



GIOVANNA PISTORIO *

LA LETTURA COSTITUZIONALMENTE CONFORME DEL DASPO URBANO, TRA DUBBI ERMENEUTICI E POSSIBILI EFFETTI DISTORSIVI. NOTA ALLA SENTENZA N. 47 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE **

Abstract [It]: Con la sentenza n. 47 del 2024, la Corte costituzionale salva il c.d. DASPO urbano, declinando la sicurezza in senso restrittivo ed escludendo, dunque, che possa essere disposto per ragioni connesse al decoro urbano. Tuttavia, la lettura costituzionalmente conforme proposta, forzando il limite della lettera, e la tipologia decisoria, un'interpretativa di rigetto, destano più di qualche perplessità. Tenuto anche conto del contesto normativo in cui nasce e si sviluppa tale misura, caratterizzato da una legislazione penale fortemente estemporanea e facilmente causa di torsioni illiberali del sistema, pare dunque che la Corte non abbia colto l'occasione per contribuire a scardinare in un sistema che, costruito attorno a una dimensione distorsiva della sicurezza, rischia costantemente di alimentare forme di esclusione sociale.

Abstract [En]: With sentence no. 47 of 2024, the Constitutional Court saves the so-called urban DASPO, declining safety in a restrictive sense and therefore excluding that it can be arranged for reasons connected to urban decorum. However, the proposed constitutionally compliant reading, pushing the limits of the letter, and the decisional typology, an interpretative of rejection, raise more than a few doubts. Taking into account the regulatory context in which this measure was born and developed, characterized by criminal legislation which is highly extemporaneous and easily causes illiberal distortions of the system, it therefore seems that the Court has not taken the opportunity to help undermine a system which, built around a distorting dimension of security, it constantly risks fueling forms of social exclusion.

Parole chiave: Sicurezza, decoro, diritto penale, diritti, esclusione sociale.

Keywords: Security, decorum, criminal law, rights, social exclusion.

SOMMARIO: 1. Il DASPO urbano al vaglio della Corte costituzionale. - 2. Il contesto normativo in cui nasce e si sviluppa il DASPO urbano. - 3. Le tre "certezze" della sicurezza. - 4. Il modello costituzionale della sicurezza. - 5. Gli effetti degli interventi politici marcatamente repressivi, tra teoria e prassi. - 6. Le discutibili scelte del giudice costituzionale: dalle perplessità ermeneutiche alle difficoltà applicative.

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi «Roma Tre».

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Il DASPO urbano al vaglio della Corte costituzionale

Con la sentenza 25 marzo 2024, n. 47, la Corte costituzionale indica la declinazione della sicurezza che, costituzionalmente compatibile con la Carta fondamentale, salva il c.d. Daspo urbano.

Molte le perplessità che ruotano attorno all'interpretazione proposta, tenuto conto del contesto normativo in cui si inserisce e dei possibili risvolti applicativi.

Ma procediamo con ordine.

Siamo a Firenze, nei pressi della stazione di Santa Maria Novella, dove un soggetto, chiedendo insistentemente l'elemosina, ostacola l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture della stazione ferroviaria. Viene, così, irrogata nei suoi confronti una sanzione amministrativa pecuniaria, con contestuale ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto, ai sensi dell'art. 9, comma 1 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (convertito in Legge 18 aprile 2017, n. 48, c.d. Decreto Minniti). La condotta del soggetto in questione si ripete per ben tre volte e il Questore di Firenze, tenuto conto dei precedenti di polizia gravanti sul soggetto per numerosi reati, della reiterazione e considerato il pericolo per la sicurezza derivante da tali comportamenti, dispone il divieto di accesso, ex art. 10, comma 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, anche noto come il c.d. DASPO urbano¹. In violazione del divieto, il soggetto viene nuovamente trovato dalle forze dell'ordine nella piazza antistante la stazione.

Il Tribunale ordinario di Firenze, investito del processo nei confronti di tale soggetto, imputato del reato di cui all'art. 10, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, ritiene pregiudiziale, rispetto all'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, rivolgersi al giudice costituzionale.

Tre, le questioni di costituzionalità sollevate.

In primo luogo, il dubbio sorge sulla compatibilità dell'art. 10, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, con l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità della misura; con l'art. 16 Cost., a causa del ben più ampio ambito di operatività del concetto di sicurezza, rispetto a quello indicato dalla norma costituzionale come limite alla libertà di circolazione e infine con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, per contrasto con i principi sanciti dalla Corte di Strasburgo. La seconda questione attiene alla presunta illegittimità, per violazione dell'art. 16 Cost., dell'art. 9, comma 1 e dell'art. 10, comma 1, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, essendo, secondo il remittente, la misura dell'ordine di allontanamento, per come formulata, del tutto svincolata dalla verifica della sussistenza di motivi di sicurezza. Infine, il giudice dubita della conformità a Costituzione e, in particolare all'art. 3 Cost., dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, considerando irragionevole colpire le condotte di impedimento all'accessibilità e alla fruibilità delle aree di infrastrutture, normalmente prive di rilevanza penale, e non invece altre ben più pericolose per la sicurezza, quali minacce, percosse, lesioni, partecipazioni a risse.

¹ Probabilmente, come indicato da G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, E. BEZZON, F. PICCIONI, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città – Note di commento al d.l. 20 febbraio 2017, n. 14*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 44, sarebbe più corretto definire tale misura con l'acronimo D.A.L.PU., ovvero Divieto di Accesso a Luogo Pubblico, anche a fronte delle molteplici differenze rispetto al DASPO (Divieto di Accesso alle Manifestazioni Sportive), introdotto dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401, dal quale invece prende l'acronimo.

Considerato che la seconda questione viene dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza - essendo il giudice *a quo* investito del processo penale per violazione del divieto di accesso e non essendo, dunque, tenuto «ad occuparsi degli ordini di allontanamento che hanno preceduto tale divieto» - e rilevato che la terza questione viene dichiarata non fondata, per eterogeneità delle situazioni poste a confronto, è la prima delle questioni che merita qualche riflessione.

La norma censurata apparirebbe, secondo il remittente, irragionevole e lesiva del principio di proporzionalità, ex art. 3 Cost., consentendo che la misura del divieto di accesso possa essere disposta non necessariamente a fronte di un pericolo per la sicurezza, ma anche soltanto al verificarsi di una possibilità, peraltro non precisamente qualificata, di tale pericolo. Inoltre, il disposto normativo, non individuando con sufficiente precisione i presupposti di applicazione della misura, sembrerebbe collidere con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. 4 della Cedu e apparirebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, attribuendo margini di discrezionalità eccessivamente ampi alle autorità amministrative competenti a irrogare la stessa. Prodromica alla risoluzione di tali questioni è però l'analisi della prima censura, relativa alla declinazione che assume la sicurezza, a fronte del suo composito e poliedrico ambito semantico, rispetto al DASPO urbano. Ad avviso del remittente, infatti, la norma censurata pare abbracciare un concetto di sicurezza ben più ampio di quello che, contemplato dall'art. 16 Cost., consente limitazioni alla libertà di circolazione. Il DASPO urbano rappresenterebbe, secondo il giudice *a quo*, uno strumento di garanzia della sicurezza urbana che, esorbitando dai confini delineati dall'ordinato vivere civile, includerebbe profili di carattere estetico, morale, attinente ai costumi, ovvero al decoro urbano.

Non è questa, secondo la Corte, la prospettiva della sicurezza entro cui leggere il DASPO urbano.

Vediamone le ragioni.

Il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, consta di due Capi. Il primo, rubricato «collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana», comprende due Sezioni che recano rispettivamente disposizioni in merito alla «sicurezza integrata» e alla «sicurezza urbana». All'interno di quest'ultima, all'art. 4, si legge che «ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione (anche urbanistica, sociale e culturale) e recupero delle aree o dei (siti degradati), l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione (della cultura) del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni»². Il Capo II, rubricato «disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano», si apre con le disposizioni di cui agli artt. 9, «misure a tutela del decoro di particolari luoghi» e 10, «divieto di accesso», oggetto delle censure in esame.

Ora, secondo la Corte, l'ampia prospettiva di sicurezza, entro cui viene declinata la sicurezza urbana, nell'espressa definizione di cui all'art. 4, avrebbe un'operatività circoscritta esclusivamente alle disposizioni della sezione stessa (artt. 5, 6, 7, 8) e non invece all'ambito complessivo dell'atto (e nemmeno, dunque, agli artt. 9 e 10, oggetto della presente censura).

Nonostante, però, l'espressione in apertura reciti «*ai fini del presente decreto*».

² Corsivo aggiunto.

Posta tale premessa, la Corte ritiene dunque che le disposizioni censurate, contenute nel Capo II, debbano interpretarsi alla luce di una nozione di sicurezza diversa da quella più ampia di cui all'art. 4 e intesa «in senso più ristretto e in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose»³.

Pur rilevando, poi, che la rubrica dell'art. 9 si riferisca espressamente al “decoro”, la Corte ne esclude la connessione con la misura del DASPO urbano, essendo quest'ultima - afferma la Corte - oggetto della successiva disposizione.

Con buona pace, però, della stretta interdipendenza tra le due disposizioni e tra le misure da esse contemplate.

Il DASPO urbano si riferisce, invece, secondo il Giudice delle leggi, alla “sicurezza delle città”, di cui alla rubrica del Capo II, per come interpretata, in senso restrittivo, dalla Corte stessa, ovvero in quell'accezione non così da estesa, “onnivora”, da intendere anche profili di natura estetica, ma solo gli interessi essenziali per il mantenimento dell'ordinata convivenza civile.

Detto in altri termini, il DASPO urbano non può essere disposto per ragioni connesse al decoro delle città. È il concreto pericolo per la sicurezza che legittima l'adozione della misura di prevenzione in esame. In tale prospettiva, dunque, la Corte tiene a sottolineare che il DASPO urbano presuppone una condotta, un comportamento lesivo della sicurezza, non dovendosi, in nessun modo, intendere come strumentale a colpire la «sola personalità dell'agente» o «ad allontanare “oziosi e vagabondi”, come pure si era affermato nell'ampio dibattito parlamentare sviluppatosi in sede di conversione del del d.l. n. 14 del 2017»⁴.

2. Il contesto normativo in cui nasce e si sviluppa il DASPO urbano

Per comprendere le ragioni sottese a tali precisazioni, occorre esaminare le disposizioni censurate nel contesto normativo in cui nascono, si sviluppano ed evolvono.

Il filo rosso che caratterizza gli interventi normativi degli ultimi quindici anni o poco più, è l'indubbio inasprimento del quadro sanzionatorio, in nome di una sempre maggiore, poliedrica e spesso distorta esigenza di sicurezza. La sicurezza diventa quella «clausola aperta, se non proprio *passerpartout*, flessibile rispetto alle dinamiche della società ma soprattutto conformabile alle logiche di dominio e funzionale alla perpetuazione del potere» di ogni governo, di qualunque colore politico⁵. A partire dai c.d. “pacchetti sicurezza”, adottati sin dal 2008, la sicurezza opera come centro propulsore del confronto elettorale tra partiti di destra e di sinistra⁶ e diviene lo “slogan” degli interventi politici che, in risposta alla criminalità e al disordine sociale, propongono modelli compulsivi ed estemporanei di

³ Così, § 5 del *Considerato in Diritto*.

⁴ Così, § 5 del *Considerato in Diritto*.

⁵ Per tale orientamento, cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberalista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2024, fascicolo 2, 270. Che non si tratti certo di una novità emerge già sulla base delle riflessioni di D. PULITANÒ, *Politica criminale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 73 ss. attorno all'ambivalente ruolo del diritto penale, quale limite alla politica criminale e allo stesso tempo, strumento di controllo criminale e dunque mezzo per ottenere consenso politico.

⁶ In tal senso, cfr. S. SAVOIA, *La società moderna: società della sicurezza o del rischio?*, in *Studi sulla questione criminale*, 2015, fascicolo 2/3, 119 s.

“tolleranza zero”⁷. Si sviluppa, con l’ausilio di «martellanti campagne dei *mass media*»⁸, una sorta di panpenalismo, basato sull’idea che introdurre nuovi reati e incrementare la severità delle pene rappresentano le strategie vincenti per assicurare maggiore sicurezza e garantire un più efficace benessere sociale. Ecco allora che, a fronte dell’emergere di nuove paure, derivanti da una molteplicità di condotte che, in vario modo, suscitano allarme sociale, dalla minaccia del terrorismo, ai timori legati alla criminalità organizzata ma anche alla microcriminalità delle periferie, passando per i rischi provenienti dalle ondate migratorie, «le società occidentali risultano sempre più disponibili ad accettare come *norma* (...) risposte autoritarie, indiscriminate e sproporzionate, lesive delle (...) libertà costituzionali, frutto di una nuova strategia politica che sempre più spesso rappresenta all’opinione pubblica il presente quale condizione di eccezionalità permanente»⁹. In altri termini, la proliferazione di nuovi ed eterogenei rischi genera una sempre crescente domanda di sicurezza, alla quale l’autorità risponde con un (ab)uso del diritto penale. Un diritto penale che non si presenta «classicamente e compattamente autoritario», ma che «differenzia noi e loro, tra i salvati e i sommersi, fra i normali cittadini (destinatari della protezione legale dal crimine), e i criminali da neutralizzare con qualsiasi mezzo»¹⁰. È in tal senso che pare svilupparsi «un sistema “a doppio binario”: garantista e securitario per noi, repressivo per loro»¹¹.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla c.d. *aggravante di clandestinità*, prevista dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125), all’introduzione, poi, del *delitto di atti persecutori*, di cui al decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito in legge 23 aprile 2009, n. 28). È sulla stessa scia che si inserisce il *DASPO urbano* che, disciplinato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 in esame (convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48), consiste nel divieto di accesso, per un periodo non superiore a dodici mesi, ad una delle aree individuate dall’art. 9 del decreto stesso. Successivamente si aggiungono il *reato di organizzazione di rave*, introdotto con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (convertito in legge 30 dicembre 2022, n. 199), il *reato di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina che abbia come conseguenza morte o lesioni*, previsto dal decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (convertito in legge 5 maggio 2023, n. 50), il *reato di pubblica intimidazione con l’uso di armi*, introdotto dal decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (convertito in legge 13 novembre 2023, n. 159). Lo stesso approccio marcatamente securitario ispira, più di recente, il disegno di legge, approvato dalla Camera il 18 settembre 2024, con il n. S. 1236, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”, in discussione in Senato, che, sempre in nome di un presunto effetto taumaturgico del diritto penale, introduce quattordici nuovi

⁷ Per un approfondimento, si veda L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, Giappichelli, 2019, 15.

⁸ È in questo contesto di «smarrimento» che si sono progressivamente inserite molteplici campagne di *mass media*, producendo, peraltro, secondo L.M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. “Daspo urbano”*, in *www.federalismi*, 2017, 3 s., «una significativa discrasia tra percezione dell’insicurezza e reati effettivamente compiuti».

⁹ Così, M.L. MANZILLO, *Lo stato della sicurezza: costituzione e trasformazione di un concetto politico*, in *Ragion pratica*, 2018, 1, 11.

¹⁰ Così, D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, 556.

¹¹ In tal senso, D. PULITANÒ, *op.ult.cit.*, 556. Sul diritto penale democratico, come «diritto penale di tutti e per tutti, nessuno escluso», come «diritto penale della vera eguaglianza», cfr. U. PIOLETTI, *La democrazia e il diritto penale*, in AA. VV., *PRO BONO COMMUNI. Scritti in onore di Carlo Mosca*, a cura di M. Valentini, G. Melis, Napoli, ES, 2023, 209.

reati e nove circostanze aggravanti, sconfessando peraltro ogni proposito di depenalizzazione¹².

Ora, se è vero che il diritto nasce per dare sicurezza¹³, la legislazione penale compulsiva degli ultimi anni mette a dura prova siffatta certezza¹⁴.

Avvalersi, in modo estemporaneo, del diritto penale per fronteggiare singoli fatti porta non solo a una patologica inflazione normativa, ma all'inevitabile e nota incertezza giuridica ad essa conseguente, anche nota come «inquinamento legislativo»¹⁵. L'incessante produzione normativa, spesso caratterizzata da rinvii, richiami, emendamenti, non di rado equivoci e polisemi, si risolve, con sempre maggiore frequenza, in un sistema reticolare complicato, fatto di molte e oscure norme, inserite in tortuosi labirinti di difficile comprensibilità¹⁶. Il conseguenziale «collasso del principio di legalità» e la «regressione del sistema penale» portano a inevitabile incertezza e arbitrarietà¹⁷.

Uno stato confusionale già noto a Platone, peraltro, quando nell'immaginare la *polis* ideale, riteneva che le leggi dovessero essere «poche, semplici e chiare».

Vero è che il fine è nobile: regolamentare, in una società pluralista, i casi della vita per renderne prevedibili e dunque eguali le conseguenze è fondamentale per evitare che «la pace, la tranquillità e la proprietà» rimangano in quella «incertezza in cui si trovano allo stato di natura»¹⁸. Tuttavia, anche i mezzi devono essere adeguati. Ragionevolezza e proporzionalità degli strumenti sono fondamentali per evitare che la certezza, quale fine della regolamentazione, si traduca nella più grave insidia alla certezza stessa, innescando un vero e proprio «circolo vizioso della normazione»¹⁹.

¹² Anzi. Si tratta proprio di un garantismo a intermittenza secondo G.L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, in *Sistema penale*, fasc. n. 11 del 2024, 66, rilevando che questa Legislatura si è ad oggi limitata alla depenalizzazione di due soli reati tipici dei colletti bianchi, vale a dire il traffico di influenze e l'abuso di ufficio.

¹³ Sul tema, cfr., più approfonditamente, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Certezza del diritto*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Torino, Giappichelli, 2006, 845 ss.; d'altra parte, anche senza spingersi fino a ritenere che «il diritto o è certo o non è neppure diritto» (N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1951, 150), la sicurezza giuridica, intesa come esigenza di avere regole certe e chiare, è il bisogno cui anela l'uomo di ogni tempo e che tutt'oggi spinge alla produzione normativa. Sul punto, cfr. M. CORSALE, *Certezza del diritto. Profili teorici*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, 1988, 4. ss

¹⁴ Sul tema, la letteratura è ricchissima. Si vedano, *ex plurimis*, D. GARLAND, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 1 ss.; F. MANTOVANI, *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2007, 470 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, in *Nove lezioni per la democrazia*, a cura di M. Bovero, V. Pazè, Roma-Bari, 2010, 122 ss.; A. CAVALIERE, *Neoliberalismo e politica criminale repressiva*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, fascicolo, 1, 125 ss.; F. PALAZZO-F. VIGANO, *Diritto penale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2018, 53; R.E. BARKOW, *Prisoners of Politics. Breaking the Cycle of Mass Incarceration*, Harvard University Press, Cambridge-London, 2018, 129 s.

¹⁵ Così, a partire dalle riflessioni di A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977, 21 ss.

¹⁶ Sulla definizione di sistema reticolare, cfr. B. PASTORE, *Le fonti, la piramide, la rete: per un ripensamento del principio di legalità*, in Id., *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Padova, Cedam, 2014, 19 ss.; a un sistema «mobile» si riferisce, invece, G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, Es, 2006, 75 s.; di legge oscura parla M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 20 ss., più di recente, sulla precarizzazione delle fonti, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 32 ss.

¹⁷ Così, L. FERRAJOLI, *Il paradigma garantista. Per una risposta razionale ai problemi della sicurezza e del terrorismo*, in *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, Napoli, ESI, 2017, 140 ss.

¹⁸ Così, J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, trad. it., Torino, 1982, § 136.

¹⁹ In tal senso, cfr. Così, B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 28. Sul tema, cfr. anche F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003, 255. Per un approfondimento sulle ritorzioni di una regolamentazione eccesiva sulla sicurezza, cfr. A. CELOTTO, *E nato prima l'uomo o la carta bollata? Storie incredibili (ma vere) di una Repubblica fondata sulla burocrazia*, Roma, 2020, 25 ss., ove l'A. approfondisce, anche da un punto di vista storico, interno e sovranazionale,

Un circolo vizioso che, in tema di sicurezza, pare proprio si sia già da tempo innescato. Due, le questioni di maggiore perplessità che ne scaturiscono.

Sul piano formale, non è solo lo spasmodico tentativo di regolare le diverse fattispecie che desta preoccupazione, ma anche il continuo e incessante ricorso alla decretazione d'urgenza. L'intervento del Governo in tal senso consente di dare una risposta, alle domande di sicurezza, soltanto «mediatica», volta a «placare l'inquietudine del cittadino-elettore», ma non certo a risolvere le questioni, in maniera strutturale e razionale²⁰. Peraltro, i casi straordinari di necessità ed urgenza legittimanti il ricorso alla decretazione d'urgenza non sono certo stati pensati dai padri costituenti per fronteggiare le problematiche derivanti da singoli eventi: il rave party a Modena, il naufragio a Cutro, la delinquenza minorile a Caivano²¹.

È evidente che l'abuso rispetto ai presupposti porta a *normalizzare* l'eccezione. Se il ricorso al decreto-legge diventa eccessivo, delle due l'una: o si vive in una situazione di emergenza infinita o il ricorso allo strumento diviene incostituzionale, esorbitando dai limiti previsti dal Costituente.

Problematiche le conseguenze, sul piano sostanziale. Come affermato dalla Corte costituzionale, sin dalla nota sentenza n. 171 del 2007²², l'assetto delle fonti normative e «uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo» e dunque l'abuso della decretazione d'urgenza, oltre a provocare un'alterazione delle regole sulla forma di governo, pregiudica la tutela dei diritti²³, incidendo negativamente anche sulla forma di stato²⁴.

D'altra parte, è proprio anche in nome della sicurezza, quale cerniera tra autorità e libertà, che dovrebbero essere disciplinati i diritti.

Vero e che, nel momento della paura, «il bisogno delle persone di sentirsi al sicuro supera spesso il desiderio di libertà»; ma è indispensabile che il «diritto "eccezionale"», soprattutto se limitativo di diritti e libertà, non venga trasformato in «diritto "normale"»²⁵. Di non poco momento è infatti il timore che, attraverso la pericolosa via della «cronicizzazione» dell'emergenza, si realizzi una compressione stabile delle libertà dei cittadini²⁶.

la nascita e l'evoluzione di alcune leggi sulle festività, sull'Inno di Mameli, sui fagioli di Cuneo, sulla commercializzazione delle fragole, per riflettere sui numeri delle leggi, sull'utilità (o meno) di un'eccessiva regolamentazione, in termini di sicurezza giuridica.

²⁰ Più approfonditamente, cfr. L.M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. "Daspo urbano"*, cit., 18.

²¹ Più approfonditamente su tali problematiche, cfr. G.L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, in *Sistema penale*, 2024, 67, secondo il quale «un sistema penale che, ormai da anni, viene modellato dalle spinte della cronaca rischia di cessare di essere un sistema, cioè un insieme organico e ordinato di norme, coordinate tra loro e conformi ai principi costituzionali».

²² E con la sent. n. 171 del 2007 che, per la prima volta, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per mancanza dei presupposti, facendo chiarezza rispetto alla precedente e oscillante giurisprudenza.

²³ Così, A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007, 2.

²⁴ Più approfonditamente, cfr. A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost., n. 171 del 2007)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007, 1 s.

²⁵ In tal senso, cfr. I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *www.rivistaaic.it*, 2021, 103.

²⁶ In tal senso, cfr. G. M. FLICK, *Dei diritti e delle paure*, in S. Moccia (a cura di), *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, Napoli, ES., 2009, 81 ss.

In tal caso, la sicurezza, anziché incrementare la funzione dello Stato, quale «soggetto redistributore»²⁷, finirebbe con l'essere utilizzata come strumento di legittimazione del potere, al di là di ogni ragionevole equilibrio.

Inevitabili le torsioni illiberali del sistema.

È proprio questo il timore derivante dal continuo ricorso, meramente strumentale e simbolico al diritto penale, in nome di una presunta sicurezza, fattasi “emergenza”²⁸.

3. Le tre “certezze” della sicurezza

Diversa, dunque, la dimensione che deve assumere la sicurezza, quale cerniera tra autorità e libertà²⁹.

Per comprendere in che modo va concepita la sicurezza, nel rapporto con i diritti che il sistema costituzionale garantisce, appare fondamentale una premessa. Una premessa fatta di tre certezze.

La prima: viviamo in un mondo *insicuro*.

I rischi, le sfide, le minacce alla sicurezza sono molti ed eterogenei. Diversi per natura, per forza, per sviluppo. Uno sviluppo, alle volte, inatteso e repentino. Si pensi ai rischi legati all'imprevisto che, inimmaginabili e inaspettati, si verificano in maniera improvvisa. Le calamità naturali ne sono emblematico esempio. Rappresentano quelle discontinuità che, brutalmente, irrompono nella regolarità³⁰. Diversi, invece, i rischi legati al progresso. Si tratta, in tal caso, di uno sviluppo direttamente proporzionale all'evoluzione della società. La modernizzazione, l'industrializzazione, la crescente pervasività delle tecnologie ridisegnano i confini della società e amplificano il bisogno, *rectius*, i bisogni di sicurezza³¹. Esigenze che evolvono in un ambito reale, interno e sovranazionale, ma anche virtuale, immenso e senza confini. Uno spazio in cui il bisogno di sicurezza emerge, fluisce, erompe in ogni aspetto della vita dell'uomo. È un desiderio, è un'aspirazione cui tende il singolo e le collettività, senza mai, però, afferrarla compiutamente. Perché, come l'eguaglianza presuppone la diversità, la sicurezza postula il rischio³².

²⁷ Secondo S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *www.rivistaaic*, fascicolo 2, 547 s., coerentemente con la funzione promozionale dello Stato, in una prospettiva dinamica e interventista, e con riguardo alla situazione emergenziale da coronavirus che, constatato il «potente moltiplicatore delle disuguaglianze (...) delle misure di confinamento (...), e ora “compito della Repubblica” rimuovere le disuguaglianze derivanti dal diritto dell'emergenza sanitaria prodotto nel corso della pandemia, o da esso accentuate, e a tale scopo dovranno essere orientate in via prioritaria le risorse che si renderanno disponibili per la ripresa».

²⁸ Più approfonditamente, si vedano le riflessioni di L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, cit., 1 ss., secondo la quale l'uso appare strumentale perché «il diritto penale recente diventato inequivocabile *medium* di politiche criminali di tolleranza zero verso i “diversi”: i nemici dell'ordine, della sicurezza, del decoro delle strade e (...) della nostra “cultura”. *Simbolico* perché la tecnica di formulazione delle fattispecie incriminatrici si traduce sempre più spesso in previsioni farraginose, irragionevoli e non di rado pesantemente sanzionate, oscure dal punto di vista teorico ma - ancor più - da quello applicativo (...)».

²⁹ In tal senso, cfr. G. AMATO, *Sicurezza, fra autorità e libertà*, in AA. VV., *PRO BONO COMMUNI. Scritti in onore di Carlo Mosca*, cit., 161 ss.

³⁰ Di «urgenza che emerge» parla GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza*, Napoli, 2020, 449.

³¹ Così, U. BECK, *Condicio umana. Il rischio nell'età globale*, 2011, 15. L'espressione «la società del rischio» già ricorreva in un saggio del 1986, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* pubblicato in Italia nel 2000.

³² Secondo A. CELOTTO, *Art. 3, comma 1*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 68, «il concetto di eguaglianza si differenzia da quello di identità: mentre il concetto di identità riconosce che, al fondo, ci troviamo di fronte ad un unico oggetto, il concetto di eguaglianza presuppone due oggetti comunque diversi. Il concetto di eguaglianza comporta, necessariamente, il concetto di diversità: per stabilire, dunque,

Ecco la seconda certezza.

Il bisogno di sicurezza non viene mai soddisfatto in modo esaustivo, perché la sicurezza non può essere mai piena, totale, onnicomprensiva. Sarebbe velleitario e persino controproducente credere in una sicurezza assoluta e compiutamente realizzata. Velleitario perché gli sforzi, finanche estremi, creerebbero comunque una discrasia tra aspettative e realtà. L'aumento e la complessità dei rischi sono infatti direttamente proporzionali allo sviluppo della società. In una società che evolve incessantemente, i rischi si moltiplicano, si diversificano, mutano³³. Ne consegue che la ricerca sarebbe illusoria. Sarebbe poi controproducente aspirare a una sicurezza totale, completa perché «la sicurezza non è l'antitesi assoluta del rischio, ma può essere realizzata solo correndo dei rischi»³⁴.

Se tutto fosse già previsto o prevedibile, si avrebbe una «sicurezza inutile (...), ossia una condizione nella quale gli esseri umani potrebbero certamente esistere ma non per questo potrebbero sviluppare scelte proprie, curiosare e inventare, pensare fuori dal consentito, scegliere di rischiare e creare innovazione e sviluppo»³⁵.

È la libertà, dunque, che riempie di senso la sicurezza.

Una libertà di scegliere rispetto all'*an* e al *quomodo*. Scegliere, cioè, se e come rischiare, rispetto a chi e rispetto a cosa.

La molteplicità degli scenari che, in tal modo, la sicurezza dischiude consente di riflettere sulla terza certezza.

La sicurezza, come l'eguaglianza, è un concetto generico e vuoto se non viene riempito di contenuto, se non parametrato.

Occorre dunque capire *come* si sviluppa la sicurezza, rispetto *a chi*, rispetto *a cosa*.

In una prospettiva soggettiva, guardando al rapporto che lega i consociati all'autorità e i consociati tra loro, la sicurezza si esplica come garanzia individuale *da* potenziali intrusioni, *da* indebite limitazioni rispetto all'esercizio dei diritti e delle libertà del singolo. Indubbiamente, una forma embrionale di sicurezza legava già i romani all'Imperatore, in forza di quel rapporto tra autorità e libertà, imperniato sulla garanzia di sicurezza apprestata in cambio della cessione di una porzione di libertà. D'altra parte, è il bisogno di protezione, derivante dalla paura per la propria incolumità fisica che muove innanzitutto all'obbedienza. Quell'obbedienza che, solo con il passaggio dallo stato assoluto allo stato di diritto, consente però di dare alla sicurezza una coloritura diversa: la sicurezza, affermava Montesquieu, non può essere pagata al caro prezzo della libertà³⁶. È nella dinamica relazionale di natura soggettiva, tra il singolo e lo Stato, che la domanda di sicurezza si è poi evoluta, sviluppandosi, con l'avvento dello stato democratico, in termini non solo di prevenzione e repressione ma in un'ottica promozionale. In tal modo, a quella prima accezione meramente negativa – qual era la sicurezza *da* – si è affiancata una prospettiva positiva e dinamica che, volta ad assicurare all'individuo, come persona umana, inserita in un contesto sociale, la realizzazione dei propri bisogni, opera come sicurezza *di*, vale a dire

se fra due oggetti vi è eguaglianza oppure diversità occorrerà definire l'aspetto (o il profilo) che si assume come rilevante ai fini del controllo».

³³ Più approfonditamente sul tema, cfr. R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti*, Torino, 2011, X ss.

³⁴ Così, C. FRIEDRICH, *La crisi costituzionale*, in ID., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, 2002, 23 ss.

³⁵ Così, A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, 2019, 49.

³⁶ Secondo C.L. MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, trad. it., Milano, 1989, 342 ss. e nella percezione della sicurezza che si estrinseca la libertà politica e siffatta percezione assolutamente incompatibile con il despotismo del sovrano assoluto: è illusorio e inverosimile che questi possa garantire sicurezza ai sudditi se e fino a quando il principio su cui si fonda il proprio potere è il terrore.

come garanzia di estrinsecazione della personalità, della dignità, come espressione delle potenzialità, realizzate mediante un intervento dello stato a tutela dei cittadini³⁷.

Quando si afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», i cittadini si aspettano, desiderano, pretendono una politica interventista nello spirito della «promozione della sicurezza dei diritti»³⁸. Il passaggio «da un sistema di regole delimitante (...) a un sistema normativo permanentemente dinamico» incide sul contenuto della sicurezza che si colora di quelle nuove e differenti dimensioni proprie di uno stato democratico³⁹.

In tale contesto, dunque, per assicurare che la sicurezza garantisca la tutela dei diritti, e□ altresì□ indispensabile che essa operi realizzando un secondo e apparentemente antitetico scopo.

La sicurezza deve essere necessariamente anche uno strumento di limitazione dei diritti.

D'altra parte, come affermato dalla Corte costituzionale nella prima sentenza – n. 1 del 1956 – «e□ da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non escluda il regolamento dell'esercizio di esso». Siffatto regolamento implica che «l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento *dei fini degli altri*» e non esclude che da esso possa «anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso», posto che «il concetto di limite e□ insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessita□ limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile».

Ecco allora che e□ indispensabile che, in nome della sicurezza, operino una serie di limitazioni al fine di garantire il rispetto delle libertà□ altrui, negative e positive, ma anche il rispetto dell'ordine pubblico, della salute, della stabilità economica, del benessere sociale, ovvero di tutte quelle finalità di interesse della collettività che attengono all'essenza di uno stato democratico.

E□ nella dinamica relazionale di natura oggettiva che dunque la sicurezza va garantita entro il perimetro di quella cornice ove e□ indispensabile il costante riferimento ai fondamentali valori costituzionali della libertà□, dell'eguaglianza, della solidarietà, rispetto ai quali essa va ragionevolmente bilanciata. Il «volto costituzionale» della sicurezza emerge quindi solo tramite la «tutela, contestuale e complessiva, di “tutti” i beni costituzionali»⁴⁰.

4. Il modello costituzionale della sicurezza

Tutto ruota, dunque, attorno al delicato equilibrio tra sicurezza e diritti. Equilibrio che sempre più spesso, nella società mondiale del rischio, non è facile da raggiungere⁴¹.

Questa la ragione per la quale è importante comprendere come e mediante quali strumenti l'autorità può e deve rispondere alle domande di sicurezza dei consociati.

³⁷ Per approfondire, sulla teoria dei tre gradi di sviluppo della sicurezza, cfr. J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello Stato liberale di diritto*, Traduzione a cura di T. Fenucci, Napoli, 2017, 95.

³⁸ Così, M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza ai diritti*, in *Democrazia e sicurezza*, 2013, 2 ss.

³⁹ Più approfonditamente, cfr. E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998, 27 ss.

⁴⁰ In tal senso, M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in www.astrid.online.it, 5.

⁴¹ Così□, U. BECK, *Condicio umana. Il rischio nell'età globale*, 2011, VII. L'espressione «la società del rischio» già ricorreva in un saggio del 1986, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, pubblicato in Italia nel 2000.

Emblematico, in tale contesto, il mirabile esempio offerto dalla Costituzione. È nella Carta fondamentale, infatti, che la sicurezza viene interpretata e garantita ora come strumento di tutela dei diritti, ora come limitazione dei diritti stessi, sulla base di un ragionevole bilanciamento.

Pensiamo, a titolo esemplificativo, agli artt. 13, 14 o 25, comma 3, della Costituzione, ove il rapporto tra sicurezza e libertà personale va inteso in funzione del sacrificio minimo della libertà. Appare primaria l'esigenza di salvaguardare la sfera dei singoli, da indebite interferenze esterne, tanto da indurre a contenere eventuali limitazioni della sfera personale entro i limiti minimi indispensabili⁴².

Guardando, invece, alla libertà di circolazione e soggiorno, di cui all'art. 16 Cost., o alle libertà di riunione e iniziativa economica privata, di cui agli artt. 17 e 41 Cost., la sicurezza opera come strumento di limitazione di tali diritti, altrimenti inviolabili. E in tali occasioni che la sicurezza si sviluppa nel rapporto tra autorità e libertà, in funzione dell'esigenza di *salvaguardare situazioni giuridiche collettive*, meritevoli di tutela. In particolare, poi, con riguardo alla libertà di circolazione e soggiorno, occorre precisare che la scelta del Costituente di prevedere che le limitazioni debbano essere prescritte «in via generale» esclude che il concetto di sicurezza si possa riempire di contenuti antinomici con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., precludendo così che il legislatore possa porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie, «non nel senso che non si [possano] adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si [possano] stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi»⁴³. Sulla scorta di siffatta lettura, e poi indubbio che il legislatore debba «prescindere dalle qualità morali dei soggetti destinatari dei divieti»⁴⁴.

Nel quadro costituzionale, dunque, libertà e sicurezza non vivono di vita autonoma, ma sono inestricabilmente connesse, si intrecciano in un contesto reticolare e simbiotico ove l'una ha bisogno dell'altra. «I diritti hanno bisogno di sicurezza»⁴⁵. Ma anche «la sicurezza ha bisogno dei diritti»⁴⁶.

Così concepita la sicurezza appare «un elemento rafforzativo, un connotato della libertà»⁴⁷.

Per tale ragione, «libertà e sicurezza non sono tra loro negoziabili»: la scelta di una rispetto all'altra «è una falsa scelta, poiché la sicurezza non è un fine in sé, ma piuttosto uno strumento per accrescere le libertà»⁴⁸.

Ecco allora che la sicurezza non è, né può essere al di sopra di tutto. Il bisogno di sicurezza non può dunque comportare un sacrificio *a priori* dei diritti.

⁴² Più approfonditamente, cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, ES, 2012, 26 ss.

⁴³ Corte cost., sent. n. 68 del 1964.

⁴⁴ Così, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 174.

⁴⁵ Così, A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, ES, 2011, 1113.

⁴⁶ In tal senso, P. CIARLO, *Sicurezza e Stato di diritto*, in V. Baldini (a cura), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, 2005, 26, ritenendo che l'insicurezza deriva anche dall'incertezza in merito ai propri diritti e alle proprie libertà, quando, ad esempio, «non so se il mio voto sia libero, non so se potrò far studiare i miei figli, non so se potrò curarmi adeguatamente».

⁴⁷ Così, A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, cit., 1097.

⁴⁸ In tal senso, cfr. G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, 41. Dello stesso avviso, T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale della sicurezza*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006, 1; T. FENUCCI, *Alcune considerazioni sul diritto fondamentale alla sicurezza*, in J. Isensee, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello Stato liberale di diritto*, cit., 13.

«Miope e destinata alla sconfitta» e□ la politica che si avvale di mezzi impropri⁴⁹, perché «se i mezzi sono impropri gli obiettivi diventano inconsistenti» e le scelte messe in campo non riescono a soddisfare i bisogni della collettività⁵⁰.

È proprio per tali ragioni che si temono le ripercussioni illiberali di una politica securitaria eccessivamente repressiva.

⁴⁹ In tal senso, M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza ei diritti*, cit., 6.

⁵⁰ Così, L. ELIA, *Si può rinunciare allo Stato sociale?*, in R. Artoni, E. Bettinelli (a cura di), *Povert  e Stato*, Roma, 1987, 117.

5. Gli effetti degli interventi politici marcatamente repressivi, tra teoria e prassi

Che insistere sulla leva punitiva non sia la strada da percorrere per incrementare la sicurezza risulta evidente su più piani.

A livello teorico, un intervento eccessivamente coercitivo, opprimente, tale da spingersi fino a evitare qualsiasi pericolo per i cittadini non solo finisce per rivelarsi «illusorio»⁵¹, per le ragioni già evidenziate, a fronte dell'inestricabile connessione tra sicurezza e rischio, ma anche «inaccettabile per il bene della libertà»⁵², scivolando nel «paradosso della sicurezza»⁵³.

Come affermato, peraltro, quasi trecento anni fa da Cesare Beccaria, «il proibire una moltitudine di azioni» rappresenta «la chimera degli uomini limitati, quando abbiano il comando in mano», il cui effetto, lungi dall'essere il «prevenire i delitti che possono nascere (...) è crearne dei nuovi»⁵⁴.

D'altra parte, anni e anni di “pacchetti sicurezza” sembrano avallare la tesi di Beccaria. Per effetto di tale legislazione, infatti, il nostro non appare indubbiamente un Paese più sicuro⁵⁵. Né la *ratio* sottesa alle norme introdotte può dirsi realizzata.

Ecco allora che, anche sul piano pragmatico, la legislazione penale degli ultimi decenni non si è rivelata idonea a produrre più sicurezza.

Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, all'introduzione del reato di clandestinità, nel 2009, e agli effetti sull'immigrazione irregolare che, come noto, non è certamente diminuita; o, più di recente, all'inasprimento delle pene, per le lesioni nei confronti del personale sanitario, di cui al decreto-legge 24 ottobre 2024, n. 137 (convertito in legge 18 novembre 2024, n. 171), quale misura del tutto inidonea, se letta alla luce della cronaca degli ultimi mesi⁵⁶. Con ogni probabilità, sarà difficile che anche la configurazione della surrogazione di maternità quale reato universale si attegnerà a deterrente adeguato.

Quando, dunque, è la percezione soggettiva della paura, l'evento di cronaca, l'estemporaneità a ispirare le scelte da compiere è alto il rischio che la legislazione, *rectius* la decretazione d'urgenza, si riveli inefficace. Con la trasfigurazione della sicurezza, anche la norma penale «subisce un'eterogenesi dei fini», divenendo «slogan contingente destinato al nulla», dal valore meramente simbolico e «spesso sganciato da ogni proporzione tra fatto e pena»⁵⁷. La conseguenza è quasi inevitabile: si innesca un meccanismo che non può che «ingenerare, legittimare o addirittura aumentare il senso di insicurezza collettivo o individuale»⁵⁸.

⁵¹ Così, G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., 41.

⁵² Così, J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello Stato liberale di diritto*, cit., 95.

⁵³ Così, P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, 144, secondo il quale l'obiettivo, peraltro irraggiungibile, di eliminare tutte le situazioni di rischio finirebbe con il «trasformare lo stato in un soggetto che sa e può tutto e dunque in un fattore di soffocamento della libertà».

⁵⁴ Per tale orientamento, C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Feltrinelli, Milano, ed. 2024, 108, ove si legge che «per un motivo che spinge gli uomini a commettere un vero delitto, ve ne son mille che spingono a commetter quelle azioni indifferenti che chiamansi delitti dalle male leggi; e se la probabilità dei delitti è proporzionata al numero dei motivi, l'ampliare la sfera dei delitti è un crescere la probabilità di commettergli».

⁵⁵ In tal senso, cfr. G.L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, cit., 66.

⁵⁶ Risale al 22 gennaio 2025, dopo meno di tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, la notizia di trentuno aggressioni a personale sanitario nei soli primi 22 giorni del 2025, nonostante la normativa in vigore (cfr. i dati in *insalutenews.it*, Quotidiano di informazione e approfondimento medico).

⁵⁷ Così, L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, cit., 16.

⁵⁸ Per tale orientamento, T. PITCH, *Sono possibili politiche democratiche per la sicurezza?*, in *Il diritto e la differenza. Scritti in onore di Baratta*, a cura di R. De Giorgi, Lecce, 2002, 433.

Quel che desta, peraltro, maggiore preoccupazione è che il circolo vizioso che si realizza non è a costo zero. In altri termini, il taumaturgico effetto del diritto penale non solo si rivela insoddisfacente in termini di sicurezza, ma, in una prospettiva ancor più ampia, appare pregiudizievole rispetto all'effettività dei diritti e al corretto funzionamento della democrazia.

Emarginazione e discriminazione sono le immediate conseguenze di ogni politica securitaria che, sotto la falsa chimera di un preteso diritto alla sicurezza, mira a neutralizzare, stigmatizzandoli, soggetti pericolosi⁵⁹. Se per nemico si intende non tanto e non solo il terrorista, ma anche, generalizzando oltremisura, lo straniero, l'escluso, il mendicante, ogni forma di repressione può divenire «cifra ideologica del diritto penale della disegualianza»⁶⁰.

Che non si tratti di un timore astratto emerge volgendo lo sguardo al *recente* passato.

Sappiamo bene che tra il 2008 e il 2011, sulla base delle norme introdotte con decreto-legge legge 5 agosto 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, il riconoscimento di significativi poteri repressivi ai sindaci, elevati a “nuovi” protagonisti della sicurezza, ha legittimato il proliferare di ordinanze che - ora vietando il mestiere di lavavetri, ora proibendo l'accattonaggio - ha *solo* contribuito a rendere *invisibile* quella marginalità sociale che appariva deturpare il decoro e la quiete pubblica⁶¹. Inevitabili, quanto destabilizzanti gli effetti, derivanti da quella rassicurazione simbolica, più apparente che reale - soprattutto a fronte delle ripercussioni sul sistema penale - chiamata “sicurezza”⁶². Molte, anzi troppe le limitazioni a diritti e libertà che, a macchia di leopardo, si sono sviluppate sul territorio italiano, fino all'intervento demolitorio della Corte costituzionale che, nel 2011, ha sottratto gran parte di tali poteri ai sindaci. Il giudice costituzionale ha così dichiarato l'illegittimità della norma che, in assenza di una valida base legislativa, consentiva ai sindaci, in nome di una presunta sicurezza urbana, di adottare ordinanze tali da poter generare «*vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà*»⁶³.

⁵⁹ Più approfonditamente, cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza ai diritti*, cit., 6 ss.

⁶⁰ Così, D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, 556.

⁶¹ Così si legge all'art. 4 del novellato art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, per opera del decreto-legge legge 5 agosto 2008, n. 92: «il sindaco, quale ufficiale del governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Provvedimenti che «avrebbero potuto originare vere e proprie fattispecie penali in bianco, lesive del principio di uguaglianza e dell'esclusiva competenza dello Stato in materia penale». Più approfonditamente, sul tema, cfr. P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 66 ss.

⁶² Basti pensare, in tali occasioni, alle problematiche legate alla concreta effettività della pena. In tutte le ipotesi in cui poi è entrata in gioco la responsabilità penale, per violazione delle misure imposte, la possibilità di applicare la pena detentiva è ben presto venuta meno, a fronte della conversione in pena sostitutiva pecuniaria, considerata a sua volta spesso non eseguibile, considerato il tasso infinitesimale di esecuzione delle sanzioni pecuniarie penali. Più approfonditamente, cfr. A. AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2019, 176 ss. Con riguardo all'operatività dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso, sorgono le stesse perplessità, tanto da spingere F. CURI, *Il Daspo urbano: “l'eterno ritorno dell'uguale”*, in *Rivista penale Diritto e Procedura*, 2021, 11, a ritenere che «questa montagna finirà per far partorire un misero topolino, dal punto di vista della concreta effettività della pena».

⁶³ Si tratta della sentenza n. 115 del 2011, con cui la Corte è intervenuta sulla legge 24 luglio 2008, n. 125 che, modificando l'art. 54 del Testo Unico sulle attribuzioni degli Enti locali, consentiva ai sindaci di emanare ordinanze in situazioni emergenziali non transitorie, né emergenziali. È sulla base di tale riferimento normativo che giungeva dinanzi alla Corte una questione di legittimità costituzionale volta a ottenere l'annullamento di un'ordinanza emanata da un sindaco nella Regione Veneto con cui si vietava di chiedere l'elemosina nel territorio comunale appena di sanzioni amministrative. Viene così dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, posto che «l'assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione, a fortiori lede il principio di eguaglianza dei

Quando infatti dietro una politica securitaria si cela di fatto l'esigenza di «eliminazione visiva e dunque estetica della marginalità sociale», prevenendo che «i poveri, gli accattoni, i tossicodipendenti siano spostati dal centro cittadino alle periferie», gli effetti distorsivi conseguenti a una siffatta trasfigurazione della sicurezza sono evidenti⁶⁴. D'altra parte, come «può una norma penale “neutralizzare” i soggetti pericolosi per la sicurezza senza con ciò creare individui «meno uguali” degli altri?»⁶⁵.

È indubbiamente diversa la strada che dovrebbe percorrere il legislatore per garantire più sicurezza.

Occorre plasmare le politiche securitarie a una lettura costituzionalmente conforme della sicurezza, intesa come bene, come valore che si estrinseca nell'«ordinato vivere civile», ove «sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti che la Costituzione garantisce con tanta forza»⁶⁶.

Sono proprio tali diritti che, nel loro sinergico operare, devono ispirare azioni concrete del legislatore, in materia di sicurezza. Azioni in grado di assicurare a ciascuno non solo la *sicurezza da* indebite o illegittime ingerenze dello Stato e di altri consociati, ma la *sicurezza di* poter partecipare alla vita democratica del Paese, realizzando il pieno sviluppo della persona umana⁶⁷. È mediante tale «clausola generale» o meglio, «principio-valvola»⁶⁸ che la Costituzione «*richiama, mette in circolo, e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana, di ogni singola esperienza umana*»⁶⁹. È il pieno sviluppo della persona umana che rappresenta il fine cui tende l'intervento, diretto, attivo, promozionale ad opera dello Stato costituzionale⁷⁰. Un intervento, dunque, che lungi dal rendere invisibili, neutralizzare, nascondere le diversità, discriminandole, deve invece esaminarne le peculiarità, per rimuovere quegli ostacoli che precludono la realizzazione del progetto di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, comma 2, Cost. Un «progetto di trasformazione» che, imperniato

cittadini davanti alla legge, giacché□ gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di *vere e proprie disparità□ di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà□*, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzata ha ampiamente dimostrato. Tale *disparità□ di trattamento*, se manca un punto di riferimento normativo per valutarne la ragionevolezza, integra la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto consente all'autorità amministrativa – nella specie rappresentata dai sindaci – restrizioni diverse e variegiate, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria. Un giudizio sul rispetto del principio generale di eguaglianza non è□ possibile se le eventuali differenti discipline di comportamenti, uguali o assimilabili, dei cittadini, contenute nelle più disparate ordinanze sindacali, non siano valutabili alla luce di un comune parametro legislativo, che ponga le regole ed alla cui stregua si possa verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali» (corsivo aggiunto).

⁶⁴ Così, P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus dignità*, cit., 61.

⁶⁵ Così, L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, cit., 12.

⁶⁶ Corte costituzionale, sent. n. 2 del 1956.

⁶⁷ Si tratta, secondo J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza: a proposito dei doveri di protezione dello Stato liberale di diritto*, trad. it., Napoli, 2017, 54 ss., del c.d. terzo grado di sviluppo della sicurezza, garantita mediante l'intervento attivo dello Stato: più la causa del pericolo appare astratta, maggiormente concreta ed effettiva deve essere la misura di protezione.

⁶⁸ Così, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, 80.

⁶⁹ In tal senso, cfr. B. CARAVITA, *oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, 121.

⁷⁰ Di «Stato costituzionale, Stato sociale (...), quale ente territoriale sovrano» che, in luogo dello «Stato liberale “guardiano notturno”», si occupa di rispondere alle domande di sicurezza, insieme a istituzioni statali e sovranazionali e alle più varie forme di organizzazione della cooperazione sociale, parla G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, in AA. VV., *Grammatica del costituzionalismo*, a cura di C. Caruso, C. Valentina, Bologna, Il Mulino, 2021, 171.

sulla dignità, attraverso l'inclusione e l'integrazione, opera mediante strumenti di intervento sociale, per mezzo di misure strutturali, finanche radicali, ma positive, dinamiche, di coesione sociale⁷¹. È in tal senso che va inteso il compito della Repubblica che deve concretizzarsi, sul piano formale, in una normazione organica, frutto di una progettualità politica a medio e lungo termine e non certo a colpi di decreti-legge. Sul piano sostanziale, slegando la sicurezza «da una conformazione funzionale essenzialmente coercitiva e repressiva», per legarla «ad una più ampia esigenza di protezione sociale»⁷², l'azione dei pubblici poteri, inquadrata in una dimensione proattiva e promozionale, deve esplicitarsi in «un attivo intervento pubblico, attraverso i diritti sociali, attraverso la predisposizione di mezzi molteplici, attraverso nondimeno una mobilitazione collettiva»⁷³; intervento, volto, peraltro, non solo ad attribuire agli appartenenti delle cosiddette «categorie sottoprotette» i mezzi per vivere un'esistenza dignitosa, ma anche a «renderli fattori attivi e consapevoli in tutti i settori dell'organizzazione sociale, in relazione alle capacità di ciascuno»⁷⁴.

D'altra parte, ritornano, ancora, le parole di Beccaria: «volete prevenire i delitti? (...) Fate che le leggi favoriscano meno le classi degli uomini che gli uomini stessi»⁷⁵.

6. Le discutibili scelte del giudice costituzionale: dalle perplessità ermeneutiche alle difficoltà applicative

È in tale contesto che la scelta del legislatore del 2017 (e degli anni successivi) di restituire potere a sindaci, prefetti e questori, tramite l'introduzione di un sistema di controllo, fatto di ordini di allontanamento e DASPO urbano, non appare coerente con l'idea democratica di sicurezza sottesa al testo costituzionale. Pur essendosi «presentata l'occasione per un'inversione di rotta»⁷⁶, nel 2017, il legislatore non è stato in grado di costruire un sistema inclusivo e non meramente esclusivo⁷⁷. Il «riespandersi dell'intervento penal-poliziesco, come surrogato delle politiche sociali», ovvero a seguito della «progressiva contrazione del sistema di assistenza per le persone in stato di bisogno», anche dovuta ai drastici tagli economico-finanziari, ha finito così per pregiudicare molte delle conquiste faticosamente raggiunte dalle democrazie occidentali⁷⁸.

Per tale ragione, è condivisibile la prospettiva da cui muove la Corte costituzionale nella decisione in esame. La dimensione entro cui leggere la sicurezza va declinata in senso restrittivo, escludendo così che il DASPO urbano possa essere disposto per ragioni

⁷¹ Così, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di comunità, 1963, 194, secondo il quale la società raffigurata in Costituzione «non può che essere una società di edificazione (...) che gradualmente è (dovrebbe essere) destinata a costruirsi attuando il programma di sviluppo tracciato dall'art. 3, comma 2».

⁷² Più approfonditamente, cfr. A. ARCURI, *Sicurezza integrata e welfare di comunità: un contrappunto costituzionale*, in AA. VV., *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, a cura di T.F. Giupponi, A Arcuri, Bologna, University Press, 2022, 23.

⁷³ Così, M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Roma, 2019, 112.

⁷⁴ In tal senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 842 s.

⁷⁵ Così, C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cit., 108.

⁷⁶ In tal senso, cfr. F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, cit., 14.

⁷⁷ Più approfonditamente e in una prospettiva di maggior respiro storico, cfr. M. PAVARINI, *Processi di ricaricizzazione nel mondo. Ovvero del dominio di un certo «punto di vista»*, in *Questione giustizia*, 2004, fascicolo 2/3, 13 ove afferma che «è il governo politico oggi dominante di questa trasformazione che impone come "ideologicamente" preferibile "escludere" che "includere"», dando l'idea che «alla guerra contro la povertà si è sostituita una guerra contro i poveri, che sono diventati il capro espiatorio di tutti i mali peggiori del paese».

⁷⁸ È così che si esprime F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, cit., 14 ss.

connesse al decoro urbano, alla valorizzazione estetica delle città. Coerentemente con la natura di misura di prevenzione personale atipica e in linea con il dettato costituzionale, «affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati»⁷⁹. È in tal senso che la sicurezza opera come strumento di garanzia della libertà dei cittadini⁸⁰. La Corte sceglie, dunque, tra le diverse dimensioni che la sicurezza assume, l'unica conforme con il testo costituzionale, ribadendo un concetto ben noto: la sicurezza va intesa come «ordinato vivere civile (...) meta di uno Stato di diritto libero e democratico»⁸¹.

Tuttavia, il percorso poi seguito dal giudice costituzionale, per veicolare tale affermazione, desta qualche perplessità.

Non tanto e non solo a valle, per le difficoltà applicative che, come noto, il “seguito” di una pronuncia interpretativa di rigetto implica, ma soprattutto a monte⁸².

Lo sforzo ermeneutico condotto dalla Corte, per quanto apprezzabile, non convince fino in fondo.

A livello interpretativo, la lettera della legge, quando chiara e non suscettibile di più significati, è limite invalicabile che preclude interpretazioni logico-sistematiche⁸³ o letture costituzionalmente compatibili che debbano forzare oltremodo il dato normativo per come espresso dal legislatore⁸⁴.

Nel caso di specie, è difficile leggere «nella disposizione quel che non c'è», anche se la Costituzione, rectius la Corte costituzionale, «vorrebbe che vi fosse»⁸⁵: il dato normativo è chiaro: la definizione di sicurezza urbana, di cui all'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 14 del 2017, nella sua accezione onnivora che si spinge ben oltre gli interessi essenziali all'ordinato vivere civile, si riferisce all'intero disposto normativo e non già al solo Capo I, in assenza di altra esplicita indicazione che ne circoscriva l'ambito di operatività. Ora, posto

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 47 del 2024, § 5 del *Considerato in Diritto*. Corsivo aggiunto.

⁸⁰ Che la sicurezza è «un interesse solo strumentale», per evitare che le misure di prevenzione, fra quali anche il DASPO urbano, oltre a quello sportivo, diventino «una sorta di “ferro vecchio”», cfr. A. BONOMI, *Il DASPO sportivo e il DASPO urbano: profili di costituzionalità*, in AA.VV., *La sicurezza urbana: attuazioni e prospettive. La situazione in Italia a confronto con le esperienze francese e spagnola*, a cura di P. Vipiana, Torino, Giappichelli, 2024, 124, secondo il quale siffatte misure «devono sì rispondere certamente a una domanda di sicurezza, ma nel contempo essere “sostenibili”, nel senso di non incidere oltre una certa soglia sui diritti fondamentali».

⁸¹ Come affermato a partire dalla sentenza n. 2 del 1956.

⁸² Sulle peculiarità, problematiche, derivanti dalle sentenze interpretative cfr. già G. AZZARITI, *Discorso nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte*, in *Giur. cost.*, 1957, 878 ss. Successivamente, per un approfondimento sul seguito di tale tipologia decisoria, si rimanda, *ex plurimis*, a E. LAMARQUE, *La fabbrica delle interpretazioni conformi a Costituzione tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in www.astridonline, 2009, 9 ss. Più di recente, cfr. R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in www.giurcost.org, 2023, 814 ss.

⁸³ Sul tema, *ex plurimis*, secondo F. MODUGNO, voce *Sistema giuridico*, in *Enc. giur.*, vol. XXIX, Roma, 1993, 15, «Se la legge può essere correttamente interpretata soltanto a partire dal problema per il quale si cerca in essa la risposta, non è men vero che la soluzione corretta del problema deve avere riferimento al testo della legge e deve mantenersi nei limiti del testo».

⁸⁴ Nei confronti della Corte costituzionale, con riguardo all'interpretazione conforme a Costituzione, secondo G. AMOROSO, *I seguiti delle decisioni di interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale nella giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, 801, sembra operare «una sorta di limite fisico conseguente alla potenzialità, più o meno estesa, ma pur sempre limitata, della disposizione indubbiata di esprimere norme diverse attraverso il procedimento di interpretazione».

⁸⁵ Per un approfondimento sulle conseguenze derivanti dal superamento del limite costituito dal vincolo del testo, cfr. M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in *Sudi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, 418 ss.

che il decoro, da decorum, sta ad indicare ciò «conveniente, che si addice»⁸⁶, è dunque, «un ornamento, non è mai l'essenza», se la sicurezza urbana è il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, è alto il rischio che, nonostante l'intenzione - espressa nel testo normativo, di eliminare i fattori di marginalità sociale - strategie securitarie ispirate e finalizzate al decoro conducano proprio a quel che, di volta in volta, conviene, finanche a diversificare, a separare, a discriminare⁸⁷.

Pare proprio, dunque, che, come il legislatore del 2017, anche la Corte, scegliendo la via dell'interpretativa di rigetto⁸⁸, non abbia colto l'occasione per contribuire a costruire un nuovo ordine costituzionale della sicurezza, scardinando un sistema che, costruito attorno a una dimensione distorsiva della sicurezza, rischia costantemente di alimentare forme di esclusione sociale⁸⁹.

⁸⁶ Così, L. CASTIGLIONI, S. MARIOTTI, *Vocabolario della lingua latina*, Torino, Loescher, 1986, 321.

⁸⁷ Più approfonditamente, cfr. P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus dignità*, cit., 60.

⁸⁸ Proprio siffatta scelta, d'altra parte, come noto, può attivare il c.d. meccanismo della doppia pronuncia. Qualora cioè l'interpretazione costituzionalmente orientata, indicata dalla Corte, non venga seguita perché considerata al di là delle interpretazioni possibili, stante il limite del *testo*, la Corte, nuovamente investita della questione, potrebbe dichiarare l'incostituzionalità della disposizione in precedenza interpretata in modo conforme. Sul punto, cfr. R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, Napoli, 2010, 19 ss. Più di recente, cfr. R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, cit., 815 ss.

⁸⁹ Di un «processo di invisibilizzazione e di confinamento» parla A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, cit., 271.