

GIUSEPPE TROPEA

Professore ordinario di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza,  
economia e scienze umane dell'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria

giuseppe.tropea@unirc.it

## SPUNTI DI RIFLESSIONE DALLA LETTURA DEL LIBRO DI RICCARDO URSI SULLA SICUREZZA PUBBLICA

### ELEMENTS OF REFLECTION FROM READING RICCARDO URSI'S BOOK ABOUT PUBLIC SAFETY

PAROLE CHIAVE: Riccardo Ursi – Sicurezza – Polizia – biopolitica.

KEYWORDS: Riccardo Ursi – Safety and Security – Police – biopolitics.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I paradigmi giuridici della sicurezza. – 3. La sicurezza nella Costituzione. – 4. Profili organizzativi. – 5. Sicurezza comunitaria, tra valorizzazione delle autonomie territoriali, mercato e sussidiarietà orizzontale. – 6. Provvedimenti di polizia.

#### 1. Premessa

Il libro di Riccardo Ursi sulla *Sicurezza pubblica* edito da *Il Mulino* mi ha subito fatto pensare al classico studio di Ranelletti sulla *Polizia di sicurezza* nel *Trattato Orlando*<sup>1</sup>, fondativo della distinzione moderna fra polizia amministrativa e polizia di sicurezza. E non mi sembra un caso che proprio Ranelletti sia tornato al centro di recenti scritti sul metodo giuridico, come quello di Margherita Ramajoli, che ne ricordano l'importanza nella fondazione di un metodo "contenutistico", in cui la parte speciale del diritto amministrativo è funzionale alla costruzione di quella generale e rappresenta la materia informale su cui esercitare l'opera sistematica di identificazione dei concetti generali<sup>2</sup>.

Evidentemente una riflessione di questo genere è anche connessa al tema generale dell'edizione beneventana del "San Martino" 2022, che in fondo, indagando sulla figura del giurista tra accademia e società, è un dibattito sul metodo giuridico. L'a. sin dalla *Presentazione* afferma la necessità di combinare, visto il tema, analisi del sostrato politico-filosofico e narrazione storica degli argomen-

1 O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Trattato Orlando*, Milano, 1904.

2 M. RAMAJOLI, *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 347 ss.

ti. Anche qui la scia tracciata è quella di Ranelletti, che, sia pure nel solco del *Trattato Orlando* volto a diffondere e consolidare il noto metodo di diritto pubblico del suo illustre curatore, non rinuncia a inquadrare le tematiche passate in rassegna attraverso le lenti della storia delle idee e della teoria generale dello Stato, di chiara ascendenza tedesca.

Ursi riesce a mantenere un equilibrio tra descrizione del dato normativo e giurisprudenziale, esposizione delle diverse tesi dottrinali, sobria presa di posizione sui temi più delicati. Si colma così un vuoto sul tema, con un prodotto che è insieme punto di partenza per ogni approfondimento dottrinale<sup>3</sup> e completo Manuale per lo studio di una tematica molto gettonata a livello concorsuale (forze dell'ordine, carriera prefettizia, etc.).

Il libro è diviso in sei capitoli: il primo dedicato, aggiornando la prospettiva ranellettiana, a individuare i “paradigmi giuridici della sicurezza” sulla scorta della recente elaborazione costituzionalistica<sup>4</sup>; il secondo a vagliare l'evoluzione della sicurezza pubblica, dallo Stato liberale alla Costituzione, considerando pure l'impatto della modifica del Titolo V; il terzo contiene un completo approfondimento sul sistema organizzativo; il quarto evidenzia la sopravvenuta rilevanza del “governo multilivello della sicurezza” e l'impatto dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale nella fondazione giuridica del concetto di sicurezza urbana; il quinto è una diligente descrizione delle linee di sviluppo della sicurezza internazionale ed europea nel quadro del progressivo rafforzamento della cooperazione nel settore; infine, il sesto capitolo tratta nel dettaglio i poteri di polizia, dalle autorizzazioni al potere di ordinanza prefettizio e sindacale, e approfondisce anche temi di indubbia delicatezza e criticità, come il Daspo, sia sportivo che urbano (anche se l'a. preferisce non accostare troppo i due istituti) e l'informazione antimafia interdittiva, della quale per mere ragioni cronologiche non riesce a trattare la recente riforma in tema di contraddittorio apportata

---

<sup>3</sup> Di recente, si v. pure B. TONOLETTI, *Ordine e sicurezza pubblica*, in *Enc. dir., I tematici, III – Funzioni amministrative*, Milano, 2022,

<sup>4</sup> T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008.

dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), pur mettendo in luce giustamente le criticità del previgente sistema.

Procedo a considerare partitamente l'opera e ad evidenziare alcuni aspetti che a mio avviso meritano particolare enfasi, anche perché il libro ha il pregio di riuscire a dare conto della gran parte delle questioni dibattute con approccio molto equilibrato e per larga parte condivisibile, quindi non mi pare possibile evidenziare vere e proprie lacune o punti di dissenso. Semmai, ma credo che questo sia proprio ascrivibile alla volontà dell'a., il libro si presa ad aperture e suggestioni critiche che il cultore della materia, ma anche il giurista generalmente interessato agli attuali scenari pan-securitari, non possono lasciarsi sfuggire.

## **2. I paradigmi giuridici della sicurezza**

Il tema della sicurezza pubblica negli ultimi anni è tornato prepotentemente al centro dell'attenzione, dopo decenni di sostanziale disinteresse dogmatico.

Ciò è accaduto per fattori e ragioni diverse, legati sostanzialmente a eterogenee contingenze “emergenziali”, dal fenomeno migratorio alla pandemia da Covid-19, tema quest'ultimo purtroppo non trattato da Ursi. Ed è un peccato, in quanto la drammatica vicenda pandemica da un lato è stata al centro del rinnovato dibattito più ampio dibattito sulla normalizzazione dell'emergenza o sulla centralizzazione nel riparto di competenze Stato/Regioni/enti locali (la “profilassi internazionale” *is the new* “ordine e sicurezza pubblica”...)<sup>5</sup>, dall'altro ha fatto riemergere tensioni già presenti nel sistema “comunitario” della pubblica sicurezza, si pensi al “pasticciaccio” degli assistenti civici che (rievocando la questione delle ronde) avrebbero dovuto accompagnare la “fase 2” dell'emergenza Covid, con un ruolo attivo nel controllo sul distanziamento so-

---

5 Cfr. Corte cost., n. 37/2021.

ziale<sup>6</sup>, oppure ai problemi esegetici e pratici sui poteri dei sindaci per evitare assembramenti sempre legati al Covid<sup>7</sup>.

L'a. dà conto delle molteplici declinazioni della nozione di sicurezza pubblica, stante il suo carattere “ampio e polisemico”: sicurezza in senso soggettivo e in senso oggettivo, in senso sociologico e in senso giuridico, etc.

Descrive quindi i tornanti della sicurezza, mettendo in luce la nascita della *politia* in sostituzione della *iurisdictio*, la fondazione hobbesiana, ma soprattutto la importante cesura rappresentata dallo Stato moderno: a partire dal XVII secolo, infatti, in Francia e in modo più sistematico in Germania *Police* diviene sineddoche di amministrazione interna, comprensiva di tutte le funzioni finalizzate al benessere della collettività. Significativo, sul punto, è il richiamo all'opera di Nicolas De La Mare nel suo *Traité de la Police* (1710).

Ciò che preme mettere subito in luce è che tale riferimento consentirebbe di ripensare l'approccio metodologico che ha connotato la maggior parte degli scritti e della giurisprudenza in materia. Una chiave di lettura “classica”, che pone al centro il principio di legalità e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, anche dei non cittadini.

L'opera di De La Mare, invece, è al centro della riflessione di Foucault nei suoi corsi al Collège de France sulla nascita della biopolitica e della governamentalità neoliberale<sup>8</sup>. Interessante notare che proprio nel sistema “governamentale” degli Stati liberali, prospettiva ancora sostanzialmente trascurata dal giurista, affezionato ai congegni di garanzia – pur cruciali – dello Stato liberale prima, costituzionale poi, il concetto di sicurezza si ridisegna. Qui la sovranità intesa come *limitazione*, come *prelievo*, non è considerata la forma principale del potere, ma solo uno degli elementi fra altri che hanno funzione di incitazione, di rafforzamento, di controllo, di sorveglianza, di maggiorazione e di organizzazione delle forze che sottomette: un potere, insomma, destinato a produrre

---

6 G. TROPEA, *Il pasticciaccio brutto degli “assistenti civici”*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 27 maggio 2020.

7 G. TROPEA, *Poteri ai sindaci...? Sì, ma quali...?*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 20 ottobre 2020.

8 M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, Milano, 2004; ID., *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano, 2005.

delle forze, a farle crescere e ad ordinarle piuttosto che a bloccarle, a piegarle o a distruggerle. Si tratta quindi di meccanismi di sicurezza completamente diversi, che portano a un superamento del problema classico della sovranità (la sicurezza del principe, *sûreté*) fino alla centralità della sicurezza della popolazione (*sécurité*), soprattutto nelle città, operando essenzialmente sulle questioni relative alla circolazione. Oggi la città biopolitica è connotata da alcune parole suadenti, spesso ingannevoli: la rigenerazione, come processo di riorganizzazione simbolica della disuguaglianza attraverso una nuova gerarchia dei luoghi; lo spazio pubblico, come spazio di sottrazione simbolica dell'idea di cittadinanza e della sua gerarchizzazione; la *gentrification*<sup>9</sup>, come tecnica governamentale connotata al consumo del prodotto "città storica", con un duplice meccanismo caratterizzante: economico (riorientamento al consumo, speculazione immobiliare) e securitario (produzione e controllo sociale della povertà e della devianza urbana)<sup>10</sup>.

Ciò non significa che il dato contemporaneo di contesto non venga percepito dall'a.: solo, è letto con lenti metodologiche più tradizionali.

E così Riccardo Ursi evidenzia come nel costituzionalismo liberale la sicurezza diventi un connotato delle libertà, di fatto però solo sfiorando il rilievo di pensatori quali Locke o Bentham nel definire nel lungo periodo la sicurezza nel paradigma liberale prima, poi neo-liberale, come *immunitas*, riprendendo una categoria di pensiero oggi centrale forgiata dal nostro Roberto Esposito<sup>11</sup>.

Dopo aver definito il rapporto sicurezza-libertà, con un ragionamento che deve molto all'elaborazione di Ridola<sup>12</sup>, Ursi mette in luce la crisi dello Stato liberale di diritto, e l'avvento dello Stato sociale, rispetto al quale si coglie la

---

9 Sulla quale cfr. G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, 2015.

10 V. CREMONESINI, *Ordine e sicurezza nella città biopolitica: vecchi scenari e nuovi immaginari*, in *Rivista di studi sociali sull'immaginario*, 2014, 80 ss.

11 R. ESPOSITO, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino, 2002.

12 P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, II ed., Torino, 2006.

lezione di Robert Castel, che ne evidenzia non tanto la funzione redistributiva, quanto il ruolo di protettore<sup>13</sup>.

Castel è richiamato anche nel paradosso della sicurezza totale, aspirazione foriera di una società votata all'insicurezza.

È la stessa realtà quotidiana che porta la società "liquida" a misurarsi di continuo con problematiche originanti diversi "quadri di rischio": dalla mancanza di lavoro, alla insufficienza di servizi essenziali al fine di garantire all'individuo un'esistenza libera e dignitosa, questioni oggi particolarmente acute dall'intrecciarsi della conclamata crisi dello Stato fiscale di benessere cui si è sommato lo scossone derivante dalla perdita di fiducia nel potere salvifico dell'allargamento dei mercati e dell'aumento incontrollato delle transazioni economiche e finanziarie, dall'inquinamento ambientale ai rischi derivanti dall'evoluzione scientifica, in particolare biotecnologica, dalla perdita di valori e coesione sociale, fino alla minaccia della criminalità, soprattutto quella diffusa, comune, che è maggiormente avvertita dai cittadini ed è indice di rottura di un ordine sociale, vale a dire della mancanza di un nucleo di valori condivisi.

Ursi non tocca direttamente questi aspetti, ma conclude il primo capitolo con un rilievo centrale: la crisi del sistema di Welfare State ha determinato una riespansione della sicurezza pubblica. Il tema di fondo è rappresentato dal tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State. In tale contesto le politiche della sicurezza possono prendere il posto delle politiche sociali. Su questo tema l'a. richiama gli ormai classici Beck e Bauman, ma aggiungerei i fondamentali lavori del meno noto Loïc Wacquant (e in Italia di Massimo Pavarini) sulla trasformazione dello stato penale nella società neoliberale<sup>14</sup>.

Ciò comporta da un lato una evocazione della normalizzazione dell'emergenza, fenomeno che viene ormai trattato alla pari da giuristi e filoso-

---

13 R. CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, trad. it., *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti?*, Torino, 2004.

14 L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Milano, 2000.

fi. Dall'altro un richiamo alla prospettiva "comunitaria", la quale predica una produzione attiva di sicurezza da parte della cittadinanza e della collaborazione tra diversi livelli di governo, ribaltando in proattiva la tradizionale logica di tipo reattivo. Il primo capitolo si chiude, in questo senso, con una apertura importante al tema, poi approfondito dall'a., della *governance* multilivello della sicurezza.

### 3. La sicurezza nella Costituzione

Nell'ordinamento precostituzionale, non solo in quello fascista ma anche in quello "progenitore" (soprattutto sotto questi aspetti) tardo-liberale, l'attività di pubblica sicurezza era stata oggetto di un'enorme espansione attraverso una distorsione del concetto di ordine pubblico. Se già con la legislazione di pubblica sicurezza del 1889 esso viene inteso come limite immanente all'esercizio di ogni libertà individuale e collettiva, con lo Stato fascista l'ordine pubblico travalica definitivamente il mero riferimento ai beni materiali dei consociati per essere concepito come valore ideale ed autonomo di tutela dell'essenza stessa del regime dittatoriale.

Ursi evidenzia questi aspetti nell'apertura del secondo capitolo, dedicato alla sicurezza pubblica nella Costituzione, e illustra la funzione conservatrice assunta dall'ordine pubblico in questa fase, mostrando un altro aspetto che costituisce un *topos* dell'intero volume (specie nella parte dedicata ai poteri di polizia): l'ampia discrezionalità riconosciuta sin dalle origini alla autorità di polizia<sup>15</sup>.

Nella Costituzione del 1948 il termine «sicurezza» è presente in vari punti, ed evoca diversi significati e problematiche. Non a caso viene originariamente rimosso il riferimento all'ordine pubblico, con una chiara adesione al concetto di sicurezza come ordine pubblico "materiale"<sup>16</sup>. Ciò nonostante, la giuri-

---

15 B. TONOLETTI, *Ordine e sicurezza pubblica*, cit.: «Il problema cardine di disciplina delle funzioni di pubblica sicurezza consiste nel fatto che il loro esercizio richiede valutazioni prognostiche di pericolosità sociale, che possono facilmente scivolare verso un'arbitraria amministrazione del sospetto, con la conseguente necessità di delimitare la discrezionalità spettante all'autorità di sicurezza».

16 G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979.

sprudenza costituzionale ha assunto, specie alle origini, una posizione ambigua ed oscillante, spesso sovrapponendo le due concezioni di ordine pubblico.

Altra criticità che si dà intorno alla nozione di ordine pubblico materiale è il suo essere estrinsecato da clausole generali (emblematico l'art. 159 del d.lgs. n. 112/1998, che fa riferimento alla protezione di «beni giuridici fondamentali» ed «interessi pubblici primari») suscettibile di uso politico, attraverso lo spazio della decisione discrezionale, come è accaduto di recente negli ultimi “Decreti sicurezza” adottati nel biennio 2018-2019 dal Governo<sup>17</sup>.

Ad ogni modo la sicurezza in Costituzione si pone prima di tutto come limite ai diritti di libertà<sup>18</sup>.

D'altra parte nella Costituzione il concetto di sicurezza viene richiamato pure, con la riforma del 2001, finalmente assieme ad un ormai sdoganato «ordine pubblico», come materia di potestà legislativa esclusiva statale, con espressa esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. h Cost.)<sup>19</sup>.

Quindi in Costituzione hanno iniziato ad evidenziarsi e ad autonomizzarsi una pluralità di interessi pubblici rispetto all'interesse di polizia in senso stretto. La Corte costituzionale si è fatta interprete di tali rinnovate esigenze: si pensi alla vigorosa potatura di varie norme del t.u.p.s. del 1931 e alla conseguente revisione legislativa delle competenze in ordine al rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di mestieri e imprese.

In tal senso il quadro pervasivo dei poteri di polizia ereditato dal fascismo viene notevolmente circoscritto, sia perché alcuni poteri vengono riservati

---

17 Sul tema, cfr. L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, 2021.

18 Si pensi alle limitazioni alla libertà personale e domiciliare (art. 13, commi 2 e 3, art. 14, commi 2 e 3, Cost.) e alla possibilità di adottare «misure di sicurezza» (art. 25, comma 3, Cost.), ai «motivi di sicurezza» come limite alla libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e alla possibilità di vietare lo svolgimento di riunioni in luogo pubblico «per comprovati motivi di sicurezza» (art. 16 Cost.). È bene inoltre sottolineare che la sicurezza costituisce pure un limite allo svolgimento dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

19 Invece la «sicurezza del lavoro» è invece materia di potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.); il «pericolo grave... per la sicurezza pubblica» giustifica inoltre l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti di Regioni ed enti locali (art. 120, comma 2, Cost.), mentre viene prevista la possibilità di scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta «per ragioni di sicurezza nazionale» (art. 126, comma 1, Cost.).

alla giurisdizione sia perché altri – a far data dal d.P.R. n. 616 del 1977 e in modo più intenso col d.lgs. n. 112 del 1998 – sono rimessi ad altre autorità amministrative. Infine, la riforma del titolo V Cost. ha dato una chiara indicazione in tal senso: il nuovo art. 118, comma 3, Cost., prevede infatti che la legge statale disciplini forme di coordinamento fra Stato e Regioni anche nelle materie di cui alla lett. h del secondo comma dell'art. 117: appunto, ordine pubblico e sicurezza. Secondo Ursi questa disposizione sarebbe stata finalmente attuata con la legge n. 48/2017.

L'a. mostra come giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, privilegiando sovente il criterio della c.d. “prevalenza”, specie con riguardo a settori connessi alla prevenzione (in via amministrativa) di comportamenti penalmente rilevanti, di fatto ha portato ad un'estensione dei casi di ritenuta sussistenza della competenza esclusiva statale, spesso a danno proprio delle competenze regionali.

Tale linea interpretativa risulta sostanzialmente confermata dalla sentenza n. 196/2009 in tema di sicurezza urbana, che sposa una controversa nozione centralista di sicurezza urbana come “sicurezza pubblica minore”.

Riccardo Ursi tornerà approfonditamente sul tema nel capitolo quarto, dedicato al rapporto tra sicurezza pubblica, autonomie territoriali e privati.

Sicurezza e ordine pubblico possono così essere considerati come meraendiadi o come concetti diversi, a seconda dei punti di vista. Ha senza dubbio ragione chi evidenzia come, essendosi nell'ordinamento costituzionale affermato il concetto di ordine pubblico materiale, esso sia venuto sostanzialmente a coincidere col concetto tradizionale di sicurezza pubblica<sup>20</sup>.

Ma è anche vero che oggi componenti essenziali della sicurezza non sono solo misure di stampo difensivo, ma anche di tipo propulsivo e di benessere, di qualità della vita in generale. Sicché mentre l'aggiornato concetto di sicurezza è legato alle nuove e molteplici dimensioni che essa assume nella socie-

---

20 G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000.

tà del rischio, il concetto di ordine pubblico continua a rimandare a un'accezione essenzialmente pre-moderna, di obbedienza allo Stato-amministrazione. È soprattutto attorno a questo potenziale dissidio che si è svolto il dibattito sulla configurabilità del c.d. diritto alla sicurezza.

Riccardo Ursi dà ampiamente conto di tale questione, e si schiera criticamente rispetto alla prospettiva della soggettivizzazione della sicurezza, ritenendo che le previsioni internazionali all'uopo richiamate o la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul punto non siano probanti.

Concordo con questa prospettiva, cui ritengo bisogna aggiungere ulteriori rilievi critici, che si connettono al tema della sicurezza "comunitaria".

Al netto del dibattito diffuso fra i costituzionalisti fra la natura aperta o chiusa dei diritti fondamentali elencati dall'art. 2 Cost., bisogna osservare che una cosa è il diritto alla sicurezza guardato in una prospettiva statica, come diritto al mantenimento dello status quo rivendicato dal soggetto "forte", "normale", rispetto al "debole" e all' "anormale", altro è la "sicurezza dei diritti"<sup>21</sup>, fondamento di una politica e di una amministrazione informate alla realizzazione della libertà dal bisogno, non più limitata alla protezione ma proiettata alla promozione dei diritti fondamentali e delle libertà affermate nelle Carte costituzionali. In questi filoni di indagine, peraltro, non si riscontra soltanto un vivo dibattito fra i giuspubblicisti, ma anche l'attenzione di una certa sociologia della devianza "critica", la quale prospetta un forte collegamento fra crisi dello Stato sociale e politiche pubbliche securitarie, fondate sull'approccio della c.d. tolleranza zero e della sociologia vittimologica e situazionale.

#### **4. Profili organizzativi**

Il sistema di sicurezza pubblica, come il diritto di polizia tutto, è tradizionalmente caratterizzato da un impianto fortemente accentrato e gerarchizzato, delineato nel t.u.p.s. del 1931. Si pensi alla figura del prefetto, essenziale

---

21 A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Dem. dir.*, 2000, 19 ss.

nell'articolazione burocratica dello Stato fascista, come osserva giustamente Ursi.

Tale impianto organizzativo viene descritto dall'a. nel capitolo terzo del libro, in modo preciso e informato.

La logica costituzionale in tema di polizia di sicurezza è del tutto diversa da quella delle precedenti leggi di polizia. Nel nuovo modello di Stato disegnato dalla Costituzione, il Ministero dell'Interno perde la centralità tradizionale e il ruolo del suddetto dicastero diviene principalmente il mantenimento dell'ordine pubblico.

Peraltro, il problema non è solo di compatibilità dell'assetto pregresso coi sopraggiunti valori costituzionali. Un'amministrazione della sicurezza sempre più prossima ai territori e ai cittadini deve riorganizzarsi per rendere effettivo questo confronto che il modello gerarchico ed accentrato non è in grado di sostenere.

Nell'attuale quadro di marcato decentramento amministrativo, espressione di una diversa temperie politica e socio-economica, si è avuto un correlativo accrescimento di competenze degli enti locali su materie che tradizionalmente possedevano il carattere della pubblica sicurezza. Si ha una messa in discussione del tradizionale principio della statualità della pubblica sicurezza, come diritto di polizia che si è caratterizzato nel corso del Novecento come cerniera fra il diritto amministrativo e quello penale, ed è sempre stato considerato quale funzione centrale dello Stato-ordinamento.

L'assetto istituzionale tradizionale, connotato da marcati tratti di complessità e verticalizzazione, è confermato dalla legge n. 121 del 1981<sup>22</sup>.

---

22 In particolare, la funzione centrale del Ministero dell'interno, «responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» e «autorità nazionale di pubblica sicurezza» (art. 1 della legge n. 121 del 1981). Seguono le autorità provinciali di pubblica sicurezza: il prefetto, con «responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica» (art. 13, comma 2, legge n. 121 del 1981); il questore, con «responsabilità tecnico-operativa» (art. 14, comma 2, legge n. 121 del 1981).

Ursi analizza, sul punto, oltre ai singoli organi centrali e periferici, le relazioni di gerarchia e coordinamento che si danno tra essi, nonché la distinzione tra sfera politico-amministrativa e sfera tecnico-operativa.

E tuttavia, già questa legge apporta alcune novità importanti, prima fra tutte la mancata riproposizione della dipendenza del Questore dal Prefetto, che attenua fortemente il principio gerarchico, riconoscendo autonomia funzionale e organizzativa al Questore. Inoltre, Ursi osserva come la principale novità di tale legge sia stata quella di aver superato l'ordinamento militare della polizia di sicurezza, che neanche le prime riforme post-costituzionali avevano superato, con una serie di criticità per l'apparato di p.s., su tutte una marcata frattura tra polizia e società, che troverà il suo acme negli anni '70 del secolo scorso.

La legge del 1981 apporta al sistema tre sostanziali novità in termini di unità funzionale dei ruoli, efficienza nel sistema di reclutamento e democraticità tramite la rivoluzionaria smilitarizzazione (che tuttavia manterrà intatti, dal punto di vista ordinamentale, tre requisiti che ancora connotano la polizia di Stato: obbedienza gerarchica, fedeltà, segretezza).

Le successive riforme producono un altro importante effetto, esaminato da Ursi alla fine del capitolo relativo all'organizzazione e con riguardo specifico alla polizia locale. Già da tempo si era osservato che, dopo la Costituzione del 1948 l'ordine pubblico dovesse perdere ogni connotazione ideale, connotandosi come ordine pubblico materiale (*ordre dans la rue*), estraneo da ogni riferimento a principi etici o naturali, comunque ideali. Ma a livello positivo tale consapevolezza matura definitivamente solo con l'attuazione della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997. L'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 non potrebbe essere più chiaro nel distinguere la polizia di sicurezza dalla polizia amministrativa. Dal canto suo la Corte costituzionale con la sentenza n. 290 del 2001 precisa che la locuzione «interessi pubblici primari» impiegata nel citato art. 159 debba essere intesa non già alla stregua di qualsiasi interesse pubblico alla cui cura sono preposte le pubbliche amministrazioni, ma con riguardo sol-

tanto a quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile.

Prima della riforma del Titolo V Cost. si segnala un'importante evoluzione che spinge per il decentramento: la modifica della composizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, che prevede l'inserimento dei sindaci dei capoluoghi e dei presidenti delle Province (d.lgs. n. 279 del 1999). Ursi ne dà conto nella trattazione dell'organizzazione vista sotto il profilo del coordinamento infrastrutturale, ove si analizzano organi cruciali come il Comitato nazionale e quello provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Dopo la riforma del Titolo V, come detto, l'organizzazione, pur restando centralista, deve fare i conti con l'emergente nozione di sicurezza urbana, tema cui Ursi dedica il quarto capitolo.

#### **4. Sicurezza comunitaria, tra valorizzazione delle autonomie territoriali, mercato e sussidiarietà orizzontale**

A cavallo della riforma del Titolo V Cost. viene valorizzata la cd. sicurezza "secondaria", e inizia a dequotare la tradizionale visione statocentrica della sicurezza pubblica.

Ma a ben guardare ciò avviene in modo non lineare e con una serie di criticità.

Nel biennio 2008-2009 il concetto di sicurezza urbana è divenuto oggetto di legislazione statale con l'attribuzione di nuovi poteri di ordinanza riconosciuti al sindaco, quale ufficiale di Governo, dal nuovo art. 54 t.u.e.l., così come modificato dal d.l. n. 92 del 2008, convertito dalla legge n. 125 del 2008. Ad esso ha fatto poi seguito il d.m. 5 agosto 2008, che ha stabilito cosa debba in-

tendersi per «incolumità pubblica» e per «sicurezza urbana»<sup>23</sup>, circoscrivendone in via esemplificativa pure l'ambito di applicazione<sup>24</sup>.

Secondo la Corte costituzionale, nella già richiamata sentenza n. 196/2009, nel “nuovo” art. 54 t.u.e.l. i poteri esercitabili dai sindaci possono essere esclusivamente finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati, e non riguardano lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome. La Corte sembra optare a favore della tesi che vede la sicurezza urbana come parte dell'ordine pubblico, sicurezza pubblica “minore”, scartando invece la diversa ricostruzione che configura la sicurezza urbana come intreccio e punto di coordinamento fra competenza diverse, statali e non, volto non solo, in senso stretto (c.d. *security*), alla prevenzione e repressione dei reati, ma anche, in senso ampio (*safety*), alla promozione e coesione sociale.

Il cortocircuito si ha perché definire la sicurezza come problema urbano porta inevitabilmente ad affermare un ruolo nuovo per soggetti istituzionali (in particolare Regioni e Comuni) che non hanno mai avuto particolari competenze e responsabilità dirette nella prevenzione e nel contrasto della criminalità. Il fenomeno ha carattere generale, riguarda pure esperienze di altri Paesi europei, e dipende dall'intrecciarsi di due aspetti complementari: a) l'inadeguatezza del classico strumento penale a far fronte ai problemi della insicurezza urbana (non a caso si parla pure di sussidiarietà del diritto penale); b) il passaggio dal governo di questi fenomeni alla più articolata *governance*, concetto che rinvia a nuove interazioni fra Stato e società e a nuove modalità di esercizio dei poteri dello Stato sovrano. Si noti, per inciso, come il richiamo all'immagine della rete e del-

---

23 Definita come «bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». Interessante notare come si parli di bene pubblico e non già di diritto soggettivo a proposito della sicurezza urbana.

24 Ad es. situazioni urbane di degrado che favoriscono lo spaccio, la prostituzione, l'accattonaggio; danneggiamento al patrimonio pubblico; incuria, degrado, occupazione abusiva di immobili e del suolo pubblico, etc.

la *governance* faccia il paio con l'idea biopolitica di sicurezza nei modelli governamentali degli Stati liberali.

Prima della riforma del Titolo V Cost., come Ursi correttamente osserva, i frutti più rilevanti di questa stagione sono le prime significative esperienze di amministrazione concordata, con protocolli di intesa fra Comuni e Prefetture, e quindi fra Regioni e Ministero dell'Interno. In seguito si è affermata un'ampia legislazione regionale in tema di c.d. «servizio integrato di sicurezza». Da queste esperienze, peraltro, si evince una nozione “ampia” di sicurezza urbana, dove sovente il momento repressivo non vive isolatamente, ma viene posposto a quello preventivo, di lotta al disagio sociale.

In questa tematica l'assetto delle competenze e delle fonti appare centrale, essendo avvinto a doppio nodo alle politiche pubbliche in materia, che si muovono lungo l'asse della difficile conciliazione tra sicurezza, politiche “situazionali” e di c.d. “tolleranza zero”, e politiche sociali di prevenzione ed inclusione. Il tema di fondo è rappresentato dal tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State. In tale contesto le politiche della sicurezza possono prendere il posto delle politiche sociali.

Il rischio è rappresentato da un determinato modo di intendere l'intreccio fra sussidiarietà verticale e quella orizzontale: la legislazione statale degli ultimi anni ha finito per attirare, in una forma di sussidiarietà “ascendente”, l'individuazione delle *policies*, rendendo tutto come forma di “sicurezza pubblica minore”, sovente a danno di diversi modelli discendenti dalla legislazione regionale e da buone pratiche, specie a livello locale, caratterizzati da educazione alla convivenza, rispetto della legalità, integrazione e inclusione sociale, rigenerazione urbana e «rammendo» delle periferie.

In effetti, l'affermarsi in un primo tempo della concezione di sicurezza urbana come “sicurezza pubblica minore” ha portato alla mortificazione del

modello comunitaria di sicurezza integrata e a una torsione in senso securitario della nozione di sicurezza secondaria.

Come l'a. ben osserva la legge n. 14/2017 segna una parziale inversione di rotta<sup>25</sup>.

L'intera sezione II della legge n. 48/2017, di conversione del predetto decreto, è espressamente dedicata alla «sicurezza urbana». Si dà ampio spazio ai già richiamati patti per la sicurezza urbana, sottoscritti tra il prefetto e il sindaco, volti a perseguire obiettivi di prevenzione di fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, promozione e rispetto della legalità, nonché del decoro urbano (art. 5).

Concludendo sulla questione della sussidiarietà verticale in materia si può prospettare: *i)* l'auspicabile eliminazione della figura del sindaco come ufficiale di Governo, incompatibile con l'attuale sistema costituzionale; *ii)* la necessità di un intervento del legislatore statale attuativo dell'art. 118, co. 3, Cost., stante la centralità anche in questo insospettabile settore del coordinamento e della leale cooperazione (su tale linea si è avviata la legge n. 48/2017); *iii)* la valorizzazione delle competenze regionali in tema di polizia amministrativa locale e di servizi sociali. In tal modo si darebbe centralità effettiva agli organi rappresentativi dell'ente territoriale (Regioni e comuni), con maggiore rispetto pure della teoria delle fonti, e si coniugherebbero politiche securitarie e situazionali con politiche di prevenzione sociale, con probabile beneficio pure sul piano del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

C'è poi il tema della sussidiarietà orizzontale, fonte di molteplici fraintendimenti.

Agli albori delle teorie fondative dello Stato moderno, come è noto, si pose l'idea base di associare allo Stato il monopolio dell'uso legittimo della forza (Hobbes, Locke, Weber, lo stesso anarcoliberalismo di Nozick).

---

<sup>25</sup> Evidenzia da ultimo l'incompiuto passaggio alla gestione multilivello della sicurezza I. FORGIONE, *La sicurezza pubblica dopo la riforma del Titolo V: verso l'abbandono della tradizione Stato-centrica in favore di un modello collaborativo con le autonomie territoriali?*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 11 aprile 2022

Associare la sussidiarietà orizzontale alla sicurezza può apparire come un vero e proprio paradosso.

Si tratta di un tema che finora non ha ricevuto particolare attenzione nella dottrina<sup>26</sup>, per cui il libro di Riccardo Ursi può rappresentare un importante impulso alla ripresa degli studi su questioni tanto attuali quanto delicate.

È bene chiarire come il concetto di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, co. 4, Cost., sia sovente richiamato a sproposito, con riferimento a recenti eterogenei fenomeni, che vanno distinti.

Ursi, sulla base di alcuni pareri del Consiglio di Stato<sup>27</sup>, correttamente inquadra la questione distinguendo fra sicurezza “complementare”, che denota un'attività imprenditoriale svolta da privati, e sicurezza “partecipata”, che chiama invece in causa il tema della sussidiarietà.

Non ha propriamente a che vedere con la sussidiarietà orizzontale, infatti, la liberalizzazione del settore della vigilanza privata, disposta nel nostro ordinamento con alcuni provvedimenti normativi del 2008 (legge n. 101 e d.p.r. n. 153) di modifica del t.u.p.s. del 1931, sulla scorta di una sentenza del dicembre 2007 della Corte di Giustizia Europea di condanna all'Italia.

Non rientra nel disposto di cui all'art. 118 neppure quella deprecabile tendenza ad esternalizzare talune funzioni di ordine, come la gestione delle carceri. Si tratta di un modello attecchito soprattutto negli USA e in Gran Bretagna, e che nel nostro Paese per ora trova limitate e sporadiche applicazioni. Sul punto bisogna notare che sarebbe necessario selezionare attentamente le attività da esternalizzare. Il ricorso a imprese private non dovrebbe mai riguardare alcune attività, quali la rieducazione dei detenuti e la direzione degli istituti di pena. L'esternalizzazione delle attività penitenziarie deve avvenire solo a condizione che siano previste determinate misure: un'univoca e capillare capacità di

---

26 Oltre al mio libro su *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010, spec. 279 ss., cui mi permetto di rinviare, si può menzionare un'interessante raccolta di saggi a cura di Filippo Pizzolato e Paolo Costa su *Sicurezza, Stato e mercato*, Milano, 2015.

27 Si tratta del parere della sez. I, 14 luglio 2004, n. 7556/2004 e del parere sez. I, 4 febbraio 2009, n. 4330/2008.

controllo gestionale (e non solamente tecnico-contabile) da parte dell'istituzione pubblica centrale; un certo grado di autonomia "manageriale" per i responsabili pubblici delle singole strutture (nell'ordinamento italiano si tratta dei direttori di carcere, dirigenti o funzionari direttivi); una quantità adeguata di risorse economiche; la previsione di garanzie specifiche in capo ai detenuti rispetto alle attività dei privati.

Vi è, poi, il tema delle cd. "ronde" per la sicurezza, introdotte in Italia con la legge n. 94/2009.

A fronte di critiche fondate sulla sottrazione del monopolio legittimo statale della forza, politicizzazione delle ronde, necessità piuttosto di aumentare le risorse per le forze di p.s., altri hanno difeso il provvedimento, indicato come importante per un maggiore controllo del territorio, sgravandosi così la polizia di compiti più lievi; inoltre si è detto che con esso si introduce in Italia una sicurezza integrata e partecipata, per regolamentare fenomeni comunque già esistenti ma non disciplinati e così sottratti ad ogni controllo.

In ogni caso, come dimostrano la cronaca giornalistica più avvertita, e i dati diffusi dal Ministero dell'interno, tale disciplina, anche per la difficoltà di attuazione, ha portato ad un bassissimo numero di richieste di iscrizione negli elenchi istituiti presso le Prefetture.

Dal combinato disposto della l. n. 94/2009 e del d.m. 8 agosto 2009 (determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari) si desume che: deve trattarsi di associazioni di cittadini non armati, che svolgono attività di mera osservazione e segnalazione; il sindaco deve decidere, con ordinanza, di avvalersene previa intesa col prefetto. Vi è la necessità di un apposito elenco tenuto e revisionato dal Prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. È previsto che i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine e agli altri corpi dello Stato.

È stato quindi il d.m. 8 agosto 2009 a precisare i requisiti per l'iscrizione delle associazioni nell'elenco, ridimensionando le problematiche presenti (ma, forse, diminuendo pure l'attrattività della normativa)<sup>28</sup>.

Fra le persistenti criticità della normativa vi è, oltre alla già indicata ineffettività, il tema dei poteri dei volontari: la legge n. 94/2009 fa riferimento al fine della segnalazione, sennonché il fine, evidentemente, non è un potere<sup>29</sup>.

Ursi, tuttavia, pur dando conto di tali criticità, ritiene che non sia possibile rinvenire alcun divieto costituzionale di costituire associazioni che abbiano come scopo la vigilanza del territorio. Anche per questa ragione, oltre che per il taglio dell'opera, non approfondisce taluni interessanti profili. Come non considera le origini remote del *Community Policing*<sup>30</sup>. Tale modello è destinato a mutare radicalmente negli anni '80 del secolo scorso. Si fa strada in tale periodo il c.d. *neighbourhood watch*, che si fonda sulla partecipazione diretta di una rete di persone "responsabili", individuate fra i residenti, che vengono investite di compiti di sorveglianza in uno specifico settore ben determinato. Quest'ultimo tipo di approccio viene privilegiato soprattutto con l'affermarsi della strategia della *Zero Tolerance*, nell'ambito della quale la polizia deve soprattutto impegnarsi a spezzare la spirale del degrado urbano e dell'insicurezza evidenziati da Wilson e Kelling con la teoria del "vetro rotto". Proprio in Gran Bretagna, a causa dell'influenza culturale statunitense, il modello tradizionale ha subito delle torsioni, anche a causa delle difficoltà ingenerate dalla disgregazione e disorganizzazione economica dell'epoca post-moderna, oltre ai conflitti derivanti dal plu-

---

28 Si prevede, fra l'altro: che si tratti di attività senza fine di lucro; che l'associazione non sia espressione di partiti o movimenti politici, sindacali, di tifoserie; che l'attività di osservazione sia svolta in nuclei composti da non più di tre persone, di cui una di età pari o superiore a 25 anni, senza l'ausilio di mezzi motorizzati o animali. Inoltre, non si devono portare al seguito armi o altri oggetti atti ad offendere. Sono previsti, poi, ulteriori requisiti personali, quali: non essere aderenti a determinate associazioni, non essere o essere stati sottoposti a misure di prevenzione o denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi.

29 G. FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, 2009, 447 ss.

30 Esso può essere fatto risalire ai principi ispiratori del primo Corpo di polizia inglese, ideato dal ministro Sir Robert Peel, che nel 1828 presentò al Parlamento britannico un progetto di legge relativo alla costituzione della Polizia Metropolitana di Londra, meglio nota come Scotland Yard (istituita l'anno successivo, il 1829), i cui tratti essenziali sono caratterizzati da una polizia di tipo preventivo, posta al servizio dei cittadini, in stretta collaborazione con costoro.

ralismo etnico e sociale e dalla molteplicità culturale degli stili di vita. In tal senso la polizia “dal volto umano” diventerà una componente minore di un insieme di procedure impersonali di controllo: sistemi di sorveglianza, controlli tecnologici, ampio ricorso ad attività di *Neighbourhood Watch*.

L'a. mette comunque in luce che nella legge del 2009 vi era il riferimento al generico concetto di “disagio sociale”. Sul punto la sentenza Corte cost., n. 226/2010, in relazione alle «situazioni di disagio sociale», ritiene che esso venga considerato elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* della disciplina, e ricondotto alla sicurezza sociale, rientrando nella competenza regionale residuale. Ma l'a. non osserva come questa importante pronuncia evidenzi, una volta di più, che abbiamo a che vedere con un profondo mutamento culturale che chiama in causa il tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State.

Trasformazioni che, si badi bene, non evocano banalmente una schematica separazione fra una legislazione regionale sempre “buona” e una legislazione statale sempre “cattiva”, in quanto tarata su politiche pubbliche di mera repressione e controllo sociale. Un precedente importante sul punto, anche se non esplicitamente richiamato dall'a., è quello in base al quale la concessione regionale di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa, è stato giustamente considerato manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia riservata allo Stato: un indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche. È, dunque, la *ratio* ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla “ragion fattasi” (sentenza n. 172/2017).

Si consideri anche la sentenza n. 236 del 12 novembre 2020, con la quale la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Veneto n. 34/2019 sul c.d. controllo di vicinato, definito come «forma di cittadinanza attiva... che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio»<sup>31</sup>.

La Corte ha ritenuto che detta legge, nonostante escludesse espressamente dai compiti di vicinato la possibilità di intraprendere iniziative per la repressione dei reati o incidenti sulla riservatezza delle persone, nel riferirsi alla «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», avesse di fatto richiamato la finalità specifica della «prevenzione dei reati», riconducibile all'ordine pubblico e sicurezza, di competenza statale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h, Cost.

Il tema impatta anche con riguardo al governo del territorio. Non è un caso che la sicurezza urbana venga spesso trattata accanto all'attualissima questione delle periferie<sup>32</sup>.

Il dinamismo delle trasformazioni impone alle istituzioni di mantenere costante consapevolezza della reale destinazione dei luoghi. Talora è necessario prendere atto di svolte non previste nella funzionalizzazione di spazi. La crisi del *welfare* e l'abbandono delle politiche della casa popolare alimenta la spazializzazione dei conflitti. L'istituzione di strumenti di gestione collettiva delle risorse all'interno di comunità circoscritte, dell'auto-tassazione per l'erogazione

---

31 Centrale nel ragionamento della Consulta è una recente decisione, frutto di una raggiunta piena maturazione esegetica in materia, che, distinguendo tra «sicurezza in senso stretto (o sicurezza primaria)» e «sicurezza in senso lato (o sicurezza secondaria)», ritiene consentito alle Regioni «realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio», rientranti appunto nel *genus* della sicurezza secondaria (Corte cost., n. 285/2019).

32 Cfr. AA.VV., *Periferie e diritti fondamentali*, a cura di M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca, Napoli, 2020.

di servizi privati, dimostra il fallimento del pubblico nell'offerta alla cittadinanza dei beni essenziali. Negli Stati Uniti sono state proprio le autorità locali a favorire ciò, dismettendo il servizio pubblico.

Sul punto possono evidenziarsi alcune luci e molte ombre.

Negli ultimi anni sempre più Comuni individuano alcuni muri, spesso in zone periferiche e a elevata percezione di insicurezza da parte delle collettività ivi radicate, che vengono messi a disposizione dei *writers* per la realizzazione delle loro creazioni. Due appaiono le finalità: si punta a ricondurre la *street art* entro i confini della legalità, in tal modo disinnescandone le potenzialità eversive; si riesce a trasformare elementi architettonici degradati in una sorta di “tela urbana”, nella prospettiva della rivitalizzazione dello spazio come museo a cielo aperto, in grado di attirare un afflusso di visitatori tale da rigenerare aree potenzialmente o effettivamente a rischio di insicurezza<sup>33</sup>.

Fra le ombre possono annoverarsi le cd. *gated communities*, destinate probabilmente ad accrescere la propria rilevanza dopo la crisi epidemiologica da covid-19.

Si tratta di aree residenziali, con accesso limitato che rende privati spazi normalmente pubblici. L'accesso è controllato da barriere fisiche, pareti o perimetri recintati e da ingressi custoditi o chiusi da cancelli. Le *gated communities* precludono l'accesso del pubblico alle strade, ai marciapiedi, ai parchi, agli spazi aperti, e alle aree da gioco, tutte risorse che sarebbero state aperte e accessibili a tutti i cittadini di una località.

Il fenomeno è nato negli anni '80 negli Stati Uniti, ma poi si è diffuso in Brasile, Argentina e altri Paesi del Sudamerica, loghi nei quali dove esiste una forte disparità socio/economica.

---

33 Vi è chi rileva criticità in quest'uso della *street art*. I sostenitori della sola *street art* spontanea, ad esempio, enfatizzano la città non regolata dei graffiti, le cui immagini irrompono come pratiche sociali di disobbedienza, reinventando lo spazio urbano. Inoltre, la stessa *street art* spesso non è estranea a dinamiche di sussunzione capitalistica, anche al di là della circolazione nel mercato dell'arte (cd. *gentrification*). C'è poi il delicato caso napoletano rispetto al quale ci si interroga se si tratti di arte urbana da preservare o di apologia del crimine e dei suoi «martiri».

Ecco evidenziarsi il lato oscuro del tanto declamato “diritto alla città”<sup>34</sup>.

È infatti chiara qui la crisi delle teorie sulla «città sostenibile» quale luogo di affermazione del diritto fondamentale «alla città» ed elemento delle politiche di sviluppo sostenibile elaborate a livello internazionale ed europeo. Si prospetta, quindi, anche un contrasto con il concetto di beni comuni e di «cittadinanza attiva»<sup>35</sup>. Ancora si prospetta il rischio di un'ulteriore torsione del principio di sussidiarietà orizzontale, che da promessa di liberazione dell'individuo, divenga la maschera ideologica di un'ampia cessione di terreno dalla p.a. ad operatori privati.

Inoltre si prospettano ulteriori questioni non secondarie, destinate ad avere un impatto sempre maggiore per il giurista.

Le *gated communities* sono caratterizzate dall'esistenza di un'assemblea di residenti, un board elettivo, con funzioni non solo esecutive, ma anche «di regolazione». Vi sono norme interne sancite dallo statuto e accolte contrattualmente all'atto di acquisto: sono «saldate» all'unità abitativa. Si controlla il rispetto delle norme relative alla convivenza e all'edificazione, si adottano codici di comportamento e provvedimenti che investono la vita privata dei residenti, la cui effettività è garantita da sanzioni di entità variabile, dal pagamento di ammende all'esclusione dalla comunità. Anche in questo caso è lecito parlare di «autoamministrazione» come mutamento della forma di Stato?<sup>36</sup>

Infine, il tema dei lati oscuri della sussidiarietà orizzontale intercetta il fenomeno della digitalizzazione e del web. Tradizionalmente il tema è inquadrato, a partire dagli anni '80, nel quadro di politiche pubbliche di sicurezza cd. situazionale, che hanno determinato una grande espansione nell'uso della videosor-

---

34 H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014.

35 G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006.

36 E ancora: come impatta tutto ciò sui principi e sulle regole consolidate in tema di pianificazione? È urbanistica consensuale o rappresenta un fenomeno nuovo? Come muta, se muta, l'istituto della compravendita: tende ad avere effetti obbligatori? Quali interlocuzioni coi tradizionali organi di governo a livello locale? Quale giudice e quali modelli di validità rispetto alle decisioni assunte dal board elettivo? Il sindacato su poteri privati? Che tutela hanno i terzi, comuni cittadini estranei al circuito della proprietà escludente?

veglanza, che anche in Italia rimane al centro di ampi canali di finanziamento nella stagione, tuttora in corso, dei patti per la sicurezza.

Altro discorso ancora, che qui poco interessa, è la cd. *cybersecurity*<sup>37</sup>, nominata da Ursi nel capitolo sulla dimensione internazionale ed europea della sicurezza pubblica, per evidenziare come nell'Agenda sulla sicurezza 2020-2025 elaborata dalla Commissione, oltre alla tradizionale attenzione per il terrorismo, i traffici illeciti e la criminalità organizzata, vi sia appunto un grande spazio per la *cybersecurity*. La questione andrebbe affrontata anche sotto il profilo delle politiche pubbliche che, specie in altri Paesi, impiegano elementi, spesso ludici e digitali, per perseguire sicurezza e decoro urbano. In passato si è già avuto modo di richiamare, in uno scritto dedicato al fenomeno delle ronde per la sicurezza urbana<sup>38</sup>, la curiosa iniziativa partita dalla Gran Bretagna, il Paese con il maggior numero di Closed Circuit Televisions (4 milioni e 200 mila, peraltro in costante crescita), per un nuovo gioco di società sul web, dal nome Internet Eyes. L'idea deriva dal fatto che buona parte dei filmati ripresi dalle telecamere a circuito chiuso non vengono poi rivisti, essendoci pochi addetti alla sicurezza. Ogni giocatore, quindi, si registra pagando una modesta quota e in cambio riceve un certo numero di telecamere a circuito chiuso. Se vede un crimine, o qualcosa di "sospetto", può segnalarlo a Internet Eyes, che a sua volta contatterà la polizia. Chi fa più segnalazioni "utili" vince un premio in denaro.

Stava per aprirsi un nuovo modo di impostare la regolazione e le strategie per imporre "dolcemente" determinate politiche pubbliche: la *gamification*<sup>39</sup>.

Per non parlare del tema apertissimo ormai anche da noi, e prima come spesso accade per questi profili negli Stati Uniti, dell'uso del big data per la prevenzione dei crimini o di attentati terroristici<sup>40</sup>.

37 Sul tema v. G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2019.

38 G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 55.

39 Si tratta dell'utilizzo di elementi ludici, spesso digitali, a supporto di funzioni di regolazione pubblica, nei campi più svariati, che vanno dalle politiche ambientali a quelle del trasporto pubblico, passando, appunto, per la sicurezza e il decoro urbano.

40 Cfr., anche con l'indicazione di letteratura straniera, F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 50.

## 5. Provvedimenti di polizia

Ursi indaga infine il tema tradizionale dei poteri autoritativi coi quali si manifesta la funzione di polizia.

Esamina nel dettaglio le varie tipologie e i caratteri delle autorizzazioni di polizia, definite come una delle più antiche tecniche di controllo sulle attività socioeconomiche di una collettività, poi riprende il tema del potere di ordinanza, esaminando l'art. 2 TULPS e la sua interpretazione nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa, nonché gli ordini di polizia.

Un giusto spazio viene dedicato al potere di ordinanza sindacale, riprendendo spunti precedentemente emersi nella parte relativa alla sicurezza partecipata e integrata.

Quella delle ordinanze del sindaco appare una vicenda anomala: dagli iniziali sospetti di illegittimità costituzionale, con le prime sentenze della Consulta che hanno riguardato il potere di ordinanza per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (attribuito ai Prefetti dall'art. 2 del t.u.p.s.), a strumento di politiche sociali (es. le ordinanze di La Pira a Firenze di requisizione di abitazioni da assegnare ai senza-tetto), fino all'attuale centralità nel dibattito sulle politiche di sicurezza urbana.

Il legislatore ha maldestramente tentato di porre riparo a vari profili di illegittimità che negli anni precedenti erano stati riscontrati con riferimento a, spesso piuttosto fantasiosi, provvedimenti adottati dai c.d. "sindaci sceriffo": si pensi alle ordinanze sui lavavetri del comune di Firenze, alle ordinanze per vietare la fermata di autoveicoli sul territorio comunale, onde evitare intralci alla circolazione, se effettuate per contrattare prestazioni sessuali, alle c.d. ordinanze anti-velo.

Ci si limita ad osservare come, ai sensi del riformato art. 54 t.u.e.l. i sindaci, in qualità di ufficiali di Governo, potevano fra l'altro adottare provvedimenti «anche» contingibili e urgenti, al fine di prevenire ed eliminare situazioni gravi di pericolo che minacciano la «incolumità pubblica» e la «sicurezza urba-

na» (come specificate nel suddetto d.m.). Peraltro all'ampliamento dei poteri del sindaco (si badi: quale ufficiale di Governo, figura in sé ormai discutibile, dopo la riforma del Titolo V Cost.) corrispondono altrettanto incisivi poteri del Prefetto<sup>41</sup>.

Senonché detta riforma è caduta sotto la scure della Consulta, con la nota sentenza n. 115/2011. Quest'ultima, come è noto, richiama il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto: «Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

Non si tratta, dunque, di un problema di deroghe alle norme vigenti, col limite dei principi generali. La questione si colloca più a monte, e riguarda i presupposti dell'esercizio del potere di ordinanza. Essendo esercitabile il potere anche al di fuori di fatti eccezionali e imprevedibili a carattere transeunte, la modifica all'art. 54 t.u.e.l. appare incostituzionale là dove consente che eventi «normali» possano costituire presupposti per la sua applicazione.

I giudici accostano al principio di legalità sostanziale la riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost. Né all'uopo può essere richiamato il d.m. 5 agosto 2008, che ha indicato cosa debba intendersi ai sensi dell'art. 54 t.u.e.l. per incolumità pubblica o per sicurezza urbana<sup>42</sup>.

---

41 Il prefetto deve essere preventivamente informato della situazione afferente alla sicurezza nonché dei provvedimenti proposti dai sindaci; può indire apposita conferenza qualora i provvedimenti adottati dai sindaci comportino conseguenze sui comuni contigui; ha poteri di ispezione e sostituzione oltre che di annullamento d'ufficio. Inoltre, il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni del sindaco in materia.

42 Infatti: «la natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto sopra citato, se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di un atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini». L'art. 4 del d.l. "Minniti", n. 48/2017, reca poi una definizione di sicurezza urbana che rispecchia quella precedentemente contenuta nel d.m. 5 agosto 2008. Di fatto, quindi, costituisce un'opportuna "legificazione" di quel discusso decreto di natura non regolamentare che era stato uno dei principali bersagli della sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale. In buona sostanza, rispetto all'originario art. 2 d.m. 5 agosto 2008, il legislatore ha disposto una sorta di «spacchettamento» dei poteri in tema di sicurezza urbana "primaria", affidati al sindaco in qualità di ufficiale di Governo (art. 54

Nel dichiarare incostituzionale quell' «anche» anteposto alle parole «contingibile e urgente», la Corte, peraltro, ha riportato al centro della scena il potere regolamentare dei consigli comunali; così, mi pare, possa leggersi il richiamo, contenuto all'art. 8 della legge Minniti, proprio ai regolamenti comunali, che ritrovano il giusto spazio che ad essi spetta, nelle materie attinenti al degrado del territorio, al pregiudizio al decoro ed alla vivibilità urbana.

D'altra parte, ha ragione Ursi nel rilevare che il fenomeno della normalizzazione dell'emergenza è proseguito anche dopo la sentenza della Consulta del 2011.

Ad esempio, si sono avuti una serie di provvedimenti di incerta configurazione giuridica, come la direttiva del Ministro degli Interni del 17 aprile 2019 che invitava i prefetti a emanare ordinanze anti-degrado per tenere lontani spacciatori, ladri, scippatori e abusivi dalle “zone rosse” quali centri storici, luoghi turistici, aree vicine alle scuole e piazze particolarmente frequentate. Ciò sul modello di talune ordinanze prefettizie istitutive di zone rosse in varie zone del territorio comunale, nelle quali si interdice la presenza per chi è stato denunciato per reati di spaccio, danneggiamento o contro la persona, ovvero è stato sanzionato per commercio abusivo su suolo pubblico. Ma in questi casi la giurisprudenza amministrativa ha svolto il proprio compito “anti-normalizzante”, nel classico approccio schiettamente liberale: secondo TAR Toscana, 4 giugno 2019, n. 823, pronuncia richiamata da Ursi, il divieto di stazionare in determinate aree urbane non può dunque essere utilizzato in via ordinaria quale misura di prevenzione amministrativa poiché, in tal caso, dovrebbe essere previsto da una specifica norma di legge come stabilisce l'articolo 16, primo comma, della Costituzione.

Anche in questo caso la pandemia da Covid 19 ha agito da moltiplicatore. Si pensi alla direttiva Lamorgese del 10 novembre 2021, volta a coordinare

---

t.u.e.l.) e di quelli in tema di sicurezza urbana “secondaria”, adottati in qualità di rappresentante della comunità locale (art. 50 t.u.e.l.). Tuttavia, il problema di fondo della legge Minniti pare essere quello della moltiplicazione delle tipologie di potere sulla base di perimetri indefiniti e sfuggenti.

l'azione di prefetti e questori di fronte alle frequenti «manifestazioni di protesta e contestazione» contro le misure sanitarie adottate da Governo e Parlamento. In questa sede essa può essere richiamata per almeno due ragioni. Da un lato essa fornisce indicazioni interessanti sul funzionamento dell'amministrazione dell'ordine pubblico, nella misura in cui valorizza, ad esempio, il comitato provinciale come organo co-decisore delle politiche di sicurezza e non mero ausiliario del prefetto, oppure mostra il rapporto di subordinazione funzionale tra prefetto e questore, il primo incaricato di concretizzare su scala provinciale l'indirizzo politico ministeriale, il secondo a svolgere un'attività di discrezionalità tecnica. Dall'altro, invece, è stata criticata perché, seguendo precedenti già censurati dalla magistratura amministrativa<sup>43</sup>, ha violato la riserva costituzionale di provvedimento concreto in materia di riunioni in luogo pubblico, portando a una rischiosa limitazione della libertà di riunione fondata su un redivivo ordine pubblico ideale, all'insegna di una riemergente «amministrativizzazione»<sup>44</sup> o «politicizzazione» della sicurezza<sup>45</sup>.

Con la già richiamata legge n. 48/2017, peraltro, vengono ampliati i poteri del sindaco anche quale rappresentante della comunità locale; questi ora potrà emettere ordinanze, ai sensi dell'art. 50, comma 5 t.u.e.l., in tema di «mala movida», anche «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità o del riposo dei residenti». A me pare che tale potere possa sovente rivelarsi un doppiopone del potere d'ordinanza del sindaco in tema di sicurezza urbana ex art. 54, commi 4 e 4-bis, t.u.e.l., una volta caduta, grazie alla scure della Consulta, la possibilità che le ordinanze vengano adottate anche al di fuori

43 Cfr. Tar Lazio, sez. I, n. 1432/2021, che ha annullato per eccesso di potere e per violazione dell'art. 17 Cost. le ordinanze di contenuto simile alla direttiva adottate dal sindaco di Roma in qualità di Commissario delegato dal Presidente del Consiglio all'emergenza del traffico e della mobilità.

44 A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione e l'ossimoro della democrazia senza conflitto. Considerazioni intorno alla «direttiva Lamorgese»*, in *Questione giustizia*, 30 dicembre 2021.

45 C. CARUSO, *L'ordine pubblico ideale redivivo? Manifestazioni di piazza, Covid-19 e «direttiva Lamorgese»*, in *Quad. cost.*, 2022, 152 ss.

dei casi della contingibilità e dell'urgenza. L'unico tratto distintivo è che in questi casi l'esercizio del potere deve essere rinvenuto nell'esigenza di prevenire episodi di violenza.

Ecco che la normalizzazione dell'emergenza si ripresenta, nonostante l'intervento della Consulta del 2011. Il problema di fondo della legge Minniti, infatti, pare essere quello della moltiplicazione delle tipologie di potere sulla base di perimetri indefiniti e sfuggenti, sotto due convergenti aspetti: *a)* quello della distinzione fra poteri emergenziali e poteri ordinari; *b)* quello della distinzione tra esigenze da fronteggiare da parte del sindaco in qualità di ufficiale di Governo ovvero in qualità di rappresentante della comunità locale.

Ma evidentemente ciò è legato a fattori più sistematici<sup>46</sup>.

Il fenomeno si manifesta originariamente nella legislazione degli anni '70-'80 sul terrorismo e su calamità e catastrofi, portando a una prima cesura dogmatica fra modello dell'eccezionale necessità e distinto modello dell'emergenza. Ultimamente tende a divenire ancor più sistemico e pervasivo, e al contempo di incerta armonizzazione con l'ordinamento, una volta che la stabilizzazione o la normalizzazione dell'emergenza fanno sì che poteri d'ordinanza vengano impiegati pure per situazioni che non presentino il carattere della imprevedibilità e della contingenza: si pensi alla disciplina dei grandi eventi o ai casi di *maladministration*.

Si allude alla molto dibattuta normazione in tema di protezione civile; come noto, i contenuti della l. n. 225/1992 (art. 5, e 5-bis, introdotto dal d.l. n. 343/2001) di recente sono stati ripresi nel d.lgs. n. 1/2018, nuovo codice della protezione civile. Peraltro, nella stessa giurisprudenza talora si richiede, piuttosto del requisito della provvisorietà, quello della idoneità della misura, sicché il carattere dell'ordinanza potrà essere anche non temporaneo. La stessa vicenda pandemica ha dimostrato la tendenza diffusa a passare dalla fase della "vera ec-

---

46 Sul punto, se si vuole, si v. da ultimo G. TROPEA, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Dir. amm.*, 2021, 885 ss.

cezione”, gestita con strumenti straordinari, alla fase della stabilizzazione dello stato emergenziale.

Nel libro viene poi esaminato il daspo sportivo e il cd. “daspo urbano” o, meglio, le misure interdittive a tutela della sicurezza dei luoghi, disciplinato a detta dell’a. nella logica dello Stato preventivo contrassegnata dall’espansione del “diritto amministrativo punitivo”.

L’art. 9 del d.l. n. 14/2017 individua, prima di tutto, le aree «interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano», nonché le relative pertinenze, come luoghi rispetto ai quali occorre particolare attenzione per il loro decoro. I regolamenti di polizia urbana possono, ai sensi dell’art. 10, comma 3, «individuare aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni» in tema di decoro e il conseguente ordine di allontanamento. I comportamenti sanzionati in questi luoghi sono quelli indicati all’art. 9, commi 1 e 2<sup>47</sup>.

Profili di criticità presenta sia l’individuazione soggettiva delle categorie di persone che possono essere attinte dall’ordine, sia sull’efficacia e i margini di applicabilità della misura. Per il “daspo” urbano si ripropongono i problemi tradizionali in tema di misure di prevenzione, che prescindono dall’accertamento giudiziale di delitti e si basano su meri sospetti. I possibili destinatari dell’ordine appaiono criminologicamente individuati (occupatori abusivi di spazi, clochard, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio) e sembrano riproporre, in versione moderna, la categoria degli oziosi e vagabondi presente nella legge n. 1423/1956, eliminata con la riforma del 1988. Quasi un ritorno, quindi, alle misure di prevenzione originarie, di cui

---

47 «a) chiunque ponga in essere condotte che impediscono l’accessibilità e la fruizione dei predetti luoghi, in violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione ivi previsti; b) chi, nelle medesime aree, abbia commesso gli illeciti amministrativi di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio o parcheggio abusivo».

Riccardo Ursi ci offre una completa descrizione critica, anche in questo caso dopo una premessa in cui si considera l'evoluzione storica, fino all'importante sentenza *De Tommaso* del 2017 della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha stigmatizzato l'eccessiva ampiezza della pericolosità generica contemplata nella legislazione italiana<sup>48</sup>. Come nel caso delle sanzioni sostanzialmente penali, la giurisprudenza di Strasburgo ha quindi finito per condizionare la nostra Corte costituzionale.

In tal senso può avanzarsi qualche dubbio sul se effettivamente il dato costituzionale, rappresentato dalla libertà personale e da quella di circolazione, nonché i parametri Cedu, in particolare gli artt. 6 e 13 Convenzione, nonché il IV protocollo addizionale in tema di libertà di circolazione, siano rispettati dal legislatore. Partendo dall'art. 16 Cost., che impone la riserva di legge rafforzata dei motivi di «sanità e sicurezza», da intendersi in senso stretto e rigoroso, come presidio all'incolumità fisica delle persone, è evidente come la misura irrogata dall'organo accertatore, prescindendo dalla valutazione in merito alla pericolosità del soggetto e all'aggressione della sicurezza dei cittadini, e potendo essere destinata a coloro che, *in re ipsa*, tale sicurezza non possono mettere a repentaglio (es. commercianti abusivi), si ponga in tensione con tale disposizione.

Allo stesso modo si può ritenere che tale contrasto si profili rispetto al IV protocollo addizionale della Cedu, essendo dubbio che il limite alla libertà di circolazione adottato con l'ordine di cui all'art. 10, comma 1, sia necessario in una società democratica per il perseguimento degli scopi indicati dall'art. 2, paragrafo 3, del protocollo IV Cedu. Quanto all'art. 6 Cedu, come nota anche

---

48 Sulla scorta della sentenza *De Tommaso*, come anche Ursi evidenzia, la Corte cost., n. 24/2019 ha stigmatizzato l'eccessiva vaghezza della formula «traffici delittuosi» contenuta nell'art. 1, lett. a, del codice antimafia. Nella più recente giurisprudenza amministrativa tali precedenti vengono richiamati, ad esempio, nel considerare illegittimo il foglio di via obbligatorio adottato nei confronti di un lavoratore per avere preso parte attivamente alle manifestazioni sindacali attraverso il picchettaggio davanti ad uno stabilimento, senza tuttavia specificare quali concrete condotte violente egli abbia posto in essere (cfr. Cons. Stato, sez. III, 22 aprile 2022, n. 3108). Simili principi sono affermati da TAR Lombardia, Milano, sez. I, 9 dicembre 2021, n. 2772, che ha annullato un foglio di via emesso nei confronti di un partecipante a una manifestazione contro le misure governative relative al Covid19.

Ursi, siamo probabilmente di fronte a provvedimenti di polizia aventi natura sanzionatoria, dunque esso sarà probabilmente applicabile, seguendo l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo alla nozione di sostanziale «sanzione» e di «accusa penale», comprendente ogni atto che produca effetti sanzionatori, indipendentemente dall'atto che li ha disposti. Andranno quindi rispettati i principi del “giusto processo”, fra i quali: l'imparzialità e la terzietà dell'autorità; l'esame equo, pubblico ed entro un termine ragionevole della questione; il contraddittorio; l'informazione in una lingua comprensibile all'imputato, etc. Come è noto, peraltro, la giurisprudenza della Corte Edu si “accontenta” del recupero di eventuali lacune sul punto nel processo, purché esso assicuri una *full jurisdiction*.

Si consideri, infine, l'elencazione dei luoghi che possono essere presi in considerazione per il cd. daspo urbano. Per quanto riguarda l'elencazione dei luoghi di cui all'art. 9, questa non pare suscettibile di interpretazione estensiva o analogica, in virtù delle riserve di cui agli artt. 13, 16 e 23 Cost. Tuttavia, le linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, adottate dal Ministero dell'Interno in data 8 luglio 2017, conferiscono alle linee guida ed alle linee generali, adottate su proposte dello stesso Ministro, nonché anche ai futuri patti per l'attuazione della sicurezza urbana, la possibilità di «perimetrazione di ulteriori aree ove estendere le previsioni contenute negli artt. 9 e 10 del decreto».

Anche sotto questo punto di vista la legalità si indebolisce, e con essa le varie riserve di legge in tema di libertà fondamentali.

Tutto ciò si inserisce, ancora, in un fenomeno più ampio, di progressiva colonizzazione da parte della cd. *soft law* di ampi territori della sicurezza pubblica e della materia dell'immigrazione nei quali l'amministrazione, soprattutto attraverso circolari e direttive, nega spesso diritti. In tal senso il Governo non va più inteso nel senso giuridico-formale della sovranità classica, ma foucaultiano, come “prassi”, strabordante rispetto a qualsiasi tentativo di limite. Emblematici

co il tema dell'accoglienza del richiedente asilo, e quindi la vicenda degli hot-spot. Oppure si consideri il tema del soccorso in mare. Qui vi è stato dapprima il cd. Codice "Minniti" ("*Codice di condotta per le Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*"), che non è altro che una circolare amministrativa, e in seguito l'infra-diritto, sempre più *soft*, rappresentato dalla "*tweeting-governance*" dell'ex ministro Salvini.

Quest'ultimo tema richiama le criticità già osservate su clausole generali e discrezionalità in materia, aspetto sul quale la monografia di Ursi spesso ritorna e che ineluttabilmente si scarica sui margini di sindacato giurisdizionale.

L'effettività del rimedio parrebbe conculcata alla luce della giurisprudenza amministrativa, affermatasi in tema di "daspo" sportivo (e, più in generale, per i provvedimenti di polizia tutti), secondo la quale il provvedimento del questore ha natura ampiamente discrezionale e le sottese valutazioni inerenti alla pericolosità del soggetto e alla ragionevolezza del divieto si sottraggono al sindacato giurisdizionale, perché attengono al merito dell'azione amministrativa.

Come detto, il tema va inquadrato in chiave più generale.

Commentandosi il cd. Decreto Sicurezza-*bis*, si è ad esempio sottolineato che «ordine pubblico e sicurezza sono parole sulle quali creare consenso più che clausole generali dell'ordinamento giuridico», che finiscono per essere «sostanzialmente rimessi alla valutazione politica del Ministro dell'interno, sicché una scelta di contenuto puramente discrezionale, politica, opinabile trascina nella dialettica parlamentare o elettorale ciò che al potere politico deve restare sottratto: la garanzia del contenuto minimo dei diritti fondamentali di qualunque persona, perché esso abita nella sovranità che pone e legittima le istituzioni e non è suddito nei loro confronti»: un'impostazione che pone seri problemi nelle relazioni tra indirizzo politico ed imparzialità, tra decisione discrezionale e sindacato giurisdizionale, tra legalità-garanzia e legalità-indirizzo<sup>49</sup>.

---

49 L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, cit., 68.

Non vi è dubbio che tale rilievo riflette una criticità tradizionale, che si è particolarmente accentuata negli ultimi anni.

Si pensi al caso paradigmatico della fattispecie dei provvedimenti di allontanamento dello straniero, come l'espulsione ministeriale ex art. 13 t.u.i.

In queste ipotesi il legislatore si propone di intercettare, in una logica preventiva, non tanto condotte penalmente rilevanti, bensì situazioni di pericolo, in cui vengono in rilievo i comportamenti degli stranieri che sono in grado di rappresentare un pericolo per i beni giuridici protetti dall'ordinamento tramite le clausole relative all'ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato.

In conseguenza di ciò la giurisprudenza amministrativa ha operato sul punto con particolare *self-restraint*, qualificando l'atto come di «alta discrezionalità amministrativa», al confine con l'incerta nozione di atto politico.

Il libro si chiude trattando l'informazione antimafia interdittiva, tema sul quale dottrina e giurisprudenza hanno versato fiumi di inchiostro e che quindi è ultroneo approfondire in questa sede. Basti solo rilevare che Ursi critica garbatamente quella giurisprudenza che, nel pur lodevole tentativo di colmare la vaghezza normativa fornendo una interpretazione tassativizzante delle cause che giustificano le cd. informative generiche, attraverso la regola del “più probabile che non” limita macroscopicamente la libertà di impresa senza neanche rispettare la regola del contraddittorio procedimentale, tanto più rilevante quanto più elevata è la discrezionalità in materia.

Il legislatore come è noto è di recente intervenuto col d.l. n. 152/2021, per l'attuazione del PNRR, introducendo proprio il contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia. Dove non ha potuto la giurisprudenza, neppure quella europea, si potrebbe dire che è arrivato lo studioso.

Una dottrina che finalmente viene ascoltata del legislatore: in un'epoca in cui si lamenta l'afasia della nostra dottrina a fronte della centralità eccessiva, an-

che nel dibattito culturale, della giurisprudenza<sup>50</sup>, questo mi sembra un merito non trascurabile, fra i tanti del libro di Riccardo Ursi.

---

50 A. TRAVI, *Per un nuovo dialogo tra la dottrina e la giurisprudenza*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 691 ss.