



28 GENNAIO 2026

# Libertà e sicurezza urbana: il modello delle zone rosse nel prisma costituzionale

di Simone Greco

Specializzando in Studi sull'Amministrazione Pubblica  
Università degli Studi di Bologna



# Libertà e sicurezza urbana: il modello delle zone rosse nel prisma costituzionale\*

di Simone Greco

Specializzando in Studi sull'Amministrazione Pubblica  
Università degli Studi di Bologna

**Abstract [It]:** Il Ministero dell'Interno ha recentemente adottato una direttiva che orienta le Prefetture sull'uso delle ordinanze ex art. 2 TULPS, finalizzate all'istituzione di cosiddette "zone rosse" volte a contrastare fenomeni di degrado urbano e microcriminalità. Tali provvedimenti implicano una forte limitazione della libertà di circolazione sollevando dubbi circa la loro compatibilità con i principi di legalità, proporzionalità e riserva di legge costituzionali ed eurounitari. Il carattere discrezionale delle misure e gli automatismi connessi a comportamenti anche penalmente non rilevanti impongono di interrogarsi sul delicato bilanciamento tra esigenze securitarie e tutela delle libertà fondamentali.

**Title:** Freedom and urban security: the red zone model through a constitutional lens

**Abstract:** The Minister of the Interior recently issued a directive guiding Prefectures on the use of ordinances under Article 2 of the TULPS, aimed at establishing so-called "red zones" to counter urban decay and petty crime. These measures entail significant restrictions on freedom of movement, raising questions regarding their compatibility with the principles of legality, proportionality, and the rule of law under both the Italian Constitution and EU law. The discretionary nature of the measures and the automatic consequences linked to behaviors that are not necessarily criminal highlight the delicate balance between security needs and the protection of fundamental rights.

**Parole chiave:** sicurezza urbana, controllo giurisdizionale, diritti fondamentali, zone rosse, misure di prevenzione amministrative

**Keywords:** urban security, jurisdictional control, red zones, fundamental rights, administrative preventive measures

**Sommario:** 1. La sicurezza urbana e l'evoluzione delle politiche di controllo sociale. 1.1. La crescente centralità della sicurezza urbana nel dibattito politico e giuridico. 1.2. Le declinazioni del potere amministrativo dell'emergenza: l'amministrazione del rischio. 1.3. La direttiva ministeriale e il rafforzamento delle misure contro il degrado e la criminalità urbana. 2. Le misure di sicurezza urbana nel contesto normativo. 3. La tollerabilità delle misure di prevenzione nel prisma costituzionale. 4. Le misure di prevenzione al vaglio della Consulta: criteri, limiti e il caso dell'ordine di allontanamento. 5. Le ordinanze prefettizie e il principio di legalità sostanziale. 6. Le "zone rosse" come strumento di intervento nei contesti urbani. 7. Il ruolo della giustizia amministrativa. 8. La coerenza delle misure speciali preventive con il diritto sovrnazionale. 9. Considerazioni prospettive: verso un paradigma securitario costituzionalmente orientato.

## 1. La sicurezza urbana e l'evoluzione delle politiche di controllo sociale

È noto come già Hobbes, nel *Leviatano*, abbia articolato la legittimazione dello Stato attorno alla sicurezza quale bene primario e matrice stessa della sovranità. La protezione dall'altrui aggressione si configura,

\* Articolo sottoposto a referaggio.

infatti, come la ragione teleologicamente fondante che induce l'individuo a temperare la propria libertà naturale, trasferendola alla comunità politicamente organizzata. La sicurezza emerge, così, quale bene giuridico intimamente connesso alla legalità: conoscere la legge, prevederne gli effetti, significa sottrarsi all'angoscia dello stato di natura e rendere possibile l'instaurazione di relazioni fiduciarie e di scambi sociali evoluti. Dalla radice hobbesiana – in cui la sicurezza funge da presupposto di senso del potere sovrano – si sviluppa, attraverso il costituzionalismo moderno, una prospettiva ulteriore, che tende a riconoscerle natura soggettiva, sino a prospettarne la qualificazione quale *diritto fondamentale dell'individuo*<sup>1</sup>. Il dibattito contemporaneo si incentra precisamente su questo snodo: se, e a quali condizioni, la sicurezza possa essere considerata un diritto inviolabile azionabile dallo Stato, e quale sia il limite oltre il quale la sua protezione entra in frizione con altre libertà costituzionalmente presidiate. È in questo tornante concettuale che si colloca la domanda cruciale: la sicurezza è ancora precipuamente strumento di garanzia della libertà, o sta progressivamente assumendo la fisionomia di bene sovraordinato, idoneo a comprimere prerogative individuali prima ritenute indisponibili?<sup>2</sup>

È solo alla luce di questa transizione semantico-giuridica che può comprendersi la proliferazione odierna di misure preventive a carattere personale (*ante delictum*), tra cui il *DASPO urbano* costituisce – per la sua duttilità applicativa e per la platea di destinatari frequentemente marginalizzati – un osservatorio privilegiato. Tali strumenti, spesso indirizzati a soggetti non già *colpevoli* bensì ritenuti *potenzialmente pericolosi*, dischiudono questioni di grande rilevanza sistemica: essi ridisegnano lo spazio urbano attraverso meccanismi selettivi di esclusione, introducendo forme di controllo amministrativo assimilabili, per ratio e per finalità, a dispositivi di prevenzione e neutralizzazione del *diverso* nella *città dei giusti*<sup>3</sup>. In questa prospettiva, si coglie un preoccupante parallelismo tra l'ampia diffusione delle ordinanze *extra ordinem* e il modello securitario ottocentesco, nel quale misure preventive a carattere fortemente discrezionale limitavano la libertà di circolazione di categorie ritenute devianti – oziosi, vagabondi, figure sospette rispetto all'ordine pubblico – ponendole sotto controllo amministrativo anziché giurisdizionale. La pericolosità non era valutata sulla base di fatti, ma di condizioni soggettive: ciò costituiva già allora una

<sup>1</sup> È nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 che troviamo, all'art. 2, il “diritto alla sicurezza” tra i diritti naturali e inalienabili dell'uomo, accanto alla libertà, alla proprietà e alla resistenza all'oppressione. C'è l'eco del pensiero di Montesquieu, il quale nel *De l'esprit des lois* scriveva: “*La libertà politica consiste nella sicurezza, o almeno nell'opinione che si ha della propria sicurezza. Questa sicurezza non è mai tanto minacciata come nelle accuse pubbliche o private. Dunque, dalla bontà delle leggi penali dipende principalmente la libertà del cittadino.*”

<sup>2</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Un diritto costituzionale alla sicurezza*, in *forum costituzionale*, 2006; N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in *Diritto penale e processo*, n. 25/2019.

<sup>3</sup> Il richiamo qui è a Italo Calvino e alla sua Leonia che, nella lettura della moderna sociologia, rappresenta il paradigma della società dell'esclusione, in cui i rifiuti altro non sono che scarti della collettività posta ai margini della società dei giusti, cfr., Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, Roma, 2005. Ciò impone di interrogarsi su come tali strumenti siano in grado di modificare la geografia dei nostri territori, attraverso logiche di allontanamento, più o meno temporanee, di quanti siano considerati *pericolosi* per la collettività o già solo per il decoro urbano.

torsione del liberalismo penale, che ammette la sanzione solo in relazione a condotte concrete. L'approccio securitario si radicava così in una logica di esclusione e di controllo sociale, dove l'individuo veniva giudicato non solo per ciò che faceva, ma anche per ciò che era, in un'ottica di prevenzione della *pericolosità sociale* che anticipava la commissione di atti illeciti<sup>4</sup>.

Il presente contributo intende pertanto indagare in che misura tali dinamiche si proiettino nel quadro costituzionale contemporaneo, interrogandosi sulla tollerabilità delle misure personali preventive con particolare attenzione alla legislazione di pubblica sicurezza e alle ordinanze prefettizie ex art. 2 TULPS, eredi dirette di un potere di controllo urbano formatosi in epoca precedente alla Costituzione e solo parzialmente riequilibrato dal sistema delle garanzie. L'obiettivo sarà verificare se esse possano essere ricondotte entro il perimetro della legalità costituzionale, o se, viceversa, ne rappresentino uno scivolamento verso una logica amministrativa di controllo sociale premoderna, fondata più sulla percezione della devianza che sulla prova della responsabilità.

### 1.1. La crescente centralità della sicurezza urbana nel dibattito politico e giuridico

La sicurezza urbana è tornata ad essere uno degli argomenti intorno a cui orbita ciclicamente il dibattito pubblico. Il concetto in esame, che rievoca l'idea della difesa di interessi pubblici primari, oggi emerge come risposta istituzionale alla diffusa percezione di insicurezza legata a fenomeni urbani complessi, quali degrado urbano, microcriminalità e comportamenti socialmente disturbanti. In questi termini, la locuzione *urbana*, predicata con riferimento alla *sicurezza*, non indica soltanto un ambito speciale all'interno del quale garantire l'incolmabilità dei cittadini, ma anche un valore da declinare in maniera funzionale alla realizzazione di una serie di interessi collaterali (decoro urbano, qualità dei servizi e delle infrastrutture, ecc.) cui la nozione in commento è tesa<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Questa digressione storica e letteraria accende i riflettori sull'evoluzione delle politiche securitarie che, pur evolvendosi nel tempo, continuano a riflettere la tensione tra il bisogno di ordine e la tutela delle libertà individuali. A tale proposito, la letteratura critica ha ripetutamente evidenziato come i dispositivi di controllo — dal *panopticon* normativo descritto da Foucault fino alle moderne tecnologie di sorveglianza — assumano una duplice valenza: essi sono, insieme, strumenti di tutela collettiva e potenziali vettori di compressione dei diritti civili qualora manchino adeguati limiti di legge, meccanismi di *accountability* e garanzie procedurali. Sul piano teorico, il concetto di *securitization* proposto dalla cosiddetta Scuola di Copenaghen (B. BUZAN, O. WÆVER, J. DE WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*, Copenaghen, 1998) aiuta a comprendere come fenomeni sociali o economici possano essere trasformati in “minacce” che legittimano misure straordinarie; tale processo politico-narrativo richiede pertanto un esame critico perché la dichiarazione di emergenza produce effetti normativi e amministrativi di lunga durata. In ogni caso, sia consentito rinviare, per una digressione storica di ampio respiro sull'utilizzo delle misure special preventive nell'ordinamento italiano, a R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022.

<sup>5</sup> La questione della sicurezza urbana nell'accezione in senso stretto che se ne dà sia a livello sociologico, sia in rapporto alle funzioni fondamentali attribuite ai comuni dall'ordinamento, sia a seguito dei recenti provvedimenti del governo riguarda essenzialmente sei profili: a) il territorio locale o meglio lo spazio urbano che attiene dunque alla città senza distinzioni relative alla dimensione ma necessariamente legato ad agglomerazioni con caratteri di dinamismo per essere luoghi di scambio e di richiamo del pendolarismo; b) l'organizzazione degli spazi urbani, siano essi privati siano destinati alla fruizione pubblica in quanto ad uso collettivo, al fine di determinare le condizioni di vivibilità, della convivenza civile

Anche la recente letteratura internazionale tende a distinguere la nozione in esame da quella tradizionale di sicurezza e di ordine pubblico. Ciò in quanto il riferimento al contesto urbano «allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini»<sup>6</sup>. In altri termini, la sicurezza urbana è la somma dell'esercizio di più funzioni di ordine e sicurezza pubblica, nonché di polizia amministrativa che, fra loro coordinate, tendono ad un obiettivo comune. Per tali ragioni la nozione di sicurezza urbana ha acquisito un'importanza decisiva. Detta nozione viene valorizzata, ed anzi assume una dimensione ulteriore, se letta alla luce dell'art. 118 comma 3 Cost. che individua nella Legge dello Stato la fonte chiamata ad attuare forme di coordinamento tra i livelli territoriali di governo nelle materie di cui al 117 comma 2 Cost., in un'inedita accezione che estende il coordinamento di queste ad un esercizio ordinato di funzioni rientranti nella competenza regionale o locale.

La ridefinizione del governo locale, tradizionalmente estraneo a funzioni di sicurezza pubblica, chiamato a interagire attivamente nella definizione della programmazione di sicurezza urbana, deve, infatti, creare un equilibrio tra interventi reattivi e tutela dei diritti sociali, favorendo gli interventi migliorativi anticipatori in funzione proattiva, capaci di realizzare o ripristinare il controllo sociale, le condizioni di vivibilità e creare i presupposti utili affinché determinati fattori di pericolo sociale vengano percepiti come non preoccupanti per la collettività. Cercare, dunque di minimizzare il senso di insicurezza urbana che è «tendenza strutturale dell'attuale condizione sociale»<sup>7</sup> è l'obiettivo cui progettare le attività di programmazione e le politiche di sicurezza. Per fare ciò è indispensabile operare un controllo sociale che si sostanzi in un ventaglio di opzioni diverse ma tra loro coordinate. Il ruolo della sicurezza così declinata, tuttavia, non deve certo legare la prevenzione generale dell'insicurezza a una certa quantità o qualità afflittiva delle conseguenze sanzionatorie. L'esperienza di governo di altre amministrazioni a livello

e della qualità della vita urbana; c) le diverse modalità amministrative attraverso le quali si programmano o si pianificano tali spazi avendo riguardo soprattutto agli spazi organizzati (servizi reali o personali). d) le forme di gestione e di controllo per dare continuità all'assetto di tali spazi organizzati; e) le forme di governo locale che meglio possano garantire la sussidiarietà o la prossimità del potere pubblico; f) le misure di vigilanza atte a prevenire la compromissione delle condizioni di vivibilità, convivenza civile e qualità della vita urbana. Per la definizione normativa si rinvia all'art. 4 del D.L. 14/2017, il quale definisce la sicurezza urbana come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni». Vedasi, in dottrina, V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Padova, 2018; M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020; A. D'ALBERTI, P. URBANI, *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale nelle città*, in *ASTRID*, Gruppo di lavoro sulla sicurezza, 2009; C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza "della" città alla sicurezza "nella" città*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3/2017; G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, n.1/2017.

<sup>6</sup> L. VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, in *Amministrazione civile*, n.3/2008, 138.

<sup>7</sup> G. PIGHI, *Sicurezza urbana, integrata e sistema punitivo*, Torino, 2020, 165.

eurounitario, infatti, rivela come la corretta organizzazione, programmazione e pianificazione dello spazio urbano non necessiti, di regola, il ricorso ad interventi emergenziali volti a rimuovere gli aspetti patologici<sup>8</sup>. Il rischio è quello che l'eccessivo ricorso alle ordinanze prefettizie in materia di sicurezza urbana, così come declinate nelle recenti esperienze metropolitane, svuoti del loro significato più profondo le misure di prevenzione alterandone la funzione intrinseca ed alimentando frizioni con il sistema costituzionale.

## 1.2. Le declinazioni del potere amministrativo dell'emergenza: l'amministrazione del rischio

Lo strumento che si presta a trovare applicazione nelle ipotesi suggerite dalla direttiva del Ministro dell'Interno, della quale meglio si dirà nel proseguo, è quella dell'ordinanza di necessità e urgenza disciplinata all'art. 2 TULPS. Strumento che ha suscitato criticità e discussioni in dottrina in quanto connotato da un minore ancoraggio al principio di legalità e tassatività<sup>9</sup>. In taluni casi l'ancoraggio alla legge è così labile da portare la dottrina e la stessa giurisprudenza a censurare alcuni profili della disciplina. Come ha definito autorevole dottrina, le ordinanze di necessità ed urgenza rappresentano, infatti, il tipico esempio di provvedimenti *extra ordinem* adottati nell'esercizio di un potere connotato da una sfera di discrezionalità particolarmente ampia<sup>10</sup>.

Ai sensi dell'articolo 2 TULPS, infatti, «il Prefetto, in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di emanare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica». Stando all'interpretazione letterale della norma, parrebbe che il legislatore abbia conferito al Prefetto un potere *illimitato*, non ancorato a parametri legislativi preindividuati<sup>11</sup>. L'unica limitazione

<sup>8</sup> Aspetti patologici che, nella visione promossa da A. D'ALBERTI, P. URBANI, ult. *op. cit.*, possono essere interpretati come dirette conseguenze dell'inefficienza dell'amministrazione: gli autori, infatti, indicano l'intervento del Sindaco, come un intervento di *ratifica* o *presa d'atto* delle carenze organizzative delle amministrazioni per supplire l'inefficienza della macchina amministrativa.

<sup>9</sup> In questi termini G. MARAZZITA, *il caso del potere di ordinanza*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019, 9-17; G. TROMBETTA, *L'ordinanza prefettizia ex. art. 2 TULPS*, in *Federalismi.it*, n. 22/2019, 72-119.

<sup>10</sup> G. CALIENDO, *La disciplina generale dei provvedimenti di polizia*, in F. CARINGELLA, A. IANNUZZI, L. LEVITA (a cura di), *Manuale di pubblica sicurezza*, Roma, 2013.

<sup>11</sup> In tal senso, la Consulta si è trovata a doversi pronunciare sulle le ordinanze *extra ordinem* e sulla loro compatibilità con la Carta costituzionale. Si veda Cort. Cost. sent. 8/1956 che, in un primo momento, ne ha riconosciuto la legittimità in quanto atti amministrativi «adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico», i quali, però, in caso di contrasto con superiori fonti, sarebbero stati disapplicati dal Giudice di merito. Interpretazione, poi confermata con la sent. n. 26/1961 che ne conferma la sussunzione sotto il novero degli atti amministrativi e che, in quanto tali, non possono porsi in contrasto con i principi dell'ordinamento né in diffidenza della legge. La difficoltà ermeneutica che la questione pone, tuttavia, si evidenziava in modo ancor più chiaro con la nota sentenza n. 4 del 12 gennaio 1977, in cui i giudici costituzionali, chiamati a pronunciarsi sull'art. 20 del TU della legge comunale e provinciale ammettevano che le ordinanze libere della P.A., ovvero a contenuto non vincolato, non fossero fonti, ma meri atti amministrativi, seppur a contenuto normativo, soggetti comunque al controllo giurisdizionale. La questione è stata, poi, affrontata a più riprese dal Giudice delle Leggi che, tuttavia, in tema di coerenza con il principio di legalità e strumenti emergenziali non è riuscita a sciogliere definitivamente il nodo gordiano. In dottrina sia consentito rinviare, per un quadro sull'evoluzione

ricavabile dal dato normativo è il riferimento alla finalità di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica che dovrebbe orientare l'azione del Prefetto. Come è stato, infatti, evidenziato in dottrina «il presupposto dell'esercizio del potere prefettizio è la necessità di intervenire efficacemente e immediatamente per evitare un imminente pericolo per la pacifica e ordinata convivenza civile, non potendo lo stesso avvalersi degli altri strumenti messi a disposizione della normativa vigente, cioè di provvedimenti tipizzati, oppure dovendo derogare alla disciplina legislativamente previsti per questi ultimi»<sup>12</sup>. È chiaro, tuttavia, come questo riferimento normativo non sia sufficiente a “temperare” i poteri di intervento del Prefetto.

Le ordinanze in commento, dunque, si inseriscono nel novero delle misure della c.d. amministrazione del rischio<sup>13</sup>: un sistema teorico che si configura come una serie di attività che, almeno in astratto, dovrebbe orientarsi alla previsione e alla prevenzione di eventi dannosi, con il solo obiettivo di tutelare l'incolumità pubblica mediante misure capaci di anticipare e mitigare situazioni di pericolo. Essa, tuttavia, si fonda su un equilibrio complesso, e talora precario, in cui la presa razionalità anticipatoria può facilmente scontrarsi con i limiti delle conoscenze disponibili, con l'indeterminatezza del rischio stesso e con la discrezionalità che permea le scelte amministrative che, di fatto, sono interamente devolute agli agenti ed ufficiali di sicurezza pubblica<sup>14</sup>. Pur proclamando un approccio analitico e metodico alla gestione dei rischi, questa funzione amministrativa si traduce spesso in un'attività caratterizzata da un'inevitabile aleatorietà, in cui l'anticipazione del danno è talvolta più dichiarata che effettivamente attuata<sup>15</sup>. Infatti,

normativa e pretoria in tema di diritto dell'emergenza, a S. BUDELLI, *La società del rischio e il governo dell'emergenza. Le ordinanze extra ordinem*, in *Ambiente Diritto*, n. 2/2019, 2-39.

<sup>12</sup> A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984.

<sup>13</sup> Sia consentito, sul punto, rinviare a U. BECK, *La società del rischio*, Roma, 2002; ID., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg zu einer anderen Moderne*, Frankfurt, 1986, trad. it. W. PRIVITERA, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, per una definizione nella sociologia moderna del concetto di *rischio*. In estrema sintesi, l'autore sostiene che la società contemporanea è caratterizzata dal problema di attrarre in modo sistematico l'insicurezza e la casualità generate dalla modernizzazione che gli esecutivi strumentalizzano per alimentare politiche securitarie che sfamano il senso di sicurezza della collettività. Così inteso, tuttavia, il rischio diviene una componente ordinaria del sistema che non giustifica l'adozione di atti di straordinaria amministrazione. Beck, inoltre, sostiene che il pericolo possiede una forza distruttiva in quanto dotato di una capacità di contagio tale per cui tutte le realtà sociali, dalla più ricca alla più povera, ne sono colpite. Così facendo il bisogno di sicurezza assume carattere preminente e viene elevato a valore sociale di rango primario da garantire “costi quel che costi”. Un'entità che, dunque, si presta ad essere strumentalizzata dal pubblico potere. Peraltra, secondo autorevole dottrina, il *rischio* è da declinarsi come un evento dannoso, futuro e incerto di cui non è possibile, allo stato delle attuali conoscenze, valutare in maniera sufficientemente sicura le probabilità (o anche solo le modalità) di avveramento (vedasi A. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2/2010, 355 e ss.).

<sup>14</sup> L. VANELLI, *ult. op. cit.*

<sup>15</sup> J.H. TRUTE, *From past to future risk from private to public law*, in *Revue Européenne de droit public*, 2003. Cfr., in questi termini, A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008. Purtuttavia, si ritiene che malgrado l'estrinsecazione in un modo apparentemente contraddittorio con i principi di imparzialità e proporzionalità, il potere di emergenza in cui si inserisce l'amministrazione del rischio è pur sempre un potere legale che trova un ancoraggio, seppur flebile, nel diritto positivo e che appare suffragato dalle ragioni eccezionali e dalla necessità di garantire e tutelare gli individui e le persone; la criticità del sistema teorico in commento risiede, a parere di chi scrive, nell'utilizzo disfunzionale che dello stesso si suole porre in essere.

tala logica di prevenzione, che dovrebbe costituire il cuore dell'amministrazione del rischio, tende, a esprimersi attraverso strumenti giuridici di natura straordinaria – come le ordinanze in commento – che, sebbene giustificati dall'urgenza e dalla necessità, possono tradursi in pratiche poco trasparenti o in decisioni adottate sulla base di valutazioni empiriche approssimative.

In questo quadro, la tensione tra il principio di precauzione e i vincoli di proporzionalità e adeguatezza non è sempre risolta in modo equilibrato, dando luogo a un'azione amministrativa che talora appare più reattiva che realmente anticipatoria. Ciò riflette una strutturale ambivalenza: se da un lato l'amministrazione del rischio pretende di fondarsi su una capacità di controllo e gestione razionale dell'incertezza, dall'altro essa rimane esposta a derive emergenziali e a una discrezionalità che può minare i principi dello Stato di diritto.

### **1.3. La direttiva ministeriale e il rafforzamento delle misure contro il degrado e la criminalità urbana**

Lo scorso 17 dicembre 2024, il Ministro dell'Interno ha emanato una direttiva indirizzata a Sindaci e Prefetti, nella quale vengono illustrati gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per mitigare i fenomeni di microcriminalità e degrado urbano che interessano le sempre più complesse realtà metropolitane contribuendo ad alimentare la percezione di insicurezza dei consociati. La direttiva delinea una serie di strumenti: a cominciare dai DASPO urbani, dei quali si dirà meglio nel proseguo, passando per le ordinanze ex art. 50 TUEL, fino alle ordinanze ex. art. 2 TULPS. Proprio le ordinanze prefettizie sono state oggetto di una specifica richiesta di applicazione da parte del Viminale che parrebbe sollecitare i Prefetti ad istituire “zone rosse” all'interno delle quali disporre l'allontanamento di soggetti che possano costituire un pericolo per «l'ordinato vivere civile», sulla scorta degli interventi già realizzati nelle città di Bologna e Firenze<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Già nel 2019, infatti, le Prefetture di Bologna e Firenze avevano, infatti, istituito delle zone sensibili all'interno delle quali poter disporre l'allontanamento ed inibire lo stazionamento di soggetti che l'autorità di pubblica sicurezza potesse ritenere pericolosa per il contesto urbano. Anche in quelle occasioni i prefetti erano stati sollecitati dal Ministero ad utilizzare il potere di cui all'art. 2 del TULPS. Tuttavia, questi episodi non sono di certo isolati e, invero, la storia repubblicana è ricca di precedenti circolari ministeriali che invitato gli uffici territoriali di governo a adottare ordinanze volte a prevenire rischi per l'incolumità pubblica in un certo arco temporale. O ancora più risalente, l'episodio del 2009 nel quale il Ministero sollecitava l'adozione di misure volte a contenere le manifestazioni contro l'alta velocità in Val di Susa: in quella occasione la Prefettura emanò una serie di ordinanze (se ne contano circa 49) che si susseguirono negli anni individuano alcuni siti come “aree sensibili” nelle quali era interdetto il passaggio e, dunque, l'esercizio del diritto dei consociati di manifestare che, nei fatti, è stato compreso. Già questo evidenzia la chiara violazione dei fumosi presupposti di attivazione del potere di ordinanza che richiederebbero l'esistenza di casi di “urgenza o di grave necessità pubblica”. Invece, proprio la concatenazione di tali provvedimenti da parte della Prefettura di Torino ha prodotto chiaramente “un superamento ed una violazione dell'orizzonte della temporaneità insito nella logica emergenziale e sua ragione giustificativa, dando luogo ad un ossimoro: la stabilizzazione dell'emergenza” (si rinvia, in questi termini a A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla “direttiva Salvini” sulle “zone rosse”, n. 11991/118/7 del 17 aprile 2019, e ad alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa, in Costituzionalismo 1/2019*).

La direttiva in esame non rappresenta un caso isolato: è, infatti, accaduto in passato che il Ministro dell’Interno, nell’esercizio delle competenti funzioni di indirizzo politico-amministrativo, indicasse ai prefetti una serie di strumenti normativi ai quali ricorrere per ovviare alle esigenze di sicurezza urbana nel breve termine al fine di intervenire proprio su quella percezione di (in)sicurezza che interessa i grandi centri urbani. La finalità perseguita con il provvedimento in esame, come si legge dalle premesse contenute nella direttiva, è quella di garantire «la piena fruibilità delle aree urbane»<sup>17</sup> per il benessere della comunità tramite l’adozione di misure di carattere squisitamente amministrativo che, tuttavia, palesano un consistente condizionamento sul libero esercizio della libertà di movimento dei soggetti coinvolti dall’azione amministrativa, con il solo dichiarato – e invero unico – intento di agire sulla percezione della sicurezza<sup>18</sup>.

Con detto provvedimento, parrebbero, dunque, configurarsi delle città costituite da reticolli urbani distinti in zone ad accesso libero ed altre ad accesso limitato, dando luogo, per tale via, ad una classificazione della popolazione con formazione di una categoria di *indesiderati*, rimessa all’esclusiva valutazione

<sup>17</sup> Interessante appare la declinazione assunta dal concetto di sicurezza urbana nel caso di specie: essa, infatti, si lega al concetto di *urbanistica*, intesa come quella funzione pubblica relativa all’assetto e disciplina dei suoli o, in altre parole, l’assicurare l’organizzazione dello spazio urbano in funzione della qualità dei luoghi di vita e di lavoro. In quest’ottica, la sicurezza urbana risponde alla necessità di assicurare la vivibilità da parte della collettività di determinati servizi o aree considerate di pubblico interesse. C’è chi in dottrina, infatti, definisce la sicurezza come certezza dell’esistenza di servizi e di una corretta pianificazione delle aree; da questi concetti discende la percezione di sicurezza degli spazi urbani (cfr., F. GIGLIONI, *La tutela dello spazio pubblico attraverso la sicurezza urbana: punti per una ricostruzione nuova*, in *La nuova giuridica, Florence Law Review*, n. 1/2024, 40-50; R. BOLICI, M. GAMBARO, *La sicurezza urbana per la qualità dello spazio pubblico*, in *Firenze University press*, n. 19/2020, 104-113). Altri autori, enfatizzando il rapporto tra pianificazione urbanistica e sicurezza, hanno condotto studi sulle strutture edilizie e sugli spazi urbani rilevando un nesso tra le due entità giuridiche considerate: dette indagini sono riconducibili all’alveo della c.d. *environmental criminology* (o *crime prevention through environmental design*) che prendono le mosse da una diffusa teoria divulgata da J.Q. WILSON, G. KELLING, *The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows*, in *The Atlantic Monthly*, 1982. Secondo questo schema teorico, che ha dato i natali agli studi europei sull’*urban planning* come mezzo prodromico alla sicurezza urbana, un’insufficiente manutenzione degli edifici costituisce incentivo per atti di vandalismo (si rinvia, per una trattazione esaustiva, agli studi condotti da J.R. JEFFERY, *Crime Prevention Through Environmental Design*, 1971).

<sup>18</sup> Già dalla formulazione della direttiva indirizzata alle prefetture trasparire nell’intenzione dell’autorità emanante non tanto un’azione di effettivo contrasto alla criminalità attraverso il controllo sul territorio, quanto piuttosto la somministrazione di una misura “ad effetto placebo” sulla popolazione, che lungi dal porre in essere iniziative volte alla repressione di condotte ed attività illegali dovrebbe al contrario limitarsi al controllo sul numero e tipologia di persone ammesse in determinati luoghi, così da “elevare la percezione di sicurezza”. In questi termini, sembrerebbe, infatti, che la sicurezza urbana viene costruita come soluzione per un *non problema*, attraverso una narrazione mediatica che enfatizza la percezione di insicurezza e degrado associandola a specifici fenomeni e soggetti marginali. Così la sicurezza parrebbe assumere un ruolo centrale nel *marketing* politico, quasi a voler costituire una sorta di *passépartout* che apre le porte ad un esteso e disfunzionale utilizzo delle ordinanze di cui all’art. 2 TULPS diretto a comprimere significativamente l’esercizio di diritto fondamentali. Così, nel contesto attuale, caratterizzato da un’incertezza pervasiva e da un crescente bisogno di rassicurazione da parte della collettività, la percezione della sicurezza diventa un elemento cruciale per la stabilità politica e sociale. Tale percezione, tuttavia, potrebbe essere facilmente manipolata e approfittando di una situazione di *crisi* – come sottolineato dal politologo statunitense Ian Bremmer in *The Power of Crisis* – il rischio è che il fabbisogno di sicurezza venga strumentalizzato per giustificare politiche di controllo più invasive realizzando la società del controllo distopica immaginata da George Orwell nel suo scritto *1984*. La crisi, in questo senso, non è solo un momento di necessità, ma una circostanza che può essere sfruttata, in linea con il concetto, espresso da Winston Churchill e ripreso da Bremmer, secondo cui «non si deve mai sprecare una crisi» (cfr., I. BREMMER, *The Power of Crisis: How Three Threats – and Our Response – Will Change the World*, New York, 2022).

discrezionale delle autorità di Polizia. In tali aree, dunque, potrebbe transitare e stazionare soltanto *la gente per bene*, mentre agli *altri* sarebbe precluso l'accesso, seguendo una disfunzionale applicazione di quelle che sono le esigenze securitarie e rifuggendo dalla sacralità del principio di legalità cui, certamente, non potranno essere orientate le ordinanze prefettizie in commento. L'allontanamento dalle aree, infatti, non troverà origine in pronunce rese dall'Autorità giudiziaria all'esito di un processo finalizzato all'accertamento dei fatti e delle connesse condotte, bensì - e più semplicemente - sulla base di mere denunce da parte delle forze di Polizia per reati in materia di stupefacenti (d.P.R. 309/1990, art. 73 e 74), contro la persona (artt. 581, 582, 588 c.p.) e danneggiamento di beni (art. 635 c.p.), nonché per contestazioni di violazioni della normativa che disciplina l'esercizio del commercio su aree pubbliche (d.lgs. n. 114/1998 artt. 28 e 29)<sup>19</sup>.

Al di là delle considerazioni di merito relative all'effetto di detta misura sul presumibile aumento del tasso di disagio sociale e degrado nelle "zone bianche" in cui tali soggetti verrebbero fisiologicamente costretti, ciò che più colpisce fin dalla prima lettura delle ordinanze prefettizie che fanno applicazione delle direttive del Ministro è la genericità del testo, che opera indistinto riferimento a determinate fattispecie di reato senza alcuna graduazione tra quelle condotte potenzialmente costituenti pericolo per la sicurezza del territorio, ed altre invece totalmente irrilevanti ai suddetti fini.

## 2. Le misure di sicurezza urbana nel contesto normativo

Le misure di sicurezza complessivamente adottate dalle autorità di polizia fotografano quella che nella moderna letteratura criminologica è definita come *situational crime prevention*<sup>20</sup>. Essa si compone di tutte quelle misure tese al controllo ambientale, fisico e sociale tra loro dirette a garantire la tutela dell'incolumità pubblica e la minimizzazione del rischio di aggressione ai beni giuridici meritevoli di tutela. Essa nasce come naturale risposta al senso di inadeguatezza dei tradizionali sistemi di giustizia che, almeno in apparenza, sembrano non poter contenere il bisogno di sicurezza percepito dai consociati come preminente. Infatti, la reazione sociale alla criminalità ha dato impulso alla sperimentazione da parte degli esecutivi di nuove forme di prevenzione che pretendono di ridurre, o addirittura eliminare, la commissione di determinati illeciti percepiti come socialmente pericolosi, ricorrendo a soluzioni

<sup>19</sup> Le fattispecie in commento, seppur non esplicitamente richiamate nella direttiva del Ministro, hanno infatti costituito oggetto delle recenti ordinanze prefettizie adottate in coerenza con le indicazioni del Ministero.

<sup>20</sup> In tal senso si rinvia a J. CLARKE, *Situational Crime Prevention: Theory and Practice*, 1983, il quale definisce la prevenzione situazionale come l'approccio criminologico che punta a ridurre le opportunità di commettere un reato ed è diretto a specifiche tipologie di criminalità con lo specifico fine di evitare che si produca la lesione al bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice. Per fare ciò, la prevenzione situazionale si compone di una varietà di pratiche tra loro orientate a contenere il rischio di una futura lesione ai beni giuridici meritevoli di tutela attraverso una pianificazione di *risk management* che passa per gli strumenti giuridici di natura amministrativa diretti al controllo ambientale, fisico e sociale.

alternative a quelle offerte dalla giustizia penale<sup>21</sup>. Il delineato sistema teorico non è certo di semplice definizione, come non sono di semplice individuazione le strategie tese a contrastare quei fenomeni di devianza urbana cui esso tende<sup>22</sup>. Il solo fatto che il vertice dell'apparato di sicurezza abbia dovuto "ricordare" alle locali autorità di sicurezza con un atto di *soft law*, quale è certamente la direttiva in commento, quali sono le possibili contromisure già previste dall'ordinamento, evidenzia - a parere di chi scrive - un *deficit* organizzativo che si traduce nell'omessa attività di pianificazione e coordinamento in materia di sicurezza devoluta alle Prefetture.

Il ventaglio delle misure preventive a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza si configura, ad oggi, come un insieme articolato di strumenti normativi espressamente attribuiti ai diversi organi preposti alla tutela della sicurezza che sono chiamati a cooperare per raggiungere il fine comune. Tale complesso di misure trova la sua essenza nelle disposizioni contenute nel Decreto Legge 14/2017, che ha arricchito il nostro ordinamento con una serie di figure giuridiche di rilevante importanza, tra le quali si annoverano: i) l'ordine di allontanamento, disciplinato dagli articoli 9 e 10, comma 1; ii) il daspo c.d. "semplice" di cui all'articolo 10, comma 2; iii) il daspo c.d. "aggravato", previsto dall'articolo 10, comma 3; iv) il daspo c.d. "anti-spaccio" sancito dall'articolo 13; v) il daspo "dai locali pubblici" regolato dall'articolo 13 bis. A queste disposizioni si aggiungono altresì le ordinanze stabilite dall'articolo 50 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di competenza del Sindaco e quelle contingibili e urgenti previste dall'articolo 2 dello stesso TULPS di competenza del Prefetto, configurando un quadro normativo completo e articolato, destinato a garantire una protezione efficace e tempestiva contro le minacce alla sicurezza pubblica.

---

<sup>21</sup> M. PAVARINI, *Bisogni di sicurezza e questione criminale* in «Rassegna italiana di criminologia» vol.5, n. 4/1994, 435-462. Sia, tuttavia, permesso sottolineare come il sistema di prevenzione non sia un sistema inedito nel panorama della sicurezza urbana: infatti, le misure di prevenzione sono presenti nel nostro sistema di polizia sin dalle origini. Nel nostro ordinamento hanno una tradizione preunitaria, risalente già alle codificazioni dello Stato sabaudo, ed hanno costituito l'asse portante di quello che fu, poi, il «sistema preventivo» del Regno d'Italia. Nel periodo liberale, la loro funzione è stata quella di limitare la circolazione degli oziosi, dei vagabondi, dei mendicanti e di tutte quelle persone che conducevano una vita «sospetta» in conformità di quel modello di società. Nel tempo, con il mutare del contesto sociale e delle politiche di sicurezza, le misure di prevenzione hanno assunto una portata differente piegandosi alle differenti declinazioni di sicurezza (si rimanda, per una trattazione approfondita a R. URSI, *cit.*, 267 ss). Oggi, con le misure in commento, si intende realizzare quella forma di controllo sociale già perseguita in fase preunitaria che identifica il destinatario di una misura di prevenzione non in funzione alla realizzazione di un fatto specifico, ma alla «pericolosità» in rapporto a comportamenti pregressi che divengono indice rivelatore della possibilità di compiere future condotte criminali (cfr. Cass. pen., sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119).

<sup>22</sup> Si inserisce in questo contesto il recente intervento di repressione operato dallo Stato con il Decreto legge n. 123 del 15 settembre 2023, "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale", subito ribattezzato "Decreto Caivano", ha inasprito le sanzioni, anticipando la repressione nei confronti dei cittadini (soprattutto giovani e minorenni), in ottica di prevenzione dei reati, sulla base di indizi di pericolosità sociale. Tuttavia, uno Stato che pone al centro della propria azione la repressione solleva interrogativi sul significato stesso di "sicurezza", un concetto che, da condizione collettiva e sociale, tende progressivamente a essere interpretato in termini di incolumità individuale; in tal senso si veda A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?* in *La bilancia e la misura: giustizia, sicurezza e riforme*, (a cura di) S. ANASTASIA, M. PALMA, Milano, 2001; C. MOSCA, *Libertà e sicurezza. Una lettura della legge di riforma della polizia a distanza di un quarto di secolo*, in Riv. Polizia, 2005, 500 ss.

### 3. La tollerabilità delle misure di prevenzione nel prisma costituzionale

La mancanza di un’esplicita previsione costituzionale circa la possibilità per l’ordinamento di introdurre misure di contenimento della pericolosità *ante delictum* ha indotto la dottrina a interrogarsi sul possibile rinvenimento di un fondamento, quantomeno implicito, di tali strumenti all’interno della Carta, attraverso un’operazione di natura ermeneutica. È noto, infatti, storicamente gli studiosi si siano divisi tra quanti negarono recisamente che la Costituzione legittimasse l’impiego di misure preventive individuali modellate sul paradigma delle misure di polizia operative dalla seconda metà dell’Ottocento sino al periodo fascista, e quanti, invece, si mostraron più inclini a riconoscere la possibilità di ricavarne un supporto costituzionale, seppur solo mediamente, all’istituto della prevenzione *ante delictum*.

In questi termini, secondo parte della dottrina, le misure di prevenzione non potrebbero trovare fondamento nell’art. 13 Cost., poiché tale norma, riferita primariamente alla libertà personale intesa come libertà fisica, disciplinerebbe soltanto modalità e forme della sua restrizione, assumendo così funzione meramente strumentale rispetto ad altre disposizioni costituzionali che giustificano la compressione del diritto in vista di fini specifici – punitivi (art. 25), educativi (art. 30) o sanitari (art. 32). Esclusa ogni finalità educativa o sanitaria, queste misure non sarebbero dunque riconducibili neppure all’art. 25 Cost., che ammette interventi afflittivi solo in forma di pena o misura di sicurezza, e dunque soltanto in relazione a un fatto-reato già consumato o a un quasi reato. Se ne deduce, in questa prospettiva, che il carattere afflittivo delle misure preventive, unito alla loro applicazione sganciata dall’accertamento di un illecito, implichi la loro intrinseca incostituzionalità<sup>23</sup>. Un ulteriore indirizzo, seppur critico, ha tentato di individuare un fondamento costituzionale della prevenzione *ante delictum*. Una prima tesi interna a tale filone, muovendo dall’idea che prevenzione *ante e post delictum* rappresentino due declinazioni dello stesso concetto, ricava il fondamento delle misure negli artt. 2, 13, 25 e 27 Cost., riconoscendo nello Stato un dovere positivo di protezione dei diritti prima della loro lesione<sup>24</sup>. Ne deriva la necessità di distinguere tra “legalità repressiva” e “legalità preventiva”: la prima protegge dall’arbitrio punitivo, la seconda garantisce che le misure preventive siano previste dalla legge, applicate in base a indici tassativi di pericolosità e orientate alla cura, alla rieducazione e alla riduzione delle opportunità delinquenziali.

<sup>23</sup> Così F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione*, Atti del convegno di Alghero, Milano, 1975. Una tesi più moderata è sostenuta da M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero, Milano, 1975*, 313; ID., “Il socialmente pericoloso” nell’attività di prevenzione, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, 450; il quale ha invece operato una distinzione tra prevenzione afflittiva e prevenzione curativo-assistenziale. La Costituzione – secondo tale ricostruzione – escluderebbe la legittimità di misure afflittive limitative della libertà individuale, ma ammetterebbe un principio di prevenzione desumibile dagli artt. 2, 3, 30, 32 e 38 Cost., finalizzato a tutelare il soggetto e, indirettamente, a rimuovere le condizioni criminogene. Le misure preventive dovrebbero dunque assumere carattere essenzialmente assistenziale-curativo, senza sconfinare in forme limitative della libertà personale.

<sup>24</sup> P. NUVOLONE, Relazione introduttiva, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero, Milano, 1975*, 16; ID, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 634.

Un'altra interpretazione ancora attribuisce il fondamento delle misure all'art. 13 Cost., dopo aver letto l'art. 16 nel senso che le restrizioni alla libertà di circolazione siano ammissibili solo per ragioni sanitarie o di sicurezza. Le misure fondate sulla pericolosità del soggetto ricadrebbero così nell'alveo della libertà personale, risultando legittime purché sottoposte alla duplice riserva di legge e di giurisdizione<sup>25</sup>.

Una terza opinione ha rintracciato la legittimazione delle misure nel concetto di “sicurezza pubblica”, inteso come limite ai diritti garantiti dalla Costituzione: gli artt. 13, 14 e 16 Cost. potrebbero in tal senso fungere da base del sistema di prevenzione, a condizione che la discrezionalità applicativa sia ridotta al minimo in ossequio alla riserva assoluta di legge di cui agli artt. 13, co. 2, e 25, co. 3 Cost<sup>26</sup>.

Infine, una parte della dottrina – ritenuto ormai irrealistico un atteggiamento di chiusura verso gli strumenti preventivi – ha individuato nell'art. 25, co. 3 Cost., l'unica via per riconoscere dignità costituzionale alla prevenzione, riportando così il problema alla verifica della compatibilità tra legalità costituzionale e struttura delle misure basate sulla pericolosità sociale<sup>27</sup>.

#### **4. Le misure di prevenzione al vaglio della Consulta: criteri, limiti e il caso dell'ordine di allontanamento**

Dalle considerazioni fin qui elaborate di palmare evidenza il rischio di frizioni tra il bene sicurezza e le libertà costituzionalmente garantite<sup>28</sup>. Le criticità che attengono alle misure in esame sono numerose.

---

<sup>25</sup> A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, 219 ss.

<sup>26</sup> P. BARILE, *La pubblica sicurezza*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. La tutela del cittadino*, Firenze, 1967, 49.

<sup>27</sup> In questi termini, G. AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 1974, 346. Cfr., altresì, R.A. FROSALI, *La giustizia penale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 221; F. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979, 238 ss. Tesi, peraltro, sposata dal Giudice delle Leggi secondo il quale sarebbe ricavabile dalla Costituzione un sicuro «principio di prevenzione e di sicurezza sociale», in base al quale «l'ordinato e pacifco svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure

preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire»; principio che, peraltro, esprimerebbe «una esigenza e regola fondamentale di ogni ordinamento» (Corte cost., sent. 20 aprile 5 maggio 1959, n. 27).

<sup>28</sup> Come è emerso, la Costituzione, attraverso gli articoli 13 e 16 Cost., da un lato, pone limiti ai diritti fondamentali in casi eccezionali di necessità e urgenza, dall'altro lato, per motivi di pubblica sicurezza o incolumità pubblica, conferisce al Legislatore, nonché alle Autorità preposte, di operare un bilanciamento fra i diritti richiamati nel titolo I della prima parte della Costituzione. Tali previsioni costituzionali hanno indotto parte la dottrina a verificare se la sicurezza possa rappresentare un diritto non solo fondamentale ma anche naturale, riconosciuto nel contesto costituzionale seppur non espressamente enunciato. Sul punto, si precisa, innanzitutto, che è insito nella natura di ogni diritto l'essere soggetto a bilanciamento con altri diritti parimenti meritevoli di tutela giuridica: allora i richiamati limiti presenti negli artt. 13, 16 e 17 Cost. possono operare - esclusivamente - nel confronto con un altro diritto, nel caso di specie con il diritto alla sicurezza, la cui portata applicativa non può che basarsi sull'esercizio dei principi di adeguatezza e proporzionalità. Tali circostanze - nel valorizzare le teorie che includono la sicurezza, nella sua dimensione collettiva e sociale, fra i diritti primordiali dell'uomo - confliggono con le divergenti tesi liberali che ne limitano la portata applicativa ad un mero valore di sfondo dei diritti espressamente sanciti in Costituzione, valevole, semmai: 1) quale parametro di legittimità costituzionale confinato nell'ambito del riparto delle competenze legislative Stato – Regioni 2) per l'applicabilità degli artt. 120 e 126 Cost.; 3) quale principio direttivo per il legislatore ordinario o le Autorità competenti nell'ambito delle limitazioni dei diritti inerenti alla sfera personale. Cfr. M. RUOTOLI, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in *Testo della*

Proprio le misure oggetto della novella legislativa del 2017 sono quelle che destano maggiori perplessità e inducono a delle riflessioni circa la compatibilità delle stesse con l'assetto costituzionale. Si pensi al già citato ordine di allontanamento di cui all'artt. 9, 10 D.lgs. n. 14/2017: viene, infatti, introdotto un inedito potere punitivo che consente agli organi accertatori (forze di polizia statali e locali) di emettere una sanzione amministrativa pecuniaria ed un contestuale ordine di allontanamento della durata di 48h nei riguardi di coloro i quali pongano in essere comportamenti ritenuti nocivi per il “decoro urbano”<sup>29</sup>. Proprio tale strumento parrebbe trovare applicazione, all'interno delle istituite di “zone rosse”, per permettere alle autorità di polizia di allontanare i soggetti indesiderati.

Tuttavia, esso pone numerosi problemi: infatti, malgrado i tentativi del legislatore di rendere l'istituto impermeabile ad eventuali censure giurisdizionali, risulta difficile creder che detto ordine non si traduca in un arbitrario, e discrezionale, esercizio di poteri che possano essere declinati in ossequio ai principi di imparzialità e proporzionalità dell'azione amministrativa. Così come risulta, nei fatti, poco chiara la qualificazione giuridica dell'istituto in commento: l'ordine di allontanamento prescinde, infatti, da qualsiasi valutazione in merito alla pericolosità della condotta per la sicurezza pubblica tant'è che le condotte individuate dal legislatore non si atteggiano a manifestazioni criminali penalmente rilevanti<sup>30</sup>. Ad ogni buon conto, il Servizio Studi del Senato, nell'analizzare il d.l. n.14/2017, dopo aver qualificato l'ordine di allontanamento come misura di prevenzione, sottolinea come la stessa «consegue automaticamente alla commissione di illeciti amministrativi»<sup>31</sup> e ricorda come la stessa Consulta abbia più volte dichiarato l'illegittimità di presunzioni assolute di pericolosità sociale, ad esempio con riferimento

---

*relazione presentata al Convegno «I diversi volti della sicurezza», svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca il 4 giugno 2009.*

<sup>29</sup> La norma in commento specifica tali comportamenti individuando come pericolose le condotte di coloro i quali: i) impediscono l'accesso o la fruizione delle infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione previsti; ii) esercitino attività di commercio o parcheggio abusivo; compiano atti contrari alla pubblica decenza; esercitino attività di bagarino. Inoltre, il legislatore estende gli spazi urbani in cui può trovare applicazione la misura, consentendo ai regolamenti di polizia urbana di individuare delle aree su cui insistono: i) scuole, plessi scolastici e siti universitari; ii) musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici; iii) aree adibite al verde pubblico; iv) presidi sanitari e aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli.

<sup>30</sup> Giova, in questi termini, richiamare un autorevole orientamento del Giudice delle Leggi, il quale con la sentenza n. 117/1980 ha precisato che le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, ai reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione delle condotte considerate “*acquista tanta maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione del pericolo che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti*”. Nel nostro caso, è interessante constatare come il Legislatore abbia contribuito a portare nell'alveo penale delle fattispecie che potrebbero giustificare l'adozione dell'ordine di allontanamento: si pensi ai nuovi reati contravvenzionali di esercizio molesto dell'accattonaggio o di esercizio reiterato dell'attività di parcheggiatore abusivo. Saremmo, dunque, dinanzi al paradossale caso in cui il legislatore ha predisposto, in via preliminare, una misura di prevenzione per un reato (contravvenzionale) che ha introdotto solo successivamente nell'ordinamento.

<sup>31</sup> Servizio Studi del Senato, “*Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754*”, marzo 2017, 43, integralmente consultabile sul sito del Senato della Repubblica.

alle misure di sicurezza<sup>32</sup>. In questo scenario se si fa rientrare l'ordine di allontanamento tra le c.d. misure di prevenzione “atipiche” che conseguono la violazione di un illecito amministrativo ne discende che si verrebbe a configurare una (illegittima) presunzione assoluta di pericolosità di un soggetto che ha posto in essere condotte potenzialmente inoffensive; se, invece, si attrae la misura nel novero delle misure di prevenzione personali “tipiche”, la formulazione stride con la necessità imposta dalla legge di applicare la misura nei confronti di quei soggetti dediti alla commissione reati che minacciano la sicurezza urbana e, dunque, non meri *illeciti amministrativi*<sup>33</sup>. Delle due l'una, in ogni caso, l'istituto presenta numerosi profili di criticità<sup>34</sup>. Ulteriore perplessità, poi, riguarda la diffusa prassi di prevedere delle estensioni in termini temporali e/o spaziali circa l'applicazione degli strumenti di prevenzione fin qui esaminati, tramite il ricorso a strumenti normativi in contrasto con la riserva di legge relativa imposta all'art. 23 Cost. e quella rinforzata di cui all'art. 16. Infatti, i daspo hanno trovato una loro estensione dei presupposti applicativi

<sup>32</sup> Cfr., *ex multis*, Cort. Cost. sent. n. 1/1971.

<sup>33</sup> Nella dogmatica del nostro ordinamento con l'espressione “misure di prevenzione amministrativa”, generalmente, si vogliono indicare quegli istituti giuridici volti a prevenire la lesione di un bene prima che questo venga irrimediabilmente pregiudicato. Si tratta di istituti a carattere sanzionatorio che restringono i diritti di libertà di un individuo prima che lo stesso commetta un fatto di reato (c.d. *praeter delictum*); lo scopo è quello di impedire la lesione dei beni giuridici tutelati. I beni giuridici in rilievo attengono alla sicurezza della vita sociale e sono qualificabili come interessi pubblici generali: ad esempio, l'ordine pubblico. La giustificazione costituzionale tradizionalmente viene rintracciata nell'implicito dovere dell'ordinamento statale a garantire, anche in via preventiva, la libertà e sicurezza dei singoli nelle relazioni sociali. L'effettività dei diritti garantiti ai singoli dall'ordinamento generale passa anche attraverso il mantenimento dell'ordine pubblico: il timore nutrito da un individuo nei confronti di un altro può dare vita a forme di sudditanza che - nei fatti - privano di effettività i diritti costituzionali. Il rischio è che gli individui modulino il loro comportamento in relazione al pericolo di vedersi lesi dal comportamento altrui. A tal riguardo, le tutele *post delictum* apprestate dall'ordinamento penale non sono sufficienti perché agiscono solo dopo che il diritto del singolo è stato compromesso. L'esigenza di prevenire la lesione dell'ordine pubblico ha origini remote. In epoca romana, i soggetti ritenuti particolarmente pericolosi per la società venivano sanzionati o, in alternativa, affidati alla vigilanza della famiglia di appartenenza pur senza aver commesso un fatto di reato; questi provvedimenti riguardavano perlopiù i soggetti infermi di mente, la cui pericolosità sociale era particolarmente complessa da gestire per gli ordinamenti dell'epoca. Sia consentito, sul punto, rinviare in dottrina a A. MANNA, *La natura giuridica delle misure di prevenzione tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Riv Italiana di Dir. e proc. Pen.*, n. 2/2020, 1065-1080.

<sup>34</sup> Sia consentito rilevare come il d.l. 113/2018, operando un ampliamento dei luoghi pubblici oggetto di tutela particolare, annovera i presidi sanitari tra i luoghi nei quali possano essere esercitati i poteri di cui si controverte. Infatti, nell'intento di arginare il fenomeno delle aggressioni al personale sanitario è data la possibilità di allontanare, mediante l'adozione di misure special preventive, soggetti considerati *pericolosi*. Siffatto ampliamento, tuttavia, pone il problema del bilanciamento tra la tutela dell'incolmabilità pubblica e quello del diritto alla salute. Sicché alcune regioni hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 21 d.l. 113/2018 per contrarietà con gli artt. 3, 32 Cost. La Consulta, dichiarando la questione infondata ha stabilito che «una lettura di tale disposizione orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3, 32 Cost), comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione [...] In ogni caso, quindi, la persona che ricorre al presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche non può essere allentata, né può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sulle esigenze di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte – tutte sanzionate solo in via amministrativa – elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017». (Cort. Cost. sent. n. 195/2019).

in regolamenti di polizia o in ordinanze prefettizie di cui all'art. 2 TULPS, secondo una prassi avvalorata dallo stesso Ministero dell'Interno<sup>35</sup>.

## 5. Le ordinanze prefettizie e il principio di legalità sostanziale

La correlazione tra l'art. 2 del TULPS e l'uso sistematico delle ordinanze per legittimare e ampliare la portata applicativa delle misure di prevenzione, merita una valutazione attenta<sup>36</sup>. L'uso ricorrente dello strumento in commento, al fine di intervenire sul degrado urbano e sulla tutela della pubblica incolumità, può sollevare questioni in ordine alla corretta applicazione dei canoni costituzionali — in particolare la riserva di legge, il principio di legalità e il principio di proporzionalità — nonché alla necessità che le misure eccezionali siano fondate su presupposti specifici e verificabili<sup>37</sup>. Una lettura *realista* dentro i principi costituzionali impone un ricorso misurato a tale strumento che, sebbene utile in contesti di emergenza per far fronte a circostanze imprevedibili, deve essere strettamente suffragato da presupposti specifici che giustifichino l'adozione di misure eccezionali solo in presenza di situazioni che ne impongano la necessità. Diversamente sussiste il rischio di contraddirsi i principi di matrice costituzionale che fondano il sistema delle misure di sicurezza pubblica (e urbana)<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Le derive patologiche in commento hanno, infatti, riguardati l'illegittimità estensione dei luoghi rispetto ai quali può trovare applicazione il daspo, come nel caso del regolamento di polizia urbana del Comune di Massa che ha previsto su tutto il suolo comunale il divieto di esercitare attività di meretricio con la conseguente possibilità di applicazione, in difetto, delle misure di prevenzione; decisione che è stata censurata dal TAR Toscana con la ord. n. 1275/2020 che ha annullato la disposizione censurando una illegittimità estensione della misura di prevenzione oltre i limiti definiti dalla legge ed estranea alla *ratio* prescritta dal legislatore che ha voluto individuare dei luoghi sensibili che giustificherebbero l'adozione di strumenti straordinari volti a garantire l'incolumità pubblica. Cfr. in dottrina, V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2017, 53-65.

<sup>36</sup> Alcuni autori in dottrina descrivono il fenomeno come una legittimazione degli ordini di allontanamento “in bianco”; vedasi F. BORLIZZI, *daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un’indagine empirica*, in *quadrimestrale Antigone*, n. 1/2022, 17-58.

<sup>37</sup> Alcuni autori definiscono icasticamente le ordinanze prefettizie ex art. 2 TULPS come il paradigma della famiglia delle ordinanze di necessità, insieme alle ordinanze *extra ordinem* di cui all'art 216 del TULPS che prevede uno speciale potere del Ministro dell'interno da ritenersi, tuttavia, tacitamente abrogato per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione con cui si pone in distonìa. G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021. Un esempio di declinazione anomala del potere in commento è costituito dai già citati episodi di Firenze e Bologna, nei quali cui i rispettivi Prefetti avevano istituito delle zone nelle quali lo stazionamento era vietato, ed anzi inibito, a determinate categorie di soggetti meglio individuati in seno alle rispettive ordinanze.

<sup>38</sup> Dello stesso avviso appaiono i Giudici di Palazzo Spada, i quali nel pronunciarsi sul ricorso allo strumento delle ordinanze *extra ordinem* (nella specie l'ordinanza adottata dal Sindaco ai sensi dell'art. 50, 54 TUEL) hanno ricordato che «*presupposti per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente risiedono nella sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, nonché nella provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità*» Cons. Stato, sez. V, 03 gennaio 2024, n. 105; cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 11 luglio 2020, n. 4474; Cons. Stato, sez. III, 29 maggio 2015, n. 2697. Per cui oltre ad una adeguata istruttoria, capace di spiegare non solo il grave pericolo e la necessità improrogabile, ma anche di valutare l'adeguatezza, la proporzionalità e la provvisorietà/temporaneità dell'intervento, la P.A. deve adeguatamente motivare come l'urgenza e la necessità siano giustificati dall'imprevedibilità del rischio, in base ai principi di precauzione e prevenzione, i quali

La dottrina si è divisa nell'interpretazione della portata che tale discrezionalità possa avere. Alcuni autori osservano che un deficit di legalità sostanziale possa essere, in una certa misura, compensato da garanzie procedurali e da un rigoroso controllo amministrativo e giurisdizionale — analogamente a quanto talvolta prospettato in materia di poteri normativi delegati, dove la legalità procedurale attenua il difetto di specificazione normativa<sup>39</sup>. Altri orientamenti privilegiano, invece, una lettura formale della legalità: per essi è determinante che il potere trovi fondamento in una norma legislativa e che non sussistano ostacoli costituzionali all'adozione di atti atipici o innominati purché l'esercizio sia ancorato a parametri normativi chiari<sup>40</sup>.

In senso opposto, il Giudice delle Leggi, con sentenza 7 aprile 2011, n. 115, ha enunciato il principio secondo cui secondo il nostro ordinamento, accoglie una concezione sostanziale del principio di legalità. Tale principio, infatti, non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere attribuito dalla legge ad una autorità amministrativa, che implica, di fatto, l'attribuzione di un generoso margine di discrezionalità ai soggetti investiti della funzione<sup>41</sup>. Non basta, dunque, che il potere sia astrattamente finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è necessario che il suo esercizio sia definito nel contenuto e nelle modalità, in modo tale da garantire, seppur in forma elastica, una copertura legislativa costante dell'azione amministrativa. Di conseguenza, l'attribuzione di poteri in bianco non potrebbe ritenersi conforme al principio di legalità. Neppure sarebbe sufficiente fare riferimento ai principi generali dell'ordinamento, i quali non possono costituire un criterio direttivo sufficientemente saldo per l'esercizio di siffatte attribuzioni. Né, peraltro, potrebbe riconoscersi a questi principi il medesimo valore rispetto ai poteri ordinari.

Altri autori propongono un'interpretazione più autonomista: l'ordinanza di necessità sarebbe da considerare non tanto come semplice deroga al principio di legalità, quanto come espressione di un

---

dovrebbero ormai informare l'azione amministrativa. In definitiva, la generica esigenza di tutela della pubblica incolumità e dell'ordine pubblico non possono costituire da soli idonei presupposti per l'adozione delle ordinanze

<sup>39</sup> G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo* 1/2016, Milano, 38; Ad avviso di G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1965, 92, le ordinanze sono necessariamente derogatorie: o perché dispongono *praeter legem*, in deroga, cioè, al diritto o perché dispongono *contra legem*, in deroga, cioè alla legge. Per vero, la derogatorietà parrebbe riscontrabile solo nella seconda ipotesi, più problematica sul piano delle fonti. In continuità con questa impostazione, viene da alcuni rievocata una “legalità senza legge” come fedeltà ai principi (S. GARDINI, *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti. Nuovi scenari e nuovi poteri*, in *Federalismi* 15/2018).

<sup>40</sup> Vedasi, A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 133-184. In particolare, evidenzia come «[...] il presupposto per l'ammissibilità delle ordinanze consista nell'interpretare la legalità in termini formali, ritenendo che tale principio sia osservato quando il potere trova fondamento in una norma legislativa [...]», aggiungendo che non «sussistano ostacoli costituzionali rispetto alla possibilità di atti atipici o innominati». Inoltre, l'autore dà conto di come con la Costituzione e il riconoscimento del principio del *numerus clausus* delle fonti primarie si sia delineata una netta distinzione tra gli atti dell'esecutivo dotati di forza di legge (e in particolare i decreti-legge) e le ordinanze di necessità, di natura amministrativa, così da presidiare la centralità del Parlamento rispetto alla funzione della *legisl-latio*.

<sup>41</sup> In giurisprudenza, *ex multis*, Cort. Cost. n. 307/2003; Cort. Cost. n. 32/2009; Cort. Cost. n. 150/1982.

modello differente di giuridicità, giustificato dall'esigenza di far fronte a situazioni imprevedibili e urgenti. Questa tesi evidenzia la tensione tra esigenze di efficienza amministrativa nelle emergenze e i vincoli tipici dello stato costituzionale di diritto, ma richiede comunque di essere valutata alla luce del rispetto delle garanzie fondamentali e del controllo giurisdizionale<sup>42</sup>. Si affermerebbe così un sistema in cui le ordinanze libere non soggiacciono al principio di legalità sostanziale, accolto dalla Costituzione, trovando invece applicazione una declinazione mitigata di siffatto principio che si fonda su una modalità alternativa di aggancio ai principi generali dell'ordinamento, dai quale le stesse non potranno prescindere. Accogliendo, dunque, questo sistema teorico si ammetterebbe si una declinazione “alternativa” della legalità sostanziale giustificata dalla necessità di fronteggiare l'imponente, permettendo di non ricondurre il potere ad una norma conformativa preesistente<sup>43</sup>.

## 6. Le “zone rosse” come strumento di intervento nei contesti urbani

L'istituzione di zone rosse è stata indicata dal Ministro tramite apposita direttiva divulgata alle articolazioni territoriali di governo<sup>44</sup>. Alcune Prefetture, seguendo le indicazioni del Ministero, hanno adottato diverse ordinanze ex. art. 2 TULPS volte a disporre misure di prevenzione nei confronti di soggetti che assumano atteggiamenti aggressivi, minacciosi o insistentemente molesti, determinando un pericolo concreto per la sicurezza pubblica, all'interno di alcune aree sensibili pre-individuate<sup>45</sup>. Nella

<sup>42</sup> In dottrina, sia consentito rinviare a S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo* 3/2017. Nella specie, l'autore sostiene che «permane l'anomalia costituita dalla libertà di disporre di qualsiasi contenuto nel modo ritenuto più efficace dall'amministrazione per far fronte alla situazione di emergenza, contrariamente a quanto accade nello stato costituzionale di diritto, dove i poteri dell'amministrazione sono nominati e tipici». Cfr., altresì, A. MORRONE, *ult. op. cit.*

<sup>43</sup> In dottrina, M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, ritiene che «lo scontro tra le ordinanze e il principio di legalità emerge in maniera radicale, in alcun modo recuperabile: la presenza delle ordinanze nell'ordinamento contraddice l'assolutezza del principio di legalità, mettendo in discussione il suo carattere di principio fondamentale». In altri termini, secondo questa lettura il mancato aggancio nel diritto positivo comporterebbe un potere straordinario privo di qualsivoglia fondamento e il totale abbandono al modello teorico generale dell'atto amministrativo.

<sup>44</sup> Già di per sé, questa circostanza appare proiettare una logica centralistica con un controllo politico degli organi periferici potenzialmente lesivo dei delicati equilibri che governano i poteri dello Stato, nonché dei rapporti tra Stato e autonomie locali. Sull'utilizzo dello strumento della direttiva, come osserva A. ALGOSTINO, *ult. op. cit.*, essa viene ricostruita come una declinazione del *soft law*, ispirata all'effettività piuttosto che alla validità, che attenterebbe alle dinamiche democratiche; sarebbe infatti l'esito di una decisione monocratica, scolliegata dal circuito di legittimazione popolare. Deve tuttavia osservarsi come l'atto in questione non sembra estraneo al sistema costituzionale, trattandosi di un tradizionale istituto amministrativo legato alla collocazione gerarchica del vertice di una struttura burocratica. È, infatti, nella responsabilità governativa l'adozione di un indirizzo politico, ai sensi dell'art. 95 Cost., che dovrà essere tradotto in atti dagli organi tecnici a ciò deputati.

<sup>45</sup> Basti pensare all'iniziativa dell'ufficio territoriale di governo di Catania in previsione dei festeggiamenti in onore del Santo patrono, nonché delle festività pasquali in occasione delle quali si prevedeva una massiccia presenza di cittadini e turisti nelle aree del centro storico, ha disposto l'istituzione di alcune zone rosse. Secondo la Prefettura, con una nota diffusa tramite i propri siti istituzionali, risultava di vitale importanza promuovere iniziative ulteriori rispetto agli ordinari strumenti di controllo del territorio, al fine di assicurare in modo ancora più incisivo quell'ordinato vivere civile che rappresenta il naturale obiettivo dello Stato di diritto.

specie, l'istituzione delle "zone rosse" comporterà l'applicazione del divieto di stazionamento all'interno della stessa e – in caso di violazione – l'ordine di allontanamento dei trasgressori. L'inottemperanza dell'eventuale ordine di allontanamento, inoltre, potrà essere penalmente rilevante, secondo quanto stabilito in parola dalle ordinanze prefettizie, ai sensi degli artt. 650 c.p. e 17 TULPS<sup>46</sup>. Le zone, individuate di volta in volta nelle ordinanze prefettizie, coincidono solitamente con le stazioni ferroviarie, ovvero tutte quelle infrastrutture o aree urbane caratterizzate da una forte vocazione turistica, commerciale e di movida, nonché ogni altra area valutata come "sensibile" dalla Prefettura: tali aree sono quelle ritenute maggiormente esposte al rischio di proliferazione di forme di illegalità diffusa o di criminalità. La portata e l'efficacia di siffatte misure è di difficile valutazione. Certo è, come ha segnalato il Viminale, esse incidono sulla «percezione della sicurezza» alimentandola, ma non è certo che esse possano costituire un argine a fenomeni criminali frutto di complesse dinamiche sociali che postulano un intervento ulteriore, e corale, da parte delle istituzioni<sup>47</sup>. Una lettura dei dati trasmessi dal Viminale rivela come, dall'istituzione delle zone rosse nelle principali città metropolitane, siano stati effettuati più di 25.000 controlli con oltre 228 ordini di allontanamento emessi<sup>48</sup>. Tali dispositivi, secondo

---

<sup>46</sup> In dottrina c'è chi sostiene che non è affatto scontato che la violazione degli ordini di allontanamento possa integrare in parola le fattispecie penali sopra richiamate. In tal senso, C. RUGA RIVA, *Inosservanza di provvedimenti dell'Autorità e ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana: nuove questioni, vecchi problemi*, in AA.VV, *Scritti in onore di M. ROMANO*, III, Napoli, 1687 ss., sostiene in quanto all'art. 650 c.p., sottolinea le perplessità sui presupposti di applicazione delle ordinanze emanate (attualità del pericolo paventato e dunque reale necessità e urgenza del provvedimento; ragionevolezza e proporzione della finzione giuridica tra comportamenti che impediscono l'accesso o la fruizione di determinati luoghi e mera preesistenza di precedenti di polizia), presupposti che, come noto, possono e devono essere incidentalmente sindacati dal giudice penale nella misura in cui, ai sensi dell'art. 650 c.p., debba valutare se il provvedimento sia stato «legalmente dato». Si tratta inoltre di provvedimenti rivolti a categorie generali e astratte di soggetti (i denunciati per taluni reati), e non a singoli individui predeterminati; tale circostanza, secondo giurisprudenza ormai consolidata, dovrebbe escludere in radice l'applicabilità dell'art. 650 c.p., in giurisprudenza, vedasi in tal senso, Cass. pen., sez. I, 3 aprile 2017, n. 37787: «non integra il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità (art. 650 c.p.) l'inottemperanza dell'ordinanza contingibile e urgente del sindaco che non riguardi un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato e si risolva in una disposizione di tenore regolamentare data in via preventiva ad una generalità di soggetti, in assenza di riferimento a situazioni imprevedibili o impreviste, non fronteggiabili con i mezzi ordinari, non essendo sufficiente l'indicazione di mere finalità di pubblico interesse (esclusa, nella specie, la responsabilità dell'imputato che era stato accusato di non aver ottemperato ad una ordinanza sindacale di divieto di predisporre bivacchi o accampamenti di fortuna consistenti in situazioni di grave alterazione del decoro urbano o intralcio alla pubblica viabilità)».

<sup>47</sup> Se, da un lato, i numeri relativi ai controlli e agli allontanamenti potrebbero apparire indicativi di un'efficacia operativa, dall'altro, la scarsità di dati sugli esiti successivi e sull'impatto concreto sulla riduzione dei reati solleva interrogativi legittimi sulla vera utilità di queste misure. Ad esempio, in assenza di una valutazione empirica che metta in relazione l'intensificazione dei controlli con una riduzione dei crimini, rimane difficile sostenere che l'adozione di queste zone rosse e dei provvedimenti di allontanamento abbiano effettivamente contribuito a migliorare la sicurezza pubblica in modo sostanziale. Più in generale si assiste al convergere, almeno in astratto, di tre diverse sanzioni penali per fatti analoghi (violazioni di divieti di accesso a determinate zone cittadine), a seconda dell'autorità che li ha emanati (Prefetto, art. 17 TULPS; Sindaco, art. 10, comma 2. legge 48/2017; Questore, art. 10, comma 3 legge 48/2017), con, in aggiunta, l'art. 650 c.p., comunque minacciato, quasi per un riflesso pavloviano. Una moltiplicazione delle fonti della penalità figlia del moltiplicarsi dei custodi della sicurezza urbana (Prefetto, Sindaco e Questore).

<sup>48</sup> Numeri che potrebbero far pensare a una risposta incisiva e a un controllo efficiente del territorio. Tuttavia, i dati non forniscono una valutazione sulla qualità e sull'effettiva ricaduta di queste misure in termini di sicurezza effettiva o di

l'amministrazione, riguardano individui con precedenti per droga, furto, rapina, reati contro la persona o il porto di armi, che nelle zone monitorate hanno assunto «comportamenti aggressivi, minacciosi o molesti, rappresentando un pericolo concreto per la sicurezza pubblica». Tuttavia, dalla genericità contenutistica delle ordinanze fin oggi emesse pare poco chiaro quale sia il fondamento di un sostanziale automatismo tra chiunque sia stato denunciato (anche in tempo risalente) e chi tiene (nel presente ed immediato futuro) «comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione di tali aree»<sup>49</sup>. Per queste ragioni alcune ordinanze, simili nel contenuto e nella forma alle recenti emanate dalle Prefetture delle città metropolitane, sono state in passato censurate dai Tribunali Amministrativi Regionali.

## 7. Il ruolo della giustizia amministrativa

L'introduzione delle *zone rosse* impone un bilanciamento non meramente retorico fra esigenze di sicurezza e garanzie costituzionali, giacché considerarne la prima quale bene «super primario»<sup>50</sup>, sottratto a comparazione, condurrebbe a neutralizzare in radice le libertà personali. Tale impostazione, minoritaria in dottrina, perde rilevanza nelle misure strettamente limitative della libertà personale, dove opera la riserva assoluta di giurisdizione che ne garantisce il controllo di legittimità da parte dell'autorità giudiziaria; essa torna invece a generare attrito rispetto alle misure preventive non detentive, come quelle sinora esaminate, le quali, pur non ricadendo nell'art. 13 Cost., incidono sensibilmente sulla sfera di autodeterminazione individuale. Siffatta interpretazione, avallata dalla Consulta, impedisce che il Giudice sia chiamato a convalidare misure preventive non detentive. Tuttavia, proprio perché tali misure, pur esulando dalla più rigorosa protezione dell'art. 13 Cost., possiedono una carica repressiva indiretta è essenziale che il sindacato di legittimità sul piano amministrativo debba essere esercitato con massima incisività, utilizzando i principi di proporzionalità e necessarietà per garantire il corretto esercizio del potere<sup>51</sup>.

---

prevenzione dei reati, ma si limitano a segnalare un'imponente attività di monitoraggio e una risposta special preventiva immediata.

<sup>49</sup> Alcune inedite ordinanze (v. ord. Prefettura di Firenze 9 aprile 2019), peraltro, indicavano persino gli «accompagnatori» di tali soggetti come destinatari delle misure di prevenzione. Dunque, anche qui sarebbe entrato in vigore un ulteriore pericoloso automatismo che assoggettava alla misura di prevenzione un ulteriore soggetto estraneo al novero dei soggetti ai quali la misura potrebbe essere astrattamente applicabile.

<sup>50</sup> A. NICOTRA, *Stato di necessità diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *AiC*, n. 1/2021, 10.

<sup>51</sup> In tema di giurisdizione, si segnala Cort. Cass. ord. n. 5988/2024, che tra le altre cose, qualifica le ordinanze *extra ordinem* come atti amministrativi generali, i quali, a differenza del regolamento, avente natura di fonte di secondo grado e sostanza normativa, in quanto contenente norme generali e astratte incidenti sui rapporti giuridici nel corso del tempo, sono formalmente normativi, ma sostanzialmente amministrativi, siccome espressione di una semplice potestà amministrativa di natura gestionale con evidenti e chiare finalità di cura concreta di interessi pubblici, seppur a destinatari indeterminati (ma individuabili), stabilendo che essi sono impugnabili soltanto davanti al Giudice amministrativo, mentre il Giudice ordinario può conoscerle non già *principaliter*, non potendo venire in considerazione come fatto costitutivo del diritto eventualmente azionato, ma solo *incidenter tantum*, quando siano presupposto o antecedente logico della fattispecie, e disapplicarle, ove ritenute illegittime, nei soli giudizi tra privati e non in quelli in cui sia parte la pubblica amministrazione.

In questa direzione si muove un filone giurisprudenziale ormai consolidato. Emblematica, in primo luogo, la sentenza TAR Toscana n. 823/2019, che ha annullato l'ordinanza prefettizia istitutiva di *zone rosse* in diciassette aree urbane fiorentine, rilevando: i) la carenza di motivazione in ordine alla sussistenza di una situazione straordinaria non fronteggiabile con i mezzi ordinari; ii) l'irragionevole automatismo tra mera denuncia e divieto di accesso, in assenza di un accertamento effettivo di pericolosità. Il TAR ha sottolineato come, sebbene il provvedimento si basasse sulla percezione di una "necessità" legata alla sicurezza pubblica, non fosse stato provato che le misure ordinarie non fossero sufficienti a gestire l'eventuale incremento di flussi turistici o la normale attività di controllo. La carenza di prove specifiche sull'insufficienza delle risorse ordinarie è stata, dunque, uno degli elementi che ha portato il giudice amministrativo a considerare illegittima l'ordinanza<sup>52</sup>. Ulteriore aspetto centrale del *dictum* pretorio è il passaggio sull'irragionevolezza dell'automaticità del divieto di stazionamento per le persone denunciate, a prescindere dal fatto che non fossero state condannate per i reati imputati. La giurisprudenza ha, infatti, chiarito come una misura restrittiva della libertà di movimento, quale è certamente quella introduttiva delle zone rosse, non possa essere disposta in base a una mera denuncia, senza l'aggiunta di elementi concreti che comprovino la pericolosità del soggetto, come precedenti di polizia o comportamenti specifici che giustifichino la misura. L'automatismo tra la denuncia e l'imposizione di un divieto di accesso a determinate aree appare, quindi, non solo irragionevole, ma anche lesivo dei diritti costituzionali, in quanto privo di un'adeguata valutazione di merito circa la pericolosità effettiva del soggetto. Emerge, così, una problematica di fondo legata all'applicazione di siffatte misure di prevenzione: in un sistema giuridico che riconosce la presunzione di innocenza fino a condanna definitiva, risulta difficile giustificare una limitazione della libertà di movimento basata esclusivamente su una denuncia, per quanto provvisoria, senza un esame approfondito dei comportamenti specifici del soggetto ovvero su valutazioni discrezionali rimesse all'organo accertatore. Questo approccio, che tende a presupporre la pericolosità sulla base di reati denunciati ma non accertati, mina il principio della riserva di legge in materia penale e rischia di generare ingiustificate discriminazioni sociali<sup>53</sup>. Senza una giustificazione solida che dimostri l'impossibilità di intervenire con strumenti ordinari, la restrizione della libertà di movimento rischia di essere una misura sproporzionata e, in ultima analisi, inefficace<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Cfr. TAR Toscana sent. n. 823/2019; in dottrina si rinvia a G. CRESCI, *Le ordinanze prefettizie limitative della libertà di movimento nelle "zone rosse"*, in *questionegiustizia.it*, 2019.

<sup>53</sup> V. ANTONELLI, *ult. cit.*, 31-66.

<sup>54</sup> Peraltra, anche nella giurisprudenza sovranazionale non mancano esempi nei quali la Corte EDU ha censurato ordinanze prefettizie (vedasi, De Tommaso c. Italia, Corte Edu 23 febbraio 2017 n. 43395/2009) sancendone la incompatibilità convenzionale per violazione degli articoli 2 protocollo 4 (relativo alla libertà di circolazione sancita della Convenzione) proprio per la vaghezza e carenza di tassatività sul tipo di condotta da considerare espressiva di pericolosità sociale. Siffatto intervento da parte dei Giudici di Strasburgo si inserisce nell'intenso dibattito in corso sulla natura, sui limiti e sulla conformità alla Costituzione e compatibilità con la Cedu delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Su tale solco si innesta la recente sentenza TAR Campania, Napoli, Sez. V, n. 5699/2025, la quale ha dichiarato l'illegittimità per difetto dei presupposti e violazione del principio di temporaneità dei provvedimenti contingibili e urgenti. Il TAR ha rilevato che, dagli atti impugnati, non emerge alcuna «grave, imprevista e imprevedibile emergenza» per la sicurezza pubblica non fronteggiabile con gli strumenti ordinari, ma piuttosto ordinari problemi di ordine pubblico tipici di una grande città a forte vocazione turistica. Tali situazioni – ha affermato il Collegio – devono essere gestite con gli strumenti previsti dall’ordinamento e non già tramite provvedimenti contingibili e urgenti che incidono su libertà costituzionalmente garantite come quella di circolazione. Anche a voler ammettere l’esistenza di una situazione emergenziale, la misura sarebbe comunque illegittima per violazione del principio di temporaneità: inizialmente prevista per tre mesi, l’efficacia è stata prorogata sine die attraverso due successive ordinanze (27 marzo e 30 giugno 2025), raggiungendo nove mesi complessivi e lasciando aperta la possibilità di ulteriori proroghe. Tale estensione configura, secondo il TAR, uno stravolgimento dello schema dell’art. 2 TULPS, trasformando un potere straordinario e temporaneo in un regime permanente volto a fronteggiare problemi strutturali di ordine pubblico. La decisione — pur attualmente sospesa dal Consiglio di Stato in attesa del giudizio di merito — segna un avanzamento significativo perché esplicita il rischio di *normalizzazione* della straordinarietà, contro cui l’ordinamento costituzionale si è sempre posto in guardia. È proprio qui che il giudice amministrativo riacquista un ruolo sistematico: supplisce all’assenza di riserva formale, impedisce lo slittamento verso modelli di prevenzione illimitata, riafferma che l’emergenza non può divenire paradigma ordinario di governo della sicurezza<sup>55</sup>.

Si può allora concludere che le zone rosse non siano intrinsecamente incompatibili con l’ordinamento, purché sorrette da motivazioni stringenti, ancorate a fatti attuali e non fronteggiabili con strumenti ordinari, e temporalmente circoscritte<sup>56</sup>. Diversamente, esse degenerano in strumenti di gestione stabile

<sup>55</sup> È in questo snodo che si coglie la centralità del sindacato giurisdizionale quale contrappeso strutturale all’amministrazione della sicurezza. Parte autorevole della dottrina ha evocato — non senza ragioni — la necessità che il giudice amministrativo assuma funzione «paracostituzionale» nei confronti delle misure preventive non devolute alla riserva di giurisdizione ex art. 13 Cost., fungendo da *custode dell’eccezione* e arbitro della sua perimetrazione. In questa prospettiva, il controllo non opera ex post come mero rimedio, ma come dispositivo di sistema, in grado di impedire che la discrezionalità prefetizia si trasformi in potere quasi-normativo idoneo a incidere su libertà fondamentali in via tendenzialmente permanente. Il canone di proporzionalità — storicamente utilizzato nel sindacato su atti ad alta discrezionalità — si combina con quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.), generando un *doppio filtro* di legittimità sostanziale e non meramente formale. Ne discende, *a fortiori*, che la sospensione cautelare della sentenza 2025 non attenua l’importanza del principio affermato: al contrario, ne conferma la delicatezza sistemica, poiché dimostra come il terreno sia ancora aperto e in evoluzione, e proprio per questo ad alto rischio di espansione incontrollata del potere amministrativo sulla libertà. Cfr., in dottrina, L. PREVITI, *Il sindacato giurisdizionale sull’attività di polizia*, in A. CASSATELLA, R. CHIEPPA, A. MOLITERNI (a cura di), *Il sindacato giurisdizionale sull’attività amministrativa*, 2024, 337-364.

<sup>56</sup> Tale conclusione parrebbe avallata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha riguardato l’istituzione delle “zone rosse” in occasione del G8 di Genova: nella specie, TAR Liguria, sez. II, 26 aprile 2003, n. 524 e Cons. St., Sez. VI, 16 gennaio 2006, n. 85. Rilevante, ai fini processuali, la notazione per cui «il principio della configurabilità di un interesse morale fino alla decisione finale trova applicazione anche in relazione alle controversie aventi per oggetto atti

del territorio, con compressione indebita delle libertà personali e corrispondente arretramento della legalità costituzionale. I recenti approdi ermeneutici inducono, dunque, a riflettere su come il sistema di prevenzione *ante delictum* possa trovare piena legittimità solo entro un perimetro costituzionale tracciato dalla libertà, nel quale il controllo giurisdizionale assume funzione non solo correttiva, ma sistemica: argine alla deriva emergenziale e garanzia che la sicurezza non si trasformi nel simulacro attraverso cui si consuma, lentamente, la libertà che pretende di proteggere.

## **8. La coerenza delle misure special preventive con il diritto sovranazionale**

La questione in esame trova ulteriori addentellati anche nel diritto europeo. Si fa riferimento, in particolare, all'art. 5 della CEDU che sancisce: «ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge» e all'art. 6 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, per la quale: «ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza». A tal riguardo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 6 par. 1 del Trattato sull'Unione Europea statuisce che: «l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

In questo contesto, appare di centrale importanza effettuare una verifica circa la compatibilità delle misure di prevenzione per il diritto eurounitario. Si avverte, infatti, sempre più stringente l'esigenza di avere chiaro il contesto, non più solo costituzionale ma anche sovranazionale, di riferimento per evitare forzature che, in nome di una declinazione distorta dell'efficienza, giungano a interpretazioni e applicazioni che possano porsi in distonia con il diritto europeo. È evidente, in questi termini, che oggi si assiste ad un processo di *modernizzazione* di siffatti strumenti al fine di alimentare la percezione tale per cui essi possano essere collocati (principalmente) nell'ambito di una innovativa concezione di intervento preventivo sulle forme di criminalità urbana capace di giustificare il sacrificio delle libertà fondamentali.

---

ad efficacia temporale limitata a brevi periodi e destinata ad esaurirsi prima della conclusione del procedimento giurisdizionale». Merita attenzione anche il riconoscimento della legittimazione delle associazioni, secondo l'applicazione dei consueti canoni giurisprudenziali, trattandosi di scelta interpretativa che favorisce la giustiziabilità delle ordinanze. Di contro non può – e non dovrebbe – essere addotta quale circostanza legittimante la forte vocazione turistica derivante dai flussi collegati a determinate ricorrenze (vedasi la festa patronale del Comune di Catania che, come detto, ha giustificato l'adozione di un'apposita ordinanza che introduce importanti limitazioni alla libertà di movimento), cui certamente i grossi centri urbani sono abituati. Di contro, è doveroso segnalare orientamenti meno “equilibrati” da parte della Giustizia amministrativa, in circostanze che hanno richiesto l'utilizzo del potere di ordinanza in esame. Infatti, il TAR Catania con l'ord. 22 luglio 2019 ha rigettato un ricorso avverso un provvedimento prefettizio emesso dalla Prefettura di Siracusa limitativa del diritto di sciopero ritenendo che siffatto provvedimento non menomasse la possibilità di esercitare siffatto diritto limitandosi a enucleare taluni siti in zone con divieto di transito. Ma nella pronuncia del Tar Catania non v'è in realtà alcuna motivazione circa l'adeguatezza o meno del contemperamento/bilanciamento tra i diritti in conflitto nella fattispecie in esame. Anzi, il Tar Catania sembra diffondere una sorta di cortina fumogena esplicitando un doppio ordine di limiti (“esigenze correlate alla sicurezza e all'ordine pubblico”) allo sciopero. Per un'analisi della vicenda sia consentito rinviare ad A. BELLAVISTA, Ordinanze prefettizie, libertà di riunione e diritto al conflitto, in CSDLE “Massimo D'Antona”, n. 150/2019, 13-20.

In via teorica, la Corte europea ha riconosciuto le misure di prevenzione compatibili con la Convenzione EDU<sup>57</sup>, eccezion fatta per alcuni limitati interventi correttivi. Per esempio, con la già citata pronuncia *De Tommaso c. Italia*<sup>58</sup>, sono state evidenziate le criticità delle misure di prevenzione di carattere amministrativo che, storicamente, hanno costituito uno strumento di repressione del disagio sociale e del dissenso politico. Sul piano sistematico, invece, la stessa Corte EDU ha espresso il proprio *placet* sull'applicazione delle misure di prevenzione a carattere personale in altra pronuncia che, seppur non riguardando direttamente il nostro paese, ha scrutinato un istituto proprio della legislazione croata accostabile – come rilevato dalla stessa Corte – al DASPO italiano. Nella specie, il profilo di censura sottoposto ai Giudici europei riguardava la problematica del *ne bis in idem*, atteso che l'adozione della misura special preventiva era motivata dalla presenza di condanne a carico del ricorrente che lo rendevano soggetto pericoloso, e dunque destinatario della misura in commento. Le considerazioni svolte dalla Corte in quella occasione partono dall'assunto che il presupposto affinché si possa invocare la tutela dell'art. 4 Prot. 7 CEDU risiede nella natura sostanzialmente penale delle due sanzioni inflitte o da infliggersi che configgerebbero con i principi dell'ordinamento. Ebbene, secondo il ragionamento ermeneutico condotto dalla Corte le misure in commento – e dunque analogamente l'eventuale applicazione dei DASPO (o *mini daspo*) – non può qualificarsi come intervento strettamente penale; ciò sulla scorta dei consolidati criteri Engel, che indagano sui reali scopi e sul livello di afflittività della misura per collocarla all'interno di un perimetro giuridico ben definito. E proprio gli scopi delle misure del tipo di quella sottoposte a scrutinio sono normalmente, e plausibilmente, giustificati dalla finalità di prevenire la commissione di illeciti e di fenomeni di violenza essendo, cioè, volte a tutelare l'incolumità pubblica, piuttosto che a punire coloro che si sono macchiati in passato di comportamenti configgenti con la sicurezza urbana. Pertanto, la Corte ha ritenuto, nel caso in commento, che non potendosi annoverare la misura di prevenzione tra quelle

<sup>57</sup> La Corte EDU ha più volte ritenuto la compatibilità con la CEDU di norme limitative della libertà personale di contenuto simile alle misure di prevenzione, ponendo l'accento sulla necessità dell'intervento dell'autorità giudiziaria (vedasi, Corte EDU, sent. 01 luglio 1961 sul caso *Lewisse*; 18 giugno 1971 sul caso *De Wilde* ed altri). I Giudici di Strasburgo parrebbero, quindi, consentire l'inquadramento di siffatte misure nell'alveo delle misure *limitative* e non *privative* della libertà personale (ove la differenza tra *privazione* e semplice *limitazione* della libertà personale discende da una differenza di grado e d'intensità, non di natura o di contenuto; infatti, i criteri utilizzati dalla Corte sono di tipo quantitativo e riguardano il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della sanzione o della misura imposta), perciò compatibili con l'art. 2 del protocollo n. 4, rispondendo ai criteri ivi previsti: i) previsione della legge, ii) necessità di assicurare la tutela degli interessi elencati nello stesso art. 2 Prot. n. 4; iii) proporzionalità tra il loro contenuto e gli interessi da tutelare, in particolare la prevenzione dei reati. Per una disamina più approfondita sia consentito rinviare a F. MENDITTO, *Misure di prevenzione, personali e patrimoniali, e compatibilità con la Cedu, con particolare riferimento all'ampliamento dei destinatari delle misure e all'introduzione del principio di applicazione disgiunta*, in europeanrights.eu, 2017.

<sup>58</sup> La vicenda assume particolare rilievo quandanche, come ricorda la Corte costituzionale, in parola con la pronuncia n. 49 del 26 marzo 2015, «resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata» poiché «il giudice europeo si trova a valutare se essa, come definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della Cedu». Per un commento sulla pronuncia dei Giudici di Strasburgo si rinvia a F. MENDITTO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. Pen. Con.*, n. 4/2017, 127-174.

sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione e non dimostrando un grado di afflittività tale per cui potesse dirsi violato il *ne bis in idem*, non esistessero motivi per censurarla<sup>59</sup>. In altri termini, la pronuncia ha confermato la tollerabilità del diritto sovranazionale delle misure di prevenzione a carattere personale che, seppur dotate di un maggiore coefficiente di afflittività, sono tuttavia ritenute estranee alla nozione convenzionale di pena.

Sebbene il diritto sovranazionale sembri salvaguardare in astratto l'applicabilità delle misure speciali preventive, non è possibile sottovalutare il rischio di un loro disfunzionale utilizzo che potrebbe entrare in conflitto con i principi costituzionali di protezione dei diritti fondamentali e con la *ratio stessa* delle garanzie convenzionali. Infatti, come è stato evidenziato da autorevole dottrina, l'utilizzo di siffatte misure, pur essendo formalmente compatibile con il quadro costituzionale, potrebbe in concreto comportare un'applicazione arbitraria che non garantisce la necessaria tutela dei diritti fondamentali degli individui<sup>60</sup>. La presenza, infatti, di margini interpretativi ampi e la limitata chiarezza normativa rischiano di innescare un meccanismo di esclusione sociale che, pur sotto il paravento della prevenzione, finisce per compromettere l'uguaglianza di fronte alla legge, alla luce del principio di non discriminazione.

## 9. Considerazioni prospettiche: verso un paradigma securitario costituzionalmente orientato

L'analisi condotta consente di leggere la Direttiva oggetto di commento come espressione di un paradigma emergenziale ormai divenuto ordinario nel governo della sicurezza urbana. Il ricorso a modelli fondati su interventi prefettizi atipici e temporalmente contingenti ha progressivamente trasformato le ordinanze ex art. 2 TULPS in strumenti generalisti di regolazione del disagio territoriale, sino a farne – surrettiziamente – una *tecnica di supplenza amministrativa* rispetto a carenze strutturali di programmazione.

<sup>59</sup> Nella specie, la Corte ha osservato che a queste non si accompagna la privazione della libertà personale o il pagamento di una somma di denaro; la reclusione e/o una multa possono derivare eventualmente dal mancato rispetto dei divieti e degli obblighi imposti, ma non sono dirette conseguenze di questi ultimi. Infine, i Giudici hanno osservato come, parimenti, misure che incidono più pesantemente sui diritti e le libertà del singolo rispetto a quella oggetto di giudizio sono state ritenute, in passato, non sufficientemente afflittive da costituire una sanzione penale ai sensi della Convenzione. Il riferimento esplicito è qui alla sentenza *De Tommaso c. Italia*, come esempio principe delle misure di ‘supervisione speciale’, da sempre considerate dai giudici di Strasburgo come misure cui non si applicano le garanzie correlate al diritto penale. Ad una soluzione diametralmente opposta è giunta invece la Corte con la sent. 24 maggio 2022, ric. N. 70098/12, la sez. II CEDU, decidendo sulla legittimità di un ordinanza emessa dalla Prefettura di Ankara (Turchia) volta a reprimere le manifestazioni avverso le proposte di legge su questioni delicate in materia di istruzione; in quella occasione i Giudici di Strasburgo hanno sottolineato come la detenzione dei manifestanti, in ottemperanza all'ordinanza emessa dalla Prefettura, fosse stata realizzata in violazione degli artt. 5,11 del Trattato EDU.

<sup>60</sup> Come è stato già ampiamente evidenziato, il rischio di disfunzione emerge in relazione all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni contenute singole ordinanze. L'ampio potere discrezionale conferito agli organi di polizia potrebbe, in via di fatto, tradursi in un'interpretazione espansiva che porta a un uso strumentale delle misure di prevenzione, in alcuni casi utilizzate come una risposta rapida e superficiale a problematiche complesse di sicurezza, senza adeguato rispetto per i principi di necessità e proporzionalità. Cfr., in questi termini C. RUGA RIVA, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale Google Maps*, in *Questionejustizia.it*, 2019.

Tale dinamica rivela i limiti di un approccio reattivo, privo di visione sistematica, che delega alla decretazione d'urgenza la gestione di fenomeni complessi radicati nel tessuto sociale, anziché affrontarne le cause con politiche di lungo periodo capaci di incidere sul terreno originario della devianza. Inoltre, l'indeterminatezza dello spazio di intervento del potere prefettizio, legato alla fisiologica atipicità delle ordinanze in commento, ha prodotto l'ulteriore conseguenza di attrarre nel perimetro della sicurezza urbana compositi e differenti bisogni emergenti dalle comunità territoriali<sup>61</sup>. Quest'approccio mette in evidenza le criticità e le fallibilità di siffatto paradigma, rendendo auspicabile un ripensamento complessivo. Riflessione, questa, che appare imprescindibile per l'elaborazione di politiche securitarie, coerenti sotto il profilo della programmazione strategica ma anche costituzionalmente tollerabili<sup>62</sup>. L'adozione di misure basate su un'impostazione di tipo reattivo, in assenza di un disegno strategico coerente e strutturato, ha dimostrato di essere insufficiente a fronteggiare in maniera efficace le sfide contemporanee, facendo emergere la necessità di un approccio preventivo propedeutico a garantire la sicurezza delle città moderne nelle loro molteplici e diversificate dimensioni<sup>63</sup>. Dovrebbe, dunque,

<sup>61</sup> La conseguenza di tale evoluzione si è tradotta nell'espansione del ricorso allo strumento *extra ordinem*, con un potenziale incremento sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Sebbene la crescita numerica delle ordinanze sia evidente, si osserva altresì un potenziamento della loro qualità, in quanto lo strumento ha progressivamente inglobato politiche di repressione criminale che, rispetto al passato, vanno oltre i limiti tematici originari. Tale ampliamento, tuttavia, porta con sé una contraddittorietà intrinseca, poiché le misure *extra ordinem* devono mantenere la loro natura eccezionale, evitando di divenire strumenti di ordinaria amministrazione (cfr. G. MARAZZITA, *ult. op. cit.*)

<sup>62</sup> L'inedita sovrapposizione degli scenari di rischio imposti dalla società odierna ha messo in luce come, ai fini del *decision making* contemporaneo, sia essenziale un approccio politico e normativo di tipo adattivo, capace di affrontare la complessità degli scenari contemporanei con una proiezione al futuro, piuttosto che un approccio caratterizzato da una reattività a breve termine. Sviluppare l'abilità di prendere decisioni efficaci e tempestive nei momenti di maggiore incertezza, come durante la crisi pandemica da COVID-19, si è rivelato fondamentale per far fronte alle esigenze della collettività e alla salvaguardia dell'ordine pubblico. In questi termini, per far fronte a queste necessità si segnala come alcuni organismi deputati alla *governance* in ambito europeo stanno sviluppando traiettorie che usano gli studi di futuro per anticipare e delineare possibili scenari nei quali gli attori istituzionali dovranno operare. Uno di questi - che potrebbe trovare impiegato nella gestione della sicurezza urbana - è lo *strategic foresight*: uno schema di *governance* che prende in esame una varietà di futuri possibili per identificare gli aspetti che le politiche di oggi devono includere per riuscire a gestire e intercettare i cambiamenti del domani. In Italia, sebbene esistano alcune sperimentazioni isolate, lo *strategic foresight* rimane uno strumento scarsamente adoperato e, talvolta, ignoto. Non si rileva, infatti, una vera e propria integrazione dei *future studies* per supportare la *governance* delle amministrazioni territoriali. L'implementazione di siffatte pratiche all'interno dei processi decisionali che coinvolgono gli Uffici Territoriali di Governo potrebbe, invero, risultare funzionale, tra le altre cose, ad accrescere e rafforzare il ruolo del Prefetto come promotore e facilitatore dei processi di dialogo e coesione sociale: l'auspicio per il futuro è che anche l'Amministrazione Civile dell'Interno possa utilizzare la metodologia del *foresight* strategico come leva per un *policy making* più resiliente e orientato al futuro. Sia consentito rinviare a M. LOVELL-PRESCOD, N. SARRIS, *Navigating Strategic Foresight in public administrations: the do's and don'ts*, in EIPA, 2024; R. POLI, *Come le Istituzioni studiano il futuro*, in *Rivista di geopolitica e commercio estero*, n.1/2021, 122; G. UMBACH, *Futures in EU governance: Anticipatory governance, strategic foresight and EU Better Regulation*, in *European law journal*, n.3/2024, 409-421.

<sup>63</sup> Tale risultato dovrebbe essere perseguito, anzitutto, tramite un'adeguata pianificazione capace di includere gli interventi delle autorità locali in una più ampia ed integrata visione del governo della sicurezza nei contesti urbani degradati. Obiettivo che può essere perseguito solo se a monte, si assume la rilevazione dei problemi, dei fabbisogni e dei mezzi a disposizione, e se a valle si attiva un adeguato sistema di verifica dell'adempimento degli impegni assunti e dell'adeguatezza degli interventi. A questa esigenza si potrebbe rispondere non solo in occasione della definizione in sede di Conferenza Unificata delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata,

preferirsi un modello negoziale, nel quale la pianificazione strategica – frutto di una determinazione paritaria – funga da strumento per l'esercizio corale delle funzioni dei diversi attori pubblici coinvolti<sup>64</sup>. Tuttavia, oltre al dato funzionale, vi è un profilo più profondo, e propriamente costituzionale: l'adozione di strumenti preventivi fondati su categorie di sospetto o su presunzioni di pericolosità rischia di alterare l'equilibrio tra potere pubblico e libertà individuali, ponendo la sicurezza in posizione assiologicamente sovraordinata rispetto ai diritti fondamentali. Il canone apparentemente ricavabile dal provvedimento in commento, e dalle consequenziali ordinanze prefettizie dalle quali si dipanano gli effetti pregiudizievoli diretti a incidere negativamente la sfera giuridica dei soggetti destinatari, parrebbe essere quello per cui il bene “sicurezza urbana” giustifichi la totale soccombenza dei diritti fondamentali dell'individuo, oltre che dei principi costituzionali che permeano l'azione amministrativa, senza alcuna evidenza sulla effettiva capacità della stessa di assolvere al *bisogno* di innalzamento del livello di sicurezza urbana. In questi termini appare indispensabile non perdere di vista la duplice e simmetrica natura del bilanciamento in gioco. Se la sicurezza assurge a criterio esclusivo di legittimazione dell'azione amministrativa, il perimetro delle libertà – in particolare quella di circolazione, ma più in generale la sfera di autodeterminazione della persona – si espande o si restringe non più in base alla legge, ma alla *variabile percettiva* del rischio. Il risultato non è soltanto un deficit di efficienza, ma una torsione semantica della garanzia liberale: la libertà degrada da presupposto del patto costituzionale a spazio residuale concesso *sub condicione*. In tale prospettiva, la compatibilità delle misure analizzate con l'assetto costituzionale dipende da un equilibrio bifronte e non negoziabile, assicurare protezione alla collettività senza recidere l'ancoraggio di siffatte misure ai principi costituzionali. Ciò impone che la sicurezza non sia perseguita attraverso meccanismi di espulsione sociale o di neutralizzazione dell'alterità, bensì mediante strumenti proporzionati, necessari e sorretti da un effettivo scrutinio di ragionevolezza. Una politica securitaria che non si accompagni a interventi inclusivi, capaci di ridurre i fattori criminogeni e favorire l'integrazione nelle comunità locali,

---

ma anche procedendo all'individuazione di adeguati strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli specifici accordi tra Stato e Regioni per la promozione della sicurezza integrata ispirati al principio di sussidiarietà.

<sup>64</sup> In questa prospettiva sembra muoversi il legislatore tramite l'istituzione dei Comitati metropolitani ad opera dell'art. 6 del decreto-legge n. 14/2017, cui partecipano, oltre al Sindaco del Comune capoluogo (qualora non coincida con il Sindaco metropolitano) i Sindaci dei Comuni interessati, e al quale possono essere invitati a partecipare anche soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato. Un nuovo organo collegiale, che dovrebbe esprimere nella copresidenza affidata al Prefetto e al Sindaco il carattere equi ordinato dei rapporti tra i diversi livelli di governo e di amministrazione presieduti dal Sindaco e dal Prefetto, con compiti di analisi, valutazione e confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio delle Città metropolitane. Tuttavia, non può tacersi il rischio che la disciplina legislativa generi una eccessiva formalizzazione (e burocratizzazione) del processo di pianificazione e al contempo una ridondanza degli strumenti a disposizione dei diversi livelli di governo e di amministrazione (in questi termini V. ANTONELLI, *ult. op. cit.*, 63).

non solo non garantisce una maggiore sicurezza, ma rischia di produrre l'effetto opposto: incrementare la percezione di insicurezza e consolidare dinamiche di marginalizzazione<sup>65</sup>.

Il nodo conclusivo resta, dunque, eminentemente costituzionale: non è possibile garantire sicurezza *contro* la libertà, ma solo *attraverso* la libertà, restituendo ai diritti fondamentali la funzione di limite e, insieme, di fondamento della potestà pubblica<sup>66</sup>. Ricollocare la persona al centro dell'architettura preventiva significa, dunque, sottrarre le politiche securitarie alla logica emergenziale e selettiva, evitando che la prevenzione si traduca in strumento di delimitazione identitaria dello spazio urbano. È in questo snodo che torna decisivo il ruolo delle libertà: se da un lato risulta essenziale garantire la sicurezza collettiva, dall'altro non è ammissibile che essa si affermi mediante il sacrificio ideologico dei diritti sul simulacro della sicurezza, riducendo l'autonomia individuale a materia espurgabile in nome dell'ordine pubblico. Le misure *ante delictum* – come è emerso dalle interpretazioni ermeneutiche fornite dalla giurisprudenza – possono dirsi costituzionalmente compatibili solo ove rispettino i principi di necessità e proporzionalità in senso sostanziale, poiché in assenza di tali garanzie l'apparato preventivo rischia di rovesciarsi nel suo contrario: non baluardo della convivenza civile, ma moltiplicatore della percezione di insicurezza e veicolo di progressiva erosione democratica.

Solo assumendo la libertà come parametro non negoziabile – e non come ostacolo da contenere – la sicurezza può divenire bene condiviso e non pretesto ordinamentale per comprimere lo spazio dei diritti.

<sup>65</sup> Il riferimento è ai recenti fatti di cronaca verificatisi a Palermo, culminati nell'uccisione di un giovane ventunenne per futili motivi. La risposta istituzionale, improntata principalmente all'adozione di misure di ordine pubblico – tra cui l'istituzione di "zone rosse" e l'intensificazione dei controlli e della videosorveglianza – sembra confermare la tendenza a privilegiare strumenti di sicurezza di tipo repressivo o emergenziale, in luogo di politiche di prevenzione sociale più ampie e strutturate. Tale dinamica solleva l'interrogativo, già ampiamente dibattuto, circa la capacità delle misure di sicurezza di incidere realmente sulle cause profonde del disagio giovanile e della marginalità sociale, che rappresentano il terreno di coltura di simili fenomeni devianti (cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Torino, 2012, 117 ss.; G. MOSCHELLA, *La sicurezza urbana tra repressione e inclusione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019).

<sup>66</sup> Ciò in quanto i diritti fondamentali sono *assoluti* e cioè tendenti alla massima espansione, ma non per questo sono *illimitati* perché «il concetto di limite è insito nel concetto di diritto. In questi termini, Cort. Cost. sent. n.1/1956; ciò significa che benché nel gioco del bilanciamento i diritti fondamentali sono destinati ad entrare in contatto con dei *limiti esterni* di contesto (quali sono certamente le questioni connesse all'ordine pubblico ed alla sicurezza) questo non può, e non deve, tradursi nella qualificazione di un diritto come *tiranno* (cfr., Cort. cost. sent. n. 85/2013). Sia sul punto consentito rinviare a T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, 2008, 275-301.