



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2025

**Ordine pubblico e sicurezza.
Una questione costituzionale
tra emergenza permanente e società
digitale dell'autoritarismo punitivo**

di Giuseppe Allegri

EDITORIALE SCIENTIFICA

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA.
UNA QUESTIONE COSTITUZIONALE
TRA EMERGENZA PERMANENTE E SOCIETÀ
DIGITALE DELL'AUTORITARISMO PUNITIVO

di Giuseppe Allegri

Docente a contratto e assegnista di ricerca
Sapienza, Università di Roma

Mi sembra perciò che in questo punto non solo voi, ma buona parte di questo vostro mondo, seguiate l'esempio dei cattivi maestri, che sono più propensi a picchiare i ragazzi che educarli. Si irrogano infatti a chi ruba pene gravi e tremende, mentre si dovrebbe semmai procurar loro con molto impegno qualche mezzo di guadagnarsi il pane, in modo che nessuno soggiaccia alla necessità crudele del furto dapprima e poi della forza.

Thomas More, *Utopia*, 1516
(versione italiana di Luigi Firpo)

SOMMARIO: 1. UNA PREMESSA, TRA ORDINE PUBBLICO MATERIALE/CONCRETO E IDEALE/IMMATERIALE; 2. IL DISEGNO DI LEGGE DIVENUTO DECRETO LEGGE, CONVERTITO IN LEGGE, SULLA SICUREZZA PUBBLICA, PER TORNARE A UN ORDINE PUBBLICO IDEALE?; 3. TRASFORMAZIONI DELL'ORDINE PUBBLICO, DAI CONTRADDITTORI ALBORI LIBERALI ALL'ESPERIENZA REPUBBLICANA; 3.1. DALL'ORDINE PUBBLICO MATERIALE RIVOLUZIONARIO, ALL'IDEALE «ORDINE SOCIALE PRESTABILITO» IN EPOCA STATUTARIA, VERSO LA CESURA FASCISTA; 3.2. LO SPAZIO VUOTO REPUBBLICANO, TRA "ORDINE PUBBLICO COSTITUZIONALE", SICUREZZA PUBBLICA E LE DIVERSE ONDATE DELL'EMERGENZA; 4. PER UN NUOVO GARANTISMO COSTITUZIONALE NELL'EMERGENZA PERMANENTE DELLO STATO PENALE TOTALE E DELLA SOCIETÀ DIGITALE PUNITIVA.

1. Una premessa, tra ordine pubblico *materiale/concreto* e *ideale/immateriale*

In queste note si approfitta del ragionare intorno al dibattito suscitato dal procedimento di formazione di una legge, che è poi diventa-

to un decreto legge, successivamente convertito in legge, riguardante principalmente la materia della “sicurezza”, per interrogare l’evoluzione del concetto di ordine pubblico nella prospettiva del diritto pubblico e costituzionale, a partire da un paio di recenti lavori¹.

Con uno sguardo a quella letteratura, giuridica e sociologica, che da tempo ci esorta a inquadrare i mutamenti di quel lemma, e soprattutto dell’endiadi “ordine pubblico” e “sicurezza”, nel contesto di una più ampia deriva culturale e istituzionale *panpenalistica*, da *populismo punitivo*, *diritto penale emozionale*, *giustizialismo penale*, *stato penale totale*, *autoritarismo punitivo*, come si proverà a descrivere nei prossimi paragrafi. Con attenzione ai mutamenti in atto nelle relazioni tra individui, società e istituzioni dal punto di vista della regolazione e gestione dell’ordine pubblico nello spazio pubblico costituzionalmente garantito.

Premettendo che si assume un punto di vista metodologico nel senso di interrogare le trasformazioni del codice genetico del costituzionalismo contemporaneo inteso come una teoria critica e una pratica operativa che mette in relazione produttiva autonomie sociali, partecipazione democratica e sovranità costituzionale; separazione e bilanciamento tra poteri; garanzia di diritti e libertà, affermazione di doveri di solidarietà sociale, economica, politica nei diversi livelli di governo e di auto-organizzazione della società civile. Alla ricerca di quegli spazi pubblici di confronto produttivo nella valorizzazione del pluralismo sociale, culturale, istituzionale che caratterizza le società contemporanee in trasformazione, attraversate da una condizione di insicurezza sociale, economica, lavorativa, quasi esistenziale, che sembra mettere in tensione i fondamenti garantistici del costituzionalismo, che pure è contemporaneamente votato al bilanciamento tra diritti, doveri e prin-

¹ I due lavori che indagano approfonditamente i mutamenti del concetto di ordine pubblico e della sua attuazione pratica nella storia istituzionale italiana sono quelli di M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, Napoli, 2022 e di A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023, entrambi pubblicati all'interno della collana editoriale *Critica Operativa. Studi di diritto costituzionale*, per i tipi della casa editrice napoletana Editoriale Scientifica. A conferma di una rilevante attenzione e sensibilità di almeno parte della più avvertita dottrina costituzionalistica nei confronti tanto del concreto dispiegarsi dei rapporti tra tutela dei diritti fondamentali ed esercizio dell'azione di governo, quanto delle dinamiche di *lunga durata* che accompagnano le trasformazioni istituzionali sul nesso libertà/autorità.

cipi costituzionali nell'esercizio del potere pubblico, per realizzare un certo grado di protezione degli individui nella propria dignità umana e nelle loro relazioni sociali.

Si tratta dell'eterna questione "costituzionalistica" intorno alla *fenomenologia del potere*², di quell'ordine sociale e istituzionale volto a garantire sicurezza e reprimere (il timore, la paura del)la violenza e (di) atti lesivi delle proprie libertà, per garantire il bisogno di sicurezza di ciascun individuo, in modo che lo stesso potere pubblico legittimo (il weberiano monopolio dell'uso legittimo della forza/violenza/coercizione fisica, *Gewalt*) incontri contropoteri e controforze che possano garantire i cittadini dall'uso arbitrario di quella forza detenuta da quelle stesse istituzioni poste a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica³.

² Per ricordare il classico saggio di H. POPITZ, *Fenomenologia del potere*, Bologna, 1990 (1968 e 1986), spec. 78 e ss., con le riflessioni sul «cerchio diabolico della repressione della violenza».

³ R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, 2004, p. 18-19 osserva come «l'esistenza di principi costituzionali, l'istituzionalizzazione della separazione dei poteri, la preoccupazione di rispettare il diritto nell'uso della forza, ivi compresa la forza pubblica, pongono altrettanti limiti all'esercizio del potere assoluto e creano, indirettamente, ma necessariamente, le condizioni di una certa insicurezza», che potremmo dire essere iscritta nel codice genetico del costituzionalismo e delle sue istituzioni garantistiche nell'esercizio e nella distribuzione e separazione dei poteri pubblici e nel rapporto tra diritti e doveri dell'essere umano concretamente situato. Condizione di insicurezza che diviene una delle tematiche intorno alle quali ruota l'evoluzione del costituzionalismo liberal-democratico nel senso di un pluralistico costituzionalismo sociale (*Societal Constitutionalism* secondo le ricostruzioni proposte negli anni da uno dei suoi maggiori sostenitori, come Gunther Teubner e la sua scuola, cui possono aggiungersi, tra gli altri, gli studi di Alain Supiot e Pierre Rosanvallon) che provi a bilanciare le molteplici dimensioni delle libertà con la garanzia di un'eguaglianza che da pari trattamento e pari dignità divenga promozione sociale di migliori condizioni di vita per il singolo e per l'intera società, favorendo istruzione, tutela della salute, protezione sociale, etc., intesi come motori progressivi di una società aperta all'articolazione multi-livello delle istituzioni pubbliche, dalla dimensione locale a quella sovra-nazionale, da quelle della rappresentanza politica alle corti costituzionali e di giustizia sovranazionali. In una democrazia costituzionale compiuta che non sacrifichi le differenze e le autonomie, ma le valorizzi in un quadro di reciproco garantismo, tanto più dinanzi alle tendenze disgregatrici in atto da tempo, tra funzionalizzazione economicistica delle istituzioni pubbliche, dominio di poteri privati globali, reazioni neo-autoritarie, emergenza di contro-spinte identitarie, etc. (negli anni si è provato a riflettere su questo percorso del costituzionalismo, a partire da due lavori cui si rinvia per una prima bibliografia di riferimento: G. ALLEGRI, *Il ritorno al futuro del costituzionalismo: un progetto di ricerca su spazi politici, soggetti sociali, nuove istituzioni*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 32, II semestre 2016, pp. 131-155,

Per questo, dinanzi a mutamenti che attraversano anche la concezione e percezione dell'ordine pubblico e della sicurezza – rispetto alla dimensione locale-urbana, come a quella statale e globale – si riprende la oramai classica distinzione tra ordine pubblico “materiale” (“esteriore” o “concreto”) e “ideale” (o “immateriale”) nel solco delle riflessioni avviate nel dibattito giuspubblicistico francese del passaggio di secolo primo-novecentesco, a partire dal teorico dell'istituzionalismo Maurice Hauriou (1856-1929), che ricostruisce la garanzia dell'ordine pubblico inteso come «*l'ordre matériel, l'ordre dans la rue*», assicurando che la gestione pubblica e amministrativa dell'ordine pubblico, anche tramite le forze di pubblica sicurezza, non debba mai sconfinare nel perseguire quelli che possono essere definiti come “disordini morali”, altrimenti si cadrebbe immediatamente nell'inquisizione e nell'oppressione delle coscienze⁴.

Ecco l'ordine pubblico nella dimensione concretamente materiale, che coincide con «l'assenza di fatti violenti», per dirla con la tradizio-

e ID., *Pluralismo solidale, innovazione sociale e processi federali: per un nuovo garantismo costituzionale?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, pp. 51-67.

⁴ M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris, 1933, p. 549-550, il cui passaggio è più ampio: «*pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé ou toléré tout ce qui n'en provoque point [...] elle n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel, l'ordre dans la rue. Elle ne pourchasse pas les désordres moraux, elle est pour cela radicalement incompétente; si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences*». Aggiungendo che «*ce n'est pas que la société n'ait pas besoin d'ordre moral [...] Cela veut dire que la société est invitée à se protéger par d'autres institutions que celle de la police*». Anche in questo passaggio si evince quella che si potrebbe definire come “sensibilità sociale e sociologica” dell'analisi amministrativistica e giuspubblicistica negli studi di Maurice Hauriou, anticipati già nel volume del 1893 *Le facultés de droit et la sociologie*, che gli permette di intendere il diritto (pubblico e costituzionale) come prodotto dell'effervescenza sociale nella creazione di istituzioni, intese come strumenti operativi e regolativi del vivere associato, in quella sorta di *fondazione costituente continua* che produce quel *diritto vivente* su cui si è recentemente interrogato Sandro Chignola, proprio a partire anche dalla figura di Hauriou, in S. CHIGNOLA, *Diritto vivente. Ravaisson, Tarde, Hauriou*, Macerata, 2020. In questo senso si è tentata una prima riflessione in G. ALLEGRI, *Quali istituzioni per le pratiche costituenti del comune? Primi appunti per un uso creativo e “minore” del nuovo diritto comune*, in S. CHIGNOLA (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012, pp. 167-194, cui si rinvia.

nale efficace ricostruzione analitica del compianto Alessandro Pace⁵. Nella prospettiva di prevenire ed evitare «gli attentati alla sicurezza, alla salubrità e alla tranquillità pubblica (cioè a quelle che sono state identificate come le componenti della trilogia tradizionale), cui si aggiunge l'obiettivo del mantenimento del “*bon ordre*”, nozione che ingloba e allarga il “trittico tradizionale”, aprendo le porte all'ordine pubblico immateriale»⁶. Nel senso di un'interpretazione “ideale” di quell'ordine pubblico, inteso come *buon ordine*, che rischia di sconfinare in una monolitica visione etica di ordine valoriale, imposta dalle contingenti forze di maggioranza politica, cui l'intero ordinamento e tutti i soggetti sociali dovrebbero conformarsi e nei cui confronti il dissenso è inteso come «aprioristicamente pericoloso per la sicurezza delle istituzioni»⁷. E questa configurazione ideale, di clausola generale immateriale, si dà con più facilità nei regimi totalitari, fascisti e nazionalsocialisti, quindi socialisti e socialdemocratici, ma può darsi anche in quelli liberal-democratici, nel caso in cui «l'ordinamento, ancorché in forme mascherate, non tolleri il dissenso»⁸.

Una tendenza alla riduzione degli spazi del pluralismo culturale, politico, religioso, artistico e comunicativo, di ricerca e insegnamento, che investe la tensione tra ordine pubblico, inteso in senso ideale, appunto, e garanzia dei diritti e delle libertà di espressione e manifestazione del pensiero, nonché di riunione e associazione, nei mutamenti degli stati costituzionali contemporanei, in parte sospesi tra le derive di una «democrazia che si difende» e le degenerazioni delle «democrazie illiberali»⁹. Il tutto dinanzi ai processi comunicativi e relazionali

⁵ A. PACE, *Libertà e sicurezza cinquant'anni dopo*, in *Diritto e Società*, 2/2013, pp. 177-205, spec. p. 192, nel quale torna sul tema affrontato cinquant'anni prima nel suo classico *Id.*, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1963, p. 111 ss.

⁶ M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, cit., p. 118, quindi già p. 38, dove ricordava come «si potrebbe leggere nel *bon ordre* la chiave per l'introduzione delle componenti morali all'interno della nozione di ordine pubblico: una sorta di preludio all'ordine pubblico immateriale».

⁷ Ancora A. PACE, *Libertà e sicurezza cinquant'anni dopo*, cit., p. 193.

⁸ *Ivi*, p. 194.

⁹ A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXII, 1990, pp. 1-11, spec. p. 3, insiste particolarmente sul paradosso dell'adozione di una concezione ideale di ordine pubblico nelle democrazie liberali. In ambito costituzional-comparatistico, parla da tempo di degenerazione delle democrazie contemporanee A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee*

dell'attuale società digitale, pervasa dai meccanismi dell'automazione digitale e dell'orientamento e manipolazione del consenso attraverso le grandi piattaforme private del web e dell'intelligenza artificiale, in assenza di adeguate regolazioni e normative pubbliche, producendo quindi comportamenti sempre più automatizzati e irriflessi nelle pratiche quotidiane, nel controllo sociale e disciplinare, nelle condizioni e forme di vita, a partire da quelle della produzione e del lavoro e quindi dei rapporti e relazioni sociali, che spesso generano un processo di standardizzazione e omologazione della società, sospesa tra la ricerca del «capro espiatorio» (il povero, migrante, deviante, dissidente, etc.) e l'invocazione di una «giustizia vendicativa a furor di popolo», che attraversa l'inquinato dibattito pubblico di masse galvanizzate dall'alto di poteri politici e comunicativi spregiudicati e alla ricerca di un consenso immediato¹⁰.

e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”, in *DPCE - online*, 2020/3, p. 3923-3943. Per una recente riflessione critica sull'affermarsi delle cd. democrazie illiberali si rinvia al bel saggio di A. MULIERI, *Contro la democrazia illiberale. Storia e critica di un'idea populista*, Roma, 2024.

¹⁰ Si fa qui riferimento agli studi e alle analisi portate avanti negli anni da Bernard Stiegler (1952-2020) nelle sue molteplici ricerche intorno all'evoluzione della società digitale in rete, a partire da B. STIEGLER, *La società automatica. L'avvenire del lavoro*, Milano, 2019 (2015), cui si rinvia per ulteriori approfondimenti. Lo stesso Stiegler ha riflettuto sulla creazione comunicativa di ipotetici e concreti capri espiatori nel pensiero e nelle pratiche di Peter Thiel (tedesco di nascita, innovatore tecnologico della Silicon Valley, co-fondatore di PayPal e Palantir Technologies, si è culturalmente formato in relazione al pensiero critico europeo, anche seguendo gli insegnamenti di René GIRARD, del quale si ricorda appunto *Il capro espiatorio*, 1982, trad. it. Milano, 1987), che hanno contribuito alla prima (e quindi soprattutto alla seconda) elezione presidenziale di Donald Trump (2016 e 2024), in B. STIEGLER, *The Neganthropocene*, edited, translated, and with an introduction by D. ROSS, London, 2018, spec.p. 203 e ss. Nel dibattito italiano si discute da tempo di «giustizia vendicativa e sommaria», da ultimo a partire dal libro di E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Roma, 2019, per criticare la politica in ambito criminale del governo Conte I (giugno 2018-settembre 2019), di coalizione tra il *Movimento 5 Stelle* e la *Lega per Salvini premier*, alla ricerca di un incremento della risposta sanzionatoria che favorisse una giustizia penale indistintamente orientata a ridurre garanzie processuali, sostanziali, costituzionali, pur di assecondare la domanda di condanna immediata ed esemplare, frutto del malsano rincorrere quel giustizialismo proprio tanto di classi dirigenti culturalmente spregiudicate, quanto di masse popolari indirizzate nel rivendicare una permanente gogna mediatica e sociale.

2. Un disegno di legge che diviene decreto legge “sicurezza” convertito in legge, per tornare a un ordine pubblico “ideale”?

In questo contesto culturale latamente diffuso, negli ultimi due anni si è assistito a un acceso, anche se spesso poco diffuso, dibattito parlamentare e dottrinario intorno a quello che inizialmente è stato il Disegno di Legge di iniziativa governativa C. 1660, dal titolo *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, presentato il 22 gennaio 2024 alla Camera dei Deputati¹¹. Un disegno di legge articolato in quattro capi, con disposizioni riguardanti: prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale e della criminalità organizzata, nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli della polizia; sicurezza urbana; tutela delle forze della polizia, forze armate, del corpo nazionale dei vigili del fuoco e degli organismi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica; tutela delle vittime dell'usura; ordinamento penitenziario.

Si trattava quindi di un disegno di legge molto composito, di 38 articoli impossibili da sintetizzare in queste pagine, ma che nel corso dell'iter legislativo ha conosciuto aspri momenti di critica, tanto da parte di molti giuristi e giuriste auditi in commissione¹², che dalle opposizioni parlamentari, prolungando i lavori di Commissione e Aula. Al punto che il 4 aprile 2025 il governo Meloni I ha ritenuto opportuno adottare un «decreto legge sicurezza» per introdurre «disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del

¹¹ Si trattava del Ddl 1660, approvato il 18 settembre 2024 dalla Camera dei Deputati e quindi trasmesso al Senato il giorno seguente (A.S. n. 1236), disegno di legge di iniziativa governativa (Meloni I), presentato dal Ministro dell'Interno (Matteo Piantedosi), di concerto con il Ministro della Giustizia (Carlo Nordio) e con il Ministro della Difesa (Guido Crosetto), cfr. Senato della Repubblica. Servizio Studi, *Dossier n. 240/2. Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario - A.S. n. 1236*, 30 settembre 2024.

¹² Per analisi complessive e assai condivisibili di commento sul disegno di legge in oggetto si rinvia in prima battuta all'audizione di E. GROSSO, *È compito della Repubblica. Note sul DDL Sicurezza*. Audizione presso le Commissioni Affari costituzionale e Giustizia del Senato della Repubblica sul disegno di legge A.S. n. 1236, martedì 22 ottobre 2024, in *Giustizia Insieme*, 4 novembre 2024, quindi all'intervento di A. ALGOSTINO, *L'incostituzionalità nell'anima di un disegno autoritario: note sul d.d.l. n. 1660 sulla sicurezza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, parte IV, p. 92 ss. (frutto di una riflessione sempre a margine di una precedente audizione parlamentare).

personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario», che di fatto quindi riprendeva per intero il disegno di legge ancora in discussione e votazione in Parlamento¹³. Così è stato adottato il Decreto Legge n. 48, dell'11 aprile 2025, dall'identico titolo, in vigore dal giorno successivo alla sua adozione e quindi convertito nella legge n. 80 del 9 giugno 2025¹⁴. In questo modo il governo si è sostituito alle Camere, scippando il testo normativo in discussione parlamentare, modificandone, minimamente 12 articoli sui 39 finali, in base alle osservazioni provenienti anche dalla Presidenza della Repubblica¹⁵, per sostituirsi quindi all'iter parlamentare, con l'adozione di un provvedimento normativo governativo provvisorio con forza di legge che sembra disattendere i presupposti contenuti nell'art. 77 Cost., ovvero quei «casi straordinari di necessità e d'urgenza», che

¹³ Come riporta il Comunicato Stampa del Consiglio dei Ministri, n. 122, del 4 aprile 2025, consultabile in rete, presso la pagina istituzionale *Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, che ha riportato i lavori del Consiglio dei Ministri tenutosi in quella stessa data, cioè il giorno precedente l'inizio del Congresso federale della *Legge per Salvini premier*, svoltosi a Firenze nei successivi giorni del 5 e 6 aprile, dove il sottosegretario al Ministero dell'Interno Nicola Molteni ha rivendicato il fatto che il «decreto sicurezza è il decreto della Lega, è il decreto di Matteo Salvini» (cfr. l'intervista riportata da *Agenzia Nova*, 6 aprile 2025).

¹⁴ Decreto Legge 11 aprile 2025, n. 48, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario* e legge 9 giugno 2025, n. 80, *Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*.

¹⁵ In particolare sono state modificate alcune parti riguardanti la detenzione in istituti di custodia attenuata per donne condannate incinte o madri di bambini di età inferiore a un anno o tre anni (art. 15), la riduzione dell'aggravante per le proteste contro le infrastrutture destinate ai servizi pubblici (art. 19), così come per i reati di aggressione o resistenza a pubblico ufficiale; quindi è stato eliminato il divieto di vendere carte Sim a un cittadino di uno stato extra-UE, con il presumibile obiettivo di colpire migranti irregolari (in assenza di permesso di soggiorno, basta avere un documento in corso di validità, art. 32), così come anche l'obbligo di collaborazione con i servizi segreti per PA e società controllate o partecipate (dalle università, ai centri di ricerca, agli ospedali, etc.), pur rimanendo la certamente problematica previsione normativa che permette ad agenti sotto copertura di presiedere associazioni sovversive o terroristiche o mafiose (art. 31), così come la previsione che autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a portare, senza licenza e quando non sono in servizio, alcune tipologie di armi previste da un regio decreto del 1931 (art. 28).

* Estratto dalla Rivista *Nuovi argomenti*, n. 2/1953.

giustificherebbero l'intervento del Governo, e che invece sembra sia da rintracciare nella volontà di «dare tempi certi a provvedimenti per noi molto importanti e in parlamento, con la terza lettura, i tempi del ddl Sicurezza si sarebbero prolungati troppo», come candidamente ammesso dallo stesso Ministro dell'Interno all'indomani della presentazione del decreto¹⁶.

Come infatti sottolineato dall'appello di circa 250 giuspubblicisti docenti nelle università italiane, questo decreto legge è stato adottato «senza che vi fosse alcuna straordinarietà, né alcun reale presupposto di necessità e di urgenza, come la Costituzione impone»¹⁷, a vedere già solo «le generiche e indeterminate ragioni di necessità e urgenza evocate nel preambolo del decreto (che non si ha cura neanche di qualificare sempre come “straordinarie”, nel rispetto anche solo della lettera della norma)»¹⁸. In tal modo disattendendo anche una recente e oramai celebre pronuncia in merito della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 146/2024 dichiarava, in modo inequivocabile e difficilmente fraintendibile, che «il Governo non può dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione»¹⁹. Al punto che la parte più avveduta e preoccupata della dottrina, a partire da un intervento di Renato Balduzzi, Presidente dell'*Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (AIC), ha sconsolatamente osservato che «l'esercizio dei poteri del Governo nell'adozione dei decreti-legge e del Presidente della Repubblica nella loro emanazione ha subito e subisce, per via diretta o indiretta, l'ipoteca della torsione della forma di governo parlamentare in senso maggioritario e della forma di Stato de-

¹⁶ Si rinvia a quanto riportato in E. MARTINI, *Sicurezza, l'urgenza di Salvini diventa decreto legge*, in *il manifesto*, 5 aprile 2025.

¹⁷ Si veda il testo dal titolo *Il ddl sicurezza un attacco alla democrazia, fermiamolo*, pubblicato su le pagine del quotidiano torinese *La Stampa*, il 27 aprile 2025.

¹⁸ Come osserva G. REPETTO, *Quale “sicurezza” dietro il decreto legge n. 48 del 2025?*, Editoriale in *Diario di Diritto Pubblico*, 16 giugno 2025.

¹⁹ Sentenza ricordata anche in G. REPETTO, *Quale “sicurezza” dietro il decreto legge n. 48 del 2025?*, cit., ampiamente commentata dalla dottrina, a partire, in prima battuta da un intervento che ragiona sul nesso fonti del diritto/forma di governo, come quello di R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, n. 22, 11 settembre 2024.

mocratica in senso decidente»²⁰. Esplicitando, ancora una volta, come il caso in questione, con l'intervento governativo che scippa il disegno di legge in discussione alle Camere per trasferirlo in un decreto legge, prevalentemente in materia penale, si inserisca in quel progressivo slittamento verso un Parlamento sempre più remissivo rispetto al governo, in una postura maggioritaria e decidente, che sembra tendere a una sempre più verticistica e autocratica allocazione del potere pubblico e della conseguente forma di governo²¹.

Eppure, proprio in questo caso, la dottrina giuspubblicistica sembra non aver trovato le giuste tempistiche per sensibilizzare l'opinione pubblica, intervenendo su un quotidiano nazionale probabilmente in modo tardivo (solo dopo l'adozione del decreto legge dell'11 aprile 2025), su di un percorso normativo iniziato oltre un anno prima, con quel disegno di legge di iniziativa governativa (presentato appunto il 22 gennaio 2024) a proposito del quale il consiglio direttivo dell'*Associazione italiana dei professori di diritto penale* (AIPDP), aveva per tempo segnalato le problematiche di tenuta costituzionale, in quanto «l'ampliamento del ricorso al diritto penale confligge con i principi di proporzionalità e sussidiarietà ed opera in funzione essenzialmente simbolico-comunicativa, senza che ciò significhi assicurare strumenti dotati di maggior efficacia nella tutela della sicurezza individuale e collettiva»²². In questo senso i penalisti avevano insistito su quello che

²⁰ R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in Lettera mensile AIC n. 4/2025, *Il decreto legge sicurezza*, 15 aprile 2025.

²¹ In questo senso, forse in modo ancora più allarmato, sembra muoversi l'analisi di C. AMIRANTE, *Alcune considerazioni a proposito della lettera del Presidente dell'AIC Renato Balduzzi sul decreto legge sicurezza*, in Lettera mensile AIC n. 4/2025, *Il decreto legge sicurezza*, 15 aprile 2025, in risposta proprio alla lettera citata alla nota precedente.

²² ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO PENALE - Consiglio Direttivo, *Comunicato sul DdL Sicurezza (1236) all'esame del Senato della Repubblica*, 3 ottobre 2024. Mentre il 16 dicembre 2024 era intervenuto anche il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Michael O'Flaherty, con una lettera inviata al Presidente del Senato della Repubblica, sul pericolo che tale disegno di legge mettesse in dubbio alcune libertà garantite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), si veda *Il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani chiede al Senato di modificare il "pacchetto sicurezza" per salvaguardare le libertà di associazione e di manifestazione del pensiero*, in *Sistema penale*, 23 dicembre 2024. E sempre negli stessi giorni si era criticamente pronunciato anche l'ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI, *Rapporto OL ITA 7/2024*, del 16 dicembre 2024.

può essere definito come un uso strumentale del diritto penale, introducendo nuovi reati per affrontare situazioni e condizioni di marginalità sociale, con il concreto rischio di produrre ulteriori effetti negativi su già esistenti e persistenti condizioni di povertà e/o esclusione sociale (come in materia di accattonaggio, art. 16; delle misure di divieto d'accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze nonché in materia di flagranza differita, art. 13, il cd. Daspo urbano; e di occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui, art. 10). Fino all'attribuzione di rilevanza penale nell'eventualità di condotte di semplice disobbedienza e «resistenza passiva» (come potrebbe essere il rifiuto del cibo), poste in atto da persone detenute negli istituti penitenziari o da persone straniere trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) dei migranti irregolari (artt. 26 e 27).

Così, in un successivo intervento, lo stesso Direttivo dell'AIPDP, osserva come tramite il decreto-legge dell'11 aprile 2025, che, come sopra riportato, di fatto trasforma in atto governativo con forza di legge il disegno di legge ancora in discussione in Parlamento, siano entrati immediatamente in vigore «almeno quattordici nuove fattispecie incriminatrici e inasprite le pene di almeno altri nove reati [...], nella quasi totalità dei casi, espressive di marginalità sociale o di forme di manifestazione del dissenso»²³. Perché lo spirito che attraversa l'intero “pacchetto sicurezza”, dal disegno di legge presentato nel gennaio 2024, al decreto legge entrato in vigore il 12 aprile 2025, alla successiva legge di conversione n. 80 del 9 giugno 2025, è rintracciabile nella commistione di un uso abnorme del diritto penale in funzione repressiva, tanto nei confronti di determinati soggetti sociali in condizioni e situazioni esistenziali complesse, quasi evocando una sorta di *diritto penale (nei confronti) dei marginali*, quanto in funzione di limitazione delle forme di manifestazione del dissenso e del conflitto sociale, a partire dalla

²³ ID., *Sul “pacchetto sicurezza” varato con decreto-legge, 9 aprile 2025*. A proposito del quale, per un ulteriore commento allarmato, si veda anche UNIONE DELLE CAMERE PENALI, *Peggio del “DDL sicurezza” c'è solo il Decreto sicurezza*, 5 aprile 2025. Mentre si ultimano queste note, il 23 giugno 2025, è stata pubblicata UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO SERVIZIO PENALE - CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, *Relazione su novità normativa, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80)*, [Rel. 33/2025](#), fortemente critica nei confronti dell'intero quadro normativo introdotto con il “pacchetto sicurezza”.

trasformazione in illecito penale (rispetto a quello amministrativo precedentemente previsto) del caso di impedimento della libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, messo in atto mediante ostruzione, semplicemente frapponendo il proprio corpo, con pena aumentata nel caso l'atto sia commesso da più persone appositamente riunite (art. 14), come può capitare dinanzi a manifestazioni pubbliche, picchetti o cortei di protesta comunque svolti in modo pacifico, secondo le garanzie previste dall'art. 17 Cost. Anche in questo articolo di legge l'intento sembra essere quello di voler reprimere qualsiasi manifestazione di contestazione e dissenso, anche condotta con modalità pacifiche e non violente, in un quadro normativo che tiene insieme una tendenza a criminalizzare i soggetti di eventuali contestazioni, cioè minoranze politiche o sociali, tanto quanto soggetti in condizione di marginalità, «individuando sempre nuove fattispecie di reato a garanzia di un ordine pubblico definito e voluto dalla superiore autorità dello Stato [...] ordine pubblico ideale, predefinito come oggettivo, nel senso che prescinde dalla partecipazione democratica in ambiente pluralistico per corrispondere ad una specifica lettura politica del presente che coincide con i soli punti di vista degli attori istituzionali che hanno conquistato il potere»²⁴.

Del resto già in fase di audizione parlamentare del disegno di legge governativo si era manifestata la preoccupazione che molte delle norme ivi contenute avessero «l'obiettivo "simbolico" di incentivare una generale delegittimazione del dissenso, attraverso un'interpretazione ampia e dilatata (e quindi incostituzionale) del limite della sicurezza e dell'ordine pubblico, non più inteso come ordine pubblico materiale bensì come ordine pubblico ideale»²⁵. Così, «in nome della (tanto sbandierata) sicurezza si finisce per creare maggiore marginalità e, di conseguenza, più insicurezza per la collettività. Un esempio paradigmatico di populismo penale e di ricorso allo strumento penale ispirato alla logica amico/nemico ed al diritto penale del nemico», per ricordare le parole utilizzate dal penalista Ivan Salvadori, ospitate da *Polizia e Democrazia*, storica rivista di *Attualità e informazione per i problemi dell'Ordine e della Giustizia* che da decenni si batte, «insieme ai tutori

²⁴ Per riprendere la condivisibile analisi condotta da A. MUSUMECI, *Sicurezza o ordine pubblico ideale? Note critiche sul più recente uso delle politiche securitarie in chiave repressiva*, in *Rivista AIC*, 3/2025, pp. 1-14, spec. p. 8 e ss.

²⁵ E. GROSSO, *È compito della Repubblica. Note sul DDL Sicurezza.*, cit.

della legge, per una ristrutturazione, in chiave di efficienza di tutte le forze dell'ordine»²⁶.

Con l'adozione definitiva della legge di conversione del decreto legge, si compie un tornante comunicativo e simbolico di quella che altra parte della dottrina definisce quasi come un'illusione securitaria, tra «*overcriminalization* e panpenalismo», tendenze proprie di una deriva verso forme di «autoritarismo punitivo», in cui la gestione verticistica e monocratica dei poteri di governo e di gestione della sicurezza pubblica si unisce a una «degenerante ipertrofia penalistica»²⁷, con connesso inasprimento dell'apparato sanzionatorio nei confronti delle persone marginalizzate (migranti, mendicanti, senza fissa dimora, etc.) e repressivo delle politiche di ordine pubblico. Finendo con l'alludere a un ordine pubblico ideale, di valori e comportamenti conformi a quanto imposto dall'alto di occasionali maggioranze politiche e di apparati di stato che diventano attori pubblici "di parte" e non più vincolati alla tutela e garanzia dell'interesse generale della collettività dei consociati. Dinanzi a queste tendenze che sembrano mettere in dubbio i fondamenti del costituzionalismo liberal-democratico è necessario tornare a riflettere proprio sulla tenuta del concetto di ordine pubblico nei mutamenti normativi, istituzionali e sociali in atto.

3. Trasformazioni dell'ordine pubblico, dai contraddittori albori liberali alla critica esperienza repubblicana

Proprio alla luce di queste riflessioni intorno al procedimento di adozione di quella che è oramai divenuta legge n. 80/2025, è utile tornare alla lettura dei due volumi di Maria Caterina Amorosi e Antonello Ciervo, perché ci mettono nelle condizioni di ricostruire l'evolversi del concetto di ordine pubblico e sicurezza e della sua applicazione nell'esperienza costituzionale italiana, fino ai nostri giorni, dinanzi alle diverse emergenze e alla connessa «declinazione in senso ideale della sicurezza», per finire con l'interrogarsi sull'esistenza o meno di un «diritto costituzionale alla sicurezza»²⁸.

²⁶ I. SALVADORI, *DdL 1660: diritto penale della (in)sicurezza*, in *Polizia e Democrazia*, 1/2025, pp. 6-12, diffusamente.

²⁷ A.F. VIGNERI, *Dal Ddl al DL "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, in *Giustizia Insieme*, 11 aprile 2025.

²⁸ Rispettivamente: M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei*

3.1. *Dall'ordine pubblico materiale rivoluzionario, all'ideale «ordine sociale prestabilito» in epoca statutaria, verso la cesura fascista*

La difficoltà di definire in modo univoco (dal punto di vista normativo, giurisprudenziale e dottrinario) il concetto di ordine pubblico accompagna l'evolversi della tradizione costituzionale della modernità giuridica europea continentale. Sin dalle sue origini intorno al 1789, quando all'art. 10 della rivoluzionaria *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789 si stabilisce che «nessuno deve essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la manifestazione di esse non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla Legge». L'esigenza è quella di arrestare i tumulti per affermare il nascente ordine sociale della borghesia rivoluzionaria che, in relazione anche alla Costituzione del 1791, pone la legge tanto come espressione della sovranità nazionale che come limitazione del potere regio. Si tratta al contempo di difendere le conquiste rivoluzionarie dagli attacchi della reazione, circoscrivere l'intervento della polizia regia, sottoponendo tutti i poteri pubblici alla supremazia della legge adottata dall'Assemblea nazionale, per affermare quindi il nuovo ordine sociale e costituzionale della borghesia, prodromico all'affermarsi dell'ordinamento dello Stato liberale. Con la consapevolezza però che, pur procedendo in questo percorso di affermazione di un nuovo *ordre public*, si è dinanzi al «punto di approdo di un lungo processo di controllo del territorio e della popolazione attraverso gli strumenti di polizia da parte della corona nel corso dell'*ancien régime* e di cui il terzo stato, in quello specifico passaggio storico, cercò in tutti i modi di impadronirsi»²⁹, per difendere e diffondere le conquiste rivoluzionarie.

A conferma tanto delle sottili continuità nei processi di amministrazione del potere, pur nelle radicali rotture epistemologiche, quanto della necessità di ricostruire questi istituti, a partire proprio della definizione e dall'uso del sintagma “ordine pubblico”, nella prospettiva storica e comparativa dei concreti rapporti di forza materiali esistenti tra i diversi soggetti sociali, nell'evolversi del «diritto e della costituzione vivente»³⁰.

diritti ed emergenza, cit., p. 299 e ss., A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico*, cit., p. 439 e ss.

²⁹ A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico*, cit., p. 50.

³⁰ Seguendo gli insegnamenti contenuti nei saggi di A.A. CERVATI, *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, diffusamente.

Così l'articolo 6 del titolo preliminare del *Code Napoléon* del 1804 stabilisce come «le leggi che interessano l'ordine pubblico o il buon costume, non possono essere derogate da particolari convenzioni», affermando perciò una visione del nuovo ordine pubblico come nuovo ordine sociale, risultante dalle conquiste rivoluzionarie con cui il nuovo soggetto sociale della borghesia aveva messo al centro i diritti (di proprietà) e le libertà dell'individuo, per evitare tanto un restringimento di questa autonomia dei privati, quanto un ritorno degli antichi privilegi feudali³¹. Come giustamente ricostruito, si tratta di un'interpretazione garantistica dell'ordine pubblico inteso non tanto come principio autocratico verticistico, di limitazione statutale dei diritti individuali, quanto come clausola orizzontale di regolazione dei rapporti tra i diversi cittadini, portatori di autonomia individuale e contrattuale che deve essere protetta e salvaguardata dall'ingerenza della sovranità statutale e da evitabili ritorni all'ordine pre-rivoluzionario frutto di accordi tra privati³².

Ciervo sottolinea come questa visione garantistica di un ordine pubblico materiale, inteso a protezione dell'autonomia dei cittadini negli albori rivoluzionari d'Europa, finisca per divenire sempre più recessiva nel farsi dello Stato liberale, dove comincia ad affermarsi l'idea di un «ordine sociale prestabilito» e immanente all'ordinamento stesso, per il mantenimento dello *status quo*³³. È questo il percorso che intraprende il nostro ordinamento post-unitario, quando, dinanzi all'assenza del lemma «ordine pubblico» nel testo dello Statuto Albertino, si procede a delimitare lo spazio socio-istituzionale del neonato Stato «monoclasse» di diritto, attraverso una legislazione civilistica, penalistica, di pubblica sicurezza e di regolazione dello stato d'assedio, che mira a proteggere le recenti conquiste di una ristretta *élite* della classe borghese che ha cittadinanza politica, in quella relazione di mediazione e compromesso con le tradizionali prerogative regie. Ecco che si afferma quindi un'idea di ordine pubblico disciplinata dall'alto della legislazione statale di quella classe dirigente borghese, in regime di Costituzione flessibile, e frutto dell'amministrazione quotidiana delle funzioni, spesso preventive, di controllo, polizia e repressione, che tende a circoscrivere gli spazi della cittadinanza, non per respingere

³¹ *Ivi*, p. 62 e ss.

³² *Ivi*, p. 64.

³³ *Ivi*, p. 68 e ss.

eventuali ritorni a quell'antico regime precedente, e che ha finito per concedere lo Statuto per mantenere la pace sociale, ma per evitare di ampliare il novero dei soggetti sociali titolari di diritti e libertà.

In questo senso, Ciervo ricostruisce come la legislazione statutaria di pubblica sicurezza, le misure di prevenzione attuate dalla polizia e le dichiarazioni governative di stato d'assedio provvedano a reprimere i comportanti di quei soggetti ritenuti pericolosi per il mantenimento della pacifica convivenza nell'ordine sociale borghese, ancora orientato nel senso di «tranquillità pubblica» e «pubblica incolumità», andando a criminalizzare tutte quelle soggettività intese come “socialmente pericolose”, che dai “mendicanti, oziosi e vagabondi” giungono alla moltitudine dei lavoratori occasionali, non stanziali, indipendenti, stagionali, fino alle nascenti classi operaie e lavoratrici urbane, in fuga dalle servitù dell'antico regime e ancora ai margini della cittadinanza politica e sociale dello Stato liberale³⁴.

Questa modalità di individuare, tramite la legislazione penale e di pubblica sicurezza e in funzione preventiva e generale, quei soggetti che attenterebbero all'ordine sociale precostituito appare come la prima embrionale manifestazione del concetto *ideale*, potremmo dire *ideologico*, e *verticistico* di ordine pubblico, al quale la società deve aderire.

³⁴ *Ivi*, p. 83 e ss., dove si ricorda che gli operai erano «tenuti a portare sempre con loro uno speciale libretto identificativo, oltre a un certificato di buona condotta rilasciato dal datore di lavoro, qualora si fossero allontanati dal proprio Comune di residenza» (*ivi*, 93). In questa ricostruzione si fa ovviamente riferimento anche al classico studio di L. CHEVALIER, *Classi lavoratrici e classi pericolose. Parigi nella rivoluzione industriale*, Roma-Bari, 1976 (1958), con la sua celebre analisi delle soggettività operaie nell'affermarsi dello Stato liberale, successivamente indagata tra gli altri anche dai classici lavori di E. P. THOMPSON (*The Making of the English Working Class*, 1963) e M. FOUCAULT (a partire da alcune pagine del corso su *La società punitiva*, 1973/74). Un percorso analitico che indaga anche il tentativo di disciplinare le condotte di queste classi ritenute pericolose dal nascente ordine liberale, durante l'avvento della società industriale europea e nelle sperimentazioni di forme di vita, lotta e organizzazione nelle diverse condizioni del lavoro artigianale, autonomo, indipendente, subordinato, salariato, operaio, etc. di quel variegato e ancora indefinito “quarto stato” in formazione dentro e contro la società liberale, che si è avuto occasione di interrogare, anche nel suo “divenire quinto stato” dentro e oltre la crisi della successiva società salariale e del post-fordismo all'italiana nella precarizzazione delle forme di vita e di lavoro e nella connessa promessa di una nuova sicurezza sociale come risposta al rischio di vulnerabilità, esclusione e marginalità sociale, in G. ALLEGRI, R. CICCARELLI, *Il quinto stato. Perché il lavoro indipendente è il nostro futuro. Precari, autonomi, freelance per una nuova società*, Milano, 2013, spec. p. 99 e ss., cui si rinvia.

re, perimetrando l'accesso alla cittadinanza politica rispetto ai soggetti sociali a venire (classi operaie, lavoratrici, marginali, etc.). In contrasto con la lettura *materiale* e *orizzontale* che ne davano le dichiarazioni dei diritti e le costituzioni della modernità rivoluzionaria, nella necessità di affermare un nuovo *ordre public* inteso come nuovo assetto sociale antagonistico al passato (i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino contro i privilegi dell'antico regime, seppure sempre in una cittadinanza parziale, maschile, borghese, proprietaria, etc.). Sembra quindi di assistere a uno slittamento semantico e istituzionale: dall'ordine pubblico inteso come definizione di rapporti materiali orizzontali tra cittadini titolari di diritti e doveri formalmente garantiti dallo Statuto, in un'ordinata convivenza che riconosce però il dinamismo sociale, si passa all'idea di un ordine pubblico volto a dare sicurezza all'ordine sociale esistente dall'alto del neonato Stato unitario, che giungerà alla svolta autoritaria e repressiva dello Stato liberale in crisi di fine secolo, tra i moti di Milano nel maggio 1898 e l'omicidio di Umberto I³⁵.

Nel corso del 1889, con l'adozione tanto del nuovo codice penale (il cd. "Codice Zanardelli") che del nuovo Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.u.l.p.s.), si introducono i reati d'opinione (di istigazione e apologia), previsti nel titolo V del II libro del Codice, che, passando per il Codice penale del 1930 (il cd. Codice Rocco), arriveranno fino all'ordinamento repubblicano. Mentre l'approccio repressivo viene posto in essere dall'applicazione del T.u.l.p.s. a opera dell'autorità di pubblica sicurezza, legittimata ad agire in via preventiva nei confronti di quei soggetti che abbiamo già visto venire additati come appartenenti a classi e categorie ritenute socialmente pericolose e situate ai margini dell'assetto socio-economico liberale monoclasse³⁶.

³⁵ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit. p. 102 e ss.

³⁶ *Ivi*, p. 115 e ss., che ricorda il passaggio di P. COSTA, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, I, Milano, 1974, p. 73 ss., sul riferimento a quelle soggettività che si situavano fuori dal patto sociale "proprietà-lavoro" dell'ordinamento liberale, tema successivamente ripreso e approfondito nella monumentale e imprescindibile ricerca Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 3 La civiltà liberale*, Roma-Bari, 2001, a partire dal primo capitolo (p. 3 ss.), per evolversi poi dinanzi all'affermarsi della "questione sociale" nel corso dell'Ottocento attraversato dallo spartiacque dei conflitti del 1848-49, tra riforme e rivoluzione (*ivi*, p. 271 ss.). «Il mondo "borghese" – accettiamo questo termine, che potrebbe sembrare discutibile, per brevità – che si impone, diciamo dal 1750 al 1850, è stato duro non solo con i proletari che lavoravano nelle sue fabbriche ma anche per la massa dei poveri, degli indigenti, dei marginali di ogni genere, dei non integrati nell'economia normale

Ciervo ricostruisce come anche la dottrina giuridica abbia provveduto a favorire e legittimare questa torsione autoritaria, emergenziale, general-preventiva e repressiva della clausola dell'ordine pubblico nello Stato liberale in crisi, analizzando l'opera di Francesco Ferrara (1877-1941), sul versante giusprivatistico, e di Oreste Raneletti (1868-1956), su quello giuspubblicistico³⁷. Il passaggio post-liberale sembra compiuto, nel senso di un'inversione delle premesse liberali verso una concezione ideale e astratta di ordine pubblico, come categoria imposta dall'alto dello Stato sovrano sulle diversificate forme di vita situate ai margini escludenti dell'ordinamento.

Nei decenni finali dell'esperienza liberale, l'interpretazione e l'applicazione del concetto di "ordine pubblico", in un senso che potremmo definire quasi "pan-penalistico" *ante litteram*, apre le porte al definitivo sovvertimento operato dal regime fascista, che lo intende come valore ideale e autonomo di tutela assoluta dell'ordine politico, economico e sociale esistente, in funzione di repressione non solo di qualsiasi forma di dissenso, ma anche di libertà e diritti fondamentali che pur ancora formalmente garantiti dalla vigenza dello Statuto, finiscono con l'essere funzionalizzati ai superiori e supremi interessi politici, morali, sociali dello stesso regime, «attraverso l'impiego massiccio del sintagma nella legislazione penale»³⁸. In tal modo l'ordinamento fascista rompe con la pur sempre statualistica tradizione liberale, proprio a partire dall'uso discrezionale della clausola dell'ordine pubblico, in violazione dello stesso principio di legalità, legittimando interventi autoritativi degli organi amministrativi, comprimendo gli spazi dei diritti e delle libertà e divenendo quindi l'asse materiale di un ordine pubblico *ideale* intorno al quale edificare la legislazione di epoca fascista riguardante le associazioni (l. n. 2029 del 1925), la cittadinanza (l. n. 108 del 1926), la difesa dello stato (l. n. 2008 del 1926). Finendo con l'introdurre la tutela dell'*ordine e della sicurezza pubblica*, nel *Testo*

o respinti da essa», osservava M. AGULHON, in *Postfazione* di M. AGULHON, M. FOUCAULT, in M. PERROT (a cura di), *L'impossibile prigioniero*, Milano, 1981 (1980), p. 233, proprio in un lavoro collettivo dedicato ai profili repressivi delle normative dello Stato liberale e costituzionale.

³⁷ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit. p. 122 e ss.

³⁸ *Ivi*, p. 176. Mentre M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 136, osserva come la legislazione fascista si ponga su una «linea di continuità rispetto a quella tracciata dallo Stato liberale, almeno per quanto riguarda un assunto fondamentale: quello per cui *non ci sono libertà o diritti individuali preesistenti allo Stato*».

Unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 6 novembre 1926, n. 1848, successivamente modificato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773), dove si stabiliva che «il Prefetto, in caso d'urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» (art. 2 T.u.l.p.s. del 1926)³⁹, dando quindi disponibilità dell'intervento prefettizio con atti autoritativi in casi di urgenza e necessità pubblica, ovvero dinanzi ad eventuale situazioni e condizioni di emergenza. Un *leitmotiv*, quello degli interventi normativi e amministrativi emergenziali, che accompagnerà anche l'esperienza repubblicana.

3.2. *Lo spazio vuoto repubblicano, tra "ordine pubblico costituzionale", sicurezza pubblica ed emergenze permanenti*

Come si è osservato, la prolungata crisi di legittimazione dell'ordinamento liberale, nel passaggio verso la società di massa, funge da premessa culturale e giuridica per l'avvento dello Stato etico e autoritario fascista e contribuisce a elaborare quella «declinazione ideale – se non addirittura ideologica – dell'ordine pubblico che, ancora nei primi anni del periodo repubblicano, svolgerà una funzione di freno all'effettivo estrinsecarsi della portata normativa della Costituzione»⁴⁰. Pur nel riuscito tentativo, da parte delle e dei costituenti, di sfuggire alle trappole repressive insite nel lascito pratico dell'uso del concetto di ordine pubblico, da parte dei due precedenti ordinamenti. Così, ambedue gli studi in questione di Amorosi e Ciervo, riprendendo tutta l'autorevole dottrina costituzionalistica repubblicana, ci ricordano come le forze costituenti nutrono una esplicita diffidenza nei confronti del sintagma in questione, anche a causa delle derive istituzionali autoritarie che avevano accompagnato la sua evoluzione in senso repressivo e di fatto del tutto incompatibile con il nuovo ordine costituzionale pluralista, democratico e sociale, frutto della fase costituente repubblicana⁴¹. Per questo l'espressione "ordine pubblico" non viene utilizzata nel testo costituzionale⁴², come scelta politica costituente ben chiara e definita,

³⁹ Cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 137 e ss.

⁴⁰ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 155.

⁴¹ *Ivi*, p. 222 e ss., M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 142 e ss.

⁴² Bisognerà quindi attendere la legge costituzionale n. 3/2001 (di riforma del Titolo V della Costituzione) per vedere introdotte «l'ordine pubblico e la sicurezza» tra le materie di legislazione esclusiva statale (il nuovo articolo 117 Cost., co. 2, lett. h).

rivolta tanto al rifiuto del passato autoritario e repressivo in tema di libertà fondamentali, quanto al futuro di un assetto istituzionale improntato a nuove garanzie e tutele sociali, che avrebbero dovuto essere realizzate nell'applicazione progressiva dei principi costituzionali, nella connessione tra diritti inviolabili, libertà individuali e collettive, pluralismo socio-istituzionale, doveri di solidarietà ed eguaglianza formale e sostanziale. A partire dal nesso interpretativo, materiale e concreto, dei celebri articoli 2 e 3 Cost. che permettono di legare indissolubilmente eguaglianza e libertà nel concetto e nelle pratiche di *égalité*, di uguale libertà connessa alla tutela concreta e attiva della dignità dell'essere umano in società⁴³.

Nei lavori costituenti si preferisce fare riferimento agli elementi tradizionali che articolano l'ordine pubblico nella pratica normativa e amministrativa, avendo l'accortezza di riferirsi ai lemmi di sanità, sicurezza, incolumità pubblica e buon costume. Infatti le disposizioni costituzionali rivolte alla tutela di alcuni inviolabili diritti fondamentali, come nel caso delle libertà di domicilio, circolazione e di riunione (artt. 14, 16 e 17 Cost.), stabiliscono eventuali limitazioni che riguardano i concetti di «sanità», «sicurezza» e «incolumità pubblica». Al terzo comma dell'art. 14 Cost., si prevedono «motivi di sanità e incolumità pubblica» per accertamenti e ispezioni nel domicilio privato, stabiliti da leggi speciali. Al primo comma dell'art. 16 Cost., si prevedono limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno che «la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza». All'ultimo comma dell'art. 17 Cost., si stabilisce che lo svolgimento delle riunioni in luogo pubblico può essere vietato «soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica». Mentre al secondo comma dell'art. 41

⁴³ A proposito di *égalité* il rinvio d'obbligo è ai classici studi raccolti in É. BALIBAR, *La proposition de l'égalité*, Paris, 2010, quindi, proprio riguardo a una rilettura dei principi del costituzionalismo nel senso della valorizzazione dell'*eguale libertà*, si ricorda il saggio di G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008, dove riflette sulla necessità di «concepire l'eguaglianza come condizione della libertà, nel sapere che si è liberi se si è eguali e che nell'eguale libertà è l'inveramento della dignità umana. Non è infatti concepibile la dignità umana se non implica, comprende, sancisce libertà ed eguaglianza. I tre denotati di questi termini non sono separabili, sono connessi, intimamente e condizionanti l'un l'altro. Assunti nell'ordinamento mediante norme del massimo rilievo formale compongono un costruito normativo omogeneo e indissolubile. È la trinità laica, l'uno e il trino del giuridico dettato costituzionalmente» (paragrafo 25 del saggio).

Cost., tra i diversi limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, si prevede che non possa svolgersi in modo da recare danno «alla sicurezza». Ricordando inoltre che, come limite esplicito all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), si fa riferimento al «buon costume», altra clausola generale «la cui origine, come è stato evidenziato dalla dottrina, risulta coeva all'introduzione proprio dell'ordine pubblico e a cui assai spesso viene sovrapposto»⁴⁴.

Proprio la riflessione intorno all'endiade «sicurezza e incolumità pubblica», e soprattutto al sintagma «sicurezza pubblica», diviene la chiave di volta per interpretare il ruolo dell'ordine pubblico nell'ordinamento repubblicano, che, nel solco della ricostruzione che si segue in queste pagine, dovrebbe essere inteso in senso materiale, specificamente orientato alla garanzia nel concreto dell'incolumità del cittadino titolare di diritti, doveri e libertà tra loro bilanciati, in un assetto che si definisce come democratico, pluralistico e sociale, e non come «clausola generale» potenzialmente applicabile come limite a tutte le situazioni giuridiche riguardanti le diverse libertà, in nome della difesa di un ordinamento definito in modo socialmente statico⁴⁵. Per questo è utile la lettura delle parti centrali dei lavori di Amorosi e Ciervo, capaci di guidarci nello scandaglio dei primi decenni repubblicani, nei chiaroscuri di prassi sociali, giurisprudenziali, istituzionali, penali, amministrative faticosamente sospese tra la ricerca di una via interpretativa garantistica dell'ordine pubblico, e i retaggi interpretativi e pratici più repressivi ereditati dall'esperienza istituzionale che chiuse l'età liberale e precipitò nello Stato etico fascista⁴⁶. Da un lato notando come si assista a un'evoluzione del concetto di «sicurezza» utilizzato nella legislazione ordinaria come «strumento elettivo attraverso cui attuare una politica immateriale dell'ordine pubblico», a scapito di una sua applicazione eminentemente materiale e concreta nella dialettica tra autorità e libertà, secondo quelle che sarebbero state le stesse intenzioni costituenti precedentemente riportate⁴⁷. Dall'altra evidenziando come i primi decenni di storia repubblicana siano caratterizzati da tendenze normative e giurisprudenziali contraddittorie, comprese dal faticoso superamento della vigente legislazione fascista, con il Codice Penale

⁴⁴ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 16, M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., diffusamente, spec. p. 173 e ss.

⁴⁵ M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 157 e ss.

⁴⁶ *Ivi*, p. 173 ss., A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 236 ss.

⁴⁷ M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 177.

del 1930 e il già ricordato T.u.l.p.s. del 1931 (limitatamente modificato dal decreto legislativo luogotenenziale del 1944), che sembrano garantire una continuità nell'applicazione di quelle misure penali preventive orientate a reprimere la supposta pericolosità sociale di specifiche porzioni della società, dando permanenza a un'impostazione ancora molto limitativa della libertà di manifestazione del proprio pensiero e delle connesse condotte⁴⁸. È la permanenza di un approccio penalistico al rapporto tra autorità e libertà, figlio di una mentalità ancora influenzata dall'azione amministrativa e di polizia ereditata dalla postura più repressiva e autoritaria delle due precedenti esperienze istituzionali, successive all'unificazione del Paese e sempre improntate a una forte visione statualistica, sicché anche l'affermazione, sin dalle prime sentenze della Corte costituzionale, del concetto di «ordine pubblico costituzionale» era da intendersi come funzionale alla tutela dell'ordinamento repubblicano e quindi come limite implicito all'esercizio dei diritti fondamentali. Per questo sarà fondamentale l'affermazione di un dibattito costituzionalistico nel quale la dottrina più attenta e consapevole del necessario cambio di paradigma politico-istituzionale si fa portatrice di un'interpretazione evolutiva e progressiva del dettato costituzionale in tema di concreta affermazione dell'inviolabilità dei diritti fondamentali, a partire dal confronto intercorso, tra i molti, tra Alessandro Pace, Carlo Lavagna, Carlo Esposito, Costantino Mortati, Vezio Crisafulli.

Così si arriva al passaggio tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento in cui la storia sociale, politica e istituzionale del Belpaese subisce un'accelerazione, in una dinamica evolutiva europea e globale. L'emersione di nuovi movimenti e soggetti sociali, attivi nell'evolversi dei più ampi mutamenti culturali che attraversavano le società dell'occidente capitalistico, in una tensione già post-industriale e post-materialistica⁴⁹, dialoga con la faticosa applicazione garantistica ed evolutiva

⁴⁸ *Ivi*, p. 212.

⁴⁹ Si fa qui riferimento all'emergere di quei "nuovi movimenti sociali" (femministi, giovanili, studenteschi, metropolitani, ecologisti, pacifisti, etc.) che la ricerca sociologica comincerà a indagare da lì a poco, e riguardo i quali si ricordano gli studi di Jean L. Cohen, Klaus Eder, Alberto Melucci, Claus Offe, Charles Tilly, Alain Touraine, a partire da quelli raccolti nel celebre volume monografico intitolato *Social Movements* della rivista *Social Research* (Vol. 52, No. 4, Winter 1985). Si è in parte riflettuto sui tempi lunghi di questi nuovi movimenti sociali rispetto ai diversi livelli istituzionali in trasformazione nello spazio politico europeo in G. ALLEGRI, *Nuovi movimenti sociali*

del dettato costituzionale in tema di diritti, libertà e partecipazione⁵⁰, mentre si sedimenta un conflitto sociale che arriverà al 1968 studentesco, giovanile e femminista e al 1969 operaio e sindacale che esplose in forme tali da generare una contro-spinta repressiva, dagli apparati di stato alla legislazione d'emergenza⁵¹. È uno snodo in cui confluiscono «lotta politica extraistituzionale» e «incubazione della strategia della tensione»⁵² con le loro derive anti-sistema che attraverseranno i successivi due decenni, riducendo gli spazi di modernizzazione della società italiana, schiacciata tra stragi, violenza politica e una legislazione di riduzione e repressione delle libertà fondamentali.

A questo proposito vale la pena ricordare come veniva descritto questo epocale passaggio in un volume che mi è capitato di rileggere recentemente in occasione di un incontro con studenti di scuole medie, perché quel volume era a loro dedicato, come testo di educazione civica, a opera di due autorevoli studiosi, come uno dei più grandi intellettuali del Novecento italiano, il filosofo del diritto Norberto Bobbio (1909-2004), e l'altrettanto importante costituzionalista Franco Pierandrei (1914-1962)⁵³, i quali invitano a riflettere sul contesto sociale e culturale radicalmente mutato all'indomani della strage alla Banca Nazionale dell'Agricoltura di piazza Fontana, a Milano, il 12 dicembre 1969. Bobbio e Pierandrei osservavano infatti come «bisogna per altro riconoscere che l'esplosione della violenza politica, che prima

e la decostruzione della "new governance". Frammenti di teorie costituzionali postmoderne nel rompicapo europeo, in *European Journal of Legal Studies*, Vol. 1, No. 3, 2008, p. 1-18, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

⁵⁰ Segnala questo passaggio A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 298 e ss., facendo riferimento alla legislazione su statuto dei lavoratori, divorzio, consultori e maternità, nuovo diritto di famiglia, referendum abrogativo, servizio sanitario nazionale, etc.

⁵¹ Per uno sguardo situato e puntuale riguardo a quel biennio, dinanzi a una letteratura di ricerca e analisi praticamente sconfinata, si rinvia all'importante ricerca di F. ROSITI (a cura di), *La politica dei gruppi. Aspetti dell'associazionismo politico di base in Italia dal 1967 al 1969*, Milano, 1970.

⁵² Per riprendere, tra i molti, la ricostruzione proposta da F.M. BISCIONE, *Il sommerso della Repubblica. La democrazia italiana e la crisi dell'antifascismo*, Torino, 2003, spec. p. 70 e ss. Si è tentato una riflessione sugli effetti istituzionali dei sommovimenti sociali dei primi anni Sessanta del Novecento in G. ALLEGRI, *Alle origini della infinita crisi repubblicana italiana tra società, politica e magistratura. I. Gli anni Sessanta del Novecento*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2/2017, p. 1-17, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti bibliografici.

⁵³ N. BOBBIO, F. PIERANDREI, *Introduzione alla Costituzione. Testo di educazione civica per le scuole medie superiori*, Roma-Bari, 1982 (prima edizione del 1952), p. 49 e ss.

della strage di Piazza Fontana (1969) era assolutamente imprevedibile, non solo ha ostacolato il naturale processo di ammodernamento del nostro sistema penale e delle leggi che lo regolano, ma ha indotto il nostro legislatore a prendere provvedimenti sotto vari aspetti restrittivi delle garanzie e libertà affermate dalla nostra Costituzione»⁵⁴. È quello il momento della cosiddetta *perdita dell'innocenza* di una giovane generazione e di un Paese intero⁵⁵. Una vera e propria «data spartiacque: come se da lì entrassero in gioco circostanze diverse e forze misteriose, incontrollabili»⁵⁶, che favoriscono l'affermarsi della violenza politica e della lotta armata del terrorismo rosso e della destra eversiva e neo-fascista, mentre «l'ombra delle stragi», inquietante e mortifera, si proiettava sull'intera società italiana, dal 1969 di piazza Fontana alla strage del Rapido 904 del 23 dicembre 1984, coinvolgendo anche apparati deviati dei servizi segreti delle stesse istituzioni statuali⁵⁷. Quasi evocando l'avvento di forze della conservazione e reazione che reagiscono in modo repressivo – e altrettanto anti-sistemico – trovando «un appoggio, fatale per la democrazia, nei residui autoritari degli apparati»⁵⁸. Senza dimenticare che quelli sono anche gli anni in cui le classi

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ Per riprendere il titolo del celebre volume di G. BOATTI, *Piazza Fontana: 12 dicembre 1969. Il giorno dell'innocenza perduta*, Milano, 1993.

⁵⁶ Così M. ISNENGI, *Breve storia d'Italia ad uso dei perplessi (e non)*, Roma-Bari, 2012, p. 156.

⁵⁷ In questo senso parla appunto di «ombra delle stragi» E. SANTARELLI, *Storia critica della Repubblica. Dal 1945 al 1994*, Milano, 1996, spec. p. 235 e ss., che prosegue la sua analisi sull'«arma delle stragi» che «si intreccia col progetto golpista della Rosa dei venti (estate 1973), con lo stato d'allarme nelle caserme della capitale (fine dicembre) e infine col disegno di “golpe bianco” di Edgardo Sogno per l'agosto del 1974, mentre l'Italia era in vacanza», stesso periodo nel quale opera anche la loggia massonica deviata P2, capitanata da Licio Gelli («ex fascista e gran faccendiere»), col suo *Piano di rinascita democratico* e il connesso *Memorandum sulla situazione politica in Italia*, vero e proprio programma autoritario-presidenzialistico di superamento dell'ordinamento costituzionale repubblicano, fino ad arrivare ad associare «alla sua struttura parti non irrilevanti del notabilato della Repubblica – come mostrerà l'apposita commissione parlamentare d'inchiesta» (*ivi*, spec. pp. 237-239).

⁵⁸ Per ricordare in questo caso le parole di A. CERRI, *Introduzione al Convegno “Le istituzioni nella storia costituzionale repubblicana: continuità o rottura rispetto al passato?”*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1/2017, p. 2, già riportate in G. ALLEGRI, *Alle origini della infinita crisi repubblicana italiana*, cit. e utilizzate per sintetizzare i celebri studi di B. MOORE JR. che ne *Le origini sociali della dittatura e della democrazia* (1966, trad. it. Torino, 1969) notava come quei Paesi in cui il feudalesimo e l'assolutismo non sono mai stati definitivamente superati da una rivoluzione economica e/o

dirigenti del mondo occidentale appaiono intimorite dall'attivismo dei nuovi movimenti della società in trasformazione, il cui protagonismo ha «generato un cedimento dei mezzi tradizionali di controllo sociale, una negazione di legittimità a quella politica ed altre forme di autorità, nonché un sovraccarico di richieste al governo, eccedente la sua capacità di risposta»⁵⁹.

In questa tragica e sofferta temperie si giunge alla cosiddetta “Legge Reale”, legge 22 maggio 1975, n. 152, voluta dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia Oronzo Reale, da cui prende il nome con il quale è tuttora conosciuta nel dibattito pubblico⁶⁰, che stabilisce *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico* nel quadro di quella legislazione emergenziale anti-terrorismo repressiva di libertà costituzionali, anche e soprattutto in funzione general-preventiva, per proteggere l'ordinamento repubblicano dalla violenza politica⁶¹, che arriverà a compimento

politica (a partire da Germania e Giappone, includendo anche l'Italia, che però non viene specificamente studiata nel volume in questione) sono più soggetti a pericoli di involuzioni autoritarie, rivoluzioni conservatrici dall'alto, processi che rendono popolari atteggiamenti conservatori e reazionari.

⁵⁹ Seguendo l'allarmata ricostruzione proposta in M. CROZIER, S.P. HAUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione trilaterale*, Prefazione di G. AGNELLI, Milano, 1977 (1975), spec. p. 24 e 25, pubblicazione con la quale la *Trilateral Commission*, organismo fondato nel 1973 riunendo i più autorevoli esponenti del “mondo capitalistico occidentale” (Europa occidentale, USA e Giappone), si interrogava sulla necessità di dare un nuovo ordine alle democrazie pluralistiche in crisi dinanzi alle domande di giustizia sociale, libertà, diritti, partecipazione politica di sempre più ampie porzioni di società che in quegli anni mettevano in crisi la tenuta delle istituzioni del capitalismo occidentale, anche dal punto di vista dell'ordine pubblico.

⁶⁰ Per un'ulteriore analisi critica, anche a partire dalla figura del ministro Oronzo Reale, proveniente dalle fila del partito repubblicano, si rinvia a M. RIBERI, *Sicurezza vs. libertà costituzionali: la Legge Reale n. 152 del 22 maggio 1975*, in *Italian Review of Legal History*, 4 (2018), n. 6, p. 1-18.

⁶¹ N. BOBBIO, F. PIERANDREI, *Introduzione alla Costituzione*, cit., proseguivano osservando come questa normativa restringesse le già non così ampie libertà garantite dalla Costituzione: «di queste leggi recenti, la più importante e la più discussa, tanto da essere stata sottoposta a referendum abrogativo [...], che peraltro non ha raggiunto lo scopo, è la cosiddetta legge Reale (dal nome del ministro proponente), del 22 maggio 1975 (n. 152), la quale restringe i casi in cui era precedentemente ammessa la libertà provvisoria, estende il fermo giudiziario alle persone “nei cui confronti ricorrono sufficienti indizi di reato” (mentre nell'art. 238 del codice di procedura penale modificato dalla legge del 18 giugno 1955, n. 517, si parlava di “persone gravemente indiziate di reato”), attribuisce alla polizia in casi eccezionali in cui non è consentito un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria l'immediata perquisizione sul posto,

fino al d.l. n. 625/1979, successivamente convertito nella l. n. 15/1980, non a caso dedicata all'adozione di *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*.

Come ricostruisce Amorosi, è con questa legislazione degli anni Settanta del Novecento che si afferma il «paradigma emergenziale» attraverso il quale si istituzionalizza una sorta di gestione tramite «politica penale» dell'ordine pubblico, con la successiva legislazione che appare come il «consolidamento di un metodo di governo», non solo del conflitto sociale, violentemente in atto in quel decennio, ma più in generale nella gestione del rapporto tra le libertà dei singoli, comprese e limitate, sia nel loro esercizio individuale che nelle relazioni sociali quotidiane, e l'intervento autoritativo e preventivo delle autorità di pubblica sicurezza⁶². L'affermarsi di questa tendenza emergenziale ha generato «un utilizzo “spregiudicato” della sicurezza, che, da componente (inizialmente) *materiale* dell'ordine pubblico, diviene il grimaldello per l'introduzione di un approccio *ideale* nella gestione dell'ordine pubblico»⁶³, a vantaggio di una pervasiva e capillare azione di controllo, tanto del territorio – e quindi dello spazio pubblico – quanto dello spazio individuale, privato, personale, delle libertà costituzionali, sacrificando l'approccio garantista previsto in Costituzione e che molto faticosamente si stava realizzando nelle pratiche normative, amministrative e giurisprudenziali dell'ordinamento repubblicano democratico.

È un vero e proprio «cambio di paradigma», una sorta di transizione che, dalla ancora non definitivamente avvenuta, e comunque contestata dalla dottrina, affermazione di un “ordine pubblico democratico e costituzionale”, in faticoso rifiuto e superamento dell'ordine pubblico ideale dello Stato etico fascista, giunge alla centralità del lemma «sicurezza», oggetto di interventi normativi e amministrativi emergenziali, che porta con sé una serie di aporie teoriche e problematicità pratiche che giungeranno fino al passaggio di secolo e quindi a noi⁶⁴. A fronte dell'attivismo della dottrina giuridica più progressiva,

estende le disposizioni restrittive della libertà previste contro la mafia (con la legge del 31 maggio 1965, n. 575) a “coloro che operanti in gruppi o isolatamente, pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato” e simili».

⁶² M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., spec. p. 342 e ss.

⁶³ *Ivi*, p. 233 e ss. (le sottolineature in corsivo sono mie).

⁶⁴ Così A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 297 e ss., nel terzo capitolo del suo

che aveva cominciato a elaborare una cornice teorica, interpretativa e operativa, di tutele costituzionali volte a promuovere sempre maggiori spazi di libertà di singoli, gruppi e formazioni sociali per la sicurezza dei diritti individuali e collettivi, nel solco della tradizione garantistica e universalistica del *diritto ad avere diritti* – che è da intendere come la necessità di *trovare un posto nel mondo* attraverso la partecipazione attiva allo spazio pubblico e il riconoscimento di opinioni e azioni individuali e collettive liberamente espresse e compiute⁶⁵. Tradizione costituzionale innovativa e favorita anche dalla concreta effettività di un *diritto alla sicurezza dei diritti*, senza finire nelle secche di un ambiguo *diritto alla sicurezza*, come viatico per affermare una nuova gerarchia di diritti e libertà in favore di soggetti e gruppi privilegiati, rispetto ai quali gli apparati amministrativi, esecutivi, giudiziari e di pubblica sicurezza potrebbero contribuire a edificare un nuovo ordine pubblico ideale⁶⁶.

volume.

⁶⁵ Riprendendo il classico insegnamento di H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milano, 1996 [1951], spec. p. 410 e ss., sempre utile per cercare di dare sostanza materiale, concretamente universalistica, a quelle dichiarazioni di diritti che altrimenti rischiano di rimanere sulla carta e soprattutto vincolate alla dimensione di appartenenza identitaria e nazionalistica di definizione di una cittadinanza che si fonda sempre sull'esclusione di soggettività intese come altre, i *non cittadini* come gli apolidi, esuli, profughi, rifugiati, etc., a proposito dei quali sarà un altro grande studioso come Michel Foucault a intuire come la questione dei profughi e rifugiati, a partire dal caso di quelli provenienti in Francia, in fuga dalle dittature del sud-est asiatico, a partire da quella vietnamita, intorno al 1979, sarà un'anticipazione della grande migrazione del nuovo secolo, in M. FOUCAULT, *Il problema dei profughi è un presagio della grande migrazione del XXI secolo* (1979), in ID., *La strategia dell'accerchiamento. Conversazioni e interventi. 1975-1984*, Palermo, 2009, p. 123 e ss. Da ultimo, su questa sensibilità di un nuovo, materiale e concreto universalismo, che parte dalla reinterpretazione dell'insegnamento arendtiano, si ricorda il volume di S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

⁶⁶ Si riprendono qui le celebri intuizioni di un Maestro di una sociologia penale critica e garantistica, come A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Democrazia e Diritto*, 2/2000, numero monografico a cura di S. ANASTASIA, M. PALMA, *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, p. 19-36, Autore che nei suoi molteplici lavori ha lungamente interrogato criticamente i fondamenti dell'«ideologia della difesa sociale», come sostrato conservativo e reazionario comune alle scuole tanto classiche che positivistiche delle scienze sociali e sociologiche, come ricostruito in A. BARATTA, *Criminologia critica e critica del diritto penale. Introduzione alla sociologia giuridico-penale*, a cura di A. SIMONE, prefazione di D. MELOSSI, postfazione di S. ANASTASIA, Milano, 2019 [1982], spec. p. 69 e ss.

Proprio dinanzi a queste due opposte visioni, l'ordinamento repubblicano e i suoi apparati, che ancora non si erano liberati delle scorie autoritarie ereditate dal precedente regime nell'ambito della legislazione penale e dell'amministrazione quotidiana di quell'ordine pubblico sottoposto al ricatto di una legislazione emergenziale che si estende fino agli anni Ottanta del Novecento, giunge al passaggio di secolo e millennio, con la definitiva affermazione di una vera e propria deriva securitaria. Tendenza che finisce con il pervadere l'intero ordinamento, a tutti i suoi livelli di governo e amministrazione della società, con al centro il lemma "sicurezza", che comincia a essere declinato nella sua dimensione urbana, di tentativi di repressione della microcriminalità diffusa, nei confronti delle problematiche generate dalla difficile regolazione dei movimenti migratori, quindi del diffondersi del terrorismo internazionale, dopo quello interno degli anni Settanta e Ottanta del Novecento⁶⁷. Così si inaugura quello che oramai può essere definito come il lungo ventennio dei "pacchetti sicurezza", adottati dai diversi governi succedutesi in questo lasso di tempo, che vengono sommariamente ricordati in queste note per dare solo un quadro approssimativo degli interventi legislativi intorno al nesso sicurezza e ordine pubblico, in una prospettiva di successive "emergenze" che giustificano interventi normativi sempre più securitari e tendenzialmente orientati nel senso di una visione ideale di ordine pubblico.

Negli anni Novanta, in un contesto continentale in cui il tema della "sicurezza urbana" nella lotta contro la microcriminalità e il rischio di comportamenti devianti da parte di soggetti svantaggiati, vulnerabili e socialmente marginali, con un allarme securitario amplificato da una comunicazione spesso scandalistica, che invade le campagne elettorali locali, si avviano progetti come *I quaderni di città sicure* (dal 1995)⁶⁸, tramite i quali l'amministrazione regionale dell'Emilia Romagna si impegna a pubblicare periodici *Rapporti sulla sicurezza* delle aree cittadine, a partire da quella che diventerà l'area metropolitana di Bologna. Mentre l'anno successivo viene fondato il *Forum italiano per la sicurezza urbana* (Fisu), come sezione nazionale del *Forum europeo per la sicurezza urbana*⁶⁹, in una prospettiva di intervento attivo dei vertici

⁶⁷ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 509 e ss.

⁶⁸ I quaderni pubblicati nel corso degli anni sono consultabili su [Autonomie locali](#).

⁶⁹ Per una rapida presentazione e documentazione in merito si può fare riferimento al sito web [Fisu.it](#).

amministrativi degli enti locali nella gestione dell'ordine pubblico al livello territoriale più prossimo ai cittadini, rivendicando quindi anche una lettura del principio di sussidiarietà in tema di sicurezza.

Nella stessa transizione di secolo, come già ricordato in precedenza, la revisione costituzionale del 2001, del Titolo V della Costituzione, dedicato alle autonomie locali e regionali, introduce l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» tra le materie di competenza legislativa statale, «ad esclusione della polizia amministrativa locale» (art. 117, secondo comma, lettera h), quindi il riferimento a «ragioni di sicurezza nazionale» come una tra le cause di eventuale scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della stessa giunta regionale, con decreto motivato del Presidente della Repubblica (art. 126, primo comma).

Così il percorso politico-istituzionale, amministrativo e legislativo, nella dialettica tra centro e periferia istituzionale, ma in un contesto comunicativo che insiste sulla percezione di insicurezza che attraversa la società, giunge fino al cosiddetto “pacchetto sicurezza” del 2008-2009 (presentato dal Ministro dell'interno Maroni, nel Governo Berlusconi IV), che con l'art. 6 del d.l. n. 92/2008, *recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, (e la successiva legge di conversione l. n. 125/2008) prevede l'introduzione di ordinanze del Sindaco, in qualità di ufficiale del Governo e nell'esercizio delle funzioni amministrative di competenza statale in materia di ordine pubblico, da intendersi come «provvedimenti d'urgenza finalizzati alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, in coordinamento con il prefetto quale suo superiore gerarchico e limitatamente al territorio comunale di propria competenza» (cfr. art. 54, comma 1, lett. c, Tuel). Cui si aggiunge l'articolo 7-bis della stessa legge di conversione 125/2008, con la previsione del concorso delle forze armate nel controllo del territorio, che porterà all'adozione del *Piano per l'impiego del personale delle Forze Armate nel controllo del territorio*, la cd. *Operazione strade sicure* che prende il via nella stessa estate del 2008, impiegando personale militare per svolgere funzioni di prevenzione della criminalità nelle città, aree metropolitane o densamente popolate, ed è tuttora attiva, nel quadro degli interventi sulla sicurezza urbana.

In realtà il decennio si era aperto con il Governo Berlusconi II (2001-2005) che aveva visto l'adozione della legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, la cd. Legge Bossi-Fini, dal nome dei due primi firmatari del disegno

di legge governativo, Umberto Bossi, ministro per le Riforme istituzionali e la Devoluzione, quindi Gianfranco Fini, vicepresidente del Consiglio dei ministri. Una legge che interveniva nella riscrittura di alcune previsioni del Testo Unico sull'immigrazione (legge 6 marzo 1988, n. 40, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero*) introducendo un orientamento fortemente regressivo sulla gestione delle politiche migratorie, regolando in modo più rigido tanto l'ingresso che l'allontanamento dello straniero migrante, avviando quella «criminalizzazione dell'immigrazione irregolare»⁷⁰ che nei decenni successivi vedrà affermarsi quello che la dottrina ha definito un vero e proprio «diritto penale "dei nemici"», nel quadro di una politica pubblica di vera e propria «polizia degli stranieri»⁷¹.

Ecco così che l'entrata nel nuovo secolo e millennio si compie nel solco della nuova emergenza "sicurezza e immigrazione", che sembra affermare una nuova declinazione e «dimensione ideale dell'ordine pubblico»⁷², mentre sempre negli stessi anni, successivamente agli attentati dell'11 settembre 2001, si innesta un'ulteriore emergenza, quella della lotta al terrorismo internazionale, che porta all'adozione del cd. "Decreto Pisanu" (dal cognome dell'allora Ministro dell'interno del Governo Berlusconi III), d.l. n. 144, del 27 luglio 2005, *Misure urgenti per il contenimento del terrorismo internazionale*, convertito con modificazione in l. n. 155, del 31 luglio 2005, con il quale si introducono ulteriori elementi limitativi e repressivi nei confronti del fenomeno migratorio, con la giustificazione della tutela della sicurezza dello Stato. Introducendo in questo modo fattispecie penali che presupponevano come soggetto di reato uno specifico tipo d'autore, ossia lo straniero, anche regolarmente soggiornante o residente, che, in virtù del proprio orientamento religioso o provenienza geografica, avrebbe potuto es-

⁷⁰ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., diffusamente, p. 495 e ss.

⁷¹ Come ricostruito da L. MASERA, *Il diritto penale "dei nemici". La disciplina in materia di immigrazione irregolare*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, LXIII, 2/2020, pp. 805-834. G. BASCHERINI, *Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie. Though this be madness, yet there is method in't*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/2010, pp. 3-41, ricostruisce un ventennio di polizia degli stranieri a cominciare dalla legislazione in materia di immigrazione dei primi anni Novanta, con la cd. Legge Martelli (l. n. 39/1990).

⁷² In questo senso torna a riflettere M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 398 e ss.

sere in qualche modo in collegamento con associazioni terroristiche, anche esterne ai confini nazionali⁷³.

Gli anni Dieci del nuovo secolo proseguono nel solco di questi interventi normativi emergenziali con i Ministri degli interni dei diversi governi che continuano ad adottare decreti legge “sicurezza” come nel caso del d.l. n. 14/2017, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, meglio noto come “Decreto Minniti” (dal nome dell’allora Ministro dell’Interno del Governo Gentiloni), che introduce il cd. “Daspo urbano”, nel senso di un ordine di allontanamento, previsto dall’art. 9 del decreto (*Misure a tutela del decoro di particolari luoghi*) con conseguente divieto di accesso alle aree urbane (cd. Dacur, art. 10) e quindi il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento (art. 13-bis), volti a contrastare tanto condotte che limitino la libera fruizione di determinati luoghi pubblici (stazioni ferroviarie, marittime, aeroportuali, etc.) con bivacchi non autorizzati, accattonaggio, etc., quanto la possibilità di interventi di prevenzione per eventuali disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento. Sono misure repressive di comportamenti che saranno ulteriormente ampliate e aumentate con i successivi “decreti Salvini” (dal d.l. n. 113/2018, al d.l. 52/2019), dal nome del Ministro dell’interno del Governo Conte I, nel rafforzamento di una «declinazione ideale» della sicurezza che proprio intorno alla sua dimensione urbana sembra affermare la supremazia del “decoro”, come ideale forma di vita urbana, condannando soggetti magari marginali che generano determinate condotte e comportamenti (accattonaggio, senza fissa dimora, etc.), insistendo sulla repressione di quei comportamenti, ritenuti appunto devianti, anche a scapito della protezione della dignità umana⁷⁴.

Così gli anni Venti del secondo millennio si aprono sul convergere delle diverse ondate di “emergenze” regolate dai molteplici “pacchetti sicurezza”, parzialmente citati poco sopra e tutti tendenzialmente orientati sulle tematiche della lotta al terrorismo internazionale, di regolazione dei movimenti migratori e repressione dei migranti irregolari, di gestione della sicurezza urbana. Tutti attraversati e orientati alla

⁷³ Ricostruisce approfonditamente questo passaggio A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 458 e ss.

⁷⁴ Così M.C. AMOROSI, *L’ordine pubblico*, cit., spec. p. 442 e ss. Mentre parlava di conflitto tra decoro e dignità umana in ambito di normativa sulla sicurezza urbana già P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, parte III, p. 68 ss.

previsione tanto di nuove fattispecie penali, che al vessatorio aggravamento sanzionatorio di quelle già esistenti, in un lungo trentennio nel quale sembra quindi permanere lo slittamento da una concezione *materiale* di ordine pubblico, nel senso della protezione di ciascuno dall'azione di forme violente di aggressione nei confronti dei diversi beni giuridici materiali e immateriali, a quella affermazione di una visione *ideale*, intesa come quei principi e fini valoriali orientati a fondare e conservare un ben definito e determinato ordinamento giuridico, governato da una maggioranza politica temporanea che orienta l'intero assetto sociale nella difesa di quello *status quo*.

Mentre a partire dal gennaio 2020, l'epidemia di Covid-19 si caratterizza per la centralità di una concreta "emergenza salute e sanitaria", e perciò sembra distinguersi dalle precedenti emergenze, in quanto le particolari e *straordinarie* condizioni di eccezionalità fondano il richiamo alla *necessità* di un urgente e *adeguato e tempestivo* intervento normativo governativo, nel senso di un'affermazione in senso materiale di tutela e mantenimento dell'ordine pubblico, di *ordre dans la rue*, di vero e proprio ordine nella vita materiale e quotidiana dei cittadini negli spazi pubblici, per evitare la diffusione di quella che diviene una pandemia e mette a repentaglio le vite soprattutto delle persone più fragili, deboli, vulnerabili⁷⁵. Situazione eccezionale che pure genera un dibattito pubblico e dottrinario molto aspro proprio sulla deriva verso un «ordine pubblico ideale redivivo» che appare nella limitazione del diritto di riunione (art. 17 Cost.) imposto dalla cd. "direttiva Lamorgese"⁷⁶ in «un processo di funzionalizzazione delle libertà costituzionali, esercitabili fintantoché non contrastino con l'ordine di valori definito dalle istituzioni e dalle forze di maggioranza nell'attuale momento storico. La tutela dell'ordine pubblico si colora di venature ideali ed eticizzanti, che rischiano, in una paradossale eterogeneità dei fini di legittimare le idee e le battaglie di chi, oggi, in nome di un antiscientifico individualismo anarcoide, si muove ai confini della Costituzione»⁷⁷.

In questo senso, Amorosi nota come l'evento pandemico avreb-

⁷⁵ Si veda specificamente M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 489 e ss.

⁷⁶ Si tratta della Direttiva n. 11001/110(32), adottata il 10 novembre 2021 dal Ministro dell'interno Luciana Lamorgese, *recante indicazioni sullo svolgimento di manifestazioni di protesta contro le misure sanitarie in atto* e fortemente contestata dai movimenti che si opponevano alle politiche pubbliche di contenimento della diffusione della pandemia.

⁷⁷ Così analizzava, in modo allarmato, la situazione di quei mesi C. CARUSO, *L'or-*

be potuto rappresentare l'occasione attraverso la quale «riconurre la necessità – e, dunque, l'emergenza – nel suo alveo costituzionale», per la garanzia di un ordine pubblico materiale, ma lo stato di emergenza viene prolungato per oltre due anni, mettendo ancora in forte tensione i presupposti che legittimano un tale stato, rispetto a *necessarietà, adeguatezza e temporaneità* degli *straordinari e provvisori* interventi governativi⁷⁸. Ancora un'occasione sprecata per poter iniziare un nuovo decennio eliminando le scorie emergenziali di quelli precedenti.

4. Per un nuovo garantismo costituzionale, nell'emergenza permanente del diritto penale totale e della società digitale punitiva

Per avviarci alla conclusione di queste riflessioni, Ciervo ci invita ancora a riflettere sulla dialettica tra “ordine pubblico” e “sicurezza” intesa come una sorta di *dark side* rispetto alle dichiarazioni dei diritti dei cittadini solennemente proclamate e difese da quelle istituzioni statuali che utilizzano questa endiadi come strumento tanto di legittimazione che, al contempo, di mantenimento dello *status quo*. In una tendenza che, scavalcando la sola interpretazione e applicazione *materiale* dell'ordine pubblico, inteso come fondamento di una strutturata ed equilibrata convivenza civile, passa per una sua applicazione *ideale* che diviene di fatto «un dispositivo giuridico ideologicamente connotato», permettendo ai detentori del potere costituito, e in generale agli apparati di stato, di ricorrere a concetti che attecchiscono nel comune sentire, con pretesa di validità universale, in funzione di subordinazione dei consociati allo *status quo*⁷⁹.

Al contempo, Amorosi insiste sulla continua e reiterata affermazione del dispositivo emergenziale per giustificare l'applicazione istituzionale, politica e amministrativa di normative riguardanti “ordine pubblico” e “sicurezza”, anche dinanzi all'emergenza (appunto) di

dine pubblico ideale redivivo? Manifestazioni di piazza, Covid-19 e «direttiva Lamorgese», in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 152-153.

⁷⁸ M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 490 e ss., p. 535 e ss.

⁷⁹ Si veda specialmente A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 626 e ss., che non a caso titola le sue conclusioni *L'ordine pubblico come dispositivo giuridico ideologico*, riprendendo da un lato la classica letteratura foucaultiana e althusseriana e dall'altra la riflessione di Paul Ricoeur intorno all'ideologia come una delle espressioni dell'immaginario sociale.

diverse tipologie di “crisi”. Da quella del terrorismo internazionale post-2001, all’emergenza migrazioni, a quella sulla sicurezza urbana, fino alla pandemia, passando per quella economico-finanziaria, come nel caso della crisi globale e della moneta comune europea successiva a quella dei mutui *subprime* 2006-2008, giungendo fino alle attuali molteplici crisi (diplomazia, bellica, economica, energetica, etc.) che accompagnano il recente regime di guerra che attraversa il fronte orientale europeo, con l’invasione russa dell’Ucraina, quindi il Medio Oriente, con la guerra israeliana in Palestina e l’annientamento della striscia di Gaza, successivamente al pogrom e agli attentati di Hamas del 7 ottobre 2023⁸⁰. Sembra quasi si possa intendere il succedersi di crisi, nell’era delle «policrisi»⁸¹, come giustificazione per introdurre una sorta di “nuova arte di governo nell’emergenza”, anche nella prospettiva macro-sistemica (globale) che incide su quella micro-sistemica (statuale-locale), in cui rimane costante il fatto che gli interventi governativi rispondono ad un’esigenza di emergenziale tutela dell’ordinamento, spesso sacrificando gli spazi di libertà individuali e collettive, in cui «la politica dell’ordine pubblico e della pubblica sicurezza degli ultimi anni è [...] caratterizzata da un sostanziale abbassamento della tenuta dei diritti e delle garanzie sancite dalla Costituzione in campo penale e da una dimensione meramente simbolica della disciplina dell’emergenza»⁸².

L’adozione di interventi emergenziali simbolici continua a rima-

⁸⁰ Per una prima riflessione costituzionalistica sugli effetti del conflitto russo contro l’Ucraina rispetto al nostro ordinamento costituzionale, al diritto internazionale e più in generale sulle sorti del costituzionalismo liberal-democratico e sociale si ricorda il volume collettivo G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022.

⁸¹ Il concetto di “policrisi” è stato introdotto e studiato nei decenni da Edgar Morin, grande scienziato sociale e intellettuale europeo ed europeista del lungo Novecento, teorico di una vera e propria sociologia della crisi, a partire dai suoi studi degli anni Sessanta, tra i quali ricorderei i pionieristici E. MORIN, *Pour une sociologie de la crise*, in *Communications*, 12, 1968, p. 2-16, quindi ID., *Pour une crisologie*, Ivi, 1976, 25, p. 149-163, fino a E. MORIN, A.B. KERN, *Terre-Patrie*, Paris, 1993, dove viene formulato il concetto di *policrisi*, nel senso di una duratura, diffusa, multistratificata interconnessione planetaria di conflitti, crisi demografiche, sociali, ambientali, sanitarie, climatiche, etc.

⁸² M.C. AMOROSI, *L’ordine pubblico*, cit., p. 546 e ss., la quale riprende la ricostruzione proposta da D. GENTILI, *Crisi come arte di governo*, Macerata, 2018, che personalmente si provò a interrogare come una sorta di nuova “tecnica di governo” nella duratura crisi delle istituzioni del capitalismo e del costituzionalismo liberal-de-

nere una costante nell'ambito della questione sicurezza, come nel già ricordato attuale caso della legge n. 80 del 9 giugno 2025, nella quale sembrano precipitare tutte le tendenze di un «governo della paura» che legittima l'aspetto repressivo e vendicativo della pena contro l'insicurezza percepita e le condizioni di marginalità che attraversano le società contemporanee⁸³.

E questo della dimensione (se non *essenzialmente*, almeno) principalmente simbolico-comunicativa dei diversi “pacchetti sicurezza” succedutisi nell'ultimo trentennio sembra essere una costante inquadabile dentro la tendenza a una sorta di abuso del «diritto penale “emozionale” di fronte alla *perenne emergenza*» fomentata dalla percezione di una diffusa insicurezza individuale (che è lavorativa, economica, sociale, etc.), amplificata da vecchi e nuovi strumenti di comunicazione di massa (dalla televisione, ai *social network*) che generano una domanda di interventi securitari immediati, quasi invocati a furor di popolo⁸⁴. Perché, come notava Alessandro Pace nel celebre intervento a cinquant'anni dal suo seminale saggio intitolato *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana* (1963), la nostra concezione della sicurezza è radicalmente cambiata nel corso del secondo Novecento e ancor più nel nuovo secolo e millennio, dinanzi al deperire di alcune garanzie di base per un comune vivere associato, a partire dalle questioni economico-lavorative, di assistenza sanitaria, di tutela del risparmio, di lotta al proliferare della grande criminalità, anche intorno alle stragi di mafia, e di quella comune, etc., che portano alla «invocazione di un preteso diritto alla sicurezza» inteso «come una manifestazione inconscia di insicurezza che pretenderebbe di ottenere, da parte delle pubbliche istituzioni, una risposta certa in tempi rapidi *come se* si trattasse di un vero e proprio diritto a prestazione»⁸⁵.

È questo un punto nevralgico, sul quale le scienze sociali e sociologiche si interrogano da tempo, nel rapporto tra società civile e

mocratico, in G. ALLEGRI, *Pluralismo solidale, innovazione sociale e processi federali: per un nuovo garantismo costituzionale?*, cit., spec. p. 55 e ss.

⁸³ J. SIMON, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, 2008 [2007].

⁸⁴ Così D. FALCINELLI, *Dal diritto penale “emozionale” al diritto penale “etico”. Il garantismo costituzionale contro l'illusione di giustizia del populismo penale*, in S. ANASTASIA, M. ANSEMI, D. FALCINELLI, *Populismo Penale: una prospettiva italiana*, Padova, 2015, p. 21 e ss.

⁸⁵ A. PACE, *Libertà e sicurezza cinquant'anni dopo*, cit., spec. pp. 204-205.

istituzioni pubbliche nella società digitale, della iper-connessione *social* nell'apparente disintermediazione comunicativa, filtrata da quelle grandi piattaforme digitali private e dalle tradizionali agenzie informative (stampa, radio, tv, etc.) che generano un cortocircuito simbolico e comunicativo, quasi di «politica del linciaggio» tramite *social network*, in cui sia porzioni di cittadinanza, che parti di classi dirigenti finiscono per rincorrere un allarmismo sociale (spesso indotto da quella stessa alterata sfera comunicativa digitale e alimentata anche da leader e forze politiche opportuniste, in cerca di un immediato e facile consenso), capace di generare frustrazione tanto nelle reiterate domande di sicurezza provenienti dai media, quanto nell'incapacità istituzionale di governare questi complessi processi di scelte di politiche pubbliche adeguate agli intricati contesti sociali nei quali si opera⁸⁶.

Così l'aumento dell'insicurezza percepita, che spesso passa anche per condizioni lavorative ed esistenziali insicure e impoverite, alimenta quell'attitudine dell'opinione pubblica a rivendicare opzioni autoritarie per la punizione esemplare di quelli che vengono ritenuti nemici dell'ordine sociale (non solo piccola e grande criminalità, ma spesso soggetti dispersi nelle marginalità sociali, persone economicamente vulnerabili, persone migranti, giovani di quartieri difficili, etc.), nell'affermazione di una sorta di *populismo penale e punitivo* prodotto dal risentimento e dalla rabbia sociale che viene strumentalizzata per generare una risposta di «politica criminale irrazionale», esemplarmente repressiva e securitaria⁸⁷. Così sembra affermarsi un vero e proprio abuso comunicativo, che si fonda su una fortissima carica simbolica, di una funzione salvifica di applicazione del diritto penale, tanto come invocazione “dal basso” di una società civile risentita e rabbiosa, che vuole essere assecondata e rassicurata, quanto come risposta politica “dall'alto” di classi dirigenti spesso senza scrupoli e in cerca di immediato consenso politico-elettorale, fomentando una visione *panpenalistica*

⁸⁶ In questo senso riflette A. NAVA TOVAR, *Populismo punitivo. Critica del discorso penale moderno*, Roma, 2025, spec. p. 74 e ss. il quale parla dell'affermazione di una sorta di «furia sociale» che divampa a tutte le latitudini nella società della comunicazione digitale.

⁸⁷ *Ivi*, p. 20 e ss., ricordando che la formula del *populismo punitivo* è quella comunemente utilizzata nella dottrina e nel dibattito latino-americano, rispetto all'uso di *populismo penale* che è invece invalso nel dibattito anglofono ed europeo a partire dal celebre saggio di J. PRATT, *Penal Populism*, London, 2007, come ricostruito da V. GIORDANO, *La fabbrica dei nemici. Sul discorso penale populista*, *Ivi*, spec. p. 9.

«che assume la severità della sanzione come risposta massiccia ai problemi dell'ordine sociale»⁸⁸. In questo senso, la parte più attenta della dottrina penalistica parla da tempo dell'emergere di un «diritto penale totale», che in tempi di populismo giustizialista viene evocato come intervento salvifico, rivendicato politicamente, socialmente e mediaticamente con successo, come la soluzione definitiva all'incertezza e all'insicurezza sociale⁸⁹. Con ciò investendo le forze di pubblica sicurezza e l'ordinamento giudiziario di domande di giustizia che mettono ulteriormente in pericolo il tradizionale bilanciamento e separazione dei poteri di quello stato costituzionale, pluralistico, democratico e sociale già da decenni in crisi di identità politico-istituzionale, interrogando alla radice i presupposti garantistici del costituzionalismo del XXI secolo.

Proprio per questo, per rintracciare gli spazi di un possibile nuovo garantismo è necessario confrontarsi con chi indaga i mutamenti che avvengono nella società, nella mentalità individuale e collettiva e nelle connesse relazioni sociali dell'attuale società digitale. In questo senso, gli studi giuspubblicistici permetterebbero di tornare all'insegnamento di quei classici che si interrogarono sui mutamenti della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico nell'evolversi – e nella crisi – dello Stato liberale, proprio in dialogo con le nascenti scienze sociali e psicologiche. Così, come ricostruito in precedenza, fu proprio Maurice Hauriou che formulò la centralità di una lettura materiale dell'ordine pubblico partendo dalla consapevolezza della necessità di una maggiore conoscenza dei mutamenti sociali in atto nei rapporti materiali tra le diverse classi sociali della società liberale in mutamento nel passaggio tra l'Ottocento e i primi decenni del Novecento. L'urgenza di confrontarsi, da giuspubblicista qual era, con l'affermazione dei primi studi sociologici, lo mise nella condizione di arricchire la propria prospettiva metodologica, per meglio comprendere i mutamenti in corso nella società della Terza Repubblica francese e formulare categorie interpretative adeguate, immergendosi in una concreta e materialistica analisi di quel movimento sociale caratterizzato da un'effervescenza sociale che attraversava la nascente società di massa già nel passaggio di secolo⁹⁰ e

⁸⁸ Ricostruisce in modo esemplare questa tendenza V. GIORDANO, *La fabbrica dei nemici*, cit., p. 8 e ss.

⁸⁹ Si veda l'appassionata, argomentata e provocatoria analisi di F. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019.

⁹⁰ Si vedano le lezioni raccolte in M. HAURIOU, *Leçons sur le mouvement social*.

necessitava quindi tanto di nuove istituzioni, quanto di nuovi processi di regolazione del vivere in comune, nel bilanciamento tra poteri pubblici, libertà individuali e garanzia di un ordine materiale nello stato liberale in crisi, sotto le spinte di domande di giustizia provenienti da quei nuovi soggetti sociali che, dopo la cesura dei totalitarismi europei degli anni Venti e Trenta del Novecento, sarebbero stati protagonisti nell'affermazione dello stato costituzionale pluriclasse post-bellico.

Ora che da tempo anche questo assetto istituzionale dello Stato costituzionale è in crisi, anche dal punto di vista della sicurezza pubblica in parte garantita dalle istituzioni della sicurezza sociale del *welfare*, è forse il momento di un nuovo confronto tra le scienze giuridiche e quelle sociologiche, anche per evitare il riproporsi di una cesura neo-autoritaria e neo-nazionalista, che sembra attraversare la mentalità e le relazioni sociali dell'attuale società digitale.

Come ricostruiscono infatti molti studi sociologici e ricerche di psicologia sociale, sembra tornare a emergere una pulsione da personalità (neo)autoritaria, da *sindrome identitaria*, nel senso di quell'insieme di «credenze e modalità di interpretazione della realtà che spingono gli individui a ricorrere ad atteggiamenti discriminatori, ad aderire a differenti forme di razzismo, o a mostrare atteggiamenti populistici, per cercare di ripristinare un'armonia che si ritiene minacciata»⁹¹, per affermare le funzioni salvifiche di un capo carismatico e riportare quindi un ordine sociale, pubblico, valoriale *ideale* che si ritiene minacciato, tanto dall'insicurezza che attraversa le singole vite, che dai mutamenti culturali, sociali, relazionali dispiegatisi spesso nel conflitto intergenerazionale, di genere e di potere comunicativo che attraversa le accelerazioni della società digitale.

C'è quindi molto bisogno di questa ricerca collettiva e trans-disci-

Données a Toulouse en 1898, Paris, 1899, dove, anche a partire dagli insegnamenti di Gabriel Tarde (cui aveva dedicato la precedente opera *La science sociale traditionnelle*, Paris, 1896), si interrogava sulla forza e l'energia sociale del movimento tra sua condotta, con capacità di soggettivazione e mutamento delle strutture sociali, e sua rappresentazione, nella creazione di nuove relazioni sociali e nuove istituzioni.

⁹¹ C. VINCENZO, R. FOSCHI, *Razzismo vecchio stile, razzismo moderno, populismo: una ricerca di psicologia sociale*, in R. GENOVESE (a cura di), *Sulla sindrome identitaria. Nuovi razzismi e cittadinanza attiva*, Torino, 2021, pp. 23-70, spec. p. 69, volume collettivo che ha tentato di confrontarsi con il riemergere di quella personalità autoritaria che era stato il cuore delle ricerche di T.W. ADORNO *et al.*, *La personalità autoritaria* [1950], Milano, 1973 (1950), 2 voll., per meglio comprendere quanto avvenuto nei decenni precedenti in Germania, in Europa, nel mondo.

plinare che sappia tenere insieme i fondamenti concretamente liberali, democratici e sociali di quelle scienze sociologiche, psicologiche e giuspubblicistiche che nella crisi della società liberale si interrogavano sui mutamenti sociali, psichici e istituzionali che generarono l'avvento delle società totalitarie, in cui quegli stessi studi rimasero ostaggio degli aspetti più identitari, organicistici e reazionari delle rispettive tradizioni dottrinarie, senza la capacità di generare quei contropoteri garantistici nuovamente necessari nello scenario di più o meno latente svolta neo-autoritaria globale nella quale sembra di essere precipitati in questa lunga tendenza post-democratica.

Per questo è necessario tornare a riflettere e interrogare i presupposti garantistici della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza individuale e collettiva nel diritto pubblico e costituzionale liberal-democratico, specificamente nel rapporto tra forze di pubblica sicurezza, cittadini e istituzioni, tanto più nelle fasi di grandi trasformazioni e conflitti sociali. Ricordando come l'origine della moderna forza di polizia inglese avvenga a dieci anni dal cd. *Peterloo massacre*, quando una grande manifestazione popolare per il diritto di voto e l'estensione del suffragio elettorale viene brutalmente repressa dalla cavalleria dall'esercito del re inviato il 16 agosto 1819 per sedare la rivolta nei pressi della città industriale di Manchester, a St. Peter's Field, causando una dozzina di morti e centinaia di feriti, anche per opera di alcuni membri dell'esercito presenti in occasione della battaglia di Waterloo (18 giugno 1815), motivo per il quale i giornalisti del quotidiano *Manchester Observer* (dalla breve vita di due anni, cui succede il *Manchester Guardian*, che diviene poi il celebre *The Guardian*) rinominano quell'evento ricordando la celebre e sanguinosa vittoria contro Napoleone⁹². Nel 1829 sarà il Ministro degli Interni conservatore Robert Peel, dal nome

⁹² Ricorda in modo struggente e violento quegli eventi il formidabile poema di Percy Bysshe Shelley (1792-1822) intitolato *The Masque of Anarchy* composto nell'immediatezza di quelle notizie, avute mentre si trovava in Italia, a Viareggio, e pubblicato postumo solo nel 1832, per i timori della censura da parte dell'editore, evocando la forza dei cittadini inglesi che insieme avrebbero dovuto sollevarsi contro il dispotico spirito coronato dell'anarchia che, dall'alto del governo del re, reprimeva le domande di giustizia provenienti dalle masse escluse dalla partecipazione politica e dalla vita sociale (*Ye are many – they are few* è la celebre chiosa finale del poema). Riflette sul legame tra la funzione informativa e mobilitante della stampa radicale inglese e l'attivismo poetico di Shelley in occasione del *Peterloo massacre*, P. CONNELL, 'A voice from over the Sea': Shelley's Mask of Anarchy, Peterloo, and the English Radical Press, in *The Review of English Studies*, Volume 70, Issue 296, September 2019, pp. 716-731.

del quale deriva il diminutivo di *Bobbies* (da il diminutivo di Robert, Bob) affibbiato a quel corpo di agenti metropolitani non armati, forza di pubblica sicurezza locale, creata tramite il *Metropolitan Police Act* per combattere e soprattutto prevenire il crimine nella città di Londra e tentare anche di disciplinare le radicali lotte sociali dell'epoca, evitando di lasciare spazio alle violente repressioni per opera dei fucili dell'esercito del re, anche nella regolazione del conflitto tra istituzioni della monarchia, capitale e lavoro⁹³, contro l'arbitrio tanto delle mercenarie polizie private, che delle forze militari dell'esercito chiamato a sedare violentemente manifestazioni e proteste.

Un principio questo che ha attraversato anche le faticose lotte all'interno della polizia di Stato nella nostra storia repubblicana degli anni Settanta del Novecento, quando l'Italia era l'unico Paese delle democrazie occidentali ad avere tutte le forze di pubblica sicurezza militarizzate (carabinieri, polizia e guardia di finanza), in particolare intorno a quel movimento dei "carbonari", presente spesso con fare sottotraccia nelle forze di polizia che, a partire dal lavoro e dall'attivismo di Franco Fedeli (1922-1997), aveva capito come la «smilitarizzazione della Pubblica sicurezza avrebbe chiarito la differenza sistematica tra la funzione di un tutore dell'ordine e quella di un militare e che ciò avrebbe valorizzato le diverse professionalità pure degli altri corpi che, prima o poi, avrebbero subito una trasformazione in senso democratico»⁹⁴.

È quell'accidentato e spesso fallimentare processo che porta a in-

⁹³ Si veda la ricostruzione proposta da P. CALONICO, *Stato, capitale e lavoro: la creazione del Metropolitan Police*, in *Ordines*, 1, giugno 2024, pp. 286-298.

⁹⁴ Prendo in prestito queste parole e questa ricostruzione da A. MAZZEI, *Franco Fedeli: giornalista in uniforme, intellettuale senza divisa*, in M. DI GIORGIO (a cura di), *Polizia, società e politica nell'Italia repubblicana. Gli editoriali di Franco Fedeli (1973-1997)*, a cura di M. DI GIORGIO, Milano, 2023, spec. p. 20. La figura di Franco Fedeli (1922-1997) è molto rilevante: da giovane militante antifascista arrestato dall'Ovra e quindi partigiano nella Liberazione, diviene giornalista indipendente, vicedirettore della rivista *Ordine pubblico* dove porta avanti la battaglia per la smilitarizzazione del corpo della polizia di stato (a valle del decreto del 1943 del governo Badoglio), negli anni Settanta mette in dialogo in modo informale settori (cd. appunto "carbonari") della polizia di Stato con alcuni rappresentanti dei movimenti dei metalmeccanici in lotta, anche per la creazione di un sindacato di polizia, processi che in parte portarono all'adozione della legge n. 181, del 26 aprile 1981, sul *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*. Diede quindi vita alle riviste *Nuova Polizia e riforma dello Stato* e, dal 1995, *Polizia e democrazia*, tuttora attiva, come autorevole pubblicazione cartacea bimestrale e sul sito web poliziaedemocrazia.it.

terrogare i fondamenti democratici e sociali dell'applicazione concreta di concetti come ordine pubblico e sicurezza nella nostra storia repubblicana, in particolar modo nei decenni in cui massimo fu il conflitto sociale e intergenerazionale ricordato poco sopra, dai primi Sessanta in poi, a fronte dei tentativi di affermare una «polizia democratica», dinanzi alla tardiva riforma del 1981 e alla «lunga strada» per dare vita a un sindacato di polizia, che pure hanno attraversato le vicende oscure e sanguinose in quei decenni di lotte intestine anche alle istituzioni statuali e approssimativamente ricordate in precedenza⁹⁵.

Ecco da un lato la fondazione delle istituzioni liberali di una polizia moderna, a partire da una prospettiva governativa che interviene sull'amministrazione dell'ordine pubblico nelle città, nel tentativo di superare definitivamente un'antiquata mentalità, esclusivamente repressiva e autoritaria, con l'obiettivo di comporre i conflitti sociali tra *working class* e capitalismo industriale, ridurre la pericolosa presenza della criminalità organizzata e disciplinare la società. Dall'altro, ci sono i prolungati e faticosi tentativi per affermare i principi pluralistici e democratici del costituzionalismo repubblicano, dall'interno e dal basso dello stesso corpo di polizia, nel cuore di decenni conflittuali che hanno lasciato molti nodi irrisolti nel rapporto di fiducia tra forze dell'ordine, società civile e istituzioni pubbliche. Due diversi processi storici nel senso di un comune garantismo, dapprima propriamente liberale – nell'ancora fortemente iniqua società inglese dell'Ottocento – quindi anche democratico e sociale, proveniente dal tentativo di immaginare un nuovo rapporto tra individui e apparati di governo dell'ordine pubblico.

Con l'intenzione di limitare la violenza istituzionalizzata, tramite tutti gli istituti di garanzia pensati e attuati dal costituzionalismo moderno e contemporaneo: dalla separazione e distribuzione dei poteri, al controllo della società civile sull'esercizio dei poteri pubblici, al bilanciamento dialettico tra diritti e doveri, al principio di eguaglianza e solidarietà politica, economica e sociale, alla supremazia della legge parlamentare e del principio di legalità formale e sostanziale, al giusto processo e alle garanzie del controllo di costituzionalità, alla tutela della libertà individuale e della dignità umana, al pluralismo e alla libertà di espressione, stampa, informazione e manifestazione, alla partecipa-

⁹⁵ Cito e rinvio a un recente, importante lavoro di M. DI GIORGIO, *Il braccio armato del potere. Storie e idee per conoscere la polizia italiana*, Milano, 2024.

zione politica e alla valorizzazione delle formazioni sociali, alla protezione da rischi e pericoli, etc.

Così l'endiade ordine pubblico e sicurezza può essere interpretata alla luce della tradizionale, doppia e interrelata lettura del concetto di sicurezza nell'epoca del costituzionalismo liberal-democratico e sociale, favorendo il necessario bilanciamento tra garanzia di una *sicurezza individuale* intesa in senso stretto (*security, sûreté*), nel suo nucleo essenziale di garanzia dell'integrità fisica e psichica dei singoli individui e della società rispetto a situazioni di eventuale pericolo e/o dinanzi a comportamenti lesivi delle sfere individuali e collettive, nel senso di una *libertà negativa*, e quindi sicurezza in senso lato ed esteso (*safety, sécurité social*), intesa come *sicurezza sociale*, garanzia di un benessere personale per la protezione della dignità umana e la piena e libera realizzazione della propria personalità, in un contesto di ricerca del benessere collettivo che dovrebbe caratterizzare l'intero ordinamento costituzionale nell'evolversi del concetto di *Welfare State*, Stato sociale, *État providence* verso uno *Stato di sicurezza*, un nuovo modello sociale⁹⁶. Con ciò provando anche a riflettere su quanto ci indicava la più attenta sociologia europea, a partire da Zygmunt Bauman, il quale osservava che «contrariamente a una diffusa opinione, al cuore dello 'Stato sociale', inesorabile prodotto dello sviluppo dello Stato moderno, stava la *protezione* (ossia l'assicurazione collettiva contro le disgrazie individuali), anziché la *ridistribuzione della ricchezza*», perché le protezioni sociali sono da intendersi come strumenti collettivi di tutela della dignità umana e promozione dell'autonomia individuale, tra garanzie sociali di base e servizi pubblici di qualità (istruzione, sanità, mobilità, abitazione, etc.)⁹⁷, come acquisizioni ultime del costituzionalismo democratico e sociale, quel *costituzionalismo sociale* (*Societal Constitutionalism*) che abbiamo già incontrato all'inizio di queste note e che dovrebbe mettere gli individui nelle condizioni di realizzare la propria personalità e il proprio percorso esistenziale in un quadro di solidarietà sociale che non sacrifichi l'autonomia individuale.

Le protezioni collettive nell'epoca della *società globale del rischio* dovrebbero essere quindi intese come garanzie per ripensare il vivere

⁹⁶ In questo senso si vedano già le riflessioni di B. GAZIER, *Vers un nouveau modèle sociale*, Paris, 2005.

⁹⁷ Si fa riferimento in particolar modo al capitolo tre, intitolato *Dallo stato sociale allo stato di sicurezza*, in Z. BAUMAN, *L'Europa è un'avventura*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

associato non coartando la libertà individuale, ma garantendo migliori condizioni di vita e promozione dell'autonomia individuale contro l'*insicurezza sociale* foriera di tensioni che da un lato non possono essere ridotte a una individualizzazione dei rischi sociali e dall'altro non possono essere eliminate tramite un uso arbitrario del potere pubblico, con straordinari ed emergenziali interventi normativi, discrezionali e occasionali provvedimenti di polizia, politiche pubbliche di una generale e indistinta portata repressiva e securitaria⁹⁸. Né, tantomeno, andando alla ricerca di capri espiatori da buttare in pasto al linciaggio *social* e digitale, nella visione di una sorta di autoritario Stato penale di disciplinamento dei soggetti sociali più svantaggiati e vulnerabili, in un percorso anche qui trentennale che, seguendo paradigmi punitivi discriminatori contro le minoranze, continua inesorabilmente a punire le categorie astratte e materialmente situate di doveri e migranti, che a volte finiscono per coincidere⁹⁹. E spesso vengono dipinti come

⁹⁸ Anche in questo caso il riferimento agli studi sociologici più attenti e anticipatori è d'obbligo, ricordando in particolare, tra gli altri, U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, ed. it. a cura di W. PRIVITERA, Roma, 2000 (1986), N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, 1996 (1991), partendo dalla constatazione che dopo le scienze dure, «nel frattempo anche i sociologi hanno scoperto il problema del rischio, anche se non in casa propria, per così dire. Gli antropologi culturali, gli antropologi sociali, i politologi, etc. fanno notare – senza dubbio a ragione – che la valutazione del rischio e la disponibilità ad accettarlo non sono solo una questione psichica, ma sono soprattutto una questione sociale» (*ivi*, p. 11), collettiva, sulla quale ha sempre ragionato Robert Castel (1933-2013), da ultimo in R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, cit., cui si rinvia ulteriormente, dal punto di vista del riemergere dell'incertezza e di una nuova problematica del rischio nelle società contemporanee.

⁹⁹ Sotto questo profilo la letteratura è oramai cospicua e in ambito penalistico si ricorda sempre F. SGUBBI, *Il diritto penale totale*, cit., diffusamente, che parla appunto di paradigmi punitivi di discriminazione, minoranza, vittime del passato e vittime del futuro. In ambito latamente sociologico si può partire dai molteplici studi di Loïc Wacquant, come L. WACQUANT, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2006 (2004), che, a partire dall'esperienza statunitense ritenuta anticipatrice, riflette sull'impovertimento dello Stato sociale, l'emergere di uno Stato punitivo nei confronti dei soggetti ritenuti marginali, a partire da una sorta di criminalizzazione della condizione di povertà, sulla quale ha ragionato da ultimo anche R. CICCARELLI, *L'odio dei poveri*, Milano, 2023. Già negli anni Novanta del Novecento, S. SASSEN, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, 1999 (1996), p. 144, notava che «la politica dell'immigrazione nei paesi altamente sviluppati rimane legata a prospettive antiquate, e ancora non è stato compiuto il passo decisivo verso l'effettiva integrazione economica globale del XXI secolo, con tutto ciò che ne consegue». Vent'anni dopo questo studio, che poche

soggetti pericolosi, quasi come nuove “classi pericolose” che avevamo incontrato nell’Ottocento dello Stato liberale monoclasse, finendo per essere confinate nel repressivo cono d’ombra che avvolge la mentalità di classi dirigenti e del connesso, galvanizzato e strumentalizzato dibattito pubblico intorno all’affermazione di un cupo circolo vizioso comunicativo su migrazione-povertà-marginalità-criminalità-(in)sicurezza fondato su una forma di «disprezzo dell’altro»¹⁰⁰ che legittima l’adozione di politiche pubbliche sempre più sanzionatorie, e spesso inadeguate e incapaci nel gestire il tema dell’ordine pubblico e dei movimenti migratori, fino a una visione escludente e selettiva degli strumenti di protezione sociale, verso uno sciovinismo di quel che rimane del Welfare¹⁰¹. Mentre è proprio l’orizzonte del costituzionalismo continentale e dell’assetto istituzionale europeo multilivello, quello di pensare e applicare la cultura dei diritti fondamentali a una visione della sicurezza funzionale alla libera affermazione dell’individualità di ciascuno in un contesto di solidarietà che dalla dimensione micro, locale, statale possa procedere in una prospettiva macro, continentale, globale¹⁰². Ben sapendo che lo sguardo locale, metropolitano, cittadino o rurale che sia, impone di riflettere sulle condizioni in cui «l’immensa maggioranza della società vive in zone esteticamente disastrose, dove non è possibile vivere e amarsi perché vi si è esteticamente alienati», dove non si sente di appartenere più alla società, perché costretti in una

pagine prima osservava come «in Canada e negli USA, l’immigrazione fa esplicitamente parte della cultura politica e della formazione dell’identità nazionale, mentre Germania e Giappone la escludono» (*ivi*, p. 142-143), pare di poter dire che la tendenza si è orientata in senso contrario agli auspici di una regolazione globale e sovranazionale dei movimenti migratori, a partire proprio dagli USA dell’attuale amministrazione Trump (2025-2029) che sembrano procedere nel senso di deportazioni di massa attraverso l’agenzia federale ICE – *Immigration and Customs Enforcement*, a proposito della quale si rinvia, in prima battuta, all’intervento della studiosa della University of Washington School of Law, I. BRAY, *What does ICE do?*, in *Criminaldefenselawyer.com*.

¹⁰⁰ Così riflette recentemente e amaramente, proprio dinanzi al dilemma sicurezza, M. RUOTOLO, *Sicurezza e disprezzo dell’altro*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2025, parte I, p. 1 ss.

¹⁰¹ Approfondisce l’analisi di questa tendenza il recente lavoro collettivo E. GARGIULO, E. MORLICCHIO, D. TUORTO, *Prima gli italiani. Welfare, sciovinismo, risentimento*, Bologna, 2024.

¹⁰² Da ultimo insiste su questa connessione multilivello continentale A. STERPA, *La sicurezza dal punto di vista della Costituzione*, in C. BASSO, G. PISTORIO, A. STERPA (a cura di), *Diritto pubblico della sicurezza*, Napoli, 2023, pp. 11-53, diffusamente, con particolare accento sulla visione di una sicurezza funzionale alla libertà.

miseria che è simbolica, sociale, culturale, relazionale, lavorativa, una condizione di insicurezza e paura percepita quotidianamente in ambienti urbani e rurali respingenti per un buon e degno vivere in comune¹⁰³, sospesi tra anomia, indifferenza, isolamento e ricatti della piccola e grande malavita organizzata.

Proprio dinanzi a queste stratificate tendenze a inverare i lati più oscuri delle tradizioni organicistiche, repressive e autoritarie dello Stato moderno e contemporaneo, che attraversa anche la recente legislazione italiana in tema di sicurezza, è necessario tornare a pensare collettivamente strumenti di un nuovo garantismo costituzionale per superare questa monodimensionale e pervasiva ottica panpenalistica, intesa come unica salvezza di una società precipitata in una condizione quasi neo o tardo-servile, sempre più assoggettata alle condizioni di insicurezza, precarietà e intermittenza lavorativa, a fronte di una minoranza di ultra-ricchi oligarchi e monopolisti della rete e dell'economia di piattaforma, in assenza di una regolazione giuridica e sociale all'altezza della sfida globale in atto oramai da un decennio, in cui le istituzioni statuali finiscono per fare il cane da guardia di quelle masse asservite, assertive e rabbiose, rimanendo totalmente imbelli dinanzi a quei *privati, penetranti, opachi* «poteri nuovi»¹⁰⁴. Sembra quindi di precipitare in un nuovo antico regime tecno-feudale, con i poteri privati e sovrani dell'economia digitale, del nuovo potere comunicativo digitale, che plasmano singole forme di vite, precarie e insicure, e fomentano gli umori più oscuri di masse impoverite, impaurite e risentite, in cui la forma Stato viene ridotta al lato repressivo-sanzionatorio di queste stesse masse, ulteriormente influenzate da agenzie comunicative reticolari che sfuggono a qualsiasi controllo e patto sociale e necessitano invece di un «costituzionalismo digitale», per «limitare l'abuso di potere nella società algoritmica»¹⁰⁵.

¹⁰³ B. STIEGLER, *La miseria simbolica. 1. L'epica iperindustriale*, introduzione di R. CORDA, apparati conclusivi del Gruppo di ricerca Ippolita e di Giuseppe Allegri, Milano, 2021 (2004), spec. p. 30 e ss., ha sempre riflettuto su queste condizioni nelle quali ha soggettivamente trascorso gran parte della sua vita e delle sue ricerche.

¹⁰⁴ Così l'oramai classico, puntuale studio di M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022.

¹⁰⁵ In questo senso si veda O. POLLICINO, *Potere digitale*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (diretto da), *Potere e Costituzione, Enciclopedia del Diritto, Enciclopedia del Diritto, I tematici, V/2023*, Milano, 2023, pp. 410-446, spec. p. 430 e ss. A proposito di tecno-feudalesimo si veda C. DURAND, *Techno-féodalisme. Critique de l'économie numérique*, Paris, 2020 (e 2023).

Da diverse parti, a cominciare dagli studi critici della sociologia penale e della devianza, si evoca un «umanesimo penale»¹⁰⁶, un neo-umanesimo, un umanesimo di tipo nuovo, rispetto a quello che abbiamo ricordato nell'esergo di queste nostre note, che pure si interrogava sulla necessità di superare l'insicurezza sociale come causa di comportamenti forieri di sanzioni penali, fino alla forca. La sfida è purtroppo ancora più complicata, perché è questo il momento per pensare l'umano e l'artificiale fuori dalle gabbie (mentali e materiali) securitarie, escludenti, vessatorie, discriminanti del lato più oscuro di quella servitù volontaria che sembra essere oramai totalmente pervasiva delle singole, affaticate, vulnerabili esistenze umane, troppo umane.

* * *

ABSTRACT

ITA

In questo intervento si prova a riflettere, a partire da due recenti lavori dottrinari, sul tema dell'ordine pubblico e della sicurezza nella storia istituzionale del nostro Stato liberale e dell'attuale ordinamento repubblicano, con particolare attenzione ai profili di un garantismo costituzionale che sembra sempre più evanescente nel susseguirsi delle varie stagioni emergenziali e nell'attuale società digitale. Si invita a un recupero delle tradizioni più progressive di un costituzionalismo sociale, affrancato dai pericoli di una lettura prevalentemente organistica e verticistica.

¹⁰⁶ A. NAVA TOVAR, *Populismo punitivo*, cit., spec. p. 22, parla di umanesimo penale e sociale, come figlio anche del pensiero critico novecentesco, orientato certo alla valorizzazione della funzione risocializzante, oltre che rieducativa, della pena, ma soprattutto come strumento utile allo smantellamento del pensiero e delle pratiche punitive autoritarie e liberticide.

EN

This paper draws on two recent scholarly works to reflect on the issue of public order and security in the institutional history of our liberal state and the current republican order. It emphasizes the need to investigate the aspects of a constitutional guaranteeism that seems increasingly evanescent amidst successive emergencies and in today's digital society. It then reflects on the possibilities of recovering the most progressive traditions of a societal constitutionalism, freed from the dangers of a predominantly organic and top-down interpretation.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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