

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2016

Data di pubblicazione: 20 luglio 2016

La sicurezza “ai tempi dell’ISIS”: tra “stato di emergenza”, diritto penale “del nemico” e rivitalizzazione del diritto di polizia in un sistema integrato di azioni e strutture

di

Francesco Famiglietti*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La “sicurezza”: diritto individuale ovvero funzione fondamentale del sistema statale e “questione di pubblica sicurezza”? –3. La prospettiva di valorizzazione del cosiddetto “stato di emergenza” ovvero di un diritto penale “del nemico”: critiche –4. Il controllo (preventivo) della pericolosità individuale: nello Stato costituzionale di diritto è funzione propria e specifica del diritto di polizia – § 5. Sulla dinamica relazionale (naturalmente dialettica) tra sicurezza-libertà-poteri di polizia: l’impostazione originaria, tipicamente ottocentesca e ...- 6. (Segue.) ... l’attuale prospettiva di un diritto di polizia “costituzionalmente orientato” - 7. I parametri dati dai principi di legalità, di proporzionalità e di stretta necessità - 8. La prospettiva di un rinnovato diritto di polizia e, soprattutto, di un’implementazione del “sistema sicurezza” come sistema (necessariamente) “integrato”, multi-scopo (dimensione oggettiva) e multi-attore (dimensione soggettiva): i valori della partecipazione e della condivisione rispetto ad un comune progetto di sicurezza.

1. Premessa

I fatti di terrorismo internazionale di matrice fondamentalista-religiosa legati alla cosiddetta *Jihād*, realizzati in Occidente a partire dall’11 settembre 2001¹, hanno esasperato fortemente una “questione sicurezza”, riproponendo in termini drammatici la difficoltà di definizione del rapporto (naturalmente

* Dirigente della Polizia di Stato.

¹ Oltre agli attentati dell’11 settembre 2001 a Manhattan, l’elenco, oramai, è divenuto assai lungo; a voler citare i principali attentati: 11 marzo 2004 a Madrid; 7 luglio 2005 a Londra; 7 gennaio e del 13 novembre 2015 a Parigi; 22 marzo a Bruxelles; 27 giugno 2016 a Instambul.

dialettico) tra diritti fondamentali e poteri pubblici nella cornice dello Stato costituzionale di diritto, democratico e pluralista.

A fronte di “no-escape attacks”², che addirittura contemplano, come momento esecutivo, il “sacrificio” della vita dell’autore del fatto micidiale, non può che essere condivisa la necessità di una rinnovata “strategia della prevenzione”. Questa, tuttavia, ove non adeguatamente intesa e ponderata, rischia di rendere ancora più stridente la contrapposizione tra i principi propri dello Stato costituzionale di diritto (o *Rechtsstaat*) e le dinamiche dello Stato di prevenzione (o *Präventions-Staat* o, per dirlo con i politologi americani, *Security State*), archetipi che, almeno in astratto, palesano presupposti e canoni che tendono a porsi su un parallelismo tendenzialmente non convergente e conciliabile³.

Le prospettive sistemiche avanzate nel dibattito politico-giuridico e che assumono interesse ai fini dell’analisi in corso sono diverse.

Da un lato, il riferimento è all’ipotesi di rafforzamento dello “stato di emergenza” (o, addirittura, di “guerra”) ovvero di revisione dell’ordinamento penale attraverso l’introduzione di un diritto penale “del nemico”.

Dall’altro, il richiamo è al rafforzamento delle misure di polizia⁴, le quali, proprio in coerenza con la loro genesi nello Stato costituzionale di diritto,

² N.BELLANCA, *Elementi di un’analisi del terrorismo contemporaneo*, in www.juragentium.org, 2005, pag. 1.

³ V.BALDINI, *Logiche in conflitto: brevi note su prevenzione e Stato costituzionale di diritto*, in questa Rivista, vol. V, fasc. 1/2016, pagg. 1 e 2: come osserva l’A., richiamando anche il pensiero di U.BECK, *Das Schweigen der Wölfe*, Frankfurt am Main, 2002, pag. 27 e ss., la “strategia di prevenzione [...] è la sola potenzialmente in grado di scongiurare ulteriori azioni di violenza del terrorismo internazionale”.

⁴ In questo senso, da ultimo, L.FERRAJOLI, *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, relazione svolta al Seminario su *Terrorismo internazionale, Politiche della sicurezza, Diritti fondamentali*, Pisa, 11-12 marzo 2016, pagg. 2-3, in www.questionegiustizia.it. Ad avviso dell’A. il riferimento alla guerra e il ricondurre il terrorismo jihadista ad uno Stato (il cosiddetto “Stato islamico”) costituiscono un grave errore strategico: appellare come “ ‘Stato’ [...] un’organizzazione terroristica e ‘guerra’ l’azione di difesa e neutralizzazione nei suoi confronti, equivale ad annullare l’asimmetria tra istituzioni politiche e criminalità e a generare tra esse un’assurda simmetria, la quale abbassa le prime al livello della seconda o - che è lo stesso - innalza la seconda al livello

si pongono come naturale dispositivo di controllo e di governo preventivo della pericolosità individuale e sociale, assicurando un'anticipazione delle soglie di tutela rispetto al cosiddetto penalmente rilevante.

Avendo sullo sfondo proprio il diritto di polizia, l'oggetto specifico della riflessione è la dinamica relazionale che si instaura tra la sicurezza, i poteri di polizia (di sicurezza) e le libertà fondamentali alla luce del vigente quadro costituzionale.

Nel dar corso all'analisi sembra utile muovere dal bene-interesse "sicurezza", termine fondamentale del rapporto in commento.

2. La "sicurezza": diritto individuale ovvero funzione fondamentale del sistema statale e "questione di pubblica sicurezza"?

Nella letteratura contemporanea è forte la tendenza a definire la "sicurezza" stessa come un autentico diritto individuale della persona⁵.

La prospettiva è invero risalente, essendosi delineata già a partire dal XVIII secolo, in contemporanea con l'affermazione dello Stato costituzionale di diritto, ed è rimasta costante nello sviluppo degli ordinamenti.

delle prime, trasformando l'assassinio di persone indifese in un atto di guerra e una banda di assassini nell'avanguardia istituzionale di centinaia di milioni di credenti".

⁵ Per la qualificazione della "sicurezza" come vero e proprio "primario e naturale diritto dell'individuo necessario al godimento delle libertà che l'ordinamento gli attribuisce" e non come categoria collegata esclusivamente all'interesse pubblico, vedasi P.TORRETTA, *Diritto alla sicurezza e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Diritti fondamentali e Costituzione*, Milano, 2003, pag. 463; G.CERRINA FERRONI-G.MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, n. 1, pag. 30 e segg., secondo cui la sicurezza va intesa come "diritto sociale costituzionalmente garantito", come vero e proprio valore giuridico supremo, sebbene non espressamente enunciato; R.NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, 2009, n. 2, in *www.lexitalia.it*, che parla di "diritto soggettivo perfetto a contenuto esistenziale". In termini più mitigati si esprime P.BARILE, *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione. Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 2004, in *Biblioteca dell'Enciclopedia Treccani*, pag. 18, secondo cui la sicurezza potrebbe essere considerata come un "diritto sociale condizionato", ossia come diritto "il cui godimento dipende dalla presenza di una organizzazione erogatrice delle prestazioni".

Ad un “diritto alla sicurezza” aveva fatto già riferimento l’art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 agosto 1789. Nei medesimi termini vi ha poi approcciato la Dichiarazione universale dei diritti umani firmata a Parigi il 10 dicembre 1948 e, più di recente, l’articolato e complesso processo di integrazione europea⁶.

Tale dimensione “soggettivizzata” è stata ancor più esaltata dalla tendenza a declinare la sicurezza come concausa della cosiddetta “qualità della vita” delle persone, in un processo che ne ha viepiù dilatato il suo significato⁷. Così, in simmetria con le trasformazioni e le complicazioni tipiche della società contemporanea, a sua volta descritta come generatore permanente di un generale senso di insicurezza, il riferimento è stato via via rivolto a tutta una serie di condizioni di disagio dettate dalle sopravvenute dinamiche socio-economiche ed ambientali e che negativamente incidono sui momenti di tranquillità individuale e sociale, a prescindere dalla rilevanza penale degli accadimenti in questione⁸.

⁶ La sicurezza fu intesa dalla Dichiarazione del 1789 come diritto naturale e imprescrittibile dell’uomo, accanto alla libertà, alla proprietà, alla resistenza all’oppressione. Sulla stessa falsariga si era già mossa, qualche anno prima, la Dichiarazione d’indipendenza degli Stati Uniti (4 luglio 1776). Ai sensi, poi, dell’art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani firmata del 1948 “ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona”. Venendo al diritto europeo, la sicurezza è stata in tale ambito richiamata quale elemento fondativo e, nel contempo, obiettivo fondamentale dell’Unione europea, nella creazione per i cittadini europei di un comune “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” al fine di assicurare e promuovere la pace e la giustizia: si veda sia il Preambolo del Trattato sull’Unione (1992), sia il trattato di Amsterdam (1997), nonché la Carta dei diritti fondamentali dell’uomo proclamata a Nizza 7 dicembre del 2000 (il cui art. 6 così dispone: “Ogni individuo ha diritto alla libertà ed alla sicurezza”) e il più recente Trattato costituzionale di Roma del 29 ottobre 2004.

⁷ Da ultimo, vds. C.MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà, Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova, 2012, pag. 239.

⁸ Le scienze sociologiche, nel definire l’odierna società post-moderna come “società del rischio” o “società dell’insicurezza”, evidenziano il diffuso “disordine” cui non si è sottratto alcun aspetto della vita umana contemporanea (politico, sociale, economico, giuridico, ecc.) e che, soprattutto, ha messo in crisi i modelli di vita tradizionali. Si rinvia diffusamente a U.BECK, *La società del rischio*, Roma, 1999, ed a Z.BAUMAN, *La società dell’incertezza*, Bologna, 1999. In tale contesto, come osserva R.LOHRMANN, *Emigranti, rifugiati e insicurezza. Una minaccia per la pace?*, in R.PAPINI (a cura di), *Globalizzazione: solidarietà o esclusione?*, Napoli, 2001, pag. 85, il termine “sicurezza” è divenuto una sorta di “vocabolario usato per individuare le sfide che attendono la

Ma ai fini del tema in trattazione, la “sicurezza” che assume rilevanza è quella primigenia: questa, in uno con l’ordine pubblico, costituisce sintesi verbale delle condizioni che assicurano la pace e la tranquillità sociale per il tramite della prevenzione e repressione dei reati.

Intesa in questi (ristretti e specifici) termini, annoverare la sicurezza nell’ambito dei cataloghi dei diritti individuali della persona sembra, dal punto di vista giuridico, quantomeno prematuro⁹; e ciò non foss’altro per l’agevole rilievo che alla specifica qualificazione della posizione soggettiva dovrebbe conseguire il regime giuridico proprio della categoria di riferimento (dalla rilevanza giuridica della pretesa al soddisfacimento dell’interesse sostanziale,

comunità internazionale (e le comunità nazionali) agli inizi del XXI secolo”. Per un approfondimento in ordine ai vari settori e alle varie implicazioni del mondo sociale e giuridico in cui il (diverso) concetto di “sicurezza” assume rilievo, si rinvia alla sintesi esplicativa di P.TORRETTA, *Diritto alla sicurezza e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Diritti fondamentali e Costituzione*, Milano, 2003, pag. 453-454.

⁹ Come osserva E.DENNINGER, *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, traduzione italiana a cura e con l’introduzione di C.AMIRANTE (*Diritti dell’uomo e sistema costituzionale: un futuro dal cuore antico?*), Torino, 1998, pagg. 37 e 38, difficilmente la sicurezza può essere intesa come un vero ed autentico diritto fondamentale della persona umana. Secondo A.BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Dem.Dir.*, 2000, II, pag. 21, parlare della sicurezza come diritto è “una costruzione costituzionale falsa e perversa”, nel presupposto che “o tale costruzione è superflua, se significa la legittima domanda di sicurezza di tutti i diritti da parte di tutti i soggetti – e in questo caso, anziché di diritto alla sicurezza sarebbe corretto parlare di sicurezza dei diritti o di diritto ai diritti -, oppure è ideologica, se implica la selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati e [...], nello stesso tempo, limitazioni per i diritti fondamentali riconosciuti nella Costituzione e nelle convenzioni internazionali”. Per T.F.GIUPPONI, *La sicurezza e le sue ‘dimensioni’ costituzionali*, in *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, pagg. 275 e segg., la sicurezza, pur costituendo un bene di rilievo costituzionale, ove sia rapportata all’individuo, può rappresentare al più “un’aspettativa o un’aspirazione” (di diritto). Rimane, ovviamente, la considerazione che la sicurezza costituisce un bisogno fondamentale della persona. Anzi, come messo in rilievo anche dalla cosiddetta teoria sequenziale dei bisogni, di matrice sociologica, la sicurezza si pone al più elevato grado nella scala dei fondamentali bisogni umani, secondo la gerarchia dei bisogni umani in rapporto alla forza della motivazione individuale teorizzata da A.MASLOW, *Motivation and personality*, Brandeis, 1954. Secondo MASLOW, che fa riferimento ad una scala articolata in cinque diversi gradi, il “bisogno di sicurezza” occupa il secondo posto, dopo i “bisogni fisiologici” e prima dei “bisogni sociali” (appartenenza, accettazione), “di stima” (prestigio, potenza, riconoscimento) e “di autorealizzazione” (competenza, affermazione). E come osserva lo stesso A., l’individuo aspira alla realizzazione del successivo bisogno solo dopo che avrà soddisfatto (anche se non completamente) quello che precede nella scala delle importanze date.

alla possibile sua piena ed incondizionata giustiziabilità ai sensi degli artt. 24, 103, 113 C.).

In una dimensione tutta pubblicistica, peraltro normativizzata dall'art. 159, co. 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁰, il riferimento deve essere, al contempo, all'insieme dei valori e dei principi fondamentali cristallizzati in Costituzione (dimensione ideale o normativa), nonché alle cosiddette condizioni di fatto che assicurano la pace e la tranquillità sociale (dimensione materiale). Tali condizioni presuppongono che il concreto esercizio delle libertà e dei diritti di ciascuno non costituisca causa (diretta o indiretta) di illecito pregiudizio per le libertà ed i diritti altrui ovvero di attacco violento all'ordine democratico ed alle Istituzioni espressione della collettività.

Questa "sicurezza" viene allora connotarsi (più che come diritto in sé) come (pre)condizione dei diritti, come *"una condizione dell'esistenza, oltre che un Bene giuridico primario di ogni società organizzata a Stato"*, che, in quanto tale, opera come *"un limitare implicito ordinario all'esercizio di ogni diritto fondamentale"*¹¹, definendo sin dalle origini dello Stato moderno un presupposto della sovranità¹². Essa, infatti, fornisce specificazione ad un compito permanente

¹⁰ Il d.lgs. n. 112 del 1998, varato nell'ambito del cosiddetto terzo decentramento amministrativo, all'art. 159, co. 2, ha fornito la prima definizione normativa di "ordine pubblico" e di "sicurezza pubblica", richiamando, rispettivamente, il *"complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale"* e la *"la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"*. Sulla previsione si tornerà nel corso dell'analisi.

¹¹ V.BALDINI, *Logiche in conflitto: brevi note su prevenzione e Stato costituzionale di diritto*, cit., pag. 2.

¹² Come ricorda sul piano della ricostruzione storica dell'evoluzione degli ordinamenti statuali T.FENUCCI, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in www.federalismi.it, n. 22, 2015, pag. 1, nel richiamare l'analisi di V.P.RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R.NANIA e P.RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2006, pag. 138, la tutela sicurezza, a partire dalla pace di Westfalia del 1648 (data alla quale si ricollega tradizionalmente la nascita dello Stato moderno), costituisce compito prioritario degli Stati, garantito dal diritto internazionale. In particolare, nell'elaborazione di T.HOBBS espressa nel *Leviatano* del 1651, tr.it. Bergamo, 2005, parte I, Capitolo XVII, *Delle cause, della generazione e della definizione di uno Stato*, pagg. 163 e ss., la dottrina dello Stato fu fondata proprio sul valore intrinseco della sicurezza, muovendo dall'assunto che è il bisogno di sicurezza contro l'aggressione reciproca che induce gli individui

ed immancabile (in tal senso primario e fondamentale) di ogni ordinamento statale (a prescindere dall'assetto politico-governativo) e, in particolare, alla funzione (amministrativa) di polizia di sicurezza, che, ricondotta ad uno speciale Apparato amministrativo (tal è l'Amministrazione della pubblica sicurezza¹³), delimita, assieme alla repressione penale, il cosiddetto diritto della forza e la politica criminale in senso stretto¹⁴.

3. La prospettiva di valorizzazione del cosiddetto "stato di emergenza" ovvero di un diritto penale "del nemico": critiche

Come anticipato in premessa, i fatti di terrorismo internazionale hanno sollecitato iniziative diverse, sollecitando un articolato dibattito sulla valorizzazione del cosiddetto "stato di emergenza" ovvero sulla possibilità di introduzione del diritto penale "del nemico".

a riunirsi in uno Stato e a sottomettersi al sovrano. Con J.LOCKE, ne *Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e la fine del governo civile* del 1690, tr.it., Bergamo, 1998, Capitoli II e XI, pagg. 67-68, 136-142 e 274 e ss., fu affermato uno spazio di libertà regolato dal "contratto sociale", ritenendosi che lo Stato fosse garante della pace e della sicurezza, ma allo stesso tempo costituisse un potenziale pericolo per la libertà individuale contro il quale lo stesso "contratto sociale" doveva predisporre strumenti di limitazione. In seguito C.L. de Secondat, barone de La Brède e di Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* del 1748, tr. it. Milano, 1989, I, Libro XII, Cap. II, pag. 342, affermò che la libertà politica consiste nella sicurezza o, almeno, nell'idea che si ha della sicurezza: la sicurezza, cioè, diviene "sicurezza giuridica", ossia l'osservanza dei principi fondamentali dello Stato di diritto e, in particolare, delle garanzie procedurali per l'applicazione delle leggi.

¹³ L'art.3, co.1, della legge 1° aprile 1981, n. 121 sancisce espressamente che "l'Amministrazione della pubblica sicurezza è civile ed ha un ordinamento speciale".

¹⁴ Il cosiddetto diritto della forza, che costituisce il momento centrale della politica criminale, è dato dall'insieme delle regole e degli istituti in cui si sostanzia il monopolio pubblico dell'uso dei mezzi costrittivi a carico dei privati in funzione della prevenzione e repressione dei reati. Esso, in particolare, è chiamato a presidio estremo dei valori e delle condizioni fondanti e di esistenza dell'ordinamento giuridico-sociale ed è dato, sul piano formale, dai precetti penalmente sanzionati (il diritto penale sostanziale, cui si accompagna quello processuale quale disciplina dell'esercizio della potestà punitiva, e di cui la polizia giudiziaria è momento direttamente strumentale) e, sul piano della prevenzione in senso proprio, dall'attività di polizia di sicurezza: vedasi Q.CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, II, 2002, pagg. 207 e 227, che non manca di richiamare il pensiero di J.DABIN, *Théorie générale du droit*, Bruxelles, 1953, pag. 169.

Al cosiddetto “stato di emergenza” è ricorso, in particolare, la Francia a seguito degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015¹⁵. In tale contesto è stata anche ipotizzata, con proposta governativa del 23 dicembre 2015, la costituzionalizzazione della fattispecie.

L’iniziativa di riforma costituzionale, ancorché motivata con l’esigenza di fornire un *fondement incontestable* alle misure di polizia adottabili durante lo stato d’emergenza e di fissare rigidamente i presupposti della dichiarazione dell’*état d’urgence* (così da sottrarla alla discrezionalità del legislatore ordinario), non ha mancato di suscitare forti critiche e preoccupazioni¹⁶.

Ad ogni modo, si consideri che la dichiarazione dello “stato d’emergenza” connesso a fatti pregiudizievoli per l’ordine e la sicurezza pubblica (anche detto stato “di eccezione” o “di urgenza” o di “pericolo pubblico”) prevede il trasferimento in capo alle Autorità amministrative (di polizia) di stringenti poteri limitativi di libertà fondamentali (e, in specie, della libertà personale), senza necessità di un preventivo assenso dell’Autorità giudiziaria¹⁷.

L’istituto è anche contemplato da altri ordinamenti di Stati europei¹⁸, ivi compreso quello italiano, e, nei limiti della sua specificità, dallo stesso diritto europeo¹⁹.

¹⁵ L’*“état d’urgence”* è regolamentato in Francia dalla legge ordinaria n. 55-385 del 3 aprile 1955, varata durante la guerra d’indipendenza dell’Algeria. Già dichiarato nel 1985 in Nuova Caledonia e nel 2005 in occasione rivolte delle *banlieue*, può essere disposto in via provvisoria (nel limite massimo previsto di 12 giorni) dal Presidente della Repubblica, con facoltà di proroga con legge del Parlamento, come effettivamente è avvenuto il 20 novembre 2015 con la legge n. 2015-1501, che, tra l’altro, ha rafforzato le misure di polizia adottabili.

¹⁶ B.MATHIEU, *État d’urgence: une révision constitutionnelle pour quoi faire?*, in *Le Figaro*, 29 dicembre 2015. Le rinnovate misure, di fatto, resterebbero così sottratte allo stretto controllo dal Consiglio costituzionale, competente al vaglio delle leggi ordinarie.

¹⁷ Le misure sono ampie e diversificate: vanno dal divieto di circolazione, al divieto di soggiorno, alla chiusura, ancora, di luoghi pubblici o aperti al pubblico, ivi compresi luoghi di culto, a stringenti controlli della stampa e di ogni forma di espressione, fino alle perquisizioni domiciliari ed all’arresto.

¹⁸ Un regime analogo a quello francese è previsto per lo “stato di emergenza interna” regolamentato dalla Legge Fondamentale tedesca, nonché dalla Costituzione spagnola.

Per ciò che attiene l'ordinamento nazionale, il riferimento è alle disposizioni di cui al Titolo IX (artt. 214-219) del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.d. 18 giugno 1931, n. 773²⁰: di tali norme non è stata mai fatta applicazione e, soprattutto, di esse se ne sostiene una (implicita) abrogazione per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 per contrasto insanabile col principio di legalità²¹.

Al cosiddetto "stato d'urgenza" fa riferimento anche la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950: ai sensi dell'art. 15, § 3 (peraltro invocato proprio dal Governo francese lo scorso 24 novembre 2015), gli Stati contraenti possono derogare agli obblighi imposti dalla Convenzione in caso di guerra o di ogni altro pericolo pubblico, "*nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale*". E' anche da evidenziare che l'art. 2 della stessa Convenzione, nel sancire il diritto alla vita, al § 2 prevede che "*la morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un*

¹⁹ Al cosiddetto "stato d'urgenza" fa riferimento anche la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950: ai sensi, infatti, dell'art. 15, § 3 (peraltro invocato proprio dal Governo francese lo scorso 24 novembre 2015), gli Stati contraenti possono derogare agli obblighi imposti dalla Convenzione in caso di guerra o di ogni altro pericolo pubblico, "*nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale*". E' anche da evidenziare che ai sensi dell'art. 2 della stessa Convenzione, nel sancire il diritto alla vita, al § 2 è previsto che "*la morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione*".

²⁰ Le disposizioni richiamate consentono al Ministro dell'Interno, con l'assenso del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero ai Prefetti per delegazione, la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico o, addirittura, di guerra. In situazione di dichiarato stato di pericolo pubblico l'inosservanza delle eventuali ordinanze adottate dal Ministro dell'Interno o dai prefetti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è sanzionata con l'arresto. In ogni caso, qualora lo si ritenga necessario per ristabilire o per conservare l'ordine pubblico il prefetto può ordinare l'arresto o la detenzione di qualsiasi persona. Laddove il Ministro dell'Interno, con l'assenso del Presidente del Consiglio dei Ministri, o i Prefetti, per delegazione, dichiarino lo stato di guerra, le prerogative in questione passano in capo all'Autorità militare, chiamata ad assicurare la tutela dell'ordine pubblico.

²¹ R.GIOVAGNOLI, *Studi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2008, pag. 10.

ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione".

Quello che qui preme osservare è che il meccanismo in argomento, quand'anche trovi espressa copertura costituzionale e sia legittimamente concepito in termini di legislazione ordinaria, è in ogni caso fondato sul carattere temporaneo, a fronte di un pericolo oggi da prevenire che risulta fuori da una prospettiva emergenziale²². La forte instabilità del quadro politico che al momento caratterizza le aree geografiche del mondo che supportano il terrorismo di matrice *jihādista* sollecitano piuttosto dispositivi a carattere strutturale e stabile.

Su un diverso versante, ancora più *"complessa e di difficile valutazione giuridica, soprattutto se vi si inserisce il rapporto fra principio di habeas corpus e contrasto al terrorismo internazionale"*, è la prospettiva disegnata dalla teoretica filosofico-penalistica sul cosiddetto *"diritto penale del nemico"* (o *Feindstrafrecht*), quale diritto parallelo ed autonomo rispetto al *"tradizionale"* diritto penale *"del cittadino"* (o *Bürgerstrafrecht*)²³²⁴.

²² In questo senso, da ultimo, V.BALDINI, *Logiche in conflitto: brevi note su prevenzione e Stato costituzionale di diritto*, cit., pag.5. Analogamente aveva già osservato G.MAESTRI, *Dopo l'inferno di Parigi: qualche riflessione su sicurezza, paura, diritti e immigrazione*, in *www.democraziaiesicurezza.it*, anno IV, n. 4, 2014, pag. 3, che, nel richiamare il pensiero di S.CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004, aveva messo in evidenza la necessità di una risposta alla minaccia terroristica a carattere permanente e non *"emergenziale"*.

²³ F.ZUMPANI, *Critica del diritto penale del nemico e tutela dei diritti umani*, in *www.diritto&questioni pubbliche.org*, .10, 2010, pag. 525. Il *"diritto penali del nemico"* costituisce la teoretica filosofico-penalistica più controversa degli ultimi anni, promossa da G.JAKOBS già nel 1985, nella Relazione alle Giornate dei Penalisti tedeschi a Francoforte sul Meno, e meglio strutturata dal medesimo A. nella Relazione al Congresso celebrato a Berlino nel 1999 su *"La Scienza del Diritto penale alle soglie del nuovo millennio"*. Vds. G.JAKOBS, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, in G.JAKOBS y M.CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003, pagg. 19-56; G.JAKOBS, *Terroristen als Personen im Recht?* in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2005, fasc. 4, pagg.117-134.

Secondo tale teoretica, a fronte del rischio della sopravvivenza stessa dello Stato per mano di soggetti non considerati come “cittadini”, ma qualificati – appunto - come “nemici”, il sistema normativo sanzionatorio-penalistico richiederebbe uno sdoppiamento basato su un doppio binario di garanzie e di tutele, in relazione ad una selezione “soggettiva” degli autori del fatto criminale. Da un lato, vi sarebbe la conferma dell’attuale diritto penale per i “criminali-cittadini” (il diritto penale “ordinario”), coerente con i principi costituzionale di diritto; dall’altro, dovrebbe essere introdotto un diritto penale “speciale” per i “criminali-nemici”, un diritto penale, cioè, per il quale sarebbe addirittura possibile la tortura, la detenzione a tempo indeterminato e ogni misura pregiudizievole dell’*habeas corpus*²⁵.

Il nuovo impianto normativo verrebbe, in sostanza, a massimizzare il paradigma del reato di pericolo indiretto e di pericolo presunto, consentendo l’incriminazione di condotte di per sé “*inidonee ad attingere la soglia dell’immanente*”²⁶. Ad essere riproposta, in conclusione, è l’impostazione delle dottrine penali del “tipo d’autore” e del “nemico del popolo”: la sanzione criminale, da conseguenza “del fatto” costruito attorno ad una condotta

²⁴ E’ la teoretica filosofico-penalistica più controversa degli ultimi anni, promossa da G.JAKOBS già nel 1985, nella Relazione alle Giornate dei Penalisti tedeschi a Francoforte sul Meno, e meglio strutturata dal medesimo A. nella Relazione al Congresso celebrato a Berlino nel 1999 su “*La Scienza del Diritto penale alle soglie del nuovo millennio*”. Vds. G.JAKOBS, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, in G.JAKOBS y M.CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003, pagg. 19-56; G.JAKOBS, *Terroristen als Personen im Recht?* in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2005, fasc. 4, pagg.117-134.

²⁵ Il “diritto penale del nemico”, quindi, costituirebbe un diritto parallelo e del tutto separato dal “diritto penale del cittadino”: mentre questo continuerebbe a regolare i “normali” rapporti giuridici, il “diritto penale del nemico” regolerebbe i rapporti “non-giuridici” con i “nemici” o “non-cittadini”, consentendo di assoggettare completamente un individuo, che altrimenti rischierebbe di diventare pericoloso, ad un regime proprio della guerra. Scrive in particolare G.JAKOBS: “*chiunque sia in grado di promettere almeno in qualche misura fedeltà all’ordinamento, è titolare di una legittima pretesa ad essere trattato come persona in diritto. Chi non offre simile garanzia in modo credibile, tendenzialmente viene trattato da non cittadino*” e come tale deve essere neutralizzato.

²⁶ In questo senso F.ZUMPANI, *Critica del diritto penale del nemico e tutela dei diritti umani*, cit. pag. 529, nel citare anche F.RESTA, *Nemici e criminali. Le logiche del controllo*, in *L’indice penale*, 2006, n. 1, pagg. 181 e ss.

materiale di effettiva aggressione a specifici beni-interessi, assume il ruolo di strumento di controllo della (presunta) pericolosità dell'individuo in relazione alle sue condizioni personali, consentendo l'incriminazione anche in ipotesi ben distanti dalla soglia del cosiddetto tentativo punibile e da un'offensività oggettivamente e socialmente univoca.

4. Il controllo (preventivo) della pericolosità individuale: nello Stato costituzionale di diritto è funzione propria e specifica del diritto di polizia

Invero, è dal superamento dell'impostazione degli ordinamenti pre-moderni, realizzato a cavallo del XVIII e XIX secolo proprio dall'affermazione dello Stato costituzionale di diritto di impronta liberale, che la funzione della prevenzione e del governo della pericolosità individuale e sociale trova il suo corretto alveo (non più nel diritto penale, ma) nel diritto di polizia, quale appunto "diritto della prevenzione".

Per condividere fino in fondo la giustezza dell'assunto sembra utile un breve approccio storico-ricostruttivo alla materia.

Le coordinate politico-ideologiche dettate all'indomani dell'instaurazione dello Stato costituzionale di diritto e sintetizzate nel principio di legalità (formale e sostanziale), indussero subito a plasmare il diritto penale attorno a condotte concrete (principio di materialità) ed effettivamente aggressive di specifici beni-interessi (principio della oggettività ed offensività del reato)²⁷. Tale revisione spinse a dovere riconsiderare tutte quelle (indiscriminate) incriminazioni operate dal diritto penale pre-moderno in base

²⁷ Per un ricostruzione storica di sintesi vedasi G.FIANDACA-E.MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 1994, pag.20 e ss.

ad una pericolosità sociale delle persone presunta in forza delle mere condizioni soggettive²⁸.

Tali fattispecie, peraltro improvvisamente moltiplicatesi in ragione del radicale cambiamento del modello di sviluppo economico-sociale che si era imposto alle società occidentali con la rivoluzione industriale, l'urbanizzazione cittadina e l'espansione demografica²⁹, non poterono, però, essere ricondotte in un "indifferente giuridico", risultando esse fonte (anche solo potenziale) di un grave e permanente pericolo per la pace e tranquillità sociale.

Accanto alla tradizionale repressione penale venne così ad attestarsi una (autonoma, ancorché complementare) "prevenzione di polizia" rimessa ad uno speciale apparato amministrativo, il cui ruolo, appunto, fu sin da allora il governo e la gestione, tramite prerogative discrezionali, della pericolosità individuale e sociale delle persone³⁰.

Ora, volendo cogliere in sintesi la specificità del meccanismo, quello che emerge è un sistema complesso rimesso all'Autorità di pubblica sicurezza, di gestione amministrativa della vita sociale in forma coercitiva ed operante in parallelo ed in termini complementari, a mo' di vasi comunicanti, col diritto penale.

Il meccanismo centrale è costituito dalle cosiddette misure di prevenzione *ante o praeter delictum*, oggetto di disciplina organica e sistematica a

²⁸ Emblematiche, ad esempio, le fattispecie di vagabondaggio ed oziosità; ma riferimento può essere anche ai mendicanti, ai viandanti, ai liberati dal carcere, ai briganti o banditi, ai soggetti dediti a condotte contrarie ai buoni costumi, ecc. Per una ricostruzione di sintesi del processo di formazione del cosiddetto diritto penale moderno, vedasi G.FIANDACA-E.MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 1994, pagg. 20 e ss.

²⁹ Una trasformazione socio-economica a carattere epocale, con criticità che, a larghi tratti e con le dovute differenze, hanno assonanza con le criticità dell'attuale fase storica.

³⁰ Gli studi genealogici (filone inaugurato dall'opera di Michel Foucault), in un'analisi condotta sulla materia ponendosi all'incrocio tra la storia delle istituzioni e della cultura politico-giuridica moderna e la sociologia giuridica, descrivono il potere di polizia dell'epoca moderna come potere "chiamato a governare la pericolosità sociale in una regione ai margini della legge e della giustizia" ("a cavallo" tra la legge e la giurisdizione): in questi termini, G.CAMPESI, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, 2009, pag. 9 e ss..

partire dalla legge di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865, n. 2248, All. B³¹. A queste si accompagnano ulteriori, speciali potestà discrezionali imperativo-autoritative dalla diversa natura (sia autorizzatoria, che ablativa) volte a selezionare, di volta in volta e in via anticipata, le condotte umane ritenute “pericolose” per la comunità, così da condizionarne, in ultima analisi, l’effettiva liceità, impedendole ovvero consentendole con determinate, specifiche prescrizioni.

Tutto l’impianto teorico-operativo chiama in causa un “ordine sociale” (oggi specificamente declinato attraverso le formule dell’ordine pubblico e della sicurezza) quale sintesi del complesso delle cosiddette “condizioni di fatto” da cui dipendono il corretto ed il proficuo svolgimento della vita sociale e che rilevano indipendentemente dal richiamo immediato all’“ordine giuridico”. Questo “ordine sociale” (come oggi è per l’ordine pubblico e la sicurezza), pur ponendosi in posizione di subordine rispetto all’“ordine giuridico”, costituisce un *quid* destinato a vivere di vita autonoma, secondo gli apprezzamenti discrezionali dell’apparato amministrativo competente.

Al riguardo, la dottrina del secolo scorso, in una costruzione che rimane ancora attuale, non ha mancato di rilevare come il riferimento ad un “ordine sociale” sollecita l’attività (amministrativa) di polizia in una dimensione “sostanziale”, ossia alla formulazione di apprezzamenti specifici e discrezionali: per l’attività di polizia *“non basta applicare la norma, ma occorre svolgere un’attività discrezionale, vietando quelle azioni che, caso per caso, si presentano pericolose e permettendo quelle che appaiono immuni da ogni minaccia per l’ordine sociale”*³².

³¹ Per la ricostruzione in cenni della genesi dell’istituto, vds. CORSO G., voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pag. 438, in cui è anche richiamata l’antica opera di G.TAMAGNINI, *La pubblica sicurezza, l’acattonaggio e altre questioni sociali: considerazioni*, Milano, 1878.

³² G.ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo, Principi generali*, cit., vol. I, pagg. 9 e 10, nonché *Le principali manifestazioni dell’azione amministrativa*, vol.V, cit., pagg. 69, 70 e 71.

Per significare tutto questo si è anche parlato di una “*conservazione in fatto*” dell’ordinamento giuridico: il diritto di polizia, cioè, investe situazioni o comportamenti umani che, di per se stessi, possono non avere nulla di illecito o di intrinsecamente dannoso, ma che sono ritenuti possibile fonte di pericolo sulla base di un giudizio di pericolosità dell’Autorità amministrativa³³.

5. Sulla dinamica relazionale (naturalmente dialettica) tra sicurezza-libertà-poteri di polizia: l'impostazione originaria, tipicamente ottocentesca e ...

Nel volere indagare meglio sull’evoluzione della dinamica relazionale del rapporto sicurezza-libertà-poteri di polizia nello sviluppo dell’ordinamento, si deve osservare che l’impostazione originaria della legislazione di pubblica sicurezza del 1865, del 1889 e del 1931 risulta in linea con la visione ordinamentale ottocentesca e, in particolare, con la concezione di un’amministrazione pubblica intesa in posizione di supremazia generale e separata rispetto alla collettività ed ai singoli, a loro volta portatori di interessi (privati) destinati sempre a risultare soccombenti rispetto a quelli pubblici³⁴.

L’art. 1 del vigente T.U.L.P.S. del 1931 (approvato con il Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773), nel solco di quella tradizione, non esitò, quindi, a chiamare

³³ Si legge sempre in O.RANELLETTI, *Polizia di sicurezza*, cit., pagg. 278 a 296, nonché pagg. 286-290 e ss.: “*le leggi di polizia*” hanno attenzione a fatti non apprezzati per la loro “*intrinseca gravità* [...] che], per loro stessi, possono non contenere nulla di immorale, nè di illecito e possono essere compiuti senza alcun proposito di recar danno e senza recarlo ad alcuno. [...] Ma essi espongono a pericolo, sebbene in modo indeterminato, un diritto minacciando di un pericolo eventuale un bene giuridico, e quindi sono vietati e puniti per rimuovere tali pericoli di danni individuali o sociali, per provvedere alla tutela della tranquillità e del ben vivere del consesso civile e per mantenere nel cittadino l’opinione della sicurezza”.

³⁴ Come di recente ha evidenziato A.PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIV, n. 4, dicembre 2014, pag. 991, in questo contesto storico i diritti dei cittadini costituivano soltanto dei “*diritti riflessi*” a fronte del potere dello Stato. La famosa locuzione, ancorché usata anche dal Guardiasigilli Alfredo Rocco, è attribuibile - come precisa sempre PACE - a C.F.VON GERBER, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* (1880), trad. it., *Lineamenti fondamentali del diritto pubblico tedesco*, in ID., *Diritto pubblico*, Milano, 1971, pagg. 130 (nota 45), pagg. 202 e 203, che appunto parlava dei diritti del cittadino come “*effetti riflessi*” del potere dello Stato ovvero di “*diritti riflessi*”, in quanto il cittadino “*appartiene a quello Stato come soggetto giuridico, come persona giuridicamente sottomessa*”.

l'Autorità di pubblica sicurezza a "vegliare" (unilateralmente ed in via imperativa) sui singoli e sui loro beni³⁵.

Non solo. Nel frattempo, la "marcia su Roma" organizzata il 28 ottobre 1922 consacrò il passaggio dallo Stato liberale alla dittatura fascista e il nuovo corso politico richiede all'Amministrazione della pubblica sicurezza di assicurare un'esasperata funzionalizzazione di ogni libertà e della stessa vita del singolo alla cosiddetta "*ragion di Stato*", al superiore interesse della Nazione ed ai valori del Regime.

L'assunto di partenza fu la formale, netta distinzione enunciata da Benito Mussolini nella Relazione ministeriale del 1926, quella di accompagnamento al TULPS, che contrappose, da un lato, la "sicurezza" intesa come "*difesa dei cittadini e dei loro beni*" e, dall'altro, l'"ordine pubblico" volto, invece, alla "*difesa degli ordinamenti obiettivi dello Stato*" ed identificati nei valori di quel regime dittatoriale, poi invocati – per l'attività di polizia di sicurezza – come "*limite rigido ad una lunga serie di attività lecite*"³⁶.

In concreto, l'attività di polizia fu legittimata agli "*interventi più disparati*", con la possibilità di limitare in via preventiva ogni tipo di libertà indipendente da un'espressa previsione di legge, essendo sufficiente il riferimento all'esigenza (meramente dichiarata) di tutela dell'ordine e della sicurezza³⁷.

A finalità di diffuso controllo sociale (di "pubblica sicurezza") fu piegata anche l'attività autorizzatoria, assoggettandosi ad un controllo preventivo

³⁵ Dispone l'art. 1 TULPS: "*L'autorità di pubblica sicurezza al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; [...]*".

³⁶ Come rileva A.PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, op e loc. cit., questo forniva un'immagine artatamente edulcorata della materia, non foss'altro perché - come si legge in O.CHECCHI, *Il nuovo codice di p.s.: commentato e preceduto da una nota illustrativa*, Firenze, 1927, pag.4 - quel T.U. era invero "*ispirato a quel grande principio di volere rafforzata l'autorità dello Stato e la gelosa tutela delle prerogative di sovranità inerente al potere di Governo*".

³⁷ Vedasi G.P.VOLPE, voce *Ordine pubblico (misure a tutela di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1995, pag. 101; A.CERRI, voce *Ordine pubblico (diritto costituzionale)*, in *Enc.giur.*, XXII, Roma, 1990, pag. 1.

dell'Autorità di pubblica sicurezza una serie *"impressionante"* di attività umane, sociali ed economiche³⁸.

Si trattò di una regolamentazione, che, specie riguardo alle competenze (dell'Autorità di pubblica sicurezza), può essere giustificata solo in ragione della *"leggerezza con cui il legislatore del t.u.l.p.s."* aveva finito per concepire, *"sotto una diversa e più ampia angolazione teorica"*, l'esigenza di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica³⁹.

6. (Segue.) ... l'attuale prospettiva di un diritto di polizia "costituzionalmente orientato"

Con lo Stato democratico e pluralista impiantato dalla Costituzione repubblicana del 1948, in una prospettiva che è comune a tutte le esperienze ordinamentali legate dal rifiuto dei totalitarismi all'indomani del secondo conflitto mondiale⁴⁰, la dinamica relazionale dei pubblici poteri con le libertà dei cittadini viene del tutto ribaltata. La legittimazione e l'esercizio del pubblico potere in generale, e in specie quello di polizia, sono, infatti, chiamati ad operare in funzione delle libertà e queste, a loro volta, sono assistite da precise garanzie, che, in ultima analisi, hanno finito per delegittimare diversi dei meccanismi di controllo regolamentati dall'originario sistema di *"pubblica sicurezza"*.

³⁸ Così G.CORSO, *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pagg. 331 e ss., che non manca di osservare come la selezione avesse operato in forza di criteri diversificati natura (pubblica) del luogo in cui l'attività autorizzata era destinata ad essere esercitata; esigenza di controllare persone caratterizzate da mobilità territoriale (dai venditori ambulanti agli ospiti degli alberghi); esigenza *"non confessabile [...] di acquisire degli informatori di professione (portieri, gestori di alberghi, ecc.)"*. A tale specifico compito l'interessato era costretto se voleva mantenere l'autorizzazione, averla rinnovata, ecc.

³⁹ Così S.FOA', voce *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV ediz., 1999, Torino, pag. 136, nonché M.COLACITO, voce *Sicurezza (Diritto Pubblico)*, in *E.d.D.*, XXVIII, Roma, 1992, pag. 5.

⁴⁰ In tale ordine di idee si muovono la Costituzione repubblicana italiana, la Legge fondamentale tedesca, la Costituzione spagnola e quella portoghese.

Circa la dimensione strumentale del potere di polizia rispetto alle libertà, il richiamo deve essere alla formulazione dell'art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che, pur ribadendo la finalità "di conservazione" delle prerogative proprie dell'Amministrazione della pubblica sicurezza⁴¹, pone la polizia di sicurezza in posizione rigorosamente servente rispetto ai diritti di libertà, "al servizio delle Istituzioni democratiche e dei cittadini" ed a "tutela dell'esercizio delle libertà e dei diritti"⁴².

Volendo cogliere fino in fondo la portata dei limiti costituzionali ai poteri di polizia, deve altresì osservarsi sul piano generale che la Costituzione repubblicana muove dalla disciplina dei diritti di libertà, allo scopo di realizzare, da un lato, una tutela per il cittadino nei confronti degli abusi dei pubblici poteri, secondo una concezione garantistica dei diritti di libertà propria dello Stato liberale; dall'altro, di assicurare la partecipazione dei cittadini stessi alla vita del Paese, secondo una concezione autenticamente democratica dei diritti di libertà propria dello Stato sociale⁴³.

Affermata la centralità della persona e, quindi, il primato delle libertà fondamentali quali momenti insiti nel concetto stesso di democrazia, la Costituzione ha frapposto tra il potere pubblico ed il suo esercizio un sistema puntuale di limiti e di controlli⁴⁴.

Al di là della (possibile) allusione anche ad uno spazio di libertà non comprimibile da parte dei pubblici poteri (la cosiddetta "libertà negativa" o "libertà dallo Stato")⁴⁵, deve in ogni caso evitarsi l'equivoco "concettuale [...]

⁴¹ Di mantenimento, cioè, dell'ordine e della sicurezza pubblica, vigilando "sull'osservanza delle legge, dei regolamenti e dei provvedimenti della Pubblica Autorità", prevenendo e reprimendo la commissione di reati e prestando soccorso in caso di calamità ed infortuni.

⁴² La disposizione normativa contenuta nell'art. 24 della n. 121 del 1981, *expressis verbis*, si riferisce alla Polizia di Stato; nondimeno di essa se ne è fatta la fonte di un principio generale che impregna di sé l'intera funzione di polizia di sicurezza.

⁴³ In questo senso P.CARETTI- U.DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006, pagg. 435 e ss..

⁴⁴ O.CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002, pag. 254 e SS.

⁴⁵ Vedasi P.CARETTI- U.DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 438.

culturale e storico [...] dell'idea di una libertà coincidente con la incondizionata adozione del comportamento ispirato al proprio interesse egoistico"⁴⁶. L'eguale libertà di tutti, infatti, presuppone la presenza di regole (e non già la loro assenza), che tengano conto delle esigenze degli altri individui e della comunità e dell'interesse generale, in una logica di interferenza reciproca tra l'esercizio delle libertà dei vari soggetti e della collettività nel suo complesso.

In questo senso, diversamente da altre realtà ordinamentali (il riferimento potrebbe essere a quella statunitense, la cui tradizione giuridica ruota attorno ad una assai intensa - se non assoluta - tutela delle libertà individuali), l'impostazione del nostro ordinamento accetta una nozione per così dire "europea" delle libertà, che ne esalta, cioè, una dimensione "sociale". Questa, in particolare, ammette che l'individuo possa essere spogliato di talune sue prerogative in relazione ad un più ampio progetto di società democratica e pluralista ed a presidio dei beni e dei valori emergenti nell'intera società (*in primis* quello di uguaglianza), i quali, consacrati nella Costituzione (a sua volta da intendere, appunto, come "*patto sociale a garanzia dei valori nei quali la comunità si riconosce*"), sono anche definiti "principi di struttura"⁴⁷.

Ad ogni modo, le libertà ed i diritti fondamentali richiamati espressamente dalla Costituzione (artt.13 e ss.) sono stati sottoposti tutti alla garanzia della riserva di legge "assoluta", cosicché solo la legge può stabilire "*i casi e i modi*" di una loro compressione.

In taluni casi, poi, la riserva di legge risulta "rinforzata", nel senso che la stessa Costituzione predetermina in parte il contenuto della legge ordinaria (è il caso della libertà di circolazione e di soggiorno: art. 16 C.), ovvero "doppiata" dalla riserva di giurisdizione, essendo richiesto, per la compressione della specifica libertà, un atto motivato dell'Autorità giudiziaria (è il caso, in

⁴⁶ G.AMATO, *Libertà: involucro del tornaconto o della responsabilità individuale ?* in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, pag. 29 e ss.

⁴⁷ In questo senso P.CARE'ITI- U.DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 435.

particolare, della libertà personale: art. 13 C.; della libertà domiciliare: art. 14 C.; della libertà di comunicazione: art.15 C.).

Ora, la circostanza per cui per talune libertà (in specie, per quella di circolazione e di riunione) la Costituzione ha richiamato di volta in volta specifici interessi-limite antagonisti (l'incolumità, la sicurezza, la salute, il buon costume, ecc.: cosiddetta riserva di legge "rinforzata"), è stata interpretata dalla dottrina maggioritaria nel senso di ritenere che la Costituzione - almeno nella sua originaria formulazione - non avrebbe dato spazio ad un "ordine pubblico" nella sua dimensione "ideale" (o "formale o ""normativa"), quale sintesi fondamentale dell'ordinamento dato, ma avrebbe legittimato solo quei profili ritenuti "scomposizione fattuale" dell'ordine pubblico cosiddetto "materiale" (o "di fatto" o "*ordre dans la rue*")⁴⁸.

Sulla stessa falsariga, il pensiero giuridico ha altresì sostenuto, da un lato, che la Costituzione avrebbe messo fuori gioco anche la possibilità di concepire oggi "*un'unica potestà di polizia che incide allo stesso modo su ciascuna libertà, o su una indifferenziata situazione di libertà*", dovendosi piuttosto ritenere che "*esistono [...] differenti poteri di polizia (al plurale) per i differenti diritti di libertà*"; dall'altro, che i poteri di polizia (di sicurezza) sarebbero indirizzati (solo) verso quelle libertà "*che vengono esercitate in forma collettiva (certamente la libertà di riunione, ma anche la libertà di culto nella singolare ipotesi, contemplata dall'art. 19 C., che essa si esprima in un rito contrario al buon costume) o che comunque implicano una compresenza di una pluralità di persone (come si verifica, nella normalità dei casi, per la libertà di circolazione)*" e, quindi, con "contatto" tra più sfere fisiche, creando situazioni che, più delle altre, possono risultare fonte

⁴⁸ Per tutti vedasi G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Milano 2003, p. 281 ss. (e la bibliografia ivi richiamata).

di pregiudizio per la pace e la tranquillità sociale in quanto occasione di turbamento degli animi e violenze collettive⁴⁹.

Per ciò che concerne, in particolare, la libertà personale, ancorché l'art. 13 C. si rivolga *expressis verbis* all'Autorità di "pubblica sicurezza" (facendola attributaria della potestà di adottare, in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, provvedimenti provvisori da sottoporre a convalida dell'Autorità giudiziaria), sempre secondo la dottrina in commento il riferimento sarebbe (come per il successivo art. 14 C.) ai poteri (non di polizia di sicurezza, ma) pre-cautelari di "polizia giudiziaria" (arresto e fermo di p.g.: artt. 380-384 c.p.p.), dovendosi ritenere che presupposto fondamentale di tali poteri (come per la giurisdizione chiamata in causa) sia un fatto reato che si suppone già commesso⁵⁰.

In merito agli assunti riportati, *a contrario*, sia consentito innanzitutto richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale⁵¹, che sin da subito non ha avuto dubbi circa la valenza anche "ideale" (o "formale" o "normativa") dell'ordine pubblico, ritenendolo limite (implicito) all'esercizio di qualsiasi libertà; anche di quelle cosiddette "privilegiate" (per le quali, cioè, non è previsto un interesse-limite antagonista). Ogni diritto - secondo il Giudice delle Leggi - deve essere contemperato con le esigenze dell'ordinamento giuridico, le

⁴⁹ Così G.CORSO, *Polizia di sicurezza*, cit., pagg. 332 e ss., secondo cui solo per queste libertà sarebbe ammissibile l'esercizio per così dire "autonomo" delle potestà di polizia (di sicurezza), ossia a carattere non sostitutivo dell'intervento dell'Autorità giudiziaria, né subordinato alla convalida da parte di quest'ultima.

⁵⁰ Così G.CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, cit., pag. 319, secondo cui la conferma deriverebbe dall'art. 21, co. 3, C., che nel prevedere il sequestro della stampa periodica nei casi di assoluta urgenza, ne affida l'esecuzione ad ufficiali di polizia giudiziaria, ferma restando la necessità della convalida entro le ventiquattro ore successive: lo schema - secondo l'A. - sarebbe identico a quello descritto dall'art. 13, co. 2, C. a proposito della libertà personale, sicché anche la restrizione della libertà personale sarebbe consentita solo nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria. Lo stesso discorso varrebbe per la libertà domiciliare, per effetto del rinvio all'art. 14 C. contenuto nell'art. 13 C.

⁵¹ In particolare vedasi Corte costituzionale 23 giugno 1956, n. 2; 16 marzo 1962, n. 19; 14 aprile 1965, n. 25; 6 luglio 1966, n. 87; 8 luglio 1971, n. 168; 27 febbraio 1973, n. 15, tutte in www.cortecostituzionale.it. In dottrina, si rinvia alla sintesi di M.DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010, pagg. 119 e ss.

quali impongono limiti naturali all'espansione di qualsiasi libertà. La tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nell'esigenza che attraverso l'esercizio di essi non vengano sacrificati altri beni, ugualmente garantiti dalla Costituzione: *"il che tanto più vale, quando si tratti di beni che - come l'ordine pubblico - sono patrimonio dell'intera collettività"*, di guisa che *"anche le libertà cosiddette privilegiate non possono sottrarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali impongono limiti naturali alla espansione di qualsiasi diritto"*⁵².

Tale impostazione ha finito per trovare espressa "copertura" normativa con la revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001, laddove la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha incluso la materia dell'*"ordine pubblico e della sicurezza"* tra quelle ricondotte dall'art. 117, co. 2, C. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; con la conseguenza che è da ritenere rimessa al legislatore statale la possibilità di richiamare l'ordine pubblico e la sicurezza quale limite per l'esercizio di ogni diritto, anche di quelli per i quali manchi un espresso richiamo come interesse-limite⁵³.

⁵² Corte costituzionale, in particolare sentenze 16 marzo 1962, n. 19, e 8 luglio 1971, n. 168, in www.cortecostituzionale.it.

⁵³ Così P.BONETTI, *Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato*, 2009, pag. 6, in www.astrid-online.it. Nel frattempo - come accennato nel testo - nel contesto del cosiddetto terzo decentramento delle funzioni amministrative ispirato ad una logica tipicamente federale ed "a Costituzione invariata", l'art. 159, co. 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha fornito la prima definizione normativa di "ordine pubblico" e di "sicurezza pubblica", richiamando, rispettivamente, il *"complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale"* e la *"la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"*. La Corte costituzionale, con la sentenza 25 luglio 2001, n. 290, in www.cortecostituzionale.it, ha ritenuto di precisare che la definizione normativa recepisce pedissequamente l'elaborazione della stessa Corte in materia: *"tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile"*. Soprattutto, l'impostazione concettuale è stata confermata anche all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione nel 2001: la Corte costituzionale, infatti, non ha esitato ad approcciare alla materia in commento in senso restrittivo, ossia quale

Ad ogni modo, con riferimento specifico alla libertà personale sia consentito dire che la convinzione per la quale sarebbero inconfigurabili poteri di polizia di sicurezza è contraddetta (oltre che dalla formulazione espressa dell'art. 13 C.) dall'esistenza, nel diritto vigente, di istituti tipici di "pubblica sicurezza", quale il cosiddetto "fermo di polizia" (art. 11 legge n. 191 del 1978) o il divieto di accedere alle manifestazioni sportive (cosiddetto D.A.S.P.O.) con obbligo di presentazione presso un ufficio di polizia (art. 6 1. n. 401 del 1989, come mod. dal d.l. n. 8 del 2007), misure della cui natura amministrativa, della sua spettanza in capo all'Autorità di pubblica sicurezza e della loro incidenza sulla libertà in commento non ha mai avuto dubbi la stessa Corte costituzionale⁵⁴.

Un discorso a parte deve essere svolto sulla compatibilità costituzionale del meccanismo autorizzatorio rispetto alle specifiche libertà.

"settore riservato allo Stato [e] relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico [...], in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale": così Corte cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407, nel richiamare *"il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 -che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera 1) della legge n. 59 del 1997- [e la] connessione testuale con «ordine pubblico» e dell'esclusione esplicita della «polizia amministrativa locale», nonché in base ai lavori preparatori".* Vedasi pure Corte cost., sent. 21 ottobre 2003, n. 311; sent. 13 gennaio 2004, n. 6; sent. 1° giugno 2004, n. 162; sent. 29 dicembre 2004, n. 428; sent. 10 marzo 2005, n. 95; sent. 14 ottobre 2005, n. 383, tutte in *www.cortecostituzionale.it*. Tale approccio (in senso stretto) alla materia trova giustificazione nell'evidente esigenza di evitare il pericolo di una indiscriminata invasione da parte del legislatore statale delle competenze legislative delle regioni e di quelle amministrative degli enti locali, così da vanificare la stessa *ratio* fondante della revisione del titolo V della Costituzione e dei criteri distributivi delle competenze introdotte per valorizzare il ruolo delle regioni e degli enti locali. Va, però, avvertito che successivamente la giurisprudenza successiva della Corte costituzionale ha indotto a ritenere l'"ordine pubblico e della sicurezza" come materia "trasversale", riguardante ambiti via via sempre più diversificati e indipendenti dalla natura della specifica attività (di "pubblica sicurezza") chiamata a presidio (dalle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, alla disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, alla tutela, ancora, dell'incolumità pubblica in rapporto alla prevenzione dei pregiudizi derivanti dall'impiantistica all'interno degli edifici): vds. Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2008, sentenza n. 18 del 2009, sentenza 25 gennaio 2010, n. 21, tutte in *www.cortecostituzionale.it*. In tutte queste situazioni, a prescindere se venga o meno in rilievo l'esigenza di prevenzione dei reati, assai difficilmente possono ritenersi scomodati sempre e comunque poteri di polizia di sicurezza.

⁵⁴ Vedasi, in particolare, Corte costituzionale 4 dicembre 2002, n. 512, in *www.cortecostituzionale.it*.

Al riguardo, la Costituzione ha rifiutato la possibilità di sottoporre ad autorizzazione amministrativa talune libertà: è il caso dell'esercizio della libertà di riunione (art. 17 C.), della libertà di associazione (art. 18 C.) o, ancora, della libertà di stampa (art. 21 C.); ove ha comunque ammesso il potere autorizzatorio, la stessa Costituzione ha imposto, in coerenza con una necessaria differenziazione ed autonomizzazione di tutta una serie di interessi pubblici dall'interesse "di polizia" (da intendere in senso stretto come tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica), una riconsiderazione delle relative competenze, effettivamente riallocate dalla legislazione ordinaria (leggasi, i tre decentramenti amministrativi) in capo ad Autorità pubbliche diverse dall'Autorità di pubblica sicurezza⁵⁵.

7. I parametri dati dai principi di legalità, di proporzionalità e di stretta necessità

Passando alla specificità dei provvedimenti di pubblica sicurezza in relazione alla finalità ed al contesto in cui operano, deve dirsi che questi continuano a connotarsi di massima per una forte discrezionalità, implicando costantemente delicati apprezzamenti tecnico-discrezionali e di merito (amministrativo).

Per essi, nondimeno, operano, a garanzia del privato interessato, i principi costituzionali di imparzialità, buon andamento, responsabilità e democraticità, pacificamente intesi come precipitati del principio di legalità dell'azione amministrativa⁵⁶.

⁵⁵ I cosiddetti decentramenti amministrativi hanno, infatti, ricondotto in capo al Comune gran parte delle competenze in ordine al rilascio delle autorizzazioni (di polizia) annoverate nell'ambito del Titolo III del T.U.P.S. (in specie, quelle all'esercizio di mestieri ed imprese).

⁵⁶ G.CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, cit., pag. 322. Come ha rimarcato A.PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, cit., pag. 993, il principio di legalità dell'azione amministrativa trova il proprio ancoraggio in Costituzione nell'art. 97 C., che impone a tutti gli

La Corte costituzionale, proprio invocando il principio di legalità, ha in più circostanze evidenziato che *“l’assoluta indeterminatezza del potere demandato ad una pubblica amministrazione senza alcun criterio da parte della legge viola il principio di legalità sostanziale”*: questo, nella sua portata, impone, oltre *“che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un determinato bene o di un valore”*, soprattutto che *“il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell’azione amministrativa”*⁵⁷.

A tali principi, ancorché per taluna dottrina contemporanea potrebbe ipotizzarsi un *“generale potere di prevenzione”*⁵⁸, non si sottraggono i provvedimenti volti alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e, in specie, quelli di polizia di sicurezza.

In primo luogo, allora, i poteri in questione possono operare in limitazione di diritti costituzionalmente previsti a condizione che la Costituzione lo consenta direttamente ovvero tramite un rinvio alla legge, che precisi i casi e i modi dell’intervento dell’Autorità di pubblica sicurezza⁵⁹.

Come, poi, non ha mancato di precisare la giurisprudenza nazionale e quella comunitari richiamando proprio i principi di proporzionalità e di stretta necessità, i provvedimenti di polizia trovano, di volta in volta, il filtro

uffici pubblici di muoversi nell’ambito di predeterminate *“sfere di competenza”*; nell’art. 23 C., che impone la previa base legale per l’imposizione di un obbligo e, quindi, anche nel caso di un divieto (che è un *“obbligo di non fare”*); nell’art. 113 C., che, disponendo che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, impone la raffrontabilità di tutti i provvedimenti amministrativi ad una previa fattispecie regolativa. Al principio di legalità *“formale”* sono stati, quindi, ricondotti i principi di tipicità e di nominatività provvedimentoale; al principio di legalità *“sostanziale”*, invece, è stato ricondotto il principio di buona amministrazione, a sua volta declinato in quello di proporzionalità e di stretta necessità.

⁵⁷ *Ex plurimis*, più di recente, Corte cost., sentt. n. 32 del 2009 e n. 115 del 2011, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁸ In questo senso G.CERRINA FERON-G.MORBIDELLI, *La sicurezza come valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2008, pagg. 31 e ss.

⁵⁹ A.PACE, *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, cit., pag. 994, che richiama, in merito, anche il pensiero di E.DENNINGER, *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, (1994), cit., pagg. 38 e 89.

valutativo della loro legittimità nell'effettivo svolgimento di una delicata ed accorta ponderazione delle finalità da realizzare; nel contesto di riferimento, nella concreta potenzialità criminale, violenta ed aggressiva in danno delle persone o del patrimonio, dei comportamenti cui porre argine; nella proporzionalità della misura adottata rispetto allo scopo, nel senso che ad essere adottata deve sempre risultare *“la ‘misura più mite’, che non superi la soglia di quanto appaia necessario per il soddisfacimento dell’interesse pubblico perseguito”*⁶⁰.

Invero, il rapporto di tensione tra sicurezza-libertà-autorità emerge con immediatezza nella gestione dei cosiddetti servizi di ordine pubblico disposti dall’Autorità di pubblica sicurezza in occasione di pubbliche manifestazioni e cortei: sovente si pone qui il problema, prima sul piano tecnico-operativo e poi giuridico, di selezionare correttamente quali comportamenti realizzino un attacco all’ordine democratico ed alle Istituzioni e quali, invece, costituiscono espressione dello svolgimento della dialettica democratica⁶¹.

Per insegnamento della stessa Corte costituzionale, il pericolo che qui legittima gli interventi limitativi delle libertà costituzionali deve consistere in una concreta ed effettiva situazione di minaccia per la vita collettiva⁶² ovvero in

⁶⁰ Per la giurisprudenza nazionale, vds. TAR Campania, Napoli, Sez.V, 13 gennaio 2011, n. 114; per la Corte di Giustizia della Comunità Europea, vds. Sez. I, 10 luglio 2008, n. 33/07, Directia Generala de Pasapoarte Bucaresti c. G.Jipa, in *Giornale dir. Amm.*, 2008, pag. 995, nonché, Sez. I, 18 luglio 2007, n. 325/05, Ismail Derin c. Landkreis Darmstadt-Dieburg, in *Famiglia e Diritto*, 2007, pag. 1169, commentati in AA.VV., *Le autorizzazioni di polizia*, a cura di S.LICCIARDELLO, cit., pag. 13. La dottrina contemporanea, analogamente, rimarca come il pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica che legittima gli interventi della “pubblica sicurezza” deve sempre essere concreto ed attuale: G.TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, pag. 97.

⁶¹ E’ in questo settore che, da sempre, rileva non solo (o non tanto) l’esigenza di tutela della legalità formale, quanto piuttosto la necessità di sterilizzazione delle potenzialità di comportamenti da cui possono generare un pericolo concreto ed attuale per un ordine inteso nella sua accezione “materiale” (o “di fatto”), così da assicurare, in ultima analisi, tutte le libertà, anche contro possibili arbitri dell’Apparato competente.

⁶² Così Corte cost., 4 maggio 1970, n. 65, e 29 dicembre 1972, n. 199, in *www.cortecostituzionale.it*.

condotte idonee a suscitare “*violente reazioni contro l’ordine pubblico*” o attuate “*in modo pericoloso per la pubblica tranquillità*”⁶³.

Il dissenso, quindi, può anche assumere forme e manifestazioni “forti”, assai radicali ed a limite della rottura della legalità: il nostro sistema costituzionale è “non omogeneo” ed ammette la libertà di espressione e di critica e propaganda ideologica, purché questa non assuma la consistenza di fatti di violenza su persone o cose, che incidono sulla tranquillità delle pubbliche vie⁶⁴.

Ciò nondimeno, esso non può compromettere la sicurezza o l’incolumità pubblica o la pubblica quiete intese in una concezione concreta e materiale, dando luogo ad attività che, in ragione delle modalità di tempo e di luogo in cui sono esercitate ovvero per le tematiche, i mezzi e i modi, possono determinare danneggiamento di cose e aggressione a persone. Non trovano, quindi, copertura costituzionale quei comportamenti che solo *prima facie* potrebbero in astratto essere ritenuti esercizio della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 C.), ma che, in effetti, sono apprezzati dal diritto penale come reati di istigazione, apologia, propaganda (i cosiddetti reati d’opinione), in quanto esaltazione e pratica della violenza o fonte di eccitamento e stato d’animo rivolto alla violenza concepita come mezzo per conseguire un mutamento illecito dell’ordine vigente e la commissione di delitti⁶⁵.

⁶³ Così Corte cost. 23 aprile 1974, n. 108, in www.cortecostituzionale.it.

⁶⁴ In questo senso C.FIORE, voce *Ordine pubblico* (in diritto penale), in Enc.dir., Milano, 1980, pag. 1093, che non manca di richiamare P.CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo*, Bari, 1955, pag. 212.

⁶⁵ Così Corte cost., 19 febbraio 1965, n. 9; 6 luglio 1966, n. 87; 11 luglio 1966, n. 100; 4 maggio 1970, n. 65; 23 aprile 1974, n. 108, in www.cortecostituzionale.it.

8. La prospettiva di un rinnovato diritto di polizia e, soprattutto, di un'implementazione del "sistema sicurezza" come sistema (necessariamente) "integrato", multi-scopo (dimensione oggettiva) e multi-attore (dimensione soggettiva): i valori della partecipazione e della condivisione rispetto ad un comune progetto di sicurezza

In una prospettiva *de iure condendo*, oramai da tempo si pone l'esigenza di una riconsiderazione complessiva del diritto di polizia, con una sua adeguata rivitalizzazione⁶⁶.

Il pensiero dottrinario contemporaneo tende invero a parlare del diritto di polizia come di un settore da ritenere oramai "superato"⁶⁷ e, in ogni caso, ne

⁶⁶ In tale ambito si potrebbe finalmente dare attuazione anche alla previsione di cui all'art. 118, co. 3, C., che rimette al legislatore statale l'adozione di una legge di coordinamento tra la materia dell'ordine e della sicurezza e quella della polizia amministrativa locale. L'occasione dovrebbe essere propizia per fornire linee-guida e indirizzi comuni al complesso "sistema sicurezza" del Paese, chiarendo il ruolo dei diversi soggetti oramai interessati e valorizzando quello degli Enti locali e dei privati. Come osserva in particolare C.MOSCA, *Libertà e sicurezza*, in *Rivista di Polizia*, VIII-IX, Santa Maria Capua Vetere, 2005, pagg. 517 e ss., in tale sede si potrebbero chiarire le "coordinate entro cui inscrivere compiti, attività e servizi riconducibili alla sicurezza primaria e a quella sussidiaria o secondaria o complementare"; si potrebbe assicurare una omogeneità in materia da parte degli ordinamenti regionali; si potrebbero stabilire le procedure e i criteri di attuazione delle politiche sulla sicurezza in una logica di pari opportunità in ragione della capacità organizzativa degli enti locali; si potrebbero dettare i canoni per la sottoscrizione a livello locale dei cosiddetti contratti (o protocolli o intese) sulla sicurezza e per raccordare l'esercizio della specifica funzione di "pubblica sicurezza" delle forze di polizia (nazionali) con i compiti propri (di polizia amministrativa in senso stretto) rimessi alla "polizia locale". Lo stesso A., peraltro, non manca di evidenziare come sarebbero da ripensare anche le funzioni ed i compiti di "pubblica sicurezza" della polizia locale da espletare in concorso con le forze di polizia (nazionali), risolvendo, peraltro, le annose questioni dell'estensione dei limiti territoriali e temporali dei compiti del personale della polizia locale e della dotazione e sull'uso del relativo armamento. Si richiami anche la necessità, tutt'altro che secondaria, di dovere chiarire la natura (di polizia di sicurezza?) dei provvedimenti sindacali volti alla tutela della "sicurezza urbana", (nuova) materia chiamata in causa dalla novella dell'art. 54 del Testo Unico degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) per effetto dell'articolo 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125 (cosiddetto pacchetto sicurezza del 2008): sulla specifica questione, sia consentito rinviare a F.FAMIGLIETTI, *La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale*, in *Rivista di polizia, Rassegna di dottrina, tecnica e legislazione*, S.Maria Capua Vetere, 1, 2010, pagg. 4 e ss.

⁶⁷ Per M.DI RAIMONDO, *Diritto di polizia*, II ed., Dogana (Repubblica di San Marino), 1995, pagg. 1, la locuzione "diritto di polizia" sarebbe addirittura da ritenere "angusta, se non superata", il cui uso ancora si giustifica perché essa "ancora non è stata sostituita da altra che abbia

stigmatizza la complessità quale materia “magmatica” e “trasversale”⁶⁸. Si consideri, in particolare, che il nucleo centrale è tuttora costituito dalle disposizioni del T.U.L.P.S. del 1931: l’architettura fondamentale conserva la sua validità⁶⁹; le singole disposizioni, invece, rimangono figlie della tradizione giuridica ottocentesca e, soprattutto, sono ispirate da un assetto politico-istituzionale e rivolte alla regolamentazione di una realtà socio-economica ben diversi da quelli attuali.

Non solo. Nel tempo, oltre a sistematici interventi della Corte costituzionale volti ad assicurarne legittimità con la sopravvenuta Costituzione repubblicana, il TULPS, in un processo di sostanziale “decodificazione”, ha subito espunzioni di interi settori (dalle misure di prevenzione, alle armi, agli stranieri, ecc.), via via ricondotti ad una cosiddetta legislazione speciale. Per avere, quindi, contezza dell’intera materia, deve oggi farsi riferimento ad un profluvio di leggi, nel cui novero sono da ricomprendere anche le disposizioni

uguale riconoscimento, tanto sul piano scientifico che didattico”. La dottrina contemporanea tende a parlare del “diritto di polizia” come parte speciale del diritto amministrativo: vedasi, da ultimo, AA.VV., *Le autorizzazioni di polizia*, a cura di S.LICCIARDELLO, Milano, 2013, pag. 9, che fa leva su un’impostazione sistematizzante già espressa in G.CAIA, *L’ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Milano 2003, p. 281 ss.

⁶⁸ F.CARINGELLA nella *Prefazione al Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, a cura di F.CARINGELLA- L.LEVITA-A.IANNUZZI, pag. XXVII, 2013; M.LA MONICA-G.MARINI-L.MAZZA-S.RINDATO, *Manuale del diritto di polizia*, Milano, 1993, pagg. 1 e ss.; G.TRANCHINA nella *Premessa* a V.DI FRANCO, *Diritto di Polizia e Politiche di Sicurezza*, Casoria (NA), 2003.

⁶⁹ Come già evidenziato nel corso dell’analisi, in linea di continuità con la legislazione di pubblica sicurezza del 1865 e del 1889, il pericolo apprezzato dal T.U. del 1931 è quello generato dall’individuo avendo attenzione, da un lato, a condotte che, di regola, costituiscono esercizio di libertà (in specie di riunione e circolazione) e possono generare pregiudizio per l’ordine e la sicurezza pubblica, così da legittimare l’Autorità di pubblica sicurezza all’adozione di provvedimenti ablatori personali (gli ordini, nella forma del divieto e del comando) ovvero autorizzatori; dall’altro, a condizioni e situazioni personali che sono indice di una “pericolosità” dell’individuo, al punto da sollecitare l’adozione di misure di prevenzione.

urgenti in materia di ordine pubblico della seconda metà del secolo decorso e i cosiddetti “pacchetti sicurezza” dell’ultimo ventennio⁷⁰.

Ove si guardasse ad una effettiva ed adeguata “rivitalizzazione” del diritto di polizia, il processo di revisione dovrebbe prima avvalersi della verifica della possibilità di *“un rimodellamento di criteri e metodi dell’esegesi costituzionale in modo da determinare un ‘nuovo’ bilanciamento tra istanze concorrenti anche in ragione dell’esigenza ultima di preservare l’integrità dello Stato costituzionale di diritto”*⁷¹.

Lo stesso processo, poi, nell’aggiornamento e nella sistemazione organica delle fonti e delle norme, dovrebbe esaltare la corretta collocazione ordinamentale della disciplina della tutela (preventiva) dell’ordine e della sicurezza pubblica, che, in coerenza con la specifica dimensione funzionale ed organizzativa, tende da sempre ad operare in una zona di cerniera e di confine tra il diritto penale ed il diritto amministrativo: a rigore, il settore in argomento condivide col diritto penale (solo) la finalità ultima (il presidio della pace e tranquillità sociale sintetizzati nelle clausole dell’ordine e della sicurezza pubblica) e col diritto amministrativo (solo) le modalità di presidio del bene-interesse (l’utilizzo di atti che si inquadrano nell’ambito della categoria del “provvedimento amministrativo”), ma senza potere essere integralmente dissolto né nell’uno, né nell’altro.

Soprattutto, l’occasione di un “rinnovato” diritto di polizia potrebbe offrire una naturale sede a quella concreta e necessaria “mediazione” tra i

⁷⁰ Per quanto riguarda le disposizioni espressamente dedicate alla tutela dell’ordine pubblico, il riferimento è alla legge 22 maggio 1975, n. 152; alla legge 7 agosto 1977, n. 533; al d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, conv. legge 6 febbraio 1980, n.15. Richiamano espressamente la tutela della sicurezza dei cittadini il primo “pacchetto sicurezza” varato con la legge 26 marzo 2001, n. 128; il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, conv. legge 24 luglio 2008, n. 125; la legge 15 luglio 2009, n. 94; il decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, conv. [legge 17 dicembre 2010, n. 217](#).

⁷¹ V.BALDINI, *Logiche in conflitto: brevi note su prevenzione e Stato costituzionale di diritto*, cit., pag. 5, che richiama l’esigenza di un *“progressivo adattamento della Carta costituzionale alle mutate condizioni sociali che minacciano la sicurezza della stessa comunità di base”*.

canoni (diversi e contrapposti) dello Stato costituzionale di diritto e dello Stato di prevenzione: si consideri che finalità propria ed originaria del diritto di polizia è quella di specificare il punto e le modalità entro i quali è possibile realizzare condizionamenti e limitazioni alle libertà, individuali e collettive, a presidio del bene-interesse tutelato⁷².

Ma al di là dell'evoluzione (storica e in prospettiva) del quadro ordinamentale, ciò che ha qualificato nell'ultimo ventennio il settore della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è la forte innovazione della *governance* istituzionale in materia, fortemente ispirata alla convinzione che nello Stato democratico e pluralista è assolutamente recessiva e marginalizzata l'idea di un'Amministrazione (quella della "pubblica sicurezza") chiamata ad esercitare competenze autoritative in una dimensione "solitaria" e non condivisa, sia pure nei limiti delle spettanze di ciascuno fissate dall'ordinamento⁷³.

La revisione, tuttora *in progress*, ha messo al centro della strategia dell'azione i territori e i soggetti che in tale ambito possono "far rete", valorizzando il ruolo degli enti locali ed anche la *partnership* pubblico-privato.

⁷² Come osservava a cavallo dei due secoli decorsi sempre O.RANELLETTI, *Polizia di sicurezza*, cit., pag. 296, il diritto di polizia "ha il compito di determinare il punto, fino al quale può estendersi la limitazione, che l'attività di polizia può apportare alla libertà individuale per evitare il pubblico pericolo [...]; esso, costituito dal "complesso delle norme, che regolano l'esercizio del potere di polizia", assicura anche, "nel modo più saldo possibile, la libertà individuale contro possibili arbitri dei pubblici funzionari".

⁷³ Addirittura la dinamica operativa dei cosiddetti servizi di ordine pubblico è stata spinta verso una "gestione negoziata" dello spazio pubblico: qui la "negoziazione" e la "mediazione" sono così divenuti veri e propri principi etici e strategici dell'attività di polizia. Si veda, da ultimo, la puntuale analisi di A.FORGIONE-R.MASSUCCI-N.FERRIGNI, *Dieci anni di ordine pubblico. Focus sulle manifestazioni politiche-sindacali-sportive. Analisi socio-statistica*, Roma, 2015, pagg. 7 e 8. Sul piano della ricostruzione degli atti fondamentali adottati in materia dall'Amministrazione della pubblica sicurezza, si rinvia alla Direttiva del Ministro dell'interno n. 27-A/A.2/U.L. del 12 febbraio 2001, in materia di coordinamento e direzione unitaria della forze di polizia (che ha introdotto il cosiddetto "tavolo tecnico" a supporto della gestione dell'ordine pubblico da parte del Questore), alla direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili del 26 gennaio 2009, nonché alle linee di indirizzo sulla gestione dell'ordine pubblico formulate dal Dipartimento della pubblica sicurezza (in particolare, si veda la circolare n. 555/OP/490/2009/1/NC del 21 gennaio 2009, avente ad oggetto "Manifestazioni di rilievo. Lineamenti").

Il *fil rouge* delle iniziative - che realizzano un'autentica reinterpretazione del ruolo e della funzione della "pubblica sicurezza" - può essere sintetizzata nella teoria della sicurezza "partecipata" ed "integrata": la ricerca delle migliori soluzioni possibili (in termini di efficacia ed efficienza) postula (non una "imposizione", ma) un "livello di condivisione" con tutti gli interlocutori, nel contesto di un "comune progetto di sicurezza" sviluppato secondo un rinnovamento culturale, che ha legittimato progressivamente diversificati "modi di fare sicurezza"⁷⁴.

Di fronte ad una "domanda di sicurezza" continua e costante ed "ai nuovi volti della minaccia", le Autorità di pubblica sicurezza e le Forze di polizia ("consustanziali all'Amministrazione della pubblica sicurezza" ed operanti "secondo le direttive impartite dal Ministro dell'Interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza") restano, unitamente all'Autorità giudiziaria penale, poli di regia centrali nel "sistema sicurezza" del Paese; tale sistema, tuttavia, si struttura oggi in termini assai più complessi ed articolati del passato, ispirato com'è ad un "modello moderno di prevenzione delle criticità, efficiente e che 'sa fare squadra', che coinvolge anche le Forze Armate, l'Intelligence, il dispositivo di protezione civile e di difesa civile" ed ogni attore, pubblico o privato, in possesso delle competenze necessarie per fronteggiare un pericolo che tende a porsi sempre più in termini "globali"⁷⁵.

⁷⁴ Ad una sicurezza "partecipata" ed "integrata" hanno fatto per la prima volta riferimento le dichiarazioni programmatiche lette al Parlamento dal Presidente del Consiglio *pro tempore* il 20 giugno 2001, nonché quelle del Ministro dell'Interno *pro tempore* in occasione delle audizioni parlamentari svolte presso la I Commissione della Camera dei Deputati il 4 dicembre 2002 e il 4 novembre 2003. Per una ricostruzione di sintesi dell'evoluzione del sistema sia consentito rinviare a F.FAMIGLIETTI, *Spigolando nel "sistema sicurezza": tra funzioni di polizia, "pubblica sicurezza" e "nuova" prevenzione*, in *Rivista di polizia, Rassegna di dottrina, tecnica e legislazione*, Roma, 2011, pagg. 6 e ss..

⁷⁵ E' questa la qualificata "sintesi del sistema" fornita autorevolmente dal nuovo Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, Prefetto Franco GABRIELLI, in occasione del 164° anniversario della polizia, celebrazione svoltasi a Roma il 25 maggio 2016, alla presenza delle massime cariche Istituzionali (Presidente della Repubblica, Presidenti di Senato e Camera, Ministro dell'Interno). Il Capo della Polizia ha richiamato a modello le recenti esperienze

L'approccio sistemico-strategico risulta del tutto in linea con le indicazioni degli analisti della minaccia terroristica in atto, i quali, evidenziando la pluristrutturazione e complessità della minaccia in questione, sollecitano interventi su piani distinti e diversi⁷⁶.

Al di là degli obiettivi strategico-politici di politica di sicurezza e di difesa europea e delle modalità di realizzazione (dal controllo delle frontiere esterne alla "stabilizzazione" del Medio Oriente eventualmente anche attraverso un atteggiamento meno prudente e cauto "verso l'uso della forza")⁷⁷,

dell'EXPO' (svoltosi a Milano dal 1° maggio al 31 ottobre 2015) e del Giubileo Straordinario della Misericordia (inaugurato a Roma l'8 dicembre 2015 e che avrà termine il 30 novembre 2016, in questi termini si è espresso autorevolmente).

⁷⁶ Come si legge in L.DI NATALA, *La minaccia Isis in Europa attraverso la lente delle Relazioni annuali*, 2016, pagg. 2 e ss., in www.sicurezzanazionale.gov.it, le Relazioni sulla politica dell'informazione per la sicurezza del 2014 e 2015 hanno evidenziato come l'ISIS, dopo l'autoproclamazione del "Califfato" il 29 giugno 2014, abbia messo in campo, sul piano strategico e tattico, una minaccia ibrida, simmetrica e asimmetrica: rilanciandosi nel "marketing dell'utopia" con sofisticate tecniche di comunicazione e presentando i territori controllati come un rifugio da un mondo impuro dove i veri "credenti" possono vivere in accordo con le leggi islamiche, è stata in grado di mettere in campo "sia tecniche di guerra di manovra convenzionale, volte ad attaccare direttamente e distruggere forze nemiche per impossessarsi di territori, sia tecniche di guerriglia per colpire indirettamente forze nemiche con l'obiettivo di eroderle e compattare i propri sostenitori, sia tattiche terroristiche per intimidire, ispirare paura e istigare una risposta eccessiva". In particolare, con riferimento all'attacco terroristico di Bruxelles del 22 marzo scorso, secondo l'A. si "conferma l'analisi dell'intelligence italiana [...] in base alla quale «l'azione condotta contro la Francia ha verosimilmente inaugurato una strategia di attacco all'Occidente destinata a consolidarsi, anche nelle modalità attuative: forme di coordinamento orizzontale flessibile – seppure stabile e continuativo grazie anche alle comunicazioni su social network e chat criptate – tra una "direzione centrale", presente in territorio siriano o iracheno, e cellule de-localizzate, chiamate a gestire in autonomia i dettagli della pianificazione operativa, calibrando logistica, obiettivi, tempi e luoghi secondo capacità ed opportunità». [...] L'utilizzo da parte dell'Isis di cellule terroristiche de-localizzate di combattenti 'homegrown' offre la possibilità di compiere attacchi multipli molto più letali rispetto ai cosiddetti 'lupi solitari', jihadisti che si autoradicalizzano su internet e che sono più difficilmente rintracciabili dagli apparati di sicurezza. Sia le cellule che i lupi solitari fanno parte della minaccia 'puntiforme' che integra la minaccia strutturata che promana direttamente dall'organizzazione terroristica, di cui parla l'ultima Relazione del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Con questi ultimi attacchi nelle capitali di Francia e Belgio, l'Isis sembra preferire l'impiego operativo delle cellule che combinano gli estesi network di 'foreign fighters' e simpatizzanti provenienti da questi due Paesi con i combattenti presenti nei territori del cosiddetto califfato e sulle sue strutture di addestramento".

⁷⁷ Si vedano le riflessioni di A.GILLI, *Come capire e rispondere al terrorismo jihadista?* 7 maggio 2016, pagg. 2, in *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in www.sicurezzanazionale.gov.it. Secondo l'A. il livello tattico-operativo (in specie, il potenziamento dell'intelligence e dell'attività di polizia) dovrebbe iscriversi in una più incisiva azione strategico-politica dei Paesi europei,

una risposta strutturale interna al fenomeno terroristico deve farsi carico anche di una prevenzione comportamentale e situazionale da affiancare, in termini complementari, alla politica criminale.

E qui l'attenzione, senza perdere di vista gli scopi dell'azione criminosa⁷⁸, tende ad allargarsi al soggetto-terrorista, nel presupposto che il radicalismo in genere trova causa in situazioni di alienazione sociale, frutto dell'assenza di corretti legami interpersonali con il resto del tessuto sociale, di un'esclusione che induce un individuo (per ragioni personali, familiari, culturali o sociali) a non vedere alcun fine nella propria esistenza oltre alla lotta contro la stessa comunità in cui ha vissuto o vive⁷⁹.

Elevando a paradigma le immagini e quanto si è registrato in occasione delle operazioni di polizia svolte il 18 marzo di quest'anno nel quartiere di Molenbeek a Bruxelles, alla ricerca dei terroristi che da poco avevano operato in Francia e che, purtroppo, opereranno ancora il successivo 22 marzo all'aeroporto della capitale belga, colpisce l'atteggiamento ostile della popolazione del quartiere e, in particolare, la scena di un uomo che, innanzi all'azione della polizia, sputa per terra come plateale atto di protesta e di disprezzo. Peraltro, tutti i protagonisti di questi attentati terroristici

volta a rimediare al "disordine mediorientale", "che da una parte è fonte di ispirazione per il radicalismo europeo e, dall'altra, ragione della crisi umanitaria in atto".

⁷⁸ Il Califfato, il ritorno all'Islam delle origini, l'imposizione della *sharia*, e la conversione forzata degli infedeli: in questo senso A.GILLI, *Op. e loc. ult. cit.*, nel richiamare, circa la portata e gli obiettivi dell'I.S.I.S., il contenuto della *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016, pagg. 25-36, in www.sicurezzanazionale.gov.it.

⁷⁹ Così A.GILLI, *Op. e loc. ult. cit.*, secondo cui un ruolo centrale a favore del radicalismo è svolto dai rapporti umani: "un numero considerevole di individui – inclusi molti dei responsabili degli attacchi di Parigi e di Bruxelles – trova la strada della violenza all'interno delle carceri, dove vi entra per reati minori (spaccio, furti, rapine) e vi esce pronto ad immolarsi per una causa radicale", in una dinamica, peraltro, non dissimile da quella che operava durante gli anni Settanta per il "terrorismo rosso". L'A. richiama anche le analisi di M. ABRAHMS, *What Terrorists Really Want: Terrorist Motives and Counterterrorism Strategy*, in *International Security*, Vol. 32, no. 4, Spring 2008, pagg. 78-105, nonché di O.ROY, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*, New York, NY: Columbia University Press, 2004, e, dello stesso A., *Secularism and Islam: The Theological Predicament*, in *International Spectator*, vol.48, no. 1/2013, pagg. 5-19.

presentavano *curricula* criminali simili, annoverando pregiudizi per reati comuni (reati contro il patrimonio, per atti di violenza e in materia di stupefacenti).

“Cosa ha determinato questo passaggio di una banda di piccoli delinquenti a terroristi pronti a morire?” Oltre al proselitismo di “cattivi maestri”, non deve sfuggire che, probabilmente, attraverso la dimensione estremistico-religiosa, “è l’unica volta che nella loro mente di emarginati e di sconfitti si è fatta strada l’idea che si poteva morire per vincere. A questo punto si sono ricordati di essere musulmani e come tali hanno voluto essere ricordati”⁸⁰.

Di fronte allo spettro di conflitti tra culture e religioni, allora, ferma la necessità di un’adeguata attività di *intelligence* e di polizia⁸¹, una rinnovata “strategia della prevenzione”

postula che l’attenzione abbia anche ad oggetto il malessere che caratterizza le nostre società e l’attivazione di adeguate politiche sociali volte a un percorso di effettiva e proficua integrazione comunitaria. In tale ordine di idee, muovendo dal consenso e dalla fedeltà ai valori comuni tipici degli ordinamenti democratici e pluralisti, le comunità etnico-religiose presenti su ciascun territorio dovrebbero divenire parte attiva di un “comune progetto”, con un rafforzamento della coesione e del controllo sociale che superi o contenga ogni pericolosa radicalizzazione in danno della pace e tranquillità sociale.

⁸⁰ Dall’articolo di F.RIZZI, *Terrorismo, i jihadisti del Belgio ovvero la banda di Molenbeek*, in *www.ilfattoquotidiano.it*, 12 aprile 2016.

⁸¹ Tra le ultime misure, il richiamo è al decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modifiche dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, che ha istituito la “Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo” e introdotto nuove fattispecie di reato più adatte a fronteggiare il fenomeno dello *jihadismo*. Come evidenzia al riguardo F.ROBERTI-L.GIANNINI, *Manuale dell’antiterrorismo. Evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Roma, 2016, la materia, già interessata negli ultimi quindici anni da altre due riforme (nel 2001 e nel 2005), è assai complessa e articolata, e sin dalle origini risulta condizionata dall’emergenza e dall’urgenza.