

LUCIA MURGOLO

Dottore di ricerca in Dottrine generali del diritto  
Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli studi di Foggia  
Docente della Scuola di Specializzazione per le professioni legali dell'Università di Foggia  
l.moore@libero.it

## **L'AUTORITÀ DI PUBBLICA SICUREZZA, IERI ED OGGI**

### **THE PUBLIC SECURITY AUTHORITY, YESTERDAY AND TODAY**

SINTESI

In Italia, una norma non abrogata del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (art. 1 R.D. n. 773/1931) dice chiaramente cosa sia l'Autorità di pubblica sicurezza; lo ribadisce la legge n. 121/1981 di riforma della polizia di Stato: l'Autorità di pubblica sicurezza, a livello nazionale, è il Ministro dell'interno; a livello provinciale è il Prefetto, inteso come autorità amministrativa, nonché il Questore, come autorità tecnica; a livello locale, è il dirigente del Commissariato di polizia ovvero il Sindaco (nei Comuni dove è assente un Commissariato). Ma non è questa l'Autorità di pubblica sicurezza a cui dottrina e giurisprudenza riconoscono il potere di limitare la libertà personale (quale previsto dall'art. 13, comma 3, della Costituzione), ritenendosi comunemente che l'Autorità amministrativa capace di limitare le libertà sia la polizia giudiziaria, cioè quella polizia di cui dispone l'Autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 109 della Costituzione. Mentre la tendenza europea (si direbbe, mondiale) va nella direzione di affidare ad Agenzie specializzate i compiti della polizia, per depoliticizzare la funzione di pubblica sicurezza, in Italia, il Ministro dell'interno resta il responsabile nazionale delle azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni delittuosi. L'Autorità nazionale di pubblica sicurezza è stata ridimensionata nei suoi poteri, a seguito dell'avvento di nuovi organismi (Autorità nazionale di sicurezza, Europol, Agenzia di Cybersicurezza, Autorità nazionale anticorruzione, ecc.). Ciò tuttavia non è coinciso con una progressiva riduzione dei compiti delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza (Prefetto e Questore). Anzi, i confini dei poteri esercitati da quelle due figure provinciali sono stati molto dilatati, al punto

che i Prefetti oggi possono incidere sulla vita delle imprese private con misure, come le interdittive antimafia, estremamente lesive degli interessi economici. E i Questori possono imporre ai privati limitazioni penose della libertà, mediante il divieto di accesso alle manifestazioni sportive e il divieto di accesso ad aree urbane, pur in assenza di condotte penalmente rilevanti.

#### ABSTRACT

In Italy, a current provision of the consolidated Text of public security laws (art. 1 R.D. n. 773/1931) clearly states what the Public Security Authority is. So too, law n. 121/1981 (containing the reform of the State Police) reiterates that definition. The Public Security Authority, at national level, is the Minister of the Internal Affairs; at provincial level it is the Prefect, understood as the administrative authority, as well as the Quaestor, technical authority; at local level, it is the Director of the Police Station or the Mayor (in municipalities where there is not a Police Station). This definition is not the Public Security Authority that doctrine and jurisprudence recognize as older of power to limit personal freedom (as contemplated in the article 13, paragraph 3, of the Constitution). We commonly believe that the administrative Authority capable of limiting freedom is the judicial police, i.e. the police at the disposal of the Judicial Authority, pursuant to article 109 of the Constitution. While the European trend (one might say, Global) goes in the direction of entrusting the tasks of the police to specialized Agencies, with the aim of depoliticizing the public security function, in Italy, the Minister of the Internal Affairs remains the national authority responsible for prevention and combating actions against criminal phenomena. However, the National Public Security Authority has lost some of its powers, following the advent of new Institutions (National Security Authority, Europol, Cybersecurity Agency, National Anti-Corruption Authority, etc.). This did not coincide with a progressive reduction of the tasks of the provincial Public Security Authorities (Prefect and Quaestor). Indeed, the boundaries of the powers exercised by those two Figures greatly expanded,

to the point that the Prefects today can affect the life of private companies with measures, such as anti-mafia Interdictions, which are extremely harmful to economic interests. So too, the Quaestors can impose painful limitations on private individuals' freedom, through the ban on access to sporting events and the ban on access to urban areas, even in the absence of criminally relevant conducts.

PAROLE CHIAVE: Autorità di pubblica sicurezza. Ministro dell'interno. Prefetto. Questore. Limiti alla libertà personale. Ordine pubblico e sicurezza. Polizia di sicurezza. Misure di prevenzione amministrative e giurisdizionali. Misure di polizia. Safety. Security. Agenzie di sicurezza.

KEYWORDS: Public safety authorities. Minister of the Interior. Prefect. Police Chief. Limits to personal freedom. Public order and security. Security police. Administrative and jurisdictional preventive measures. Police measures. Safety. Security. Security agencies.

INDICE: 1. Premessa sull'Autorità di pubblica sicurezza. - 2. La questione dell'inquadramento costituzionale dell'Autorità di pubblica sicurezza. - 3. La pubblica sicurezza e l'ordine pubblico. - 4. Sicurezza e polizia di sicurezza. - 5. Misure di prevenzione amministrative e giurisdizionali. - 6. Prevenzione, *safety, security*. - 7. Linee evolutive delle Autorità di pubblica sicurezza in Italia. Conclusioni.

## **1. Premessa sull'autorità di pubblica sicurezza**

L'art. 1 del R.D. n. 773/1931, recante il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.u.l.p.s.), prevede ancora oggi che i compiti delle Autorità di pubblica sicurezza siano molteplici e, precisamente, quelli di vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità, alla tutela della proprietà, curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle Province e dei Comuni, nonché delle ordinanze delle autorità, prestare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni, provvedere, a richiesta delle parti, alla bonaria composizione dei dissidi privati per mezzo dei suoi ufficiali.

Il T.u.l.p.s. del 1931, in piena epoca di regime fascista, riproponeva in nuova guisa l'articolato della legge sulla sicurezza pubblica di cui al R.D. n. 1848 del 6 novembre 1926 che, a sua volta, aveva riformato l'Allegato B della legge 20 marzo 1865 n. 2248, recante l'istituzione in Italia dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

A tenore dell'art. 1 dell'Allegato B della legge n. 2248 del 1865, «*L'amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal ministro dell'interno, e per esso dai prefetti e sottoprefetti. Essa è esercitata sotto la loro dipendenza dall'arma dei carabinieri reali, e per ordine gerarchico dai questori, dagli ispettori, dai delegati ed applicati di pubblica sicurezza*».

Il Ministro dell'interno era dunque titolare dei poteri di amministrazione di pubblica sicurezza e i Prefetti erano i suoi rappresentanti sui territori dell'Italia risorgimentale da poco riunificata.

A mente del successivo art. 4 dell'Allegato B citato, «*Nei comuni ove non sia un ufficiale di pubblica sicurezza il sindaco o chi ne fa le veci ne esercita le attribuzioni sotto la direzione del prefetto o del sottoprefetto*».

Pertanto, nel disegno del neoistituito ordinamento di pubblica sicurezza del Regno italiano, apparve da subito la figura del sindaco, come esercente le attribuzioni di ufficiale di pubblica sicurezza, ancorché sotto la direzione del prefetto.

Ancora, l'art. 9 del citato Allegato B statuiva quanto segue: «*Gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza debbono vegliare all'osservanza delle leggi ed al mantenimento dell'ordine pubblico, e specialmente a prevenire i reati, a far opera per sovvenire a pubblici o privati infortunii, uniformandosi a tal uopo alle leggi ed agli ordini dell'autorità competente. Gli ufficiali di pubblica sicurezza debbono eziandio prestare la loro opera alla composizione dei privati dissidi a richiesta delle parti, e distendere verbali della seguita conciliazione e dei patti relativi. Questi verbali firmati da loro, dalle parti e da due testimoni potranno essere prodotti e far fede in giudizio*».

I compiti degli ufficiali e agenti di p. s. erano, sin dal 1865, pressappoco i medesimi che l'art. 1 del T.u.l.p.s. del 1931 avrebbe poi attribuito alle Autorità di pubblica sicurezza.

Si potrebbe affermare che nella legge di pubblica sicurezza del 1865 non fosse prevista affatto la figura dell'Autorità di p. s., ma ciò non sarebbe del tutto vero. Infatti, l'art. 17 dell'Allegato B già stabiliva che: «*La forza armata che proceda a qualunque arresto, od intervenga sul luogo del commesso reato, è specialmente incarica-*

*ta di sorvegliare a che sino all'intervento dell'Autorità competente non venga alterato lo stato delle cose; si presteranno però frattanto i necessari soccorsi a chi può averne d'uopo. L'arrestato dovrà essere presentato all'Autorità locale di pubblica sicurezza, ovvero all'Autorità dalla quale sia stato rilasciato il mandato di cattura. Riconosciuta la regolarità dell'arresto l'arrestato dovrà sempre, entro le 24 ore, esser rimesso all'Autorità giudiziaria».*

Il legislatore dell'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, ispirato dal pensiero liberale e dal principio della divisione dei poteri, distingueva l'Autorità di pubblica sicurezza dall'Autorità giudiziaria, il potere esecutivo dal potere giurisdizionale, prevedendo un meccanismo di collaborazione tra le due sfere di poteri<sup>1</sup>. Tuttavia, l'Allegato B citato non configurava espressamente l'Autorità di pubblica sicurezza come plesso autonomo di poteri, pur riferendosi ad essa come *Autorità competente* e al dirigente di Commissariato regio (o al Sindaco) come *Autorità locale di pubblica sicurezza*.

Il R.D. n. 1848 del 6 novembre 1926 approvava il primo Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e, nel capo I, prevedeva le attribuzioni delle Autorità di pubblica sicurezza.

Da quel momento, la prevenzione securitaria degli illeciti e dei disordini sociali veniva affidata a una specifica figura istituzionale che faceva da contrappunto all'Autorità giudiziaria, la quale era dotata dei poteri di repressione e sanzione dei reati. In sostanza, per Autorità di p. s. si intendeva una pluralità di funzionari pubblici con poteri preventivi e sanzionatori di polizia, secondo il modello francese introdotto da Napoleone, durante il primo Consolato<sup>2</sup>.

Il T.u.l.p.s del 1931 riprodusse quella medesima nomenclatura. La definizione del concetto di Autorità di p. s. rispondeva all'esigenza ordinatoria e classificatoria di tenere distinti i poteri di sicurezza dai poteri giudiziari, senonché

---

<sup>1</sup> L'arresto di un sospettato di reità poteva essere compiuto dal prefetto, dal questore e persino dalle forze armate che collaboravano con prefetti e questori, salvo poi a rimettere l'arrestato nelle mani del giudice competente entro il termine di 24 ore.

<sup>2</sup> Cfr.: ANTONELLI L., *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e regno d'Italia*, Bologna, 1983, 7. Il prefetto, nella sua veste di rappresentante del Governo era un'evoluzione dell'intendente. L'atto di nascita è la legge del 28 Piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800), allorché fu regolamentato l'intero sistema amministrativo in Francia.

nel 1931 si stabilì che il Ministro dell'interno non fosse riconosciuto come Autorità di p. s., perché non c'era un'Autorità nazionale di p. s.: «*l'autorità di pubblica sicurezza è provinciale o locale*» (art. 1, comma terzo, del R.D. n. 773/1931).

Il Ministro dell'interno restava il titolare dei poteri di amministrazione di pubblica sicurezza ma i Prefetti e i Questori erano qualcosa in più dei meri rappresentanti di quel Ministro sui territori, avevano poteri propri, diversi da quelli affidati al Ministro dell'interno, persino più incisivi ed efficaci.

Cinquant'anni dopo, con la legge 1° aprile 1981, n. 121, recante il «*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*», tra le articolazioni territoriali della pubblica sicurezza sarà introdotta, al vertice della piramide amministrativa, la figura del Ministro dell'interno come Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

Con la riforma del 1981, quella dell'Autorità di p. s. diventa una struttura gerarchica policentrica a tre livelli. Le Autorità di pubblica sicurezza, infatti, si distinguono in:

1) nazionale, le cui attribuzioni sono esercitate dal Ministro dell'interno (art. 1 legge n. 121/1981);

2) provinciale, le cui attribuzioni sono esercitate dal Prefetto e dal Questore (art. 1 T.u.l.p.s., art. 1 Reg. Esec. T.u.l.p.s. R.D. n. 635/1940 e artt. 13 e 14 legge n. 121/1981);

3) locale, le cui attribuzioni sono esercitate dal Capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo (il Questore nel capoluogo di provincia e i funzionari preposti ai Commissariati di polizia negli altri Comuni) o, in mancanza, dal Sindaco, il quale in tale qualità riveste il ruolo di Ufficiale di Governo (art. 1 T.u.l.p.s., art. 4 Reg. esec. T.u.l.p.s. e art. 15 legge n. 121/1981).

In alcune Regioni a statuto speciale, la qualifica di Autorità provinciale o locale di pubblica sicurezza è rivestita da organi diversi, in conseguenza della particolarità e della specialità delle competenze regionali:

a) nella Regione Sicilia, le competenze in materia spettano al Presidente della Regione (art. 31, comma 1, Statuto speciale della Sicilia);

b) nella Regione Sardegna, il Governo nazionale può delegare l'ente a svolgere funzioni in materia di ordine pubblico e, in tale evenienza, le relative funzioni sono svolte dal Presidente della Regione (art. 5 L.C. 26 febbraio 1948 n. 58);

c) nella Regione Trentino - Alto Adige, manca la figura del Prefetto e le competenze in materia di pubblica sicurezza sono assegnate al Presidente della Provincia e al Questore (D.P.R. 30 giugno 1951 n. 574);

d) nella Regione Valle D'Aosta, non esiste la Provincia, né il Prefetto, sicché le competenze di pubblica sicurezza spettano al Presidente della Regione (art. 44 L.C. 26 febbraio 1948 n. 4).

L'Amministrazione della pubblica sicurezza oggi è in prevalenza disciplinata dalla citata legge n. 121/1981. Al vertice di essa si trova il Ministro dell'interno (art. 1) e la relativa struttura amministrativa centrale è costituita dal Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 4), cui è preposto il Capo della polizia (art. 5, secondo comma).

L'amministrazione della pubblica sicurezza rappresenta un modulo organizzativo complesso, articolato in una pluralità di organismi e strutture, con ordinamento speciale (art. 3), non avente carattere militare, le cui funzioni sono esercitate, in prevalenza, proprio dalle Autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza.

Il prefetto – come già osservato - è definito dalla legge come Autorità provinciale di pubblica sicurezza (art. 13, primo comma legge n. 121/1981).

Anche il Questore è identificato come Autorità provinciale di pubblica sicurezza (art. 14, primo comma) e, relativamente al Comune capoluogo, come Autorità locale di pubblica sicurezza (art. 15, primo comma)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Negli altri Comuni, Autorità locali di p. s., sono i funzionari preposti ai Commissariati di polizia. Ove non sono istituiti Commissariati, le attribuzioni di Autorità locale di p. s. sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale di Governo (art. 15, 2° co., legge n. 121 e art. 54, comma 1 lett. a, D.Lgs. n. 267/2000, Testo unico degli enti locali).

Il rapporto giuridico tra i due organi, Prefetto e Questore, e tra le rispettive sfere di attribuzioni è molto particolare: il Prefetto ha funzioni prevalentemente amministrative, il Questore ha funzioni prevalentemente tecniche; la qualificazione del Questore come Autorità tecnica di p. s. rappresenta un'evoluzione della sua collocazione nell'ordinamento amministrativo<sup>4</sup>.

L'art. 1, commi 3 e 4, del T.u.l.p.s. già stabiliva che Prefetto e Questore esercitassero le «attribuzioni dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza» (con menzione congiunta), ma l'art. 3 del relativo Regolamento di esecuzione (R.D. 6 maggio 1940, n. 635) precisava che lo svolgimento dei compiti del secondo avveniva «alla dipendenza del Prefetto».

Tale relazione viene riformata dalla legge n. 121/1981, laddove si sottolinea lo specifico e autonomo ruolo del Questore nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Gli ampi compiti del Prefetto, che rappresenta il potere esecutivo nella Provincia (prima a tenore dell'art. 19, 1° comma, del Testo unico delle leggi comunali e provinciali, R.D. 3 marzo 1934 n. 383, poi in ragione dell'art. 11 d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300) che svolge funzioni di amministrazione generale, amministrazione civile e protezione civile accanto a quelle pertinenti alla sicurezza pubblica, ne connotano - in chiave distintiva - il ruolo, rispetto ai compiti del Questore e comportano che il primo non debba sovrapporsi alla sfera di attribuzioni della specifica figura, con competenza tecnica, per le azioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

I Prefetti fanno parte dell'Amministrazione civile dell'interno, anche se sono Autorità provinciali di pubblica sicurezza e vantano rilevanti funzioni nei confronti della Polizia di Stato.

Il Questore è un dirigente della Polizia di Stato preposto alla Questura; in tal veste rappresenta l'articolazione provinciale dell'Amministrazione della pub-

---

<sup>4</sup> Per una approfondita disamina dei precedenti storico-giuridici relativi alla figura del Questore, cfr.: MEOLI C., *Questore*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 125-127.

blica sicurezza, cioè il principale apparato organizzativo territoriale della polizia (art. 31, primo comma, n. 2 e art. 32 D.P.R. n. 335/1982).

Altra caratteristica di fondo, che emerge dal combinato disposto dalla legge n. 121/1981 e della normativa sul decentramento autonomistico, consiste nella estraneità del Questore alle funzioni di polizia amministrativa; la sua sfera di attribuzioni, dunque i compiti dell'apparato cui è preposto, riguardano la polizia di sicurezza o - alle condizioni di legge - la polizia giudiziaria.

Per *polizia amministrativa* deve intendersi quel complesso di funzioni che «non assolvendo esclusivamente al compito di prevenzione (come la polizia di sicurezza), tendono - in presenza delle condizioni previste in astratto dalle leggi - a rendere possibili e lecite certe attività dei privati attraverso singole attribuzioni, quali le autorizzazioni, i permessi, le licenze ed anche i regolamenti»<sup>5</sup>.

In sostanza, la polizia amministrativa raggruppa una serie di funzioni che solo per ragioni storiche possono essere ancora denominate come di polizia (seppure amministrativa), per il fatto cioè di essere state attribuite nel passato - e in parte ancora oggi - ad Autorità di pubblica sicurezza; dunque, sembra preferibile ritenere che la c. d. polizia amministrativa non sia di per sé materia autonoma (se non per quanto attiene alla polizia municipale, regolata dalla legge 7 marzo 1986, n. 65), ma un profilo accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce, mentre la *pubblica sicurezza* deve intendersi come la funzione inerente al mantenimento dell'ordine pubblico, cioè alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali regge la civile convivenza<sup>6</sup>.

In questi termini, si devono interpretare e applicare gli artt. 4, primo comma, e 20 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (concernenti le funzioni di pubblica sicurezza) e lo stesso art. 3 del Regolamento di pubblica sicurezza citato.

---

5 Cfr.: Corte cost. 27 marzo 1987, n. 77, *FI*, 1987, I, 2308.

6 Cfr.: Corte cost. 7 aprile 1995, n. 115, *GiC*, 1995, 920.

Infatti, ai sensi degli artt. 9 e 19 del D.P.R. n. 616/1977, è disposto un vasto riconoscimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni di polizia amministrativa già esercitate dalle Autorità di pubblica sicurezza; in tale modo, a queste ultime - in particolare al Questore - non incombono più attività di gestione amministrativa scarsamente rilevanti e poco efficaci ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>7</sup>.

## **2. - L'inquadramento costituzionale dell'Autorità di pubblica sicurezza**

Cosa fosse l'Autorità di pubblica sicurezza era ben chiaro alla dottrina amministrativa del primo '900<sup>8</sup>: essa era quell'autorità amministrativa vegliante al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla tutela della proprietà, all'osservanza di leggi e regolamenti, alla composizione dei privati dissidi, nonché prestante soccorso in caso di pubblici e privati infortuni.

La Costituzione, all'art. 13 terzo comma, ha riconosciuto all'Autorità di p. s. il potere di adottare provvedimenti, ancorché da sottoporre a convalida giudiziaria, limitativi della libertà personale, in casi eccezionali di necessità e di urgenza.

A tutta prima, sarebbe sembrato che il riferimento costituzionale mirasse a legittimare, previo controllo giurisdizionale, quelle misure di pubblica sicurezza già previste dagli artt. 150 e segg., 157 e segg., 214 e 220 del T.u.l.p.s. 1931, cioè le misure di prevenzione affidate ai Prefetti; invece, la dottrina<sup>9</sup> e la giuri-

---

<sup>7</sup> Si pensi alle originarie licenze per gli esercizi pubblici (art. 86 T.u.l.p.s.) e poi alla fissazione da parte del questore dell'orario di attività per i medesimi (legge 14.10.1974, n. 524). Tali attribuzioni sono ora affidate agli enti locali.

<sup>8</sup> Si veda, sul tema, RANELLETTI O., *Polizia di sicurezza*, nel Primo trattato di diritto amministrativo italiano a cura di Orlando, IV, Milano, 1904, pag. 428 e segg.; sono utilmente consultabili al riguardo anche ROCCO ALFR., *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1927, pag. 59 e segg.; LEVI A., *Ordine giuridico e ordine pubblico*, in Riv. Fil., 1911, III, ora in *Scritti minori di filosofia del diritto*, I, Padova, 1957, pag. 255; ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, cap. VI, pag. 7.

<sup>9</sup> MANZINI V., *Trattato di diritto proc. penale*, III, Torino, 1956, pag. 537; VIRGA P., *La potestà di polizia*, Milano, 1954; CARNELUTTI F., *Principi del processo penale*, Napoli, 1960, pag. 178.

sprudenza<sup>10</sup> hanno individuato in quelle situazioni eccezionali gli istituti dell'arresto in flagranza e del fermo di polizia giudiziaria<sup>11</sup>.

Sia per l'arresto che per il fermo, l'eccezionale potere riconosciuto alla polizia giudiziaria di privare, di propria iniziativa, un indiziato della libertà personale è controbilanciato dalla provvisorietà dei relativi provvedimenti e dal tempestivo intervento del controllo giurisdizionale, attribuito esclusivamente al giudice.

Senonché, l'interpretazione così data del terzo comma dell'art. 13 Cost. identifica nell'Autorità di p. s. né più né meno che la polizia giudiziaria, vale a dire quella polizia che opera per l'accertamento della colpevolezza penale e per la repressione dei reati, con i poteri attribuiti ad essa dal codice di procedura penale, poteri rispetto ai quali non avrebbe senso il richiamo all'eccezionalità delle misure di cui all'art. 13 della Costituzione.

Si tratta, evidentemente, di un equivoco o meglio di un uso improprio della locuzione *Autorità di p. s.* ed è curioso scoprire da che cosa esso nasca.

Il fermo di polizia era attuato nell'ordinamento previgente, dalla polizia di sicurezza, trovando fonte legittimante, per la prima volta, nel R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, art. 158. Tale norma fu recepita successivamente nell'art. 157 del T.u.l.p.s. 1931.

Il legislatore del 1931, che pure aveva avvertito l'esigenza di disciplinare il fermo processuale, non si era occupato degli aspetti procedurali di quello di

---

10 La Corte costituzionale, con le sentenze 14 giugno 1956 n. 2 e 19 giugno 1956 n. 11 (reperibili in Raccolta Ufficiale Sent. C. Cost., vol. I/1956 pagg. 42 e segg. E 117 e segg., Roma) ritiene in parte illegittima la competenza dell'autorità amministrativa in tema di misure incidenti sulla libertà personale.

11 Per l'arresto in flagranza di reato, le ragioni di necessità e di urgenza risiederebbero nel fatto che l'autore del reato è colto nell'atto di commettere il reato, o subito dopo il reato è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone, ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che ha commesso il reato immediatamente prima. Le ragioni di necessità e di urgenza del fermo di indiziato di reità si desumerebbero dagli stessi requisiti dell'istituto: pericolo di fuga di persona gravemente indiziata di un delitto particolarmente grave.

polizia<sup>12</sup>. Data la confusione così ingenerata, il R.D.L. 20 gennaio 1944, n. 45<sup>13</sup>, modificando l'art. 238 del cod. proc. penale ed introducendo in esso l'art. 238-bis, innovava il sistema precedente, considerando insieme i due fermi, quello processuale e quello di polizia.

La confusione tra gli istituti di polizia e processuali non cessava con la legge 18 giugno 1955 n. 517 (modificatrice in senso garantista e costituzionale degli artt. 238 e 238-bis del cod. proc. pen.)<sup>14</sup>, fino a che prima detta legge, poi la sentenza della Corte costituzionale 14 giugno 1956 n. 2 abrogavano l'istituto del fermo di polizia di sicurezza, inducendo il legislatore a rielaborare per intero la materia delle misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose, la qual cosa avveniva poi con la legge 27 dicembre 1956 n. 1423.

Quel che appare strano, nella vicenda, è che un equivoco sorto quasi per caso, per via di un mancato raccordo procedurale tra la funzione di sicurezza pubblica e quella di repressione giudiziaria, abbia potuto influenzare a tal punto dottrina e giurisprudenza da impedire loro di capire che l'Autorità di p. s. di cui parla il terzo comma dell'art. 13 Cost. non può essere in alcun modo confusa con la polizia giudiziaria.

Le conseguenze di questo equivoco sono più importanti di quel che sembrerebbe a tutta prima. Ciò che ne è risultato è un esilio forzato e prolungato dall'alveo della Costituzione delle Autorità di p. s. (quelle vere, vale a dire, in senso tecnico, il Ministro dell'interno, i Prefetti, i Questori, i dirigenti dei Commissariati di polizia ed i Sindaci in tal veste).

---

12 Cfr.: BELLAVISTA G., *Fermo di polizia*, in *Enc. Diritto*, XVII, 1968, pag.216.

13 Cfr.: D. legisl. lgt. 20 gennaio 1944 n. 45, art. 1. Sulla codificazione del fermo di polizia giudiziaria e sulle successive vicende riassunte nel testo, si legga AMATO G., *Individuo e autorità*, Milano, 1967, pag. 396; nonché BELLAVISTA G., in *Enc. del Dir.*, voce *Fermo di polizia*, 1968, pag. 213; e VIGNALE F., *Il fermo di polizia dall'unità d'Italia ai nostri giorni (Quale Giustizia*, 1973, 147 ss).

14 L'art. 238-bis, aggiunto nel 1944, prevedeva appunto che “*spetta all'autorità giudiziaria, alla quale il fermo è stato comunicato, convalidarlo per iscritto*”. Per i limiti entro cui la convalida si ridusse in base a tale disposizione e per le critiche conseguenze, cfr.: AMATO G., *Individuo e autorità*, cit., pag. 397.

Di più: quel che né è risultato è, persino, il dubbio della dottrina che la tutela della pubblica sicurezza non possa ritenersi davvero un principio di validità costituzionale<sup>15</sup>.

Eppure, va detto che la giurisprudenza della suprema Corte, al riguardo, ha sempre manifestato una certa qual propensione a valorizzare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, i principi della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico.

Per fare qualche esempio, si osserva che la sentenza della Consulta n. 19/1962<sup>16</sup> assume l'infondatezza della questione di costituzionalità dei reati contro l'ordine pubblico; la sentenza n. 25/1965<sup>17</sup> legittima la norma procedurale nel dibattimento penale a porte chiuse alla luce della riconosciuta esigenza di prevenire eventuali turbative, ritenute di rango pari o addirittura superiore al principio della pubblicità nel giudizio; la sentenza n. 168/1971<sup>18</sup> assume l'infondatezza della questione di costituzionalità delle contravvenzioni sull'inservanza dei provvedimenti di polizia; le sentenze n. 16/1973<sup>19</sup> e n. 108/1974<sup>20</sup> ritengono infondata la questione di costituzionalità del reato di istigazione a disobbedire alle leggi, sempre che emerga nella fattispecie l'aspetto della pericolosità per la pubblica tranquillità, rilevante sotto il profilo della ponderazione dei lavori, a fronte della pur riconosciuta e garantita libertà di manifestare il proprio pensiero; la sentenza n. 11/1979<sup>21</sup> assume l'illegittimità del T.U. delle leggi di p. s. nella parte in cui prevede l'incriminazione contravvenzionale per chi interloquisce in una riunione pubblica della quale non sia dato preavviso, in

---

15 Cfr.: AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, pag. 123 e segg.; CHIAPPETTI A. M., *L'attività di polizia*, Padova, 1973; PACE A., *Il concetto dell'ordine pubblico nella Costituzione Italiana*, in Arch. Giur., 1963, passim; LAVAGNA C., *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, pag. 359.

16 Cfr.: Corte cost., 16.03.1962, n. 19 in *Raccolta Ufficiale vol. XIII*, 1962, pagg. 204 ss.

17 Cfr.: Corte cost., 13.03.1965, n. 25, in *Raccolta Ufficiale*, Vol XIV, 1965, pag.197 ss.

18 Cfr.: Corte cost., 8.7.71, n.168 in *Raccolta Ufficiale*, vol. XXII 1971, p. 675.

19 Cfr.: Corte cost., 27.2.1973, n.16 in *Raccolta Ufficiale*, Vol. XXIV 1973, p. 210 ss.

20 Cfr.: Corte cost., 10.6.74, n. 108, in *Raccolta Ufficiale vol. XXV*, 1975, p.521.

21 Cfr.: Corte Cost. 10.5.1979, n. 11, in *Raccolta Ufficiale vol. XXIX*, 1979, p. 420 ss.

quanto tale condotta non può essere di per sé lesiva del valore (questo sì, rilevante) della sicurezza pubblica.

La Corte costituzionale ha dato, si può dire, un notevole contributo all'evoluzione della moderna concezione dell'ordine e sicurezza pubblica da una forma ideale, intesa come complesso di inderogabili principi etico-sociali cui è affidata l'esistenza stessa dell'ordinamento e il conseguimento dei suoi fini essenziali, a una forma materiale, intesa come tutela della sicurezza e incolumità e come indispensabile condizione pacifica della convivenza sociale<sup>22</sup>.

Tuttavia, proprio nelle citate sentenze 16 marzo 1962 n. 19 e 8 luglio 1971 n. 168, la Consulta sembra aver privilegiato un'accezione normativa del concetto di ordine pubblico, identificato con l'ordine legale su cui poggia la convivenza sociale, ovvero con l'ordine costituzionale.

Pur ritenendo che non vi sia ormai più nell'ordinamento italiano – contrariamente al sistema tedesco – quello zoccolo duro di principi etico giuridici (le norme fondamentali, la personalità dello Stato e quant'altro) tale da potersi definire intangibile (il c. d. “ordine ideale” teorizzato prima dal filosofo olandese Grozio nel '600<sup>23</sup> e poi nell'800 da Giandomenico Romagnosi)<sup>24</sup>, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'ordine pubblico sia pur sempre un bene collettivo e un valore inerente al sistema costituzionale, nonché un limite specifico per talune libertà costituzionali, inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale.

In questo, la Consulta ha resistito finché ha potuto alle tendenze più avanzate e progressiste della dottrina, ostili per principio all'idea di una compa-

---

22 Cfr.: CORSO G., *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enc. Diritto*, XXX, 1980, pag. 1080.

23 Cfr.: HUGONIS GROTII, *De iure belli ac pacis libri tres, in quibus ius naturæ et gentium item iuris publici præcipua explicantur*, Parisiis, Apud Nicolaum Buon, in via Jacobæa, sub signis S. Claudii, et Hominis Silvestris, 1625, *passim*.

24 Cfr.: ROMAGNOSI G. D., *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1835, pag. 56.

tibilità democratica della funzione di pubblica sicurezza, perché asseritamente avulsa dal nucleo fondante dei valori democratici<sup>25</sup>.

Si ritiene superfluo soffermarsi sulle sfumature lessicali e sui sottili distinguo tra ordine pubblico e sicurezza pubblica, atteso che proprio la legge n. 121/1981 ha poi unificato le due locuzioni in una solenne endiadi (*ordine e sicurezza pubblica*); lo stesso è avvenuto con la riforma del titolo V parte II della Costituzione<sup>26</sup>.

La Corte costituzionale, pur dando per pacifico che gli interventi di polizia di cui all'art. 13, comma terzo, della Costituzione possano avere come presupposto fattispecie di pericolosità sia *ante* che *post delictum* ed essere quindi di competenza tanto della polizia di sicurezza quanto della polizia giudiziaria<sup>27</sup>, ha dovuto poi cedere al coro dei dissensi dottrinali che, proprio dopo le due citate sentenze (n. 2/1956 e n. 11/1956), è cresciuto di tono e d'importanza fino a subissare le deboli voci contrarie.

Già prima di quelle due pronunce, un certo spazio era stato conquistato dalla corrente di pensiero che, dopo la caduta del fascismo escludeva la legittimità del fermo di polizia preventiva<sup>28</sup>, ma dopo le sentenze del 1956, le posizioni critiche nei confronti della legittimità delle misure preventive limitative della libertà personale, si sono fatte intransigenti<sup>29</sup>, al punto che si è cominciato a parlare di «*imprecisione terminologica*» dell'art. 13 terzo comma, laddove la Carta richiamerebbe indistintamente la polizia di sicurezza e le altre forme di attività di polizia<sup>30</sup>.

---

25 Cfr.: AMATO G., *Disciplina di pubblica sicurezza e Costituzione*, in *Dem. Dir.*, 1967. A suo tempo, la Corte di Giustizia CEE ebbe a precisare che: “*il richiamo alla nozione di ordine pubblico da parte degli organi nazionali presuppone, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività*”; cfr.: decisione 27 ottobre 1977, causa n. 30/77, in *Foro it.*, 1977, IV, col. 370.

26 Cioè con la legge costituzionale n. 3/2001 che ha introdotto, all'art. 117, lett. h) della Costituzione, la locuzione *Ordine pubblico e sicurezza*.

27 Cfr.: CHIAPPETTI A., *Polizia (dir. pubbl.)*, in *Enc. Diritto*, XXXIV, 1985, pag. 132.

28 Cfr.: SEVERINO M., *Rimpatrio coattivo e Costituzione*, in *Foro pad.*, 1951, IV, pag. 271.

29 Cfr.: ELIA L., *Le misure di prevenzione fra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1964, pag. 938.

30 Cfr.: CHIAPPETTI A., *op. cit.*, pag. 133.

Era così accentuata allora l'avversione dottrinale alle misure di polizia *ante delictum*, che neppure la previsione di un meccanismo di controllo giurisdizionale – contenuta nell'art. 13 citato – poteva attenuare il timore che l'Autorità di p. s. abusasse dei poteri limitativi della libertà personale.

La funzione della polizia di sicurezza è stata ridefinita dalla legge 1° aprile 1981 n. 121, che ha attribuito alle Autorità compiti di servizio alle istituzioni democratiche ed ai cittadini, tutela della libertà e dei diritti della persona, vigilanza sull'osservanza delle leggi, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevenzione dei reati, soccorso in caso di calamità e infortuni (art. 24).

La nozione di ordine pubblico costituisce, in tale ottica, presupposto e limite all'azione di polizia preventiva, ma il vero fondamento e la legittimazione del potere coercitivo attribuito alla polizia di sicurezza, nell'evoluzione legislativa, sembrerebbe ora riposto nella difesa degli istituti democratici e delle libertà fondamentali.

La Corte costituzionale non ha mai smesso di affermare che *«la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nell'esigenza che attraverso l'esercizio di essi non vengano sacrificati beni, ugualmente garantiti dalla Costituzione, il che tanto più vale quando si tratti di beni che – come l'ordine pubblico – sono patrimonio dell'intera collettività»*<sup>31</sup>, tuttavia nessuno – men che mai il legislatore – ha poi resistito alla suggestione dell'idea di dover affidare i più importanti compiti della prevenzione e della tutela dell'ordine pubblico non già alla polizia di sicurezza, bensì all'Autorità giudiziaria che da organo giurisdizionale di controllo dell'Autorità di p. s. è così diventata essa stessa, nei fatti, un'autorità securitaria, in senso meramente funzionale<sup>32</sup>.

---

31 Cfr.: Corte cost., 16 marzo 1962, n. 19 (in Raccolta Ufficiale, vol. XIII, 1962, pag. 204 e segg.); vedansi, al riguardo, anche le sentenze 27 febbraio 1973, n. 16; 8 luglio 1975, n. 120; 19 febbraio 1965, n. 9; 4 maggio 1970, n. 65; 10 maggio 1979, n. 11 (tutte reperibili nella Raccolta Ufficiale delle sent. Corte cost.).

32 Vedasi al riguardo l'importante sentenza Cass. Pen., Sez. I, 14 febbraio 1984, n.80 (in *Mass Cass. Pen.*, 1984, II, n. 162.645), dove si attribuisce alle misure di prevenzione natura sostanzialmente amministrativa.

L'imprecisione terminologica dell'art.13, terzo comma, della Costituzione è così diventata il pretesto per ricostruire su nuove basi la funzione della prevenzione, quale sorta di cornice al quadro del sistema repressivo penale<sup>33</sup>, non più solo con riferimento all'applicazione delle misure di sicurezza già considerate alla stregua di rimedi quasi repressivi e di stretta competenza del giudice penale, perché rapportati al grado di pericolosità di un soggetto che, pur commettendo delitti ovvero essendo capace di delinquere, non è imputabile, ma anche – questo è il punto critico – con riguardo alle misure di prevenzione, fondate su un giudizio di pericolosità sociale dell'individuo sganciato dall'evento criminoso. Misure in nessun modo assimilabili alle sanzioni penali, in quanto basate non su un giudizio di certezza ma, al più, su un giudizio di probabilità<sup>34</sup>.

La dottrina, in specie quella penalistica, si è seriamente impegnata nel costruire una complessa classificazione della funzione pubblica di prevenzione<sup>35</sup>: c'è una prevenzione generale che può essere sociale o penale, e una prevenzione speciale che può essere *ante delictum* e *post delictum*. In particolare, la prevenzione generale intesa come sistema di controllo sociale e di programmazione dei meccanismi difensivi sembrerebbe essere l'unica forma di prevenzione affidata ad organi non giurisdizionali. Per quel che attiene agli aspetti specialistici della prevenzione, invece, le attribuzioni di legge sono strettamente comprese nell'alveo del potere giudiziario, anche quando la prevenzione appare cosa assai diversa dall'amministrazione della giustizia: non si vogliono sollevare dubbi sulla attualità di Montesquieu<sup>36</sup>, ma sembra lecito formulare domande sulla costituzionalità di un sistema che, anziché limitarsi a una lettura piana e pacata

---

33 Si citano, per tutti, NUVOLONE P., *Comportamento deviante, prevenzione e repressione*, in *Indice pen.*, 1972, pag. 217; PAGLIARO A., *Aspetti giuridici della prevenzione*, ivi, 1976, pag. 5 e segg.; STUART P., *La prevenzione del crimine*, Roma, 1976, *passim*.

34 Cfr.: NUVOLONE P., *Misure di prevenzione e di sicurezza*, in *Enc. Diritto*, XXVI, 1976, pagg. 632 e 633.

35 Cfr.: BETTIOL G., *Ottimismo e pessimismo in tema di prevenzione dei reati*, in *Indice pen.*, 1978, pag. 6; MANTOVANI F., *Diritto penale*, Padova, 1988, pag. 369.

36 Il riferimento è ad un noto articolo di GIARDA A., su *Corr. Giur.*, 1991, 4, pag. 391, dal titolo "*Sorge il dubbio che Montesquieu non sia più attuale?*".

dell'art. 13, comma terzo, della Costituzione (*in claris non fit interpretatio*), ha ritenuto di interpretarlo come una sorta di errore lessicale.

Un'interpretazione meramente letterale della norma costituzionale, rifluendo nella legislazione, avrebbe avuto – a dire dei più – l'inaccettabile conseguenza di legittimare l'Autorità di pubblica sicurezza all'adozione di provvedimenti limitativi della libertà personale. Sennonché, a dispetto di tale rigore ideologico, quel che poi è avvenuto nella legislazione ordinaria è che, per davvero, oggi Prefetti e Questori possono adottare provvedimenti limitativi di libertà<sup>37</sup>.

Resta da dire quali fossero i provvedimenti che l'Autorità di p. s. aveva facoltà di adottare nei casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati tassativamente dalla legge, prima e dopo le sforbiciate del legislatore repubblicano e della Corte costituzionale.

Il T.u.l.p.s. del 1931 annoverava le seguenti misure: l'espulsione dello straniero (artt. 150 e segg.); il rimpatrio della persona sospetta (artt. 157 e segg.); il fermo di polizia (artt. 220 e segg.); l'arresto disposto durante lo stato di pericolo pubblico o di guerra (artt. 214 e segg.)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Si fa riferimento a ciò che le vigenti leggi ordinarie contemplano. Il Prefetto oggi può applicare le seguenti misure: 1) l'ordinanza contingibile e urgente (art. 2 T.u.l.p.s.) per fronteggiare situazioni di pericolo o disordine sociale imprevedibili e impreviste; 2) il divieto di detenzione di arma a chi possa abusarne (art. 39 T.u.l.p.s.); 3) l'invito al consumatore di stupefacenti a seguire un programma terapeutico e socio-riabilitativo o altro programma educativo e informativo personalizzato, in relazione alle proprie specifiche esigenze (art. 75 D.P.R. n. 309/1990); 4) l'interdittiva antimafia (art. 84 d.lgs. n. 159/2011 – Codice antimafia); 5) l'accesso ispettivo negli enti locali per verificare eventuali infiltrazioni mafiose (art. 143 d.lgs. 267/2000). Il Questore, invece, può applicare le seguenti misure: 1) il rimpatrio con foglio di via obbligatorio (art. 2 Codice antimafia); 2) l'avviso orale (art. 3 Codice antimafia); 3) il divieto di possedere determinati apparati che possano agevolare la condotta pericolosa, adottato con o senza avviso orale (commi 4 e 5 dell'art. 3 Codice antimafia); 4) obblighi e divieti per consumatori di stupefacenti già condannati per particolari reati, misura prevista dall'art. 75-bis D.P.R. n. 309/1990 (norma, tuttavia, dichiarata incostituzionale dalla Consulta, con sentenza n. 94/2016); 5) l'ammonizione per prevenire atti persecutori (art. 8 D.L. 23 febbraio 2009); 6) il d.a.spo., divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (art. 6 legge 13 dicembre 1989 n. 401); 7) il d.ac.ur., divieto di accesso alle aree urbane (art. 9 D.L. n. 14 del 2017). Si tratta di misure dirette a prevenire la commissione di reati, attraverso la vigilanza e il controllo *ad personam*, mediante imposizione ai destinatari di prescrizioni che incidono sui loro diritti di libertà.

<sup>38</sup> Al novero di detti istituti si poteva aggiungere l'accompagnamento per identificazione di cui all'art. 11 della legge 18 maggio 1978, n.191 (G.U. 19 maggio 1978, n. 137).

L'espulsione e il rimpatrio con foglio di via obbligatorio non sono propriamente misure restrittive della libertà personale, quanto piuttosto limitative della libertà di circolazione, come tali legittimate dal primo comma dell'art. 16 della Costituzione, subordinatamente alla riserva di legge, ma senza alcuna riserva giurisdizionale.

L'istituto della detenzione o arresto ordinato dal Prefetto, durante lo stato di pubblico pericolo ovvero durante lo stato di guerra resta un'araba fenice. La Consulta non ha mai avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di tale misura (mai applicata in tempi di Repubblica), di guisa che, essendo improbabile il concreto utilizzo, potrebbe ritenersi abrogato per desuetudine.

Letto alla luce del terzo comma dell'art. 13 Cost., l'arresto prefettizio doveva essere inteso come provvedimento provvisorio, cioè di durata limitata nel tempo, con finalità preventivo-cautelare, adottabile nei casi eccezionali di necessità e di urgenza (lo stato di pubblico pericolo già dichiarato dal ministro dell'interno), quando nessun'altra misura sopperisse all'esigenza in concreto configurantesi, soggetto, infine, al controllo di convalida giurisdizionale, nei termini prescritti (48 ore).

Ovviamente, nulla toglie che, con legge ordinaria, siano previsti altri tipi di provvedimenti restrittivi *ante delictum* da attribuirsi alle competenze dell'Autorità di p. s., benché dalla norma costituzionale in esame traspaia inequivoco un certo qual sfavore verso tali misure, che comunque, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, sarebbero solo le forme più aggressive e, si direbbe, estreme di un sistema di provvedimenti di contrasto dell'illegalità e della delinquenza, complementari alle sanzioni amministrative, con funzione preventiva, eventualmente anche di natura patrimoniale e comunque personali – normalmente limitativi della libertà di circolazione - da attribuirsi all'Autorità di p. s. in quanto responsabile, ai diversi livelli, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Senza inoltrarsi nel campo delle questioni di legittimità costituzionale delle misure di prevenzione, pur sollevabili (ed effettivamente sollevate), dacché l'art. 13, terzo comma, della Costituzione ha cessato di essere fondamento di esse<sup>39</sup>, quel che più preme di osservare è che l'idea che debba esserci un responsabile generale dell'ordine e della sicurezza pubblica ai vari livelli (centrale, provinciale e locale) sopravvive.

Senonché, la prevenzione di polizia, la sicurezza, l'ordine pubblico (inteso nel duplice senso materiale ed ideale) restano il cuore della funzione governativa generale, nucleo vitale destinato a crescere d'importanza, se è vero che la gestione dei conflitti sociali tende ad essere vieppiù determinante per lo sviluppo economico dei Paesi a capitalismo avanzato<sup>40</sup>.

### **3. – La pubblica sicurezza e l'ordine pubblico**

La *prevenzione* intesa come sinonimo di sicurezza pubblica in senso sociologico può intendersi, da diverse prospettive, come tutela della libertà<sup>41</sup>, fattore di riduzione dell'instabilità e della fluidità sociale<sup>42</sup>, fattore di moralizzazione

---

39 Sono consultabili, in proposito, ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962 e AA.VV., *Gli Atti del I° Simposio di Bressanone*, sul tema *Stato di diritto e misure di sicurezza*, Padova, 1961.

40 Si legga, in proposito, DAHRENDORF R., *Il conflitto sociale nella modernità*, 1983, trad. ital., Bari, *passim*.

41 Cfr.: SEN A., *Rights and Agency*, in SCHEFFLER S., *Consequentialism and its critics*, Oxford, 1988, 187. Sen, economista indiano, premio Nobel per l'economia nel 1998, osserva che la nozione di libertà «*si concentra precisamente sull'assenza di una classe di vincoli che una persona può esercitare su di un'altra, o che lo Stato può imporre sugli individui*». La sicurezza pubblica, pertanto, rimuove i vincoli esercitati da particolari soggetti (o dal contesto sociale) su altri soggetti ma deve trattarsi appunto di un potere pubblico che «*lo Stato può imporre sugli individui*», cioè di un potere contenuto dentro il limite costituzionale del rispetto della libertà medesima, poiché non si può violare la libertà con il pretesto di salvarla.

42 Cfr.: BAUMAN Z., *Modernità liquida*, trad. ital., Bari, 2003, 263. Il sociologo polacco Bauman osserva che la sicurezza collettiva non può essere affidata al sistema del “*panopticon*” cioè della sorveglianza globale, quanto piuttosto alla continua elaborazione dell'incertezza nel modello “liquido” di una società in costante trasformazione che non accetta limitazioni e vincoli troppo stringenti, se non a spese dello sviluppo economico e civile della società medesima.

sociale<sup>43</sup>, fattore di coesione sociale<sup>44</sup>, ovvero ancora come fattore di riduzione del rischio e dell'insicurezza sociale<sup>45</sup>.

La *sicurezza pubblica* si sviluppa su più livelli di competenze, corrispondenti a diverse funzioni. A tratti, essa si sovrappone e si confonde con i concetti di prevenzione generale, ordine pubblico, polizia.

In senso giuridico, «*si ravvisa il nucleo costitutivo della nozione di sicurezza pubblica nella finalità di conservazione dello Stato e di mantenimento dell'ordine interno, ma nell'ordinamento italiano la nozione è sempre rimasta indefinita, ed il ricorrente accostamento alla materia dell'ordine pubblico impone tuttora di individuare caratteri distintivi che ne permettano una autonoma definizione*»<sup>46</sup>.

Nondimeno, affermare che la *sicurezza pubblica* riguarda tanto le attività di polizia, volte ad assicurare il rispetto delle norme di legge (cioè la *security*), quanto quelle finalizzate a prevenire che la collettività patisca danni da eventi fortuiti e accidentali, infortuni e disastri naturali, climatici, o di qualunque altro genere, o comunque a prevenirne l'aggravio del danno attraverso l'organizzazione di forme di prevenzione e di soccorso (cioè la *safety*), è una definizione davvero troppo ampia e dilatata, certamente da abbandonare poiché essa genera incertezza e confusione lessicale<sup>47</sup>.

---

43 Cfr.: ZIEGLER J., *La privatizzazione del mondo*, trad. ital., Milano, 2003, *passim*. La sicurezza collettiva, per il sociologo svizzero Ziegler, è il portato dell'etica pubblica, è cioè un processo culturale di crescita della società dentro le regole del vivere sociale, non già una gabbia di vincoli e imposizioni calata dall'alto dagli apparati statali. Nondimeno, la scomparsa dello Stato, nel processo globale di privatizzazione degli *assets* economici, non giova anzi nuoce alla moralizzazione della società.

44 Cfr.: DAHRENDORF R., *Legge e ordine*, trad. ital., Milano, 1991, *passim*. Per il sociologo tedesco Dahrendorf, l'obbedienza deriva dalla coercizione (*constraint*), quindi dipende dalla forza delle sanzioni, ma le sanzioni devono essere imposte sulla base di valori condivisi, senza i quali non può esservi coesione sociale. La libertà non è assenza di coercizioni, non è "libertà assertoria" ma è "libertà problematica", vale a dire consenso e adesione a un progetto sociale condiviso, mai uguale a sé stesso perché in continuo divenire.

45 Cfr.: BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. ital., Roma, 2000, 156. Nella visione del sociologo tedesco Ulrik Beck, la capacità di anticipare un rischio sociale consente di non trasformare le emergenze in panico sociale e le paure in catastrofi, sicché la sicurezza si identifica pienamente con la prevenzione e questa si dirama nelle due funzioni strutturali della *security* e della *safety*.

46 Cfr.: FOÀ S., *Sicurezza pubblica*, voce in *Nuovo Digesto Italiano* (d'ora in poi N.D.I.), 1999.

47 *Ibidem*.

Anche qui si tratta di una locuzione polisemantica o che almeno si rivela tale nella puntuale ricostruzione storica che ne dà Sergio Foà, nello studio citato in nota, al quale si rinvia per ogni opportuno approfondimento<sup>48</sup>.

Sicurezza pubblica può essere, dunque, intesa come attività giuridica della pubblica Amministrazione, contrapposta all'attività sociale degli apparati pubblici; come funzione statale distinta da quella di polizia; come funzione di polizia contrapposta a quella di polizia amministrativa; e come oggetto di uno specifico servizio amministrativo<sup>49</sup>.

L'incertezza nelle definizioni può essere agevolmente superata, semplicemente facendo riferimento alla pubblica sicurezza come insieme di compiti specifici affidati a quelle figure istituzionali che sono definite dall'art. 1 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931 n. 773) e dall'art. 3 della legge 1° aprile 1981 n. 121, recante il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Cosa alquanto diversa dalla pubblica sicurezza è (o dovrebbe essere) l'*ordine pubblico*.

L'espressione è introdotta per la prima volta nella Codificazione napoleonica. Durante i lavori preparatori del *Code*, la locuzione fu proposta dal Boulay per la formulazione dell'art. 6 del *Titre préliminaire de la publication, des effets et de l'application des lois en général*, che recita: «*Le leggi che interessano l'ordine pubblico e il buon costume non possono esser derogate da particolari convenzioni*».

Il giurista francese Portalis, oratore del Governo napoleonico, nell'ottavo discorso pronunciato nella seduta del Corpo legislativo del 23 glaciale anno X (14 dicembre 1801), definì l'ordine pubblico come sinonimo di diritto pubblico<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> La citazione è tratta da PORTALIS J. E. M., *Motivi, rapporti, opinioni e discorsi pronunciati al Tribunato e al Corpo legislativo francese per la formazione del codice Napoleone*, nuova trad., Napoli 1838, I, p. 137). I contenuti dell'ordine pubblico post-rivoluzionario sono indagati da: FERRI G. B., *Ordine pubblico*, Milano, 1970, 45 ss.; BRECCIA U., *Causa*, in G. ALPA-U. BRECCIA-A. LISERRE, *Il contratto in generale*, t. III, in *Tratt. Bessone*, vol. XIII, t. 3, Torino 1999, 142.

Nella vigente normativa civilistica, amministrativa e di pubblica sicurezza – che, in parte, è ancora quella pre-costituzionale, con gli adattamenti e le correzioni imposte dalla Costituzione italiana – l'ordine pubblico viene in rilievo in molteplici accezioni.

L'*ordine pubblico in senso generale* è inteso come garanzia di pace, tranquillità e sicurezza collettiva. In tal senso, esso assume valore di ordine sociale, in quanto mira a difendere e favorire il tranquillo svolgimento dei rapporti della vita sociale<sup>51</sup>.

L'*ordine pubblico come clausola generale dell'ordinamento giuridico*<sup>52</sup> è espressione dei valori fondanti della comunità sociale. A seconda della branca del diritto in cui è impiegato, ad esso è demandata la funzione di limite alla libertà e all'azione dell'individuo (nel diritto penale e amministrativo di polizia), di limite all'operatività di regole poste dai singoli nell'esercizio dell'autonomia privata (nel diritto civile) nonché di limite all'inserzione di regole derivanti da un ordinamento straniero (nel diritto internazionale privato).

Le connotazioni della locuzione in argomento tendono vieppiù a proliferare, man mano che il legislatore trova utile far ricorso a clausole generali che lascino all'interprete ampio margine di manovra esegetica.

L'*ordine pubblico ideale* (o *normativo*) è quell'insieme di norme fondamentali dell'ordinamento giuridico recanti i principi etici e politici, la cui osservanza e attuazione sia ritenuta indispensabile per l'esistenza dell'ordinamento giuridico e della stessa società civile<sup>53</sup>. La nozione di ordine pubblico ideale o normativo,

---

51 Cfr.: MEOLI C., *Ordine pubblico (dir. amm.)*, in *Diritto on Line*, *passim*.

52 La letteratura giuridica sul tema è davvero troppo estesa. Per limitare il richiamo alle principali opere monografiche della civilistica italiana, si indicano qui di seguito: FERRARA SR. F., *Teoria del negozio illecito nel diritto civile italiano*, Milano, 1902. Sotto il vigore del codice civile del 1942, FERRI G. B., *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto*, Milano 1970; GUARNERI A., *L'ordine pubblico e il sistema delle fonti del diritto civile*, Padova 1974; LONARDO L., *Ordine pubblico e illiceità del contratto*, Napoli 1993; A. FEDERICO, *Illiceità contrattuale e ordine pubblico economico*, Torino 2004; F. CAROCCIA, *Ordine pubblico. La gestione dei conflitti culturali nel diritto privato*, Napoli 2018; PERLINGIERI G. – ZARRA G., *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli 2019; CALOIARO L. A., *Ordine pubblico e giustizia privata*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2021, 1, 95.

53 Cfr.. CORSO G., *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, voce in N.D.I., 2011.

è tipica espressione dello Stato-ordinamento, attraverso la corretta individuazione di un sistema di valori e principi coerente e unitario. Integra una realtà ideale di principi che l'ordinamento considera indispensabili, coincide con il bene comune o con l'interesse generale, nonché con i principi generali base dell'ordinamento. È questo un ordine pubblico inteso come limite all'esercizio di un potere di produzione giuridica, sia esso un potere pubblico (legislativo, amministrativo o giudiziario) o privato negoziale. In nessun caso, le leggi o gli atti di uno Stato straniero, gli ordinamenti e gli atti di qualunque istituzione o ente e le private disposizioni e convenzioni, possono avere effetto nel territorio italiano, quando sono contrari all'ordine pubblico così inteso<sup>54</sup>.

L'*ordine pubblico internazionale* è una clausola utilizzata in sede di deliberazione di sentenze straniere, la quale consente al giudice di bloccare l'ingresso nell'ordinamento nazionale di valori ad esso estranei, fatti propri dagli assetti giuridici di ordinamenti stranieri. Il riferimento è agli artt. 16 e 64 della legge 31 maggio 1995 n. 218, recante la riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato<sup>55</sup>. L'ordine pubblico è, pertanto, un *paradigma di sbarramento*, allorché un determinato precetto o un particolare regolamento di interessi non sia di per sé vietato da puntuali norme imperative ma si presenti in contrasto o addirittura sia reputato eversivo per le strutture politiche e sociali, come regolate dalla Costituzione e dalle leggi statali.

L'*ordine pubblico materiale* (o *amministrativo*) tende a identificarsi con la sicurezza pubblica, intesa come limite a un'attività materiale la quale normalmente costituisca esercizio di una libertà fondamentale; in questa accezione, l'ordine pubblico viene in considerazione nel diritto amministrativo ma anche nel diritto penale<sup>56</sup>. L'ordine pubblico amministrativo è imposto ai soggetti di un grup-

---

<sup>54</sup> Come ancora oggi statuisce l'art. 31 delle Preleggi (disposizioni preliminari al codice civile italiano).

<sup>55</sup> Cfr.: ANGELINI F., *L'ordine pubblico come strumento di compatibilità costituzionale o di legalità internazionale*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 3 marzo 2020.

<sup>56</sup> Cfr.: LAVAGNA C., *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, *passim*.

po sociale, sicché è la tipica espressione dello Stato-persona tramite l'esistenza di istituti di polizia e di sicurezza pubblica.

L'*ordine pubblico penalmente salvaguardato* è, invece, il parametro di classificazione di talune fattispecie penali, come i delitti contro l'ordine pubblico (artt. 414 ss. c.p.) e le contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica (artt. 650 ss. c.p.)<sup>57</sup>.

L'*ordine pubblico economico* è poi una diversa nozione, questa volta civilistica, che tende a identificarsi con l'ordine giuridico del mercato economico, la quale traduce il limite costituzionale di *utilità sociale* (art. 41 Cost.) nel configurare, sul piano della fattispecie negoziale, le molteplici operazioni che abbiano per oggetto o per effetto le dinamiche contrattuali c.d. *asimmetriche*, riportandole sotto il minimo comune denominatore dell'inderogabile principio comunitario di *proporzionalità*<sup>58</sup>.

L'*ordine pubblico in senso tecnico* (indicato come tale dall'esegesi del T.u.l.p.s., artt. 18-67) è l'insieme di servizi di polizia svolti in occasione di manifestazioni pubbliche (cortei, comizi, adunate, riunioni di piazza, pubblici spettacoli), ovvero dei servizi di polizia aventi riguardo alla prevenzione dell'abuso di armi<sup>59</sup>.

Una definizione del concetto di ordine pubblico è riportata dalla norma dell'art. 159, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, a tenore della quale «*le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine e sicurezza pubblica... concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*».

Come già accennato, l'endiadi «*ordine e sicurezza pubblica*» riportata da tale norma è stata introdotta per la prima volta dall'art. 2 della legge 1° aprile 1981 n. 121 di riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza. Tale espressione

---

57 Cfr.: FIORE C., *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, 1091.

58 Cfr.: ROBLES M., *L'ordine pubblico economico tra sistematica ed ermeneutica nel recente diritto dei contratti*, in *Giustiziacivile.com*, 4/2016.

59 Cfr.: RAMACCI F. – SPANGHER G., *Il sistema della sicurezza pubblica*, Milano, 2010, 45.

tende a sovrapporre e congiungere tra loro i concetti di pubblica sicurezza e ordine pubblico.

Nella Costituzione italiana, l'ordine pubblico è concetto assente fino al 2001. Il Costituente, ispirato dall'antifascismo, preferisce ad esso altre clausole generali meno compromesse con l'ideologia fascista, come la sicurezza, l'incolumità, il buon costume (artt. 14, 16, 17, 41 Cost.). Tuttavia, l'art. 117, comma 2 lett. h), introdotto dalla riforma costituzionale del 2001, menziona l'ordine pubblico, facendo di esso una materia preclusa alla legislazione regionale, quindi riservata alla legislazione dello Stato.

Nel diritto euro-unitario, il concetto di ordine pubblico assume un diverso significato in relazione alle materie a cui è riferito ma anche lì si preferisce far ricorso a clausole diverse, sempre per il sospetto che la locuzione *ordine pubblico* sia troppo generica e possa prestarsi ad applicazioni antidemocratiche<sup>60</sup>.

#### **4. Sicurezza e polizia di sicurezza**

La pubblica sicurezza rimanda alla funzione di polizia che si esplica con la difesa dai pericoli che minacciano la pace sociale interna (c.d. *funzione preventiva*) e con la repressione delle turbative dell'ordine pubblico e dei valori penalmente protetti (c.d. *funzione repressiva*). Per la prima funzione si suole parlare di *polizia di sicurezza*<sup>61</sup>, intendendosi con tale espressione l'attività intesa a tutelare

---

<sup>60</sup> Le norme eurounitarie fanno riferimento al concetto di *ordre public* in numerose misure armonizzate: le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, alla libera circolazione delle persone, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi prevedono che gli Stati membri possano adottare misure restrittive, giustificate da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza (artt. 30, 39, 46 Trattato U.E.). Nondimeno, il concetto di ordine pubblico è talmente vago che la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative ha deciso di non fare riferimento all'ordine pubblico dello Stato ma di precisare i motivi per i quali il riconoscimento della personalità giuridica in un altro Stato può essere rifiutato. Si è voluto evitare di utilizzare il termine ordine pubblico, che può essere causa di difficoltà. Cfr.: CALESINI G., *Diritto europeo di polizia*, Roma, 2007, 32.

<sup>61</sup> Cfr.: LANDI G., *Pubblica sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 923, che a sua volta richiama la definizione di SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, 244 ss.

l'ordine e la sicurezza pubblica da eventuali pericoli e minacce. Per la seconda, si fa riferimento ai compiti di *polizia giudiziaria*<sup>62</sup>.

La polizia di sicurezza si differenzia da quella giudiziaria perché quest'ultima ha la funzione di accertare i reati, ricercarne gli autori ed assicurarli alla giustizia, mentre la polizia di sicurezza opera prima della condotta antigiusdica o della violazione di legge, per impedire che la stessa si verifichi e determini un *vulnus* all'ordinamento.

Gli organi di polizia giudiziaria cumulano, di norma, anche funzioni di pubblica sicurezza<sup>63</sup>; adempiendo contemporaneamente a entrambe le funzioni, conseguentemente, debbono restare nella disponibilità, per la rispettiva parte, della Magistratura e del Potere esecutivo.

Questo cumulo di funzioni, che non è costituzionalmente imposto<sup>64</sup>, non sarebbe però agevolmente evitabile, perché prevenzione e repressione dei reati sono funzionalmente tra loro complementari. I risultati dell'attività preventiva costituiscono il punto di partenza della attività di polizia giudiziaria e viceversa, sicché sciogliere tale legame, attribuendo le due funzioni a due distinti organi, potrebbe nuocere all'efficienza di entrambe le strutture.

Come già accennato, sulla funzione preventiva della polizia di sicurezza si pronunciò la Corte costituzionale sin dalla sentenza 14 febbraio 1962 n. 6<sup>65</sup>, allorché ebbe a precisare che polizia di sicurezza e pubblica sicurezza sono espressioni che, in certo qual modo, si equivalgono allorché «*non di provvedimento punitivo si tratta, ma di una misura provvisoria di polizia determinata da motivi di sicurezza*

---

62 Cfr.: D'ELIA G., *Polizia giudiziaria (diritto costituzionale)*, in NDI, voce, 2005.

63 Il cumulo di funzioni non si realizza per gli organi di vertice delle Amministrazioni di polizia, questori, vice-questori, ufficiali generali (cfr.: art. 57 c.p.p.; art. 39 legge 1° aprile 1981, n. 121; art. 2, 2° comma, R.D. n. 690/1907), i quali pertanto, pur potendo esercitare un ascendente verso il personale subordinato, dotato della qualifica di polizia giudiziaria, non sono però altrettanto soggetti alla diretta disponibilità in favore dell'Autorità giudiziaria. La ragione di questa differenza potrebbe essere ravvisata nell'esigenza di rispettare la separazione dei poteri tra Magistratura ed Esecutivo nella gestione dell'ordine pubblico.

64 Per CORSO G., *Polizia di sicurezza*, in *Digesto pubbl.*, XI, Torino, 1996, 334, l'art. 109 Cost., pur presupponendo una polizia di sicurezza distinta dalla polizia giudiziaria, tuttavia ne consente il cumulo in un unico apparato.

65 Reperibile in Corte cost. - Decisioni (Pres. Cappi, Red. Branca).

za pubblica». Ne consegue che i compiti e le funzioni della polizia di sicurezza si possano sintetizzare nella formula cosiddetta della *prevenzione di pubblica sicurezza*.

Il carattere di provvisorietà delle misure di polizia non sempre risulta evidente. Cosa alquanto diversa dalla polizia di sicurezza è la *polizia amministrativa*, intesa come insieme delle attività di prevenzione e repressione, riferibili anche all'esercizio di poteri di sicurezza e di polizia giudiziaria ma distanti dalle attività di ordine pubblico. La polizia amministrativa è compatibile con i compiti di operatori e funzionari regionali, provinciali, comunali, sanitari, La direzione dell'ordine pubblico non lo è. Deve farsi riferimento a una lunga elencazione di funzioni, tra cui quelle di polizia stradale, polizia annonaria, polizia commerciale, polizia edilizia, polizia urbana e rurale, polizia commerciale, ambientale, demaniale, sanitaria, cimiteriale, sociale<sup>66</sup>.

## 5. Misure di prevenzione amministrative e giurisdizionali

La pubblica sicurezza si incardina nel sistema di prevenzione e trova nelle Autorità di p. s. il proprio riferimento organizzativo. Sennonché, le funzioni di prevenzione, per le ragioni storiche alle quali si è accennato, sono ripartite tra Autorità di p. s. e Autorità giudiziaria, con maggior riguardo per quest'ultima.

---

<sup>66</sup> Cfr.: LINGUANTI S., *Manuale di polizia amministrativa*, Rimini, 2020, *passim*. La funzione di polizia è essenzialmente preventiva, costituendo una categoria generale comprensiva di qualsiasi attività di prevenzione, anche con forme limitative di libertà, verso fatti e comportamenti antigiuridici, o per meglio dire fatti e comportamenti potenzialmente lesivi di pubblici e privati beni e valori, la cui commissione sia sanzionata in via amministrativa o penale. La Costituzione italiana fa esplicito riferimento all'Autorità di pubblica sicurezza ed alle potestà della polizia di sicurezza, a proposito della libertà personale (art. 13) e di altri diritti di libertà (artt. 16, 17 e 41). La sicurezza viene invero indicata dalla Costituzione con un prioritario interesse pubblico che autorizza restrizioni ai diritti di libertà di circolazione, di riunione e di iniziativa economica. La libertà è un *primum*, individuato in modo differente per ciascuno dei diritti fondamentali; la potestà di polizia opera all'esterno come limite e in forme distinte per ciascun diritto di libertà. Il campo delle misure di polizia di sicurezza è quello in cui maggiormente si manifesta la dialettica tra autorità e libertà ed è rispetto alle misure di polizia che si pongono, con maggior tensione i problemi delle libertà, della loro qualificazione giuridica, delle loro garanzie e tutele. Quello delle libertà civili è argomento di spettanza dei costituzionalisti, tuttavia è necessario accennarvi trattando di polizia e di prevenzione, poiché esso costituisce il punto di maggior sensibilità nell'esame dei provvedimenti e degli ordinamenti di polizia.

Le misure di prevenzione sono provvedimenti di carattere amministrativo (non penale) di competenza dell'Autorità amministrativa o dell'Autorità giudiziaria<sup>67</sup>; sono strumenti di difesa sociale adottati nei confronti di persone ritenute pericolose.

La legge distingue tra: a) misure di prevenzione personali che incidono sulla libertà personale o di circolazione; b) misure di prevenzione patrimoniali che incidono sul patrimonio; c) effetti interdittivi derivanti dall'applicazione di misure di prevenzione personali.

Il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice antimafia) unifica la disciplina delle misure di prevenzione prevista dalla precedente normativa.

Sono misure di prevenzione personali:

a) applicate dal Questore (misure di prevenzione amministrative), l'avviso orale, il foglio di via obbligatorio, il d.a.sp.o. - divieto di accesso ai luoghi interessati da manifestazioni sportive (art. 6 legge 13 dicembre 1989 n. 401), l'ammonizione per atti persecutori (art. 8 del D.L. 23 febbraio 2009 n. 11), le misure *ex art. 75-bis* del T.U. stupefacenti 9 ottobre 1990 n. 309;

b) applicate dal Prefetto (misure di prevenzione amministrative), le misure *ex art. 75* del T.U. stupefacenti (che tuttavia hanno natura ibrida di sanzione amministrativa e di misura di prevenzione); l'espulsione dello straniero irregolare (art. 13, comma 2, T.U. immigrazione D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286); le misure di prevenzione collaborativa *ex art. 94-bis* Codice antimafia;

b) applicate dall'Autorità giudiziaria (misure di prevenzione giurisdizionali), la sorveglianza speciale della p. s.; la sorveglianza speciale della p. s. con divieto di soggiorno; la sorveglianza speciale della p. s. con obbligo di soggiorno.

Sono misure di prevenzione a carattere patrimoniale il sequestro, la confisca, la cauzione, l'amministrazione giudiziaria dei beni.

---

<sup>67</sup> Cfr.: TONNARA P., *Informativa antimafia e discrezionalità del prefetto*, in *Urhe appalti*, 2017, 2, 223.

Sono effetti interdittivi derivanti da misure di prevenzione personali (vale a dire misure interdittive applicate dal Prefetto) l'impossibilità di ottenere licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, abilitazioni ed erogazioni; la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, abilitazioni ed erogazioni; il divieto di concludere contratti di appalto, cottimo fiduciario, fornitura di opere, beni e servizi riguardanti la P.A.; gli altri effetti previsti dal c.p.p. e dalle leggi speciali.

Sin dalla legge n. 575 del 1965, il legislatore si preoccupò di estendere le misure di prevenzione nei confronti degli «*indiziati di appartenere ad associazioni mafiose*»<sup>68</sup>.

Con lo stesso intervento, al fine di reprimere e prevenire l'aggressione mafiosa all'economia legale, si prevede, in caso di definitività delle misure, la sanzione della decadenza di diritto da una serie di provvedimenti: «*le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti, nonché le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui fossero titolari le persone soggette ai detti provvedimenti*»<sup>69</sup>.

Tuttavia, mancava lo strumento di raccordo che consentisse all'Amministrazione di venire a conoscenza di tale misure, quindi di rifiutare *ab origine* il rilascio o la stipula dei suindicati provvedimenti<sup>70</sup>. Sicché, dopo la legge Rognoni-La Torre (legge 13 settembre 1982 n. 646), che potenziò le misure di prevenzione antimafia già previste nel 1965<sup>71</sup>, il legislatore affidò tale compito

68 Cfr. art. 1. Le misure di prevenzione vennero disciplinate dalla L. 27 dicembre 1956, n. 1423.

69 Cfr. art. 10 della legge citata, nella sua versione originaria.

70 Gli artt. 19 e 20 della L. n. 646 del 1982 apprestarono un primo rimedio a tali insufficienze, prevedendo la costituzione di una sorta di casellario delle misure di prevenzione, trasmesso ad alcuni enti pubblici, e prevedendo apposite sanzioni penali nel caso in cui si fosse provveduto a stipulare contratti o a rilasciare provvedimenti in favore di soggetti indiziati di appartenenza alla mafia (artt. 10 *bis* e 10 *quinquies*, L. n. 575 del 1965).

71 L. 13 settembre 1982, n. 646, che è nota soprattutto per la introduzione nel codice penale dell'art. 416 *bis*, recante il nuovo delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso. Gli altri due fondamentali ambiti di intervento riguardarono il sequestro e la confisca, quali innovative misure di prevenzione patrimoniale, e, per l'appunto, uno statuto aggiornato delle interdizioni e delle decadenze comminate ai soggetti condannati per mafia o nei cui confronti fossero state

al Prefetto<sup>72</sup>. Venne così predisposto il meccanismo delle certificazioni antimafia, ossia comunicazioni indirizzate dall'autorità prefettizia alle pubbliche Amministrazioni, per rappresentare l'eventuale sussistenza di misure di prevenzione o di altri simili provvedimenti ostativi al rilascio di titoli abilitativi ovvero alla stipula di contratti pubblici<sup>73</sup>. Negli anni Novanta del secolo scorso, vennero poi introdotte le informazioni interdittive per tentativi di infiltrazione mafiosa<sup>74</sup>. Con tale strumento si valorizzò il ruolo investigativo del Prefetto<sup>75</sup>, circoscrivendone tuttavia l'ambito di intervento all'interno dei rapporti contrattuali con la pubblica Amministrazione: appalti di lavori servizi e forniture, subappalti, cottimi, subcontratti, concessioni demaniali ed erogazioni di finanziamenti pubblici.

Era comunque già maturata la consapevolezza che occorresse porre dei limiti alla discrezionalità del Prefetto. Cercò di farvi fronte il regolamento del

---

irrogate misure preventive ai sensi della L. n. 575 del 1965.

<sup>72</sup> Ci si riferisce, segnatamente, alla L. 23 dicembre 1982, n. 936.

<sup>73</sup> Più nello specifico, l'art. 2 della L. n. 936 del 1982 rinvia: (a) alle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della L. 27 dicembre 1956, n. 1423, (b) ai provvedimenti indicati dal comma 2 dell'art. 10 della L. n. 575 del 1965, nonché (c) a quelli di cui agli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della medesima legge.

<sup>74</sup> Legge di delega 17 gennaio 1994, n. 47, cui si è dato attuazione con il D.Lgs. 8 agosto 1994, n. 490. L'art. 1, lett. d), legge di delega assegnò al Governo il compito di stabilire che "le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico" non potessero "stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti di cui all'art. 10 della citata legge n. 575/1965 e successive modificazioni, né rilasciare o consentire le concessioni e le erogazioni di cui al citato art. 10, se non hanno acquisito complete informazioni, rilasciate dal prefetto, circa l'insussistenza, nei confronti degli interessati e dei loro familiari conviventi nel territorio dello Stato, delle cause di decadenza o di divieto previste dalla medesima legge n. 575/1965, e successive modificazioni, ovvero di tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate". Cfr. A. CISTERNA, *Certificazione antimafia*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, *ad vocem*, dove si osserva che nel corso dei lavori parlamentari guadagnò consensi "l'idea che fosse necessario completare il sistema degli accertamenti antimafia con un nuovo strumento capace di conferire incisività all'attività di controllo svolta dai prefetti. Soprattutto a seguito della cessazione delle funzioni dell'Alto Commissario antimafia, portata a compimento nel 1993, e della devoluzione ai prefetti e al direttore della Direzione investigativa antimafia, dei poteri antimafia che nel tempo erano stati attribuiti al Ministro dell'interno, con facoltà di delega, di volta in volta o in via permanente".

<sup>75</sup> Cfr.: FRATTASI B., *Le informative tipiche ed atipiche: che cosa sono? Le risposte della giurisprudenza*, in *Riv. trim. app.*, 2008, 729, osserva che i prefetti vennero a rappresentare sul territorio il punto di riferimento, in continuità con l'esperienza dell'Alto Commissario, per l'esercizio di quel complesso ventaglio di poteri incentrati sulla valorizzazione degli elementi di intelligence investigativa.

1998<sup>76</sup>, attraverso l'individuazione di una griglia di fattori dai quali poter desumere i tentativi di infiltrazione<sup>77</sup>.

Più di recente, nel contesto di un più ampio disegno riformatore (c.d. "*Pacchetto Sicurezza*")<sup>78</sup>, il legislatore ha inteso rafforzare i poteri di accertamento del Prefetto, accentuandone la funzione general-preventiva in materia di sicurezza, con particolare riferimento al settore delle commesse pubbliche. Così, al fine di «*prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti*», si è attribuito il potere di disporre «*accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze*»<sup>79</sup>.

Un vero spartiacque è rappresentato dalla legge delega n. 136 del 2010 (*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*), di cui è emanazione il Codice delle leggi antimafia<sup>80</sup>, finalizzato, fra l'altro, all'aggiornamento e alla semplificazione della documentazione antimafia, anche mediante l'istituzione di una Banca dati nazionale unica<sup>81</sup>.

Il sistema codicistico, recependo gli approdi del percorso evolutivo qui succintamente descritto<sup>82</sup>, ha quindi previsto due distinte tipologie di documen-

---

<sup>76</sup> D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.

<sup>77</sup> Lo stesso atto pose, altresì, ulteriori basi per la discussa categoria delle informative atipiche o supplementari, ossia quelle inidonee a sortire un effetto automaticamente interdittivo ma utilizzabili dall'Amministrazione per valutare discrezionalmente l'idoneità morale del contraente e, pertanto, decidere se avviare o proseguire il rapporto contrattuale. Si ritiene che il regolamento abbia in realtà ripetuto quanto già previsto dall'art. 1-septies, D.L. n. 629 del 1982, convertito dalla L. n. 726 del 1982, e aggiunto dall'art. 2 della L. n. 486 del 1988. Il regolamento è stato abrogato dal Codice antimafia; l'art. 1-septies, D.L. n. 629 del 1982, invece, pur originariamente previsto dal codice fra le norme da abrogare, sembra sia stato riesumato dal decreto correttivo n. 218 del 2012. Rimane quindi discusso che valore possano avere siffatte informative. Sul tema, CANTONE R., *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?* in *Giornale di dir. amm.*, 2013, 899. Sulle informative atipiche o supplementari in generale, Cfr.: ZAMBERLETTI G., *I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informative tipiche e quelle atipiche o supplementari: il punto della situazione e le prospettive*, in *Riv. trim. app.*, 2008; FRATTASI B., *Le informative tipiche ed atipiche: che cosa sono? Le risposte della giurisprudenza*, *ibid.*

<sup>78</sup> L. 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>79</sup> Cfr. art. 5 *bis* del D.Lgs. n. 490 del 1994 nella versione risultante dalle modifiche apportate con la L. n. 94 del 2009.

<sup>80</sup> D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

<sup>81</sup> I criteri per l'esercizio della delega sono individuati all'art. 2.

<sup>82</sup> Per alcuni approfondimenti, oltre ai riferimenti contenuti nella nota successiva, cfr.: CISTERNA A., *Certificazione antimafia*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, *ad vocem*; CARBONE P., *Normativa*

tazione:

a) la *comunicazione antimafia*, che consiste nella semplice attestazione circa l'assenza di misure di prevenzione penale o di condanne per alcuni gravi delitti e che è autocertificabile dall'imprenditore (cfr. art. 67 del Codice antimafia);

b) l'*informativa antimafia*, che, oltre ad assorbire il contenuto della comunicazione, rappresenta uno strumento di prevenzione molto più intenso, in quanto si fonda su una valutazione discrezionale del Prefetto circa il rischio di infiltrazione mafiosa, desunto non solo dalle condanne ma anche da altri elementi, quali rapporti di polizia, cointeressenze economiche, frequentazioni (cfr. art. 91 del Codice antimafia)<sup>83</sup>.

Il rapporto tra comunicazioni e informazioni antimafia è stato ricostruito, in linea di continuità con la tradizione degli istituti, in termini di necessaria alternatività: le prime concernenti - oltreché contratti pubblici, concessioni e sovvenzioni pubbliche di più modesto valore - gli atti autorizzativi e abilitativi; le seconde applicabili, invece, solo a contratti pubblici, concessioni e sovven-

---

*antimafia e contratti pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2012, 137 ss.; V. Reale - R. Reale, *Il sistema normativo dei controlli antimafia e sui tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività contrattuali, autorizzative e concessorie pubbliche*, in *Nuova rassegna*, 2011, 2204 ss.

83 Sull'assetto delineato in materia dal Codice antimafia, fra gli altri, cfr.: CISTERNA A. (a cura di), *Commento al codice antimafia*: D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: *misure di prevenzione personali e patrimoniali, documentazione antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2013; MALAGNINO M. E. (a cura di), *Il codice antimafia*, Torino, 2011; BOSCHETTI B. L., *Istituti di semplificazione (in materia di documentazione amministrativa)*, in CLARICH M. - FONDERICO G. (a cura di), *Procedimento amministrativo*, Milano, 2015; R. Cantone, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, cit., 888; CAPUZZA V., *Nuovi tratti normativi del codice antimafia sull'informativa prefettizia*, in *www.giustamm.it*; D'ANGELO G., *La documentazione antimafia nel D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici*, in questa *Rivista*, 2013, 256. Sul dibattito precedente al codice, ZGAGLIARDICH G. - MENGOTTI E., *La nuova certificazione antimafia*, Milano, 1998; CARINGELLA F., *La normativa antimafia*, in DE NICTOLIS R. (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Esecuzione e contenzioso*, Milano, 2007, 67 ss.; FANELLI A., *Interventi legislativi in tema di semplificazione delle certificazioni antimafia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 4/1997, pt. 2, 379-381; FINOTTI A., *Comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia*, in *L'amministrazione italiana*, n. 9/1997, 1328-1331; LEOTTA E., *Poteri certificativi del Prefetto quali strumenti di contrasto alla criminalità organizzata: inquadramento sistematico ed aspetti problematici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; SCOTTI L., *Opere pubbliche, appalti e forniture nelle leggi "antimafia"*, in *Vita notarile*, nn. 3-4/1983, pt. 1, 380-388. Sul tema della competenza in relazione alla contestuale impugnazione dell'informativa e degli atti di gara, cfr. Ad. Plen. 31 luglio 2014, nn. 17-26 e, per approfondimenti sulla tematica generale sottesa alle pronunce, VELTRI G., *Il giudizio amministrativo dopo il secondo correttivo: lo spostamento della competenza territoriale per ragioni di connessione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

zioni aventi un valore eccedente determinate soglie, ossia esclusivamente a quelle ipotesi in cui l'Amministrazione conferisce al privato denaro o altri beni pubblici.

## 6. Prevenzione, *safety*, *security*

Le Autorità di pubblica sicurezza assolvono, in definitiva, a una funzione di prevenzione generale la quale, per come deve intendersi all'interno del quadro di riferimento dell'ordinamento giuridico italiano, merita un breve *excursus* analitico, a partire dalle molteplici definizioni che di essa sono date.

Prevenire significa precedere gli altri, ovvero – in senso più specifico - significa prendere precauzioni per evitare un evento dannoso o spiacevole.

La prevenzione nel diritto pubblico è gestione del pericolo in funzione di tutela della collettività<sup>84</sup>.

Per comprendere cosa sia la prevenzione di diritto pubblico, occorre considerare la sua stretta relazione concettuale con le nozioni di pubblica sicurezza, ordine pubblico, polizia, sicurezza urbana, politica criminale. Occorre, altresì, distinguere le diverse specie di prevenzione che l'ordinamento giuridico pone all'attenzione dell'esegeta.

Nel lessico anglosassone, si usa distinguere tra *security* (intesa come contrasto al crimine e tutela della pacifica convivenza sociale) e *safety* (intesa come generale tutela dell'incolumità pubblica e privata)<sup>85</sup>.

La *security* si concentra sulla prevenzione di atti deliberatamente dannosi; si tratta, quindi, di contrastare azioni umane che hanno l'intenzione di nuocere. Come tale, la *security* può coincidere con l'ordine e la sicurezza pubblica, con la prevenzione di polizia e con la sorveglianza tecnologica.

---

84 Cfr.: LASALVIA F. P., *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personale tra proporzionalità e legalità*, Roma, 2022, 4.

85 Si consulti, per un approfondimento del tema, la recentissima pubblicazione di: AFFRONTI M., *Safety e security*, Roma, 2023, *passim*.

La *safety*, invece, è l'insieme delle misure adottate per proteggere proprietà e persone da eventuali incidenti, disastri, calamità naturali<sup>86</sup>. In larga misura, la *safety* può sovrapporsi, se non proprio identificarsi, volta per volta, con concetti diversi come la protezione civile, la tutela delle condizioni di lavoro, la prevenzione di sicurezza.

Nell'ordinamento italiano, la distinzione tra *safety* e *security* sta facendo ingresso in modo lento ma progressivo. Si usa ormai parlare, nel linguaggio degli addetti ai lavori, cioè delle Autorità di polizia e di protezione civile, di sistema integrato di *safety* e *security* nell'organizzazione delle manifestazioni pubbliche, poiché in questo campo di applicazione, i due diversi profili di prevenzione e sicurezza sono tra loro intricati<sup>87</sup>. La stretta connessione tra *safety* e *security* è oltremodo evidente anche nel campo della sicurezza informatica e telematica, nonché nei processi industriali ad alto tasso tecnologico e di questo si occupano oggi ingegneri gestionali ed esperti di informatica<sup>88</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una nomenclatura ancora troppo distante dal lessico e dai parametri fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano il quale, prima o poi, dovrà pur fare i conti con essa, non fosse altro perché a ciò costretta dalle Direttive unionali<sup>89</sup>.

Si consideri che il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza tratta di prevenzione di reati e prevenzione di sinistri quasi indistintamente<sup>90</sup>, affidando agli ufficiali e agli agenti di pubblica sicurezza compiti attinenti all'una e

86 La *security* consiste, quindi, nel contrastare gli atti con l'obiettivo di lucro e con l'intento di nuocere (il furto, la frode, l'aggressione fisica, il danneggiamento volontario). La *safety* designa, invece, tutti i mezzi di prevenzione e di intervento contro i rischi accidentali che possono arrecare danno a persone e cose, ma la cui origine è sempre involontaria (le calamità naturali, gli incidenti sul lavoro, i rischi per la salute).

87 Si leggano, all'uopo, le circolari del Ministero dell'Interno n. 11464 del 19.06.2017, n. 11991-9925 del 20.07.2017 e n. 11001/110(10) del 28.07.2017.

88 L'*International Society of Automation* (ISA) e l'*International Electrotechnical Commission* (IEC) hanno sviluppato una serie di *standard* e rapporti tecnici racchiusi sotto la denominazione ISA/IEC 62443. Il loro obiettivo è quello di aiutare le industrie a gestire il rischio *cyber* e preservare la *safety* dei dipendenti e dei cittadini, preservare l'ambiente, evitare alle aziende perdite economiche e danni d'immagine e impedire il furto di informazioni riservate.

89 Ad esempio le Direttive sulla transizione digitale e sulla *cybersecurity*, come la Direttiva NIS 2 del 27 dicembre 2022.

90 Cfr.: BONFORTE A. A., *Compendio breve di pubblica sicurezza*, Rimini, 2022.

all'altra. Ciò, peraltro, dipende dal fatto che i due diversi profili della sicurezza sono tra loro strettamente connessi<sup>91</sup>.

Anche se la terminologia anglosassone sta prendendo piede nell'ordinamento italiano, è ancora prematuro agganciare il concetto giuridico di prevenzione al sistema integrato di *security* e *safety*, trattandosi peraltro di un concetto che esprime significati molteplici.

Inoltrandosi in una classificazione di tipo dottrinale, si può ritenere che la *prevenzione in senso generale* è l'insieme di azioni finalizzate a impedire o ridurre il rischio, ossia la probabilità che si verifichino eventi indesiderati. Gli interventi di prevenzione sono in genere rivolti all'eliminazione o, nel caso la stessa non sia concretamente attuabile, alla riduzione dei rischi da eventi naturali o da azioni umane che possano generare danni<sup>92</sup>.

La *prevenzione in senso tecnico o specifico* è il complesso di attività che lo Stato e gli apparati pubblici pongono in essere, attraverso i loro organismi, articolati secondo aree tematiche di competenza; si tratta, precipuamente, di attività di prevenzione di fenomeni di anomia sociale, devianza, criminalità, articolate in ampia gamma, la quale comprende iniziative di *prevenzione primaria di tipo sociale*, volte a incidere sulle motivazioni di fondo dei comportamenti criminali (aumento di aiuti, interventi sociali, programmazione di attività educative e rieducative, riduzione del tasso di disoccupazione, miglioramento della qualità della vita)<sup>93</sup>, iniziative di *prevenzione primaria di tipo correzionale*<sup>94</sup> e iniziative di *preven-*

---

91 Basti pensare all'organizzazione dei pubblici spettacoli, nella quale i profili di prevenzione degli incidenti sono strettamente interrelati ai profili di ordine pubblico.

92 La prevenzione in senso generale comprenderebbe tutte le attività di *security* e *safety*, come prima accennate, ma per una strana deriva del significato impressa dalla dottrina giuridica ora tende a identificarsi precipuamente con la *safety*, cioè con la prevenzione di sicurezza. Cfr.: COSSU E., *Prevenzione e sicurezza*, Milano, 2010, *passim*.

93 Cfr.: La prevenzione primaria di tipo sociale persegue un obiettivo preventivo generale, attraverso azioni di sviluppo sociale, in grado di incidere sulle cause dei processi di criminalizzazione e di vittimizzazione. Rispetto alle politiche sociali assistenziali, la prevenzione di tipo sociale cerca di individuare meglio i destinatari e di rivolgersi a contesti circoscritti. Si legga, per tutti: BERTELLI B. (a cura di), *Servizio sociale e prevenzione*, Milano, 2007, *passim*.

94 Questo tipo di prevenzione si basa sull'analisi dei fenomeni devianti e affida principalmente all'applicazione delle sanzioni punitive l'effetto dissuasivo e preventivo. Sulla prevenzione primaria in ambito penale, si consulti il classico: BETTIOL G. – MANTOVANI F.,

zione situazionale, miranti a ridurre le occasioni contingenti che possono portare uno o più individui a commettere reati<sup>95</sup>.

La prevenzione trova attuazione anche in quella che è stata definita come *sorveglianza* o *supervisione*, che fa riferimento al *controllo sociale*<sup>96</sup>, valorizzabile in molti modi, persino attraverso la tecnologia avanzata e nei progetti architettonici di spazi difendibili nelle città<sup>97</sup>.

La prevenzione può, dunque, identificarsi, volta per volta, con la pubblica sicurezza, con l'ordine pubblico, con la polizia di sicurezza e con la sicurezza urbana. È una categoria che abbraccia e comprende in sé le diverse forme di *security* e a volte, nei suoi significati, decampa persino dai limiti di quella nozione molto ampia e comprensiva.

La funzione preventiva si traduce in misure di prevenzione e, in tal guisa, si contrappone, dentro una partizione che attraversa tutti i campi del diritto, alla funzione punitiva.

Sia che la misura possa definirsi penale sia che abbia natura amministrativa o civile, si tratta di comprendere se essa abbia funzione sanzionatoria o preventiva. Ed è la funzione rivestita a condurre, in un secondo momento, la misura in un ambito di riferimento che, in linea di massima, è «*il diritto penale per la funzione sanzionatorio-punitiva (la pena), il diritto civile per la funzione sanzionatorio-ripristinatoria (il risarcimento del danno), il diritto amministrativo per la funzione preventiva (provvedimenti gestori)*. Il tutto tenendo evidentemente presente che tutte le misure ordina-

---

*Diritto penale*, Padova, 1986, 941.

95 Cfr.: CLARKE R. V., *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, Albany-N.Y., 1997, 47. La prevenzione situazionale della criminalità (PSC) si distingue dalla gran parte della criminologia per il suo orientamento. Attraverso un procedimento che parte dall'analisi delle circostanze che conducono a un tipo specifico di crimine, essa introduce cambiamenti di carattere gestionale o ambientale al fine di ridurre le possibilità che quel crimine accada. Pertanto, la prevenzione situazionale si concentra sul "setting" del reato, piuttosto che sugli autori degli atti criminali. Cerca di arrestare il crimine, piuttosto che scoprire e punire chi lo commette. Non cerca di eliminare il crimine mediante miglioramenti della società o delle sue istituzioni ma più semplicemente rendendo il crimine meno attrattivo per chi intende commetterlo.

96 Cfr.: LEMERT E. M., *Devianza, problemi sociali, forme di controllo* (trad. ital.), Milano, 2019, *passim*.

97 Cfr.: CARRER L., *Sicurezza in città e qualità della vita*, Roma, 2000, 116.

*mentali possono rivestire, allo stesso tempo, diverse funzioni, tra le quali, quella che consente di incasellare la misura, è chiaramente quella preminente, quella che cioè offre giustificazione della esistenza della misura nel sistema (rispondendo, dunque, alla domanda di Bobbio, 'a che cosa serve?')»<sup>98</sup>.*

## **7. Linee evolutive delle Autorità di pubblica sicurezza in Italia. Conclusioni**

Il presente studio è una ricostruzione diacronica e prospettica dell'istituto dell'Autorità di pubblica sicurezza. La particolarità delle questioni - qui esaminate in rapida sequenza - pare sufficiente a far comprendere che è in corso un'evoluzione magmatica dell'istituto.

È oggi in atto una sfida globale del capitalismo avanzato che pone a confronto competitori pubblici a struttura democratica (come gli U.S.A. e l'Unione europea) con Paesi a ordinamento autocratico (come la Cina e la Russia); tale sfida consiste nell'evitare che questi ultimi traggano vantaggi economici esterni dalla loro maggiore capacità regimentale di controllo sociale interno, relegando i primi in una condizione di minorità che ne danneggi gli interessi globali, li renda meno performanti e, dunque, li veda soccombenti nella sfida. Invero, è opinione diffusa che la dittatura in Cina, i cosiddetti "ritmi cinesi" o la c.d. "quarta ascesa", associati a un regime poliziesco severo, favoriscano lo sviluppo economico più di quanto non facciano la tolleranza e il rispetto dei diritti nei Paesi democratici<sup>99</sup>.

Nel secondo dopoguerra, le polizie italiane e i connessi servizi segreti si sono gradualmente adattati al sistema democratico, non senza qualche scossone e qualche strappo, che appartengono a una storia sommersa di tentativi di colpo di stato falliti, piccole e grandi cospirazioni, stragi o simulazioni di stragi<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr.: LASALVIA F. P., *La prevenzione ragionevole. Le misure di prevenzione personale tra proporzionalità e legalità*, cit., 7.

<sup>99</sup> Cfr.: ZITELMANN R., *La forza del capitalismo*, Roma, 2020, *passim*.

<sup>100</sup> Cfr.: PALOSCIA A., *I segreti del Viminale*, Roma, 1994, *passim*.

L'ordinamento costituzionale e legislativo ha prima ridimensionato, esaltando i diritti di libertà, poi potenziato, valorizzando le istanze securitarie, i poteri di polizia, sottoponendoli al tempestivo controllo giurisdizionale, ovvero li ha spostati dal campo delle misure di pubblica sicurezza a quello dei provvedimenti giudiziari.

Ma il legislatore ordinario ha sovente giustificato con *ragioni emergenziali* (la lotta all'eversione terrorista e alle mafie) il ritorno a un'Autorità di pubblica sicurezza capace di incidere sensibilmente sulle libertà.

Le Autorità di p. s., in particolare Prefetti e Questori, sopravvivono agli scossoni politici, mentre le misure di prevenzione (di tipo non giurisdizionale ma amministrativo) via via prendono piede<sup>101</sup>.

Tutto questo mentre la tendenza europea (si direbbe, mondiale) va nella direzione di affidare ad agenzie specializzate i compiti di polizia, per depolitizzare la funzione di pubblica sicurezza. Non a caso, l'Autorità nazionale di pubblica sicurezza è stata ridimensionata a seguito dell'avvento di nuovi organismi (Autorità nazionale di sicurezza, Europol, Agenzia di Cybersicurezza, ANAC, ecc.), ma ciò non coincide con una progressiva riduzione dei compiti delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza (Prefetto e Questore). Anzi, i confini dei poteri esercitati da quelle due figure sono stati molto dilatati.

Sono cresciuti (ma non troppo) anche i compiti dei Sindaci, ai quali è riconoscibile la qualifica - di nuovo conio - di responsabili locali della sicurezza urbana, benché l'introduzione delle misure questorili del d.a.spo. e del d.ac.ur.

---

101 Si è detto della legge n. 1423/56, a cui farà seguito la legge n. 575/1965 (sulla prevenzione antimafia). Poi ancora la legge n. 152/1975, c.d. legge "Reale" (sulla prevenzione antiterrorismo); la legge n. 401/1989 che subisce le modifiche del decreto "Pisanu", in materia di divieto di accesso ai luoghi di manifestazioni sportive (d.a.spo.). C'è poi l'art. 612-bis c.p. che prevede l'ammonimento del questore in caso di *stalking*, cioè di comportamenti persecutori. Nessuna misura di polizia è affidata ai prefetti, fatta eccezione per la legge n. 309/1990 (in materia di contrasto alla droga) che affida ai prefetti i poteri preventivi connessi a misure amministrative, come la sospensione della patente, del passaporto e del porto d'armi per chi faccia uso di stupefacenti. I prefetti sono valorizzati anche dalla riforma in materia di immigrazione (T.u. n. 268/1998), laddove è prevista l'espulsione dello straniero, misura di prevenzione affidata alla loro competenza. Di lì si arriva al Codice antimafia del 2011 che concede ai prefetti un potere immenso di *scomunica* delle imprese commerciali: l'interdittiva antimafia.

(o *d.a.spo. urbano*) abbia poi riportato il capo al Questore le maggiori responsabilità in materia di sicurezza urbana. Le città, in effetti, sono divenute realtà sovraccariche di tensioni sociali, in esse le classi dirigenti locali vengono sfidate da problemi, ai quali è arduo se non impossibile dare risposte di contesto. I territori locali sono una prima linea. La sicurezza pubblica, tradizionalmente intesa come funzione pubblica primaria, passa attraverso le politiche di prevenzione sociale e diventa sicurezza urbana, come tale chiedendo il coinvolgimento attivo e partecipe degli amministratori locali, nonché delle polizie locali.

Quel che è avvenuto, negli ultimi lustri, è una disarticolazione dell'istituto dell'autorità di pubblica sicurezza, tra livello nazionale e livelli provinciale e locale, ma ciò non conferma anzi destituisce di fondamento l'idea che quello dell'Autorità di pubblica sicurezza sia un concetto desueto che attende solo di essere trasformato in qualcosa di diverso da sé. Si è scucito l'ordito originario che intendeva mantenere in capo agli apparati pubblici statuali tutte le funzioni di ordine e sicurezza pubblica e le risorse per assolvere ad esse. Ma è rimasto fermo il principio per cui le Autorità di pubblica sicurezza vegliano al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Ed è rimasto fermo l'art. 13, comma 3, Cost. che dà un riconoscimento di massimo rango all'autorità di pubblica sicurezza. Proprio l'immodificabilità di questa norma lascia presagire che l'Autorità di p. s. in Italia non sia affatto destinata a scomparire. È evidente che si imponga una riforma di sistema e, ad avviso di molti, tale riforma dovrà passare attraverso l'abrogazione o l'integrale riscrittura del Testo unico n. 773/1931, di vecchia matrice fascista.