



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2019

SOVRANISMO O COSMOPOLITISMO: UNA CATTIVA OPPOSIZIONE

Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla "Direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) ed alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa

di ALESSANDRA ALGOSTINO

SICUREZZA URBANA,
DECORO DELLA *SMART CITY* E POTERI DEL PREFETTO
NOTE INTORNO ALLA “DIRETTIVA SALVINI SULLE ZONE ROSSE” (N. 11001/118/7 DEL 17 APRILE 2019) E AD ALCUNE RECENTI ORDINANZE DEI PREFETTI DI
BOLOGNA, FIRENZE E SIRACUSA

di *Alessandra Algotino*
Professoressa associata in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

ABSTRACT

ITA

Il contributo analizza alcuni provvedimenti dell'esecutivo (direttive e ordinanze prefettizie) che intervengono in materia di sicurezza urbana. Emergono alcuni *trend*: diffusione della cultura del sospetto e creazione di categorie di “soggetti pericolosi”; amministrativizzazione del diritto penale, ovvero sviluppo di un inedito “diritto amministrativo del nemico”; verticalizzazione del potere e noncuranza per lo stato di diritto; sostituzione del progetto di emancipazione sociale con un programma di espulsione sociale.

EN

The paper analyzes some measures of the executive (directives and prefectural ordinances) in the field of urban security. Some trends come to light: spread of a culture based on suspicion and creation of categories of “dangerous subjects”; transition from criminal law to administrative law, or development of an unprecedented “administrative law of the enemy”; concentration of power and disregard for the rule of law; replacement of the social emancipation project with a social expulsion program.

SICUREZZA URBANA,
DECORO DELLA *SMART CITY* E POTERI DEL PREFETTO
NOTE INTORNO ALLA “DIRETTIVA SALVINI SULLE ZONE
ROSSE” (N. 11001/118/7 DEL 17 APRILE 2019) E AD ALCUNE
RECENTI ORDINANZE DEI PREFETTI DI
BOLOGNA, FIRENZE E SIRACUSA

di *Alessandra Algostino*

SOMMARIO: *Premessa; 1. La sicurezza urbana come decoro della smart city; 2. La direttiva, la soft law e lo stato di diritto; 3. Le ordinanze prefettizie ex art. 2 TULPS: un potere strutturalmente pericoloso e i tentativi di contenimento della Corte costituzionale; 4. Dalla zona rossa della Val Susa alla zona rossa di Siracusa, passando per Firenze e Bologna: l'ostracismo del disagio sociale e la repressione del dissenso.*

«La tradizione degli oppressi ci insegna che lo “stato d’eccezione” in cui viviamo è la regola. Dobbiamo giungere a un concetto di storia che corrisponda a questo. Allora ci starà davanti, come nostro compito, di suscitare il vero stato d’eccezione, migliorando così la nostra posizione nella lotta contro il fascismo».

WALTER BENJAMIN, *Sul concetto di storia*, 1940*

Premessa

L’ossessiva attenzione per il tema della sicurezza e dell’ordine pubblico, che alimenta una politica della paura, legittima la repressione del dissenso, criminalizza e ghettizza il disagio sociale, dopo il “decreto

* W. BENJAMIN, *Über den Begriff der Geschichte*, 1940, trad. it. *Sul concetto di storia*, a cura di G. Bonola e M. Ranchetti, Torino, 1997, VIII, p. 33; riprendendo il pensiero di Benjamin, E. RESTA (*La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Roma-Bari, ed. 2006, p. 5) scrive: «nel confinare la regolarità dell’oppressione dentro un particolare stato di emergenza stanno l’occultamento da una parte, e l’errore dall’altra».

sicurezza” (decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, in legge 1 dicembre 2018, n. 132) e nelle more dell’adozione del “decreto sicurezza *bis*”¹, trova espressione in una serie di direttive e circolari, così come concretizzazione in alcune ordinanze prefettizie.

La forte caratterizzazione di tali provvedimenti in termini propagandistici, così come, dal punto di vista formale, la loro inconsistenza, se si muove, in un orizzonte positivista, sul piano delle fonti del diritto, non li rendono estranei all’interesse del costituzionalista, sia in quanto suscettibili di incidere *di fatto* sull’assetto del sistema delle fonti, sia in quanto sintomo di una concentrazione di poteri nell’esecutivo, sia in quanto il loro contenuto restringe o viola principi e diritti costituzionalmente garantiti.

Emblematica in questo senso è la direttiva n. 11001/118/7, adottata il 17 aprile 2019, a firma del Ministro dell’Interno Matteo Salvini, avente ad oggetto «Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro le illegalità. Indirizzi operativi», nota come “circolare sulle zone rosse”. L’interrogativo preliminare riguarda, come anticipato, l’opportunità di analizzare un provvedimento che costituisce, data la forma ed il contenuto, un manifesto politico piuttosto che un atto produttivo di effetti normativi; tuttavia, sia l’informalità dell’atto, sia la *ratio* del quadro normativo in tema di sicurezza urbana, sia l’indicazione che ne rappresenta il cuore, ossia l’invito al prefetto ad utilizzare le ordinanze *ex art. 2 TULPS*², presentano profili di criticità rispetto alla Costituzione che non possono essere ignorati.

1. La sicurezza urbana come decoro della *smart city*

L’oggetto della direttiva è la sicurezza urbana: un tema che affascina senza soluzione di continuità legislatori di diversa provenienza politica. Per restare agli ultimi anni: alla sicurezza urbana è dedicato uno dei provvedimenti appartenenti al c.d. decreto Minniti, che insiste sul potenziamento del potere di ordinanza sindacale e introduce il c.d. “daspo

¹ Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica».

² Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*.

urbano”³; una misura, quest’ultima, che viene estesa e rafforzata dal c.d. decreto Salvini⁴.

Si può leggere nella centralità riconosciuta alla dimensione urbana un riflesso degli approcci teorici che insistono sulla rilevanza delle città come luoghi di conflitto⁵, che si relaziona all’idea della città come *smart city* e *global city*⁶.

La sicurezza urbana, peraltro, per come oggi declinata pare lungi dall’essere un elemento idoneo ad assicurare uno spazio di svolgimento pacifico del conflitto stesso, ma si configura come strumento di pacificazione forzata attraverso l’espulsione del disagio sociale e del dissenso. Essa appare, cioè, funzionale ad implementare il c.d. processo di *gentrification*⁷, quale complesso di politiche volte a mercificare il cuore delle città, considerato come mera vetrina di un centro commerciale all’aperto, soggetto alle speculazioni edilizie. In altri termini, il carattere *global* della città è legato all’immagine di una città (*smart*) ad uso e consumo di un’*élite* globale, omogenea⁸ e trasversale rispetto alle nazioni, in correlazione con un’idea dello spazio urbano come luogo dal quale estrarre profitto. Ne consegue sia uno scontro fra il diritto alla

³ Decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48, spec. art. 8, che rafforza il potere di ordinanza dei sindaci, e art. 9, che prevede la possibilità di adottare misure di allontanamento in analogia con il divieto di avvicinamento previsto per contrastare forme di violenza in ambito sportivo (di cui alla legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modifiche); per un primo approccio, cfr. C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 4/2017, pp. 225 ss.; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.S.P.O. urbano”*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 5/2017, pp. 175 ss.; P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte III, pp. 59 ss.

⁴ Art. 21, decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Salvini), convertito, con modificazioni, in legge 1 dicembre 2018, n. 132 (in senso ampio, cfr. F. CURI (a cura di), *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Pisa, 2019).

⁵ Per tutti, cfr. D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Milano, 2013; nella dottrina italiana più risalente, si segnala G. DELLA PERGOLA, *Diritto alla città e lotte urbane. Saggi di sociologia critica*, Milano, 1974; da ultimo, P. PELLIZZETTI, *Il conflitto populista. Potere e contropotere alla fine del secolo americano*, Verona, 2019.

⁶ Cfr. P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III pp. 101 ss.: la *smart city* sarebbe «la proiezione urbanistica, amministrativa e socioeconomica “interna” della città globale», intesa – quest’ultima – come «irradiazione del potere postnazionale dell’economia globale» (pp. 102-103); sul tema, cfr. S. SASSEN, *Le città nell’economia globale*, Bologna, ed. 2003.

⁷ In argomento, si segnala G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, 2015.

⁸ ... donde la lettura in termini di isomorfismo urbano (cfr. ancora P. COSTA, *La sicurezza della global city*, cit., p. 104).

città, intesa come “spazio di vita per tutti”, e la città come “merce”, sia la declinazione del conflitto sociale come lotta fra metropoli e periferie⁹.

La sicurezza, in questo contesto, non è concepita come sicurezza sociale – ovvero come sicurezza dei diritti, *humus* che garantisce il «pieno sviluppo della persona umana» e la partecipazione di tutti (art. 3 Cost.) – ma è intesa come mera incolumità fisica, *safety* nel cui nome i diritti possono essere limitati, o *tout court* come presidio dell'*outfit* della città, del decoro.

Il “daspo urbano”, del resto, è rubricato sotto «misure a tutela del decoro di particolari luoghi» (art. 9 del decreto Minniti) e nel testo che qui si commenta, in coerenza con la definizione di sicurezza urbana imperante¹⁰, si afferma che «occorre garantire adeguati livelli di vivibilità e decoro»: il decoro elevato a fine e parametro? La vivibilità non dovrebbe consistere nella tutela della dignità di tutte le persone che vivono in una città, *in primis* attraverso la garanzia dei diritti sociali?

Il decoro – si può aggiungere – evoca un *quid* legato all'esteriorità, all'estetica: un approccio in sé lontano da una Costituzione che è attenta alla sostanza, alla materialità delle condizioni economiche e sociali; il decoro aiuta ad identificare il nemico nell'emarginato, nel povero, nel migrante¹¹.

Non solo il concetto di sicurezza subisce una torsione, che la allontana dall'orizzonte dei diritti e la trasforma in strumento che legittima la limitazione degli stessi (diritto alla sicurezza *versus* sicurezza dei diritti): il progetto costituzionale di emancipazione sociale è sostituito da una politica di espulsione sociale. Ciò che rileva non è eliminare il disagio sociale rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale, come *prescrive* l'art. 3, co. 2, Cost., ma occultarlo, espellendolo dai centri della città¹².

⁹ «La città capitalistica sarà sempre (come già è oggi) la “città per pochi”, di alcuni solo; mentre gli altri (i più) dovranno vivere segregati nei ghetti delle periferie anonime»; «simbolicamente, il luogo dello sviluppo del capitalismo è anche il luogo dove massimamente si concentrano le ingiustizie sociali, e dunque dove poi si annidano i conflitti» (G. DELLA PERGOLA, *Diritto alla città e lotte urbane*, cit., p. 18).

¹⁰ Cfr. C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., p. 225, laddove ricostruiscono il concetto muovendo dagli scopi fondanti il rafforzamento dei poteri del sindaco.

¹¹ Cfr. T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, 2013; W. BUKOVSKI, *La buona educazione degli oppressi*, Roma, 2019.

¹² Sulla centralità dell'immagine dell'espulsione, individuata come cifra dell'economia mondiale, cfr. S. SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, 2015.

Nulla di nuovo, peraltro, ed infatti, la direttiva ricostruisce il quadro normativo precedente che ha ampliato il potere di ordinanza dei sindaci, previsto il “daspo urbano”, introdotto il reato di accattonaggio molesto¹³.

La collisione con il progetto di emancipazione sociale della Costituzione è evidente, così come è palese la coerenza rispetto all’orizzonte della competitività hobbesiana del neoliberismo e al dogma che vuole ciascuno imprenditore di sé stesso, nella prospettiva di una ricerca individuale del successo nello scenario del mercato globale¹⁴, cui fa da contraltare il ritorno all’immagine delle *Workhouses*, la povertà da punire. Sullo sfondo, vi è l’idea che la diseguaglianza non sia imputabile al *modus operandi* del neoliberismo, ma sia responsabilità del singolo, incapace di affermarsi sulla scena, una scena dove il *set* è uno, senza alternativa (TINA, *There Is No Alternative*). Non esiste un conflitto sociale, di classe, ma una guerra – che compatta in una fittizia e mistificatoria identità sudditi e oligarchi del finanzia-capitalismo¹⁵ – contro chi sta al di fuori della “società”, che sia mendicante, senz’altro, migrante o dissidente.

Nel testo della direttiva, così come già nel decreto sicurezza, si confondono disagio sociale, fenomeni antisociali, inciviltà e criminalità, con il ritorno in auge di una cultura del sospetto, dell’orizzonte della prevenzione e della repressione del dissenso (non manca ad esempio un riferimento all’«illecita occupazione di immobili», accostata alla criminalità, alla violenza, all’uso smodato di alcool o sostanze stupefacenti, onde elidere qualsivoglia valore morale o sociale connesso alle occupazioni a scopo abitativo o per fini sociali e politici)¹⁶.

¹³ Il reato di *Esercizio molesto dell'accattonaggio* (art. 669-bis c.p.), un reato in precedenza previsto nell’art. 670, c. 2, c.p., e abrogato dall’art. 18 della legge 25 giugno 1999, n. 205, è introdotto in sede di conversione del decreto sicurezza (art. 21-*quater* del testo del decreto modificato, A. S. n. 840); in tema, da ultimo, cfr. M. TELESCA, *La “riesumazione” dell'accattonaggio (art. 669-bis c.p. dopo la l. n. 132/2018). Ovvero il continuum tra legislazione fascista e “pacchetti sicurezza”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte III, pp. 33 ss.

¹⁴ Interessanti considerazioni in merito, e ulteriori rinvii bibliografici, sono in F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte III.

¹⁵ Cfr. L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011.

¹⁶ Per un commento in relazione alle misure previste nel decreto Salvini, sia consentito rinviare a A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, spec. pp. 192 ss.

Si assiste ad una progressiva amministrativizzazione della sicurezza, che si accompagna ad un sempre più largo uso delle misure di prevenzione, così come delle misure cautelari, con il ricorso a categorie come la pericolosità sociale di “oziosi e vagabondi”; nel contempo, crescono i poteri normativi o pseudo-normativi degli organi esecutivi, siano essi il governo nazionale, o, meglio, i suoi vertici¹⁷, i sindaci, e i prefetti (concepiti come emanazione sul territorio del Ministero dell’Interno).

2. La direttiva, la *soft law* e lo stato di diritto

Sfuma, dunque, la separazione dei poteri, a tutto vantaggio degli esecutivi, che invadono il terreno della produzione normativa, attraverso: la previsione di nuove competenze (come accade, specie a partire dal 2008, con il potere di ordinanza sindacale)¹⁸; l’estensione del ricorso, che sconfinava spesso nell’abuso, a strumenti concepiti come eccezionali (dal decreto legge alle ordinanze prefettizie)¹⁹; l’utilizzo di atti di *soft law*, come le direttive.

Sul piano delle fonti, si può ragionare di un processo di de-legificazione e frammentazione normativa, di abbandono del paradigma della

¹⁷ Il plurale è dovuto stante il ruolo che nell’attuale “governo gialloverde” rivestono i Vice Presidenti del Consiglio.

¹⁸ *Ex multis*, restando alle monografie, cfr. M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Sicurezza urbana: poteri e garanzie*, Atti del Convegno, Maggioli, 2011; G. NAPOLITANO, *Le nuove ordinanze del sindaco*, Maggioli, 2008; A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: origini, contenuti, limiti*, Napoli, 2009; A. GALDI, F. PIZZETTI (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, 2012; S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano, 2013.

¹⁹ Senza misconoscere il ruolo di altri strumenti, come le ordinanze di protezione civile, ovvero le ordinanze adottate in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, sulla base della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (novellata e trasfusa nel nuovo codice di protezione civile, decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1), oggetto, stante anche il loro massiccio utilizzo a partire dal 2002, di un vivace dibattito, in primo luogo sull’ammissibilità costituzionale; cfr., per un primo approccio, e per una sintesi dei principali orientamenti dottrinari in tema, C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d’urgenza nell’esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2009, pp. 317 ss.

G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell’attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, tomo IV, pp. 1935 ss., osserva come «l’ampiezza, la diffusione, la frequenza, l’incontrollabilità e la durata degli stati di eccezione istituiti grazie alla legge *de quo* [n.d.r.: n. 225 del 1992] evidenziano paradossalmente che, in confronto, il contestato art. 2 del T.U.L.P.S. è, in fondo, meno lesivo dei diritti e delle garanzie costituzionali, della forma di governo e del principio autonomistico».

generalità ed astrattezza della legge in favore di una discrezionalità “normativa” *à la carte*, di progressivo spodestamento della validità a favore dell’effettività.

Atti come la direttiva in questione²⁰ possiedono, nell’orizzonte dell’ordinamento giuridico positivo fondato su un criterio di validità di tipo kelseniano, una mera valenza interpretativa ovvero una forza derivante da una posizione di preminenza e di influenza nel contesto di rapporti gerarchicamente impostati; dal punto di vista del sistema delle fonti, non hanno, pur permanendo una certa oscurità in ordine alla loro qualificazione, un valore normativo o comunque sia giuridicamente vincolante.

Tuttavia, oltre il significato politico, e una influenza di tipo gerarchico, con i limiti, in tali casi del rispetto delle competenze, della ragionevolezza, e, *ça va sans dire*, dei diritti e dei principi costituzionali, così come, in senso ampio, delle fonti sovraordinate, tali documenti spesso *di fatto* esercitano una funzione di tipo normativo: producono effetti giuridici rilevanti, pur senza il possesso di efficacia giuridica vincolante. Essi rappresentano, cioè, citando una delle più diffuse definizioni di *soft law*, al netto dell’eterogeneità del concetto, «*rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects*»²¹.

La *soft law* – come osserva dottrina condivisa – manca della sanzione e della forza coattiva che tradizionalmente è associata alla norma e si pone al di fuori dell’orizzonte della validità²², esplicando i suoi effetti a livello pratico, con intensità e gradi di normatività variabili²³. Il suo

²⁰ Analogo discorso può farsi per le circolari, non esistendo né dal punto di vista formale né da quello contenutistico una determinazione precisa delle specificità proprie dei due tipi di provvedimenti (sul punto, vedi già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, pp. 800-803). Per una riflessione critica sull’uso delle circolari, in materia di immigrazione, cfr. I. GJERGJ, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, 2013.

²¹ F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *The Modern Law Review*, vol. 56, n. 1, 1993, p. 32.

²² Cfr., fra gli altri, M. R. FERRARESE, *Soft law: funzioni e definizioni*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, p. 71.

²³ Diffuso nei ragionamenti sulla *soft law* è il richiamo ad una normatività graduata (*ex multis*, P. WEIL, *Towards Relative Normativity in International Law?*, in *The American Journal of International Law*, v. 77, n. 3, 1983, pp. 413 ss., critico sui «*potential dangers that some recent developments... bring in their wake for the future of international law as a normative system intended to perform certain functions*»; R. R. BAXTER, *International Law in “Her Infinite Variety”*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29, n. 4, 1980; A. SOMMA, *Some like it soft. Soft law e hard law nella costruzione del diritto privato europeo*, in ID. (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, cit., p. 154); ovvero, all’inesistenza di un confine netto

fondamento è l'effettività; anche nel caso in cui sia ravvisabile un fondamento formale, ovvero una norma sulla produzione giuridica che prevede l'intervento di atti di *soft law*, il piano dell'effettività concreta interviene quando si passa all'adozione, non formalizzata, e all'applicazione.

Senza approfondire qui ulteriormente il discorso²⁴, si può scorgere nella *soft law* una fonte che, insinuandosi con la sua duttilità, il suo approccio "persuasivo", la sua recezione immediata del *fatto*, la sua risposta rapida alle esigenze dei poteri dominanti, non solo occupa spazi lasciati vuoti dall'*hard law*, ma mira sempre più a sostituirsi ad esso, quando non ad instaurare con lo stesso un rapporto gerarchico²⁵. Ciò può concretizzare una violazione del principio di sovranità popolare, eludere la rappresentanza, precludere spazio alla discussione politica, rendere più difficoltosi il controllo e la tutela giurisdizionale; oltre che, come nel caso di specie, favorire un concentrazione di potere nell'esecutivo²⁶.

fra ciò che è diritto e ciò che non lo è (in questo senso, C. THIBIERGE, *Le droit souple, réflexion sur les textures du droit*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, n. 4, 2003, pp. 599 ss.). A tale approccio si contrappone la teoria "binaria", che accentua la contrapposizione tra *soft law* e *hard law*, ritenendo la prima non «ancora diritto», mentre la teoria "gradualistica" considera come essa «è già diritto» (così J. LUTHER, *Riconoscimento di forza normativa ad atti non prodotti da poteri-fonte (la soft law)*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, p. 67).

Nella dottrina italiana, si vedano, in argomento, per una espunzione netta dal sistema delle fonti del diritto della *soft law*, R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, cit., p. 37: «il soft law, per definizione, non c'entra con le "fonti del diritto", ossia con l'*hard law*» (ad esso invece è riconosciuto un ruolo nel processo di interpretazione); diversamente, B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2003, pp. 12-14, che ascrive il *soft law* fra le fonti del diritto, muovendo da un concetto ampio di fonte e da una normatività graduale, con un intreccio tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione. Da ultimo, cfr. M. MANETTI, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2019, pp. 55 ss.

²⁴ Per un approfondimento e riferimenti bibliografici, si rinvia ad altro lavoro (A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto, Studio sulla trasformazione delle fonti del diritto*, Torino, 2018, spec. pp. 171 ss.).

²⁵ Come rileva A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto, Art. 1-9*, in A. SCIALOJA E G. BRANCA, *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 543, a proposito delle fonti *extra ordinem*, esse «si pongono in alternativa alle fonti legali e prevalgono o meno su di esse, caso per caso, a seconda della pressione che i fattori di carattere extragiuridico... concretamente sviluppano».

²⁶ E fatta salva la considerazione che «deviare dalle forme tipiche della produzione di norme generali significa smarrire uno dei capisaldi dello Stato di diritto» (R. BIN, *Soft law, no law*, cit., p. 35).

Si può rilevare, applicando le categorie foucaultiane del “pastorato” e del “disciplinamento” quali tecniche di potere, come «gli strumenti a basso tasso di legalizzazione» siano «i più idonei a realizzare un disegno istituzionale» nel quale «il pastore non debba rispondere delle relative scelte»²⁷.

Restando all’attività del governo gialloverde, quanto detto trova un riscontro immediato nelle direttive in tema di soccorso in mare, che mirano, surrettiziamente, a stravolgere e riscrivere il quadro normativo; incidono – violandoli – su diritti fondamentali; concentrano il potere nel Viminale, a detrimento di altri organi e poteri, intervenendo sia con “norme” generali²⁸ sia con provvedimenti rivolti al caso specifico²⁹.

Quanto alla “circolare sulle zone rosse”, si è anticipato come il suo contenuto sia per lo più narrativo-ricostruttivo degli strumenti normativi a disposizione nella prospettiva della sicurezza urbana come *ante* delineata; la parte che, in senso lato, si può definire dispositiva, consta essenzialmente di due elementi: l’“invito” ai prefetti ad agire usando il potere di ordinanza prefettizia *ex art. 2 TULPS*; l’istituzione di un monitoraggio da parte del Ministero dell’Interno delle azioni messe in atto.

La sollecitazione ai prefetti viene motivata con il richiamo all’esigenza, qualificata «improcrastinabile», di intervenire «ogni qual volta

²⁷ L. DE LUCIA, “Pastorato” e “disciplinamento” nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi, in *Diritto pubblico*, n. 3/2015, p. 895; ad essere utilizzato – prosegue l’Autore – non è lo «schema della legge», ma «quello della salvezza», che si fonda «sulla virtù del soggetto» (*ibidem*); similmente, richiamando la categoria del pastorato, che, declinata in relazione ad una razionalità neoliberale, induce a ragionare di «Stato economico-governamentale», cfr. A. CANTARO, *Lo “Stato” europeo. La governance dell’Unione come potere economico-governamentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; per un approfondimento sul potere pastorale del tecno-capitalismo, cfr. L. DEMICHELIS, *La religione tecno-capitalista. Suddividere, connettere e competere. Dalla teologia politica alla teologia tecnica*, Milano, 2015, pp. 137 ss.; andando alla fonte, ovviamente, si veda Michel FOUCAULT (spec. ID., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, trad. it. *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al collège de France (1977-1978)*, Milano, 2017).

²⁸ Cfr. Ministro dell’Interno, n. 14100/141(8), 18 marzo 2019, Direttiva per il coordinamento unificato dell’attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all’immigrazione illegale ex articolo 11 del d. lgs. 286/1998 recante il Testo Unico in materia di Immigrazione.

²⁹ In questo senso si vedano, ad esempio, Ministro dell’Interno, direttiva n. 14100/141(8), 15 maggio 2019, Intervento di Sea Watch del 15 maggio 2019 in area SAR libica; Ministro dell’Interno, direttiva n. 14100/141(8), 15 aprile 2019, specificamente riguardante la Nave “Mare Jonio”; Ministro dell’Interno, Gabinetto del Ministro, Ufficio VII – Asilo e Immigrazione, direttiva n. 14100/141(8), 4 aprile 2019, Intervento dell’assetto “Alan Kurdi” (ONG Sea Eye) iniziato in data 3 aprile 2019.

emerga la necessità di un'azione di sistematico “disturbo” di talune condotte delittuose»³⁰ o occorra consolidare i risultati raggiunti³¹, e tali obiettivi non siano già stati perseguiti utilizzando gli strumenti esistenti prima citati (ordinanze sindacali e daspo urbano, *in primis*). Il sottinteso, cioè, è che qualora l'istituzione che, alla luce del quadro normativo ricostruito, ovvero, in primo luogo il sindaco, non si attivi, subentri una sorta di supplenza dei prefetti, esortati a ricorrere al potere di ordinanza loro attribuito dall'art. 2 TULPS.

Al di là del tentativo di smorzare la surrogazione del prefetto al sindaco con la previsione³² di «specifiche riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica», emerge un accentramento dei poteri nella struttura che fa capo al responsabile del Viminale, con una restrizione dello spazio di intervento del sindaco³³, che, in ipotesi, potrebbe preferire un approccio ispirato all'inclusione piuttosto che alla criminalizzazione del disagio sociale e, dunque, non per incuria ma per scelta politica non adottare ordinanze sindacali in tema di ordine pubblico e provvedimenti di “daspo”³⁴.

La sponsorizzazione delle ordinanze prefettizie – rinviando per ora il discorso in ordine alla legittimità di queste ultime – incide sia sulla rappresentanza sia sull'autonomia degli enti locali: ad essere intaccato è il principio di separazione ed equilibrio fra i poteri, nella sua accezione verticale come in quella orizzontale.

La volontà centralizzatrice del Ministro³⁵ si palesa anche nel secondo elemento “dispositivo” della direttiva: l'“obbligo” di comunicare

³⁰ N.d.r.: le istituzioni non dovrebbero perseguire le condotte delittuose, invece di “disturbarle”?

³¹ Qui il *marketing* politico è particolarmente evidente, laddove si citano «i risultati raggiunti grazie alle nuove linee di intervento e strategie operative promosse negli ultimi mesi...».

³² La formula, data la natura del provvedimento, è *soft*: «le SS.LL. vorranno convocare specifiche riunioni...».

³³ Il riferimento al sindaco, per inciso, consente di annotare come anche nell'organizzazione comunale si assista ad un processo di verticalizzazione, con l'accentramento di sempre maggiori poteri in capo all'organo monocratico.

³⁴ Senza qui entrare nel merito, si ricorda come la questione non si ponga (solo) come esaurimento del sindaco da parte del prefetto, ma come siano molti i profili di criticità che investono (anche) i poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana.

³⁵ Per inciso, nel “decreto sicurezza *bis*” (decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, art. 1), è prevista l'attribuzione della competenza a vietare o limitare l'ingresso, il transito o la sosta di navi (ad eccezioni delle navi militari e in servizio governativo non commerciale) nel mare territoriale al Ministro dell'Interno, nella sua qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza (se pur «di concerto» con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro della Difesa): un pro-

tempestivamente «le risultanze dell'attività svolta» «all'Ufficio di Gabinetto, segnalando mediante una articolata relazione gli eventuali provvedimenti adottati», e di inviare, «con cadenza trimestrale», «puntuali report sul monitoraggio condotto in relazione alle ricadute delle ordinanze adottate».

Se si considera poi come attraverso il “daspo urbano” o le ordinanze in oggetto si realizzi in via surrettizia una invasione nel campo della magistratura³⁶, il processo di verticalizzazione del potere e di concentrazione nell'esecutivo – un processo invero in corso ormai da decenni³⁷ –, a scapito degli altri poteri, risulta acclarato.

Non solo. Come evidenziato *supra*, si incide sull'assetto delle fonti, con una indebita assunzione sia di forza normativa sia di competenze da parte di atti amministrativi³⁸: una usurpazione, che la forma *soft* dell'atto, così come il rinvio ad una fonte di carattere eccezionale (come le ordinanze prefettizie), da un lato, hanno il vantaggio di smorzare (“in fondo è solo una direttiva”, “sono solo provvedimenti temporanei ed eccezionali”), occultandone le potenzialità eversive; dall'altro, situano altresì in un limbo giuridico o, su un terreno, quello amministrativo, che

cesso di accentramento di poteri nel Viminale, nel caso specifico strettamente legato ad un progetto politico imperniato su una campagna di odio contro i migranti (senza dimenticare che il tema “lotta contro i migranti” è condiviso da molte forze politiche, come il decreto Minniti insegna).

³⁶ Una delle prime versioni del “decreto sicurezza *bis*”, poi successivamente modificata, contemplava l'istituzione di un Commissario straordinario del Governo, proposto dal Ministro dell'interno, con il compito di intervenire nell'organizzazione degli uffici giudiziari per eliminare l'arretrato relativo alle sentenze penali di condanna divenute irrevocabili, con una diretta intromissione dell'esecutivo nello spazio del potere giudiziario, minando l'indipendenza esterna della magistratura, così come le competenze del Ministro della Giustizia. Come era stato rilevato, si sarebbe trattato «di un'ingerenza senza precedenti dell'esecutivo (del Ministero dell'Interno, tanto più) nel delicato settore dell'esecuzione penale. Anche la sottrazione della semplice notifica agli uffici giudiziari competenti, e ai loro capi, fa correre il rischio che sia il Commissario di nomina governativa a decidere quali sentenze debbano essere eseguite per prime, eventualmente anche con il carcere. Il salto dal diritto penale del nemico alla politica giudiziaria del nemico sarebbe presto fatto» (Magistratura democratica, Comunicato, *Sicurezza bis: pericoloso e anticostituzionale*, 12 maggio 2019, consultabile in www.magistraturademocratica.it).

³⁷ Si veda A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

³⁸ Al rischio di «capovolgimento della scala delle fonti normative, con atti amministrativi che prendono il posto della legge e della giurisdizione», si riferisce Magistratura democratica in un Comunicato del 13 aprile 2019, *Le zone rosse e l'illusione della sicurezza*, consultabile in www.magistraturademocratica.it; ragiona di «progressiva “amministrativizzazione” degli atti che compongono il sistema delle fonti», M. LOSANA, *Il sistema delle fonti tra logiche emergenziali, “amministrativizzazione” del sistema e tentazioni monocentriche*, in *Questione Giustizia*, 4 luglio 2019.

rende più difficile l'azione degli strumenti di garanzia che l'ordinamento predispone (a partire dal controllo di costituzionalità).

L'opzione per la via amministrativa appare anche nel “decreto sicurezza *bis*”, che prevede, in ordine alla nota questione delle navi delle ONG che realizzano salvataggi nel Mediterraneo, affrontata nel nome del *diktat* della “chiusura dei porti”, il trasloco dal diritto penale al diritto amministrativo. Nello specifico, si prevedono sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma dai diecimila ai cinquantamila euro per il comandante, e, ove possibile l'armatore e il proprietario, della nave che non rispetta il divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane, nonché, in caso di reiterazione, la confisca della nave³⁹. È evidente come si verifichi una *deminutio* delle garanzie e una disponibilità, e controllabilità, dei provvedimenti in capo al potere esecutivo: una criminalizzazione amministrativa della solidarietà, che si accompagna all'analogha criminalizzazione amministrativa del disagio sociale.

Restando alla direttiva “sulle zone rosse” e, in specie, al suo contenuto, occorre ora soffermarsi sull'invito ad adottare ordinanze prefettizie, *ex art. 2 TULPS*, atti la cui legittimità costituzionale è quantomeno dubbia.

3. Le ordinanze prefettizie *ex art. 2 TULPS*: un potere strutturalmente pericoloso e i tentativi di contenimento della Corte costituzionale

L'art. 2 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)*, prevede la facoltà per il Prefetto

³⁹ Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, art. 2. Sul punto non si può non richiamare la pronuncia - intervenuta nelle more della pubblicazione del presente scritto - del Tribunale di Agrigento, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, Ordinanza sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare (N. 3169/19 R.G.N.R.; N. 2592/19 R.G.GIP), depositata il 2 luglio 2019, sulla nota vicenda del procedimento contro Carola Rackete, capitano della Sea Watch 3, laddove il giudice ricorda come l'ordinamento giuridico italiano, e le norme internazionali che incorpora, sanciscono l'inderogabile obbligo di assicurare il soccorso, quale dovere il quale «non si esaurisce nella mera presa a bordo dei naufraghi, ma nella loro conduzione fino al... porto sicuro» (dove, nel caso di specie, il richiamo all'art. 51 c.p., con esclusione della punibilità in quanto il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica).

di «adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica» «nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica». È un potere amministrativo, ma in grado di provvedere anche in via generale ed astratta, riconducibile all'orizzonte emergenziale, riconosciuto ad un organo esecutivo, potenzialmente incidente sui diritti dei cittadini, donde l'emersione di differenti profili di incostituzionalità.

Si può configurare, innanzitutto, una violazione della sfera di competenza del potere legislativo, *in primis*, del Parlamento, in quanto suo titolare (art. 70 Cost.), e, quindi, anche del Governo, in quanto lo esercita attraverso gli atti aventi forza di legge (artt. 76 e 77 Cost.). In secondo luogo, si può prospettare una lesione dei diritti costituzionalmente garantiti, sia nelle ipotesi in cui la loro limitazione avvenga senza rispettare la riserva di legge e/o i limiti ad essa apposti (in maniera puntuale o desumibili dalla *ratio* del testo costituzionale), con violazione di norme costituzionali, sia nelle ipotesi in cui si disattenda il contenuto della legge “attuativa” della riserva, con violazione di norma primaria.

È un *vulnus* potenziale, ma può esistere nel nostro ordinamento costituzionale, e, più ampiamente in uno stato democratico, una fonte che dota l'esecutivo, sostanzialmente *praeter legem*, del potere di incidere su diritti costituzionali? Tanto più considerando il contesto storico in cui il testo unico di pubblica sicurezza è stato adottato: anno IX dell'era fascista.

Il dibattito si è acceso soprattutto nel primo decennio di vigenza della Costituzione⁴⁰ e la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 TULPS in una delle sue prime pronunce: la sentenza n. 8 del 20 giugno 1956.

La sollecitazione proveniva da numerosi pretori e l'illegittimità venne sostenuta da avvocati come Vezio Crisafulli, Costantino Mortati, Massimo Severo Giannini: la Consulta concluse per l'infondatezza della questione, ma chiarì alcuni punti e auspicò una «opportuna revisione del testo della norma».

Il giudice costituzionale ritenne che la norma dovesse essere interpretata nel sistema in cui vive e che i provvedimenti in esame avessero

⁴⁰ Per un commento a caldo, cfr. V. CRISAFULLI, *Ordinanza di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giurisprudenza italiana*, 1956, parte I, pp. 863 ss.; una ricostruzione del dibattito, ricca di indicazioni bibliografiche, è in R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990, pp. 79 ss.

«il carattere di atti amministrativi», per cui non vi era contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, ovvero confusione con le leggi o gli atti aventi forza di legge, e non si sovvertiva «l'ordinamento dei pubblici poteri con menomazione della sfera di attribuzione del legislativo». Si trattava di «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».

Quanto alla possibile lesione di diritti costituzionali, la Consulta precisò che «i provvedimenti emanati sulla base dell'art. 2 possono, in ipotesi, toccare tutti i campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione», ma il giudizio sull'eventuale lesione dei diritti spetta, «di volta in volta», al giudice competente, ordinario o amministrativo. In altre parole, la Corte non rilevò l'illegittimità in sé dell'art. 2 TULPS e, stanti i limiti del sindacato di legittimità costituzionale, ricordò l'inammissibilità di un suo intervento sul singolo provvedimento amministrativo.

Il giudice costituzionale, tuttavia, parve conscio della “pericolosità” del potere prefettizio⁴¹, sì da prospettare un possibile riesame e *revirement*⁴² e da auspicare un intervento legislativo che ponesse la norma «al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione».

Le ordinanze, in particolare – precisò la Corte – dovrebbero rispettare alcuni canoni: «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nel caso in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico».

L'anno successivo alla pronuncia della Consulta⁴³, la Corte di Cassazione – intervenendo sul *vulnus* arrecato alla libertà di stampa da un'ordinanza prefettizia *ex art. 2 TULPS*, che disponeva il sequestro di

⁴¹ «Non si può negare che la formula dell'art. 2 della legge di p.s., nella sua latitudine, potrebbe dare adito ad arbitrarie applicazioni» (Corte cost., sent. n. 8 del 1956).

⁴² «Se si affermassero interpretazioni diverse da quella rilevata dalla Corte... l'odierna decisione non precluderebbe il riesame della questione di legittimità costituzionale» (Corte cost., sent. n. 8 del 1956).

⁴³ La pronuncia è «confermata» il 7 giugno 1957, con un'ordinanza di non manifesta infondatezza (n. 83), «non essendo stata dedotta e non sussistendo alcuna ragione in contrario».

giornali murali – si discostò dalle indicazioni della Consulta⁴⁴ e rilevò il carattere «generale e vasto» del potere di ordinanza in esame, che «può riguardare tutti i campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini» e «disporre temporaneamente di qualsiasi diritto dei cittadini, degradandolo ad un interesse legittimo»⁴⁵.

Il legislatore, dal canto suo, non intervenne e numerosi Prefetti adottarono provvedimenti che, oltre a suscitare dubbi per il loro contenuto, non rispettavano il requisito della limitazione nel tempo.

I giudici costituzionali, dunque, quando vennero nuovamente investiti della questione, ribadirono i canoni elaborati nella sentenza precedente ma non ritennero più sufficiente limitarsi a fornire un'interpretazione adeguatrice e adottarono una sentenza interpretativa di accoglimento, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 TULPS nella parte in cui «attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico»⁴⁶.

Come chiarisce la Consulta, ciò significa in primo luogo che i provvedimenti prefettizi non possono contrastare in alcun modo con «quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria»⁴⁷.

Quanto alle materie coperte da riserva di legge, si opera un distinguo, tra riserva di legge assoluta e relativa. Da un lato, vi sono i casi nei quali la Costituzione prevede che la legge disciplini direttamente una materia (esempio tipico è l'art. 13, c. 1, Cost.), donde «non può concepirsi» l'emanazione di atti amministrativi «che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione»⁴⁸ e, potremmo anche aggiungere, *praeter legem*. Dall'altro lato, si situano le ipotesi riconducibili alla formula «in base alla legge» (art. 23 Cost.), o altre consimili, dove è ammissibile che «la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri

⁴⁴ Per riflessioni a partire dalle differenti interpretazioni delle due corti, cfr. M. MAZZIOTTI, *Efficacia delle sentenze interpretative di rigetto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 1100 ss.

⁴⁵ Corte di Cassazione, sez. un. civ., sent. n. 2068 del 16 giugno 1958 (in *Foro italiano*, 1958, parte I, pp. 1092 ss.; spec. p. 1095).

⁴⁶ Corte cost., sent. 27 maggio 1961, n. 26.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 26 del 1961.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 26 del 1961.

idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è attribuito»⁴⁹. In queste ultime ipotesi si apre un maggior spazio di intervento per l'autorità amministrativa, anche se – sembrerebbe – all'interno di un doppio vincolo: che la legge attribuisca il potere di intervento stesso e, al contempo, lo delimiti, attraverso la fissazione di criteri.

A prescindere dalla riserva di legge, la discrezionalità si presenta ampia: le ordinanze di cui si discorre sono spesso definite come a competenza generale ed a contenuto libero⁵⁰, pur restando provvedimenti amministrativi di carattere derogatorio e temporaneo, e, quindi, non idonee ad innovare stabilmente il sistema delle fonti. In tal senso, oltre convincente dottrina⁵¹, si esprime la Corte costituzionale: le sentenze sull'art. 2 TULPS si inseriscono in un filone interpretativo costante e consolidato sulla consistenza ed i limiti del potere di ordinanza. In tempi più recenti, si può citare la sentenza del 4 aprile 2011, n. 115, a proposito delle ordinanze sindacali *ex art. 54, c. 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, in materia di sicurezza pubblica*: «questa Corte ha... precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977)». Detto altrimenti, le ordinanze, anche se dotate di contenuto generale ed astratto «non modificano alcuna norma preesistente, ma si limitano a prevedere con riguardo alla situazione determinatasi con riguardo a

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 26 del 1961.

⁵⁰ Come ricordano, ad esempio, G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010 (dello stesso Autore, cfr. anche *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003, spec. pp. 421 ss.); 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, pp. 133 ss.

In merito, per un approfondimento sui limiti del potere di ordinanza, cfr. R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, cit., che propone, ad esempio, di interpretare il potere di ordinanza «attraverso il contributo di altri precetti posti dall'ordinamento» (p. 308); più recentemente, si veda, altresì, A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

⁵¹ Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, pp. 30-31.

questa soltanto»; «il ‘disporre’ in generale ed in astratto... è assorbito nel ‘provvedere’, configurandosi come *un modo di provvedere*»⁵².

Permane lo sconcerto per un «modo di provvedere» che, sia pur in circostanze specifiche e temporalmente limitate, dota un organo monocratico, gerarchicamente incardinato nel potere esecutivo, di poteri così ampi nei confronti dei cittadini. Le situazioni sono specifiche e determinate, ma – come è noto – «sicurezza» e «ordine pubblico» sono concetti aperti, se non proprio *passepertout*, flessibili rispetto alle dinamiche della società ma soprattutto facilmente conformabili da mutevoli logiche di potere⁵³.

L'accoglimento *tout court* della questione di legittimità costituzionale e la conseguente espulsione dall'ordinamento dell'art. 2 TULPS avrebbero privato le tentazioni autocratiche di uno strumento – non a caso previsto in un regime strutturalmente nemico delle libertà – pronto all'uso, forte della legittimazione che deriva dall'emergenza, e potenzialmente lesivo, che siano o non siano rispettati i principi dell'ordinamento giuridico, dei diritti di libertà: un discorso che l'uso delle ordinanze richiamato nella direttiva Salvini, così come alcuni esempi attuali rivelano essere tutt'altro che ipotetico⁵⁴.

⁵² V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 31. Le conseguenze concrete che discenderebbero dal carattere normativo delle ordinanze sono illustrate da G. U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XII, Torino, 1965, pp. 89 ss., che sostiene l'incostituzionalità delle ordinanze se ed in quanto atti che abrogano la legge (spec. p. 94).

⁵³ Si veda, per una interpretazione di tali concetti nella Costituzione, M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, relazione presentata al Convegno “I diversi volti della sicurezza”, Università degli Studi di Milano - Bicocca, 4 giugno 2009, consultabile in <http://archivio.rivistaaic.it>. Si rifletta anche sull'ambivalenza della «sicurezza» a seconda del contesto. Se, ad esempio, quando si discorre di interpretare i rinvii del testo costituzionale, può apparire più garantista un'interpretazione che la legge come mera incolumità fisica, piuttosto che in una prospettiva latamente sociale o morale, quando invece si adotta un orizzonte più ampio, una identica lettura si rivela riduttiva e funzionale al bilanciamento e alla limitazione dei diritti.

⁵⁴ Per alcuni casi più risalenti in cui l'ordinanza incide direttamente su diritti costituzionalmente garantiti, e/o maschera dietro l'ordine e la sicurezza pubblica un significato prettamente politico, si possono ricordare le circolari dei Ministri dell'Interno Scelba (18 marzo 1950), che autorizzava i prefetti a prevedere divieti per riunioni e cortei nei tre mesi successivi, e Cossiga (29 maggio 1976), che invitava i prefetti a valutare la possibilità di vietare, ex art. 2 TULPS, comizi elettorali del MSI-DN (cfr. S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della “direttiva Maroni”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2009), nonché le ordinanze adottate nel marzo-aprile 1977 dal prefetto di Roma, che vietavano per 40 giorni ogni riunione e corteo a Roma e provincia (cfr. A. DI GIOVINE, *Articoli 17-22*, in AA. VV., a cura di G. NEPPI MODONA, *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, p. 82).

4. Dalla zona rossa della Val Susa alla zona rossa di Siracusa, passando per Firenze e Bologna: l'ostracismo del disagio sociale e la repressione del dissenso

La “circolare sulle zone rosse” ha un precedente nella c.d. direttiva Maroni, *Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, Roma, 26 gennaio 2009, con la quale, in restrizione della libertà di riunione⁵⁵, si invitano i prefetti, d'intesa con i sindaci, e sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, ad intervenire per «sottrarre alcune aree alle manifestazioni», «prevedere, ove necessario, forme di garanzia per gli eventuali danni», od «altre indicazioni per lo svolgimento delle manifestazioni».

Un primo esito della direttiva Maroni è l'adozione da parte del prefetto di Roma del *Protocollo per la disciplina delle manifestazioni nelle piazze della capitale* (10 marzo 2009). Non si tratta in tal caso di esercizio di un potere di ordinanza prefettizio in senso stretto, bensì di un accordo del prefetto con il sindaco, sottoscritto dalle principali organizzazioni sindacali e da numerosi partiti politici, che individua *a priori* percorsi e luoghi predefiniti per manifestazioni e cortei, in violazione del diritto di riunione, il quale – per espressa garanzia costituzionale – contempla solo la possibilità di restrizioni *ad hoc*, singolarmente motivate⁵⁶.

L'intento restrittivo della libertà di riunione della direttiva Maroni è presente anche in ordinanze prefettizie risalenti allo stesso periodo. Emblematico il caso di Bologna, dove il Prefetto ha adottato un provvedimento incidente “pesantemente” sull'art. 17 Cost., prorogato sino ad avere una vigenza complessiva di oltre due anni: sono vietati cortei e manifestazioni, in alcune vie e piazze del centro storico durante le giornate di sabato pomeriggio e domenica, «salve le tradizionali cerimonie

⁵⁵ Un primo commento sui profili di illegittimità della direttiva è in G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012, nonché in S. TROILO, *La libertà di riunione*, cit.

⁵⁶ Per argomentazioni in proposito, cfr. l'interrogazione parlamentare n. 3-00638, 25 marzo 2009, seduta n. 180, nonché le considerazioni di G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, cit.

e ricorrenze a carattere storico, religioso e commemorativo» e le attività di propaganda elettorale⁵⁷.

Non vi è sempre, come anticipato, in queste ipotesi il ricorso ai poteri *ex art. 2 TULPS*, ma trattandosi di provvedimenti analoghi, riconducibili alla sfera della sicurezza urbana, possono costituire un utile termine di confronto con il caso di studio.

Un precedente che vede, invece, il ricorso allo strumento di cui all'art. 2 TULPS si ha con il ciclo di ordinanze, con le quali, senza soluzione di continuità, a partire dal 22 giugno 2011, il Prefetto di Torino, situandosi lungo un *continuum* normativo (quanto alle premesse di legittimità) e dispositivo (quanto al merito delle disposizioni adottate), assegna alla disponibilità delle forze di polizia l'area adiacente il cantiere per il cunicolo esplorativo de La Maddalena, propedeutico al tunnel di base del Nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione, limitando l'accesso e la circolazione⁵⁸. Il provvedimento è stato reiterato, con contenuto analogo⁵⁹, negli anni successivi ed è tuttora in vigore⁶⁰: esso incide sulle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero, ovvero in senso lato, sulla possibilità di espressione del dissenso, oltre che sulla libertà di circolazione, la cui limitazione costituisce l'oggetto delle ordinanze⁶¹. La concatenazione produce, inoltre, chiaramente un

⁵⁷ Prot. n. 368/2009/12b16/Gab del 18 febbraio 2009, prorogato con prot. n. 368/2009/12b16/Gab. del 24 settembre 2009 e prot. n. 1434/2010/12b16/Gab del 29 settembre 2010, con validità complessiva sino al 30 settembre 2011 e una vigenza complessiva, di proroga in proroga, di oltre due anni.

⁵⁸ Prefetto della Provincia di Torino, Ordinanza, n. Gab. 2010000723/Area I Ord. E Sic. Pub.

⁵⁹ Se pur si possono registrare alcune differenze, ad esempio quanto ad aree interdette e/o soggette a divieto di circolazione, o agli orari.

⁶⁰ L'ordinanza in vigore alla data in cui si scrive reca sempre Prefetto di Torino, n. Gab. 2010000723/Area I Ord. E Sic. Pub., e risulta adottata, in concatenazione con l'ordinanza immediatamente precedente del 28 settembre 2018, il 26 marzo 2019, con vigore dal 1 aprile al 30 settembre 2019.

⁶¹ Sul punto, si rinvia a quanto osservato in altra occasione (A. ALGOSTINO, *Libertà di circolazione e ragioni politiche nell'area di interesse strategico nazionale della Val Susa. Osservazioni a margine delle ordinanze del Prefetto di Torino sull'area del cantiere e della sentenza Tar Piemonte n. 00969 del 2012*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2014, pp. 69 ss.), limitandosi qui ad osservare come sia sufficiente scorrere i presupposti alla base dell'ultima ordinanza, ovvero la relazione del Questore, per notare come fondamento del divieto sia l'esercizio della libertà di riunione, ovvero la presenza in sé di mobilitazioni, che rendono «visibile la presenza concreta dell'attivismo sul territorio» (*sic* l'ordinanza del 26 marzo 2019).

superamento, ed una violazione, dell'orizzonte della temporaneità insito nella logica emergenziale e sua ragione giustificativa, dando luogo ad un ossimoro: la stabilizzazione dell'emergenza⁶².

Specificamente ascrivibili alla sicurezza urbana, e di poco anticipatorie rispetto alla direttiva Salvini, fondate su un richiamo diretto all'art. 2 TULPS, sono quindi le ordinanze adottate, rispettivamente, dai Prefetti di Bologna⁶³ e di Firenze⁶⁴, che stabiliscono il «divieto di stazionare» in alcune zone centrali della città, con conseguente provvedimento di allontanamento, per i «soggetti che ne impediscano l'accessibilità e la fruizione con comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione» delle aree in questione⁶⁵: una sorta di “daspo urbano” in bianco?

I soggetti “indesiderati” sono «persone dedite ad attività illegali»⁶⁶, con un ritorno alla stigmatizzazione della persona e non della condotta. Non si richiede un previo accertamento giudiziario, *nemmeno in primo grado*, fermo restando che esiste ancora l'art. 27, c. 2, della Costituzione: è sufficiente essere stati *denunciati* per attività illegali in materia di stupefacenti (artt. 73 e 74, del D.P.R. n. 309 del 1990), per reati contro la persona ai sensi degli artt. 581, 582, 588⁶⁷, c.p., o per danneggiamento di beni ai sensi dell'art. 635 c.p., ovvero essere stati destinatari di contestazioni di violazioni della normativa che disciplina l'esercizio del commercio su aree pubbliche di cui agli artt. 28 e 29 del decreto legislativo n. 114 del 1998 (per intendersi, essere venditori ambulanti). I due ultimi casi – danneggiamento di beni e vendita ambulante – denotano chiaramente l'approccio proprietario e improntato al decoro della sicurezza urbana.

Al di là del significato e della ragionevolezza o meno delle fattispecie contemplate nell'elenco, resta che la denuncia, con conseguente iscrizione all'“albo” delle «persone dedite ad attività illegali», dà luogo

⁶² Per un approccio ampio sul tema dell'emergenza, cfr. G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003.

⁶³ Prefetto di Bologna, Prot. 3470 *bis*/2018 Area 1 O.S.P., 14 dicembre 2018 (il provvedimento richiama e modifica provvedimenti precedenti).

⁶⁴ Prefetto della Provincia di Firenze, Prot. Interno n. 0052287, 9 aprile 2019.

⁶⁵ Per un primo commento a entrambe le ordinanze, cfr. 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 *Questione giustizia, Diritti senza confini*, 13 maggio 2019.

⁶⁶ Così, nell'ordinanza del Prefetto fiorentino, 9 aprile 2019, cit.

⁶⁷ ... nonché, per il Prefetto di Bologna, anche nel caso di denuncia per reati di cui all'art. 590 c.p.

alla restrizione della libertà di circolazione: la semplice denuncia, senza che sia richiesto alcun intervento del giudice (e, paradossalmente, anche in presenza di una assoluzione).

Nelle more della pubblicazione del presente scritto, interviene la pronuncia del TAR Toscana che annulla l'ordinanza del Prefetto di Firenze. Il giudice amministrativo argomenta rilevando la presenza di una «irragionevole automaticità tra la denuncia per determinati reati e l'essere responsabile di “comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione” di determinate aree», in quanto «non è predicabile in via automatica un comportamento di tal genere in capo a chi sia solamente denunciato per determinati reati», ma sono necessari «altri elementi qualificanti la sua pericolosità»⁶⁸.

Quanto alla libertà di circolazione, si può annotare come, secondo quanto chiarito dal giudice costituzionale, le ordinanze *ex art. 2 TULPS* devono provvedere nel rispetto dei precetti costituzionali e della riserva di legge⁶⁹. Quest'ultima, nel caso dell'articolo 16 Cost., è unanimemente definita rinforzata⁷⁰, stante il chiaro tenore letterale della norma, con le locuzioni «in via generale» e «per motivi di sanità o di sicurezza»; mentre discussa è la sua natura assoluta o relativa⁷¹. Nelle pieghe di una riserva⁷² spesso definita relativa o, comunque, non assoluta

⁶⁸ Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, sentenza del 23 maggio 2019, pubblicata il 4 giugno 2019, n. 00823/2019 Reg. prov. coll.; nella sentenza si censura altresì la mancanza della «dimostrazione, da parte dell'Amministrazione, dell'insufficienza dei mezzi messi ordinariamente a disposizione dall'ordinamento per affrontare la situazione rilevata», ovvero dell'urgenza o della grave necessità pubblica, presupposti per l'adozione dell'ordinanza prefettizia; mentre vengono respinti altri motivi quali quelli relativi ad una ingerenza nelle competenze proprie del Sindaco o all'irragionevolezza delle fattispecie di reato considerate.

⁶⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 26 del 1961, cit. *ante*.

⁷⁰ Recentemente, cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 324; G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 377.

⁷¹ Definiscono «assoluta» la riserva di legge, fra gli altri, G. DEMURO, *Art. 16*, cit., p. 377; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pur rilevando una differenza rispetto all'omologa riserva prevista nell'ipotesi della libertà personale, dove ad essere in gioco è direttamente la dignità della persona. P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 325, cita, invece, la giurisprudenza costituzionale (sent. 68 del 1964) e quella ordinaria (ad esempio, Cass. Civ., sez. III, 25 luglio 2000, n. 9738), che affermano la natura relativa della riserva di legge, nonché - quale conferma implicita del carattere relativo della riserva - la presenza di atti legislativi, come il codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, che prevedono poteri amministrativi di ordinanza atti a limitare la circolazione.

⁷² A prescindere in questa sede dal doppio volto della riserva di legge: da un lato, garanzia dei diritti, in specie grazie al rapporto privilegiato con la democrazia e la sovranità popolare (cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*,

(come quella, per intendersi, dell'art 13 Cost.⁷³) si annida la possibilità di intervento di provvedimenti amministrativi come le ordinanze prefettizie in oggetto (dove, per taluni, l'eventuale degradazione della posizione giuridica da diritto soggettivo ad interesse legittimo⁷⁴). Non vi è dubbio, peraltro, che i limiti che incontra la riserva di legge *a fortiori* vincolino anche le ordinanze amministrative, che, dunque, dovranno possedere il carattere di generalità ed essere motivate⁷⁵ in relazione alla sanità o alla sicurezza⁷⁶.

Ora, la locuzione «in via generale», in dottrina, viene interpretata come ammissibilità dei soli provvedimenti volti ad impedire l'accesso in particolari aree territoriali, ma non riguardanti singole persone⁷⁷, ovvero come esclusione di restrizioni fondate sulla personalità morale dei

Torino, 1988, p. 54); dall'altro, rimessione nelle mani della politica del contenuto di diritti costituzionalmente sanciti, ovvero l'interpretazione della riserva di legge come (potenziale) antitesi rispetto alla sanzione del diritto [in tema, si ricorda la «famosa critica marxiana alla doppiatezza delle costituzioni liberali» (A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero. Linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati d'opinione*, Milano, 1988, p. 92)].

⁷³ In tal senso sembra deporre, ad esempio, Corte cost., sent. 10 aprile 2001, n. 105, laddove, rinvenuto il carattere distintivo delle restrizioni della libertà personale nell'«immediata coercizione», in ciò individua la differenza rispetto alle «misure incidenti *solo* sulla libertà di circolazione» (corsivo mio).

⁷⁴ Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, ed. 2003, p. 120, spec. nota 133 (nonché, più ampiamente, pp. 80-81), secondo il quale disposizioni come quella dell'art. 16, c. 1, Cost., «riconoscendo al legislatore la possibilità di attribuire ad organi della pubblica amministrazione potestà (addirittura discrezionali) di incidenza» sul diritto costituzionale, per ragioni di sanità e di sicurezza, consentono «allo stesso legislatore di disciplinare le corrispondenti situazioni giuridiche soggettive come interesse legittimo anziché come diritto soggettivo».

⁷⁵ Con la precisazione che la considerazione che le limitazioni debbano essere «giustificate non da ragioni generiche, ma da "motivi", cioè da fatti costitutivi di un pericolo per la sicurezza o la sanità», in grado di provocare una lesione «diretta e immediata», costituisce ulteriore argomento in favore di un'interpretazione rigorosa (M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, pp. 20-21).

⁷⁶ Cfr. G. CORSO, *La difesa e l'ordine pubblico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III. *L'azione dei pubblici poteri*, Bologna, 1984, p. 286: «vi sono... libertà esposte a poteri esercitabili direttamente in forma autonoma dall'autorità amministrativa in genere e dall'autorità di polizia in specie, come la libertà di circolazione (art. 16) e la libertà di riunione (art. 17). In questi casi, tuttavia, se non opera la riserva di giurisdizione, opera la riserva di legge. Riserva di legge rinforzata...»; nella sentenza del TAR Toscana in ordine all'ordinanza fiorentina citata *supra*, si specifica come «lo strumento (di prevenzione) del divieto di stationare in diverse aree urbane non può essere utilizzato in via ordinaria poiché, in tal caso, dovrebbe essere previsto da una specifica norma di legge come stabilisce l'articolo 16, primo comma, della Costituzione».

⁷⁷ In questo senso, fra gli altri, cfr., P. F. GROSSI, *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pp. 200 ss.;

destinatari⁷⁸. La Corte costituzionale, dal canto suo, afferma che il riferimento alla generalità implica che le autorità non possano «porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie», nel senso che i provvedimenti contro singoli o contro gruppi, non possono «stabilire illegittime discriminazioni», configurandosi, dunque, la formula in esame come non altro «che una particolare e solenne riaffermazione del principio posto nell'art. 3 della Costituzione»⁷⁹. Non sono forse discriminatorie le ordinanze di Bologna e Firenze, in quanto rivolte a categorie di persone, sia letteralmente, sia nel significato che sottendono⁸⁰?

In via amministrativa, si incide su un diritto costituzionale, si introduce una “non-giustizia” del sospetto, si crea una categoria di “persone pericolose”⁸¹. Separazione ed equilibrio dei poteri, garanzie costituzionali, diritti, principi in tema di fonti del diritto, risultano violati e ignorati, in nome di un potere di bando rimesso alla discrezionalità di un'amministrazione gerarchicamente dipendente dal Ministro dell'Interno, ovvero espressione di un accentramento e di un'usurpazione dei poteri da parte dell'esecutivo (di una sua parte), con un evidente scostamento dai parametri propri di uno stato di diritto.

I rischi insiti nelle ordinanze prefettizie, il *vulnus* che esse comportano ai diritti fondamentali, messi in luce dalla dottrina e dalle (troppo prudenti) pronunce della Consulta, divengono reali.

Quanto alle ragioni poste a fondamento dei provvedimenti prefettizi di Bologna e Firenze, sono citati, fra gli altri, «i flussi turistici», «la percezione di sicurezza» (si noti: non la sicurezza), il «degrado urbano»⁸²: è chiaro l'intento di blindare i centri delle città escludendone i potenziali “disturbatori” per tutelare i “clienti” della “zona rossa”. La sicurezza riguarda una parte delle città; come a dire, nel caso di pericolo

U. DE SIERVO, *Soggiorno, Circolazione, Emigrazione (libertà di)*, in *Noviss. Dig.*, XVII, Torino, 1970, pp. 818 ss.

⁷⁸ Si vedano G. AMATO, *Art. 16*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Bologna-Roma, 1977, pp. 114 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 1054; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 174.

⁷⁹ Corte cost., sent. 20 giugno 1964, n. 68.

⁸⁰ *Adde*, che il riferimento, nell'ordinanza fiorentina (9 aprile 2019, cit.), è a coloro che sono denunciati nel (solo) Comune di Firenze.

⁸¹ ... o dei loro “amici”: nell'ordinanza di Bologna (14 dicembre 2018, cit.), si legge che «sarà parimenti responsabile di comportamenti incompatibili chiunque sia identificato in compagnia di uno dei soggetti destinatari delle denunce».

⁸² Dall'ordinanza del Prefetto di Firenze, 9 aprile 2019, cit.

di commissione di reati, non conta (tanto) impedire il compimento degli stessi, quanto impedire che avvengano in *certe zone*.

La sicurezza viene intesa come «ordinato vivere civile», una locuzione che, se pur autorevolmente proposta⁸³, possiede una indeterminazione che veicola una discrezionalità pericolosa in quanto legittimazione *prêt-à-porter* per politiche liberticide.

La direttiva Salvini sulle zone rosse estende il “virtuoso” esempio bolognese e fiorentino. È il preludio ad una distopia (già in parte realizzata) che riflette città divise: quartieri scintillanti per il divertimento dell’*élite* globale e quartieri dove ghettizzare gli indesiderati, lasciare sfogo alla guerra fra poveri, sì da occultare il conflitto sociale e, al contempo, giustificare misure autoritarie.

L’espulsione dalla *smart city* comprende anche coloro che manifestano il dissenso, come palesa la direttiva Maroni; anche se, invero, riguardo al dissenso, le scelte politiche odierne più che ispirate alla logica del confino paiono guidate da un intento repressivo *tout court*. Basti qui ricordare il reinserimento del reato di blocco stradale e l’inasprimento di pene per le occupazioni di immobili e terreni di cui al decreto sicurezza (legge 1 dicembre 2018, n. 132), o l’introduzione nel “decreto

⁸³ Corte cost., sent. 14 giugno 1956, n. 2. Per tacere dell’apertura alla possibilità – la quale invero non pare trovare conferma nella lettera e nella *ratio* della disposizione costituzionale e della riserva rinforzata (cfr., ad esempio, P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 174, che ritiene che i motivi indicati «non possono in nessun caso essere ampliati dal legislatore») – che il legislatore individui parametri ulteriori rispetto alla sanità e alla sicurezza. Il giudice costituzionale, infatti, se pur in relazione allo straniero, si riferisce genericamente a limitazioni poste «a tutela di particolari interessi pubblici, *quali* i motivi di sanità e di sicurezza, intesa quest’ultima, come ordinato vivere civile» (Corte cost., sent. 10 luglio 1974, n. 244; corsivo mio) e, con riferimento alla circolazione stradale, afferma che «il precetto di cui al detto art. 16 non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione (sentenze nn. 51 del 1991, 12 del 1965 e 64 del 1963)», donde, nel caso specifico, la precisazione che «l’uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al *buon regime della cosa pubblica*» (Corte cost., sent. 10 luglio 1996, n. 264; corsivo mio). Come è stato osservato, in tal modo, si finisce per interpretare la «sicurezza» alla stregua di interesse pubblico, con tutto ciò che ne consegue in ordine ai rischi di svuotamento del diritto (M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 11); il rigore insito nel rafforzamento della riserva di legge si stempera nella dilatazione ed apertura delle clausole derogatorie. Sostiene che la sicurezza *ex art. 16 Cost.* vada «intesa rigorosamente come incolumità fisica delle persone e non può, pena l’esposizione del diritto garantito a rilevanti rischi di svuotamento, essere intesa genericamente come ordinato vivere civile e tanto meno come ordine pubblico ideale o come pubblica moralità», fra gli altri, G. FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2001, p. 391.

sicurezza bis” di specifiche circostanze aggravanti per reati come la minaccia e la resistenza a pubblico ufficiale commessi nel corso di manifestazioni, la previsione della reclusione da uno a quattro anni per l’utilizzo di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi o strumenti per l’emissione di fumo o gas visibile, e l’inasprimento delle sanzioni per chi contravvenga al divieto di far uso di caschi protettivi⁸⁴; tutte modifiche idonee ad incidere sull’esercizio del diritto di riunione⁸⁵.

Anche in questo caso, le ordinanze prefettizie coadiuvano il processo: emblematico appare in tal senso il provvedimento adottato dal Prefetto di Siracusa, sulla base dell’art. 2 TULPS e della circolare n. 10538 del 14 febbraio 2019 adottata dal Capo di Gabinetto del Ministero dell’Interno, «contenente indicazioni sulle iniziative di prevenzione e di contrasto di forme di illegalità nel settore della logistica»⁸⁶.

Dietro le «forme di illegalità», sta l’esercizio della libertà di riunione, sotto forma di presidio o corteo; ipotesi, queste ultime, che già con il reintrodotta reato di blocco stradale sono state ristrette, con l’obiettivo di renderle inoffensive, ovvero – si può chiosare – con l’obiettivo di privare di effettività l’esercizio del diritto.

L’ordinanza vieta gli «assembramenti di persone e/o automezzi», in relazione a punti nevralgici della rete stradale, sulla base del presupposto che l’esistenza di «manifestazioni di protesta, connesse a vertenza lavorative» «hanno determinato difficoltà e rallentamenti» e leso la libertà di impresa⁸⁷.

Si verifica una illegittima compressione della libertà di riunione e degli strumenti di mobilitazione che consentono l’espressione, e la difesa, degli interessi dei lavoratori, con un uso di classe del diritto penale

⁸⁴ Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, artt. 6 e 7.

⁸⁵ Si veda Magistratura democratica, *Comunicato “Sicurezza bis: pericoloso e anticostituzionale”*, 12 maggio 2019 (www.magistraturademocratica.it): «colpisce la scelta di intervenire con decreto-legge su norme del codice penale e del codice di procedura penale. Si tratta di interventi che sul piano sostanziale, evidentemente in assenza dei presupposti di urgenza, aumentano a dismisura la repressione di alcuni reati contro i pubblici ufficiali (anche l’oltraggio), soprattutto se posti in essere durante manifestazioni pubbliche, riportano in auge il Testo Unico di Pubblica Sicurezza e arrivano pericolosamente a incidere sui diritti di manifestazione del dissenso in occasioni come manifestazioni pubbliche, scioperi, riunioni pubbliche».

⁸⁶ Prefetto della Provincia di Siracusa, Prot. N. 0027389, 9 maggio 2019.

⁸⁷ Prefetto della Provincia di Siracusa, ordinanza 9 maggio 2019, cit., che annovera anche «ripercussioni negative sul traffico veicolare» e contrasto con «la libertà di svolgimento dell’attività lavorativa da parte dei dipendenti degli stabilimenti del polo petrolchimico».

e del diritto amministrativo. Si tutelano – contro una Costituzione schierata dalla parte dei lavoratori – i datori di lavoro, restringendo l’agibilità di spazi politici e di lotta ai lavoratori.

Si aggiunga che a fronte di limitazioni della circolazione che intersecano la libertà di riunione, riverberandosi sul suo esercizio, ovvero prestandosi ad una sua surrettizia violazione, può conoscere nuova vita il secondo comma 2 dell’art. 16 della Costituzione, laddove sancisce che «nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche».

Fra le considerazioni che giustificano l’ordinanza, si legge quindi il riferimento al fatto che «le manifestazioni in argomento assumono ulteriori profili di criticità per l’ordine e la sicurezza pubblica, anche in considerazione della ormai avviata stagione primaverile/estiva che fa registrare un notevole flusso turistico»⁸⁸, con una evidente analogia rispetto alle ordinanze fiorentine e bolognesi.

Il cerchio si chiude: si coniugano l’espulsione e l’occultamento del disagio sociale con la repressione del conflitto nel mondo del lavoro.

La direttiva Salvini del 17 aprile 2019 e la breve rassegna proposta denotano la presenza di un processo caratterizzato dal contemporaneo attacco alla marginalità e al dissenso; dalla diffusione della cultura del sospetto e dal ritorno della categoria della pericolosità sociale di “oziosi e vagabondi”; dalla amministrativizzazione del diritto penale, ovvero da un inedito “diritto amministrativo del nemico”; dalla verticalizzazione del potere e dalla noncuranza per lo stato di diritto; dalla sostituzione del progetto di emancipazione sociale con un programma di espulsione sociale.

La sicurezza urbana, così come, in senso lato, dei luoghi turistici, a tutela delle *élites* globali, l’arroganza del capitalismo economico-finanziario nei rapporti di lavoro, l’involuzione autoritaria dello Stato, sono parte dello stesso disegno di governamentalità neoliberale⁸⁹: un disegno che nell’organizzazione del potere, nei fini, così come negli strumenti giuridici, è conflittuale rispetto al costituzionalismo emancipante.

⁸⁸ Prefetto della Provincia di Siracusa, ordinanza 9 maggio 2019, cit.

⁸⁹ Al quale non è estraneo, ma non è questa la sede per approfondire il tema, il discorso del capitalismo della sorveglianza o dell’autocrazia digitale (in argomento, quale semplice suggestione, in una bibliografia sempre più vasta, si segnala R. CURCIO, *L’algoritmo sovrano. Metamorfosi identitarie e rischi totalitari nella società artificiale*, Roma, 2018).



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI

Paolo CARETTI

Lorenza CARLASSARE

Elisabetta CATELANI

Pietro CIARLO

Claudio DE FIORES

Michele DELLA MORTE

Alfonso DI GIOVINE

Mario DOGLIANI

Marco RUOTOLO

Aldo SANDULLI

Dian SCHEFOLD

Massimo VILLONE

Mauro VOLPI

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)