



# Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano

di Gabriele Trombetta \*

SOMMARIO: 1. Premesse teorico-generalì. – 2. Cenni storici. – 3. Nozione e confini concettuali. – 4. Potestà legislativa. – 5. Potestà amministrativa. – 6. Sicurezza urbana. – 7. Sicurezza integrata. – 8. Sicurezza complementare e sicurezza sussidiaria. – 9. Conclusioni.

## 1. Premesse teorico-generalì

Il concetto di ordine e sicurezza pubblica<sup>1</sup>, pur se storicamente condizionato, presenta un nocciolo duro di significato tendenzialmente costante. Esso ha riguardo al pacifico svolgimento della vita sociale (*ne cives ad arma veniant*), e gli studi romanistici confermano – pur nella realtà ordinamentale tutt' affatto diversa della Repubblica e dell'Impero – l'esistenza di un apparato rivolto alla sicurezza dentro i confini della città. Nondimeno, non si può proseguire oltre nella ricostruzione di una nozione di teoria generale,

\* Dottore di ricerca in Giurisprudenza presso la Seconda Università di Napoli (ora Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 13 agosto 2020.

<sup>1</sup> Si terrà in considerazione, in questa sede, la sola nozione amministrativistica, esulando dalla trattazione il concetto di ordine pubblico in diritto civile ed in diritto penale (Meoli 2012).



attese le profonde divergenze riscontrabili non soltanto tra i diversi sistemi statuali, ma anche – diacronicamente – nel medesimo ordinamento.

Tanto deriva dall'inestricabilità della forma di stato e della funzione di mantenimento dell'ordine pubblico<sup>2</sup>. In questa prospettiva, parafrasando Otto Mayer, può osservarsi come il diritto amministrativo *cambi*, mentre il diritto civile *resti*. La visione liberista e capitalista non è, infatti, mai parsa in seria discussione, almeno nell'emisfero occidentale; al contrario, la struttura burocratica (massimamente nelle *fonctions régaliennes*) ha rappresentato il puntello delle contrapposte visioni politiche<sup>3</sup>.

Guardando all'ordinamento italiano, non può sottacersi come – a esempio – mentre il *Tulps* ha subito plurime sentenze d'incostituzionalità ed è stato profondamente rivisitato dal legislatore ordinario secondo le direttive della fonte apicale (Grevi 1976), il codice civile del '42 serba tutt'oggi integri i propri istituti, a propria volta discendenti – secondo un'incontestata linea di continuità – dal diritto romano<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. Schmitt (1972, 36), per il quale «Nella realtà concreta l'ordine e la sicurezza pubblica si presentano in modo molto diverso a seconda che sia una burocrazia militare, un'amministrazione autonoma dominata dallo spirito commerciale borghese o un'organizzazione radicale di partito a decidere quando questo ordine e sicurezza è salvaguardato e quando esso viene minacciato o distrutto».

<sup>3</sup> Cassese (2003) evidenzia come il nazionalismo del diritto amministrativo sia un carattere che discende dal suo legame con lo Stato, per cui ogni potere pubblico modella un suo diritto amministrativo, confacente ai propri bisogni. Tale carattere, secondo la stessa dottrina, va oggi diradandosi alla luce della costruzione dello spazio giuridico globale e di una corrispondente *global governance*.

<sup>4</sup> Naturalmente, anche il codice civile è stato rivisitato dal legislatore: si ponga mente – tra le novelle più rilevanti – alla riforma del diritto di famiglia del 1975. Nondimeno, pare innegabile che l'impianto fondamentale del codice sia rimasto saldo, nonostante il fenomeno della c.d. «decodificazione» (Irti 1999).



Poste dette premesse, può trascorrersi ad affrontare l'evoluzione dell'idea di ordine e sicurezza pubblica nel '900 italiano, analizzandone poi il vigente significato, alla stregua delle riforme di rango costituzionale dell'inizio del millennio.

## 2. Cenni storici

Gli albori dello Stato unitario sono stati segnati dall'egemonia della classe borghese, fautrice dell'unificazione. Al riguardo, gli anni che corrono dai gabinetti della destra storica sino al giolittismo sono stati descritti come dello Stato monoclasse<sup>5</sup>.

Entro questa logica, l'ordine e la sicurezza pubblica sono stati declinati come preservazione delle *libertà negative*, nel segno della non ingerenza dello Stato nelle dinamiche sociali. La omogeneità culturale della classe dirigente (Bongiovanni e Tranfaglia 2006) ed il voto su base censitaria comportavano che le istituzioni avessero quale missione di salvaguardare lo *status quo*, ed in particolare la sicurezza delle persone e dei possessi. Si accoglieva, dunque, la visione filosofico-politica liberale dello Stato come "guardiano notturno"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sull'elaborazione del concetto, ad opera di Massimo Severo Giannini, v. Cassese e Guarino (2000). Non può peraltro tacersi che, ferma l'omogeneità del periodo per alcuni tratti strutturali, si danno periodizzazioni interne di particolare rilievo (destra, sinistra, fase crispino, giolittismo).

<sup>6</sup> Va, per completezza, rammentato che i primi "decolli" dell'Amministrazione si ebbero, segnatamente, nel periodo crispino e negli anni '10 del Novecento, per approdare poi alla ancor più forte espansione del pubblico – inteso sia come apparato, che come funzioni – durante il Regime fascista (Melis 1996).



La consapevolezza di sé acquisita dalle masse, esasperate dal sacrificio nella prima guerra mondiale, nonché la necessità – sentita dalla stessa dirigenza liberale – di cucire lo strappo tra Paese legale e Paese reale, provocarono una profonda crisi di sistema. Essa, tuttavia, non condusse al rafforzamento della democrazia ed all’allargamento della base sociale dello Stato, in coerenza con gli altri Paesi vincitori del conflitto, ma sfociò nella soluzione autoritaria, aperta dalla marcia su Roma.

Il fascismo aderì ad una prospettiva dell’ordine e della sicurezza pubblica assai discorde da quella dello Stato ottocentesco<sup>7</sup>. L’ottica totalitaria imponeva di asseverare un concetto d’ordine pubblico eminentemente

<sup>7</sup> Cui pure – di là dalla l. 15 agosto 1863, n. 1409, c.d. “legge Pica” – non erano stati ignoti tratti autoritari, soprattutto sotto i gabinetti Crispi (1887-1891 e 1893-1896). Notissimo poi l’episodio del cannoneggiamento di Bava Beccaris (1898), all’origine del regicidio di Umberto I nel 1900. Circa le leggi di unificazione in materia di polizia come la «celebrazione più pura del sospetto», v. Amato (1967). Del resto, continuità con le politiche di ordine pubblico autoritarie sono state rilevate pure nella gestione Scelba-Marazza del dicastero dell’interno, durante la quale il *policing protest* era marcatamente antagonistico rispetto ai manifestanti (D’Angelo 2018). La ragione dei metodi di dura contrapposizione della polizia ai movimenti di opposizione risiedeva, per la dottrina più accreditata, nella “guerra civile fredda”, determinata dalla *conventio ad excludendum* del Partito comunista italiano, che si traduceva anche nella negazione di spazi di agibilità democratica. Sull’immediato dopoguerra, cfr. Bernardi (1947); più in generale, per una storia dell’ordine pubblico in Italia, v. Canosa (1976). Della Porta e Reiter (1996) vagliano se sia o no avvenuta la transizione da *polizia del governo* – conservatrice e autoritaria – a *polizia dei cittadini*, strumento democratico a tutela della comunità. Le conclusioni degli Autori sono in chiaroscuro, specie rispetto alla dimensione delle *strategie informative* della polizia. Per una storia giuridica delle leggi di polizia, cfr. Barile (1967), che sottolinea come istituti liberali siano transitati al regime fascista, che ne ha esasperato i tratti autoritari: si consideri ad esempio il confino di polizia, che fonda sull’esperienza ottocentesca del domicilio coatto, estendendone però radicalmente l’applicazione in danno dei «sovversivi». È questa dunque la ragione per cui la fine del fascismo non ha impedito la sopravvivenza di alcuni indirizzi, piuttosto connaturati alla storia generale del Paese.



*ideale*, considerandosi socialmente pericolose le condotte (e persino le opinioni) distoniche rispetto alla *weltanschauung* fascista<sup>8</sup>.

È stata la potente estensione del concetto d'ordine pubblico – e, a cascata, delle amministrazioni a esso preposte<sup>9</sup> – recepito dal fascismo a esiliare la nozione dalla Carta repubblicana. Nell'accogliere i principi personalistico e pluralista, fu riaffermato il netto ripudio per il tramontato regime, cui i membri dell'Assemblea costituente si erano – per la più gran parte – opposti strenuamente<sup>10</sup>.

Quantunque terminologicamente espunto dalla Costituzione, l'ordine pubblico non manca tuttavia d'essere evocato, circondato da adeguate garanzie, in una pluralità di disposizioni<sup>11</sup>. Ad onta della circospezione del

<sup>8</sup> Corso (1995) cita la circolare telegrafica del Capo della polizia Bocchino, il quale ha cura di affermare che l'ordine pubblico non ha più «il vecchio significato meramente negativo, ma significa vita indisturbata e pacifica dei positivi ordinamenti politici sociali ed economici che costituiscono essenza del regime».

<sup>9</sup> Sulle polizie speciali, e sul ruolo di alcuni esponenti del Regime anche in età repubblicana, v. Coco (2017).

<sup>10</sup> Corso (1995) osserva, icasticamente, che «la stretta associazione tra ordine pubblico, poteri di polizia e fascismo sembra avere determinato un trauma tra i deputati all'assemblea costituente, inducendo in loro una sorta di rigetto verso la stessa espressione ordine pubblico».

<sup>11</sup> V. artt. 14, 16, 17, 18, 19, 41 Cost. Cfr. Corte cost., 4 maggio 1970, n. 65, laddove, nel confermare la legittimità della norma incriminatrice dell'apologia del delitto, rammenta che «la libertà di manifestazione del pensiero [...] trova i suoi limiti non soltanto nella tutela del buon costume, ma anche nella necessità di proteggere altri beni di rilievo costituzionale e di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema». In questo filone argomentativo si iscrive, altresì, Corte cost., 27 febbraio 1973, n. 15, che respinge le censure relative alle norme incriminatrici in materia di manifestazioni e riunioni sediziose, nonché di manifestazioni fasciste. La decisione ammette limiti agli artt. 17 e 21 Cost. in nome della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.



Costituente, infatti, le esigenze sottese all'ordine ed alla sicurezza pubblica sono inabdicabili, in quanto connaturate all'esistenza stessa dello Stato<sup>12</sup>.

Il superamento delle prove storiche ed istituzionali affrontate dalla Repubblica nel suo primo cinquantennio di vita<sup>13</sup> ha suggerito all'autorità politica un minuto, ma simbolico, ripensamento. La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 introduce, infatti, nella Carta il sintagma «ordine pubblico e sicurezza»<sup>14</sup>, che – ad oggi – invece che suscitare sospetti, pare ispirato alla preservazione dei valori fondamentali del Paese.

### 3. Nozione e confini concettuali

Alla stregua di quanto sinora esposto, appare evidente che non può tracciarsi una nozione universale di ordine e sicurezza pubblica. Per contro, il concetto dev'essere investigato *de jure condito*.

<sup>12</sup> Per la distinzione tra «attività giuridiche», indefettibili per l'esistenza dello Stato, ed «attività sociali», invece non necessitate, e per la riconduzione della funzione di pubblica sicurezza nell'alveo delle prime, v. Foà (1999).

<sup>13</sup> Possono evocarsi le minacce del terrorismo interno e della criminalità organizzata, affrontate dallo Stato italiano senza ricorrere allo stato di eccezione. Cavour, del resto, nel suo testamento morale, evidenziava come «tutti sono buoni a governare con lo stato di assedio». In queste sfide si è distinta anche l'amministrazione della pubblica sicurezza, preposta alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, che ha rivelato ferma osservanza dei valori costituzionali, in coerenza col disposto dell'art. 24 l. 1° aprile 1981, n. 121. Anche quest'elemento può aver giocato un ruolo nella rivalutazione del concetto, non più evocativo di apparati repressivi e reazionari, ma di corpi amministrativi al servizio della Repubblica e delle sue istituzioni.

<sup>14</sup> Art. 117, comma 2, lett. h) Cost.



Dopo un primo periodo di incertezza ermeneutica, subito successivo al varo della Carta costituzionale<sup>15</sup>, l'interpretazione prevalente ha aderito a una prospettiva eminentemente *materiale*<sup>16</sup>, desumibile – tra l'altro – dall'accoglimento della forma di governo democratica e dalla consacrazione della libertà di manifestazione del pensiero<sup>17</sup>. L'intervento autoritativo incidente

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1; 4 luglio 1956, n. 2; 16 marzo 1962, n. 19.

<sup>16</sup> Si tratta del c.d. *ordre dans la rue*: Corso (1995) chiarisce come la Costituzione accolga la sola nozione di ordine pubblico materiale, per le cui prime teorizzazioni rinvia a Marcel Hauriou, padre dell'istituzionalismo. Grevi (1976), con una lettura eterodossa, propone la formula «ordine pubblico costituzionale», da intendersi quale complesso dei beni fondamentali per la pacifica convivenza secondo la Carta. Questa ricostruzione consentirebbe tanto di evitare le angustie della tesi materiale, quanto la vocazione espansiva dell'ordine pubblico ideale. Di rilevante impatto sistematico per il definitivo accoglimento della teorica materiale è Corte cost., 27 marzo 1987, n. 77. Sul medesimo solco, Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 218 afferma – con formulazione che sarà tradotta in legge dall'art. 159 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 – che «il contenuto di quest'ultimo concetto [l'ordine e la sicurezza pubblica, *nda*], com'è noto, è dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. La tutela di questi interessi – fra i quali rientrano l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento – rappresenta il nucleo delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, che l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, come ha riconosciuto questa Corte (sent. n. 77 del 1987), attribuisce in via esclusiva allo Stato. Si tratta, pertanto, di funzioni che quest'ultimo è abilitato a svolgere e a regolare, anche attraverso una disciplina di dettaglio, pur se esse comportano un'interferenza o un'incidenza diretta su attività affidate, in via generale, alle competenze legislative e amministrative delle regioni». Confermative di questo indirizzo, antecedentemente alla riforma del Titolo V, sono ancora Corte cost., 7 aprile 1995, n. 115 e 25 luglio 2001, n. 290 (Piantadosi 1998).

<sup>17</sup> Secondo Della Porta e Reiter (1996) la *vis expansiva* dell'ordine pubblico ideale sarebbe il portato non solo di una posizione dottrina, ma anche della tendenza delle or-



sull'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti risulta ammissibile solo nella misura in cui sia necessario a preservare valori di pari rango<sup>18</sup>.

Trova così coerente giustificazione la complementarità del diritto di pubblica sicurezza, ramo del diritto amministrativo, al diritto penale. Quest'ultimo seleziona i beni giuridici fondamentali, la cui lesione abilita il ricorso alla pena, massima sanzione ordinamentale. L'ordine e sicurezza pubblica rappresentano, invece, l'interesse pubblico – perseguito con gli strumenti del diritto amministrativo dalle autorità a ciò preposte (Antonelli 2019) – all'osservanza della legge penale ed alla salvaguardia dei beni fondamentali dalla medesima presidiati. Il fine pubblico in parola, in via di sintesi, consiste nella *prevenzione dei reati*<sup>19</sup>.

ganizzazioni a perpetuarsi: in questa logica, la polizia invaderebbe i settori materiali circostanti per garantire la propria centralità come «organo epistemologico dello Stato», anche come contrappeso per la perdita delle funzioni di benessere, affidate ad altri plessi amministrativi.

<sup>18</sup> Anche sotto il profilo organizzativo e funzionale l'accoglimento dell'accezione materiale dell'ordine pubblico ha ricadute rilevanti, esonerando le Forze di polizia da interventi in ambito strettamente sociale, urbanistico, sindacale, ecc. La responsabilizzazione delle agenzie pubbliche preposte alla cura dei settori sociali ne garantisce l'intangibilità da interventi polizieschi, confermando alle Forze di polizia il ruolo loro proprio di custodi della sicurezza, senza renderli *passerpartout* o impropri fusibili del sistema amministrativo.

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., 23 marzo 1964, n. 23 che, pronunciando favorevolmente alla legittimità delle fattispecie poste a fondamento delle misure di prevenzione ai sensi della l. 27 dicembre 1956, n. 1423, esclude il *deficit* di tassatività delle disposizioni censurate, ritenendo che «l'adozione di esse può essere collegata, nelle previsioni legislative, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una condotta, assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale [...]. Il che non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore [...] rispetto alla previsione dei reati e





In coerenza col diritto penale costituzionale, che proclama i principi di materialità ed offensività, l'ordine e la sicurezza pubblica non possono che avere, a propria volta, connotazione *materiale*. Sotto tale profilo, il sistema costituzionale pare riallacciarsi alla tradizione liberale (Ranelletti 1908).

Tuttavia, non vanno pretermesse almeno due profonde differenze tra la realtà statutaria ed il vigente ordine costituzionale. Anzitutto, il carattere rigido della Carta la pone al riparo da interventi distorsivi delle maggioranze, quali le leggi fasciste che segnarono il superamento – o, secondo altri l'involuzione – del sistema liberale. Inoltre, la sicurezza pubblica oggi non è concepita soltanto in senso negativo, ma è invece protesa costruttivamente alla piena realizzazione dell'individuo<sup>20</sup>.

alla irrogazione delle pene». Viene altresì chiarito – superando un argomento di forte impatto – che la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost. è principio circoscritto alla materia penale, non potendo essere invece invocato in sede di applicazione delle misure di prevenzione. La decisione, pur relativa ad un particolare settore dell'ordine e sicurezza pubblica, ben esprime la distinzione tra diritto penale, con finalità repressive del fatto-reato, e diritto di polizia, dotato invece di finalità preventive. Il primo appare circondato da più penetranti garanzie, cui invece è sottratto il secondo, riconducibile, sotto il profilo dogmatico, al diritto amministrativo. Nella medesima logica, Corte cost., 9 maggio 2019, n. 109, ha respinto la censura di incostituzionalità dell'automatismo di cui all'art. 43 Tulpas, che esclude, *ex lege*, il rilascio della licenza di porto d'armi – tra gli altri – a quanti abbiano riportato condanna per furto. Nel rimarcare che il porto d'armi non rappresenta un diritto soggettivo, la Corte osserva che l'ostilità all'ordinamento rivelata dall'autore del delitto di furto può fondare una presunzione assoluta di pericolosità. Trova così conferma il carattere preventivo del diritto di pubblica sicurezza, che – nella sua dimensione finalistica – può consentire astrazioni generalizzanti, purché ragionevoli e proporzionate.

<sup>20</sup> Anche per la tutela dei diritti di seconda e di terza generazione. Si dibatte se sia configurabile nell'ordinamento un "diritto alla sicurezza", o se invece debba farsi piuttosto riferimento alla "sicurezza dei diritti". Al riguardo, per la tesi del diritto soggettivo, v. Mosca (2012); *contra*, v. Pace (2015). Sull'ordine pubblico costituzionale, che eccederebbe i ristretti confini del mero ordine pubblico materiale, cfr. invece Grevi (1976).



Deve, infine, darsi rapido conto dell'annoso dibattito interpretativo che si sofferma sulla relazione tra i due termini della coppia «ordine e sicurezza pubblica».

Ad avviso di una più risalente lettura, i lemmi rinvierebbero a significati distinti. L'ordine pubblico afferirebbe al mantenimento della pace sociale in contesti caratterizzati dalla compresenza di più persone, con una proiezione sullo spazio pubblico, ed atterrebbe essenzialmente ad una nozione obiettiva di sicurezza. Per contro, la sicurezza riguarderebbe la protezione degli individui e dei loro possessi, in una declinazione soggettiva. Un argomento forte a sostegno di questa tesi consiste nel canone della non pleonasticità del legislatore: l'utilizzo di due vocaboli andrebbe adeguatamente valorizzato in sede ermeneutica.

Altra tesi, invece, sostiene trattarsi di endiadi<sup>21</sup>. In sostanza, l'espressione complessivamente intesa avrebbe un solo referente concettuale, rappresentato dalla "tranquillità sociale", non scomponibile in ulteriori sottoinsiemi. Si invoca l'artificiosità della disarticolazione di una formula di sintesi, la cui frammentazione non potrebbe condurre all'identificazione di distinzioni razionalmente verificabili.

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina unanime aderiscono alla seconda tesi, ritenendo che il titolo «ordine pubblico e sicurezza» designi un unico e determinato campo materiale<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Così, sia pure *per incidens*, Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

<sup>22</sup> La rilevanza del tema è apprezzabile sul piano della legislazione ordinaria. In adesione alla prima ricostruzione, si tende talora a circoscrivere taluni rilevanti poteri coordinamentali al perimetro del *solo* ordine pubblico, negandone l'estensione all'area concettuale della sicurezza. Per contro, l'opinione maggioritaria nega frammentazioni della materia, assicurando così la piena esplicazione delle attività d'indirizzo.



Chiarito l'ambito concettuale dell'ordine pubblico e sicurezza, occorre delinearne i confini esterni con nozioni viciniori, ma distinte. Viene anzitutto in rilievo la polizia amministrativa, che si differenzia dalla polizia di sicurezza per tutelare aree specifiche dell'agire umano presidiate da regole cautelari, senza tuttavia impingere nella prevenzione dei reati. In questa prospettiva, dunque, è stato riconosciuto come la polizia amministrativa non rappresenti, *ex se*, un'autonoma materia, ma acceda invece ai settori sostanziali cui inerisce, con coerenti conseguenze in punto di potestà legislativa ed amministrativa. Pare confermare questa costruzione teorica il disposto costituzionale, secondo cui l'«ordine pubblico e sicurezza» appartiene alla legislazione esclusiva dello Stato, ad esclusione della «polizia amministrativa locale», che segue il titolo competenziale della materia di riferimento<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> In tema, Corte cost., 11 luglio 2018, n. 148 ha dichiarato l'incostituzionalità della l.r. Veneto 17 gennaio 2017, n. 1, che introduceva nell'ordinamento regionale due figure di illecito amministrativo, consistenti nel compimento di atti di ostruzionismo volti ad impedire l'esercizio, rispettivamente, dell'attività venatoria e di quella piscatoria. La Corte ha evidenziato come la fattispecie astratta delineata dal legislatore regionale salvaguardasse i beni fondamentali della convivenza comunitaria, inerendo ad attività impeditive dell'esercizio di diritti di libertà. In questo senso, viene in rilievo la distinzione tra polizia amministrativa *stricto sensu*, afferente l'ordinato svolgimento di un'attività amministrativamente controllata, e la polizia di sicurezza, volta invece a preservare l'ordine pubblico e la sicurezza. Sebbene la disciplina in analisi paresse in apparenza riconducibile alla mera polizia amministrativa, votata (in quest'ipotesi) alla tutela settoriale della caccia e della pesca, materie di legislazione regionale, la Corte ha ritenuto che l'intervento normativo incidesse sullo svolgimento della personalità dell'individuo, conculcato nell'esercizio delle proprie scelte e, in ultima analisi, della propria libertà. Alla stregua di tali cadenze argomentative, la Corte ha reputato la legge veneta invasiva delle competenze statuali. Ha adottato un orientamento assai più permissivo nei confronti della legislazione regionale



Ulteriore partizione deve tracciarsi con la polizia giudiziaria, che – schematicamente – attiene all'accertamento ed alla repressione dei reati<sup>24</sup>. Si contrappone così *more geometrico* alla polizia di sicurezza, quest'ultima operando *ante delictum*. In ragione dell'orientamento teleologico alla scoperta ed alla punizione dei crimini, l'attività di polizia giudiziaria s'inscrive nella procedura penale, cadendo nel dominio della funzione giudiziaria. Pur non varcando la soglia del processo *stricto sensu*, la polizia giudiziaria è posta dall'art. 109 Cost. a diretta disposizione del Pubblico Ministero, cui è funzionalmente subordinata. Qualsiasi atto invasivo delle libertà personali dev'essere previamente autorizzato dall'autorità

Corte cost., 20 aprile 2018, n. 82: essa era chiamata a esaminare l.r. Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, che trasferiva nella dotazione organica del servizio regionale di vigilanza alcuni appartenenti alla polizia provinciale, conservando loro la qualifica di agente di polizia giudiziaria. Secondo la prospettazione dello Stato, l'attribuzione di tali qualifiche sarebbe spettata alla sua legislazione esclusiva. La Corte ha respinto le censure sopra evocate, sembrando peraltro suggerire la cedevolezza della disciplina regionale. In particolare, il giudice delle leggi rileva che ben spetta allo Stato – nell'esercizio delle funzioni legislative in materia di giurisdizione penale e ordine e sicurezza pubblica – l'attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria, ma che, in virtù della rivisitazione delle funzioni non fondamentali degli enti locali conferite con legge regionale, la disposizione contestata, a vocazione eminentemente conservativa, mira soltanto a non depotenziare il controllo del territorio, confermando, nelle more di un intervento statale, le qualifiche già spettanti al personale oggetto di riordino. Difforme il precedente Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 35, che – statuendo sulla l.r. Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 – ha ritenuto invece illegittima l'attribuzione regionale della qualifica di agente di polizia giudiziaria; quest'ultima decisione ha altresì censurato la previsione da parte della fonte lucana di «intese collaborative», anch'esse rimesse alla legislazione statale.

<sup>24</sup> Non fu accolta, in sede costituente, la proposta di istituzione di un corpo di polizia giudiziaria alle esclusive dipendenze della magistratura, incardinato nel Ministero della giustizia (Vuoto 2006).



giudiziaria. In casi eccezionali, la polizia giudiziaria può intervenire d’iniziativa, salva la necessità di convalida dell’autorità giudiziaria entro termini perentori. Sebbene, dunque, le funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria siano intestate ai medesimi plessi organizzativi, rimane ferma la chiara distinzione tra i due domini concettuali, con la conseguente applicazione di regimi disciplinari tutt’affatto differenti<sup>25</sup>.

Posti i caratteri fondanti della nozione vigente di ordine pubblico e sicurezza, va osservato come essa sia sottoposta ad incessanti tensioni e sollecitazioni. L’emersione di interessi ulteriori, tra cui la *sicurezza urbana*; le nuove filosofie securitarie, come la *sicurezza integrata*; i più recenti moduli operativi di polizia, quale la c.d. *prossimità*; il protagonismo (il termine sia letto avalutativamente) delle autonomie territoriali hanno imposto alla Corte costituzionale, ai giudici amministrativi e all’amministrazione dello Stato uno sforzo ricostruttivo costante, teso a secondare la naturale evoluzione del concetto e, al contempo, a preservarne la tenuta, in chiave garantista per la comunità nazionale.

<sup>25</sup> La polizia giudiziaria ha una dipendenza funzionale dalla magistratura inquirente, cui è ascritta anche la potestà disciplinare per eventuali mancanze nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria (artt. 16-19 disp. att. c.p.p.). Riguardo la divaricazione tra dipendenza gerarchica e dipendenza funzionale, costituzionalmente garantita, v. Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 229, che ha dichiarato incostituzionale il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui onerava gli uffici di polizia di informare le rispettive gerarchie delle notizie di reato trasmesse all’autorità giudiziaria. Valorizzando il *proprium* della polizia giudiziaria, la Corte ha ritenuto lese le prerogative della magistratura, atteso che una concentrazione di informative verso i vertici delle Forze di polizia avrebbe potuto istituire fori di coordinamento investigativo distonici rispetto al dettato costituzionale.



#### 4. Potestà legislativa

Storicamente mai s'è dubitato dell'afferenza alla potestà legislativa statale della materia dell'ordine e della sicurezza pubblica. La previgente formulazione dell'art. 117 Cost., tipizzando i casi di competenza concorrente delle Regioni, ne escludeva qualsivoglia attribuzione in merito.

Il legislatore costituzionale del 2001, nel rivisitare radicalmente il riparto tra Stato e Regioni, è stato, probabilmente, *costretto* a citare *expressis verbis* la formula «ordine pubblico e sicurezza», per porre la materia sotto l'egida della regolazione centrale. Oltre a prendere atto della continuità espressa in materia dalla l. cost. n. 3/2001<sup>26</sup> – può svolgersi qualche riflessione di *ratio* e di sistema sul fondamento di questa scelta *conservatrice*.

Anzitutto, il diritto della pubblica sicurezza, involgendo le libertà individuali, impone una disciplina omogenea sul territorio nazionale, così da

<sup>26</sup> In verità, il legislatore costituzionale ha usato una formulazione alquanto ambigua, sottovalutata dai commentatori. L'art. 117, comma 2, lett. h) Cost. assegna allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». L'espressione «ad esclusione» parrebbe implicare un rapporto di genere-specie tra i due ambiti materiali dell'ordine e sicurezza e della polizia amministrativa locale. In sostanza, sarebbe ritagliata dall'area concettuale dell'ordine pubblico e sicurezza la polizia amministrativa locale, che ne verrebbe – ai fini del riparto – esclusa con norma eccezionale. Forse più corretto sarebbe stato l'impiego di altra preposizione («con»), che avrebbe evitato ogni dubbio circa l'estraneità del secondo termine all'intensione del primo, suggerendo un nesso di consequenzialità e il carattere non precettivo ma ricognitivo della citazione della polizia amministrativa locale. A ogni buon conto – a conferma del rilievo dei crittotipi dei formanti dottrinale e giurisprudenziale – l'interpretazione anteriore alla riforma del Titolo V è stata pianamente confermata. In declinazione della teorica dell'ordine pubblico materiale, si è ritenuto che il legislatore abbia giustapposto le due nozioni per rimarcare la distinzione concettuale e delimitare più chiaramente la prima. Fermi i rilievi sulla tecnica normativa forse perfettibile, non può che condividersi l'orientamento unanime qui rassegnato.



salvaguardare l'unità del Paese. La delicatezza della materia suggerisce poi che l'apprezzamento legislativo abbia dimensione generale, coinvolgendo le forze politiche e l'opinione pubblica al più alto livello; ancora, la contiguità della materia all'ordinamento penale l'attrae, per simmetria, alla competenza legislativa centrale. Non va infine pretermesso che la normazione sull'uso della forza pare essere necessitata attribuzione dello Stato-persona, unico titolare della sovranità, pur entro una rinnovata logica autonomista.

Tracciate queste brevi riflessioni, va osservato come detta competenza normativa primaria abbia carattere trasversale, consentendo allo Stato d'invasione (legittimamente) sfere appartenenti alla potestà concorrente o residuale regionale (Bonfiglio 2011).

Come la funzione legislativa in tema di «concorrenza» e di «livelli essenziali d'assistenza», anche quella in materia di «ordine pubblico e sicurezza» permette al legislatore statale di dettare specifiche discipline in ambiti pur ad esso preclusi, così salvaguardando la tenuta dell'ordinamento.

In questa prospettiva, l'interpretazione in senso materiale dell'ordine e sicurezza pubblica ha inciso in due distinte direzioni. Da un canto, per la sua rigorosa delimitazione concettuale, ha negato allo Stato l'invasione di materie riservate alla potestà legislativa della Regione<sup>27</sup>. Dall'altro, ha consentito, in casi specifici, la trasversalità della competenza legislativa, in

<sup>27</sup> V. le sentenze della Corte 26 luglio 2002, n. 407, che ha escluso che la materia delle attività a rischio di incidenti rilevanti ricadesse nell'art. 117, comma 2 lett. h); 13 gennaio 2004, n. 6, che esclude che la sicurezza tecnica dell'approvvigionamento di energia elettrica rientri nell'ordine pubblico; 1° giugno 2004, n. 162, che esprime analoga opinione per la sicurezza sanitaria. In linea generale, molto chiaramente, Corte cost., 25 luglio 2001, n. 290, secondo cui la chiara circoscrizione dell'ambito materiale «è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in



nome appunto delle esigenze securitarie di volta in volta riconoscibili nell'intervento normativo<sup>28</sup>. Ad ogni modo, la vocazione espansiva della competenza va bilanciata, nei settori contigui, con le concorrenti prerogative regionali, anche in applicazione del principio di leale collaborazione<sup>29</sup>.

Simmetricamente, il legislatore regionale deve astenersi dal disciplinare la materia della sicurezza, incorrendo altrimenti nella violazione della competenza riservata allo Stato. In proposito, si rilevano plurimi filoni di interventi regionali censurati dalla Corte costituzionale: sono state caducate tanto le norme istitutive di organi regionali preposti a prevenire la criminalità<sup>30</sup>,

una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali».

<sup>28</sup> V. Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 428 (sulla nozione di sicurezza stradale, che, prevenendo i delitti di omicidio e lesioni colpose, è ricondotta nell'alveo della sicurezza pubblica); 13 giugno 2006, n. 222 (secondo cui la disciplina sulle potenziali aggressioni di cani pericolosi è pur essa considerata *species* dell'ordine e della sicurezza pubblica); 22 giugno 2006, n. 237 (secondo cui la legislazione sui giochi aleatori, sebbene non d'azzardo, si fonda sul titolo competenziale della sicurezza pubblica); 7 marzo 2008, n. 51 (che ascrive all'ordine e sicurezza pubblica anche la sicurezza aeroportuale). V. anche Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 21 – invero abbastanza eccentrica – che assegna allo Stato la potestà legislativa in materia di sicurezza delle installazioni di impianti elettrici, radiotelevisivi e di riscaldamento.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., 20 marzo 2019, n. 56, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge finanziaria per il 2018, laddove, nell'istituire un fondo statale destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, escludeva qualsivoglia coinvolgimento delle Regioni. In realtà, la decisione sembra essere alquanto eccentrica nella parte in cui qualifica come rientranti nella materia dell'ordine pubblico i lavori pubblici finalizzati alla sicurezza degli edifici, che ricadrebbero – per altro verso – anche nel governo del territorio e nella protezione civile.

<sup>30</sup> Corte cost., 13 marzo 2001, n. 55 ha dichiarato incostituzionale la legge regionale siciliana istitutiva di un Comitato regionale per la sicurezza, nell'assunto che la materia





quanto quelle che hanno invaso la sfera riservata alla funzione di pubblica sicurezza<sup>31</sup>. Merita la citazione pure l'orientamento legislativo regionale teso

sia di spettanza statale; Corte cost., 2 dicembre 2011, n. 325 ha caducato le disposizioni della legge di bilancio pugliese istitutive di un'Agenzia regionale per i beni confiscati, evidenziando come si creasse una sovrapposizione non solo in termini di funzioni, ma persino subiettiva, con l'amministrazione dello Stato. Medesimo vizio presentava un'analogha legge della Regione Calabria, integralmente caducata da Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 34. Ancora, Corte cost., 7 maggio 2004, n. 134 ha dichiarato incostituzionale la l.r. Marche 24 luglio 2002, n. 11, che prevedeva l'obbligatoria partecipazione al comitato di indirizzo presso l'osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza di prefetti e magistrati – figure statuali, in quanto tali incoercibili da una legge regionale. È stata ritenuta non illegittima invece la disposizione di l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, secondo cui la Regione promuove intese e accordi di collaborazione con organi dello Stato e con altri enti e associazioni al fine di contrastare i fenomeni di illegalità e criminalità comune e organizzata. Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285 ha avuto cura di precisare che, in questa fattispecie, il legislatore non invade la sfera di competenza statale, essendo rimessa alla determinazione delle articolazioni centrali la eventuale stipula di patti con la Regione.

<sup>31</sup> Corte cost., 1° dicembre 2006, n. 396 ha dichiarato incostituzionale la legge sarda che contemplava il potere di rimuovere o sospendere gli amministratori locali da parte degli organi regionali anche per motivi di ordine pubblico, invadendo la sfera di legislazione esclusiva statale. Corte cost., 5 giugno 2013, n. 118 ha dichiarato incostituzionale la l.r. Campania 11 ottobre 2011, n. 16, contemplante la sospensione di diritto del consigliere regionale condannato, anche in via non definitiva, ai sensi dell'art. 416-bis c.p. Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 35, ha annullato le disposizioni della l.r. Calabria 7 marzo 2011, n. 4 che prevedevano la tracciabilità dei flussi finanziari e il controllo dell'infiltrazione 'ndranghetista in ordine ai finanziamenti regionali eccedenti i 10.000 euro. Le stesse cadenze argomentative ha adottato Corte cost., 12 marzo 2015, n. 33, concernente una legge della Regione siciliana in materia di pubblici appalti che imponeva la tracciabilità dei flussi finanziari, nonché la risoluzione *ipso jure* del contratto in caso di condanna, anche non definitiva, per reati collegati alla criminalità organizzata. Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63 ha scrutinato invece l.r. Lombardia 11 marzo 2015, n. 12, in materia di edilizia di culto. La legge regionale prevedeva che, nel procedimento autorizzatorio, l'istruttoria comprendesse l'assunzione d'informazioni dal prefetto, dal questore, dalle Forze di polizia presenti



a garantire il patrocinio in giudizio a spese dell'ente territoriale a favore dell'imputato che eccede l'esimente della difesa legittima, reputato illegittimo dalla Corte con una giurisprudenza ormai granitica<sup>32</sup>.

Sono ritenute, invece, valide le leggi regionali di promozione della legalità, valore condiviso dello Stato-comunità, che non implicano la spesa della forza legittima<sup>33</sup>.

sul territorio e che s'avesse altresì cura, in sede provvedimento, di prescrivere l'adozione di un sistema di videosorveglianza che monitorasse accessi ed uscite dai luoghi di culto. I *media* hanno parlato, al riguardo, di "legge anti-moschee". La Corte ha ritenuto che la Regione si sia arrogata valutazioni di spettanza statale in materia di ordine e sicurezza. Nondimeno – e qui forse *l'obiter dictum* ha maggior rilievo della *ratio decidendi* – non esclude che la libertà di culto possa e debba essere contemperata con ulteriori interessi di rango costituzionale, tra cui senz'altro figura la sicurezza pubblica (Tucci 2016).

<sup>32</sup> Corte cost., 13 luglio 2017, n. 172 ha esaminato l.r. Liguria 5 luglio 2016, n. 11, contemplante il patrocinio a spese dell'ente nei confronti delle vittime di reati contro la persona o il patrimonio, a propria volta indagati per un delitto commesso con eccesso colposo in difesa legittima ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente; lo Stato, ricorrente in via principale, sottolineava come l'assegnazione d'un tal beneficio avesse carattere criminogeno e fosse feroce d'insicurezza. Di là da ulteriori parametri di costituzionalità, la Corte afferma che, attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, «la norma [...] risulta funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza». Vieppiù, la Corte sostiene che trattasi di «indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche. È dunque la *ratio* ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia ordine pubblico e sicurezza». La decisione assume particolare importanza: un'analogia legge veneta era stata dichiarata incostituzionale da Corte cost., 13 aprile 2017, n. 81 *ex art. 117, comma 2 lett. l)*, sulla potestà legislativa statale in punto di processo penale. Cfr., da ultimo, anche Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

<sup>33</sup> V. Corte cost., 17 marzo 2006, n. 105 (che ha ritenuto non illegittima l.r. Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40, contemplante un comitato di studi sui fenomeni criminali, senza che fosse prevista la partecipazione di rappresentanti dello Stato); 6 maggio 2010, n. 167



In materia di sicurezza urbana, non è censurabile la legge regionale che ponga tra i propri fini il contrasto alla criminalità comune e organizzata, giacché un'interpretazione sistematica consente di ricondurre le iniziative promozionali ai settori amministrativi di precipua competenza regionale ("sicurezza secondaria")<sup>34</sup>.

## 5. Potestà amministrativa

Sul finire degli anni Novanta, le "leggi Bassanini I e II"<sup>35</sup> avevano delineato, a Costituzione invariata, un rivoluzionario riassetto delle funzioni

(che ha ammesso la legittimità di interventi promozionali regionali anche nel settore delle politiche di sicurezza transfrontaliere); 27 febbraio 2019, n. 27 (favorevolmente pronunciata sulla l.r. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40, finalizzata a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco); n. 10 novembre 2011, n. 300 (che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità della l.pr. Bolzano 22 novembre 2010, n. 13, in tema di prevenzione del gioco compulsivo); 11 maggio 2017, n. 108 (che esclude l'illegittimità di l.r. Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, anch'essa recante misure di prevenzione logistiche avverso il gioco d'azzardo patologico); 10 maggio 2019, n. 116 che ha ritenuto la validità di l.r. Umbria 9 maggio 2018, n. 4 sulla lotta al bullismo ed al cyberbullismo); 23 dicembre 2019, n. 285 (che ha respinto il ricorso dello Stato avverso la legge lucana contemplante politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici in danno di soggetti deboli, nonché iniziative formative contro le truffe agli anziani). In via generale, può dunque convenirsi con quest'ultima decisione, allorché, richiamando Corte cost n. 10 novembre 2011, n. 300, riafferma che «la potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati».

<sup>34</sup> Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

<sup>35</sup> Rispettivamente l. 15 marzo 1997, n. 59 e l. 15 maggio 1997, n. 127.



amministrative, allocandole al livello più prossimo al cittadino, salva necessità di assegnazione, per il miglior esercizio, ad un livello superiore. È il recepimento del principio di sussidiarietà, mutuato dal diritto comunitario (Cerulli Irelli 2004). La riforma del Titolo V ha costituzionalizzato i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quali indirizzi al legislatore ordinario nella distribuzione delle funzioni amministrative. È, dunque, a tali principi che occorre ispirarsi per saggiare la permanente statualità della funzione di pubblica sicurezza.

Invero, la competenza legislativa dello Stato è, al riguardo, “muta”: altro è avere il potere normativo; altro il potere amministrativo. Il titolare della potestà legislativa dovrà, infatti, *ex art. 118 Cost.*, affidare le funzioni amministrative al livello di governo che appaia maggiormente idoneo a svolgerle, secondo i principi accolti da quella disposizione.

In proposito, non si dubita che la funzione di pubblica sicurezza debba spettare allo Stato. L’orientamento teleologico della funzione alla tutela di beni giuridici fondamentali e la penetrante portata dei conferenti poteri impone che sia garantita l’uniformità amministrativa sul territorio nazionale, apparendo intollerabili frazionismi o disallineamenti localistici. Del pari, l’elaborazione, la pianificazione e l’attuazione di *policy* di sicurezza esigono una visione complessiva, indisponibile agli enti infrastatali. Infine, può argomentarsi che la responsabilità di vertice, in ragione della crucialità delle questioni per l’orizzonte della convivenza comunitaria, debba rivestire carattere *nazionale*<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Ai sensi dell’art 1 l. n. 121/1981 il Ministro dell’interno è espressamente qualificato come autorità nazionale di pubblica sicurezza.



Un sostegno implicito a queste conclusioni, forse non adeguatamente esplorato in dottrina, si rinviene nell'art. 118, comma 3 Cost. La previsione che la legge dello Stato disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia d'ordine pubblico riconosce implicitamente l'allocazione delle funzioni al livello nazionale<sup>37</sup>.

La riforma, pertanto, conferma l'assetto organizzatorio perdurato sin dal 1861<sup>38</sup>, che intesta alla Stato le funzioni securitarie<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> L'inattuazione dell'art. 118, comma 3 Cost. – autentico inadempimento di un obbligo del legislatore ordinario, considerato l'indicativo dispositivo impiegato dalla Carta – è stata finalmente superata dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla l. 18 aprile 2017, n. 48. Corte cost., 6 maggio 2010, n. 167 aveva escluso che la legge regionale potesse introdurre forme di coordinamento con l'amministrazione statale in materia di sicurezza, riservate alla legge dello Stato.

<sup>38</sup> La struttura dello Stato chiamata a svolgere competenze di pubblica sicurezza è, tradizionalmente, il Dicastero dell'interno, che rappresenta – con le prefetture e le questure, sue articolazioni periferiche – l'architrave del sistema (Tosatti 2009). Sull'ampio margine di discrezionalità del legislatore in tema di organizzazione, v. Corte cost., 10 luglio 2019, n. 170, che – nell'esaminare la costituzionalità della soppressione del Corpo forestale dello Stato con contestuale assorbimento nell'Arma dei Carabinieri – ha affermato che spetta al legislatore ordinario stabilire i mezzi attraverso i quali tutelare i valori costituzionali. Non è affatto vero che organizzazione e funzioni *simul stabunt, simul cadent*, ben potendosi accedere a prospettive di riorganizzazione anche accentuatamente eterogenee rispetto a quella attuale. L'unico limite che il legislatore statale incontra risulta essere la garanzia dell'imparzialità e del buon andamento, preminenti principi in punto di organizzazione ed azione amministrativa proclamati dall'art. 97, comma 2 Cost.

<sup>39</sup> Ciò anche in costanza di una forte devoluzione in favore degli enti territoriali: con riferimento agli esercizi commerciali, Corte cost., 21 luglio 2010, n. 259 ha ritenuto legittimo il provvedimento del questore di sospensione d'una licenza per motivi di ordine e sicurezza pubblica, senza ritenere per ciò violati i poteri di polizia in materia di esercizi pubblici assegnati per Statuto al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano. Per contro, Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195 ha dichiarato illegittima la novella recata al Tuel dall'art. 28 d.l. 4 ottobre



Questa constatazione non esime, tuttavia, dal rilevare come le amministrazioni regionali e locali sempre più si interfaccino con quelle centrali, condizionando e partecipando alle strategie di ordine pubblico e sicurezza.

La complessità della società moderna, le istanze autonomistiche, la morfologia marcatamente differenziata del Paese, le tradizioni d'indipendenza di molti territori hanno indotto a valorizzare, ferma l'indivisibilità della Repubblica, gli enti pubblici intermedi, esponenziali delle comunità di riferimento. In questo senso, i prefetti, anche in qualità di cinghia di trasmissione *centro-periferia*, hanno da sempre alimentato il dialogo con le realtà locali (Mosca 2017). In continuità con la descritta esperienza amministrativa, il legislatore ha istituzionalizzato la presenza del sindaco del capoluogo di provincia e del presidente della provincia nel comitato provinciale per l'ordine e sicurezza pubblica<sup>40</sup>.

La riforma recata dal c.d. "pacchetto sicurezza" del 2008<sup>41</sup> ha assegnato al sindaco, *ex art. 54 Tuel*, un potere d'ordinanza atipica in materia di sicurezza urbana. La nozione assumeva, alla stregua del combinato disposto della citata novella e del d.m. 5 agosto 2008, il carattere di *species* della sicurezza pubblica<sup>42</sup>.

2018, n. 113, che aveva accentuato il controllo sugli organi dell'ente locale da parte dello Stato. La Corte ha ritenuto la violazione dell'autonomia garantita *ex art. 114 Cost. ai Comuni e alle Province*, affidando al prefetto un potere sostitutivo *extra ordinem* tale da determinare un'illegittima ingerenza nel processo gestionale dell'ente. La decisione mostra con chiarezza i limiti obiettivi della funzione di pubblica sicurezza, che – sul piano amministrativo – opera in termini di *extrema ratio*, senza consentire una surrettizia reintroduzione del regime dei controlli aboliti dalla riforma del Titolo V della Carta costituzionale.

<sup>40</sup> Cfr. d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, che ha modificato l'art. 20 della l. n. 121/1981.

<sup>41</sup> D.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con l. 24 luglio, n. 125.

<sup>42</sup> Quasi una *sicurezza pubblica nella città*.



Di là dai profili di legittimità costituzionale, sopravveniva l'interrogativo circa il ruolo del vertice comunale nel sistema della pubblica sicurezza. La questione è stata affrontata valorizzando la sede topografica della disposizione, indice ermeneutico fondamentale, e la lettera della legge. L'art. 54, infatti, delinea i poteri del Sindaco quale ufficiale del Governo, e cioè organo dello Stato<sup>43</sup>: in tale logica egli riferisce al prefetto e ne è coordinato<sup>44</sup>.

Sotto il profilo delle competenze amministrative strettamente intese, dunque, il "pacchetto sicurezza" del 2008 ha confermato l'assetto fondamentale delle funzioni, rimettendole integralmente allo Stato, pur nella consapevolezza della necessità di un graduale coinvolgimento delle autonomie, anche tramite lo strumento della *cooptazione* degli organi di vertice dei Comuni.

## 6. Sicurezza urbana

Quantunque il concetto d'ordine e sicurezza pubblica abbia conservato il proprio spazio concettuale anche dopo la riforma del 2001, appaiono innegabili significative evoluzioni della materia.

<sup>43</sup> Sotto il profilo della tecnica organizzativa, potrebbe ritenersi un'ipotesi di c.d. *self-government*, formula secondo cui i rappresentanti dello Stato sul territorio sono eletti dalla comunità locale.

<sup>44</sup> Del resto – senza che alcuno abbia dubitato di uno slittamento *verso il basso* delle funzioni di pubblica sicurezza – il sindaco, in mancanza di commissariato distaccato, è autorità locale di pubblica sicurezza, inserendosi funzionalmente nell'architettura complessiva dell'amministrazione della pubblica sicurezza: v. art. 15 l. n. 121/1981.



Ove affiorino nuovi bisogni di tutela, sono anzitutto le amministrazioni, a legislazione vigente, a contribuire anche creativamente alla soluzione dei problemi dei cittadini. Sulla scorta di tali esperienze sul campo, il legislatore è poi chiamato a varare nuove leggi per corrispondere alle domande di tutela provenienti dalla società civile<sup>45</sup>. È quanto accaduto a proposito della *sicurezza urbana*, concetto elaborato “dal basso”, in sede di riflessione regionale<sup>46</sup>.

La recrudescenza del fenomeno criminale nelle periferie metropolitane, oggetto di disomogeneo e confuso popolamento, ha suscitato una forte percezione d’insicurezza<sup>47</sup>. In questa prospettiva, anche sulla scorta di riflessioni criminologiche<sup>48</sup>, il legislatore del 2008 ha novellato l’art. 54 Tuel, positivizzando il concetto di sicurezza urbana. La precisazione del significato della formulazione primaria era rimessa a un decreto del Ministro dell’interno, adottato il 5 agosto 2008, dalla cui interpretazione si evinceva come la sicurezza urbana costituisse una sfaccettatura della sicurezza pubblica, consistendo nella prevenzione dei reati, sia pure in ambito – appunto – urbano. La caratterizzazione di siffatto “sotto-interesse”,

<sup>45</sup> La disciplina sulla sicurezza è in prevalenza di matrice governativa, riproponendo – almeno per certi aspetti – lo stilema del *burocrate-legislatore*.

<sup>46</sup> Mutuando l’esperienza francese dei *contrat local de sécurité*, prodotto della nuova sensibilità inaugurata dal “rapporto Bonnemaïson”, la Regione Emilia Romagna, nel 1994, ha lanciato il programma «Città sicure», cui può ricondursi la prima elaborazione italiana della sicurezza urbana e dei patti per la sicurezza (Barbagli e Gatti 2005).

<sup>47</sup> Viene sovente evocato, quale episodio dalla forte valenza simbolica, l’efferato omicidio di Giovanna Reggiani, perpetrato a Roma, il 30 ottobre 2007.

<sup>48</sup> Il riferimento culturale parrebbe essere la teoria delle *broken windows* (Wilson.Kelling 1982).





che si poneva in relazione di specialità con la sicurezza pubblica, si giustificava alla luce delle peculiarità delle aree fisiche di riferimento e dell'allarme sociale ivi maturato.

In seguito, anche in ragione della persuasività di autorevole dottrina (Pajno 2010), si è assistito ad un profondo ripensamento dell'idea di sicurezza urbana, ora codificata dal d.l. n. 14/2017.

Giova premettere una breve considerazione sul piano delle fonti. È stavolta una norma di rango primario a definire e disciplinare la sicurezza urbana, superandosi così i dubbi in punto di violazione della riserva di legge (pur relativa) in materia amministrativa sollevati dalla precedente disciplina<sup>49</sup>.

La «sicurezza urbana 2.0» (Giupponi 2017) rappresenta, più che specificazione della sicurezza pubblica, un settore che con essa s'incrocia, conservando tuttavia una propria autonoma dimensione. Ricorrendo all'insiemistica, si potrebbe parlare di intersezione, in cui soltanto alcuni tratti degli insiemi sono comuni<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Il meccanismo di integrazione dell'art. 54 Tuel attraverso un decreto ministeriale metteva in questione la compatibilità con gli artt. 23 e 97, comma 2 Cost.

<sup>50</sup> È illuminante Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285, laddove afferma «Non a caso l'ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti. La sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale. Alle Regioni è così consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di



La sicurezza urbana è dunque la sintesi di una pluralità di interessi localizzati nella città: la prevenzione della criminalità, il decoro urbano, la coesione sociale, la promozione della legalità<sup>51</sup>. Alla sua cura non possono che concorrere, ferme le rispettive competenze, lo Stato e gli altri enti territoriali, che si coordinano anche attraverso la stipula di mirati patti per la sicurezza<sup>52</sup>.

In coerenza con tali principi, il legislatore ha novellato l'art. 50 Tuel conferendo al sindaco, rappresentante della comunità locale, un potere d'ordinanza straordinaria con la finalità di rimuovere situazioni pregiudizievoli per la vivibilità urbana ed il riposo dei residenti. Tale tipologia provvedimentale si iscrive nell'azione a tutela di quei profili della sicurezza urbana di competenza dell'ente locale.

La riforma rivisita, parimenti, l'articolo 54 Tuel<sup>53</sup>, statuendo che il potere d'ordinanza contingibile e urgente diretto alla tutela della sicurezza

vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio».

<sup>51</sup> Per la *definitio juris* v. art. 4 d.l. n. 14/2017, conv. con l. n. 48/2017. Criticamente, ritenendo un *vulnus* al principio di legalità e temendo la frammentazione della città secondo criteri censitari, v. Pighi (2019). Riconosce la costituzionalità di un intervento legislativo regionale di promozione della legalità volto a sensibilizzare soggetti potenzialmente a rischio di radicalizzazione terroristica Corte cost., 16 novembre 2018, n. 208, che si è favorevolmente pronunciata sulla legittimità della l.r. Lombardia 6 novembre 2017, n. 24.

<sup>52</sup> Criticamente sull'assetto a tutela della sicurezza urbana recato dal decreto "Minniti", v. Ruga Riva, Biscotti e altri (2017). Per una ricostruzione dell'istituto dei patti per la sicurezza v. Bonfiglio (2011).

<sup>53</sup> Sulla precedente formulazione, cfr. la storica Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115, che ha affrontato *funditus* la legittimità del potere d'ordinanza del sindaco-ufficiale del Governo



urbana è volto a prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità.

Si tratta, anche in quest'ipotesi, di garantire la sicurezza urbana, ma in quel segmento di essa riconducibile all'ordine e sicurezza pubblica. In tal caso, il sindaco si spoglia del carattere d'organo comunale, per agire in veste di articolazione dello Stato<sup>54</sup>.

Il sistema recato dal d.l. n. 14/2017 si colloca lungo quella linea normativa che innegabilmente favorisce la "porosità" del Dicastero dell'interno e delle sue articolazioni periferiche, chiamati all'acquisizione delle più diversificate istanze di tutela, onde elaborare ed attuare le migliori strategie d'azione con il coinvolgimento degli attori istituzionali locali e delle comunità di riferimento<sup>55</sup>.

in tema di sicurezza urbana. Nello specifico, la disposizione conferiva al Sindaco il potere di emettere ordinanze, *anche* contingibili e urgenti, ai fini della tutela della sicurezza urbana. Veniva dunque rilevato che, mentre la previsione di un potere a contenuto atipico è giustificato nei casi di urgenza, il potere d'ordinanza "a regime" appare invece viziato da incostituzionalità. Il vuoto normativo circa presupposti, tipologia delle misure, durata nel tempo – tollerabile in caso d'impellenza del provvedere: *necessitas non habet legem* – è ritenuto infatti violativo del principio di legalità in materia amministrativa.

<sup>54</sup> La natura bicipite del sindaco – vertice elettivo dell'ente territoriale ed ufficiale del Governo – intende mettere a fattor comune tanto la sensibilità politica e la profonda conoscenza del territorio dell'organo rappresentativo, quanto la statualità della funzione, con le garanzie che da tale caratura nazionale derivano.

<sup>55</sup> Naturalmente, la costruzione di un complesso *reseau* amministrativo può indurre, fisiologicamente, a conflitti inter-istituzionali. In proposito, cfr. Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195, che ha scrutinato la legittimità costituzionale dell'estensione agli ospedali del campo di applicazione del c.d. "Daspo urbano". A fronte della doglianza regionale di lesione dell'art. 32 Cost. – e, indirettamente, delle competenze regionali in materia di sanità – la Corte ha suggerito un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale l'accesso ai presidi ospedalieri è sempre consentito in caso di bisogni di carattere medico.



Viene così istituito, accanto al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, un ulteriore organo consultivo: il Comitato metropolitano per la sicurezza urbana. Presieduto dal prefetto e dal sindaco della Città metropolitana, vi siedono i sindaci dei Comuni del territorio interessato, con compiti d'analisi, valutazione e confronto in materia di sicurezza urbana. Si conferma, così, il carattere autonomo e complesso della sicurezza urbana e del ruolo – naturalmente centrale – che nella sua tutela spetta alle autonomie locali.

## 7. Sicurezza integrata

Fermo l'irrinunciabile ruolo protagonista dello Stato – con le proprie articolazioni centrali e periferiche – in materia di pubblica sicurezza, s'è cennato come l'evoluzione politica, sociale e persino urbanistica imponga l'edificazione di un più articolato sistema della risposta amministrativa. La vigente strutturazione pluralistica (o addirittura policentrica) dell'organizzazione repubblicana esige l'esaltazione del momento coordinamentale, la multifattorialità dell'intervento pubblico, la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Persino la sicurezza pubblica, dunque, non può più essere affare del solo Stato e, per esso, del Ministero dell'interno<sup>56</sup>.

Sulla scorta di queste variegate premesse è stato elaborato il concetto di *sicurezza integrata*. L'integrazione si riferisce ai contributi erogabili dalle diverse realtà territoriali, integrantisi appunto in un complessivo sistema

<sup>56</sup> A questi rilievi eminentemente di scienza dell'organizzazione, s'aggiunga che l'esiguità delle casse erariali determina la necessità di ricorrere a economie di scala ed al più razionale impiego delle risorse.



d'intervento volto alla tutela del bene pubblico. Può dirsi che *in nuce* la sicurezza integrata già albergasse nell'art. 118, comma 3 Cost., sia pur limitatamente al rapporto Stato-Regioni. Questa linea strategica è stata recepita e razionalizzata dal legislatore del 2017, che ha offerto una definizione, pur settoriale, della sicurezza integrata quale «insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, [...] ciascuno secondo le proprie competenze e responsabilità»<sup>57</sup>.

Al riguardo, è stata approntata una panoplia di strumenti d'azione congiunta. All'apice di una costruzione "a cascata", si pongono le linee generali, adottate su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata. Si tratta di indirizzi volti ad individuare modalità di collaborazione tra le Forze di polizia e le polizie locali. In attuazione delle linee generali, Stato e Regioni e Province autonome possono stipulare specifici accordi per la promozione della sicurezza, che si declinano in iniziative d'aggiornamento congiunto del personale di polizia ovvero in sostegno finanziario ai Comuni sottoposti a gravosi fenomeni criminali, nonché nel rafforzamento presidiario delle Forze di polizia.

In coerenza con le linee generali, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono adottate linee guida per costruire la cornice giuridica dei patti per la sicurezza urbana. Questi ultimi – *species* della figura *ex art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241* – sono accordi conclusi tra prefetto e sindaco, finalizzati a istituire una *partnership* interistituzionale. La messa a sistema degli apporti delle amministrazioni coinvolte consente politiche olistiche e integrate, la cui sintesi eccede la mera sommatoria dei contributi dei diversi attori.

<sup>57</sup> Art. 1, comma 2 del d.l n. 14/2017.



Risulta allora evidente la connessione tra *sicurezza urbana* e *sicurezza integrata*, laddove la prima costituisce un autentico interesse pubblico di nuova emersione, mentre la seconda un inedito modulo operativo, riconducibile al principio costituzionale di leale collaborazione e ai suoi corollari: coordinamento<sup>58</sup> e amministrazione per accordi.

Deve osservarsi come i nuovi scenari della minaccia abbiano imposto la proiezione del paradigma coordinamentale al di fuori del proprio ambito originario, ristretto alle tradizionali componenti del sistema securitario.

S'è assistito a un duplice moto inclusivo, verticale ed orizzontale. Sotto il primo profilo, si allude – *verso il basso* – alla partecipazione alla tutela della sicurezza degli enti locali, attraverso le articolazioni operative dei corpi di polizia municipale<sup>59</sup>. L'assetto multilivello estende la responsabilità in materia di ordine pubblico e sicurezza anche *verso l'alto*, cooptando nel dispositivo di controllo del territorio le Forze armate<sup>60</sup>. Lo *status* dei due nuovi attori è fortemente diversificato: la polizia locale interviene nel sistema “a

<sup>58</sup> Sul tema, v. Mosca (2005).

<sup>59</sup> Cfr., già sul finire del secolo scorso, l'art. 3, l. 7 marzo 1986, n. 65. Va rilevato che Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285 ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, laddove impegna la Regione a promuovere interventi diretti al «potenziamento delle attività di vigilanza delle aree più soggette al rischio di esposizione ad attività criminose». La Corte ha ritenuto che è ben vero che spetta allo Stato stabilire le forme di coordinamento tra Forze di polizia e polizie locali, ma appare consentito alle Regioni farsi parte diligente per promuovere livelli sempre più elevati di integrazione e di efficienza del modello di controllo del territorio. Se, dunque, ai fini delle priorità e delle modalità del controllo del territorio rimane centrale la posizione statale, sembra ammettersi almeno uno *jus postulandi* da parte delle Regioni.

<sup>60</sup> V. art. 18 l. 26 marzo 2001, n. 128, nonché art. 7-bis d.l. 23 maggio 2008, n. 92.



regime”<sup>61</sup>, mentre la missione delle Forze armate appare di circoscritto orizzonte temporale, sebbene il legislatore abbia sempre prorogato l’operazione «Strade sicure», sostanzialmente istituzionalizzandola<sup>62</sup>. I militari, pur dotati della qualifica di agente di pubblica sicurezza<sup>63</sup>, svolgono esclusivamente attività di vigilanza fissa presso siti sensibili, rimanendo escluse le funzioni di pattugliamento<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Cfr. pure l’art. 5, l. n. 65/1986: al comma 3 prevede che il Prefetto possa conferire al personale di polizia locale la qualifica di agente di pubblica sicurezza (ma non di ufficiale).

<sup>62</sup> L’eccezionalità della missione si trae pure dall’obbligo del Ministro dell’interno di riferire alle competenti Commissioni parlamentari circa il piano d’impiego dei militari con funzioni di pubblica sicurezza, provocando così un controllo diretto dell’organo massimamente rappresentativo della volontà popolare e depositario dell’investitura democratica primaria. Camerlengo (2019) ritiene che l’*ubi consistam* costituzionale dell’impiego delle Forze armate in servizi di ordine e sicurezza pubblica consista nella «cattura costituzionale» di tali istituzioni, il cui «spirito democratico», ex art. 52, comma 3 Cost., verrebbe rafforzato da una postura incline alla tutela della sicurezza interna dei cittadini. In realtà, quest’argomentazione pare invocare una eterogenesi dei fini forse troppo accentuata, atteso che non pare dubitabile la volontà del legislatore di liberare risorse delle Forze di polizia per compiti dinamici di controllo del territorio, affidando ai militari la vigilanza fissa. La legittimità costituzionale della misura allora va forse cercata a monte nella democratizzazione delle Forze armate e nel superamento della teorica dei *corpi separati*. Sotto altro profilo, l’ambiguità della “guerra asimmetrica” impone il ricorso a sempre più intense forme di collaborazione e coordinamento tra servizi di sicurezza, Forze armate e Forze di polizia. Sulle funzioni di difesa della patria, v. Luther (2006).

<sup>63</sup> Art. 7-bis, comma 3, d.l. n. 92/2008. Non è previsto, comunque, che i militari (non appartenenti all’Arma dei Carabinieri) possano rivestire la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza, in ragione della preminenza dell’amministrazione civile nel controllo del territorio entro i confini nazionali.

<sup>64</sup> Originariamente, la legge contemplava, tra i compiti delegabili ai militari, non soltanto la vigilanza a posti fissi, bensì anche il pattugliamento, sia pure in formazione congiunta con operatori di polizia. In seguito, la missione è stata riconfermata espungendo



Il riconoscimento della qualità di agente di pubblica sicurezza inserisce gli appartenenti alla polizia municipale ed alle Forze armate nel disegno complessivo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e nel suo schema di ordinazione funzionale<sup>65</sup>. L'attività di direzione e coordinamento spetta, dunque, al prefetto e al questore, figure garanti della tenuta e della coerenza del sistema securitario.

In senso orizzontale v'è il coinvolgimento nel sistema-sicurezza dell'associazionismo privato, mediaticamente ricondotto al fenomeno delle "ronde"<sup>66</sup>. Ha ridato slancio alla *sicurezza partecipata* (Bonfiglio 2011) il citato

quest'ultima attività: rimane dunque solo la possibilità di affidare ai militari la sorveglianza ed il controllo di obiettivi sensibili. Questo limite funzionale trova fondamento nella postura delle Forze armate, addestrate a scenari bellici, nonché nella distinzione – costituzionalmente rilevante – tra sicurezza interna ed esterna. A conferma della prevalenza dell'amministrazione civile nella gestione dell'ordine pubblico e sicurezza, cfr. artt. 13-15, l. n. 121/1981, ove si riconosce la qualifica di autorità provinciale e locale di pubblica sicurezza ai soli appartenenti alla carriera prefettizia ed alla Polizia di Stato, con esclusione del personale Forze di polizia a ordinamento militare. La descritta opzione di politica legislativa trova conferma nella circostanza che, anche in assenza di commissariato distaccato, la qualifica di autorità locale di pubblica sicurezza è attribuita al sindaco-ufficiale del Governo, rimanendo comunque preclusa ad ufficiali di corpi militari.

<sup>65</sup> L'art. 57, comma 2, lett. b) c.p.p. – in coerenza con l'art. 5, comma 1, lett. a), l. n. 65/1986 – riconosce al personale della polizia locale la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, limitatamente al Comune d'appartenenza. Detta qualifica viene invece esclusa per le Forze armate, al fine di garantire la demarcazione tra gli ambiti sovrani del potere civile e del potere militare. Mentre la cooptazione delle Forze armate nella polizia di sicurezza è apparsa, dunque, tollerabile per il sistema, non si è ritenuto di poter loro conferire prerogative di carattere repressivo.

<sup>66</sup> Al riguardo, cfr. Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226. Quantunque sia stata ascritta l'iniziativa a una ben determinata forza politica, è dato rilevare come l'esperienza della "polizia di comunità" sia ben nota ai Paesi di *common law* (soprattutto agli Stati Uniti).





d.l. n. 14/2017, che consente a reti territoriali di volontari di contribuire al conseguimento del fine pubblico, nella cornice dei patti per la sicurezza. Tanto dimostra la neutralità dello strumento, che può rappresentare una declinazione della sussidiarietà orizzontale *ex art. 118*, ultimo comma Cost. In tale solco concettuale si pone anche l'art. 21-*bis*, d.l. n. 113/2018, che tipizza accordi pubblico-privato tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, finalizzate alla più efficace tutela dell'ordine e sicurezza pubblica all'interno e in prossimità degli esercizi pubblici *ex art. 86 Tulp.* Coi patti possono individuarsi misure di cooperazione tra le Forze di polizia e i gestori degli esercizi, alle quali questi ultimi

L'approccio al tema può, dunque, sicuramente essere valutativo. L'istituto è stato introdotto nell'ordinamento con il "pacchetto sicurezza" 2009, ed ha disciplinato l'avvalimento da parte sindaco-ufficiale del Governo, previa intesa col prefetto, della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Il legislatore è stato estremamente cauto, tanto che si è da più parti parlato di disposizione simbolica od inutile: ogni cittadino può infatti interloquire con le Forze di polizia, per denunciare o segnalare episodi ritenuti *contra legem*. D'altronde, ciò che rileva sembra essere la potenziale inserzione dei volontari non armati nel sistema sicurezza, mediante un formale riconoscimento del loro apporto. Di là da riflessioni politico-criminali e d'organizzazione amministrativa, la norma è parsa travalicare i confini del potere legislativo statale. Infatti, ferma la competenza a disciplinare l'ordine pubblico e sicurezza, in cui senza dubbio rientra la parte della disposizione relativa alla segnalazione d'episodi idonei ad arrecare danno alla sicurezza urbana nella restrittiva accezione *illo tempore* vigente, l'estensione della regolamentazione statale al «disagio sociale» non pare trovare fondamento nella Carta. La norma è stata dunque dichiarata incostituzionale limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», propriamente pertinenti alla materia dei servizi sociali, spettante alla residuale potestà legislativa delle Regioni.



aderiscono<sup>67</sup>. Non va, altresì, pretermesso il rapporto dell'amministrazione della pubblica sicurezza con gli istituti di vigilanza, tenuti a collaborare con le Forze di polizia statali e ad alimentare il flusso informativo verso il prefetto<sup>68</sup> (Pacilio 2008).

Trascorrendo al piano internazionale, s' assiste a un rilancio della cooperazione di polizia, pure in ambito Ue. In questo settore, il principio coordinamentale si declina non solo nelle relazioni con i collaterali stranieri, ma anche nell'apparato interno. Le relazioni internazionali di polizia, in raccordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per il Ministero dell'interno fanno capo – per i profili strategici – all'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia e – per quelli più eminentemente operativi – alla Direzione centrale per la polizia criminale. Non casualmente, si tratta di articolazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza a composizione interforze, così che rimane confermata l'esigenza di rappresentanza unitaria del Paese

<sup>67</sup> Si prevedeva che gli accordi di livello territoriale dovessero conformarsi a linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195 ha ritenuto l'incostituzionalità della norma nella parte in cui rimetteva il previo parere sulle linee guida ministeriali alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In particolare, i parametri evocati consistevano negli artt. 117, comma 4 e 118, comma 3 Cost., che prevedono – rispettivamente – la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio e la facoltà, per la legge statale, di disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con pronuncia additiva, il giudice delle leggi ha stabilito che, sul tema, dovrà essere sentita – invece che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali – la Conferenza unificata, così garantendo il pieno coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle politiche generali di sicurezza integrata, in coerenza con il disposto costituzionale.

<sup>68</sup> Cfr. art. 139 Tulps e art. 259 reg. att. Tulps.



verso l'esterno, nonché di rapida circolazione delle informazioni tra i diversi comandi delle Forze di polizia nazionali.

## 8. Sicurezza complementare e sicurezza sussidiaria

La sicurezza complementare è quel segmento materiale nel quale, a supporto dell'azione dei pubblici poteri, intervengono anche soggetti privati. Ad avviso della dottrina (Franco, 1993), l'istituto sarebbe estrinsecazione del naturale diritto di difesa<sup>69</sup> del proprietario per la tutela dei propri beni<sup>70</sup>, ovvero dell'iniziativa economica del titolare dell'istituto di vigilanza, ai sensi dell'art. 41 della Carta.

Alla nozione appartengono le attività riservate alle *guardie particolari giurate*: la vigilanza a beni mobili e immobili<sup>71</sup>; la vigilanza presso porti, aeroporti, stazioni ferroviarie; la scorta di armi, esplosivi o altro materiale peri-

<sup>69</sup> *Vim vi repellere licet*. L'autodifesa è concetto trasversale dell'ordinamento: cfr., *inter alia*, la difesa legittima, di cui all'art. 52 c.p.; il diritto di ritenzione ex art. 2756 c.c., u.c. e il principio *inadimplenti non est adimplendum* ex art. 1460 c.c.; l'esecutorietà dei provvedimenti, ai sensi dell'art. 21-ter della generale sul procedimento amministrativo.

<sup>70</sup> Ad avviso di parte della dottrina (Franco 1993) si tratterebbe – oltre che di un diritto – anche di un dovere, implicando la autodifesa una indiretta collaborazione con le Forze di polizia.

<sup>71</sup> Non è ammessa la tutela dell'incolumità della persona. Tanto parrebbe dunque escludere la legittimità dell'istituto della guardia del corpo (o *body guard*), sebbene l'attività venga da taluni giustificata in termini di difesa legittima ex art. 52 c.p.



coloso; la scorta valori; la vigilanza armata mobile o gli interventi su allarmi; la vigilanza presso infrastrutture sensibili<sup>72</sup>; l'investigazione privata. Analogamente, declinano il modello di complementarità tra intervento pubblico e privato in tema di sicurezza i "buttafuori"<sup>73</sup> e gli *steward*<sup>74</sup>.

Ai sensi del Tulp, gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari<sup>75</sup> alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari o immobiliari<sup>76</sup>, ovvero, al medesimo fine, rivolgersi ad istituti di vigilanza (Dettori 1993). Si reputa che le guardie particolari giurate debbano essere dipendenti del titolare dei beni da vigilare ovvero dell'istituto di vigilanza cui quest'ultimo si rivolga (Iannuzzi 2013).

Per la sensibilità della materia, l'idoneità a svolgere le funzioni di guardia particolare dev'essere accertata dal prefetto, che rilascia una licenza in

<sup>72</sup> Cui si è di recente aggiunto il contrasto alla pirateria, ai sensi del d.l. 12 luglio 2011, n. 107, conv. dalla l. 2 agosto 2011, n. 130 (Russo 2014).

<sup>73</sup> Figura introdotta dall'art. 3, comma 7, l. 15 luglio 2009, n. 94. Si tratta di personale chiamato a svolgere servizi di controllo in locali di intrattenimento e spettacolo aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti. Si tratta, comunque, di attività riservata agli iscritti in apposito albo prefettizio. I presupposti per l'ammissione all'albo sono fissati dal d.m. 6 ottobre 2009, come modificato dal d.m. 30 giugno 2011.

<sup>74</sup> Contemplati dal d.l. 24 febbraio 2003, n. 28 e dal d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, nonché dal d.m. 8 agosto 2007, come modificato dai successivi correttivi del 24 febbraio 2010 e 28 luglio 2011. Gli *steward* concorrono alla sicurezza in occasione di manifestazioni sportive attraverso attività di bonifica, prefiltraggio, filtraggio, istradamento, ispezione.

<sup>75</sup> L'espressione discende dal più risalente sintagma «guardie de' particolari», da intendersi come «guardie private» (Franco 1993).

<sup>76</sup> Sul piano storico, merita osservare che l'art. 7 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B) ammetteva le guardie particolari soltanto per la tutela delle «terre», come portato di un'economia prettamente rurale (Celli 1993; Iannuzzi 2013).



favore del privato<sup>77</sup>, ricorrendo i requisiti di onorabilità<sup>78</sup> stabiliti dal Tulp e dal regolamento d'attuazione; non esigono il titolo abilitante attività occasionali o meramente marginali<sup>79</sup>. Analogamente, è prevista un'autorizzazione per l'esercizio, in forma professionale, di un istituto di vigilanza. Si danno dunque due titoli di polizia: uno per le guardie particolari; l'altro per la conduzione dell'istituto di vigilanza.

È discusso se la vigilanza privata, quale forma di sicurezza complementare, rappresenti un'eccezione al monopolio statale della forza legittima ovvero se si tratti di esplicazione della libertà imprenditoriale, che incontra il limite dell'interesse pubblico secondo lo schema autorizzatorio.

L'intento originario del legislatore di costruire un sistema della sicurezza a vocazione pubblica, che ammettesse solo eccezionalmente il con-

<sup>77</sup> Corte cost., 22 giugno 1965, n. 61 ha chiarito che la subordinazione dell'attività lavorativa di vigilanza all'emissione di un titolo prefettizio non viola l'art. 4 Cost., atteso che possono essere ragionevolmente imposte limitazioni ad attività lavorative sensibili per l'interesse pubblico.

<sup>78</sup> Corte cost., 25 luglio 1996, n. 311 ha dichiarato incostituzionale l'art. 138, comma 1, n. 5 Tulp nella parte in cui richiedeva, ai fini del rilascio della licenza, un'ottima condotta politica e morale, ritenendo discriminatorio il riferimento alle opinioni politiche, e sproporzionato il requisito dell'ottima condotta morale. In questa prospettiva, la normativa di risulta si limita a richiedere il requisito della buona condotta morale. Per contro, Corte cost., 17 luglio 1995, n. 326 ha escluso l'illegittimità del medesimo art. 138, comma 1, n. 4 Tulp, nella parte in cui prevede, in combinato disposto con l'art. 11, comma 3, l'automatica revoca delle autorizzazioni di polizia a seguito di condanna penale per delitto (Matteini 1996).

<sup>79</sup> Ci si riferisce all'attività di portieri, domestici, commessi, guardiani di animali, che solo in via indiretta e accessoria svolgono pure funzioni di vigilanza e custodia. Cons. St., sez. IV, 24 ottobre 1997, n. 1233 ha comunque escluso la necessità per un grande magazzino di servirsi di guardie particolari giurate per la gestione dell'attività antitaccheggio (Carbone 1998).



tributo del privato, pare superato (anche su impulso dell'Unione europea<sup>80</sup>) dalla concezione per cui l'apporto privatistico viene considerato ordinario, dentro un'architettura plurale. Conseguo, dunque, che – dietro autorizzazione prefettizia<sup>81</sup>, e con i limiti prescritti dalla legge – la vigilanza privata possa essere ammessa in settori specifici, in cui risulti compatibile con la riserva di statualità delle funzioni di sicurezza<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Cgce, 13 dicembre 2007, C-465/05 ha ritenuto la violazione, da parte delle norme italiane originariamente recate dal Tulp e dal regolamento d'attuazione, dei principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi. In particolare, la Corte riteneva contrari al diritto comunitario l'imposizione, ai fini della nomina a guardia giurata, di un giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana; la necessità che l'operatore straniero che volesse prestare un servizio in Italia dovesse ottenere un'autorizzazione prefettizia con validità territoriale, a prescindere dagli obblighi già adempiuti nello Stato di appartenenza; la stessa territorialità di tale autorizzazione; la circostanza che le imprese di vigilanza privata dovessero avere una sede operativa in ogni provincia in cui esercitassero la propria attività; il fatto che il personale di imprese di altro Stato membro dovesse essere individualmente autorizzato, a prescindere da assenti forniti dallo Stato membro; l'obbligo per le imprese di vigilanza di utilizzare un numero minimo o massimo per essere autorizzate; l'obbligo di versare una cauzione presso la Cassa depositi e prestiti; la fissazione di tariffe per i servizi su autorizzazione del prefetto.

<sup>81</sup> Riguardo la qualificazione giuridica della licenza – se sia *species* del *genus* autorizzazioni ovvero concessioni – si sono confrontati due contrapposti orientamenti. Ha infine prevalso la ricostruzione più favorevole all'iniziativa privata, così che appare ormai consolidata l'opinione che si tratti di autorizzazione (Di Raimondo 2016). Conferma quest'indirizzo l'abrogazione dell'art. 136, comma 2 Tulp, che prevedeva una limitazione alla concedibilità della licenza in ragione della eventuale saturazione del mercato sul territorio. Questo potere discrezionale del prefetto era inteso anche come valutazione *intuitu personae*.

<sup>82</sup> È dubbio il regime giuridico cui soggiacciono le guardie particolari giurate. Ad una prima tesi che ne propugna il carattere di pubblico ufficiale, la più recente giurisprudenza oppone la qualificazione di incaricato di pubblico servizio, con le coerenti ricadute applicative (Pacilio, 2008). La questione parrebbe risolta *ex jure posito* dall'art. 138, ultimo



Accanto alla sicurezza complementare, viene evocata (Iannuzzi 2013) anche la *sicurezza sussidiaria*, quale forma di intervento privato succedaneo a quello pubblico<sup>83</sup>. Il privato non integrerebbe l'operato delle Forze di polizia statuali, ma assumerebbe invece la responsabilità esclusiva di un ambito determinato. È il caso dei servizi di controllo, per cui non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, in ambito aeroportuale<sup>84</sup> e presso porti, stazioni ferroviarie e metropolitane, anche con riferimento ai mezzi di trasporto e depositi<sup>85</sup>.

comma Tulps che ascrive alle guardie particolari giurate la qualifica di incaricato di pubblico servizio. Va del pari precisato che l'ammissione prefettizia alla professione di guardia giurata non implica la concessione del porto d'armi, sicché la guardia particolare che volesse fruirne dovrebbe seguire l'ordinario procedimento amministrativo.

<sup>83</sup> Sembra invece usare i termini come sinonimi Celli (1993). Parte della dottrina (Di Raimondo 2011) osserva come dovrebbe prediligersi la definizione dogmatica di *sicurezza sussidiata*. Ciò in ragione della circostanza che, ai sensi dell'art. 118, ultimo comma Cost., sarebbe lo Stato a sussidiare il privato, originario titolare del diritto di difesa. Si tratterebbe, allora, di rovesciare i termini del ragionamento: le funzioni di pubblica sicurezza interverrebbero soltanto là dove vi fosse un fallimento del privato.

In via problematica, si potrebbe tuttavia obiettare – movendo dalla teoria weberiana – che il monopolio della forza legittima non può che spettare allo Stato, quale espressione storico-culturale di un modello di potere centralizzato tuttora insuperato. Potrebbe spiegarci così la ragione per cui, a differenza che per le altre materie, in tema di ordine pubblico e sicurezza l'asse portante dell'azione amministrativa rimanga in capo allo Stato a titolo originario e – solo in quanto compatibili con la tenuta dei principi dello Stato di diritto – frammenti di competenze possano discendere a livelli di governo sottostanti (sicurezza integrata) ovvero essere devolute alla società civile (sicurezza secondaria). Questa ricostruzione, pur "eccezionalista", non parrebbe confliggere con l'art. 118, ultimo comma Cost., laddove la promozione dell'autonoma iniziativa della società civile, se svolta in limiti tollerabili per il sistema, pare predicabile anche per funzioni *naturalmente* statuali.

<sup>84</sup> Art. 5 d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, conv. con l. 28 febbraio 1992, n. 217.

<sup>85</sup> Art. 18 d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con l. 31 luglio 2005, n. 155.



A conferma della centralità dell'istituzione statale, l'art. 139 Tulps stabilisce che gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e che i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza<sup>86</sup>.

Qualche nota specifica occorre dedicare all'investigazione privata, istituto anch'esso previsto dal Tulps e riservato alle guardie particolari giurate, che nondimeno si differenzia notevolmente dalla vigilanza. Anzi tutto, l'attività di investigazione non trova copertura costituzionale, non essendo previsto un diritto alla ricerca di informazioni per utilità privata. Inoltre, non pare sovrapporsi a funzioni tipiche di polizia, consistendo soltanto nell'osservazione e nella raccolta di dati, senza menomare in alcuna misura la sfera giuridica altrui. Appartenendo all'indifferente giuridico, l'investigazione può svolgersi soltanto nel rispetto delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall'ordinamento. Ne consegue, coerentemente, che le guardie particolari che svolgono attività di investigazione non sono sottoposte all'autorità questorile; non indossano la divisa; debbono tenere un registro giornaliero delle operazioni, da mostrare su richiesta degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza<sup>87</sup>.

L'apertura alla cooperazione tra amministrazione della pubblica sicurezza e mondo dell'associazionismo impone di tracciare i confini tra il fe-

<sup>86</sup> Il questore ha anche uno specifico potere di coordinamento sulle guardie particolari giurate, ai sensi dell'art. r.d.l. 26 settembre 1935, n. 1952, potendo impartire loro prescrizioni sulle modalità del servizio nel pubblico interesse, nonché sugli istituti di vigilanza, giusta il r.d.l. 12 novembre 1936, n. 2144.

<sup>87</sup> Art. 135 Tulps.





nomeno degli osservatori volontari e quello della vigilanza privata, riconducibili entrambi – in ragione dell’estraneità degli attori al sistema pubblicistico – al paradigma della *polizia privata*.

Invero, tratti comuni alle due discipline sono la qualità privatistica dei soggetti impegnati nelle attività securitarie, nonché la finalità di pubblica utilità di proteggere beni giuridici rilevanti per l’ordinamento, in via aggiuntiva o suppletiva rispetto allo Stato e in funzione di autodifesa (Celli 1993). Nondimeno, tra i due istituti si rinvergono anche referenti concettuali diversi.

Riguardo le “ronde” può evocarsi, quale fondamento costituzionale, il principio di sussidiarietà orizzontale, *ex art. 118 ultimo comma Cost.*, che valorizza la società civile, facendo arretrare i pubblici poteri laddove la comunità possa autoregolarsi e perseguire autonomamente i propri fini generali. L’autodifesa (nella logica del proprietario) e la libertà di iniziativa economica (nell’ottica degli istituti) paiono, invece, costituire il fondamento della vigilanza privata. Anche le modalità d’integrazione delle funzioni di polizia appaiono diversificate. Le ronde, infatti, ai sensi dell’art. 3, comma 40, l. 15 luglio 2009, n. 94, operano sotto l’egida del sindaco o – comunque – in attuazione di un patto per la sicurezza urbana, giusta l’art. 5, comma 2, lett. a) del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14. Per contro, le guardie particolari giurate, fermo restando il dovere di collaborazione con la polizia, espletano i propri compiti a immediato vantaggio del proprietario che delega loro la vigilanza o custodia dei beni, contribuendo solo mediatamente a fini di interesse generale.



## 9. Conclusioni

Il sistema, dunque, è in trasformazione, ma non sembra rinunciare ai propri pilastri essenziali: *statualità, coordinamento, ordinamento civile*.

Riguardo la *statualità*, le funzioni di sicurezza, nell'ordinamento italiano, rimangono inabdicabili per lo Stato. Sotto il profilo legislativo, la materia *ex art. 117, comma 2, lett. h) Cost.* può rappresentare una garanzia di tenuta e di razionalizzazione del sistema giuridico, nella misura in cui abilita il legislatore statale ad intervenire in ambiti pur riservati alle Regioni, assicurando il presidio dei beni fondamentali della comunità sull'intero territorio nazionale. Analogamente, sul piano amministrativo, le Forze di polizia statali – di cui art. 16, l. 1° aprile 1981, n. 121 – rappresentano tuttora il centro gravitazionale dell'architettura della pubblica sicurezza, imperniata sul sistema delle autorità (Mone 2011). Nondimeno, pare innegabile un'attenuazione di questo carattere, derivante dall'esigenza di governare una società complessa. In questa prospettiva si inscrivono tanto le decisioni della Corte costituzionale che riconoscono ai legislatori regionali una competenza a vocazione promozionale sulla tutela della legalità, nonché – *a fortiori* – la previsione costituzionale di cui all'art. 118, comma 3, attuato dalla riforma Minniti, che riconosce la *multifattorialità* della sicurezza urbana e la *multiattorialità* della sicurezza integrata, coinvolgendo così nella "questione sicurezza" gli enti territoriali infrastatali. Queste aperture non vanno lette come una contaminazione della purezza del modello, quanto piuttosto come una sua naturale evoluzione, dettata dai mutamenti socioeconomici e dalle rinnovate istanze delle comunità amministrative. Si tratta del corollario di uno scenario della minaccia sempre più mutevole ed ibrido, che trascorre dalle *incivilities* sino al



terrorismo internazionale, in un processo trans-scalare che rende necessario l'approntamento di un'articolata risposta interistituzionale.

Si potenzia così il *modulo coordinamentale*, che – pur in materia informata tralattivamente alla gerarchia – diviene meccanismo ineludibile di armonizzazione e temporizzazione dell'azione della pluralità di componenti, pubbliche e private, del sistema-sicurezza (Berti, 1982). Può discernersi, in un *climax* ascendente dell'operatività del principio: a) l'*autocoordinamento*, per cui l'amministrazione precedente opera tenendo conto dell'azione concorrente degli altri soggetti istituzionali; b) il coordinamento *interno*, che si attua tra le articolazioni della medesima Forza di polizia o tra le Forze di polizia, che si caratterizza per cadere su settori unitari e condivisi di intervento; c) il coordinamento *esterno* – tra Forze di polizia ed altri attori, pubblici e privati, quali enti territoriali, Forze armate, apparati di *intelligence*, organizzazioni private – che impone la costruzione di un linguaggio comune, tale da superare le distanze tra i diversi *background* culturali e terreni operativi; d) il coordinamento *internazionale*, che si svolge con i collaterali esteri, anche con il supporto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Come strumento di organizzazione, il coordinamento mira a una ricomposizione della frammentarietà dell'amministrazione moderna, valorizzando le specificità delle varie strutture pubbliche e, soprattutto, la democraticità dell'apparato burocratico. Se, infatti, la gerarchia si riconduce a una visione verticale, l'orizzontalità del coordinamento favorisce un approccio dialogico alla comparazione degli interessi pubblici in gioco. Questa logica ha forti ricadute sia sul bene «ordine pubblico e sicurezza», sia per le amministrazioni preposte alla sua tutela. Da un canto, la mediazione della sicurezza con altri interessi pubblici ne favorisce una visione



problematicizzante, che la cala nel contesto complessivo di una democrazia rappresentativa. Analogamente, l'esigenza di cooperazione e di scambio con altre realtà istituzionali segna il definitivo abbandono della teorica dei corpi separati, che ergeva una barriera alla democratizzazione della forza pubblica e persino un arretramento della Costituzione davanti alle mura perimetrali delle caserme.

Si coglie, allora, il valore *ideologico* dell'*ordinamento civile* cui si riconduce l'amministrazione della pubblica sicurezza, chiamata a proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza, declinabile come sicurezza interna, in opposizione concettuale alle Forze armate, che tutelano la personalità esterna dello Stato. Non smentisce questa ricostruzione la presenza di Forze di polizia ad ordinamento militare, giacché nel sistema delle autorità delineato dalla l. 1° aprile 1981, n. 121 la primazia viene accordata ad autorità politiche o a funzionari civili dello Stato. Questo eloquente assetto del sistema securitario del Paese dovrà guidarlo al cospetto delle nuove sfide emergenti nel ventunesimo secolo. La pervasività del terrorismo internazionale potrebbe suggerire l'adozione di politiche securitarie illiberali, ispirate allo stato d'eccezione, e suscettive di determinare una caduta delle garanzie costituzionali (Agamben 2003). Analogamente, il dilagare della criminalità informatica potrebbe essere fronteggiato con l'attribuzione di occhiuti poteri di polizia alle autorità di sicurezza. Infine, il radicamento delle mafie – autoctone e straniere – potrebbe favorire l'evocazione di soluzioni *extra ordinem*, con il ricorso a discipline emergenziali<sup>88</sup>. Un solido ancoraggio del valore della sicurezza alla Costituzione

<sup>88</sup> È vanto della Repubblica non aver mai adottato una legislazione speciale che prevedesse poteri straordinari. Anche negli anni di piombo e nella fase dell'offensiva mafiosa contro lo Stato, non si è mai ceduto a tentazioni sovversive della *rule of law*.



rappresenta un formidabile argine contro tentazioni autoritarie, così come la coerente costruzione di polizie autenticamente democratiche ne previene l'adozione di principi distonici con la Carta, sia nell'organizzazione interna sia nell'esercizio delle funzioni in confronto dei cittadini.

In questa prospettiva, assumono cruciale rilievo le pronunce della Corte costituzionale, la legislazione ordinaria e le pronunce giurisprudenziali in materia di sicurezza, così come il concreto agire dell'amministrazione, sia in senso provvedimentale che strettamente operativo.

È, dunque, un sistema di norme che, in quanto situato al crocevia del nostro ordinamento costituzionale, va riaffermato quotidianamente nella pratica democratica e su cui, in ultima istanza, si fonda la nostra stessa forma di stato.



## Bibliografia

- Agamben, G. (2003), *Lo stato di eccezione*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Amato, G. (1967), *La libertà personale*, in P. Barile (cur.), *La pubblica sicurezza*, Vicenza: Neri Pozza.
- Antonelli, V. (2019), *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Diritto penale e processo*, 11, p. 1503 ss.
- Barbagli, M., U. Gatti (2005), *Prevenire la criminalità*, Bologna: il Mulino.
- Barile, P. (cur.) (1967), *La pubblica sicurezza*, Vicenza: Neri Pozza, 1967.
- Bernardi, E. (2007), *L'ordine pubblico nel 1947*, in *Ventunesimo secolo*, 12, p. 105 ss.
- Berti, G. (1982), *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, in G. Amato, G. Marongiu (cur.), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna: il Mulino, p. 31 ss.
- Bonfiglio, S. (2011), *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 1.
- Bongiovanni, B., N. Tranfaglia (cur.) (2006), *Le classi dirigenti nella storia d'Italia*, Roma-Bari: Laterza.
- Camerlengo, Q. (2019), *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi*, 23.
- Canosa, R. (1976), *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna: il Mulino.
- Carbone, L. (1998), *Guardie giurate*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, p. 60.
- Cassese, S. (2003), *Prefazione*, in S. Cassese (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè, p. V ss.
- Cassese, S., G. Guarino (cur.) (2000), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano: Giuffrè.



Celli, R. (1993), *Istituti di investigazione e vigilanza* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino: Utet giuridica, p. 597 ss.

Cerulli Irelli, V. (2004), *Sussidiarietà (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Coco, V. (2017), *Polizie speciali. Dal fascismo alla Repubblica*, Roma-Bari: Laterza.

Corso, G. (1995), *Ordine pubblico nel diritto amministrativo* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino: Utet giuridica, p. 437 ss.

D'Angelo, A. (2018). *Scelba, Mario* (voce), in *Dizionario biografico degli italiani*, 91, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Della Porta, D., H. Reiter (1996), *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»?*, in *Stato e mercato*, 3, p. 433 ss.

Dettoni, F. (1993), *Guardia giurata* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino: Utet giuridica, p. 8 ss.

Di Raimondo, M. (2011), *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino: Giappichelli.

Di Raimondo, M. (2016), *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Foà, S. (1999), *Sicurezza pubblica* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino: Utet giuridica, p. 129 ss.

Franco, A. (1993), *Vigilanza e investigazione privata* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Giupponi, T.F. (2017), *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 15 maggio.

Grevi, V. (1976), *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in *Il politico*, 2, p. 345 ss.



Iannuzzi, A. (2013), *La c.d. "polizia privata"*, in F. Caringella, A. Iannuzzi, L. Levita (cur.), *Manuale di diritto della pubblica sicurezza*, Roma: Dike Giuridica, p. 609 ss.

Irti, N. (1999), *L'età della decodificazione*, Milano: Giuffrè.

Licciardello, S. (2016), *Il questore*, Milano: FrancoAngeli.

Luther, J. (2006), *Art. 52 (voce)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino: Utet giuridica, pp. 1030-1054.

Matteini, P. (1996), *Nota a Corte cost. 17 luglio 1995, n. 326*, in *Foro it.*, 2, c. 440 ss.

Melis, G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna: il Mulino.

Meoli, C. (2012), *Ordine pubblico [dir. amm.] (voce)*, in *Diritto on line – Treccani*, 2012.

Mone, L. (2011), *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, Roma: Laurus Robuffo.

Mosca, C. (2005), *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*, Padova: Cedam.

Mosca, C. (2010), *Il prefetto rappresentante dello Stato al servizio del cittadino*, Soveria Mannelli: Rubettino.

Mosca, C. (2012), *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova: Cedam.

Pace, A. (2015), *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1.

Pacilio, C. (2008), *Guardie giurate e istituti di vigilanza*, in *Altalex*, 23 maggio.





Pajno, A. (cur.) (2010), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Piantedosi, M. (1998), *Art. 159 decreto legislativo n. 112/1998*, in G. Falcon (cur.), *Lo Stato autonomista*, Bologna: il Mulino, p. 526 ss.

Pighi, G. (2019), *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo*, 11, p. 1518 ss.

Ranelletti, O. (1908), *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, 1, Milano: Sel, p. 207 ss.

Ruga Riva, C., B. Biscotti, P. Rondini. R. Cornelli, A. Squazzoni (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4.

Russo, L. (2014), *La vigilanza privata nel contrasto alla pirateria. Quali prospettive?*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 4, p. 332 ss.

Schmitt, C. (1972), *Teologia politica*, in Id., *Le categorie del "politico"* (ed. orig. 1933), Bologna: il Mulino.

Tosatti, G. (2009), *Storia del Ministero dell'interno. Dall'unità alla regionalizzazione*, Bologna: il Mulino.

Tucci, G. (2016), *Moschee e diritti inviolabili. La Corte costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giur. it.*, 5, p. 1070 ss.

Vuoto, S. (2006), *Art. 109 (voce)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino: Utet giuridica, p. 76 ss.

Wilson, J.Q., G.L. Kelling (1982), *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*, in *The Atlantic monthly*, 3.



## Abstract

### *Public Order and Security in Italian Law*

The essay analyzes the concept of public order and security in the drafting of administrative law. It is attempted to highlight the unavoidable historicity of any reconstruction of the notion, which is conditioned by the contingent cultural and political climate. We are, therefore, able to follow the evolution of the good-interest and the functions that oversee it in terms of substantive law, taking into account the recent emergence of urban security and integrated security.

Keywords: law and order; security; community policing.