



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2025

**Cittadinanza e *droit à la ville*:
appunti su diseguaglianza
e spazio città a partire da alcuni
recenti interventi normativi**

di Maria Caterina Amorosi

EDITORIALE SCIENTIFICA

CITTADINANZA E *DROIT À LA VILLE*: APPUNTI SU DISEGUAGLIANZA E SPAZIO CITTÀ A PARTIRE DA ALCUNI RECENTI INTERVENTI NORMATIVI

di Maria Caterina Amorosi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà: se ce n'è uno è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e approfondimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio.

Italo Calvino, *Le città invisibili*, 1972

Conversion, software version 7.0.
Looking at life through the eyes of a tired hub
Eating seeds as a past time activity
The toxicity of our city, of our city
You, what do you own the world?
How do you own disorder, disorder?
System of a Down, *Toxicity*

SOMMARIO: 1. LO SPAZIO URBANO COME LUOGO DEI DIRITTI; 1.1. LE EVOLUZIONI NELLA DIALETTICA CENTRO-PERIFERIA E IL DIRITTO ALLA CITTÀ LONTANO AD ARRIVARE; 2. IL DECRETO LEGGE CAIVANO E IL DISAGIO GIOVANILE; 3. IL C.D. “DECRETO LEGGE SICUREZZA”: UNA PRELIMINARE RIFLESSIONE GENERALE; 3.1. LA REPRESSIONE DEL DISSENSO E LA CRIMINALIZZAZIONE *RATIONE SUBJECTI*; 3.2. *SEGUE*: IL CARATTERE SIMBOLICO DELLA NORMATIVA E LA TUTELA DEL DECORO URBANO; 4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE.

1. Lo spazio urbano come *luogo* dei diritti

Lo spazio; il territorio; il luogo. In che relazione si pongono fra loro questi termini? In che modo uno spazio si riempie di significato e, attraverso un legame con il territorio, diventa luogo?

Sono interrogativi che hanno interessato le riflessioni di molti studiosi di diverse discipline: filosofi, geografi, architetti, sociologi ed anche giuristi. In effetti, è innegabile il legame esistente fra lo spazio ed il diritto; è evidente come lo spazio e le sue differenti possibili articolazioni possano incidere e modificare l'accesso ai diritti o il loro esercizio.

Lo spazio, proprio in quanto abitato e riempito dalle relazioni sociali che lo attraversano, non si riduce ad anonima estensione territoriale, ma diventa *luogo*. Anzi, «luogo umano», perché le diverse soggettività che vivono quello spazio lo rendono *uno* attraverso la comune volontà di darsi una forma, di farsi città. In questo senso, «ogni città a modo suo obbedisce all'esigenza della forma»¹ che varia nel tempo a seconda delle forze politico-economico-sociali egemoni²: la forma città, dunque, storicamente muta a seconda della classe, del potere che si impone e ne assume la guida e che, tramite progetti che coinvolgono l'intera comunità, sia «responsabilmente egemone»³.

Questa egemonia responsabile deve, in termini gramsciani, tradursi in tutela e promozione dello spazio urbano come spazio dell'integrazione sociale, della mediazione sociale, perché la città, a prescindere dalle varie forme assunte nel tempo, vive, in quanto *societas*, se e fin tanto che mantiene la sua vocazione pluralistica, la sua capacità di tutelare l'interesse comune e, quindi, di ri-conoscere l'altro.

Lo spazio-città a cui deve guardare il diritto non è riducibile alla dimensione dell'*urbs*, ma coincide piuttosto con i luoghi della *civitas*, dell'incontro fra soggetti diversi la cui partecipazione attiva inverte la natura stessa della città come spazio geografico, sociale e politico⁴. Uno spazio le cui diverse articolazioni incidono, influenzano, modificano le relazioni sociali⁵ e che, dunque, sotto questo profilo interessa il diritto, evidenziando un legame biunivoco fra la dimensione spaziale del diritto e la realtà sociale sottostante.

¹ A. MASULLO, *La città è mediazione*, in *Casadellacultura.it*, 1 maggio 2020, p. 3.

² Ad esempio, nel Rinascimento le città erano la traduzione plastica della supremazia della classe borghese (artigiani, banchieri, commercianti) ed erano luoghi privilegiati dello scambio commerciale e dei traffici economici.

³ A. MASULLO, *ibidem*.

⁴ A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivistaaic.it*, n. 3 del 2019, p. 21 ss.

⁵ Come sostenuto da H. LEFEBVRE (*La produzione dello spazio*, Milano, 2018), secondo il quale lo spazio sociale deve essere letto come il risultato dei rapporti sociali di produzione storicamente dati.

La dimensione spaziale esprime «una funzione coesenziale al diritto»⁶ e, più specificamente, per quello che qui interessa, al diritto costituzionale nella misura in cui incide sul prodursi delle disegualianze, sul cristallizzarsi di discriminazioni o di esclusioni. Proprio in virtù della natura biunivoca di questa relazione di coesenzialità, il diritto incide sulla modifica dello spazio circostante e, quindi, dovrebbe operare per modellare i luoghi della cittadinanza nel rispetto delle indicazioni valoriali indicate dalla Costituzione sul punto. Nella relazione con lo spazio, il diritto non è riducibile ad uno strumento neutro, ma, per non contribuire all'affermarsi o al consolidarsi di marginalizzazioni e di esclusioni, deve interpretare le trasformazioni urbane in senso costituzionalmente conforme, agendo sui possibili fattori di disgregazione e di discriminazione.

I problemi relativi alla città e alla cittadinanza oggi sembrano dipendere in buona parte da una incapacità di definirne la forma⁷, di rintracciare i punti cardinali della dimensione urbana entro cui vivere e abitare lo spazio sociale inteso come incontro delle singole individualità, come interazione e confronto delle varie pluralità, dei vari gruppi sociali che si relazionano ed infine «hegelianamente si ri-conoscono, si aprono alla mediazione»⁸.

Il pensiero giuridico sulla città è sempre stato connesso con «l'idea che la stessa dovesse avere una forma», al punto che ogni pensiero sulla città si risolveva in riflessioni sulla sua forma urbana; quindi, la perdita di quest'ultima si è tradotta nell'incapacità di proiettarne l'immagine, di restituire un'idea di città a cui essere fedeli⁹.

Molte città contemporanee hanno una forma indistinta, confini

⁶ E. OLIVITO, *(Dis)egualianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *RivistaAic.it*, n. 1/2020, p. 2-3.

⁷ Sul punto, v. E. OLIVITO, *op. cit.*, la quale riflette su come «Il passaggio dalla città fordista della produzione a quella keinesiana del consumo e le successive intersecate evoluzioni verso la città informazionale, la metropoli, la megalopoli, hanno, d'altro canto, disorientato molta parte della scienza giuridica e hanno colto impreparati i legislatori. Infatti è venuta a mancare quella corrispondenza biunivoca fra la dimensione territoriale del governo locale e la delimitazione spaziale delle città su cui si era fatto affidamento nella regolazione dello spazio urbano», p. 9.

⁸ A. MASULLO, *La città è mediazione*, cit., p. 2. L'autore rintraccia il senso della città – intesa come fenomeno unitario pur nella sua complessità – nella mediazione, un «processo che integra termini diversi in unità senza annientarne le differenze».

⁹ V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, 2017, p. 15 ss.

territoriali assolutamente imprecisi: sono megalopoli, distese urbane enormi dove «l'omologazione, la perdita di identità e la confusione sono dietro l'angolo» e la cui continua estensione «impone di confrontarsi con una forma urbana che è quella di una "totalità sparpagliata"»¹⁰.

Nel loro essere sciolte da un legame reale con il territorio, nel loro continuo espandersi, sembrano ingurgitare spazio, annullando la dimensione sociale dei luoghi¹¹; e l'avvento delle *smart cities*¹², con l'ulteriore smaterializzazione dello spazio-città¹³, è la dimostrazione più recente di queste tendenze che, sul piano giuridico, hanno delle importanti ricadute.

Tuttavia, nonostante la difficoltà di rintracciare la forma della città odierna, negli agglomerati urbani continuano a riprodursi – e ad essere, queste sì, ben visibili – le linee di demarcazione fra centro e periferie, continua a percepirsi con forza il confine fra ciò che è dentro le "mura"

¹⁰ *Ivi*, p. 10. L'espressione «totalità sparpagliata», invece, è utilizzata da J.L. NANCY (*La ville au loin*, Paris, 2011, p. 31) per descrivere la disgregazione determinata dall'estensione senza limiti delle grandi città, una estensione che ha «annegato il carattere civile della città storica, che riduce a sua volta il proprio centro a una artificiosa inclusione, in una distesa senza fondo e senza bordo».

¹¹ A tal proposito, H. Lefebvre, nel riflettere sulle evoluzioni dello spazio urbano, afferma che «questa espansione della città si accompagna a una degradazione dell'architettura e del quadro urbanistico. La gente è costretta alla dispersione, soprattutto i lavoratori, allontanati dai centri urbani. Ciò che ha dominato il processo di espansione delle città, è la segregazione economica, sociale, culturale» (H. LEFEBVRE, *La borghesia e lo spazio*, in *Spazio e politica. Diritto alla città II*, Ombre Corte, Verona, 2018, p. 121).

¹² La letteratura sulle *smart cities* è molto vasta. *Ex multis*, cfr. G.F. FERRARI, *L'idea di Smart city*, in G.F. FERRARI, (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017; S. BOLOGNINI, *Il paradigma smart city e le sue evoluzioni: strumento di governance*, *ivi*, p. 181 ss.; ID., *Dalla "smart city" alla "human smart city" e oltre. Profili epistemologici e giuspolitici nello sviluppo del paradigma "smartness oriented"*; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 4 del 2015, p. 1267 ss.; *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 4/2015, numero monografico; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city: condividere per innovare (e escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015.

¹³ In seguito a questi mutamenti, come è stato notato, alle diseguaglianze causate dall'urbanizzazione del XX secolo e della prima metà del XXI secolo se ne sono aggiunte altre «legate al carattere immateriale dei servizi convogliati sulle città, in conseguenza della portata globale delle innovazioni tecnologiche e degli interessi di cui alcune di esse sono il centro nevralgico» (così E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 10).

della città e ciò che, invece, ne deve rimanere fuori, ciò che è escluso dallo spazio urbano¹⁴.

La dialettica centro-periferie caratterizza ancora oggi sia le relazioni *all'interno* delle singole città (ponendosi alla base di fenomeni di emarginazione sociale), sia le relazioni *fra* le città globali¹⁵(centro) e le periferie del mondo¹⁶.

Le città globali, secondo le note ricostruzioni di Saskia Sassen¹⁷, si sganciano dal criterio geografico e lo sovvertono, perché, riassumendo nel loro interno decisioni prese all'esterno, ripensano lo spazio urbano e lo declinano come il punto di intersezione fra la dimensione locale e quella transnazionale.

¹⁴ H. LEFEBVRE, *op. loc. ult. cit.*, «L'urbanizzazione della società si accompagna a un deterioramento della vita urbana [...] È pensando a questi abitanti delle periferie, è pensando alla loro segregazione, al loro isolamento, che parlo in un libro di "diritto alla città"».

¹⁵ F. SCAMARDELLA, *La governance dei network delle città globali: una rilettura dei rapporti tra centro e periferie*, in G.M. LABRIOLA (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, 2016, p. 283 ss. L'autrice ricostruisce la *governance* delle città globali (in particolare, la dialettica centro-periferie) come network: «la città globale si atteggia a vero e proprio network e dunque presenta gli stessi vantaggi ma anche dilemmi e svantaggi del modello della *governance* come network. In particolare, impone uno scarto, un divario tra coloro che sono inclusi in questi processi di scambi di informazioni (centro del network) e coloro che ne sono esclusi (periferia del network)», p. 286.

¹⁶ La letteratura giuridica, economica, sociologica che analizza il prodursi e l'a-cuirsi delle distanze fra il "centro" e le "periferie" del mondo, è sconfinata. Mi limito, qui, a riportare solo alcuni passaggi dei teorici dell'"economia-mondo", Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein: in una delle sue opere, Braudel, nel descrivere il rapporto centro-periferie parlava di una «regolare suddivisione in piani verticali: le zone periferiche nutrono quelle intermedie e, soprattutto, le aree intorno al centro. Ma cos'è il centro se non la punta estrema della piramide, la superstruttura capitalistica dell'intera costruzione? E siccome esiste una reciprocità di prospettive, se il centro dipende dai rifornimenti della periferia, quest'ultima, a sua volta, dipende dai bisogni del centro che le impone la sua legge» (in F. BRAUDEL, *Afterthoughts on material civilization and capitalism*, Baltimore, 1977, tr. it., *La dinamica del capitalismo*, Bologna, 1981, p. 101-102); Wallerstein, invece, nello studiare il rapporto dialettico in oggetto, partiva dall'analisi di un rapporto di scambio ineguale «che viene fatto valere dagli Stati forti su quelli deboli, dagli Stati centrali su quelli periferici. In questo modo, il capitalismo implica non solo l'appropriazione del plusvalore da parte del proprietario rispetto al lavoratore, ma anche l'appropriazione del plusvalore dell'intera economia-mondo da parte delle aree centrali» (I. WALLERSTEIN, *The capitalist world economy*, Cambridge, 1979).

¹⁷ S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, III ed., Bologna, 2010.

In questo senso, la città globale viene vista come effetto della globalizzazione, ma anche come uno dei suoi elementi caratterizzanti.

Nelle megalopoli si concentra il potere ed il controllo; sono centri di comando, luoghi specializzati nei quali si *decide* e le cui relazioni con l'esterno – dati i rapporti di forza che sono in grado di esercitare – li qualificano come il *centro* rispetto ai nuovi spazi periferici che, conseguentemente, si delineano. Periferie che non si individuano più (solo) sulla base di un criterio geografico, ma che si ridefiniscono a partire dalla separazione, dalla esclusione (in termini sociali) e dalla subordinazione (in termini economici) rispetto a ciò che accade nel centro.

Mentre le relazioni fra le città globali sono, il più delle volte, relazioni di scambio e di cooperazione, relazioni gerarchicamente pari-ordinate, il rapporto fra la città globale e le varie periferie si consolida come relazione di potere. L'economia globale, infatti, ha comportato la dislocazione della produzione, una separazione fra i luoghi dove la produzione avviene e i luoghi in cui si decide sulla produzione: le città globali, appunto, dove si concentra il potere decisionale e che, idealmente, tracciano il confine dello spazio urbano innalzando le mura che segnano la distanza fra il centro (dove si decide il governo dell'economia globale) e le periferie (luoghi dell'esclusione che «pure con il loro lavoro alimentano l'economia»¹⁸). Ed è qui che si può leggere uno dei maggiori paradossi dell'epoca globale «che subordina la politica all'economia, cosicché ciò che accade a livello locale (periferico) è deciso da processi globali (nei nodi interattivi delle città globali)»¹⁹.

Sassen, evidenziando il legame tra i mutamenti nella visione della città e le dinamiche del potere economico, evidenzia il passaggio dalla *world city*, la vecchia città coloniale, alla *global city*, la città all'interno della rete dei processi dell'economia globalizzata. In questo senso, si può vedere nella *global city* e nelle dinamiche che la attraversano una propagazione del potere dell'economia globale del quale riproduce le principali caratteristiche attraverso, ad esempio, la strutturazione dello spazio urbano su modelli escludenti e sempre più lontani dalle dina-

¹⁸ F. SCAMARDELLA, *op. cit.*, p. 301. Sul punto: V. NITRATO IZZO, *op. cit.*, il quale rileva che «siamo in una fase storica in cui le diseguaglianze aumentano, per ragioni diverse certo, ma tra le quali non è peregrino pensare che debba giocare un ruolo il fenomeno di urbanizzazione planetaria e, soprattutto, la sub-urbanizzazione che interessa le aree più povere ma a maggiore tasso di crescita demografica e urbana» p. 13.

¹⁹ F. SCAMARDELLA, *op. cit.*, p. 286.

miche democratiche proprie dell'inclusione attraverso la garanzia dei diritti sociali.

Questa rete di interessi economici che si dirama all'interno della *global city* e la governa porta ad un progressivo allontanamento della città dalle sue radici storiche, dalla sua identità territoriale e comunitaria determinando una spoliticizzazione dello spazio-città, una spoliticizzazione della cittadinanza. I cittadini delle *global city*, sradicati e isolati, non vivono lo spazio urbano, non lo *abitano*, ma lo attraversano fugacemente come meri fruitori «dei suoi non luoghi smart»²⁰.

Le *smart cities*, che possono essere definite come la dimensione interna della città globale (ovvero, la sua «proiezione urbanistica, amministrativa e socio-economica interna»), essendo il prodotto della circolazione dei modelli organizzativi economici delle grandi società multinazionali e delle relative aziende, contribuiscono all'affermarsi di una «élite globalizzata» ed al suo omogeneizzarsi²¹. La conseguenza è che il centro delle grandi città, rimodellato in base alle esigenze dell'élite globale, diviene sempre più omogeneo al suo interno e sempre più disomogeneo rispetto all'esterno verso il quale alza il muro, escludendo le periferie e segnando la distanza dall'*altro da sé*.

Sarà quindi difficile che le scelte politiche amministrative di governo di queste città siano improntate al soddisfacimento di istanze di equità sociale; quest'ultima sembra essere ridotta a parametro per leggere la realtà sociale, «ma solo ex post, senza recare in sé alcuna progettualità politica»²².

Si diffonde in questo modo il modello di una città smart «ad uso e consumo di una élite (...) trasversale rispetto alle nazioni, in correlazione con un'idea dello spazio urbano come luogo dal quale estrarre profitto»; uno spazio urbano che, quindi, si struttura intorno ai principi fondamentali assunti dall'élite globale, fra i quali possiamo ascrivere il confort e la sicurezza²³. Anzi, una determinata idea di sicurezza che

²⁰ P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, p. 118.

²¹ P. COSTA, *op cit*, pp. 102-103.

²² *Ivi*, p. 102. Lo stesso autore ribadisce che nelle *global city* risulta «abbandonato l'ideale dell'eguaglianza. (...) La global city appare sempre più la città dell'esclusione, a garanzia di un frainteso decoro e di una sicurezza elitaria», p. 115.

²³ M. CALIGIURI, *Potere e sicurezza nelle smart cities*, in *Limes*, n. 5/2019. La sicurezza viene espressamente elencata nei progetti di *smart city*; ad esempio, il decreto-legge n. 5/2012, prevedeva all'art. 47 (comma 2 bis) che «La cabina di regia di cui

vede in questo concetto non più un elemento per garantire l'esercizio pacifico del dissenso e del conflitto, ma uno strumento per pacificarlo forzatamente tramite la sua esclusione e tramite l'eliminazione – meramente visiva – del disagio sociale²⁴.

1.1. Le evoluzioni nella dialettica centro-periferia e il diritto alla città lontano ad arrivare

Se queste sono le dinamiche che caratterizzano la dialettica centro-periferie su scala sovranazionale, simili paradigmi si riproducono all'interno delle città.

La città globale ha trasformato il suo spazio modellandolo secondo le nuove relazioni di potere determinate dalla globalizzazione e, in questo senso, oggi la dicotomia centro-periferie deve essere riletta tenendo conto delle nuove dinamiche che caratterizzano l'accesso alle risorse, la partecipazione ai processi di scambio di informazioni (quindi, di saperi) e la digitalizzazione dell'economia.

Lo spazio urbano rimane luogo privilegiato di incontro di persone, di scambi di merci e servizi e, quindi, di produzione di rapporti economici, ma al contempo vede aumentare al suo interno la disomogeneità del proprio tessuto sociale. Questioni come il fenomeno migratorio o la micro-criminalità, legati ad una crescente *insicurezza* dei diritti (tagli alla sanità pubblica, all'istruzione, al trasporto pubblico) determinano la crescita del divario già nell'accesso ai servizi e, quindi, nella possibilità stessa di esercizio dei diritti.

Lo spazio urbano, nonostante le trasformazioni dovute alla perdita della "forma-città" classica, al susseguirsi di differenti dinamiche economiche, politiche, culturali, appare sempre contrassegnato da forte disomogeneità sociale. Oltre i cambiamenti del tessuto urbano, rimane

al comma 2, nell'attuare l'agenda digitale italiana nel quadro delle indicazioni sancite dall'agenda digitale europea, persegu[isse] i seguenti obiettivi: a) realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle "comunità intelligenti" (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura».

²⁴ A. 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*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte III, p. 107.

evidente la configurazione di un centro, dove si concentra il potere ed entro il quale si producono le relazioni di potere, e di periferie che da queste relazioni vengono escluse e che, essendo di conseguenza escluse anche dalla possibilità di beneficiare di risorse economiche e finanziarie, vengono progressivamente marginalizzate sempre di più.

Il venir meno della forma classica di città ha fatto sì che non è più solo (o prevalentemente) la collocazione territoriale a qualificare un luogo come periferico²⁵, dal momento che anche luoghi geograficamente vicini al centro ne sono lontani *socialmente*: sono *socialmente* periferici perché esclusi dalle geometrie dei rapporti politico-economici dominanti.

L'ambiente urbano, dunque, contribuisce ad amplificare le diseguaglianze già esistenti, ponendosi come possibile, ulteriore vettore di discriminazione; è anche in questo senso che la città rimane «categoria fondamentale dell'esperienza sociale e politica»²⁶ e si conferma un elemento centrale nell'analisi circa l'effettività, la *salus* della cittadinanza e dei diritti ad essa correlati.

È proprio a partire dalla constatazione che diverse gestioni dello spazio urbano possono stabilire diversi confini, tracciare le “cinta murarie” determinando l'inclusione e l'esclusione, la visibilità e l'invisibilità dei soggetti che abitano quello spazio²⁷, che si comprende come lo spazio della città possa essere letto come teatro di una contesa: la lotta per lo spazio sociale.

²⁵ In questo senso, L. MOLINARI, *La periferia dopo la periferia*, in *Limes*, n. 4/2016, p. 123, il quale osserva che: «una città era il luogo attraversabile a piedi nell'arco di una giornata, un'entità definita di cui si conoscevano i limiti fisici, le regole, la popolazione, la lingua e le tradizioni. Nell'arco di un secolo il termine città ha vissuto una progressione simbolica e dimensionale che l'ha portata a essere prima metropoli, quindi megalopoli e oggi frammento ininterrotto di paesaggio abitato. Appare quindi evidente che l'idea stessa di periferia, ovvero di un luogo lontano e laterale rispetto a un centro, ha completamente perso di senso rispetto ai fenomeni che osserviamo».

²⁶ P. PERULLI, *La città. La società europea nello spazio globale*, Roma-Bari, 2005, p. 4.

²⁷ In questo senso, è stato notato che la città è «l'habitat dei diritti di un numero sempre crescente di individui nel mondo. Il modo in cui tale spazio è strutturato e governato definisce la condizione di esercizio e spesso la stessa possibilità di godimento di tali diritti, oltre a favorire la nascita e la definizione di nuove pratiche generative dei diritti»; così G. M. LABRIOLA, *Trasformazione dello spazio urbano e strumenti del diritto. Una riflessione sull'esperienza di Parigi*, in ID. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, 2016, p.8

In questo senso, l'urbano è, secondo Lefebvre²⁸, il luogo della espressione dei conflitti politici²⁹; è uno spazio che necessariamente si struttura intorno ad un (dis)accordo fra chi esclude e chi viene escluso. E dunque, chi decide sullo spazio e sulla sua articolazione decide sul dove e sul come dell'*abitare*³⁰ e i diversi modi del suo operare possono, potenzialmente, portare ad ulteriori disgregazioni del tessuto sociale, al prodursi di nuove diseguaglianze. In altre parole, «decidere “sulla città” è decidere “della politica”»³¹.

Il *diritto alla città*³² lefebvrano si traduce nella pratica di un agire politico, nell'esercizio di un diritto che rivendica il raggiungimento di una effettiva democratizzazione dello spazio urbano da realizzare attraverso un rovesciamento delle dinamiche escludenti ed una conseguente ricostruzione dei processi di integrazione sociale³³. Nell'analizzare le dinamiche segregative che attraversano il tessuto urbano,

²⁸ In uno dei suoi lavori più importanti, Henri Lefebvre, riprendendo la teoria del conflitto di Niccolò Machiavelli, afferma che «La città è il terreno e la posta in gioco dei conflitti politici tra il “popolo minuto”, il “popolo grasso”, l'aristocrazia o l'oligarchia. I detentori della ricchezza e del potere si sentono costantemente minacciati. Giustificano il loro privilegio di fronte alla comunità dispensando sontuosamente la loro fortuna in edifici, congregazioni, palazzi, ornamenti e feste» (H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014, p. 19).

²⁹ «Il diritto alla città legittima il rifiuto a lasciarsi escludere dalla realtà urbana da parte di un'organizzazione discriminatoria e segregativa. [...] il diritto alla città significa allora la costituzione o la ricostituzione di un'unità spazio-temporale [...] invece di una frammentazione.», H. LEFEBVRE, *Introduzione*, in *Spazio e politica. Diritto alla città II*, cit., p. 33.

³⁰ Come evidenzia A. MASULLO (*op. cit.*, p. 3), il concetto dell'*abitare* dovrebbe essere ripensato, anche a partire dalla etimologia della parola: l'*abitare* «allude alla necessaria stabilità dell'umano. Il verbo sottintende la radice stessa del suo significato più profondo, che è il “co-abitare”, l'“abitar-con”. L'*abitare* è la capacità di entrare in un rapporto di scambio *stabile* di umanità tra individui. La città è il luogo della più completa co-abitazione».

³¹ F. BIAGI, *Quando l'utopia incontra la riflessione urbana: il contributo di Henri Lefebvre*, in *Parole-chiave*, n. 2/2021, il Mulino, p. 85.

³² In merito all'uso del termine “diritto”, l'Autore chiarisce che «Non si tratta di un diritto nel senso giuridico del termine [...] questi diritti non sono mai letteralmente realizzati, ma vi si fa riferimento continuamente per definire la situazione della società» (così H. LEFEBVRE, *La borghesia e lo spazio*, in *Spazio e politica. Diritto alla città II*, cit., p. 121). Il diritto alla città, dunque, non viene qui inteso come un *nuovo* diritto, ma indica il profilarsi di un conflitto sociale, «si annuncia come appello, come esigenza» politica (ID., *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014, p. 134).

³³ La «ricostruzione dialettica utopica di un *essere-in-comune* della *polis* come “opera” da parte di coloro i quali la abitano» (F. BIAGI, *op. loc. ult. cit.*).

Lefebvre costruisce *le droit à la ville* come una teoria dell'emancipazione rivolta a tutti quei soggetti che risiedono ai margini dello spazio-città, che vivono e abitano nella precarietà, che vengono esclusi.

Se ci si pone su questa prospettiva di analisi, lo spazio-città – così “ribaltato” – può essere visto come una opportunità per rigenerare il tessuto sociale, per promuovere l'integrazione tramite la partecipazione degli abitanti che, in questo modo, si riappropriano degli spazi e, vivendoli – anzi, *abitandoli* – li rendono *luoghi*, luoghi umani. In questo modo la città non si esaurisce più in un prodotto, in una merce, ma diviene un'«opera» a misura di chi la abita e il diritto alla città si traduce nel diritto ad una partecipazione attiva che passa anche attraverso la garanzia della fruizione di beni e servizi collettivi, della tutela dei diritti, di quei diritti fondamentali che la Costituzione garantisce all'individuo come singolo e come parte di una formazione sociale: del diritto all'*abitare*³⁴.

Se si assume questo punto di vista e si declina in questi termini il diritto alla città, allora queste ultime possono essere viste come «destinatario, più che solitarie artefici, di un'azione pubblica costituzionalmente orientata»³⁵.

Tuttavia negli anni si sono registrate politiche di gestione della città che, a ben vedere, hanno portato ad un progressivo aumento degli esclusi e delle marginalizzazioni sociali, viaggiando in direzione opposta rispetto al progetto costituzionale di emancipazione sociale attraverso il superamento delle disuguaglianze e la costruzione di una pari dignità sociale.

Il «ruolo propulsivo»³⁶ del principio di eguaglianza non si è tradotto in scelte politiche volte al superamento, alla trasformazione del reale mettendo al centro la persona e le relazioni sociali “ove si svolge la sua personalità”, ma è stato schiacciato da scelte legislative e di gestione dello spazio urbano che, quando non hanno amplificato le distanze sociali esistenti tramite progressivi definanziamenti dei diritti sociali o con la previsione di nuove fattispecie penali volte a criminalizzare

³⁴ Il diritto alla città viene costruito intorno al diritto all'opera (cioè, alla partecipazione attiva) ed al diritto alla fruizione dei servizi: cfr. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit., p. 153.

³⁵ E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 7.

³⁶ G. AZZARITI, *Portata rivoluzionaria dell'eguaglianza: tra diritto e storia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, p. 89.

il disagio, si sono limitate a cristallizzare le diseguglianze sociali già prodotte.

Nell'intento di evidenziare il permanere di questa postura da parte del legislatore, sembra utile analizzare due recenti interventi normativi: il decreto-legge c.d. Caivano (convertito in legge con la l. n. 159/2023) e il c.d. "decreto-legge Sicurezza" (recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario»).

Prima di entrare nello specifico delle singole disposizioni contenute all'interno dei due provvedimenti, si può notare come, in via generale, il contenuto di questi ultimi vada ad incidere sul *diritto alla città* – così come sopra delineato – condizionandone fortemente l'esercizio e costruendo ulteriori vettori di una cittadinanza diseguale.

Come vedremo, le norme relative alla gestione del disagio giovanile, sono, anche nella *ratio*, molto lontane dall'inverare quel *droit à la ville* che si basa sull'integrazione sociale, su processi di inclusione e di ritessitura del tessuto urbano "lacerato" dalle discriminazioni e che si pone in continuità con quanto stabilito dagli art. 2 e 3 della Costituzione. Allo stesso modo, altre norme contenute nel decreto legge Sicurezza incidono su aspetti fondamentali della vita individuale e sociale all'interno di uno spazio urbano; ambiti che riempiono di significato il diritto alla città dal momento che riguardano materie come l'istruzione, la casa, la mobilità, l'esercizio di una cittadinanza consapevole (il diritto al dissenso).

In altre parole, si tratta di disposizioni che condizionano il diritto alla città declinato come il diritto ad una vita dignitosa.

2. Il decreto legge Caivano e il disagio giovanile

Con la legge n. 159 del 2023 la Camera ha approvato in via definitiva – in seguito all'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo³⁷ – la legge di conversione del decreto-legge 15 settembre

³⁷ Sulle criticità in relazione all'affermarsi della prassi distorsiva che vede la progressiva marginalizzazione del parlamento all'interno del procedimento legislativo (dovuto al ricorso ormai abituale alla decretazione d'urgenza, alla presentazione di maxi-emendamenti ed alla apposizione della questione di fiducia), si v., *ex multis*, G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, V ed., Torino, 2025, p. 70 ss.

2023, n. 123, recante “Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale”.

In via generale, il decreto prevede una serie di misure a carattere preventivo e sanzionatorio alle quali si affiancano interventi di carattere socio-economico ed educativo ed alcune disposizioni in materia di tutela dei minori nello spazio virtuale. Come si vedrà più nello specifico, vengono introdotte: – alcune novità in materia di misure cautelari per minori; – il Daspo urbano ed il foglio di via per minori; – misure di contrasto alle c.d. “baby gang”; – novità in merito al processo penale a carico di imputati minorenni.

Ciò che preme preliminarmente sottolineare è che l’impianto del decreto legge – confermato dalla legge di conversione che, sebbene abbia portato delle modifiche, non ha inciso sull’*animus* della normativa – ruota intorno ad un ampio utilizzo del diritto penale in un settore di intervento molto delicato e dai profili peculiari come quello del disagio giovanile, della povertà educativa, della criminalità minorile.

Il decreto in esame è noto come decreto Caivano perché la sua adozione è legata ai drammatici episodi di violenza sessuale di minori su altri minori avvenuti nel rione “Parco Verde” nel comune di Caivano: un «legame eziologico»³⁸ fra fatto e norma che conferma la tendenza nel nostro ordinamento al – troppo – facile ricorso alla legislazione d’emergenza per affrontare fatti di cronaca che, seppur gravissimi, non hanno nulla a che fare con l’imprevedibilità o la straordinarietà del fenomeno emergenziale e che, al contrario, trovano le loro radici in problematiche sociali, economiche, culturali che meriterebbero approfonditi dibattiti parlamentari e necessiterebbero di ben altri approcci.

Il legiferare in emergenza, a pochissima distanza dal verificarsi di episodi gravi e di particolare allarme sociale, significa combinare «provvedimenti eccezionali e attivizzazione in senso autoritario di sentimenti collettivi»³⁹ ed è una pratica che si è puntualmente riprodotta nell’affrontare varie situazioni (realmente o presuntivamente) emergenziali che si sono susseguite negli anni.

Si tratta di tendenze di non poco rilievo dal momento che una si-

³⁸ G. MARTIELLO, *Gli interventi del c.d. “Decreto Caivano” sul diritto penale minorile, tra salvaguardia della società dal minore delinquente e tutela del fanciullo dalla società indifferente*, in *La legislazione penale*, 12/2/2024, p. 1.

³⁹ S. ANASTASIA, *L’emergenza tra diritto e politica. Una rilettura, vent’anni dopo*, in *Antigone*, n.1/2006, p. 61.

mile lettura della politica penale si traduce in scelte legislative «più autoritarie – ma empatiche rispetto al turbamento emotivo dell’opinione pubblica – che razionali ed efficaci nel lungo periodo»⁴⁰ e che, seppur nate nella emergenzialità e quindi legittimate solo dalla temporaneità del loro operare, vengono poi assorbite dal nostro ordinamento⁴¹. Inoltre, tali politiche si sono spesso rivelate miopi perché incapaci di approcciarsi ai fenomeni che dovrebbero contrastare attraverso una visione di insieme che tenga conto anche del contesto sociale e normativo in cui si collocano⁴².

Le misure introdotte dal d.l. Caivano sembrano dunque essere il frutto di quelle politiche legislative improntate ad una progressiva anticipazione della soglia di punibilità, ad un incremento della criminalizzazione, alla prevenzione del rischio ed alla presunzione di pericolosità poiché si basano sulla declinazione in chiave emergenziale di problemi che, in realtà, appaiono innanzitutto di carattere culturale, sociale ed economico; problemi rispetto ai quali l’odierno sistema di diritto penale sembra offrire, in questo modo, rimedi di rassicurazione puramente simbolica.

Nell’analizzare più nello specifico il d.l. n. 159 del 2023, dobbiamo anzitutto rilevare che esso disciplina una serie di misure volte a

⁴⁰ G. MARTIELLO, *op. cit.*, p. 2. Sulla tendenza evidenziata, sul diritto penale d’emergenza e sull’affermarsi del diritto penale del nemico la letteratura è amplissima. Si veda, *ex multis*, F. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell’ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Questione criminale*, 1975, pp. 221 ss.; S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995, *passim*; M. DONINI, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d’autore nel controllo penale dell’immigrazione*, in *Questionegiustizia.it*, 1/2009, p. 106 ss.; E. STRADELLA, *Recenti tendenze del diritto penale simbolico*, in E. D’ORLANDO, L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario svoltosi a Udine il 7 novembre 2008*, Torino, 2009, p. 208 ss.; L. PEPINO, *Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri*, consultabile nella rubrica “*Diritti senza confini*”, *Asgi.it*.

⁴¹ Basti pensare, ad esempio, all’ampliamento della categoria di pericolosità sociale determinato dalle leggi emergenziali degli anni Settanta, una misura che suscitò molte critiche in dottrina e che venne giustificata dalla giurisprudenza costituzionale solo in ragione della straordinarietà dei fatti, dell’emergenza di intervenire (sentt. n. 173/1971; 73/1972; 15/1982). In realtà, la tendenza ad ampliare tale categoria ha conosciuto poi negli anni nuove articolazioni costituendo uno degli elementi essenziali, un «nucleo di riferimento» per il dispiegarsi del paradigma emergenziale (L. MANCONI, *Emergenza come governo*, in *Antigone*, n. 1/2006, p. 58).

⁴² Spesso infatti tali provvedimenti risultano scollegati rispetto alle norme già presenti all’interno dell’ordinamento.

rafforzare il contrasto alla criminalità giovanile, fenomeno in (reale o percepito⁴³) aumento e, per farlo, introduce nel diritto penale minorile strumenti preventivi propri del diritto penale e di quello punitivo-amministrativo degli adulti, ponendosi così in contrasto con i principi costituzionali in materia e con i corollari sui quali il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno articolato le specificità che caratterizzano il diritto penale minorile⁴⁴.

Sebbene nella Costituzione non siano presenti espliciti riferimenti al sistema di giustizia minorile, sono diverse le norme costituzionali che vengono in rilievo sul punto – come le diverse disposizioni che riguardano la persona, i suoi diritti, le sue libertà e quelle che dettano i principi fondamentali in materia penalistica – e la cui lettura sistematica indica un chiaro *favor* verso la riduzione, se non il superamento, del carattere afflittivo e stigmatizzante proprio dell'attuale diritto penale.

Più nello specifico, si pensi: all'art. 2 Cost, che riconosce e garantisce a *tutti* (dunque anche ai minori) i diritti inviolabili della persona e che, richiedendo «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», si traduce in un dovere di intervento per rendere effettivo il godimento dei diritti inviolabili anche da parte di chi si trovi in condizioni di svantaggio (condizioni fra le quali non può

⁴³ A tal proposito sono molto interessanti le riflessioni di R. CORNELLI (*Quello che i dati non possono dire. Alcune avvertenze preliminari alla lettura del rapporto sulla criminalità minorile del servizio analisi criminale* (Ministero dell'interno, ottobre 2023), in *Sistemapenale.it*, fasc. 11/2023, p. 119 ss.), il quale, nel criticare le modalità con cui vengono letti ed interpretati i dati statistici relativi alla criminalità minorile, osserva che «qualsiasi dato che abbia l'ambizione di misurare un fenomeno va innanzitutto decostruito per capirne l'origine: come è stato raccolto, in relazione a quali specifici fatti e come questi fatti sono indicativi del fenomeno che s'intende misurare. Così, la prima domanda da porsi è: le segnalazioni relative ai minori denunciati e/o arrestati sono indicatori affidabili della criminalità minorile? [...] la seconda domanda da porsi è: quali scelte sono state compiute nell'analisi dei dati? [...] la terza domanda da porsi è: cosa sappiamo della criminalità minorile che può aiutarci a interpretare al meglio i dati esistenti?» (p. 120).

⁴⁴ In merito ai principi fondanti il diritto penale minorile ed alle coordinate fornite in materia dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale, cfr., *ex plurimis*, R. RICCIOTTI, *La giustizia penale minorile*, Padova 2007, p. 4 ss.; S. LARIZZA, *Le coordinate fondamentali di un sistema di giustizia minorile*, in A. MANGIONE, A. PULVIRENTI (a cura di), *La giustizia penale minorile: formazione, devianza, diritto e processo*, Milano, 2020, p. 127 ss.; S. DI NUOVO, G. GRASSO, *Diritto e procedura penale minorile*, Milano, 2005; A. PRESUTTI, *Evoluzioni e caratteri fondanti del sistema*, in M. BARGIS (a cura di), *Procedura penale minorile*, Torino, 2021, p. 44 ss.

non essere ricompresa la minore età)⁴⁵; all'art. 3 Cost. che sancisce al co. 1 la pari dignità sociale di tutti i cittadini e, al co. 2, pone a carico dello Stato l'onere di rimuovere gli ostacoli sociali che impediscono di fatto il pieno sviluppo della persona; ed ancora, all'art. 27, co.3, Cost. che, espressamente, finalizza la pena al reinserimento sociale del soggetto; all'art. 31, co. 2, Cost.⁴⁶ che impone alla Repubblica il compito di «proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», ponendosi come paradigma per orientare la lettura delle norme costituzionali e come parametro in base al quale valutare la conformità o meno a queste ultime delle politiche legislative in materia di criminalità minorile.

Il quadro che emerge dalla lettura sistemica della carta costituzionale configura il diritto penale minorile come uno strumento che, sebbene preveda come *extrema ratio* la privazione della libertà personale del minore, è comunque essenzialmente volto a favorire il reinserimento del soggetto e, quindi, l'inclusione e non l'esclusione sociale. In base a questo, il diritto penale minorile, partendo dal presupposto che la personalità *in fieri* del minore lo rende più vulnerabile, ma anche più facilmente recuperabile, si deve strutturare intorno ad «una valorizzazione assolutamente potenziata del principio rieducativo dell'art. 27, co. 3, Cost.»⁴⁷ e, in considerazione del collegamento fra tale articolo e l'art. 31, co. 2, Cost., deve ruotare attorno al precipuo obbligo gravante sull'ordinamento in tutte le sue articolazioni di «proteggere[re] l'infanzia e la gioventù».

Il legislatore penale in questo delicato ambito dovrebbe prestare una particolare attenzione a non oltrepassare il perimetro tracciato dai principi costituzionali sopra elencati e le cui coordinate possono essere individuate: nel principio di “minima offensività” del procedimento; nel canone della “non vincolatività decisoria” del giudice minorile; nel canone della “compressione della libertà del minore come *ultima ratio*”.

Per quanto riguarda la “minima offensività” del procedimento penale, tale principio, partendo dalla constatazione che il procedimento penale è esso stesso una pena, si traduce nella necessità di minimizzare l'impatto del processo o di evitare che quest'ultimo si incardini e in-

⁴⁵ S. LARIZZA, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁶ Per una analisi approfondita dell'articolo e delle sue implicazioni, cfr. M. BESSONE, *Art. 31 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali*, Bologna, 1976, p. 135 ss.

⁴⁷ G. MARTIELLO, *op. cit.*, p. 3.

comba su un soggetto fragile come un minore. In quest'ottica, dunque, il diritto processuale minorile si struttura intorno alla de-stigmatizzazione del rito (tramite il ricorso a procedure che tutelino il minore e garantiscano la sua riservatezza) e alla irrinunciabilità di quelle misure che consentano al giovane imputato o di evitare il processo attraverso percorsi rieducativi personalizzati o di ridurre i tempi del procedimento⁴⁸.

Nella stessa ottica, il canone della non vincolatività decisoria implica che il giudice minorile sia svincolato da automatismi legislativi che gli impongano scelte punitive. Il magistrato dovrà valutare singolarmente ogni fatto di reato e, soprattutto, dovrà considerare ogni minore tenendo conto delle sue specificità in base al sesso, alla razza, all'età, al disagio sociale e ambientale, in modo da individuare la strategia rieducativa maggiormente efficace in relazione alla peculiarità del caso; per quanto riguarda, invece, il canone della limitazione della libertà personale come ultima *ratio*, questo è un principio-guida dell'intera questione criminale minorile, dal momento che misure restrittive della libertà personale (soprattutto se precedenti alla condanna) incidono in maniera grave sulla personalità *in fieri* del minore e compromettono seriamente le esigenze rieducative della pena⁴⁹.

Il combinato disposto dell'articolo 13 Cost. (inviolabilità della libertà personale) e dell'articolo 31, co. 2 Cost. (obbligo di protezione del minore) fornisce importanti indicazioni per individuare funzioni e limiti della sanzione penale minorile: in effetti, dall'onere gravante in capo allo Stato di proteggere i minori si ricava che le limitazioni della libertà personale del minore debbano ricevere una ulteriore legittimazione, restringendosi sensibilmente, in questo modo, la possibilità della violazione della libertà personale del minore.

La stessa postura garantista caratterizza il diritto internazionale ed europeo in materia. Si pensi, ad esempio, alla Direttiva europea 2016/800/UE la quale, oltre a prevedere la limitazione della libertà personale del minore come *extrema ratio*, stabilisce all'art. 10 che essa deve essere comunque limitata al più breve periodo possibile e che, nel disporla, sia necessario considerare l'età, la situazione personale del minore e le circostanze particolari del caso⁵⁰.

⁴⁸ C. IASEVOLI, *Diritto all'educazione e processo penale minorile*, Napoli, 2012, p. 22 ss.

⁴⁹ S. LARIZZA, *op. cit.*, p. 135 ss.

⁵⁰ Risponde alla medesima *ratio* il successivo art. 11 della Direttiva con il quale il legislatore europeo esorta gli Stati membri a provvedere «affinché, ogniquale volta sia

Tuttavia, le disposizioni previste nel Capo II del d.l. “Caivano”, contenente “Disposizioni in materia di misure di prevenzione a tutela della sicurezza pubblica e delle città”, sembrano essere espressione di quella politica legislativa che tende a ridurre la politica criminale a semplice politica penale⁵¹ – *rectius*, politica penale dell’ordine pubblico⁵² – dal momento che per contrastare problematiche sociali si ricorre a strumenti meramente punitivi, comprese misure coercitive della libertà del minore che comporteranno un aumento del numero dei minori detenuti. Un aumento che andrà ad incidere su una realtà già problematica, infatti la carenza e l’inadeguatezza delle strutture detentive minorili sul nostro territorio «comporta, quale ulteriore conseguenza, il trasferimento dei detenuti in istituti lontani dalla abituale residenza

possibile, le autorità competenti ricorrano a misure alternative alla detenzione (“misure alternative”)». Nella stessa direzione si muove la normativa internazionale in materia. Basti pesare alle Regole minime sull’Amministrazione della Giustizia Minorile, c.d. Regole di Pechino, adottate con risoluzione ONU 40/33 del 1985, con le quali si è evidenziata la necessità di un trattamento specializzato del minore volto al reinserimento sociale e rispondente al principio di individualizzazione della risposta penale. Le regole di Pechino – che sono diventate vincolanti con la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 – strutturano il diritto penale minorile intorno ad un orientamento deistituzionalizzante, sottolineando la necessità di un approccio che vede nei percorsi alternativi al procedimento penale la risposta adeguata alle peculiarità del disagio giovanile e che riconosce l’inadeguatezza, invece, di scelte politiche basate su un approccio prevalentemente custodialistico. Dunque, nel rispetto del diritto internazionale sul punto, recepito anche dal nostro ordinamento, il processo penale minorile dovrebbe presentarsi diversificato e adatto all’età evolutiva.

⁵¹ Il richiamo a queste due locuzioni deve essere inteso nell’interpretazione data loro da F. Bricola e ripresa da A. Baratta: la politica penale è propria di quelle teorie che considerano come utilizzabili al fine di diminuire la criminalità solo i mezzi propri del diritto penale; mentre, per politica criminale, si intende quella dottrina che connota il diritto penale come *extrema ratio* rispetto alla politica sociale e che, quindi, considera, nell’analizzare e gestire le manifestazioni di criminalità, i rapporti fra programmazione economica e programmazione della difesa sociale. Cfr. F. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell’ordine pubblico* (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152), in *Questione criminale*, 1975, pp. 221 ss.; ID., *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, 1997, p. 98.; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. PALMA, S. ANASTASIA (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, p. 20 ss.

⁵² Per approfondimenti in merito alle evoluzioni che hanno caratterizzato la politica penale dell’ordine pubblico nel nostro ordinamento ed al legame fra quest’ultima e l’emergenza, sia concesso il rinvio a M.C. AMOROSI, *L’ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 342 ss.

del minore e, dunque, lo sradicamento dei minori dal proprio territorio, dalla propria famiglia e dai propri affetti»⁵³.

Se, dunque, il profilo del diritto penale minorile tracciato dalla Costituzione si caratterizza per una tensione verso la progressiva inclusione (e non la definitiva esclusione) del minore marginalizzato, le disposizioni contenute nel d.l. n. 123 del 2023 sembrano muoversi in un'altra direzione.

Particolarmente indicativo in tal senso, è l'art. 3⁵⁴, co. 1, lett. a) del d.l. in esame, in base al quale si è riscritto l'art. 10, co. 4 del d.l. n. 14/2017⁵⁵ e si è estesa l'applicabilità dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso a determinati luoghi anche ai «soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età», prevedendo la successiva comunicazione del provvedimento al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni. In questo modo, introducendo nell'ordinamento una specie di D.A.SPO urbano minorile, il legislatore sembra voler affrontare la delicata questione della delinquenza minorile come un problema di «sicurezza urbana» da gestire attraverso politiche sanzionatorie di carattere preventivo⁵⁶.

Alla stessa logica preventiva sembrano rispondere le misure pre-

⁵³ L. CAMALDO, *Audizioni informali sul disegno di legge n. 878 (d.l. 123/2023 – contrasto al disagio giovanile e alla criminalità minorile)*, audizione presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del 28 settembre 2023. Nella sua audizione, inoltre il prof. Camaldo evidenzia le ulteriori criticità del contesto in cui si inscrivono le disposizioni sottolineando l'assenza di «comunità educative idonee a costituire una valida alternativa all'espiazione inframuraria».

⁵⁴ Rubricato «Disposizioni in materia di misure di prevenzione a tutela della sicurezza pubblica e della sicurezza delle città».

⁵⁵ Il c.d. «decreto Minniti» recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città» è noto per aver introdotto nel nostro ordinamento il c.d. D.A.SPO urbano, una misura che dispone il divieto di accesso a determinate aree urbane per ragioni di tutela del decoro e della sicurezza delle città. Tale strumento è stato così ribattezzato perché mutuato dall'istituto del D.A.SPO introdotto dalla legge n. 401 del 1989, una misura di prevenzione atipica che prevede il divieto di accesso alle manifestazioni sportive per chiunque venga considerato pericoloso per l'ordine e la sicurezza pubblica con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive. Per approfondimenti critici sul punto, cfr.: A. PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con "forma semplificata"*, in *Giur. cost.*, 1997, p.1584 ss.; F. BILANCIA, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione "atipiche"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, p. 725 ss.; G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1589 ss.

⁵⁶ Per ulteriori considerazioni critiche in merito alla misura del D.A.SPO urbano si veda *infra*, par. 3.2.

viste nei successivi commi dello stesso articolo, nei quali, ad esempio, viene stabilito che il divieto di accesso a scuole, plessi scolastici, sedi universitarie o locali pubblici o aperti al pubblico (di cui all'art. 13, co. 1, d.l. n. 14/2017) è applicabile anche in caso di denuncia o di condanna non definitiva avvenuta nei tre anni precedenti per uno dei delitti di cui all'art. 73 del T.U. stupefacenti. Ed ancora, il comma successivo stabilisce che le ulteriori misure preventive elencate nell'art. 13, c. 3 d.l. n. 14/2017⁵⁷ si applicano anche in assenza di una sentenza di condanna definitiva, essendo sufficiente la presenza di “specifiche ragioni di pericolosità”: una formulazione aleatoria e dalle conseguenze preoccupanti soprattutto in considerazione dei soggetti destinatari della novella.

A ciò si aggiunga che le pena prevista per la violazione di quanto stabilito dall'art. 13, co. 1 e co. 3 così modificati, viene sensibilmente inasprita⁵⁸.

Allo stesso modo, sembra rispondere ad una logica preventiva anche l'art. 5, co. 1, lett. a) e b) del decreto in oggetto con il quale si estende al minore che abbia compiuto 14 anni di età una misura di prevenzione originariamente prevista solo per gli adulti: l'avviso orale del Questore. Quest'ultimo (ex art. 3 d. lgs. n. 159/2011) può notificare a determinati soggetti l'esistenza di indizi a loro carico e invitarli, di conseguenza, a tenere un comportamento conforme alla legge; tale avviso può inoltre stabilire il divieto di possedere o utilizzare determinati beni o strumenti, come piattaforme o servizi informatici o telematici, telefoni cellulari o altri dispositivi per la comunicazione⁵⁹.

Con l'art. 5 del d.l. in esame – rubricato “Disposizioni in materia di prevenzione della violenza giovanile” – viene introdotto anche nel diritto sanzionatorio minorile l'istituto dell'ammonimento del Questore (di cui all'art. 8 del d.l. n. 11 del 2009)⁶⁰, al precipuo scopo di contrasta-

⁵⁷ Ovvero, l'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia; l'obbligo di rientrare nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; il divieto di allontanarsi dal comune di residenza; l'obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia negli orari di entrata e di uscita dagli istituti scolastici.

⁵⁸ La precedente cornice editale prevedeva la reclusione da 6 mesi a 2 anni e la multa da 8.000 a 20.000 euro, invece con la nuova disciplina viene prevista la reclusione da 1 a 3 anni e la multa da 10.000 a 24.000 euro.

⁵⁹ Per la violazione di tale divieto è prevista, in alcuni casi, anche la sanzione penale.

⁶⁰ Ex art. 8 del d.l. n. 11 del 2009, fino a quando non viene presentata querela per i reati di atti persecutori (art. 612 bis, c.p.) e diffusione illecita di immagini o video ses-

re il fenomeno delle c.d. *baby gang*, come si può leggere nella scheda tecnica del decreto. La misura dell'ammonimento, sebbene modificata e adattata alle specificità del diverso contesto di riferimento⁶¹, sembra comunque derivare da una logica preventiva e punitiva che, soprattutto se rivolta a soggetti fragili come i minori, rischia di stigmatizzare ulteriormente dinamiche socio-economiche escludenti e ghettizzanti.

Il successivo art. 6 e l'art. 8 assumono una particolare importanza all'interno del decreto in esame poiché apportano significative modifiche al testo normativo che disciplina il diritto penale minorile delinquendo le specificità che lo differenziano rispetto al diritto ed al rito criminale degli adulti: il d. P. R. n. 448 del 1998. Si tratta di disposizioni che, come vedremo, presentano diverse criticità in merito al rispetto dei principi costituzionali in materia di diritto penale minorile e che sembrano essere mosse da un intento escludente e non da una tensione verso l'integrazione.

Nello specifico, l'art. 6 riguarda un istituto problematico, quello delle misure cautelari, le quali da sempre sono guardate con sospetto da una parte della dottrina⁶² visto che, pur essendo misure incidenti in

sualmente espliciti (art. 612 ter, c.p.), la persona offesa "può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore". Al co. 3 e 4 dello stesso articolo viene poi previsto che l'eventuale commissione di reato da parte del soggetto già ammonito è punita più gravemente ed è procedibile d'ufficio.

⁶¹ Il d.l. Caivano, infatti, distingue fra due tipologie di ammonimento che si differenziano in base al numero e alla tipologia dei reati-presupposto; all'età dei minori coinvolti; alle conseguenze che possono riguardare soggetti terzi rispetto alla emissione dell'ammonimento. Nello specifico: la prima tipologia di ammonimento può essere applicata «fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli artt. 581, 582, 610, 612 e 635 c.p.» e quando il reato sia stato commesso da «minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenni»; la seconda tipologia di ammonimento, invece, può essere adottata per la commissione di un qualsiasi fatto «previsto dalla legge come delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni», ma si rivolge ai «minor[i] di età compresa fra i dodici e i quattordici anni» e prevede la responsabilità punitivo-amministrativa di colui che «era tenuto alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi nei suoi confronti [...], salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto».

⁶² Sul rapporto critico fra le misure cautelari e di prevenzione e i principi costituzionali in materia penale cfr., *ex multis*, L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962; V. GREVI, *Libertà personale dell'imputato e Costituzione*, Milano, 1976; G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in onore di Pietro Calamandrei*, Padova, 1958.

maniera significativa sulla libertà personale, vengono adottate in assenza di un intervento giurisdizionale e ben prima che sia definitivamente accertata la responsabilità penale del soggetto.

A maggior ragione, le criticità aumentano quando le misure cautelari vengono adottate nei confronti di un minore dal momento che, non avendo finalità rieducative, tali misure dovrebbero rimanere estranee al diritto penale minorile⁶³.

Le criticità evidenziate vengono accentuate dall'articolo in esame, il quale prevede un abbassamento delle soglie di pena edittale per l'applicazione delle misure cautelari e pre-cautelari riducendo, in questo modo, il divario che differenzia i provvedimenti limitativi della libertà personale dell'adulto da quello del minore. Una differenziazione che, in realtà, risponde all'obbligo di protezione della gioventù previsto dall'art. 31 Cost. ed al rispetto del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost. – che, come noto, comporta l'obbligo di trattare situazioni eguali in modo eguale e situazioni differenti in modo differente – e che, forse, sarebbe stato consigliabile mantenere.

Allo stesso modo, incidono sulla distanza fra la disciplina minorile e quella degli adulti le disposizioni previste alle lettere b) e c) del comma 1 dell'articolo 6: con la prima, si riduce da 5 a 4 anni il limite di pena della reclusione per l'applicazione delle misure cautelari diverse dalla custodia cautelare, avvicinandosi in questo modo a quanto previsto per gli adulti (per i quali il limite è di 3 anni); con la lett. c) del comma 1 si riduce la soglia di pena detentiva per l'applicazione della custodia cautelare in carcere da 9 a 6 anni, quasi equiparando in questo modo la disciplina minorile a quella degli adulti, dove il limite è di 5 anni.

Ulteriori criticità si possono rilevare in relazione all'art. 8 comma 1 lett. b) del d.l. in esame, dal momento che con tale articolo viene prevista la possibilità per il pubblico ministero di notificare⁶⁴, durante le indagini preliminari, al minore (o all' esercente la responsabilità genitoriale) la “proposta di definizione anticipata del procedimento, subordinata alla condizione che il minore acceda a un percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale sulla base di un programma rieducativo che preveda (...) lo svolgimento di lavori socialmente utili

⁶³ M. COVELLI, *Manuale di legislazione penale minorile*, Napoli, 2006, p. 138 ss.

⁶⁴ Quando “procede per reati per i quali la legge stabilisce una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione ovvero una pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva” e se i fatti non rivestono particolare gravità.

o la collaborazione a titolo gratuito con enti del Terzo settore o lo svolgimento di altre attività a beneficio della comunità di appartenenza, per un periodo compreso da due a otto mesi”. Ai sensi del co. 3, sarà poi il giudice delle indagini preliminari che valuterà la congruità del percorso di rieducazione e reinserimento e sospenderà il processo per la durata corrispondente.

Si introduce in questo modo una versione semplificata della messa alla prova per i reati di minore gravità che, però, sembra avvicinarsi eccessivamente alle caratteristiche della messa alla prova dell’adulto e, di conseguenza, contrastare con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale. La Consulta, infatti, ha insistito sulla necessaria differenziazione fra la messa alla prova minorile e quella dei maggiorenni evidenziando, innanzitutto, una distanza in merito alla funzione o connotazione sanzionatoria che, assolutamente assente nella messa alla prova minorile – avente, al contrario, finalità essenzialmente rieducativa –, è invece presente in quella degli adulti⁶⁵. Di conseguenza, la Corte ha escluso la possibilità di applicare la messa alla prova del minore durante la fase delle indagini preliminari⁶⁶ (a differenza di quanto previsto per gli adulti) proprio perché essa non avendo natura di patteggiamento, non essendo subordinata alla richiesta del minore imputato o al consenso del pubblico ministero, assume «caratteristiche specularmente opposte alla messa in prova dell’adulto»⁶⁷ poiché «l’essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personalistico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria»⁶⁸ e, quindi, di economia processuale.

In base alla giurisprudenza costituzionale sul punto, emerge, dunque, che la messa alla prova minorile «lungi dall’ostacolare il finalismo rieducativo di cui all’art. 27, terzo comma, Cost. e la protezione della gioventù di cui all’art. 31, secondo comma, Cost.», per assolvere alla sua funzione rieducativa deve essere disposta dal giudice dell’udienza preliminare e non anche dal giudice delle indagini preliminari. In questo modo, infatti, ci si assicura che «le delicate valutazioni personalistiche implicate dall’istituto siano svolte da un organo collegiale, interdi-

⁶⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 68 del 2919, punto 3.2.1. e 3.2.2. del Considerato in diritto.

⁶⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 139 del 2020.

⁶⁷ L. CAMALDO, *Audizioni informali*, cit., p. 4.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 139 del 2020, punto 4.3.1.

sciplinare e diversificato nel genere, pertanto idoneo ad espletarle nella piena consapevolezza di ogni aspetto rilevante»⁶⁹.

All'interno del Capo III del decreto "Caivano" (recante "Disposizioni in materia di offerta educativa") appare interessante ai nostri fini analizzare quanto disposto dall'art. 12 con il quale viene modificato il codice penale in materia di reato di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori, trasformando quest'ultimo da contravvenzione in delitto.

La *ratio* a cui risponde la disposizione in esame è quella di rafforzare i meccanismi di controllo e verifica dell'adempimento dell'obbligo scolastico da parte dei titolari del medesimo e, per far questo, viene introdotto nel codice penale l'art. 570-ter, il quale prevede due nuove ipotesi di reato: nelle ipotesi in cui il minore non è stato mai iscritto a scuola nonostante l'ammonimento, viene prevista a carico dell'esercente la pena fino a due anni di reclusione; nei casi, invece di abbandono scolastico, viene introdotta la previsione a carico dell'esercente della pena di un anno di reclusione.

Come è stato da più parti rilevato in sede di audizione⁷⁰, la pena della reclusione per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica sembra del tutto inefficace perché volta, più che altro, a produrre una ulteriore stigmatizzazione e marginalizzazione per il minore che andrebbe ad aggravare situazioni familiari già critiche dal punto di vista economico-sociale.

Come ha evidenziato Save the Children nella sua audizione, la povertà economica e la povertà educativa «vanno di pari passo» e quest'ultima aumenta se la fragile e deprivata responsabilità genitoriale viene esercitata in «contesti e territori privi di altre forme di sostegno e di servizi»; per affrontare simili fenomeni non servono sanzioni penali, ma «interventi di supporto sociale, economico, culturale ed educativo e un'offerta di servizi essenziali per prevenire la dispersione scolastica»⁷¹.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 139 del 2020, punto 4.6.5.

⁷⁰ Cfr. L. CAMALDO, *Audizioni informali*, cit.; R. MARZULLO, *Relazione ai fini del completamento dell'istruttoria per l'esame del disegno di legge n. 878 (D.L. 15 settembre 2023 n. 123 "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale")*, p. 5 ss.; C. BOVE, L. ZECCA, M.G. RIVA, *Parere su decreto Caivano*, p. 3 ss., tutte consultabili sul sito del Senato della Repubblica.

⁷¹ SAVE THE CHILDREN, *Memoria di Save the Children per le commissioni riunite*

Altro aspetto criticabile dell'art. 12 del d.l. in esame è che le nuove ipotesi di reato in materia di rispetto dell'obbligo di istruzione individuano come soggetti responsabili i soli esercenti la responsabilità genitoriale. Il diritto all'istruzione non dovrebbe gravare unicamente sui «singoli individui, ma d[ovrebbe] essere costruito come dovere di solidarietà sociale» ed essendo un diritto costituzionalmente tutelato, lo Stato e le sue articolazioni dovrebbero essere sempre garanti del suo invero come stabilito dall'art. 34 Cost., il quale pone in capo alla Repubblica l'onere di rendere effettivo tale diritto. Al contrario, il reato di inosservanza dell'obbligo scolastico che è stato introdotto «sembra più che altro tradire una concezione dell'educazione e istruzione del minore come fatto privato, e una valutazione del minore stesso come oggetto e non invece come soggetto di diritto, come titolare di situazioni giuridiche soggettive che la società tutta e in particolare le Istituzioni dello Stato sono chiamate a tutelare direttamente ed efficacemente»⁷².

Per gli aspetti critici evidenziati, il d.l. n. 123 del 2023 sembra sovvertire le linee di fondo della giustizia penale minorile che, a partire dal d.P.R. 488/88, si strutturano intorno alla centralità dell'approccio educativo nei confronti del minore autore di reato.

In particolare, con la previsione di nuove fattispecie di reato, con l'inasprimento delle pene e con la riduzione dei limiti edittali per l'applicazione delle misure cautelari, il c.d. decreto Caivano sembra destinato a divenire vettore di ulteriore esclusione sociale, un potenziale amplificatore delle disegualanze già esistenti.

Le chiare indicazioni della Costituzione in materia, emergenti dalla lettura sistemica degli artt. 2, 3, 13, 27, 31 Cost., dovrebbero orientare le scelte del legislatore verso un più attento e oculato utilizzo dei mezzi propri della politica penale (e, segnatamente, degli strumenti punitivi e sanzionatori).

Per immaginare soluzioni realmente efficaci, che siano in grado di fornire alternative reali alla criminalità e non meri – fragili – deterrenti, bisognerebbe partire prendendo consapevolezza delle dinamiche devianti delle nuove generazioni e comprendere che, spesso, la delinquenza minorile è la risposta coerente al sistema ambientale, economi-

1^a (*Affari costituzionali*) e 2^a (*Giustizia*), Audizione presso il Senato della Repubblica del 9/10/2023, p. 5.

⁷² Ivi, p. 8.

co e familiare entro cui si sta formando la personalità *in fieri* del minore e che, paradossalmente, fornisce risposte ai suoi bisogni⁷³. Si tratta di quei bisogni educativi e formativi che, al contrario, nella maggior parte dei casi non trovano alcuna soddisfazione nel sistema di welfare e di sostegno che dovrebbe contrastare le disuguaglianze e la marginalizzazione che caratterizzano molte delle periferie urbane⁷⁴.

Per contenere efficacemente il fenomeno della criminalità minorile bisognerebbe ripensare a «come stiamo organizzando la vita sociale e la convivenza»⁷⁵ e mettere in atto delle politiche che siano in grado di affrontare la questione da un punto di vista strutturale, tramite interventi sistemici e, soprattutto, tramite un ritorno alla centralità dei diritti sociali.

Al contrario, il c.d. “modello Caivano” non sembra porre le basi per la realizzazione di quel *droit à la ville* tratteggiato precedentemente e che si può inverare solo a partire dalla messa in atto di politiche includenti, volte alla rimozione degli ostacoli economico-sociali e basate sul rifiuto di misure repressive ulteriormente stigmatizzanti. L’attuazione delle misure previste da tale decreto è, al contrario, destinata a tradursi nella costruzione di ulteriori “cinte murarie” fra il disagio giovanile delle periferie e il “decoroso confort” del centro delle smart city.

Nel caso specifico della delinquenza minorile, bisognerebbe sostituire le politiche meramente repressive con progetti educativi che coinvolgano tutti gli attori della comunità educante, come le famiglie, la scuola e le associazioni operanti sul territorio. Solo in questo modo si potrà dare forza programmatica a quanto previsto dalla Costituzione, al progetto di inclusione sociale, di integrazione e di ri-conoscimento dell’altro – soprattutto del minore in difficoltà – e porre le premesse per prevenire la diffusione di forme di criminalità minorile, di delinquenza giovanile, di violenza di genere⁷⁶.

⁷³ Sono ormai noti gli studi pedagogici e sociologici che evidenziano la stretta relazione tra ambiente ed educazione e che dimostrano come modelli educativi devianti vengano interiorizzati velocemente in territori caratterizzati da un elevato tasso di disoccupazione, assenza di servizi pubblici e luoghi di aggregazione, abbandono scolastico e microcriminalità diffusa.

⁷⁴ R. MARZULLO, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁵ R. CORNELLI, *op. cit.*, p. 124.

⁷⁶ Save the Children, *Memoria di Save the Children per le commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia)*, Audizione presso il Senato della Repubblica del 9/10/2023, p. 2 ss.

L'educazione e la socializzazione sono strumenti preziosi per combattere la povertà (materiale ed educativa), l'emarginazione e, quindi, la devianza giovanile; per questo le scelte legislative dovrebbero orientarsi verso il rafforzamento del sistema scolastico e investire maggiori risorse per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica attraverso il potenziamento delle offerte formative e delle attività extra-scolastiche. Bisognerebbe incentrare l'intervento politico-legislativo sulle c.d. "periferie dei bambini"⁷⁷ intorno al focus per la ri-socializzazione, per il reinserimento tramite lo stanziamento di risorse volte a sostenere il lavoro di rete e a potenziare la comunità educante, favorendo «l'accesso ad attività culturali, sportive, educative gratuite nelle aree dove maggiore è la concentrazione della povertà educativa e minore l'offerta di servizi»⁷⁸.

In questo modo si potrà affrontare il problema dell'aumento della delinquenza minorile non come un semplice fenomeno di recrudescenza criminale, ma come la preoccupante espressione di un profondo disagio sociale. Un disagio determinato in buona parte dal mancato adempimento dell'onere – gravante sulla Repubblica – di rimuovere quegli «ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza fra cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»⁷⁹, la sua integrazione all'interno del tessuto sociale e, di conseguenza, l'esercizio effettivo del *droit à la ville*.

Solo abbandonando l'opzione di una politica legislativa meramente

⁷⁷ Si tratta di quei territori caratterizzati da una maggiore concentrazione di povertà materiale ed educativa e all'interno dei quali si registrano: bassi livelli di apprendimento fra gli studenti; elevati tassi di dispersione scolastica; un'alta percentuale di minori che vivono in famiglie a rischio povertà ed esclusione sociale; un'offerta educativa (formale e non formale) della comunità educante molto limitata.

⁷⁸ Save the Children (*Memoria di Save the Children*, op. loc. ult. cit.), basandosi sulla propria esperienza diretta e sul successo dei progetti messi in campo, individua tre punti fondamentali intorno ai quali sarebbe opportuno strutturare gli interventi normativi per contrastare il disagio giovanile e la diffusione della criminalità minorile: 1) estendere il tempo pieno a tutte le scuole primarie, a partire dai territori dove si registra una minore offerta di servizi ed una maggiore povertà educativa, perché «'Restare a scuola' per tempi prolungati contribuisce allo sviluppo delle competenze cosiddette 'non-cognitive', sociali ed emozionali, fondamentali per crescere ed avere una vita attiva e ricca di opportunità»; 2) prevedere l'apertura anche estiva delle scuole per incentivare forme di socializzazione di qualità; 3) sostenere, tramite lo stanziamento di risorse adeguate, il lavoro di rete all'interno della comunità educante in modo da promuovere l'accesso gratuito ad attività culturali, sportive, educative.

⁷⁹ Art. 3, co. 2, Cost.

repressiva si potrà inverare il dettato costituzionale e provare, se non a eliminare, quantomeno a ridurre le diseguaglianze che segnano i nostri spazi urbani e allontanano progressivamente gli abitanti.

3. Il c.d. “decreto legge Sicurezza”: una preliminare riflessione generale

Con l’adozione del d.l. n. 48 del 2025 – recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario” – sembrano aumentare i vettori di diseguaglianza che potrebbero esacerbare le esclusioni sociali già esistenti.

Prima di soffermarsi sull’analisi degli articoli che lo compongono, è opportuno richiamare i passaggi che hanno portato all’emanazione di tale atto, dal momento che la sua adozione non viene giustificata con il richiamo ad una straordinaria necessità ed urgenza di intervenire per fronteggiare una situazione emergenziale (che – ai sensi dell’art. 77 Cost. – legittima il ricorso alla decretazione d’urgenza), ma viene motivata con l’esigenza di superare le lungaggini dell’ordinario *iter legis* e dare «una data certa di approvazione di un provvedimento che era stato annunciato con grande importanza dal Governo»⁸⁰.

La formazione del testo dell’attuale decreto nasce nel gennaio 2024, quando viene presentato alla Camera dei Deputati il c.d. “Pacchetto Sicurezza”, un disegno di legge poi approvato dalla Camera il 16 settembre 2024. Il contenuto del d.d.l. nel corso del dibattito parlamentare è stato oggetto di numerose osservazioni critiche da parte delle opposizioni, da parte degli esperti in sede di audizione ed anche da parte del Presidente della Repubblica che hanno determinato un – necessario – prolungarsi dei tempi di approvazione.

Nelle more della discussione in Senato, il Governo ha deciso di aggirare le tempistiche del normale *iter legis* ed adottare un decreto-legge nel quale far confluire, quasi integralmente⁸¹, il contenuto del d.d.l.

⁸⁰ Come affermato dal Ministro dell’interno Matteo Piantedosi durante la Conferenza Stampa del 4 aprile 2025.

⁸¹ La sostanziale riproposizione dei contenuti si rende evidente già nei titoli dei due atti, i quali si differenziano solo per l’aggiunta, nel caso del decreto legge, dell’aggettivo “urgente” e viene confermata dall’analisi delle singole disposizioni.

(A.S. 1236), ritenendo opportuno ricorrere alla decretazione d'urgenza per dare tempi certi all'approvazione dell'atto normativo.

Non potendo soffermarmi sull'argomento poiché esula dall'oggetto principale dell'articolo, mi limito qui a segnalare la preoccupante forzatura del rapporto Parlamento-Governo che una simile scelta comporta, nonché il (quantomeno) disinvolto utilizzo delle fonti.

Come rilevato dalla dottrina, l'adozione di questo atto ci pone di fronte ad un «nuovo strappo costituzionale»⁸² per diverse ragioni. Infatti, non solo non si rintracciano i presupposti legittimanti il ricorso al decreto legge – quei casi straordinari di necessità ed urgenza che giustificano la deroga all'ordinario esercizio della potestà legislativa – e non vi è omogeneità nel contenuto del decreto⁸³, ma si tratta di un atto che si impone sull'ordinario procedimento di approvazione e va a sostituire una legge ancora in discussione presso la Camera del Senato⁸⁴. Questo comporta una grave lesione delle prerogative parlamentari dal momento che determina, senza una adeguata motivazione, la sottrazione della funzione legislativa al titolare del relativo potere designato dalla Costituzione (ex art. 70 Cost.)⁸⁵, violando la separazione dei po-

⁸² G. AZZARITI, *La posta in gioco è la Costituzione*, in *Il Manifesto*, 4 aprile 2025.

⁸³ Come richiesto dalla l. n. 400 del 1988 e da consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto. A tal proposito, la Corte ha affermato che l'eterogeneità del contenuto del decreto legge spezza il necessario «legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i «provvedimenti provvisori con forza di legge»» dal momento che «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente e il «caso che lo ha reso necessario», trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (sent. n. 22 del 2012, punto 3.3 dei *Considerato in diritto*). Nello stesso senso: sentt. nn. 32 del 2014; 154 del 2015; 137 del 2018.

⁸⁴ G. AZZARITI, *op. ult. cit.*

⁸⁵ Bisogna inoltre aggiungere che ulteriori lesioni delle prerogative parlamentari si sono verificate nel corso dell'iter di conversione del d.l. 48/2025, attualmente in discussione al Senato. Lo scorso 27 maggio, infatti, al termine della discussione generale sul provvedimento svolta alla Camera dei Deputati, il governo ha posto la questione di fiducia sulla conversione in legge del decreto sicurezza, determinando così una significativa compressione del dibattito parlamentare e aggiungendo un altro elemento di criticità nel – già controverso – iter di approvazione della normativa in esame. Come già accennato precedentemente a proposito del c.d. decreto Caivano (v. *supra* par. 2), da più parti in dottrina si è evidenziato come la pratica del ricorso alla questione di fiducia in un procedimento di conversione del decreto legge, nel quale il Parlamento dovrebbe essere l'organo deputato a controllare l'operato del governo, sollevi forti dubbi di legittimità. In questo modo, infatti, si comprime totalmente l'autonomia delle

teri e incidendo fortemente sul rapporto e sugli equilibri fra Parlamento-Governo⁸⁶.

Come affermato dalla Corte costituzionale, il ricorso allo «strumento eccezionale» del decreto legge trova il suo «requisito di validità costituzionale» nella «pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere»⁸⁷ e i limiti che la Costituzione pone alla decretazione d'urgenza sono funzionali «al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo»⁸⁸. Pertanto, l'abuso della decretazione di urgenza – un problema che, come noto, da anni affligge il nostro ordinamento ma che nel caso del decreto legge in esame ha assunto nuove e più preoccupanti dimensioni – produce delle storture all'interno del sistema delle fonti e viola la separazione dei poteri incidendo su quei meccanismi che assicurano la limitazione del potere, «elemento imprescindibile di una democrazia costituzionale»⁸⁹.

Per quanto riguarda il contenuto del decreto legge in oggetto, esso affonda le proprie radici in (dis)torsioni del concetto di sicurezza che ormai da tempo caratterizzano le politiche di ordine pubblico e dominano – deviandole – le relazioni sociali.

Da diversi anni assistiamo al passaggio dalla sicurezza dei diritti al diritto alla sicurezza⁹⁰, un'inversione lessicale che indica il mutamento

Camere con il risultato che la funzione legislativa viene sostanzialmente sottratta al Parlamento e assorbita per intero dall'organo esecutivo. Cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, cit., p. 70 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989, p. 283 ss.

⁸⁶ A. ALGOSTINO, *Un paese che si identifica con ordine e polizia*, in *Il Manifesto*, 6 aprile 2025.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 29 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto.

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 146 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto.

⁸⁹ A. ALGOSTINO, *op. ult. cit.*

⁹⁰ Per una analisi critica di tale passaggio si veda A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 21 ss. Qui l'Autore definisce l'enucleazione di un diritto alla sicurezza come il risultato di «una costruzione costituzionale falsa o [ideologica], o perversa», perché: o si traduce nella legittima domanda di sicurezza da parte di tutti i soggetti, e allora la costruzione è superflua (falsa, appunto); o porta alla «selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati» e allora la costruzione è «ideologica»; oppure si tratta di una costruzione perversa perché strumento di una «strategia conservatrice» volta a giustificare i disequilibri del mercato, «gli effetti perversi della globalizzazione neoliberale dell'economia». Sempre sul rapporto fra sicurezza dei diritti e diritto alla sicurezza, si vedano le riflessioni di: T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, in T. GRECO, L. MILAZZO, I. BELLONI, V. BENEDETTI (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Torino, 2009, p. 1 ss.; M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale*

dell'oggetto di tutela delle politiche legislative e che determina delle conseguenze importanti in termini di effettività dei diritti sociali e di garanzia dei diritti di libertà. Se nel costituzionalismo moderno l'effettiva garanzia dei diritti sociali è sinonimo di sicurezza, le crisi economiche, i mutamenti politico-sociali avvenuti nel corso degli anni e la progressiva riduzione della spesa pubblica hanno modificato questo impianto e ribaltato l'ordine dei fattori all'interno dell'equazione fra diritto alla sicurezza e certezza dei diritti.

Questa nuova postura della sicurezza sembra aver comportato per lo Stato la possibilità di godere, nell'obiettivo di tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, di una sorta di delega in bianco per ogni intervento sulla libertà⁹¹; così, contrapponendo alla sicurezza interpretata come sicurezza dei diritti una sicurezza declinata come conservazione dei beni e prevenzione dei rischi, si sono succedute negli anni politiche legislative improntate ad una progressiva anticipazione della soglia di punibilità, ad un incremento della criminalizzazione e della presunzione di pericolosità attraverso le quali si sono gestiti in chiave emergenziale problemi che, in realtà, appaiono innanzitutto di carattere economico, sociale e culturale.

Nel nostro ordinamento democratico pluralista, soddisfare i diritti equivale a garantire la sicurezza declinata come sicurezza dei diritti, obiettivo costituzionalmente imposto; al contrario, rafforzare la percezione della sicurezza equivale a garantire un soggettivo sentimento di sicurezza, obiettivo che, invece, non trova nessuna collocazione all'interno della Costituzione, ma che è frutto di scelte discrezionali del legislatore⁹².

Come accennato precedentemente, le *smart cities* – proiezione interna della *global city*, dell'economia globalizzata e della sua *élite* – vedono nella sicurezza uno dei propri elementi costitutivi e si richiamano, però, ad una precisa declinazione di tale concetto. Non più basata sulla certezza dei diritti e quindi sulla sicurezza sociale (in modo da garantire quel “pieno sviluppo della persona umana” di cui all'art. 3

della sicurezza, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012; M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazie e sicurezza*, 2/2013.

⁹¹ Cfr. E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998, p. 37 ss.

⁹² Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia-sicurezza.it*, p. 2.

Cost. e, per esso, l'integrazione all'interno del tessuto sociale e l'effettiva partecipazione di tutti), la sicurezza viene interpretata come tutela della integrità fisica del singolo individuo e protezione dei beni oppure «come presidio dell'outfit della città, del decoro»⁹³.

Il d.l. n. 48 del 2025 è espressione di questa lettura del concetto di sicurezza, tramite la quale si legittimano le limitazioni dei diritti e si giustifica l'adozione di misure volte non a combattere il disagio e la marginalizzazione attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (in attuazione dell'art. 3 Cost.), ma tendenti, piuttosto, a nascondere il disagio (e il conseguente conflitto) e a chiuderlo fuori dalle "mura" del centro della città⁹⁴.

Le norme del decreto, come vedremo, introducono nuovi reati e una serie di aggravanti a reati già esistenti criminalizzando comportamenti che si ritengono essere un pericolo per la sicurezza ma che, in realtà, sembrano rientrare, nella maggior parte dei casi, nelle forme – legittime – di manifestazione del dissenso ed essere connessi all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, come la libertà di manifestazione del pensiero o la libertà di riunione. Si tratta di misure repressive che, per come strutturate, molto probabilmente andranno a colpire le modalità di espressione del dissenso «specie nei luoghi, e tra le persone, ove più acutamente emergono disagio, diseguaglianza, povertà, e dove pertanto è più probabile che tale dissenso deflagri in pubbliche manifestazioni di protesta»⁹⁵.

I confini dilatati di questa idea di sicurezza si spingono fino a ricomprendere come oggetto di tutela il decoro urbano, bene posto al centro di diverse norme del decreto legge. Il ricorso a tale categoria ha suscitato già da tempo diverse perplessità in dottrina⁹⁶, trattandosi di

⁹³ A. 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*, cit., p. 108.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica, sul disegno di legge A.S. n. 1236 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, 22 ottobre 2024, p. 4.

⁹⁶ *Ex plurimis*, T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, 2013; C. PISANELLO, *In nome del decoro. Dispositivi estetici e politiche securitarie*, Verona, 2017; P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana, decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, parte III, il quale, nel tentativo di

un concetto che si collega ad una visualizzazione plastica della decenza, che opera quindi su di un piano estetico e del quale ci si serve per distinguere e giustificare l'esclusione giuridica⁹⁷. Che fra gli obiettivi perseguiti dall'intervento normativo in esame vi sia quello puramente estetico del raggiungimento del decoro urbano è dimostrato anche dal fatto che, oltre a introdurre nuove fattispecie delittuose e nuove aggravanti, non vengono predisposte azioni sul welfare sociale. Si prevedono invece inasprimenti di pena e risposte repressive nell'ottica di una eliminazione visiva delle marginalità sociali, ritenute elementi capaci di minare la sicurezza all'interno delle città, di deturpare il decoro e alterare la quiete pubblica.

Prima di analizzare più nello specifico alcuni articoli del d.l. in esame a nostro avviso particolarmente critici e che, potenzialmente, potrebbero acuire le distanze fra il "centro" e le "periferie" e porsi come ulteriori fattori di disgregazione del tessuto sociale urbano, si possono evidenziare dei tratti generali che accomunano diverse disposizioni della normativa.

Anzitutto, nel generale obiettivo di repressione del dissenso e tutela della sicurezza e del decoro urbano, alcuni articoli sembrano caratterizzarsi per la previsione di fattispecie penali costruite *ratione subiecti* poiché volte a punire condotte additate come «comportamenti propri di un *deviante*, di un *aversario* (se non addirittura di un "nemico") della società»⁹⁸, andando così a definire la costruzione (già "abbozzata" dalla società in base ai valori ed agli indirizzi politico-economici dominanti) di soggettività pericolose per la sicurezza, indecorose per lo spazio-città o disturbanti per il confort della *smart city*.

Vi sono poi alcune norme del d.l. accumulate dal fatto di prevedere specifiche circostanze aggravanti o specifiche fattispecie di reato legate – più che all'antigiuridicità della condotta – alla persona dell'autore, al bene offeso, alla identità della vittima o al *locus commissi delicti*. Una simile modalità di strutturazione della fattispecie penale se può essere in alcuni casi giustificata da specifiche esigenze di tutela di soggetti particolarmente deboli, «in altri desta molti dubbi, sia pel profilo della

definire il decoro, lo identifica in un «ornamento» ed evidenzia che esso «non è mai l'essenza (...) porre al centro delle politiche pubbliche il decoro significa rimandare concettualmente alla convenienza o meno dell'agire umano» (p. 60).

⁹⁷ T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, cit.

⁹⁸ E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, op. loc. ult. cit.

ragionevolezza, sia per il profilo del rispetto del principio di eguaglianza»⁹⁹. In particolare, si prevedono diverse aggravanti di luogo e di contesto che sanzionano in maniera più grave il medesimo fatto se commesso in luoghi dove più spesso si manifestano situazioni di degrado o di disagio (carceri, periferie, centri di trattenimento per stranieri) o che sono più frequentemente attraversati da cortei di protesta (zone vicine a stazioni ferroviarie)¹⁰⁰.

Altre norme del “decreto Sicurezza” si distinguono per avere un carattere prevalentemente “simbolico”, volto più a soddisfare un presunto bisogno della società, a fornire una risposta mediaticamente forte a fenomeni che destano particolare allarme sociale, piuttosto che a introdurre nell’ordinamento misure effettivamente volte alla concreta risoluzione di questi ultimi.

In generale possiamo dire che le norme del d.l. sollevano, nel loro complesso, dubbi circa il rispetto di alcuni principi costituzionali e di fondamentali diritti, incidendo negativamente sul *droit à la ville* inteso come diritto ad *abitare* lo spazio-città, all’integrazione nel tessuto sociale ed alla partecipazione alla vita politica.

3.1. *La repressione del dissenso e la criminalizzazione ratione subjecti*

Nell’analizzare le disposizioni del decreto-legge in esame, appare simbolico degli intenti sopra richiamati l’art. 14, il quale sanziona l’impedimento alla libera circolazione su strada (ovvero il blocco stradale) con la reclusione fino ad un mese e la multa fino a 300 euro. Tale condotta, che era stata depenalizzata con il d.lgs. n. 507 del 1999, ora non solo viene ri-penalizzata, ma la fattispecie si estende anche ai casi in cui il blocco avviene nei confronti di strada ferrata e mediante ostruzione fatta con il proprio corpo¹⁰¹. Si deve poi aggiungere che il limite edittale

⁹⁹ M. LUCIANI, *Appunti per l’audizione innanzi alla I Commissione permanente – Affari Costituzionali – Senato della Repubblica*, 8 marzo 2024, p. 3.

¹⁰⁰ Cfr. E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, p. 5.

¹⁰¹ Bisogna precisare che il reato di blocco stradale era stato introdotto nel nostro ordinamento nel 1948 e sanzionava solo l’ostacolo o l’intralcio alla circolazione su strada ordinaria o ferrata posto in essere mediante “oggetti o congegni di qualsiasi specie”. Con il d.l. n. 113 del 2018 si sanziona (seppure con sanzione solo pecuniaria) la condotta di chi oppone il proprio corpo al transito di auto o treni durante una manifestazione di protesta e, invece, con il d.l. in esame, tale condotta viene punita per la prima volta con una sanzione penale.

aumenta in maniera considerevole se il fatto viene commesso da più persone (prevedendo la reclusione da due mesi a sei anni). Il legislatore, in questo modo, sceglie di reprimere penalmente una condotta di mera resistenza passiva e di «colpire proprio quei comportamenti non violenti, di per sé privi di effettiva offensività nei confronti di beni primari attraverso i quali si esprime pacificamente il conflitto sociale»¹⁰².

È chiaro l'intento di tale articolo, dal momento che il blocco stradale è una pratica alla quale ricorrono i manifestanti durante cortei di protesta o scioperi, poiché considerato uno dei possibili strumenti attraverso il quale esprimere il proprio dissenso, la contrarietà a determinate scelte politiche o aziendali, il disagio sociale.

Si tratta di una forma di protesta, espressione, dunque, di diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto di riunione (art. 17), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), il diritto di sciopero (art. 40).

Come afferma autorevole dottrina¹⁰³, con la libertà di riunione viene riconosciuto il diritto di stare fisicamente insieme con altri e, conseguentemente, la possibilità per i cittadini di «contrapporsi, anche fisicamente, ai detentori del potere nella discussione dei problemi, nella elaborazione collettiva di proposte politiche, e, soprattutto, nelle manifestazioni e nei cortei di protesta»¹⁰⁴. L'oggetto dell'art. 17 Cost. assume, dunque, una dimensione politica rilevante dal momento che tutela l'esercizio collettivo di un diritto¹⁰⁵ – quello di riunirsi – che assume un'importanza fondamentale in un ordinamento pluralista, poiché è uno dei principali strumenti con cui manifestare e condividere collettivamente il proprio pensiero e con cui realizzare forme di interazione fra una pluralità di individui, avendo questa libertà la peculiarità di «promanare da sfere individuali, ma di essere esercitat[a] in forma necessariamente collettiva»¹⁰⁶.

L'art. 17 Cost., dunque, deve essere correlato con l'art. 2 Cost. – dovendo ritenersi la riunione una di quelle formazioni sociali tutelate

¹⁰² E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, cit., p. 7.

¹⁰³ A. PACE, *Problematica delle libertà personali*, Padova, 1990, p. 299.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ A. PACE, *Art. 17*, in A. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, pp. 145-146.

¹⁰⁶ R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1989, p. 1404.

da tale articolo¹⁰⁷ – ed anche con l’art. 3 Cost., dal momento che il riunirsi costituisce un mezzo fondamentale per lo sviluppo della persona.

Proprio per questo, si tratta di un diritto che, strettamente legato alla «intrinseca socialità degli esseri umani, la quale coinvolge ogni momento della vita quotidiana»¹⁰⁸, può essere visto come norma servente poiché spesso funzionale all’esercizio di altri fondamentali diritti e principi costituzionalmente protetti, come la libertà di opinione, le libertà politiche o di culto, il pluralismo sindacale, il diritto di sciopero.

Libertà e principi strettamente legati alla tutela del pluralismo, all’esercizio del dissenso, alla garanzia di una effettiva partecipazione la cui attenta protezione all’interno del dettato costituzionale testimonia «una esplicita ostilità della Costituzione nei confronti di qualsiasi politica di prevenzione e di repressione della mera disobbedienza»¹⁰⁹.

La scelta di penalizzare il comportamento in oggetto significa «stigmatizzare e inserire nella sfera penale il diritto di protesta»¹¹⁰ e si pone in contrasto con il modello di *diritto alla città* sopra richiamato poiché volto ad ostacolare l’esercizio di diritti fondamentali e quindi ad impedire il realizzarsi di quella partecipazione effettiva – che si traduce in cittadinanza attiva – emergente dalla lettura sistemica degli articoli 2 e 3, co. 2, della Costituzione¹¹¹.

La postura che assume il d.l. verso una criminalizzazione del dissenso emerge anche dall’art. 19 che apporta delle modifiche all’art. 336 (“Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale”) e 337 (“Resistenza a

¹⁰⁷ A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 145; P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, 1966, p. 191.

¹⁰⁸ A. PACE, *Problematica delle libertà personali*, cit., p. 300.

¹⁰⁹ E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, cit., p. 6.

¹¹⁰ A. ALGOSTINO, *Note per l’audizione sul disegno di legge n. 1236, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”*, presso gli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, Senato della Repubblica, 8 ottobre 2024, p. 2.

¹¹¹ A tal proposito si deve segnalare che anche l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OCSE) ha evidenziato l’opportunità di «riconsiderare l’inasprimento delle sanzioni e la criminalizzazione di comportamenti di natura pacifica che arrecano disturbo o intralcio alla circolazione stradale, garantendo che in tali casi non sia prevista la pena della reclusione» (OSCE, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani, *Parere su taluni articoli del disegno di legge numero 1660 in materia di contrasto al terrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento penitenziario*, Varsavia, 27 maggio 2024).

pubblico ufficiale”) del c.p. e prevede – co. 1, lett. a) e lett. b) – che “in materia di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale e di resistenza a un pubblico ufficiale”, la pena venga aumentata fino alla metà “se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza”.

Bisogna anzitutto rilevare che la specifica circostanza aggravante introdotta, con il conseguente inasprimento di pene per reati già previsti dal nostro ordinamento, sembra contrastare con il principio di offensività – e con quello di proporzionalità ad esso collegato – per come è stato elaborato dalla giurisprudenza costituzionale¹¹², dal momento che non si comprende la ragione della maggiore gravità del fatto che dovrebbe giustificare l’aggravio di pena¹¹³. La Consulta ha specificato che, sulla base della lettura congiunta degli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, la pena deve essere calibrata «non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore oggettivo espresso dal fatto medesimo» e, di più, che il «quantum di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell’autore, rendendolo più o meno rimproverabile»¹¹⁴. Affermazione, quest’ultima, che rileva nell’analisi dell’articolo in oggetto dato che si tratta di una circostanza aggravante che potrebbe essere più facilmente addebitabile a comportamenti posti in essere durante manifestazioni di protesta,

¹¹² «Questa Corte ha già più volte osservato che il principio d’uguaglianza, di cui all’art. 3, primo comma, Cost., esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali», Corte cost., sent. n. 409 del 1989, punto 6 del Considerato in diritto.

¹¹³ È stato osservato che «l’ufficiale di pubblica sicurezza nell’adempimento delle sue funzioni, nel corso di manifestazioni pubbliche ove si esercita la libertà di opinione delle minoranze politiche e sociali, è solitamente colui che sta eseguendo un’attività di contenimento di tali pubbliche manifestazioni per conto dell’autorità politica che sovrintende alla gestione dell’ordine pubblico, ossia del governo. La più severa punizione di tali condotte offre obiettivamente una più incisiva – e irragionevole – protezione del medesimo bene giuridico, per il solo fatto che quel bene giuridico sia stato leso in occasione di attività di repressione del dissenso», così E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, cit., p. 5.

¹¹⁴ Corte cost., sent. n. 73 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto.

cortei o scioperi dove la determinazione di situazioni di tensione è spesso ascrivibile anche all'operato delle forze di pubblica sicurezza¹¹⁵.

La circostanza evidenziata viene confermata dalla lett. c) dello stesso art. 19, con la quale si introduce nell'art. 339 c.p. l'aggravante per aver commesso il fatto «al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici». La previsione di tale aggravante sembra essere specificamente indirizzata contro quei movimenti che da anni si oppongono ad alcune grandi opere (come, ad esempio, il TAV in Val di Susa) ed essendo, dunque, legata a contingenti esigenze politiche, sembrerebbe priva dei necessari caratteri di generalità ed astrattezza.

Inoltre tale norma, prevedendo un regime sanzionatorio più aspro se la stessa violenza o minaccia viene posta in essere con l'intento di opporsi alla costruzione di una infrastruttura, potrebbe essere letta come il tentativo di introdurre, in maniera indiretta, dei limiti al diritto di riunione inerenti il contenuto della stessa, ponendosi in questo modo in contrasto con il dettato della Carta costituzionale (art. 17 Cost.)¹¹⁶.

¹¹⁵ A tal proposito, sembra interessante ricordare che la Corte in alcune sue pronunce ha sostenuto che la previsione di pene elevate per il reato di oltraggio «non sia consona alla tradizione liberale italiana, né a quella europea» e che il reato di oltraggio, «previsto dal legislatore del 1930 (...) appare piuttosto come il prodotto della concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini tipica di quell'epoca storica e discendente dalla matrice ideologica allora dominante, concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma un rapporto strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima», così M. RUOTOLO, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. Pacchetto Sicurezza (A.S. 1236)*, Audizione presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica, 8 ottobre 2024.

¹¹⁶ Sul punto, cfr. E. GROSSO (*Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, cit., p. 5) il quale evidenzia che con la previsione di un'aggravante specifica per chi commette un fatto di resistenza «al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica» «si pretende di colpire non soltanto l'atto in sé (la resistenza), ma anche – e più gravemente – la finalità dell'atto medesimo, qualificando come intrinsecamente più grave la presunta “ribellione” di una minoranza dissenziente alla decisione, assunta da parte di una maggioranza, di procedere alla realizzazione di un'opera pubblica. Il che non significa, ovviamente, che tale maggioranza politica non abbia il pieno diritto di imporre la sua decisione: ciò che appare fortemente discutibile è che a protezione di tale decisione si debba far luogo alla previsione di un più grave reato per chi dissente e tale dissenso manifesti pubblicamente».

Di più. Sempre in relazione alla *ratio* di contrasto al dissenso cui sembra rispondere l'intero decreto, si devono menzionare gli articoli 26, co. 1 lett. c) e 27, co. 1 lett. c) con i quali vengono punite le rivolte all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture di accoglienza e trattenimento per i migranti.

In base a queste nuove disposizioni, la resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti verrà punita con pene che, soprattutto nel limite edittale massimo, sono abbastanza severe: la reclusione da 1 a 5 anni (nel caso la condotta sia stata posta in essere all'interno di istituti penitenziari) e da 1 a 4 anni (se gli episodi di resistenza si sono verificati all'interno di un CPR).

Ciò che preme sottolineare è che si individuano fra le condotte sanzionabili anche gli atti di mera resistenza passiva, previsione che sembra entrare in contrasto con i diritti costituzionali che tutelano l'espressione del dissenso e che, ancora una volta, sembra essere frutto di una politica legislativa che intende affrontare «questioni di grande rilevanza sociale (...) dalla sola prospettiva della repressione»¹¹⁷.

Si inserisce, così, una fattispecie delittuosa legata alla persona che commette il delitto e alla sua specifica condizione, dal momento che tali articoli sono volti alla repressione di qualsiasi forma di protesta (si ripete, anche della mera resistenza passiva) messa in atto dai detenuti all'interno delle carceri o dai migranti all'interno dei centri di trattenimento e accoglienza. Sembra prodursi in questo modo un ulteriore fattore di trattamento discriminatorio che contrasta anche con quanto ripetutamente sostenuto dalla Corte costituzionale, la quale nelle sue pronunce ha sottolineato che i diritti inviolabili «spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»¹¹⁸.

Altra disposizione del d.l. in esame che potrebbe accentuare le diseguaglianze esistenti e porsi come veicolo di ulteriori marginalizzazioni è quella contenute nell'art. 9.

Con tale articolo si opera una discriminazione *ratione subiecti* dal momento che viene aggravata la già controversa disciplina introdotta con il d.l. n. 113 del 2018 in base alla quale è possibile revocare la cittadinanza a chi, dopo averla ottenuta, sia stato definitivamente condan-

¹¹⁷ M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 1-2.

¹¹⁸ Corte cost., sent. n. 105 del 2001, punto 4 del Considerato in diritto.

nato per alcuni gravi delitti, in gran parte di natura politica¹¹⁹; nessuna revoca, invece, è prevista per i cittadini italiani *ius sanguinis* che si siano macchiati degli stessi delitti elencati nell'articolo 14 del d.l. 113/2018.

La modalità con cui si è acquisito lo *status* giuridico di cittadino non dovrebbe rilevare in alcun modo, ma tale *status* dovrebbe garantire la possibilità di esercitare a pieno e senza condizioni i propri diritti, allo stesso modo in cui tale esercizio è garantito a coloro che possiedono il medesimo *status*¹²⁰.

L'art. 9 in esame si introduce in questo “strappo” al principio di eguaglianza e lo estende, dal momento che prevede che la revoca della cittadinanza possa essere adottata non più entro i tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna, ma entro dieci anni. Come è stato notato, in questo modo si persevera nel discriminare fra cittadini, andando a minare «le basi di un concetto cardine dello Stato moderno, democratico, di diritto, inficiando lo stesso concetto di cittadinanza [la quale] è veicolo e garanzia di una condizione universale,

¹¹⁹ Ex art. 14, co. 2, del d.l. n. 113 del 2018, viene revocata la cittadinanza a quanti sono stati condannati: 1) per aver commesso delitti per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione da un minimo di 5 ad un massimo di 10 anni (art. 407, co. 2, lett. a, n. 4 c.p.p.); 2) per aver fatto parte di associazione sovversiva o con finalità terroristiche o di eversione (art. 270, co.3 e 270bis, co. 2); 3) per aver fornito vitto, alloggio, o rifugio a chi partecipa ad associazioni sovversive (art. 270 ter); 4) per aver sottratto, distrutto, deteriorato beni o denaro sottoposti a sequestro al fine di finanziare attività terroristiche (art. 270quinq.2 c.p.); 5) per aver partecipato ad una banda armata (art. 306 c.p.). In questo modo, è stato introdotto nell'ordinamento italiano una “sanzione” che viene inflitta dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno e il cui unico precedente si trova nella legislazione fascista del 1926 (cfr. Decreti del 26 marzo 1926 e del 30 settembre 1926, pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, n. 243 del 19 ottobre 1926).

¹²⁰ Sul punto, sia concesso il rinvio a M.C. AMOROSI, *Riflessioni intorno al decreto legge n. 113/2018: quando l'immigrazione diventa una questione di sicurezza pubblica*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2018, dove notavo che «In questo modo, si trattano in modo differente due situazioni sostanzialmente uguali: in presenza dei medesimi reati, al cittadino italiano *ius sanguinis*, la cittadinanza non potrà mai essere revocata, al cittadino che ha ottenuto la cittadinanza di fatto, *ius soli*, la cittadinanza potrà essere revocata. Sembrano i prodromi della costruzione di una cittadinanza di “serie A”, da cui deriva una piena titolarità ed una sicura tutela nell'esercizio dei diritti, ed una di “serie B”, da cui deriva una garanzia “a metà”, una cittadinanza *a condizione*. Sembra di sentire l'eco di una storia che si ripete: da una parte i cittadini romani, dall'altra i liberti» (p. 184).

un rapporto orizzontale, connotato dal riconoscimento di un identico *status per tutti*»¹²¹.

3.2. Segue: *il carattere simbolico della normativa e la tutela del decoro urbano*

La tendenza – che caratterizza l'intero decreto-legge – a cercare la soluzione nella penalizzazione di problemi che, in realtà, sono di carattere sociale emerge chiaramente nell'art. 10, il quale introduce

una nuova norma nel codice penale, l'art. 634-bis, recante “Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui”. Anzitutto, bisogna rilevare che con la disposizione in esame si è scelto di rispondere al problema dell'emergenza abitativa¹²² non attraverso la programmazione e il finanziamento di politiche sociali volte a garantire la sicurezza del diritto alla casa (un fondamentale diritto sociale), ma con politiche meramente repressive¹²³ che, inoltre, sembrano rientrare nel diritto penale simbolico¹²⁴. In effetti, essendo già sanzionata nel nostro

¹²¹ A. ALGOSTINO, *op. cit.*, p. 6.

¹²² Per un'attenta analisi delle problematiche costituzionali relative al diritto alla casa, cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017.

¹²³ In questo senso, M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi alla I Commissione permanente – Affari Costituzionali – Senato della Repubblica*, 8 marzo 2024, p. 5, il quale evidenzia che «l'intera disciplina delle occupazioni abusive degli immobili (...) (oltre a non considerare la questione abitativa nella sua complessità sociale e nelle radici del fenomeno) indugia anche sull'inasprimento repressivo degli atti occupativi». Da qui l'illustre A. avanza il dubbio di una possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, in particolare in relazione all'inosservanza del principio di ragionevolezza (*ibidem*).

¹²⁴ Il diritto penale simbolico, negando apertamente il canone dell'*extrema ratio* ed espandendo l'intervento penale nell'ambito del “non necessario” dal punto di vista dell'effettivo contrasto alla criminalità, viola il principio di offensività che, inteso come metodo di scelta nell'incriminazione, dovrebbe indicare una netta preferenza verso un utilizzo minimo dello strumento penale, rimettendo alla discrezionalità politica del legislatore i criteri mediante i quali operare la scelta circa la necessità o meno della previsione di quello strumento. In questo senso si esprime anche la Corte con la sent. n. 519 del 2000 in cui i giudici della Consulta sottolineano la connessione fra il principio di offensività ed il principio del ricorso alla legislazione penale come *extrema ratio*. La Corte, infatti, afferma che l'art. 25 Cost. impone la «necessità che alla sanzione penale si faccia ricorso solo come rimedio estremo e solo per la repressione di figure di reato che devono essere costruite in funzione offensiva di ben determinata oggettività giuridica. Procedendosi con una sorta di tipizzazione delle offese». Sul diritto pena-

ordinamento (ex art. 633 c.p.) l'“Invasione di terreni o edifici”, la fattispecie introdotta sembra avere la natura di norma “manifesto”, perché volta più a dare una risposta mediatica e dimostrativa che a risolvere il problema sociale alla radice del fenomeno che si intende contrastare.

In questo senso, è stato evidenziato come la disposizione in oggetto sia «espressione della sostituzione dello stato sociale con lo stato penale, in contraddizione con il disegno costituzionale»¹²⁵; valutazione che viene avvalorata se si considerano i limiti edittali previsti, dal momento che l'art. 10 in oggetto sanziona l'occupazione arbitraria di immobile con la reclusione da due a sette anni.

Questo modo di affrontare la questione abitativa – basato sull'adozione di strumenti esclusivamente repressivi – va in direzione opposta rispetto al *droit à la ville* precedentemente richiamato, perché espressione di politiche che vedono nello spazio urbano non il luogo dell'integrazione, dell'attenzione verso l'altro e del riconoscimento del suo bisogno, ma il territorio esclusivo ed escludente del “decoroso” cittadino della *smart city*, assolutamente conforme alle esigenze della *élite* globale.

Un simile approccio, basato sulla immediata criminalizzazione di condotte devianti senza indagarne le radici, difficilmente porterà a vedere nello spazio-città il luogo dell'inclusione sociale all'interno del quale poter esercitare il proprio diritto alla città.

Si deve poi aggiungere che l'ultimo periodo dell'art. 10 prevede che “chiunque si intromette o coopera nell'occupazione dell'immobile, ovvero riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione medesima, soggiace alla pena prevista dal primo comma”. In base a tale formulazione, verrà punito anche chi, *intromettendosi* o *cooperando* nella occupazione, agisca non per un proprio specifico interesse, ma per solidarietà verso chi (magari vicini di casa o abitanti dello stesso quartiere) sta subendo uno sfratto. Si tratta di persone che, nella maggioranza dei casi, si trovano in condizioni di gravissima indigenza, di immigrati, di famiglie che da anni sono in attesa di un alloggio sociale che non viene loro assegnato e che, nella necessità, si trovano a dover occupare un immobile; inoltre, gli immobili occupati sono molto spes-

le simbolico, cfr. E. STRADELLA, *Recenti tendenze del diritto penale simbolico*, in E. D'ORLANDO, L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario svoltosi a Udine il 7 novembre 2008, Torino, 2009, p. 208 ss.

¹²⁵ A. ALGOSTINO, *Note per l'audizione sul disegno di legge n. 1236*, cit., p. 4.

so strutture inutilizzate o abbandonate da tempo, di proprietà pubblica o di enti pubblici o di grandi società, non private abitazioni di proprietà di privati cittadini¹²⁶.

In questo senso, si potrebbe dire che tale articolo sanziona un atto di solidarietà sociale (ed economica) ponendosi in stridente rapporto con l'articolo 2 Cost. ed anche con il diritto all'abitazione delineato dalla costante giurisprudenza costituzionale sul punto. Infatti, la Corte ha affermato da tempo che il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»¹²⁷ e che «è compito dello Stato garantirlo»¹²⁸ affinché «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»¹²⁹. La Corte ribadisce in numerose sentenze che, anche se non espressamente previsto dalla Costituzione, «tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili»¹³⁰ e

¹²⁶ Cfr. L. MAGLIARO, *Diritto all'abitazione, occupazioni abusive e politiche securitarie*, in *Questionegiustizia.it*, 27 settembre 2016, p. 5.

¹²⁷ Corte cost., sent. n. 217 del 1988, punto 4.2. del Considerato in diritto. La Corte insiste sul fatto che siano «compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso» quelli di «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione» (punto 5.2. del Considerato in diritto). Nello stesso senso, *ex multis*: sent. n. 106 del 2018, dove si ribadisce che il «diritto sociale all'abitazione (...) è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona» (punto 3.4. del Considerato in diritto); sent. n. 168 del 2014, in cui la Corte, richiamando l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, torna sul necessario compito dello Stato di «assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (punto 2 del Considerato in diritto).

¹²⁸ Corte cost. sent. n. 44 del 2020, punto 3 del Considerato in diritto.

¹²⁹ Corte cost. sent. n. 217 del 1988, punto 5.2. del Considerato in diritto.

¹³⁰ Corte cost., sent. n. 44 del 2020, punto 3 del Considerato in diritto; ugualmente, si vedano: sent. n. 209 del 2009, dove, al punto 2.3. del Considerato in diritto, si ribadisce che il diritto sull'abitazione è un diritto fondamentale di natura sociale; sent. n. 404 del 1988 in cui si ricorda come «il fondamentale diritto umano all'abitazione» sia riscontrabile anche «nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) e nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale della Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978)» (punto 3 del Considerato in diritto); sent. n. 161 del 2013 con la quale si ribadisce che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, il diritto all'abitazione ha carattere inviolabile (punto 2.2. del considerato in diritto). Nello stesso senso: sentt. nn. 38 del 2016; 176 del 2000; 559 del 1989; ord. n. 76 del 2010.

che il suo oggetto – l’abitazione – deve essere considerato «bene di primaria importanza»¹³¹.

In direzione opposta rispetto a quella intrapresa dal legislatore – volta, come visto, alla sola penalizzazione di condotte connesse alla problematica questione alloggiativa –, la Consulta, in numerose sentenze, ha ricostruito il diritto all’abitazione come un diritto fondamentale legato alla dignità ed all’eguaglianza sostanziale che è onere dello Stato tutelare e garantire tramite adeguate politiche sociali. Ad esempio, nella sentenza n. 176 del 2000 la Corte rileva come sia compito dell’edilizia residenziale pubblica quello di «garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi»¹³² attraverso un «servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti»¹³³. Il giudice costituzionale, richiamandosi al complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile evidenzia come «l’esigenza dell’abitazione assume i connotati di una *pretesa* volta a soddisfare un *bisogno sociale ineludibile*, un interesse protetto, cui *l’ordinamento deve dare adeguata soddisfazione*»¹³⁴. È lo Stato che deve garantire «l’accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa», diritto ricondotto dalla Corte fra i diritti inviolabili dell’uomo, di cui all’art. 2 della Costituzione; e questo nell’esigenza di assicurare il «“rispetto” (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona»¹³⁵.

Di più. Si deve osservare che in alcune pronunce la Corte ha riconosciuto come un *dovere* della collettività intera impedire che delle persone rimangano senza abitazione¹³⁶ ed ha rintracciato in tale dovere collettivo «un connotato della forma costituzionale di Stato sociale»; un dovere che è «tanto più cogente quando si rapporta ad un Ente esponenziale della collettività, quale il Comune», e, a maggior ragione, lo Stato¹³⁷.

¹³¹ Corte cost., sent. n. 166 del 2018, punto 5.2. del Considerato in diritto.

¹³² Corte cost., sent. n. 176 del 2000, punto 4 del Considerato in diritto; affermazione ripresa nella sent. della Corte n. 168 del 2014.

¹³³ Corte cost., sent. n. 168 del 2014, punto 2 del Considerato in diritto.

¹³⁴ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

¹³⁵ Corte cost., sent. n. 61 del 2011, punto 3.1. del Considerato in diritto.

¹³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 1987, punto 5 del Considerato in diritto.

¹³⁷ Corte cost., sent. n. 559 del 1989, punto 3 del Considerato in diritto.

L'articolo 13 del d.l. in esame amplia i casi in cui il questore può disporre il c.d. D.A.SPO urbano e prevede che tale provvedimento possa essere adottato “anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale” quando tali fatti siano stati commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1, d.l. n. 14/2017¹³⁸.

Si sceglie, dunque, di incentivare il possibile ricorso al D.A.SPO urbano, una misura già criticata da più parti in dottrina¹³⁹ poiché presenta diversi profili di contrasto con i principi costituzionali in materia penale – in specie, con il principio di tassatività e di legalità (art. 25 Cost) – e con la garanzia della libertà di circolazione e soggiorno tutelata dall'art. 16 Cost.

Si tratta di un provvedimento di allontanamento adottato dal sindaco in collaborazione con il prefetto con cui viene multato e poi allontanato¹⁴⁰ da alcune aree della città chiunque abbia posto in essere condotte che limitano il libero accesso e la fruizione «delle aree interne delle infrastrutture fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze». Inoltre, preme sottolineare che, tramite regolamenti di polizia urbana, la misura può essere estesa anche ad aree dove vi sono scuole, università, musei, parchi archeologici, aree verdi e zone interessate da consistenti flussi turistici (*sic!*), rendendo in questo modo evidente il carattere preminentemente simbolico del D.A.SPO urbano¹⁴¹,

¹³⁸ Ovvero, «aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze».

¹³⁹ *Ex multis*, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, E. BEZZON, F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città – Note di commento al d.l. 20 febbraio 2017 n. 14*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016; G. DI COSIMO, *Decreto Minniti, il DASPO urbano e la libertà personale*, in *laCostituzione.info*, 20 marzo 2017; G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante con juicio*, in *laCostituzione.info*, 27 marzo 2017; A. MORELLI, *DASPO urbano: tornano davvero i sindaci sceriffo?*, in *laCostituzione.info*, 20 marzo 2017; L.M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. “Daspo urbano”*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017.

¹⁴⁰ La sanzione amministrativa pecuniaria è accompagnata da un ordine di allontanamento per 48 ore dai luoghi interessati.

¹⁴¹ Il carattere simbolico emerge altresì dal comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017, in base al quale il Daspo urbano può essere applicato anche nei confronti di chi,

volto più a conservare un – non meglio delineato – *decoro urbano*, un ordine estetico¹⁴² – del centro della città, *ça va sans dire* – che a dare risposta a problematiche politico-sociali o a contrastare effettivamente fenomeni criminali.

Attraverso l'istituto in commento, si adottano misure incisive sulla vita personale senza le garanzie proprie del diritto penale dal momento che la procedura, come visto, è gestita dai sindaci e dal questore, i quali, in base a valutazioni del tutto discrezionali e al fine di tutelare la *sicurezza* o il *decoro*, potranno limitare un diritto fondamentale come quello di movimento. Diritto, quest'ultimo, che, ai sensi dell'art. 16 Cost. può essere limitato – giova ricordare – solo dalla legge in via generale e per motivi di sanità e sicurezza. Invece, con l'introduzione nel nostro ordinamento della misura del D.A.SPO urbano, è stata introdotta una procedura di amministrativizzazione della sicurezza¹⁴³ e sono stati affidati ai sindaci poteri non troppo dissimili da quelli che hanno il questore e il procuratore della Repubblica relativamente all'adozione delle misure di prevenzione, con la differenza che se il presupposto di questi ultimi è la presunta pericolosità della persona da allontanare (presupposto, già questo, estremamente aleatorio), nel primo caso il presupposto è il danno al "decoro" urbano o il turbamento del "bene" sicurezza che la persona da allontanare avrebbe determinato. Si può quindi notare un contrasto con il principio di legalità e di tassatività in materia penale (ex art. 25 Cost.) in virtù del quale, come ribadito dalla Corte costituzionale, «è necessario che la condotta sia associata ad un *concreto* pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare "oziosi e vagabondi"»¹⁴⁴.

Bisogna aggiungere che, in caso di reiterazione della condotta, il Questore può imporre un divieto di permanenza nell'area interessata sino a sei mesi, che possono diventare due anni nei casi di persone con-

negli spazi indicati dall'art. 1, viene trovato in stato di ubriachezza, compie atti contrari alla pubblica decenza, esercita il commercio abusivo o l'attività di parcheggiatore abusivo, aggiungendosi, quindi, alle sanzioni amministrative già previste dall'ordinamento (artt. 688 e 726 del c.p.; art. 29 del d. lgs. n. 114 del 1998; art. 7, co. 15-bis, d.lgs. n. 285 del 1992).

¹⁴² Per approfondimenti sulla categoria dell'ordine pubblico estetico, sia concesso il rinvio a M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico fra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, cit., p. 41 ss. e p. 436 ss.

¹⁴³ Cfr. A. ALGOSTINO, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁴ Corte cost., sent. n. 47 del 2024, punto 5 del Considerato in diritto.

dannate definitivamente o in appello nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o contro il patrimonio.

È qui che è intervenuto il decreto legge in esame prevedendo, all'art. 13, che il Questore possa disporre un divieto così limitante della libertà fondamentale di circolazione e soggiorno anche nei confronti di chi è stato semplicemente denunciato o condannato con sentenza non definitiva per reati contro la persona o il patrimonio. In altre parole, le autorità amministrative e di polizia (sindaco e questore) potranno adottare provvedimenti diretti ad allontanare per periodi significativi di tempo le persone dai loro contesi sociali, dai propri quartieri, in nome della protezione di un "bene sicurezza" e di un "decoro urbano"¹⁴⁵ che assumono le dimensioni – costituzionalmente problematiche – della progressiva esclusione delle marginalità sociali¹⁴⁶.

Sembrano rispondere alle stesse esigenze di tutela del "decoro" sopra evidenziate, le disposizioni contenute nell'art. 16 del d.l. Sicurezza in base alle quali si dispongono minimi e massimi edittali maggiori per il reato di accattonaggio¹⁴⁷. Anche in questo caso, il legislatore demanda la soluzione di problemi che affondano le radici in importanti disagi sociali allo strumento della mera repressione penale, dimostrandosi più attento (così sembrerebbe) ad una rimozione "visiva" del problema, ad una tutela del decoro urbano da un punto di vista estetico o simbolico, che ad una effettiva garanzia di un decoro inteso come dignità sociale.

All'interno delle norme del d.l. in commento che sembrano avere un carattere prevalentemente simbolico, possiamo ascrivere anche l'art. 11 con il quale vengono introdotte nuove circostanze aggravanti, andando così ad allungare l'elenco previsto nell'art. 61 c.p., già "appesantito" da aggravanti forse eccessivamente «puntuali e specifiche, distoniche rispetto al carattere generale e astratto» che dovrebbe essere proprio delle norme penali¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Per un'ampia riflessione su decoro, sicurezza urbana e disegualianza, cfr. E. OLIVITO, *(Dis)egualianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.

¹⁴⁶ Come nota A. ALGOSTINO (*op. cit.*, p. 7) «Il daspo urbano, infatti, è riconducibile ad una logica di espulsione, sia nei confronti della marginalità sociale (in luogo della rimozione degli ostacoli ai sensi dell'art. 3, c. 2, Cost.), sia, in ultimo, nei confronti del dissenso politico».

¹⁴⁷ Si prevede, nello specifico, la reclusione da 1 a 5 anni per il reato di impiego di minori nell'accattonaggio e da 2 a 6 anni per l'organizzazione dell'accattonaggio.

¹⁴⁸ M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione*, cit. p. 3.

In specie, si dispone un aggravio di pena in relazione al *locus commissi delicti* introducendo una specifica aggravante per aver commesso il fatto “all’interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all’interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri”. Sfugge qui la relazione fra il luogo del fatto e la maggiore offensività dello stesso o il maggiore allarme sociale che ne può derivare; sembrerebbe, piuttosto, che anche in questo caso il legislatore abbia visto nel mantenimento del “decoro” una possibile interpretazione della sicurezza, dimenticando che l’allarme sociale «è cosa diversa dalla semplice visibilità, che è (...) elemento in sé irrilevante»¹⁴⁹.

Si tratta di un’aggravante applicabile a qualsiasi reato in base al luogo della commissione del fatto e non in relazione alle circostanze, alle modalità o alle vittime del reato stesso, che si traduce in una «carezza di connessione con la specificità del reato», indice di una declinazione impropria del principio di tassatività in materia penale¹⁵⁰.

4. Riflessioni conclusive

Le normative analizzate nei paragrafi precedenti sono anzitutto emblematiche di una tendenza risalente nel nostro ordinamento, ovvero quella di affrontare questioni di grande rilevanza sociale attraverso il ricorso al solo strumento della repressione e della penalità, quando, in realtà, si tratta di fenomeni sociali che si sviluppano e diramano da radici ben più difficili da eradicare: si pensi, ad esempio alla questione del disagio giovanile e della criminalità minorile; dell’“emergenza casa” e delle esigenze abitative; o, ancora, alla situazione carceraria.

Simili scelte di politica legislativa sollevano dubbi in merito sia alla loro efficacia – dal momento che con esse si danno risposte meramente repressive a problematiche «il cui contrasto richiederebbe probabilmente una azione congiunta ispirata a una logica multifattoriale» – sia alla loro coerenza costituzionale.

Se è vero, infatti, che la scelta e la determinazione degli interventi da adottare e la modulazione della politica penale rientra nell’eserci-

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ M. PALMA, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato relativamente al DdL n. 1236 (Senato) recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”*, p. 2.

zio della discrezionalità politica del legislatore, bisogna sottolineare la necessità che tale discrezionalità si eserciti «nel rispetto degli ordinari principi di proporzionalità e non eccessività, rispetto che è dubbio quando le problematiche sociali sono affrontate con risposte che hanno un notevole costo in termini di diritti e libertà»¹⁵¹.

Nel bilanciamento fra diritti e principi costituzionalmente garantiti bisognerebbe considerare ogni limitazione in termini di ragionevolezza e proporzionalità e, come è stato notato, un sicuro indice di irragionevolezza e sproporzione può rintracciarsi proprio nell'«eccesso di valore “simbolico”, [nel]l'attrito che si crea tra il messaggio propagandistico che si intende lanciare a partire da una determinata lettura politica della realtà e l'impatto reale che la norma implica, ossia l'effetto pratico che essa è davvero in grado di produrre»¹⁵².

Dall'analisi che si è prospettata emerge come gli interventi normativi in esame siano ispirati allo stesso principio ordinante, ovvero la necessità di tutelare la sicurezza, *recte*, una precisa idea di sicurezza che si lega al mantenimento dell'ordine sociale e che giustifica l'adozione di misure incidenti sull'esercizio di fondamentali diritti costituzionali e, più in generale, volte ad escludere e ad espellere le marginalità sociali, gli indesiderati.

Una *ratio* ordinante che, dunque, si pone alla base di disposizioni fortemente stridenti con il dettato costituzionale e che, in netta antitesi con il carattere sociale della democrazia, sostituisce «la prospettiva dell'eguaglianza sostanziale» e la tutela dei diritti sociali con misure punitive e la legittimazione del conflitto e la garanzia del pluralismo con la criminalizzazione del dissenso, «sovrappon[endo] al pluralismo e al conflitto la logica identitaria e artificialmente omogenea della dicotomia amico-nemico»¹⁵³.

Un ordinamento democratico-pluralista presuppone una realtà sociale diseguale, conflittuale, pluralistica, appunto, e, proprio per questo, naturalmente proiettata al confronto, all'apertura verso l'«altro», alla partecipazione.

È proprio nella partecipazione, nella possibilità dell'incontro data dall'inclusione e dalla integrazione che risiede l'humus del *diritto alla*

¹⁵¹ M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi alla I Commissione permanente*, cit., pp. 2-3.

¹⁵² E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, cit., p. 2.

¹⁵³ A. ALGOSTINO, *Note per l'audizione sul disegno di legge n. 1236*, cit., p. 8.

città come tratteggiato nei primi paragrafi del presente contributo, perché solo con simili basi si può costruire uno spazio urbano realmente *abitato* e non semplicemente attraversato (nel migliore dei casi) o, addirittura, subito (si pensi ai marginalizzati, agli esclusi socialmente ed economicamente).

Al contrario, il susseguirsi di scelte politiche orientate – nella maggior parte dei casi – verso un approccio meramente punitivo alle problematiche che affliggono le città ha contribuito sensibilmente al progressivo disgregarsi del tessuto sociale, determinando un sensibile aumento delle diseguaglianze.

All'interno delle *smart city* – che, come visto, possono essere definite come la proiezione interna della città globale e dei suoi (dis)equilibri socio-economici – l'aumento delle diseguaglianze è il prodotto di una città concepita come merce, come «luogo in cui le forze produttive si costituiscono e operano»; c'è bisogno, dunque, di politiche capaci di guardare lo spazio urbano da un'altra prospettiva, che «siano in grado di restituir[e] (la città) al suo valore d'uso politico»¹⁵⁴ e di far rivivere lo spazio pubblico tramite la partecipazione.

Politiche che, anzitutto, prendano atto della *conditio sine qua non* per l'esercizio di una effettiva partecipazione posta dalla Costituzione nell'art. 3, ovvero la rimozione di quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» che, incidendo di fatto sull'eguaglianza fra cittadini e sull'esercizio dei diritti di libertà, impediscono l'emancipazione personale e sociale.

In particolare, si deve evidenziare che quest'ultimo è un compito che il dettato costituzionale pone in capo alla Repubblica, quindi alla «società complessivamente intesa, attraverso tutte le sue manifestazioni ed articolazioni»¹⁵⁵, promuovendo e tutelando tutte le manifestazioni o le forme di dinamismo e attivismo sociale volte a tale scopo.

In questa prospettiva, destano particolare preoccupazione le norme del «decreto Sicurezza» che, minando l'esercizio di libertà politiche e civili strettamente connesse alla manifestazione del conflitto, del dissenso, si pongono in stridente rapporto con la Costituzione che, al contrario, tutela le forme di contestazione e le manifestazioni di protesta in quanto possibili modalità di esternazione all'interno dello spazio

¹⁵⁴ E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, cit., p. 10.

¹⁵⁵ E. GROSSO, *Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica*, cit., p. 4.

pubblico della domanda di emancipazione da parte di minoranze sociali, economiche, politiche altrimenti escluse dal dibattito pubblico.

In altre parole, il dissenso e la divergenza politica sono valori protetti perché coesenziali alla struttura pluralistica dell'ordinamento e alle modalità di esercizio della sovranità popolare; di conseguenza, le politiche legislative che limitano o reprimono la possibilità di esprimere il conflitto politico o di avanzare istanze sociali sono contrarie «alle “forme” e ai “limiti” di cui parla l'art. 1» della Costituzione.

In generale, simili scelte legislative confliggono con il quadro che emerge dalla lettura sistemica dell'art.1 con gli articoli 2 e 3 Cost. e con gli altri concernenti i diritti politici e le libertà civili, ovvero con il *favor* costituzionale verso l'apertura agli esclusi, agli «“inequali” che lottano per la dignità e per il riconoscimento della propria autodeterminazione» affinché «siano protagonisti di una società che li ricomprende e non abusivi di in “popolo” che li espelle»¹⁵⁶.

In conclusione della presente analisi, preme ritornare sul peso che una determinata declinazione del concetto di sicurezza ha assunto nella configurazione del territorio urbano, nel disegnare il confine fra lo spazio dell'inclusione e quello dell'esclusione.

Una sicurezza che, nell'impossibilità¹⁵⁷ di tradursi in certezza dei diritti e non più vista come bene collettivo garantito dal bene istituzionale “Stato”¹⁵⁸, assume le dimensioni di diritto e giustifica l'adozione di politiche escludenti che sembrano ispirate da un'idea di separazione del tessuto sociale che viaggia su due vettori: da un lato, allontanare l'“altro da sé”, il diverso (perché di un'altra razza, religione, credo politico o semplicemente perché povero); dall'altro, incentivare una sensazione di insicurezza che porta ognuno a «tutelare il proprio “diritto a godere dei diritti”»¹⁵⁹ in una visione esclusivamente individuale, egoistica ed escludente del *droit à la ville*.

Si tratta di una idea di sicurezza che, traslata all'interno dello spazio città, richiama (idealmente) il modello architettonico della fortezza, ergendo muri che chiudono l'accesso alla *smart city* – al cuore dello spazio urbano – per coloro che non ne hanno titolo (perché stranieri,

¹⁵⁶ Ivi, pp. 3-4.

¹⁵⁷ Dovuta a scelte di natura politico-economica.

¹⁵⁸ Secondo l'interpretazione del concetto di sicurezza fatta propria dalla dottrina penalistica dei beni giuridici: cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 1999, p. 396.

¹⁵⁹ T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, cit., p. 30.

perché indigenti, perché “indecorosi” o – presuntivamente – pericolosi) e che, allo stesso tempo, isolano l'individuo dal contesto sociale che attraversa, dallo spazio urbano in cui vive senza davvero *abitarlo*.

Efficacemente, a tal proposito, è stata rimandata l'immagine di una «fortezza città» e di una «fortezza-individuo», di un «luogo recintato da alte mura nel quale bisogna rinchiudersi per stare al sicuro dai pericoli o per garantirsi un certo standard di vita»¹⁶⁰.

Per contrastare l'ulteriore consolidarsi di simile paradigma securitario e provare a ribaltarne la struttura, occorre ripensare la sicurezza, decostruirne la declinazione puramente “verticale”, come si trattasse di un bene o di un prodotto esclusivamente istituzionale, e immaginare una forma di sicurezza che muove dal basso «che sia un prodotto (...) anzitutto sociale»¹⁶¹.

Le radici giuridiche di una tale costruzione dell'idea di sicurezza potrebbero trovarsi nell'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo e del Cittadino del 1795, il quale recita: «La sicurezza risulta dal concorso di tutti per assicurare i diritti di ciascuno» e indica la strada per una declinazione alternativa della sicurezza. Una terza via rispetto alla dicotomia “sicurezza dei diritti” – “diritto alla sicurezza”, che parte dalla riconsiderazione del carattere sociale della sicurezza e, tenendo insieme i diritti e i doveri di cittadinanza¹⁶², fa emergere la sua dimensione comunitaria.

In questo modo si vuole contrapporre una definizione positiva di sicurezza ad una negativa: se quest'ultima si lega ad una visione della sicurezza come questione di ordine pubblico da gestire tramite interventi giuridici coercitivi, la prima, invece, si struttura intorno al ri-conoscimento dell'altro, della sua identità, dei suoi bisogni e passa attraverso la riappropriazione dello spazio urbano e la partecipazione alla vita sociale¹⁶³.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, cit. p. 120.

¹⁶² Un dialogo fra diritti e doveri che deve essere letto «Non nel senso che all'esclusività dei diritti si sostituisca l'esclusività dei doveri, riproponendo una visione *ancien régime* dei rapporti sociali e politici; ma nel senso che il riconoscimento e l'effettività dei diritti individuali presuppongono un farsi carico generalizzato dei corrispondenti doveri, nella consapevolezza ulteriore che solo la priorità dei doveri faccia uscire gli individui da se stessi e li renda protagonisti della vita sociale» (T. GRECO, op. cit., p. 37; argomento trattato più approfonditamente in ID., *Prima il dovere. Una critica della filosofia dei diritti*, in S. MATTARELLI (a cura di), *Doveri*, Milano, 2007, p. 15 ss.).

¹⁶³ In questo senso, P. CERI, *La società vulnerabile. Quale sicurezza, quale libertà*,

Da questa prospettiva si affronta il problema sicurezza nella sua complessità, riconoscendo la profondità delle sue radici che la rendono una questione la cui soluzione non è riducibile alla mera politica penale e repressiva.

Questa postura comunitaria della sicurezza implica, necessariamente, la riappropriazione dello spazio città, perché non può esercitarsi se non attraverso una rinnovata capacità di vivere i luoghi, di abitarli¹⁶⁴; essa, infatti, si struttura intorno al funzionamento di meccanismi di controllo sociale informale dei quali i cittadini sono «allo stesso tempo soggetti e protagonisti» rendendo così secondario o superfluo il «bisogno di controlli formali e istituzionali che sfuggono ad ogni possibilità di verifica». Se gli spazi urbani non vengono realmente vissuti (e non sono realmente aperti all'«altro»), la comunità si dissolve e allora i controlli sociali informali non sono più praticabili e «sarà necessario adottare misure di sicurezza, non solo più repressive, ma anche più anonime e nascoste»¹⁶⁵.

Dunque, al contrario del modello «fortezza», «la proiezione architettonica di questo modello si sviluppa non in verticale ma in orizzontale, come non può non essere quando quella che si persegue e si vuol favorire è esattamente l'orizzontalità dei rapporti inter-soggettivi: l'agorà e i luoghi pubblici informali rappresentano l'immagine urbanistica di rapporti sociali «amichevoli»»¹⁶⁶.

Preme tuttavia precisare che, a parere di chi scrive, affinché questo modello comunitario di sicurezza possa essere realizzabile, è necessario che sia inverato il presupposto fondamentale alla partecipazione: l'uguaglianza sostanziale dei cittadini. Se, infatti, è vero che è compito della Repubblica (quindi dello Stato-apparato e dello Stato-comunità) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione, è anche vero che deve essere lo Stato-apparato a farsi carico prioritariamente

Roma-Bari, 2003, p. 52 ss.; T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, cit., pp. 33-34; P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, cit. p. 119 ss.

¹⁶⁴ Perché «è la sicurezza delle piazze frequentate e vissute nei centri e nelle periferie, dei bar e delle edicole di quartiere, dei negozi di vicinato», così P. COSTA, *op. loc. ult. cit.*

¹⁶⁵ T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, cit., p. 39.

¹⁶⁶ Ivi, p. 35.

dell'onere che ne consegue, in modo da mettere lo Stato-comunità nella condizione di adempiere alla propria parte del compito.

L'esercizio della sicurezza comunitaria trova, a mio avviso, nella sicurezza dei diritti (realizzata attraverso politiche legislative volte a garantire i diritti sociali, a ripristinare il welfare state), il suo logico presupposto, pur non esaurendosi in essa: la certezza dei diritti rappresenta la chiave per l'inclusione e, dunque, la possibilità di ricomporre il tessuto sociale e di incontrare l'altro. In questo modo si potrà ricostruire uno spazio città aperto all'inclusione, pronto ad accogliere la partecipazione e a legittimare il dissenso, solidale verso le situazioni di disagio e, finalmente, proiettato al ri-conoscimento dell'altro, dei suoi bisogni, dei suoi diritti.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il presente lavoro si propone di analizzare il possibile aumento delle disegualianze all'interno dello spazio urbano che l'adozione di alcuni recenti interventi normativi potrebbe determinare: il decreto legge Caivano ed il decreto legge Sicurezza. Partendo da una riflessione circa il legame fra territorio, spazio urbano e diritto, l'articolo si sofferma sulle dimensioni costituzionali del "diritto alla città" per poi indagare circa la sua effettiva garanzia, soprattutto in relazione al permanere delle dinamiche "centro-periferie" ed al prodursi di nuovi potenziali vettori di marginalizzazione ed esclusione sociale.

EN

This paper proposes to analyse the possible increase in inequalities within the urban space that the adoption of some recent regulatory interventions could determine: the Caivano Decree-Law and the Security Decree-Law. Starting from a reflection on the link between territory, urban space and law, the article dwells on the constitutional dimensions of the "right to the city" and then investigates its actual guarantee, especially in relation to the persistence of the "centre-periphery" dynamics and the production of new potential vectors of marginalisation and social exclusion.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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