bassa Est Parmense, Unione Bassa Val Taro, Unione Pedemontana Parmense, Varano dè Melegari, Varsi

ed altresì, per opportuna conoscenza, ai Sigg.
Prefetto di **Parma**
Presidente del Tribunale di **Parma**
Presidente del Consiglio Ordine degli Avvocati - **Parma**
Presidente della Camera Penale - **Parma**
e, per doverosa informazione
Al Sig. Procuratore Generale presso la Corte di Appello
Bologna

Oggetto: Zone rosse - Violazione - Configurabilità del reato ex art. 650 c.p. - **Linee guida operative**

Sommario

SOMMARIO 1
PARTE PRIMA - PREMESSA E CONTESTI NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE 2
PARTE SECONDA - LINEE GUIDA OPERATIVE 3

Al fine di dare concretezza al principio del *"corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale"* costantemente evocato dal C.S.M. per gli Uffici di Procura, appare opportuno fornire delle **linee guida operative** in relazione ad alcuni aspetti meritevoli di approfondimento, a seguito della introduzione, in Parma, delle cosiddette *"zone rosse"* media ordinanza prefettizia.

Parte prima - Premessa e contesti normativo e giurisprudenziale

1) Con ordinanza del 17.09.2025 -qui trasmessa per conoscenza in data 26.09.2025- il Prefetto di Parma ha istituito le c.d. *zone rosse*, ovvero quelle zone della città di Parma *"a spiccata frequentazione delinquenziale* [1]*"*, all'interno delle quali (limitatamente al periodo 22.09.2025-30.11.2025) è fatto divieto di stazionare *"ai soggetti che in dette aree assumano atteggiamenti aggressivi, minacciosi o insistentemente molesti (...) determinando un pericolo concreto per la sicurezza pubblica, tale da ostacolare la libera e piena fruibilità di quelle aree, e risultino già destinatari di segnalazioni all'Autorità Giudiziaria per uno o più dei reati di seguito indicati:*

- *artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (,,,);*
- *artt. 581, 582, 588 e 590 del codice penale, in materia di reati contro la persona;*
- *artt. 624-bis (furto con strappo), 628 (rapina), 633 (invasione di terreni o edifici), 635 (danneggiamento), 697 (detenzione abusiva di armi) e 699 (porto abusivo di armi) del codice penale;*
- *art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (porto di armi od oggetto atti ad offendere)".*

Conseguentemente, il Prefetto ha ordinato l'allontanamento dei trasgressori dalle aree in questione ed ha avvertito che *"le eventuali violazioni della presente ordinanza saranno valutate anche sotto il profilo della configurazione di illeciti di natura penale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 del testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al (...) regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e/o dell'art. 650 c.p.".*

2) L'ordinanza prefettizia trova la sua *legittimazione* nella Direttiva del Ministro dell'Interno del 17 dicembre 2024, n. 105092, indirizzata -tra gli altri- a tutti i Prefetti della Repubblica, direttiva che a sua volta richiama la positiva sperimentazione di *"provvedimenti prefettizi che vietano l'indebita permanenza a persone responsabili di attività illegali, disponendone l'allontanamento sul presupposto di un concreto pericolo di quell'ordinato vivere civile che rappresenta il naturale obiettivo di uno Stato di diritto, libero e democratico".*
Dalla lettura del provvedimento prefettizio, appare evidente che -in concreto- **i presupposti per l'allontanamento** dalle *"zone rosse"*, da parte delle forze di polizia incaricate dei controlli, **sono due**:

- da un lato, il soggetto deve essere stato condannato (o solo *segnalato* all'Autorità giudiziaria) per uno dei reati di cui all'elenco sopra riportato;
- dall'altro lato, il soggetto deve aver assunto, nell'area di interesse, un *atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto*, in tal modo determinando un pericolo concreto per la sicurezza pubblica, che ostacoli la libera e piena fruibilità di quelle aree.

Non si tratta, dunque, di una previsione *alternativa*, ma **è necessario che i due presupposti appena citati sussistano entrambi**: solo a queste condizioni, la persona controllata in una delle due *zone rosse* può essere destinataria -in concreto- di una formale intimazione del divieto di stazionare in quella specifica zona, intimazione effettuata da un organo di polizia.
E solo in presenza di entrambi i citati presupposti, potrà ritenersi sussistente il reato di cui all'art. 650 c.p. (oppure del reato di cui all'art. 17 TULPS, che prevede la medesima sanzione penale [2]), nell'ipotesi in cui venga accertata la presenza in detta zona, successivamente alla formale intimazione.

---

[1] A foglio 4 dell'ordinanza prefettizia sono specificate, in concreto, le due *"zone rosse"*, così individuate all'esito di una articolata istruttoria che ha visto il coinvolgimento delle locali forze di polizia e dell'autorità comunale nell'ambito del *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*:

- il quartiere San Lorenzo (zona perimetrata da via Cagliari, via Venezia fino all'intersezione con via Verona, via Verona, via Palermo dall'intersezione con via Verona, sottopasso via Trento, via Monte Altissimo, piazzale Dalla Chiesa, viale Europa fino all'intersezione con via Cagliari, comprese tutte le vie citate nonché quelle interne all'area);
- area Parco Ducale (comprese le vie immediatamente prospicienti: accesso Ponte Verdi, parte di via dei Farnese, via Kennedy, via Pasini).

[2] Entrambi i reati prevedono, quale sanzione per l'inosservanza, l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a euro 206.

3) Tale interpretazione letterale trova conforto ulteriore nella citata Direttiva Ministeriale 17 dicembre 2024 che -nel richiamare la sentenza della Corte Costituzionale n. 47/2024, resa nell'ambito di una procedura relativa al c.d. *Daspo urbano*- chiarisce che la misura del divieto di accesso *"dovrà essere disposta ogni qualvolta il comportamento del soggetto risulti concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, **in ragione dell'atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti**)"* [3].

4) Il Questore di Parma, con nota n. 67127 del 19.09.2025 [4], ha fornito indicazioni sulle modalità applicative dell'ordinanza prefettizia, allegando tra l'altro un modello editabile di provvedimento di *ordine di allontanamento* in esecuzione dell'ordinanza prefettizia medesima.
Nella sua Direttiva, il Questore ha evidenziato l'esigenza di *"evitare che, nella compilazione del provvedimento in argomento venga resa nota la sussistenza di segnalazioni all'A.G. per fatti di reato contemplati nell'ordinanza prefettizia, qualora tali segnalazioni non siano note al soggetto"*, e ciò al dichiarato scopo di evitare che alla persona interessata vengano di fatto disvelati *"elementi contenuti in banca dati Forze di Polizia, con il rischio non solo di inficiare eventuali attività investigative in corso, ma soprattutto di andare incontro a violazioni penali"*.
Coerentemente con tale impostazione, il Questore ha disposto che, nel modello dell'ordine di allontanamento, si possa dare atto di segnalazioni alla A.G., nel caso in cui *"il soggetto sia a conoscenza del procedimento/segnalazione a suo carico perché, a titolo esemplificativo, risulti una elezione di domicilio, sia stato sottoposto a perquisizione, sia stato tratto in arresto, ecc. ovvero l'A.G. abbia dato il n.o. all'utilizzo degli atti del procedimento penale a fini amministrativi"*.

5) Per costante giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, nel valutare la sussistenza del reato di cui all'art. 650 c.p., l'Autorità Giudiziaria ha il diritto/dovere di verificare la legittimità del provvedimento, la cui violazione integra gli estremi del reato ipotizzato [5].

Parte seconda - Linee guida operative

Tutto quanto sin qui dedotto, affinchè possa ritenersi sussistente il reato di cui all'art. 650 c.p., appare opportuno dettare le seguenti ***linee guida*** (che ovviamente riguardano la fase successiva all'adozione

---

[3] La Corte Costituzionale, nella sentenza in esame, a proposito del profilo della *proporzionalità/ragionevolezza* della norma esaminata (art. 10 decreto-legge n. 14/2017), stabilisce testualmente che *"la norma richiede espressamente che il pericolo per la sicurezza emerga «dalla condotta tenuta» (non, dunque, dalla sola personalità dell'agente, desunta ad esempio dai precedenti penali). Affinché scatti la misura più incisiva del divieto di accesso il comportamento del soggetto deve risultare concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, in ragione dell'**atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti**)"*.

[4] Nota indirizzata ai Dirigenti della Questura, nonché al Comandante della Polfer, al Comandante Provinciale dei Carabinieri, al Comandante della Polizia Locale ed al Raggruppamento Emilia Romagna, Umbria e Toscana dell'Esercito Italiano.

[5] **Sul punto, a titolo esemplificativo, la Suprema Corte ha statuito che:**

- *"Non integra la fattispecie criminosa dell'inosservanza di un provvedimento dell'Autorità, di cui all'art. 650 cod. pen., la condotta che abbia riguardo ad un provvedimento che difetti di uno dei requisiti di legittimità sotto i tre tradizionali profili della violazione di legge, dell'eccesso di potere e della incompetenza, richiedendo espressamente la norma incriminatrice che esso sia "legalmente dato". (Fattispecie in cui si è ritenuto che l'invito a presentarsi presso un ufficio di polizia penitenziaria per essere sentito per "motivi di giustizia" fosse illegittimo, non soddisfacendo l'esigenza di una informazione, sia pure sommaria, dell'interessato in ordine alle ragioni della convocazione)"* (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 555 del 16/11/2010 Ud. -dep. 12/01/2011- Defendant: Filogamo);
- *"Ai fini del giudizio di responsabilità in ordine al reato di cui all'art. 650 cod. pen., il giudice è tenuto a verificare previamente la legalità sostanziale e formale del provvedimento che si assume violato, sotto i tre profili tradizionali della violazione di legge, dell'eccesso di potere e della incompetenza; ne consegue che ove venga rilevato il difetto del presupposto della legittimità, sotto uno di tali profili, l'inosservanza del provvedimento non integra il reato in questione per la cui sussistenza è richiesto esplicitamente che il provvedimento sia "legalmente dato". (Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto insussistente il reato ascritto all'imputato, previa disapplicazione dell'ordinanza contingibile ed urgente della cui violazione era chiamato a rispondere, in quanto affetta da incompetenza funzionale, essendo stata emessa, per motivi di pubblica incolumità, da un dirigente amministrativo anziché dal sindaco quale ufficiale di governo)"* (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 54841 del 17/01/2018 Ud. -dep. 07/12/2018- Defendant: Sciara Alfonso).

dell'ordine di allontanamento, e solo incidentalmente si riferiscono alle modalità di applicazione di tale ordine):

1) Nel trasmettere alla Procura della Repubblica l'informativa di reato per violazione dell'art. 650 c.p., la Polizia Giudiziaria avrà cura di specificare in concreto i due presupposti della violazione ex art. 650 c.p. ipotizzata, ovvero:

(a) per quale reato -tra quelli indicati nella ordinanza prefettizia 17.09.2025- la persona risulti condannata, o anche solo segnalata alla Autorità Giudiziaria;
(b) in che cosa consista -o da che cosa sia desumibile- l'*atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto* che la persona abbia tenuto nell'area individuata quale *zona rossa* [6].

2) Al fine di evitare possibili contestazioni dell'interessato anche in sede penale, è **auspicabile** che, comunque:

(a) qualora -al momento della redazione del *verbale di intimazione*- dagli atti emerga la conoscenza, in capo alla persona interessata, di una *segnalazione* del reato alla Autorità Giudiziaria, di tanto l'organo di Polizia dia atto nel citato *verbale* (come peraltro richiesto espressamente nel provvedimento n. 67127 dl 19.09.2025 a firma del Questore);
(b) in ogni caso venga descritto -affinchè l'interessato ne prenda atto- l'*atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto* riscontrato.

3) Per non rendere macchinosa la procedura, non appare necessaria (ai fini dell'adozione dell'ordine di allontanamento) una previa interlocuzione tra l'organo di Polizia e la Procura sulla *ostensibilità* della notizia della pregressa *segnalazione* per uno dei reati di cui all'ordinanza prefettizia; sarà compito del Magistrato assegnatario del fascicolo verificare -mediante consultazione dei registri informatici interni ovvero scambio informativo col PM assegnatario del fascicolo a carico del *segnalato*- se il dato sia o meno immediatamente ostensibile e conseguentemente valutare se trattare subito il fascicolo ovvero attendere l'ostensibilità di tale notizia.

4) Per le informative già redatte alla data di adozione della presente Direttiva, il Magistrato assegnatario del fascicolo avrà cura di richiedere all'organo di Polizia Giudiziaria di integrare l'informativa, mediante:

(a) la trasmissione della annotazione di P.G. (eventualmente) redatta all'atto del controllo della persona, ed in vista della compilazione del *"verbale di intimazione"*, contenente i due elementi/presupposti innanzi citati;
(b) in mancanza di una annotazione già redatta, la trasmissione di una nota integrativa che contenga detti elementi.

5) Qualora, agli atti del fascicolo, non venga acquisita (né con l'informativa originaria, né con l'integrazione di cui al punto 3) prova in ordine all'*atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto* riscontrato all'atto della redazione del *verbale di intimazione*, ovvero non vi sia riscontro di segnalazione per uno dei reati citati nella ordinanza prefettizia, sarà valutata la definibilità del fascicolo mediante richiesta di archiviazione; viceversa, sarà valutato l'esercizio dell'azione penale solo nella accertata presenza dei due requisiti citati al punto 1/a-b).

6) Stante la delicatezza delle questioni sottese alla vicenda delle *zone rosse*, gli adempimenti -sia a cura della Polizia Giudiziaria che a cura della Procura - saranno compiuti con la **massima tempestività.**

---

[6] Nel corso delle interlocuzioni preliminari finalizzati all'adozione della presente *Direttiva*, con nota del 4.10.2025 il Sig. Questore di Parma ha elencato una serie di possibili condotte riconducibili al concetto di *"atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto"*, ovvero:

a) "soggetto palesemente ubriaco che infastidisce la cittadinanza (laddove non rientri nelle fattispecie previste dagli artt. 9 e 10 del d. lgs n. 14/2017);
b) accattonaggio molesto effettuato nelle zone individuate come rosse da soggetti nei confronti della cittadinanza;
c) bivacchi, ivi compreso il pernottamento in luogo pubblico nelle zone rosse, da parte di soggetti che impediscono l'utilizzabilità di panchine oche ostacolano il semplice passaggio nelle aree verdi;
d) offerte moleste di vendita di beni da parte di soggetti non muniti di licenza per la vendita ambulante per le zone di interesse".

7) Ai fini della competenza interna a trattare i fascicoli ex art. 650 c.p. oggetto della presente Direttiva, si fa rinvio a separato e contestuale ordine di servizio, che modifica *in parte qua* il vigente *progetto organizzativo.*

La documentazione citata nella presente direttiva, ovvero:

1) ordinanza del Prefetto di Parma del 17.09.2025
2) nota del Questore di Parma del 19.09.2025
3) direttiva del Ministro dell'Interno del 17.12.2024
4) sentenza della Corte Costituzionale n. 47/2024 del 23.01.2024

è disponibile presso la Segreteria amministrativa.

La presente direttiva entra in vigore immediatamente.

Si pubblichi sul sito web della Procura di Parma

Parma, 13.10.2025

Il Procuratore della Repubblica
dott. Alfonso D'Avino