

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA  
IN SCIENZE GIURIDICHE – PHD IN LEGAL STUDIES

Ciclo 33

**Settore concorsuale:** 14/C3 Sociologia dei fenomeni politici e giuridici

**Settore scientifico disciplinare:** SPS/12 SOCIOLOGIA GIURIDICA,  
DELLA DEVIANZA E DEL MUTAMENTO SOCIALE

LA PREVENZIONE COERCITIVA IN ITALIA:  
FINALITÀ PERSEGUITE, PROBLEMI GIURIDICI ED EFFETTI  
PRODUTTIVI

**Presentata da:** Dott.essa Veronica Marchio

**Coordinatore Dottorato** Renzo Orlandi      **Supervisore:** Rossella Selmini

Esame finale anno 2021

## ABSTRACT

Il presente elaborato muove dall'obiettivo teorico ed empirico di fare chiarezza sul mondo della prevenzione coercitiva italiana.

La prevenzione coercitiva può essere definita come quell'insieme di pratiche e dispositivi istituzionali – più o meno extra-penali – che si pongono l'obiettivo di scongiurare il verificarsi di un comportamento o di una situazione che può causare un qualche tipo di pericolo per la tranquilla convivenza e per la sicurezza dello Stato e dei cittadini. Si tratta quindi di pericoli derivanti dall'agire umano che si manifestano come *situazioni* o *soggetti* che denotano un certo grado di pericolosità individuale o sociale a prescindere dal fatto che sfocino in un delitto. L'intervento è coercitivo perché esercita una costrizione, obbligando anche indirettamente il soggetto a compiere una scelta o a tenere un certo comportamento.

La prevenzione coercitiva sarà diretta a proteggere la sicurezza e l'ordine dello Stato e dei suoi cittadini attraverso differenti declinazioni finalistiche di tutela di questi beni: sicurezza pubblica, tranquillità pubblica, ordine pubblico, sicurezza urbana, decoro delle città, sono solo alcune di queste declinazioni nell'ambito del panorama italiano. La prevenzione coercitiva è infine caratterizzata da un rilevante grado di flessibilità e articolazione degli strumenti pratici e delle legislazioni. È attuata su differenti livelli del diritto: penale, amministrativo, di polizia; con il protagonismo di attori sia statali che locali.

Si è ricostruito il terreno di intervento preventivo-coercitivo tanto da un punto di vista sostanziale (razionalità, modelli e culture teorico-giuridiche di riferimento) quanto da un punto di vista empirico (tipi di misure applicabili in Italia).

L'oggetto empirico del lavoro, circoscritto al panorama italiano, comprenderà sia una sistematizzazione analitica delle diverse misure di prevenzione che possono rientrare nella nozione di prevenzione coercitiva, sia in un'analisi empirica qualitativa più approfondita di una delle misure considerate – la misura di Sorveglianza Speciale prevista dal d.lgs 159/2011– e di altre tipologie di misure per le quali si è reperito, anche attraverso ricerche altrui, del materiale di ricerca.

## INDICE

INTRODUZIONE .....	0
--------------------	---

### CAPITOLO I

#### LE RAZIONALITÀ PREVENTIVE NELLA SOCIOLOGIA DELLA PENA: IL CONCETTO DI PREVENZIONE TRA GENESI DELLA PENA MODERNA ED EDIFICAZIONE DELLA RAGIONE SECURITARIA

Introduzione.....	14
1. La formazione delle razionalità preventive e la loro rielaborazione teorica.....	15
1.1 <i>L'homo penalis</i> e la prevenzione generale positiva come astrazione del castigo legale.....	17
1.2 La prevenzione speciale positiva: una pena utile per curare e disciplinare l'homo criminalis.....	18
1.3 La neutralizzazione dell'homo criminalis e la tutela della coesione sociale.....	20
1.4 Le tre modalità di espressione del nesso punitività-prevenzione .....	22
2. La prevenzione come eccesso di punitività: realismo di destra e tolleranza zero in Usa .....	24
2.1 Gli assi portanti della nuova tendenza punitiva .....	26
3. La prevenzione come alternativa alla punitività: dal <i>Left Realism</i> alla <i>Nuova Prevenzione</i> .....	28
3.1 Le politiche di <i>Nuova Prevenzione</i> .....	30
4. La prevenzione extra penale nei modelli sociologici: la prevenzione precoce, sociale e situazionale .....	32

### CAPITOLO II

LA PREVENZIONE COERCITIVA COME ESPANSIONE DEI CONFINI  
DELLA PUNITIVITÀ: DEFINIZIONI, PROBLEMI GIURIDICI E ISTANZE  
TEORICHE

Introduzione.....	37
1. <i>Preventive justice</i> e ruolo degli strumenti extra penali nel mondo della punitività...37	
2. Alle origini del potere preventivo dello Stato .....	40
3. Sull'urgenza di una teoria della prevenzione coercitiva .....	41
4. Le componenti concettuali e definitorie della prevenzione coercitiva .....	43
5. La complessa distinzione tra misure punitive e misure preventive .....	45
6. Alcune questioni aperte in merito al rapporto tra prevenzione e punitività .....	46
6.1 Il concetto di « <i>preventionism</i> » .....	49
7. Verso la dicotomia <i>rule of law-rule of police</i> .....	50
Conclusioni .....	52

**CAPITOLO TERZO III**

POTERE PREVENTIVO E *POLICING*: LA POLIZIA COME STRUMENTO DI  
PRODUZIONE DELL'ORDINE SOCIALE

Introduzione .....	54
1. Una nozione ampia di polizia come produttrice di ordine sociale .....	56
2. I primi due stadi di trasformazione della polizia .....	57
2.1. Emersione della violazione di polizia come ingiunzione a fare .....	60
3. Il ripensamento liberale della <i>rule of police</i> : da polizia di benessere a polizia di sicurezza .....	62
4. Ambivalenza del concetto di prevenzione tra polizia e politica sociale .....	65
5. La discrezionalità come elemento principale della razionalità di governo di polizia	67
Conclusioni .....	70

**CAPITOLO IV**

LE POLITICHE DI SICUREZZA ITALIANE TRA CULTURA DELL'ORDINE  
PUBBLICO E PREVENZIONE LOCALE PUNITIVA

Introduzione..... 72

**Parte prima**

politica criminale e polizia italiana tra ordine e sicurezza pubblica: dall'unità d'italia  
agli anni '90 del novecento

Introduzione .....74

1. La polizia tra fase pre-unitaria e post-unitaria: criminalizzazione della questione  
sociale e cultura dell'ordine pubblico .....75

1.1 L'ordine pubblico preventivo come sicurezza e incolumità pubblica .....78

2. Polizia di sicurezza nella fase liberale: il pensiero di Ranelletti..... 80

3. La tutela dell'ordine politico fascista tra pensiero antropologico positivista e codici  
penali .....82

4. Concezione dell'ordine dopo la caduta del fascismo .....87

4.1 Polizia tra tradizione e innovazioni dal secondo dopoguerra in avanti .....87

4.2 Poteri di polizia e ordine pubblico nella Costituzione .....90

4.3 Le situazione oggettive e soggettive di pericolosità tra leggi di pubblica sicurezza e  
Costituzione ..... 92

4.4 Costituzione e ordine pubblico .....93

5. Polizia e allarme sociale: continuità storiche e nuove tendenze tra anni '60 e '90 ...94

5.1. Legge Reale e costituzione del concetto giuridico di allarme sociale .....95

5.2. Verso le tendenze securitarie locali .....99

**Parte seconda**

Le politiche di sicurezza locali dagli anni '90 al 2010

Introduzione .....102

1. *Città sicure* e sicurezza urbana in Italia .....103

2. Le politiche di sicurezza urbana e il lento processo verso una prevenzione locale  
punitiva .....105

3. Le caratteristiche delle politiche di sicurezza locali italiane .....	108
4. Verso la punitività delle politiche di prevenzione situazionale .....	110
5. Il biennio dei «pacchetti sicurezza» .....	111
Conclusioni .....	114

## CAPITOLO V

### LA PERICOLOSITÀ SOCIALE COME CRITERIO ORDINATORE DELLA PREVENZIONE COERCITIVA

Introduzione .....	117
--------------------	-----

#### **Parte prima**

Le funzioni storico-strategiche della categoria di pericolosità sociale

1. Origini della nozione di pericolosità sociale tra cultura psichiatrica, penale e misure di polizia.....	119
1.2 La costituzione della pericolosità sociale nella cultura penale e criminologica ....	120
1.2.1 Origini della pericolosità in campo psichiatrico-giudiziario .....	120
1.2.2 Dalla pericolosità psicologica alla pericolosità sociale .....	121
1.2.3 Pericolosità nella Scuola Positiva italiana .....	122
1.3 La costituzione della pericolosità sociale nella cultura di polizia .....	122
2. Illegalismi e pericolosità sociale .....	124
2.1 L'illegalismo della dissipazione .....	128
2.2 La scelta politica di chi è il socialmente pericoloso .....	129
3. Vagabondaggio e pericolosità sociale nelle leggi italiane.....	130

#### **Parte seconda**

Le funzioni empiriche del giudizio di pericolosità sociale

Introduzione .....	133
1. L'ambivalenza della soggettività criminale tra responsabilità e pericolosità.....	134
2. Il giudizio di pericolosità .....	136
3. Chi è il socialmente pericoloso? .....	139

Conclusioni .....	140
-------------------	-----

## CAPITOLO VI

### LE MISURE DI PREVENZIONE COERCITIVA IN ITALIA TRA SICUREZZA PUBBLICA E SICUREZZA URBANA

Introduzione .....	142
--------------------	-----

#### **Parte prima**

#### La prevenzione coercitiva italiana a tutela della sicurezza pubblica

1. Le misure cautelari personali non custodiali .....	149
1.1 Analisi dei dispositivi .....	151
2. Le misure di prevenzione personale <i>tipiche</i> .....	160
2.1 Profili storici ed evoluzione della normativa .....	163
2.2 La normativa vigente in materia di misure di prevenzione personale .....	171
2.2.1 Le misure applicabili .....	171
2.2.2 Le classi di pericolosità .....	173
2.2.2.1 Le classi a pericolosità generica.....	175
2.2.2.2 Le classi a pericolosità qualificata .....	177
2.2.3 Profili problematici del giudizio di pericolosità di prevenzione e carenza di norme di riferimento .....	180
2.3 Le misure questorili: difficoltà della ricerca empirica e alcuni casi di applicazione recente .....	182
2.3.1 Una ricerca criminologica: le misure questorili nella provincia di Milano .....	184
2.3.2 Alcune recenti applicazioni del foglio di via nel campo dei reati contro l'ordine pubblico .....	186
3. DASPO sportivo ed espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale .....	196
3.1 Il DASPO sportivo .....	197
3.2 La "pericolosità migrante": espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale .....	201

## **Parte seconda**

### La prevenzione coercitiva italiana locale a tutela della sicurezza urbana

Introduzione .....	206
1. Il DASPO urbano tra “decreto Minniti” e “decreti Salvini” .....	208
1.1 Le prime configurazioni degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso nel “decreto Minniti”: l’erosione del concetto di sicurezza urbana tra istanze punitive e preventive.....	208
1.1.1 Gli ordini di allontanamento .....	210
1.1.2 I divieti di accesso «generico» e «specifico».....	213
1.2 I “decreti Salvini” e l’ulteriore rafforzamento della punitività .....	215
1.3 Le recentissime modifiche previste dal d.l. 21 ottobre n.130 del 2020: il consolidamento dei meccanismi punitivi dei divieti di accesso .....	217
1.4 Carenza di dati empirici e alcuni casi applicativi di ordine di allontanamento .....	219
1.5 Note conclusive sul DASPO urbano .....	221
2. Un particolare caso di prevenzione situazionale: le ordinanze amministrative dei sindaci .....	223
2.1 Una critica sociologica al potere di ordinanza del Sindaco in materia di sicurezza e decoro urbano .....	225
Conclusioni .....	230

## **CAPITOLO VII**

### UN’ANALISI QUALITATIVA DELLE ORDINANZE DI SORVEGLIANZA SPECIALE

Introduzione .....	235
1. Il materiale empirico raccolto: cos’è un’ordinanza di Sorveglianza Speciale? .....	235
2. Il panorama quantitativo del materiale raccolto .....	237
3. Metodologia della ricerca utilizzata: analisi critica del discorso e procedure di costruzione e identificazione dell’identità del pericoloso .....	240
4. Cosa significa essere pericolosi nelle ordinanze di Sorveglianza Speciale? Le situazioni pericolose socialmente allarmanti.....	242
4.1 Processi di selezione e di non selezione delle classi di pericolosità .....	244

4.2 Le formule stereotipate dell'essere pericolosi .....	248
5. Il cortocircuito criminogeno e sanzionatorio della prevenzione <i>tipica</i> tra saperi e discrezionalità giudiziaria e di polizia .....	249
5.1. Amplificazione e riproduzione delle fattispecie di pericolosità nel rapporto tra controllato e controllore .....	251
5.2 L'impatto sul sorvegliato: inutilità delle misure di prevenzione e accumulazione di effetti negativi .....	254
5.3 Considerazioni conclusive sulla discrezionalità di polizia nel procedimento di prevenzione .....	257
6. Il rapporto perverso tra prevenzione amministrativa, fatto di reato e pena: l'ambivalenza della locuzione <i>ante delictum</i> .....	259
6.1 La Sorveglianza Speciale come compensazione all'ineffettività e inutilità della pena e degli altri strumenti sanzionatori e cautelari .....	261
6.2 Sul valore dei precedenti penali e sull'evanescenza della locuzione <i>ante delictum</i> : la Sorveglianza Speciale come <i>binario</i> della punitività .....	265
7. Gli effetti della misura di Sorveglianza Speciale tra finalità e razionalità enunciate e realmente perseguite.....	269
7.1 La razionalità di prevenzione speciale negativa tra effetto criminogeno-emarginante e stigma sociale .....	270
Conclusioni .....	276
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>278</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>286</b>

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro muove dall'obiettivo teorico ed empirico di fare chiarezza sul mondo della prevenzione coercitiva italiana, un terreno di ricerca che è stato discretamente approfondito dal punto di vista teorico, ma che si dimostra nella maggior parte dei casi inaccessibile alla ricerca empirica socio-giuridica. Ciononostante si tratta di un ambito ricco di problemi e ambiguità, specchio dell'intreccio di pratiche istituzionali esercitate da attori differenti ed espressione del potere preventivo<sup>1</sup> dello Stato e degli attori locali. Molti sono gli studi specialistici sui diversi tipi di misure adottabili in Italia, poche invece le ricerche che, tenendo insieme il punto di vista giuridico con quello sociologico e criminologico, si interrogano sul senso complessivo di questo sistema.

La prevenzione coercitiva<sup>2</sup> può essere definita in prima battuta come quell'insieme di pratiche e dispositivi istituzionali – più o meno extra-penali – che si pongono l'obiettivo di scongiurare il verificarsi di un comportamento o di una situazione che può causare un qualche tipo di pericolo per la tranquilla convivenza e per la sicurezza dello Stato e dei cittadini, poiché mette in discussione certe gerarchie sociali, meccanismi di subordinazione e valori di coesione. Si tratti quindi di pericoli derivanti dall'agire umano che si manifestano come *situazioni* o *soggetti* che denotano un certo grado di pericolosità individuale o sociale. Le ipotesi di pericolosità sono talvolta individuate in modo maggiormente tipizzato, altre volte vengono prodotte di fatto attraverso la concreta selezione delle situazioni, dei soggetti e dei gruppi. L'intervento è coercitivo perché esercita una costrizione, obbligando anche indirettamente il soggetto a compiere una scelta o a tenere un certo comportamento. La coercizione può essere negativa se reprime e impone un divieto, ma può essere anche positiva se produce effetti e prescrive comportamenti. Si parla di prevenzione e non di punizione per il fatto che l'intervento

---

1 Prevenzione è un termine antico come vedremo: prevenire significava arrivare prima, precedere, anticipare, con l'obiettivo di rendere impossibile o per lo meno di contrastare qualcosa. Per prevenzione si intende in generale ogni azione, di un individuo singolo o di gruppo, privato o pubblico, diretta a impedire il verificarsi o il diffondersi di fatti non desiderati o dannosi (cfr. Barbagli 2005). Già nel V secolo a.C. l'idea della prevenzione si diffonde nel mondo occidentale nell'ambito della salute, e risale a tempi antichi anche la prevenzione della criminalità, come vedremo. In questo lavoro intenderemo l'attività preventiva come quella volta a porre rimedio ai pericoli derivanti dall'agire umano i quali si manifestano in termini di pericolosità. Il crimine rappresenta ovviamente uno di questi pericoli.

2 Il termine «preventive coercion» è utilizzato da Ashworth e Zedner (2014) nell'ambito degli studi inglesi sulla c.d. *Preventive justice* di cui si dirà a breve.

coercitivo avviene a prescindere dalla commissione di un fatto di reato; di conseguenza, come si diceva, ad assumere rilevanza non sarà la tipizzazione legislativa dei casi di intervento, bensì la capacità discrezionale e selettiva degli organi che sono deputati all'applicazione delle misure.

Questa prima definizione di prevenzione coercitiva mette in luce altri tre fattori che è utile specificare in questa sede introduttiva. Il primo è che la prevenzione coercitiva non è semplicemente e unicamente legata alla prevenzione del crimine, ma va considerata in senso ampio, ossia come la capacità di controllare i comportamenti pericolosi e devianti a prescindere dal fatto che essi sfocino in un delitto. Il potere preventivo si manifesta infatti come necessità di controllo dell'interno corpo sociale e quindi anche come attitudine e abilità di selezionare quei gruppi e quei soggetti che potrebbero minare le fondamenta dell'ordine sociale stabilito con le loro condotte o stili di vita.

Il secondo fattore, di conseguenza, è che la prevenzione coercitiva sarà diretta a proteggere la sicurezza e l'ordine dello Stato e dei suoi cittadini attraverso differenti declinazioni finalistiche di tutela di questi beni: sicurezza pubblica, tranquillità pubblica, ordine pubblico, sicurezza urbana, decoro delle città, sono solo alcune di queste declinazioni nell'ambito del panorama italiano, sulle cui definizioni torneremo più avanti.

Il terzo elemento che si pone accanto all'ampiezza del raggio di azione (aldilà dei reati e per molteplici declinazioni finalistiche dei beni tutelati) consiste nel fatto che la prevenzione coercitiva è caratterizzata da un rilevante grado di flessibilità e articolazione degli strumenti pratici e delle legislazioni. È attuata su differenti livelli del diritto: penale, amministrativo, di polizia<sup>3</sup>; con il protagonismo di attori sia statali che locali.

Come si dirà meglio nel proseguo dell'introduzione l'oggetto empirico del lavoro, circoscritto al panorama italiano, comprenderà allora sia una sistematizzazione analitica delle diverse misure di prevenzione che possono rientrare nella nozione di prevenzione coercitiva (CAP.6), sia in un'analisi empirica qualitativa più approfondita di una delle misure considerate – la misura di Sorveglianza Speciale prevista dal d.lgs 159/2011 (CAP.7) – e di altre tipologie di misure per le quali si è reperito, anche attraverso ricerche altrui, del materiale.

---

3 Nei paesi anglo-americani anche diritto civile (Beckett, Herbert 2008, 2010; Crawford 2008, 2009; Selmini, Crawford 2017).

L'istanza teorica che muove il ragionamento di questo lavoro è quella di dimostrare che gli strumenti di prevenzione coercitiva non rappresentano modalità di intervento – diverse dalla pena – eccezionali e deputate alla risoluzione di problemi contingenti; ciò porterebbe ad affermare che queste misure non sono altro che delle storture giuridiche pericolose per la tenuta del nostro sistema democratico. Ricostruire invece le razionalità, i modelli istituzionali e le culture giuridiche che hanno eretto l'edificio pratico-istituzionale della prevenzione coercitiva, significa mostrare che essa ha costituito e costituisce ancora oggi un elemento strutturale e strutturante del controllo sociale<sup>4</sup> nelle democrazie occidentali. Per chiarire questo aspetto è utile fare riferimento al concetto di democrazia di fatto: la presenza costante nella storia del potere di intervenire nella materia sicurezza in maniera discrezionale e fuori dal sistema penale *«rivela in maniera drammatica lo scarto tra la democrazia come modello ideale e la democrazia come fatto concreto: se la prima è caratterizzata da regole chiare, applicate in maniera trasparente, la seconda è contraddistinta da un uso di tali regole arbitrario e sottratto allo sguardo dei cittadini, o addirittura da un agire che prescinde da riferimenti normativi, muovendosi nella segretezza delle intenzioni e delle ragioni»* (Gargiulo 2015, p.9).

A partire da questa istanza, si ricostruirà il terreno di intervento preventivo-coercitivo tanto da un punto di vista sostanziale (razionalità, modelli e culture teorico-giuridiche) quanto da un punto di vista empirico (tipi di misure applicabili in Italia). Si farà riferimento ad alcuni paradigmi teorici che si interrogano su cosa abbia significato l'espansione dei confini della punitività al di fuori del sistema penale, al fine di comprendere quale sia il ruolo giocato dagli strumenti preventivi extra-penali nell'ambito delle tendenze della punitività. Si tratta delle teorie sviluppate intorno al concetto di *Preventive Justice* (Ashworth, Zedner 2014; Ashworth, Zedner, Tomlin 2013) da una parte e intorno a quello di *New Punitivness* (Pratt 2005; Selmini 2020) dall'altra.

---

4 Il concetto di controllo sociale prende forma agli inizi del XX secolo nell'ambito della criminologia statunitense, che si poneva quale scienza superiore a quella dell'ingegneria sociale, funzionale alla razionalizzazione, categorizzazione e trasformazione delle popolazioni, al fine di garantire una forma di governo efficace e produttiva. Questo modo di vedere l'intervento di controllo sulla società si andava scollando dalla filosofia politica e si poneva quasi in alternativa rispetto alla nozione di Stato. Il controllo sociale penetrava le relazioni produttive, i fenomeni culturali e le dinamiche di costruzione del consenso anche se, la coercizione, tipica di uno Stato sovrano, sarebbe rimasta pronta a intervenire nel caso in cui le nuove tecniche di gestione e controllo intelligente fallissero (cfr Melossi 2002).

Nell'ambito di questi filoni teorici il concetto di punitività assume un particolare significato. In termini generali possiamo dire che tale nozione viene utilizzata per delineare dei mutamenti, sia quantitativi che qualitativi, nel ruolo e nell'utilizzo della pena nelle democrazie occidentali (Gallo 2017). Tuttavia, esso non può essere considerato solo in tal senso, in quanto la razionalità punitiva pervade istituzioni, pratiche, criteri, teorie, eventi comunicativi, relazioni sociali. La punitività – e di conseguenza la sua più compiuta espressione: il sistema penale – va dunque intesa anzitutto come politica; la politica è il principio organizzatore tramite il quale ottenere una spiegazione sistemica delle tendenze della punitività (Gallo 2017 p. 14; cfr Melossi 1985). Ecco perché, al fine di valutare il ruolo della prevenzione coercitiva, dobbiamo ampliare la nozione di punitività e guardare a più indicatori: non solo ai tassi di incarcerazione, al «sentencing», alle condizioni detentive, alla quantità di leggi penali repressive, ma anche a tutte le pratiche disciplinari (preventive e coercitive) che non costituiscono sanzione penale (Selmini 2020), ma ne condividono l'afflittività, l'espressività e la strumentalità<sup>5</sup>.

A partire da questa nozione di punitività si tratterà di capire come essa si misura e quali siano gli «indicatori di punitività» (Pratt 2005) di un intervento istituzionale. In via introduttiva possiamo anticipare che i due indicatori più rilevanti sono: da una parte il grado di afflittività e coercizione esercitata sul destinatario – in termini di deficit prodotto – e dall'altra la capacità degli interventi di generare degli effetti produttivi. Quando parlo di effetti produttivi faccio riferimento all'ipotesi che le diverse misure di prevenzione coercitiva non si limitino a reagire a una situazione deviante o a un reato commesso per porre fine alla condotta o scongiurarne la reiterazione, ma contribuiscano a produrre e riprodurre quella situazione deviante – ad esempio innescando spirali criminogene e di emarginazione oppure generando cortocircuiti sanzionatori – attraverso il cumulo di situazioni negative in capo a uno stesso soggetto. Al fine di ipotizzare anche solo parzialmente questi effetti sarà quindi necessario dotarsi di un approccio costruzionista (Sbraccia, Vianello 2010, Prina 2019) che si sofferma sui processi produttivi e di criminalizzazione operati dalle reazioni e azioni istituzionali,

---

5 Come si dirà, afflittività, espressività e strumentalità sono tre modalità con cui si ipotizza possa esprimersi il nesso punitività-prevenzione. Nel primo caso si fa riferimento alla capacità di uno strumento punitivo di provocare un deficit sul destinatario; nel secondo caso a quella di comunicare un messaggio all'intera società per rinsaldare certi valori collettivi di coesione sociale; nel terzo caso la capacità di mantenere intatte le disuguaglianze strutturali o produrne di nuove, in una società dagli elevati fattori criminogeni.

attraverso pratiche selettive e discrezionali che costellano il campo di intervento punitivo e preventivo.

Rimanendo sul piano della teoria, bisogna sottolineare che, nonostante la prevenzione coercitiva intervenga, almeno apparentemente, prima che un reato venga commesso e tuttalpiù al fine di prevenirlo, il collegamento con il fatto di reato – oppure la completa assenza di elementi del comportamento che siano penalmente rilevanti – rimane un elemento centrale. È per questo che il sistema penale e la «questione criminale» (Melossi, Sozzo, Sparks 2011) saranno necessariamente presi in considerazione<sup>6</sup>. In particolare, si farà spesso riferimento ai paradigmi teorici che nel corso del tempo si sono interrogati sul rapporto tra sistema penale, società e questione criminale.

Si tratta degli studi sull'*Economia politica della pena* (Simon, Sparks 2013) che hanno analizzato il rapporto tra punitività e società da differenti prospettive. Soprattutto gli orientamenti materialisti e neo marxisti – sin dal celebre *Pena e struttura sociale* di Rusche e Kirchheimer (1978) – hanno avuto il merito di politicizzare il dibattito storico sulla funzione della questione criminale, individuandola quale mezzo strumentale – ma anche produttivo – di riproduzione dei regimi di accumulazione del capitalismo. Il fenomeno criminale è infatti qui inteso come sintomo di problematiche strutturali e sociali, in una società, quella capitalistica, fortemente criminogena; un fenomeno utile al governo dell'intero corpo sociale (Simon 2007).

In questa visione il sistema penale e la pena non sono considerati solo a partire dal punto di vista universalistico e razionalistico del giurista, ma calandosi dentro il dibattito sociologico, considerano la pena come separata dal crimine<sup>7</sup>. Il sistema penale non risponde – se non formalmente - alla generale necessità di fungere da deterrente alla commissione di reati, né si limita a essere una reazione al crimine quando esso viene commesso. La pena non è solo reattiva e riduttiva della devianza, ma la produce e la amplifica<sup>8</sup>.

---

6 Punitività penale e prevenzione della pericolosità appariranno nella storia come razionalità non sempre scindibili e anzi, come si diceva, si proverà a proporre delle modalità teoriche con cui il loro rapporto possa esprimersi.

7 Il punto di partenza teorico di questa separazione è quello proposto da Durkheim (1895) agli inizi del Novecento; egli operò un vero e proprio rovesciamento copernicano secondo cui la pena serve a rinforzare la coscienza collettiva di chi criminale non è, piuttosto che a eliminare il fatto criminale che è in realtà un fatto sociale normale.

8 Come vedremo, era stato questo il principale contributo dei teorici dell'etichettamento (Lemert 1967, 1951, 1942) nel cambio di paradigma rispetto alla concezione parsonsiana del controllo sociale intesa nella sua dimensione reattiva (Parsons 1937).

L'orientamento materialista propone quindi una concezione ampia e sociologica del sistema penale e di conseguenza anche della nozione di punitività, che da quel sistema è principalmente influenzata. Le trasformazioni, funzioni e ineffettività del sistema penale devono essere comprese non solo come una risposta strumentale al crimine, ma soprattutto come parte costitutiva di larghi processi sociali; la pena non è semplicemente una reazione a un comportamento criminoso, ma è una modalità di gestione delle contraddizioni e dei conflitti<sup>9</sup>.

C'è poi un secondo significativo aspetto che caratterizza il punto di vista storico-materialista sulla questione criminale. Si tratta dell'ipotesi teorica secondo cui la categoria del criminale e quella del politico sarebbero storicamente legate da un rapporto dialettico. L'argomentazione che sta alla base di questa ipotesi e che spiega il concetto di «dialettica tra la categoria del criminale e del politico» (Melossi, Selmini 2009) si sostanzia nell'idea di un'egemonia delle categorie criminali nella gestione della sicurezza sociale e dell'insicurezza; ciò influenza la costruzione delle relazioni sociali e di classe nonché l'orientamento dei «motivi punitivi» (Melossi 1985), trattandosi del segno più chiaro che la categoria politica è messa da parte negli orizzonti collettivi di interpretazione delle contraddizioni sociali e di gestione della cosa pubblica.

L'approccio storico-materialista prova a scavare dentro gli intrecci e le contraddizioni materiali che hanno portato alla consacrazione della categoria del criminale come il principale nemico pubblico nella nascente società borghese di fine Settecento (Foucault 1975; Melossi, Pavarini 1977). Il criminale come nemico della società serve a individualizzare e “privatizzare” il politico – come possibilità di rottura con l'inevitabilità della diseguaglianza strutturale – garantendo un controllo dispiegato sull'intero corpo sociale e producendo una compagine sociale subordinata e accettante. Si tratta di un meccanismo storico che continuamente modella i vari livelli di intervento della pena e quindi anche della prevenzione coercitiva in quanto strumento della punitività.

Inoltre, se il governo attraverso la questione criminale mira a evitare soprattutto un certo tipo di pericolosità sociale, ossia quella derivante dall'ipotetica politicizzazione dei comportamenti, esso indica anche una politicizzazione della stessa questione criminale.

---

9 A tal proposito è utile riprendere quanto spiegato da Simon e Sparks (2013): « It is not 'crime' that dictates penal laws, penal sentences, and penal policy decisions but rather the ways in which crime is socially perceived and problematized, together with the political and administrative decisions to which these reactions give rise. [...] The penal interventions are mediated by social norms, cultural conventions, economic resources, institutional dynamics and political forces» (p.2).

Quest'ultima si traduce nella gestione securitaria di qualsiasi problematica sociale, dove l'esistenza della criminalità è in realtà funzionale alla riproduzione di un certo ordine sociale (Foucault 1975, 1972-1973; Durkheim 1893, 1895)<sup>10</sup>. Si tratta dunque di processi che sono stati definiti come «securitarismo» (o paradigma «securitario»<sup>11</sup>) e «dangerization»<sup>12</sup> (Lianos, Douglas 2000) fondati principalmente sulla prevalenza di definizioni criminali. Ciò si traduce da una parte nell'attenzione perversa verso i «troubles» (Mills 2000) con la conseguente marginalizzazione e criminalizzazione degli antagonismi e dei conflitti; dall'altra nell'esaltazione della «safety» (Bauman 2014) a discapito di una prospettiva che guardi alla sicurezza in primo luogo come *qualità di vita* collettiva.

Alla luce di quanto detto finora questo lavoro si propone un duplice obiettivo. Il primo è di carattere storico-teorico e consiste nel dar conto – come si farà nei capitoli 1-5 – delle componenti sostanziali della funzione punitivo-preventiva così come è venuta a costituirsi nei paesi a tradizione anglofona e in quelli del centro-sud Europa. Se la prevenzione coercitiva si inserisce dentro il processo di espansione dei confini della punitività, sarà necessario andarne a ricostruire le razionalità, i modelli istituzionali, le culture teoriche e di governo, prima di tutto per capire quali sono stati i passaggi di continuità e di consolidamento che hanno garantito nel tempo la riproduzione della capacità di intervento preventivo.

Il secondo non è in realtà definibile esattamente come un obiettivo, bensì, a partire dai pochi risultati di ricerca a disposizione, si tratterà di enucleare delle ipotesi in merito ai potenziali effetti della prevenzione coercitiva italiana. È necessario infatti fin da ora sottolineare, come si accennava all'inizio, che la ricerca socio-giuridica in questo terreno (che comprende principalmente l'ambito giudiziario, amministrativo e di polizia) è assai difficile da portare avanti. L'ambito giudiziario è stato quello più accessibile. L'ambito amministrativo e quello di polizia, come si dirà, quelli più oscuri.

---

10 Nella visione «monista» (Melossi 2002) della società portata avanti da Merton (1959), il crimine, a differenza della «ribellione», è per di più descritto come una forma di adattamento individuale ai mutamenti della società che potrebbe produrre «innovazione», a fronte dei processi anomici che generano frustrazione strutturale nell'individuo.

11 Con questo termine, ricalcato su espressioni di uso comune nella letteratura scientifica francese, faccio riferimento al fenomeno per cui ogni disagio sociale viene automaticamente declinato in chiave di sicurezza.

12 Ossia la tendenza a percepire e analizzare il mondo attraverso attraverso la categoria della minaccia, ciò che a volte determina la volontà spesso ossessiva di pervenire alla previsione delle future avversità attraverso percezioni pessimistiche e difensive.

Questo vuoto di ricerca, inteso come carenza di fonti empiriche, ha quindi limitato sia la possibilità di condurre delle indagini qualitative dei reali effetti che le misure producono sui destinatari, sia quella di avere dei riscontri sulla portata quantitativa nell'utilizzo degli interventi. Queste informazioni sarebbero fondamentali per misurarne la punitività, ma anche per andare alla ricerca delle finalità realmente perseguite. Ciononostante, attraverso la sistematizzazione del terreno di intervento diretta da alcuni criteri di cui si dirà, si proverà a formulare quantomeno delle ipotesi fondate su ciò che emerge dal materiale empirico a disposizione e dalla letteratura teorica ed empirica in materia.

Si ritiene infatti che anche il solo tentativo di mappare e sistematizzare il terreno di intervento attraverso dei criteri e dei concetti fondamentali, potrà favorire in futuro la possibilità di migliorare i nostri artifici di ricerca per raccogliere fonti empiriche e accedere al terreno di indagine. Alla luce di quanto detto, l'obiettivo è in questo caso testimoniare la complessità di fare ricerca su questi temi in Italia, elemento che già di per sé costituisce un risultato rilevante anche se non sufficiente.

Entrando nel dettaglio dell'articolazione della tesi, i primi quattro capitoli saranno dedicati alla ricostruzione delle razionalità, dei modelli istituzionali e delle culture giuridiche e di governo che hanno reso possibile la sussistenza delle tattiche di prevenzione coercitiva. Questa ricostruzione sarà condotta a partire da tre differenti punti di vista: la sociologia della pena, la critica giuridica e gli studi storici e politici sulla polizia. Queste differenti angolature teoriche e di ricerca danno conto dei passaggi attraverso cui l'idea di prevenzione della pericolosità si è forgiata nella storia dei paesi occidentali. Si è scelto questo criterio di presentazione perché si tratta di tre punti di vista che difficilmente si potrebbero tenere separati, in quanto ognuno di essi restituirebbe solo un aspetto parziale del tema trattato; proprio per questo motivo talvolta potrebbe verificarsi una sovrapposizione di tematiche, e sarà mio compito fornire di volta in volta i fili conduttori che collegano le diverse questioni.

Si tratterà di inquadrare il generale dibattito europeo sul tema della punitività e della prevenzione coercitiva e poi fare emergere le caratteristiche specifiche del contesto italiano.

Avendo in mente questa prospettiva, nei primi tre capitoli mi soffermerò sui processi e passaggi storici più complessivi, mentre nel capitolo quarto proverò a leggere quegli stessi processi nel contesto italiano.

Nel primo capitolo analizzerò la prospettiva sociologica che attinge dagli studi di sociologia ed economia politica della pena. Si tratterà di sistematizzare le razionalità preventive che hanno accompagnato la nascita della pena moderna, andando a esaminare alcune delle modalità attraverso cui esse si sono declinate sul piano teorico e di intervento istituzionale nelle diverse fasi storiche e a seconda delle esigenze di controllo politico-economico. Ciò sarà essenziale per capire come queste razionalità, una volta abbandonato apparentemente il castigo, siano state poi riadattate in altri ambiti del controllo, come quello di polizia e amministrativo - ambiti privilegiati della prevenzione coercitiva della pericolosità. Proverò dunque a proporre, come già si diceva, alcune modalità con cui si esprime il nesso prevenzione-punitività a partire dalle razionalità analizzate. Arriverò poi a tempi più recenti – tra anni ‘60 e ‘90 del Novecento – quando queste razionalità si sono cristallizzate come architravi del paradigma securitario<sup>13</sup>. In particolare, vedremo che il concetto di prevenzione verrà allargato a tal punto da divenire foriero sia di pratiche che esprimono un *eccesso di punitività* – fuori dai limiti di garanzia del diritto penale – sia di pratiche *alternative alla punitività* nella gestione dei comportamenti criminali, devianti e sociali. Entrambe le conseguenze si sono espresse attraverso teorie e prassi istituzionali afferenti all’idea di intervento preventivo che ha luogo prima o a prescindere dalla commissione di un reato.

Nel secondo capitolo entrerà nel merito del concetto di prevenzione coercitiva da un punto di vista prevalentemente giuridico e attraverso la letteratura sulla *Preventive Justice* e sulla *New Punitivness*. Analizzerò in particolare le caratteristiche e le definizioni della prevenzione coercitiva, per capire in che termini essa vada a collocarsi dentro il processo di espansione dei confini della punitività. La dicotomia prevenzione-punitività e la differenza tra misura preventiva e misura punitiva verranno prese in esame attraverso gli strumenti di interpretazione giuridica. In tal senso, dopo un breve cenno alle origini del potere preventivo dello Stato, cercherò di definire alcuni principi che guidano questo potere nel suo esercizio concreto. Infine, l’intento di questo capitolo sarà principalmente quello di evidenziare i limiti di un mero piano di critica giuridica – soprattutto diretta a evidenziare l’assenza di garanzie e tutele – laddove essa non sia

<sup>13</sup> Come si è detto, per paradigma securitario si intende la gestione dei problemi sociali in chiave criminale e di sicurezza intesa come quella privata e dei beni, a discapito di un’idea di sicurezza intesa prima di tutto come qualità di vita collettiva.

accompagnata dall'approfondimento delle logiche e pratiche amministrative e di polizia sottostanti alla prevenzione coercitiva.

Il terzo capitolo guarderà al concetto e alla pratica di prevenzione coercitiva dal punto di vista degli studi storici e politici sulla polizia; questo perché la prevenzione di polizia – e cioè l'insieme di misure di prevenzione concretamente applicabili da questa istituzione – è una delle branche di intervento principali della prevenzione coercitiva della pericolosità. Andrò a tracciare il processo di evoluzione della prevenzione di polizia servendomi di quelle argomentazioni teorico-politiche che considerano il dispositivo poliziesco *oltre* la funzione meramente repressiva e reattiva ai fatti criminosi che l'impianto giuridico-filosofico liberale gli ha assegnato. Ciò significherà considerare per converso i concetti di *policing* e *policymaking*, che denotano come l'attività di polizia sia principalmente tesa alla produzione e fabbricazione dell'ordine sociale, oltre che al suo mantenimento. Emergerà anche in quest'ambito l'ambivalenza del concetto di prevenzione che nel XIX secolo è sia scopo e razionalità dell'apparato di polizia, sia fine complessivo delle politiche sociali (saranno questi due apparati a rappresentare il *policing* di antico regime ripensato in senso liberale). Attraverso gli studi sull'attività di polizia nella storia si vuole dimostrare che le misure preventive di polizia, ma anche le altre misure di prevenzione non direttamente di competenza di polizia, condensano in loro molti aspetti produttivi e prescrittivi di ordine propri dell'antica *rule of police*. Si intenderà dunque il *policing* come decisione politica (oltre che come pratica di discrezionalità amministrativa), intesa come una modalità di intervento che non indica una mera estensione delle competenze di polizia, ma il fatto che la logica del *fare* polizia pervade anche altre istituzioni e misure di intervento.

Il capitolo quarto sarà invece interamente dedicato al panorama italiano: seguendo un ordine cronologico, proverò a tenere insieme i tre punti di vista dei capitoli precedenti, analizzando le trasformazioni della politica di sicurezza italiana dall'unificazione nazionale fino al 2010.

Ho scelto di dividere questo capitolo in due parti: la prima – che arriva cronologicamente agli anni '80 – tratterà delle politiche di sicurezza italiane in rapporto ai mutamenti della forza di polizia e della politica criminale complessiva; emergeranno come centrali i concetti di ordine pubblico e pubblica sicurezza, principali beni che l'intervento preventivo italiano ha dovuto tutelare nella storia. In quest'ottica la

prevenzione della criminalità si è sempre connotata come prevenzione *ante-delictum*, operata soprattutto attraverso l'attività di polizia.

Nella seconda parte del capitolo invece, andrò a ricostruire le sorti della politica di sicurezza italiana nell'ambito delle nuove tendenze europee e internazionali che, tra anni '80 e '90, stavano rivoluzionando il concetto e la pratica preventiva (i c.d. programmi di *Nuova Prevenzione* come si dirà<sup>14</sup>). La politica di sicurezza italiana andrà a svilupparsi su un piano di intervento locale, con l'azione di attori istituzionali prima estranei alla materia sicurezza. A entrare in scena, tuttavia, sarà un'idea nuova della stessa sicurezza, ora anche sicurezza urbana. La sicurezza urbana nasce come una categoria sociologica – autonoma dalla categoria di sicurezza pubblica – collocata nello studio empirico di certi fenomeni sociali legati alla percezione di insicurezza materiale nei centri urbani. Un'idea di sicurezza che, almeno all'inizio, non indicava semplicemente la necessità istituzionale di intervenire per eliminare un qualche tipo di minaccia nei confronti dello Stato o dei suoi cittadini – contenuto principale del bene pubblica sicurezza – ma che si faceva portatrice dell'istanza di agire in modo attivo e positivo per la promozione di condizioni sociali favorevoli alla convivenza e vivibilità dei centri urbani e tesa all'eliminazione dei fattori criminogeni. È in tal senso che si è parlato di controllo del territorio e di prevenzione urbana.

Il motivo per cui ho scelto di trattare sia i mutamenti nelle politiche di sicurezza pubblica, sia quelli nelle politiche di sicurezza urbana e locale, deriva dal fatto che il quadro empirico mostra la convivenza e l'articolazione, nel nostro ordinamento, di misure di prevenzione coercitive che si inseriscono in entrambi i terreni di intervento istituzionale; è per questo che a mio avviso è rilevante tracciare i connotati di questi concetti nel contesto storico, politico e legislativo.

Uno degli usi concreti, a cui il concetto di sicurezza urbana (dal 2017 in avanti) è oggi teso, è proprio l'invenzione di nuovi strumenti di prevenzione coercitiva della pericolosità, espressione però di un potere preventivo locale, cioè quello del Sindaco come vedremo.

Il fine complessivo di questo capitolo sarà quello di approntare gli strumenti teorici (calati nel panorama italiano fra specificità storiche e nuove tendenze) per la successiva analisi dell'articolato terreno di intervento preventivo-coercitivo.

---

14 Espressione della tendenza, di cui si parlerà nel primo capitolo e di cui si è accennato, a considerare l'azione preventiva come un'alternativa al sistema penale; quest'ultimo difatti non agisce sulle cause strutturali che generano la criminalità al fine di eliminare i fattori criminogeni, ma si occupa solo dei sintomi intesi come fatti già emersi.

Il capitolo quinto fungerà da spartiacque tra la prima e la seconda parte del lavoro, nel senso che chiuderà il quadro teorico e aprirà a quello empirico. In questa sede ci si occuperà del concetto di pericolosità sociale che risulta essere contemporaneamente oggetto privilegiato dell'attività di prevenzione (nel senso che ci sono soggetti e situazioni definiti come pericolosi) e criterio di gradazione del livello di coercizione esercitato. Esamineremo dunque questa categoria tanto in quella che definiamo essere la sua funzione storico-strategica – politicamente e ideologicamente selettiva di ciò che è da considerarsi soggetto e situazione pericolosa – quanto nella sua funzione empirica, cioè nell'ambito del giudizio di pericolosità sociale che accompagna sia le pratiche giuridiche preventive che punitive. In relazione alla funzione storico-strategica sarà utile approfondire l'evoluzione della categoria a cavallo dei tre campi di studio che fanno da criterio organizzatore dei primi capitoli del lavoro. Il concetto di pericolosità è infatti sempre entrato e uscito dalle codificazioni penali, per poi adattarsi all'uso empirico delle misure di polizia o amministrative, attraverso diversi livelli di coercizione e diverse norme procedurali e sostanziali. Si leggerà l'utilizzo di questa categoria nella storia attraverso due esempi: nel primo si andrà a rapportare il concetto di pericolosità a quello di illegalismo, attraverso le chiavi di lettura della c.d. «teoria degli illegalismi» (Foucault 1972-1973); nel secondo invece si andranno ad analizzare le categorie di *oziosità* e *vagabondaggio* nelle leggi italiane fino al 1988, anno in cui queste categorie vengono espunte dalle legislazioni; è questo un esempio di messa in pratica della funzione strategica e politica del concetto di pericolosità.

Nella seconda parte del capitolo in relazione alle funzioni empiriche del concetto inteso come criterio di gradazione dell'intervento coercitivo preventivo, sarà invece utile esaminare cosa significhi concretamente «giudizio di pericolosità sociale» e quali metodi vengano usati per valutarla; tenendo a mente che il concetto di pericolosità sociale è parte costituente, insieme a quello di responsabilità, della soggettività criminale.

Gli ultimi due capitoli del lavoro saranno infine dedicati a una sistematizzazione empirica delle misure di prevenzione coercitiva italiane e alla presentazione dei risultati di ricerca dell'analisi qualitativa delle ordinanze di Sorveglianza Speciale.

Nel capitolo sesto, partendo dall'ipotesi che la prevenzione coercitiva non è un fenomeno eccezionale e contingente, si proverà a dimostrare il suo essere elemento strutturale del controllo sociale, andando a vedere come essa sia articolata su più modelli di cultura teorica e giuridica<sup>15</sup>. In tal senso sarà utile sistematizzare la pluralità di interventi e azioni concrete che, nella realtà italiana, si dispiegano come un insieme di strumenti – più o meno punitivi e preventivi – che collaborano a definire un quadro di produzione e riproduzione di certe condotte e di taluni processi di criminalizzazione. La prima parte del capitolo tratterà delle misure preventive adottate a tutela della sicurezza pubblica come espressione del potere preventivo centrale:

- Le misure cautelari personali non custodiali disciplinate dal codice di procedura penale agli artt. 281 e seguenti.
- Le misure di prevenzione personali (definite in ambito giuridico come misure di prevenzione *tipiche*) disciplinate dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.
- Il c.d DASPO Sportivo, introdotto con la legge 13 dicembre 1989 n. 401.
- L'espulsione dello straniero per pericolosità sociale prevista dal d.l. 286/1998 all'art. 13 comma 2 lett. c).

La seconda parte invece, tratterà delle misure di prevenzione (definite in ambito giuridico come *atipiche*) a tutela della sicurezza urbana ed espressione del potere preventivo locale:

- Gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso (conosciuti come DASPO urbano) introdotti con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13.
- Le ordinanze sindacali, cioè misure di prevenzione situazionale disciplinate dal d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, su cui poi sono intervenuti successivi provvedimenti legislativi come il d.l. n. 92 del 23 maggio 2008.

Si tratterà nella maggior parte dei casi di una ricostruzione analitica, mentre per alcune misure, come si è detto, si esaminerà del materiale empirico da me reperito<sup>16</sup> oppure rintracciato attraverso ricerche e letteratura che si sono occupate di questi temi.

---

15 E che possiamo così riassumere: il modello penal-criminale (che si ispira a un principio di afflittività dell'intervento con l'esercizio di una coercizione); il modello del *policing* (fondato sul controllo del territorio e delle persone pericolose e sospette); il modello amministrativo (caratterizzato da discrezionalità, segretezza, opacità dei motivi e dei fini).

16 Nel dettaglio: dodici ordinanze cautelari applicate nella città di Bologna, un foglio di via dalla città di Bologna, quattro sentenze del TAR Emilia Romagna che vanno ad annullare provvedimenti di foglio di via applicati nella città di Bologna, quattro ordini di allontanamento.

Nel capitolo settimo, in ragione di una migliore sistematizzazione dei risultati di ricerca, si analizzerà la sola misura di Sorveglianza Speciale in quanto il materiale empirico raccolto è quantitativamente rilevante. La Sorveglianza Speciale è una misura amministrativo-giudiziaria prevista dal d.lgs 159/2011 che può essere chiesta dal Questore, dal P.M. o dalla direzione distrettuale o investigativa dell'Antimafia che ne fanno proposta al giudice della prevenzione<sup>17</sup>. Le ordinanze di cui si dispone sono sia quelle dove il giudice accoglie la richiesta e applica la misura, sia quelle dove la rigetta. Si tratta delle ordinanze di accoglimento o di rigetto emesse a Bologna (e dal 2017 anche fuori dal circondario) nell'arco temporale che va dal 2013 al 2018.

Tanto per il materiale empirico esaminato nel sesto capitolo, quanto per le ordinanze di Sorveglianza Speciale, la metodologia utilizzata sarà di tipo qualitativo: si tratterà di portare avanti un'analisi critica del discorso (Gargiulo 2015, Fairclough, Wodak, 1997; Van Dijk, 1997, 2004) attraverso la presentazione di una serie di stralci tratti dai provvedimenti (amministrativi o giudiziari) il cui contenuto è rilevante rispetto al singolo tema trattato. Se il capitolo sesto sarà organizzato a partire dal tipo di misura presa in considerazione, il capitolo settimo sarà suddiviso a seconda del tema trattato e rispetto al quale i risultati di ricerca forniscono informazioni e spunti interessanti.

Dal punto di vista metodologico e in riferimento ai procedimenti di Sorveglianza Speciale dove il giudizio di pericolosità del giudice è molto rilevante ai fini dell'applicazione della misura, si cercherà di capire inoltre come le procedure di denotazione e individuazione solitamente utilizzate per ricostruire l'identità sociale dell'imputato di reato (Mosconi, Padovan 2005; Sacks 1983; Sarzotti 1995), vengano qui di fatto impiegate nella costruzione dell'identità del pericoloso.

Le linee di ragionamento che seguirò in entrambi i capitoli – a partire dagli strumenti teorici e dalle chiavi di lettura emerse nei capitoli precedenti – saranno tese a comprendere gli scopi, le razionalità e le finalità realmente espresse e perseguite dalle singole misure, il grado di articolazione dei diversi interventi preventivi, nonché il loro rapporto con il sistema penale; saranno infine soprattutto dirette a ipotizzare quali possano essere gli effetti produttivi che le misure potenzialmente generano sui destinatari e sulla società.

---

<sup>17</sup> Ogni tribunale ordinario ospita al suo interno una *Sezione Prevenzione* adibita al vaglio di queste proposte.

## CAPITOLO I

### LE RAZIONALITÀ PREVENTIVE NELLA SOCIOLOGIA DELLA PENA: LE SORTI DEL CONCETTO DI PREVENZIONE TRA GENESI DELLA PENA MODERNA ED EDIFICAZIONE DELLA RAGIONE SECURITARIA.

#### **Introduzione**

L'intento di questo capitolo è quello di ricostruire, sistematizzandole, le diverse razionalità preventive che hanno accompagnato la nascita della pena moderna e che costituiscono il campo teorico-pratico di definizione del concetto di prevenzione su differenti livelli del discorso giuridico e sociologico. Si tratta delle razionalità di prevenzione generale e speciale (nelle loro declinazioni positive e negative) che, a seconda delle fasi storiche in cui sono emerse, fasi contraddistinte da determinate esigenze di controllo politico, economico e sociale, hanno avuto diversi momenti costitutivi e differenti declinazioni teoriche.

Questa ricostruzione sarà utile a vedere come, su un piano storico, il concetto di prevenzione non sia strutturalmente scindibile dal mondo della punitività. Nel fare ciò abbozzerò un quadro comparato che, con l'aiuto di studiosi che si sono occupati del tema, possa fornire le principali caratteristiche della ragione preventiva nella sue diverse declinazioni, così come vengono costituendosi nei paesi a tradizione anglofona da una parte, e nei paesi del centro sud Europa dall'altra (Selmini 2020).

Mettere in fila gli scopi preventivi che nel tempo sono stati attribuiti alla pena, sarà essenziale per capire come queste razionalità, una volta abbandonato apparentemente il castigo, siano state poi riadattate in altri ambiti del controllo, come quello di polizia e amministrativo - ambiti privilegiati della prevenzione coercitiva della pericolosità come definita per il momento nell'Introduzione. Gli approcci di cui mi doterò sono quelli della sociologia della pena, della devianza e della criminologia critica le quali, a partire

dall'analisi delle razionalità preventive, si sono interrogate sugli scopi (enunciati e realmente perseguiti) della pena quale strumento coercitivo per eccellenza.

L'analisi si sposterà successivamente in tempi più recenti – tra anni '60 e '90 del Novecento – dove queste razionalità si sono cristallizzate come architravi del «paradigma securitario»<sup>18</sup>. La domanda principale che mi porrò riguarda il come e il perché si sia giunti alla punitività odierna, ancorata all'idea di «safety» intesa come sicurezza dei beni (Bauman 2014). Una punitività che si esprime soprattutto attraverso politiche securitarie guidate da criteri desunti dal sentire dell'opinione pubblica in merito a quali situazioni e soggetti generino allarme sociale. Quel processo che nell'Introduzione ho definito come una politicizzazione della questione criminale.

Questa domanda è ancora più rilevante laddove vedremo che l'allargamento del concetto di prevenzione non ha solo prodotto filoni teorici e di intervento che hanno inteso la prevenzione come sinonimo di *eccesso di punitività* – concretizzato nell'intervento coercitivo fuori dai limiti di garanzia del diritto penale – ma anche come *istanza di alternativa* alla pena nella gestione dei comportamenti sociali, criminali e devianti. Queste due istanze sono esemplificate soprattutto da due correnti sociologiche definite come «realismi criminologici di destra e di sinistra», che si svilupparono tra gli anni '60 e '90 negli Stati Uniti e in Europa.

In questa sede vedremo come la convivenza delle due istanze si sia risolta in un'*espansione della punitività*, mentre le istanze di prevenzione sociale e comunitaria, di cui diremo, siano rimaste sempre abbastanza marginali – se non solo di facciata – nella gestione dei conflitti e delle contraddizioni reali che conducono eventualmente al fenomeno criminale (v. *Introduzione* su questa particolare concezione del fenomeno criminale).

La mia ipotesi infatti è che le varie forme di prevenzione sperimentate negli ultimi quarant'anni, nonostante siano state in vario modo poste come alternative alla razionalità punitiva e repressiva, abbiano poi finito per rientrare nell'ampio contenitore della prevenzione coercitiva della pericolosità; ciò attraverso un arretramento sempre maggiore della soglia di punibilità delle condotte e un'espansione importante dei confini della punitività oltre il sistema penale.

---

<sup>18</sup> Con questo termine, ricalcato su espressioni di uso comune nella letteratura scientifica francese, faccio riferimento al fenomeno per cui ogni disagio sociale viene automaticamente declinato in chiave di sicurezza.

## 1. La formazione delle razionalità preventive e la loro rielaborazione teorica

La scienza penalistica ha ritenuto di potersi liberare dell'insostenibile leggerezza della metafisica – la retribuzione, in altre parole della 'meritevolezza del castigo' – per farsi carico della sopportabile pesantezza della prevenzione. Pesantezza sopportabile, però anch'essa a una condizione: di essere accettata come un 'a priori', che non necessita in proprio di essere validato (Pavarini 2006, p. 53).

La ricostruzione delle razionalità preventive insite nella pena moderna servirà, come si diceva, a mettere in luce il fatto che razionalità preventiva e razionalità punitiva non hanno seguito percorsi paralleli di sviluppo. Esse infatti si sono consolidate attraverso un continuo intreccio tra elementi preventivi e retributivi attribuiti alla pena. Se le finalità preventive (agire *prima* che un pericolo venga posto in essere) sono impresse dentro le fondamenta della pena moderna, così le finalità retributive (intese come reazione al fatto criminale e deviante già emerso) sono oggi perseguite anche attraverso l'intervento della prevenzione coercitiva. Entrambe queste finalità dunque si manifestano formalmente o in modo latente (nel senso che sono perseguite di fatto).

Questa premessa è utile a chiarire perché prevenzione e retribuzione, concetti che hanno un significato opposto, vengono qui tenuti insieme nell'analisi delle razionalità preventive.

In relazione a questa esigenza, l'ultimo paragrafo servirà a sistematizzare il rapporto tra prevenzione e punitività introducendo delle chiavi di lettura che ci serviranno in seguito nell'analisi delle reali finalità che gli strumenti di prevenzione coercitiva della pericolosità vogliono perseguire: finalità che esprimono sia razionalità di tipo preventivo, sia razionalità punitivo-retributive.

In sede introduttiva e poi utile sottolineare che l'intreccio tra razionalità preventive e punitive è innanzitutto rintracciabile su un piano storico. Difatti, una delle tesi principali che Carvalho (2017) porta avanti nel suo lavoro, diretto a ricostruire le due dicotomie centrali della teoria della legge penale («criminal law theory»): punitività-prevenzione, sicurezza-libertà, consiste nel sottolineare che la svolta preventiva che sta caratterizzando la «questione criminale» (Melossi, Sozzo, Sparks 2017) nelle società

odierne, non va sopravvalutata quale elemento di novità; le radici stesse della razionalità preventiva sono da ricercare nel progetto liberale di riforma del diritto penale-criminale. Anche altri due autori anglofoni insistono su questo punto (Ashworth Zedner, 2014), sostenendo che il concetto di prevenzione ha costituito e motivato le fondamenta del moderno sistema di giustizia penale e rintracciando una serie di continuità storiche che l'apparente attuale svolta preventiva porta con sé. Inoltre, essi affermano che la prerogativa della prevenzione dei rischi e dei pericoli come tutela della sicurezza del cittadino, può considerarsi uno dei fondamenti dello Stato liberale moderno (*Infra* CAP . 2) e della nascita della polizia moderna (*Infra* CAP . 3).

### 1.1 *L'homo penalis e la prevenzione generale negativa come astrazione del castigo legale*

Una delle più antiche razionalità preventive emerge nella prima fase di costruzione della pena moderna animata dal pensiero filosofico utilitarista del Settecento (Beccaria, 1764; Bentham, 1789). Si tratta delle teorizzazioni illuministe e contrattualiste che da Macchiavelli, passando per Hobbes fino a Locke, andranno a definire il campo della Scuola Classica del diritto (Melossi 2002, p. 15). Secondo questi orientamenti il contratto o patto sociale doveva avere a suo fondamento lo scambio tra libertà e sicurezza, e la sanzione aveva lo scopo fondamentale di prevenire un «danno alla nazione» rispondendo in modo proporzionato al comportamento criminale – «concezione oggettiva del reato» (Beccaria 1764). I filosofi utilitaristi avevano infatti coniato una distinzione tra «pena in astratto» e «pena in concreto». La pena in astratto è l'unica che può avere uno scopo utile perché tende alla «prevenzione generale negativa»: ossia il fatto che la pena, astrattamente, ha un fine di utilità sociale in quanto lo Stato, tramite essa, garantisce l'ordine sociale attraverso la minaccia di un male, perseguendo uno scopo deterrente generale teso alla dissuasione dei potenziali violatori della legge. Si tratta dunque dell'individuazione di una giustificazione al potere di punire – nel modo moderno, ossia con la privazione della libertà personale – che si deduce dalla fondazione contrattuale del rapporto tra Principe e società civile. A partire da questi assunti si individuava una gerarchia di interessi generali da proteggere, e tra questi uno scambio tra sicurezza e libertà (Hobbes 1651). Ecco che allora, se la pena in astratto poteva essere finalisticamente pensata, non era però in grado di fissare dei limiti entro cui questa libertà poteva essere compressa.

Si concettualizzò un principio di «retribuzione legale» da applicarsi come pena in concreto, ossia la commisurazione della pena al caso specifico. In questo senso la reazione punitiva doveva essere vista come una prestazione *post delictum*, equivalente al valore del fatto; una pena giusta perché proporzionata, non bisognevole di una finalità. Il principio di retribuzione veniva fondato sulla volontà colpevole, sulla meritevolezza del castigo, sulla presunzione che l'uomo sia dotato di libero arbitrio: un *homo penalis* – al pari dell'*homo economicus* – che calcola vantaggi e svantaggi e sceglie di delinquere. Si tratta di una lettura economicistica dell'agire umano, ma soprattutto una concezione dell'uomo razionale inteso come uomo proprietario e politico. Locke (1960), nella elaborazione della sua teoria utilitarista e individualista, delinea le fattezze dell'uomo di diritto, che sicuramente non sarà lo schiavo e nemmeno la donna, bensì l'uomo dotato di proprietà materiali. Il paradigma della pena meritata viene declinato dunque tanto oggettivamente quanto soggettivamente.

È necessario sottolineare che la concezione della retribuzione legale, quale criterio che rese possibile alla scienza penalistica, in quanto dogmatica, di mettere tra parentesi il quesito dello scopo della pena (Pavarini 2006), permise a essa anche di rivendicare una certa autonomia dalla politica criminale e dalla filosofia del diritto, in quanto affermava un criterio formale di equivalenza sistemica, apparentemente scevro dal piano delle funzioni e della politica.

La razionalità preventiva in questa fase si mostrava tutto sommato ancora debole rispetto al principio della retribuzione.

### *1.2 La prevenzione speciale negativa: una pena utile per curare e disciplinare l'homo criminalis*

È con la seconda fase della pena moderna che si fa strada la contestazione della distinzione tra «pena in astratto» e «pena in concreto». Siamo negli anni '40 del Novecento, la giustizia criminale era già fortemente influenzata da valutazioni finalistiche e positivistiche sulla pericolosità come vedremo a breve; le democrazie si stavano formando come Stati sociali di diritto e anche la scienza penalistica era chiamata a contribuire al governo dei conflitti sociali (Garland 1985).

La riflessione dogmatica sulla pena iniziava a ricostituirsi ponendo a proprio fondamento il fine della prevenzione (Pavarini 2006).

Si trattava però ora di una «prevenzione speciale positiva» che indicava il fatto che il criterio retributivo stava entrando in crisi, con la conseguente caduta di ogni limite oggettivo nella comminazione della pena<sup>19</sup>.

La necessità di disciplinare il corpo sociale si imponeva al punto tale da fare dello scopo special-preventivo il fine ultimo della pena.

Se la prima fase di costituzione della pena moderna era dominata dal pensiero della Scuola Classica del diritto, la seconda fase era invece caratterizzata, come si accennava all'inizio, dagli orientamenti della Scuola Positiva del diritto (Melossi 2002, p.47). La critica all'astrattezza metafisica del pensiero classico, non idoneo a ideare strategie di gestione degli scombussolamenti sociali in atto a inizio Novecento, stava infatti portando al diffondersi di una ventata di realismo teorico che si esprimeva sia attraverso approcci positivisti che iniziavano ad applicare la statistica alle scienze criminologiche, sia attraverso le elaborazioni teoriche di studiosi con stretta formazione medico-psichiatrica<sup>20</sup>. L'osservazione, la diagnosi e la cura della pericolosità – prima individuale e poi sociale – erano le caratteristiche della nuova fede correzionale. Il modello correzionale della giustizia penale non guardava più alla volontà colpevole, ma alla pericolosità di un comportamento, manifestando l'obiettivo estremo di ricercare un fondamento utilitaristico della pena moderna. Si pensava che il comportamento futuro, inteso come eventuale recidiva, necessitasse di essere pronosticato e direzionato. La pena carceraria, almeno nelle intenzioni, stava iniziando a perdere la propria centralità, diventando un segmento del continuum disciplinare proprio delle nuove politiche di controllo sociale di tipo penale.

Possiamo concludere che la finalità «special preventiva positiva» evocata come emenda, correzione, rieducazione, risocializzazione, si basava e si basa sull'idea che chi delinque è caratterizzato da negatività sociale, da un deficit economico, culturale, intellettuale. La criminologia positivista stava creando l'*homo criminalis* su cui

---

19 Come spiega bene Pavarini (2006, Melossi, Pavarini 1977), la crisi della retribuzione trovava però le sue radici nella genesi stessa della pena carceraria. Quest'ultima nasceva come esito di una necessità di disciplinamento sociale più ampio, si affermava in concomitanza alla nascita del modo di produzione capitalistico – inizialmente come casa di lavoro, poi come vera e propria istituzione detentiva – e doveva servire a produrre un soggetto utile e docile per il mercato del lavoro in ristrutturazione. Un'istituzione, quella del carcere che, a differenza del castigo pre-moderno (Foucault 1975), non doveva solo reprimere e uccidere, ma anche disciplinare e sorvegliare prefiggendosi, da quel momento in avanti, scopi pedagogici e socio-politici (Foucault 1975, 1972-1973). Un investimento pedagogico che doveva trasformare il criminale in un onesto lavoratore o il lavoratore disonesto e recalcitrante alla disciplina in un criminale nemico pubblico (*Infra* CAP . 5).

20 Questo aspetto sarà molto rilevante nella costituzione concetto di pericolosità sociale (*Infra* CAP . 5).

l'ottimismo riformatore avrebbe potuto sperimentare la progettualità correzionalistica, considerando il delitto come una questione sociale risolvibile. Dall'*homo penalis* responsabile e dotato di libera volontà di agire, si passava all'*homo criminalis*, che ha come attributo la pericolosità.

Accompagnata dalla nascita degli stati sociali *welfaristici*, la scelta correzionalistica è stata caratterizzata da un'ambiguità di fondo: era sia spinta pedagogica tesa a fagocitare, normalizzare, educare alla legalità, sia spinta di liberazione dallo status di «canaglia» delle popolazioni criminalizzate (Pavarini, Guazzaloca 2014). Questa ambiguità di fondo ha accompagnato la storia della pena per tutta la modernità, sino alla crisi del castigo utile e al venir meno dell'illusione che la pena possa rieducare<sup>21</sup>.

### *1.3 La neutralizzazione dell'homo criminalis e la tutela della coesione sociale*

Ci sono altre due declinazioni della razionalità preventiva come scopo della pena, la prima, la «prevenzione generale positiva», deriva da correnti di pensiero funzionalista critico (Durkheim 1893, 1895; Luhmann, De Giorgi 2013) e in qualche modo, un po' come la prevenzione generale negativa, ha sempre accompagnato la punitività moderna e continua a farlo ancora oggi. Nonostante Pavarini (2006) la classifichi tra le teorie sociologiche ideologiche della pena, credo sia da considerare come una funzione materiale latente<sup>22</sup> della pena, oggi al servizio di razionalità tecnocratiche<sup>23</sup>, più che in contrapposizione a esse.

La seconda, la «prevenzione speciale negativa», si sviluppa in seguito alla crisi del correzionalismo, come pratica esplicita di neutralizzazione del reo e del deviante. Anche questa razionalità può essere considerata come una funzione materiale latente che accompagna la pena, in quanto attributo caratteristico della sua intrinseca natura di prevaricazione che si sostanzia nella creazione di un deficit nei confronti del punito.

---

21 Sarebbe interessante qui riprendere tutto il dibattito in merito alla decisione del legislatore italiano di far proprio lo scopo special preventivo positivo nel dettato costituzionale ma, per motivi di spazio e pertinenza, si rinvia all'analisi di M. Pavarini (2006).

22 Ossia una funzione che, pur non espressamente dichiarata, viene tuttavia perseguita in modo latente, in quanto attributo intrinseco dello strumento a cui si collega, nel nostro caso la pena.

23 Ossia di razionalità in cui la retorica del trattamento viene progressivamente rimpiazzata da quella del calcolo probabilistico e di distribuzione statistica, applicate nei confronti delle popolazioni che creano problemi sociali (Simon 1988).

La prevenzione generale positiva – o «prevenzione-integrazione» (Jakobs 1976, 1983) – muove dall’assunto durkheimiano che la criminalità è un «fatto sociale» dotato di «esteriorità» (si colloca fuori dalla coscienza dell’individuo) e di «coercizione» (se si manifesta incontra una reazione), ma soprattutto è un fatto sociale «normale». Questa affermazione ebbe, all’inizio del Novecento, una portata rivoluzionaria, poiché andò ad affermare che il fatto criminale stabilizza e rinforza la coesione sociale. In relazione a questa razionalità di prevenzione generale positiva, la pena e l’iter che porta, attraverso l’azione delle agenzie penali, alla sua comminazione, non parla ai criminali per dissuaderli, ma manda un messaggio alle persone oneste: rinforza cioè quei sentimenti e valori collettivi che hanno stabilito le regole della convivenza. È in questo senso per esempio che Luhmann parla di «stabilizzazione del sistema sociale come scopo della reazione punitiva» (Luhmann, De Giorgi 2013).

La prevenzione speciale negativa invece che operare per l’integrazione sociale del deviante, agisce per la sua esclusione, incapacitazione, neutralizzazione: l’obiettivo è quello di impedire la recidiva (Harcourt 2005, 2012).

Si tratta di orientamenti che mettono in luce come l’aumento della criminalità non possa essere controllato agendo sulle cause, ma incrementando l’attività punitiva, agendo cioè sui sintomi.

Nel solco del ragionamento che ipotizza una commistione tra finalità preventive e retributive, possiamo dire che la razionalità di prevenzione speciale negativa ripropone in qualche modo il modello della pena giusta retributiva: quest’ultima tuttavia non è più commisurata in concreto, bensì è determinata a partire dal criterio dell’«allarme sociale» e dell’opinione pubblica, presentandosi come scopo deterrente per la pena in concreto.

Come corollario alla prevenzione speciale negativa viene sviluppandosi, soprattutto negli Stati Uniti, una penologia tecnocratica, attraversata dall’esigenza di governo del rischio. La retorica del trattamento viene rimpiazzata da quella del calcolo probabilistico e della distribuzione statistica, utilizzati nell’analisi delle popolazioni che creano problemi sociali<sup>24</sup>.

---

24 Si veda il concetto di «Actuarial Justice» in Feeley, Simon 1992.

#### 1.4 Le tre modalità di espressione del nesso prevenzione-punitività

La ricostruzione delle quattro razionalità preventive che hanno accompagnato la genesi della pena moderna fa emergere che esse non sono cronologicamente cristallizzate una volta per tutte, né tanto meno è possibile per ognuna stabilirne empiricamente l'efficacia (Pavarini 2014).

È proprio per questo motivo che ritengo utile ipotizzare qui tre modalità con cui il nesso prevenzione-punitività si esprime, per poi ricercare queste stesse modalità nell'attività di prevenzione coercitiva.

Ciò a partire dal presupposto di fondo, già menzionato nell'*Introduzione*, che la pena – e quindi anche la prevenzione come pratica coercitiva – non è legata indissolubilmente al crimine, ma è da calare all'interno dei rapporti sociali e di classe, nel contesto politico-economico, nella conformazione del mercato del lavoro e così via (Simon, Sparks 2013).

Sulla scorta di quanto appena detto, ritengo che il nesso punitività-prevenzione si dispieghi almeno attraverso tre modalità che rispecchiano in qualche modo le tre funzioni tipiche che la sociologia critica del diritto penale attribuisce al sistema penale (Pavarini 2014) e che rimandano a visioni differenti del suo significato.

La prima modalità è quella che vede l'espressione di un qualche tipo di afflittività: la sanzione penale, così come le altre pratiche coercitive extra-penali, creano un deficit nel destinatario, deficit inteso come riduzione dei diritti e/o del soddisfacimento dei bisogni. La creazione di deficit rappresenta la punta dell'iceberg di un sistema di controllo sociale complessivo e sarà quindi un criterio utile a misurare la punitività che si cela dietro al sistema preventivo coercitivo, e anche elemento di tensione tra ragione preventiva e punitiva.

La seconda modalità si dà in termini di espressività. L'intervento coercitivo della pena o di altra misura di prevenzione (nonché il processo giuridico, sociale e mediatico che conduce alla sua comminazione) comunica e veicola diversi messaggi alla società e al punito: rinsalda l'autorità di chi punisce, rinforza la coesione sociale e i valori dominanti. L'espressività e passionalità di ogni strumento coercitivo lavorano dunque sulla riproduzione di una certa società e di una certa solidarietà sociale e coscienza collettiva. Si tratta ad esempio della visione dei cosiddetti orientamenti simbolici degli

studi di economia politica della pena (Simon, Sparks 2013). L. Wacquant (2006) attribuisce questa tradizione di pensiero al filone che da Kant arriva fino a Durkheim, filone che interpreta la pena come sinonimo di moralità, avendo al suo interno teorie focalizzate sull'offesa prodotta; lo sguardo è rivolto al passato della condotta – emergendo così un approccio retrospettivo – e la filosofia è retributiva e neutralizzante. Fanno sicuramente parte del lessico di questi orientamenti punitivi e delle teorie critiche che nel tempo hanno provato a metterli a critica, i concetti di allarme sociale e sicurezza.

La terza modalità si esprime come strumentalità dello strumento coercitivo, tema discusso dalle posizioni materialiste e neo-marxiste degli studi sull'economia politica della pena (Simon, Sparks 2013). Il sistema delle pene legali è strutturalmente essenziale alla conservazione della realtà sociale esistente; è uno strumento di dominio di classe e di preservazione di interessi determinati. La pena, proprio perché orientata selettivamente verso gli strati marginali della popolazione, approfondisce le diseguaglianze esistenti e serve a produrre diseguaglianze ulteriori. L. Wacquant attribuisce questa tradizione di pensiero al filone Bentham-Beccaria, dove l'intervento coercitivo è invece sinonimo di razionalità e strumento. Si tratta di teorie focalizzate su chi produce l'offesa, sulla capacità di modificare i suoi comportamenti futuri, comprendere la sua intera personalità. I criteri ordinatori di politiche che si ispirano a questi orientamenti punitivi sono ad esempio quelli di riabilitazione e ordine sociale.

## 2. La prevenzione come *eccesso di punitività* nel realismo criminologico di destra statunitense

Un esempio di prevenzione come *eccesso di punitività* è costituito dagli apporti teorici e pratici della criminologia conservatrice statunitense degli anni '70. Questa corrente emerse dalla sfiducia nella ricerca delle cause della criminalità – che aveva ispirato come vedremo tra poco, l'idea della prevenzione sociale e gli approcci correzionalisti tipici degli stati sociali a politica Keynesiana – e si dotò invece di un impianto teorico e pratico incentrato su punizione e deterrenza. Questi orientamenti, concentrati inizialmente nel panorama nordamericano, rappresentarono però anche l'inizio di una tendenza che si sarebbe dispiegata anche in altri paesi. Sebbene ogni realtà territoriale manterrà le sue specificità storiche e concettuali, nonché aspetti culturali profondamente influenti sulle e resistenti alle politiche punitive (Gallo 2017), è necessario sottolineare che la svolta post-correzionalista americana pose le basi per la costituzione di una ragione preventivo-punitiva globale, la quale emerge soprattutto in termini di espansione dell'intervento coercitivo in nome del principio di prevenzione del crimine e del disordine<sup>25</sup>.

Nell'ambito del realismo conservatore nordamericano, il fenomeno criminale veniva posto in relazione alle inciviltà e ai disordini sociali e viceversa (Garland 2001), con un allargamento delle condotte ritenute pericolose, una rinnovata flessibilità degli strumenti di controllo, nonché nuove e discrezionali funzioni assegnate agli organi di polizia (CAPP . 3, 4).

In conseguenza a questa visione, i principali lasciti di questa esperienza, a prima vista tutta americana, furono il consolidamento di una repressione preventiva discrezionale nelle mani degli organi di polizia che dunque anticipa il castigo, e la costituzione di fattispecie di pericolosità sociale fondate su soggettività tipiche, piuttosto che su situazioni oggettive e fatti specifici.

Questi due elementi non sono di certo stati inventati dalla criminologia conservatrice degli anni '70, vedremo ad esempio che essi sono stati parte costitutiva della genesi storico-teorica del concetto di pericolosità sociale (*Infra* CAP . 5). Vedremo inoltre che sono queste le caratteristiche principali della prevenzione coercitiva della pericolosità e attraversano tutti i livelli giuridici di questo sistema preventivo punitivo.

---

<sup>25</sup> Questa espansione avviene attraverso consistenti «policy transfers» (Selmini, 2020), seppur con tempistiche e modalità differenti a seconda della storia dei singoli paesi e continenti.

Se le caratteristiche punitive che si andavano affermando nel nordamerica sono da considerarsi dentro un quadro di sviluppo storico che va oltre quei confini e aldilà della criminologia conservatrice statunitense, possiamo però affermare che negli Stati Uniti se ne poté osservare, a partire dagli anni '70, un'applicazione pratica. Quest'ultima è conosciuta come l'«evento discorsivo» della *Tolleranza Zero* (De Giorgi 2006, Wacquant 2000) così come negli anni '90 verrà chiamata l'ondata di politiche securitarie che metteranno in pratica teorie ed elaborazioni criminologiche forgiate nel decennio precedente. La *Tolleranza Zero* non è in realtà propriamente una teoria criminologica, anche se si fonda su alcune ipotesi maturate nel contesto della criminologia - gli approcci delle *Broken Windows* come vedremo a breve; non è nemmeno solo un'azione di *policing* (*Infra* CAP. 3), anche se l'azione di polizia è uno dei campi in cui è stata sperimentata; ed è infine presente nell'agenda delle amministrazioni locali e delle istituzioni politiche urbane (De Giorgi 2006).

La sfiducia verso gli approcci correzionalisti di cui le politiche di *Tolleranza Zero* si facevano espressione, era legata anche a un elemento fattuale: a partire dalla fine degli anni '60, gli Stati Uniti furono interessati da un aumento della criminalità che determinò un pessimismo nel panorama criminologico.

L'aumento veniva percepito dalle istituzioni come una perdita di sovranità dello Stato (Garland 2001) perché rappresentava la violazione della promessa, fatta dallo Stato moderno ai propri cittadini, di aver soppresso all'interno della nazione fonti di giustizia privata e poteri alternativi. Il controllo del crimine e dei disordini era corollario di questa promessa e, almeno negli USA, lo Stato tentò di riaffermare la propria autorità attraverso un utilizzo maggiore e punitivo della pena (Wacquant 2006).

I livelli crescenti di criminalità erano stati anche utilizzati dalla criminologia conservatrice statunitense per giustificare la crisi di legittimazione delle istituzioni giudiziarie e della polizia; crisi che veniva anche attribuita alla paura della criminalità e all'eccessiva indulgenza dell'apparato giudiziario.

Quello a cui si assistette fu una vera e propria politicizzazione della questione criminale (v. *Introduzione*), attraverso politiche conservatrici, selettività delle condotte negli strati più marginali della popolazione, processi di «amplificazione della devianza» con il supporto dei mass media e retoriche elettorali securitarie (Beckett 1997, Simon 2009a).

## 2.1 Gli assi portanti della nuova tendenza punitiva

Dalla letteratura che si è occupata del tema, emerge che sono almeno quattro le conseguenze problematiche di questa nuova tendenza punitiva.

Ritengo utile illustrarle poiché fanno emergere una serie di elementi che ritroveremo nel mondo della prevenzione coercitiva italiana.

Le conseguenze problematiche riguardano: la relazione tra criminalità e disordine, comportamenti devianti e comportamenti criminali; il rapporto tra le «strategie di policing» e di «controllo urbano»; le trasformazioni delle funzioni e dell'organizzazione della polizia (*Infra* CAPP. 3, 4); infine, l'emersione di nuovi valori collettivi da tutelare. Si tratta in buona sostanza di conseguenze e quindi di cambiamenti che incentiveranno l'avvio di un processo di espansione della punitività extra penale, soprattutto attraverso l'anticipazione della soglia della punibilità ai comportamenti di disordine.

Per quanto riguarda il rapporto tra criminalità e disordine urbano, un grande contributo teorico a questo tipo di cambiamenti è rappresentato da un articolo del 1982 di James Q. Wilson e George Kelling, apparso sulla rivista *Atlantic Monthly* e intitolato *Broken windows* – metafora del nucleo fondante la loro teoria. I due studiosi avanzavano l'ipotesi per cui, se si vuole prevenire la criminalità urbana, bisogna partire dal semplice presupposto che esiste una linea di continuità tra disordine urbano e criminalità di strada. Nei luoghi in cui si riproducono comportamenti disordinati, contrari ai valori di civiltà e decoro e non controllati dalla polizia, ci sarà una rapida diffusione di comportamenti criminali. Come dire che il disordine e l'inciviltà sono gli atti preparatori della criminalità dal punto di vista soggettivo e oggettivo, come «una sequenza di sviluppo» (Wilson Kelling 1982 p. 31), «se una finestra di un edificio è rotta e non viene riparata, presto anche tutte le altre finestre saranno rotte (..) una finestra rotta che non viene riparata offre il messaggio che nessuno se ne occupa, e che quindi romperne altre non costa niente» (ibidem).

Il disordine è sinonimo di imprevedibilità e ignoto e quindi eliminare la finestra rotta comunica ai cittadini un messaggio di contrasto all'inciviltà diffusa, un messaggio di rassicurazione che viene prodotta dall'impegno istituzionale visibile e concreto. Wilson e Kelling fanno riferimento anche a delle tipologie soggettive: e cioè il «mendicante fastidioso», «l'adolescente chiassoso», «l'ubriaco maleodorante», «l'estraneo» (Ib.); i territori devono essere ripuliti da questi soggetti perché il cittadino che li teme «non

esprime semplicemente il proprio disgusto per comportamenti inopportuni; al contrario egli dà voce a una saggezza popolare suscettibile di generalizzazione – e cioè che la vera criminalità di strada fiorisce là dove i comportamenti disordinati restano incontrollati. In effetti il mendicante costituisce la prima finestra rotta» (ivi, p. 34).

L'espedito dell'agire sulla condotta deviante di disordine diventa dunque un motivo per controllare maggiormente un soggetto, serve ad avere maggior cognizione della sua carriera - precedenti penali e di polizia; è utile a dare spessore a quella stessa carriera - aggiungendo un precedente di polizia; facilita perquisizioni, arresti e sequestri.

Ciò ci conduce direttamente alla seconda e alla terza conseguenza problematica dell'instaurarsi di questa tendenza punitiva: la prevenzione dei disordini e dei reati minori nelle città si ridefinisce insieme alla trasformazione delle funzioni di polizia. Vedremo come le trasformazioni delle funzioni di polizia si siano intrecciate col principio di prevenzione (*Infra* CAPP. 3, 4), basti qui dire che, dal secondo dopo guerra in avanti, il ruolo originario di servizio alla comunità<sup>26</sup>, inizia a trasformarsi in una funzione reattiva, che vede il corpo di polizia diventare esterno alla comunità. Si assiste al passaggio dal ruolo di «community service» a quello di «crime fighter» (De Giorgi 2006). La polizia deve contribuire in prima persona al mantenimento dell'ordine sociale, ecco perché, accanto alla presunzione di colpevolezza che accompagna l'abuso del concetto di pericolosità sociale – con i presupposti teorici suddetti – si ha un ampliamento dei poteri discrezionali della polizia, o meglio il massiccio ricorso a tale discrezionalità. Negli anni '90 a New York aumentano i finanziamenti destinati alla polizia, la quale viene organizzata in modo manageriale. La contropartita della discrezionalità diventa la responsabilizzazione, le parole d'ordine sono ora efficienza, rendicontazione dei risultati, problem solving, spirito di corpo e così via (Sparrow, Moore, Kennedy 1990; Silverman 1999).

All'aumentare dei poteri discrezionali di polizia aumentano le fattispecie soggettive di pericolosità sociale: l'ubriachezza in pubblico, la prostituzione in strada, gli assembramenti di giovani, le attività ambulanti non in regola, il vagabondaggio non in regola, il consumo di sostanze ecc. Il discorso generale sul disordine finisce quindi per rivolgersi a specifiche categorie.

Nonostante queste trasformazioni, il legame tra polizia e cittadini non scompare, semplicemente viene rideclinato: la prima si rende interprete del desiderio di ordine

---

26 L'apologia della polizia come servizio alla comunità era elemento centrale delle argomentazioni teoriche di Wilson e Kelling.

espresso dai secondi, con cui è tenuta a cooperare per isolare gli estranei responsabili del caos.

Gli elementi descritti finora conducono quindi all'emergere di specifici valori collettivi da tutelare come quelli di civiltà, pulizia, rigore morale, per contrastare i sentimenti di insicurezza diffusi e diffondere rassicurazione nella popolazione.

In conclusione possiamo dire con De Giorgi che questa tendenza punitiva ha avuto una diffusione tanto semantica, quanto geografica, Nel primo senso vediamo che le politiche di *Tolleranza Zero* hanno investito altri ambiti e istituzioni. In secondo luogo esse si diffondono oltre i confini degli Stati Uniti, in alcuni paesi – come in Inghilterra – in modo esplicito (Hall, Critcher, Jefferson, Clarke, Roberts 1978; Young 1999), in altri – come in Italia – pervadendo le strategie, gli obiettivi e la filosofia di fondo della prassi delle agenzie di controllo urbano (De Giorgi 2000), nonché dando una spinta all'invenzione di nuovi strumenti coercitivi di prevenzione.

### **3. La prevenzione alternativa alla punitività: dal Left Realism alla Nuova Prevenzione**

Verso la fine degli anni '80 l'approccio realista – che si propone di trovare delle risposte pragmatiche alla criminalità<sup>27</sup> – si connota anche in senso progressista<sup>28</sup>, dando origine a quegli approcci teorici che, partoriti in Inghilterra, verranno conosciuti sotto l'etichetta di *Left Realism* (Hughes 2004, Young 1975, Young, Matthews 1992, Selmini 2020). Illustrare i caratteri principali di questo approccio è qui estremamente utile perché il *Left realism* rappresenta il più importante approccio teorico con cui si è provato a dimostrare che può esistere un'alternativa alla prevenzione punitiva del crimine e dei disordini.

Il *Left Realism* si sviluppa sia in contrapposizione alla criminologia conservatrice statunitense di fine anni '70, sia in alternativa agli approcci della criminologia marxista e conflittuale tacciati di utopismo (Selmini 2020). Le proposte del realismo di sinistra

---

<sup>27</sup> Nel senso che rifiuta soluzioni utopistiche al problema della criminalità, mentre propone politiche pragmatiche tese alla riduzione della stessa e orientate all'azione nei confronti della paura della criminalità, della violenza e del disordine.

<sup>28</sup> In quanto l'obiettivo è quello di considerare in modo nuovo la produzione di sicurezza e la prevenzione che vanno perseguite tramite politiche che incidano sulle cause strutturali della criminalità.

inoltre costituiranno le premesse teoriche di quel movimento sociologico e criminologico europeo di *Nuova Prevenzione* di cui parlerò a breve.

I principali aspetti su cui si sofferma questa corrente di pensiero e che verranno poi ripresi fuori dall'Inghilterra, sono i seguenti: la criminalità è un problema serio, soprattutto per i soggetti più vulnerabili<sup>29</sup>; l'esperienza della vittima va compresa e presa in considerazione; la paura della criminalità non è sintomo di panico morale, ma ci sono delle ragioni che vanno indagate<sup>30</sup>; bisogna approfondire la ricerca teorica ed empirica sulle cause della criminalità (Young 1986). Dal punto di vista della sociologia della devianza, i teorici del *Left Realism* cercano di reinterpretare la teoria dell'anomia (Merton 1959) e delle subculture (Cloward, Ohlin 1968) facendo riferimento al concetto di «deprivazione relativa». Il concetto indica la deprivazione e la conseguente insoddisfazione dell'individuo, non rispetto a standard universali – in questo caso si tratterebbe di deprivazione assoluta – bensì in relazione a standard particolari in comparazione a un gruppo di riferimento o di appartenenza. In un suo saggio Thomas F. Pettigrew (2015) ripercorre le varie teorie che hanno ripreso il concetto di deprivazione relativa e spiega il processo psicologico con cui gli individui la sopportano: fanno una comparazione cognitiva con il gruppo di riferimento, apprendono di essere svantaggiati e vedono la deprivazione come un'ingiustizia che fa crescere il loro sentimento di rabbia. In sostanza dunque la deprivazione relativa connette l'individuo con un livello di analisi interpersonale e intergruppo. Alcuni autori avevano anche parlato di deprivazione relativa egoistica e di fratellanza. I livelli di deprivazione assoluta, che indicano spesso una situazione di indigenza, di povertà, di mancanza assoluta di mezzi e opportunità, solo parzialmente portano a dei sentimenti di insoddisfazione e ingiustizia. È proprio a partire dal concetto di deprivazione relativa che Merton costruisce la sua ipotesi di innovazione come forma di adattamento criminale: non è solo la deprivazione assoluta a spingere al crimine, ma specialmente quella relativa e in base a una preferenza razionale.

---

29 Questo elemento si poneva in polemica con la criminologia radicale definita come idealista. I realisti di sinistra rimproverano a tale corrente una miopia circa la realtà del crimine e delle sue dannose conseguenze per i gruppi più vulnerabili della popolazione (specialmente le donne e i membri della classe operaia). L'idealismo di sinistra è stato accusato di «impossibilismo» e «romanticismo», in quanto sprezzante verso una riforma per tappe successive e interessato soltanto a cambiamenti sociali e politici strutturali.

30 In questa visione si prende atto che la criminalità di strada e le altre forme di comportamento antisociale non sono causate solo da deprivazione materiale e altre circostanze sfavorevoli, ma anche dall'indebolimento dei legami sociali. I realisti di sinistra affermano che «i mattoni e il cemento della società civile sono il principale baluardo contro il crimine» (Young 1991, p. 115, Hughes 2004, p. 53)

È la percezione di ingiustizia, dunque, a cui i teorici del *Left realism* intendono guardare, servendosi del concetto di deprivazione relativa per individuare frustrazioni e fattori criminogeni.

Nonostante gli elementi decisamente interessanti che emergono da questi approcci, che hanno provato in qualche modo a scandagliare la composizione sociale nelle sue linee frammentarie, rompendo con l'idea di una categorizzazione lineare e netta – criminali e non criminali, classe laboriosa e pericolosa, povertà e crimine – Selmini (2020) ci fornisce una chiave di lettura dei principali limiti di questo approccio: l'aver riposto eccessiva fiducia nella capacità di quantificare la paura del crimine attraverso le inchieste sociali (Bandini, Gatti, Gualco, Malfatti, Marugo, Verde 2003)<sup>31</sup>.

Possiamo dire conclusivamente che l'aspetto più interessante e nello stesso tempo ambiguo di quell'esperienza fu la grande dilatazione del concetto di prevenzione, che fece sì che, dentro i suoi confini, potessero entrare punitività e afflittività come elementi centrali.

### 3.1 La Nuova prevenzione

Un'espressione pratica della tendenza teorica che contemplava la possibilità di sperimentare una prevenzione alternativa a quella punitiva e penale, è espressa dall'avvio di politiche di *Nuova prevenzione* tra gli anni '80 e '90; un fenomeno internazionale che si è sviluppato in ogni paese con dinamiche in parte simili e in parte diverse (Selmini 2020). È nel 1989 a Montreal con la *Conférence Européenne et nord-américaine sur la sécurité urbaine et la prévention de la délinquance* e successivamente nel 1991 a Parigi con una Conferenza analoga, che se ne discute. L'intento principale degli addetti ai lavori, come si diceva, era quello di ragionare su una prevenzione alternativa a quella penale o sociale generica.

La *Nuova Prevenzione* (Robert 1991) veniva innanzitutto posta come alternativa alla prevenzione generale nella sua funzione deterrente e alla prevenzione speciale come incapacitazione o correzione. Si differenziava anche dalla prevenzione coercitiva e di

---

31 Questo aspetto infatti può essere facilmente suscettibile di cooptazione in logiche di legge e ordine, tant'è che poi le inchieste di vittimizzazione – che consistono nell'indagare, su un certo campione di popolazione e in un certo periodo di tempo, se si è stati vittima di reato, dove, di quali reati e quali sono state le conseguenze –, finirono per essere funzionali a politiche di carattere repressivo, perché andavano ad amplificare ancora di più paura e allarme (cfr. Selmini 2020).

polizia. L'idea era di intervenire per mostrare le condizioni che determinano i fenomeni devianti, e mettere in discussione le modalità tradizionali di gestione del problema.

Il nuovo approccio provò a invertire poi l'equazione per cui più criminalità genera insicurezza aprendo alla necessità di maggiore controllo, affermando che meno controllo repressivo genera meno criminalità e garantisce più sicurezza. È interessante notare come questo capovolgimento sembrava aver fatto proprie le premesse teoriche della cosiddetta *Label Theory* (Lemert 1967) la quale, negli anni '70, aveva fortemente criticato l'idea parsonsiana (Parsons, 1937), dominante ancora oggi nella sociologia della devianza, per cui il controllo sociale è una reazione al crimine. I teorici dell'etichettamento affermavano invece che il controllo sociale produce e amplifica la devianza, attraverso un processo di deviazione secondaria che seleziona, rafforza e riproduce la carriera deviante del singolo (*Infra* CAPP . 6 , 7).

In questo senso, se le correnti punitive analizzate nel precedente paragrafo avevano aperto la strada a un arretramento della soglia di intervento punitivo – di cui la prevenzione coercitiva della pericolosità rappresenta un esempio – le correnti progressiste che stiamo qui analizzando, introducono invece un elemento critico importante che sarà utile nell'analisi degli effetti concreti della prevenzione coercitiva sui destinatari delle misure. Questo elemento critico consiste nella presa d'atto che l'intensificazione della punitività per la prevenzione del crimine e del disordine, non è assolutamente efficace a raggiungere lo scopo enunciato, anzi, produrrà un'amplificazione delle condotte e un'estensione della platea di soggetti che le pongono in essere.

Gli studiosi della *Nuova Prevenzione* parlano poi di indipendenza tra andamento della delittuosità e insicurezza percepita: l'insicurezza può essere determinata da altri fattori materiali, sociali, personali, mediatici e politici, come poi alcune inchieste campionarie cercheranno di dimostrare anche nel caso italiano (Censis 2000; Osservatorio europeo della sicurezza 2008, 2012, 2013, 2015; Osservatorio europeo sulla sicurezza 2012, 2013, 2015)<sup>32</sup>.

Si dava inoltre molta rilevanza alla dimensione locale e di comunità che, a differenza delle agenzie statali, avrebbe potuto sviluppare programmi non sanzionatori o repressivi. In questo contesto teorico infine, la ricerca sociologica era considerata come uno strumento fondamentale per interpretare i fenomeni nella loro concretezza; in luogo

---

<sup>32</sup> Per altre ricerche in merito al rapporto tra andamento della criminalità e livello di intensità dei sentimenti di insicurezza si veda Mosconi (2017, p. 173).

di astratte definizioni legali e rappresentazioni mediatiche, veniva affermata la necessità di dati empirici sulla realtà della criminalità e della vittimizzazione.

#### **4. La prevenzione extra-penale nei modelli sociologici: prevenzione sociale, precoce e situazionale**

La crisi della pena correzionale tra anni '60 e '70 e la sfiducia dei criminologi nel sistema penale come mezzo di prevenzione della criminalità, produsse anche ulteriori frutti in ambito preventivo. Ritengo necessario illustrarne qui i tratti generali, poiché una serie di aspetti di questi tipi di intervento preventivo sono anche propri della prevenzione coercitiva della pericolosità; o invece, l'uso di alcuni di questi tipi di intervento, sarà destinato a essere marginale, proprio in virtù della continua espansione della prevenzione coercitiva.

Come sottolinea Barbagli (2005), i tipi di prevenzione che si posizionarono accanto alla prevenzione penale e coercitiva producendo nuovi programmi di intervento, furono la prevenzione precoce, sociale e situazionale<sup>33</sup>.

Queste forme di prevenzione vengono concepite a partire da un paradigma di tipo epidemiologico, in cui, come nel campo sanitario, si calcolano dei «fattori di rischio» e su essi si agisce per raggiungere un certo risultato. La prevenzione precoce e quella sociale rivolgono attenzione ai fattori di rischio legati ai potenziali autori di reato o alla struttura sociale o comunitaria in cui si sviluppano la devianza e la criminalità; quella situazionale invece alle potenziali vittime.

Fu Ronald Clarke (1997) a coniare il termine «prevenzione situazionale», intendendo con essa quell'idea per cui è più facile cercare di cambiare le situazioni esterne favorevoli ai reati, che sconfiggere le cause profonde, sociali, psicologiche, economiche che danno motivazioni a commetterli. Questo tipo di idea di prevenzione trae ispirazione da teorie classiche e neoclassiche, basate, come abbiamo visto, sul libero arbitrio e sulla scelta razionale fondata sul calcolo dei costi e dei benefici. Le tecniche di prevenzione situazionale si rifanno infatti a una serie di approcci definiti come «criminologie della vita quotidiana» (Garland 2001). Le due teorie di riferimento sono quella dell'«attività di routine» e quella della «scelta razionale» (Felson, Cohen 1980). In entrambi i casi si condivide la premessa per cui la criminalità e il disordine urbano

---

33 Che avevano costituito un modello di partenza per gli studiosi della *Nuova Prevenzione*.

non derivino tanto da una patologia o da una ragione socialmente determinata, bensì dalla combinazione di circostanze inerenti alla routine quotidiana, e dall'insieme di opportunità disponibili da cui l'autore trae un vantaggio e la vittima un rischio. Si tratta di teorie che Barbagli definisce come «pragmatiche» perché avulse ai grandi sistemi teorici, cioè caratterizzate da uno scarso interesse all'approfondimento teorico del problema. L'attenzione è da rivolgere invece alle situazioni e come queste influenzano le decisioni degli attori o creano circostanze favorevoli alla commissione di reati.

Nel gruppo di teorie dell'«attività di routine» si guarderà al sistema di opportunità, ad esempio seguendo l'idea che un reato si verifica quando vi è convergenza, in un dato momento e in un dato luogo, di un potenziale autore, di un obiettivo interessante e dalla mancanza di un guardiano. Queste teorie si occupano delle cause dei comportamenti criminali estranee all'individuo, che si trovano nell'ambiente esterno. Nel gruppo di teorie della «scelta razionale», pur facendosi riferimento sempre a cause esterne e a situazioni e opportunità, si valutano esse in rapporto al processo decisionale dell'autore di reato, per comprenderne le motivazioni.

La prevenzione situazionale dovrà far crescere le difficoltà da superare per porre in essere un delitto, aumentare i rischi e rendere meno remunerativi i reati (Barbagli 2005). Il campo di reati privilegiato per questo tipo di prevenzione è tendenzialmente la criminalità comune o le violazioni dell'ordine pubblico: furti, rapine, atti di vandalismo, incidenti negli stadi ecc<sup>34</sup>.

La «prevenzione precoce» e la «prevenzione sociale» risultano invece essere ispirate a orientamenti di tipo positivista, nella misura in cui il soggetto non agisce in modo deviante perché compie una scelta, ma perché è spinto a farlo da condizioni psicologiche o sociali.

La prevenzione precoce – scarsamente diffusa in Italia come vedremo, ma sviluppatasi nel Nord America e in alcuni paesi dell'Europa del Nord (Barbagli 2005) – si basa sull'idea che, se un bambino ha manifestato – per vari motivi, specialmente legati a motivi familiari – comportamenti antisociali, sarà più probabile che da adulto commetterà reati. Questo tipo di prevenzione mira dunque a intervenire sulla famiglia e sulla scuola. Inoltre si tratta di approcci che rientrano pienamente nel paradigma della sociologia della devianza di Parsons (1937): le sue teorie erano espressione di un'analisi

---

34 Evoluzioni recenti tuttavia la estendono anche alla prevenzione di reati di violenza nelle relazioni personali, al crimine organizzato e alla criminalità economica.

sociologica che si stava spostando da una visione frammentata (come frammentata era la società prima della fine del XIX secolo) a una unificata e consensuale del mondo sociale. Egli aveva rivisto le teorie europee (Durkheim, Weber, Freud) e aveva tentato di rispondere al «problema hobbesiano dell'ordine» portando la soluzione contrattualistica, volontaristica e razionalistica all'interno di ogni individuo. L'individuo deviante non ha interiorizzato il meccanismo del contratto sociale; la devianza è il frutto del fallimento nel processo di socializzazione del giovane all'interno della famiglia o della società. Ci può essere stata una deficienza a livello individuale o nel sistema del processo di integrazione: non ci sono gruppi che si contrappongono ma c'è un conflitto tra individuo e sistema sociale. Nonostante Parsons si rifacesse esplicitamente a teorie giusnaturalistiche, ritengo interessante riprendere qui questo impianto teorico, per iniziare a porre delle critiche, o quanto meno a manifestare dei dubbi, circa questa forma di prevenzione.

Difatti possiamo dire che, nonostante Barbagli la descriva come un programma che mira ad agire «prima» per modificare i fattori di rischio, essa in realtà è una reazione, una risposta al manifestarsi di certi comportamenti antisociali. Nell'illustrazione delle ricerche empiriche svolte in questo campo lo stesso Barbagli ammette che in realtà i comportamenti antisociali sono poi appannaggio di una piccola percentuale di ragazzi, che praticano «sistematicamente» dei comportamenti. Questa constatazione mette in luce una serie di contraddizioni circa l'utilità di una simile pratica preventiva, nella misura in cui l'intervento presupporrebbe misure di prevenzione sociale su quelle fasce di popolazione su cui, cause strutturali, determinano fattori criminogeni. In altre parole, si interviene dove c'è un fattore di rischio come reazione a quel fattore, dove quel rischio è già concreto – ad esempio perché la madre del bambino è dipendente dall'alcol o disoccupata – e non si agisce a monte sulle cause strutturali che hanno determinato quel fattore, per impedire da principio che esistano famiglie senza reddito o lavoro. Lo stesso Barbagli sottolinea come uno dei principali problemi di questi programmi di prevenzione sia il fatto che rischiano di produrre un effetto di stigmatizzazione, finendo per rivelarsi criminogeni. Egli tuttavia considera questo un problema di tipo etico; a ben guardare invece il problema scaturisce proprio dal diverso modo di considerare l'intervento pubblico - che sia esso punitivo o preventivo: come una reazione al comportamento oppure come esso stesso produttore e amplificatore di devianza.

La «prevenzione sociale» infine, partendo dal presupposto che la struttura sociale ed economica odierna (basata su diseguaglianze, differenze di classe, marginalizzazione) produce fattori criminogeni, cerca di agire sulle cause della criminalità - era un po' questa, come abbiamo visto, l'idea di fondo dei progetti di *Nuova Prevenzione* che si rifacevano a «teorie eziologiche»<sup>35</sup> della criminalità. A rilevare è l'ambiente entro cui il fenomeno criminale prende vita, quindi la zona, il grado di integrazione, i livelli di disorganizzazione sociale. Questo tipo di prevenzione comprende tutte le misure che hanno per obiettivo l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni (Selmini, 2020, p. 45). Sono strategie che mettono al centro l'autore del reato e i fattori criminogeni di natura sociale, familiare, comunitaria.

Il primo esempio teorico di questo tipo di orientamenti è rappresentato dalla corrente di pensiero del positivismo sociologico. Questo si sviluppa nell'Europa di metà Ottocento come movimento epistemologico che andò ad accompagnare quello ontologico di nascita della sociologia nello studio della struttura sociale. La corrente positivista sociologica (Quetelet 1835; Guerry 1833) andò ad applicare i metodi e il paradigma delle scienze naturali allo studio della società, tramite l'osservazione empirica dei fenomeni e con l'utilizzo di metodi quantitativi e statistici. L'idea di fondo di questi approcci consisteva nella necessità di legare l'autore del reato al suo contesto, andando a studiare il rapporto tra fattori socio-demografici e indici di criminalità. Alcune conclusioni a cui i sociologi positivisti arrivarono: la criminalità non è tanto legata alla povertà assoluta quanto agli alti livelli di diseguaglianza tra i redditi e le classi sociali; o ancora: non bisogna guardare al rapporto tra criminalità e povertà, ma a quello tra criminalità e diseguaglianza di sviluppo.

Anche Enrico Ferri (1884), in quanto esponente della Scuola Positivista italiana e fondatore della sociologia criminale italiana, ha anticipato, quanto meno sul piano delle idee, alcune tecniche di prevenzione sociale che vedremo a breve. Ferri parlava dell'istruzione, del lavoro, delle condizioni dignitose di vita come fattori protettivi dal crimine. Secondo il sociologo positivista la punibilità del reo è giustificata non dalla moralità della sanzione, bensì dal valore di questa come fattore che si contrappone agli altri fattori nella determinazione del delitto e della recidiva. Di qui la teoria dei c.d. *sostitutivi penali*, ossia di quei rimedi che, recati a tempo debito, eliminano le ragioni della pena eliminando le ragioni dello stesso delitto.

---

35 Una teoria eziologica è quella che si propone di indagare le cause di un fenomeno.

Il primo tentativo empirico di prevenzione sociale risale invece al contesto della sociologia americana di inizio Novecento, che ha poi ispirato la prevenzione sociale anche in Europa negli anni più recenti.

Mi riferisco in particolare ai sociologi della scuola di Chicago (Melossi 2002; Shaw, Mckay Henry 1942) i quali avevano sviluppato una sorta di apprezzamento verso i mondi devianti, vuoi per l'affinità morale e politica, vuoi per i trascorsi di vita simili, che li portarono a fare dell'osservazione partecipante<sup>36</sup> un elemento naturale di indagine sociale. Le direttrici teoriche di questi sociologi erano costituite dalla sociologia urbana, dalla psicologia e studio della folla, con lo spirito di fondo della filosofia pragmatica. Il controllo sociale (Mead 1925) è costituito da una rete di interazioni in un mondo marcato da linee linguistiche, culturali, religiose, etniche, di classe, politiche. Il controllo sociale è dunque plurale e relativo<sup>37</sup>, mai dato una volta per tutte. C'era in questa scuola di pensiero tutta una critica al formalismo giuridico – il diritto e la legislazione rappresentano solo la sanzione manifesta di trasformazioni già operanti nella prassi – in favore di una sociologia che sappia conoscere la trama dei rapporti sociali che formano la struttura sociale.

Si trattava di una teoria ecologica, secondo cui l'ambiente influenza l'individuo e i gruppi nei loro comportamenti, e di un approccio che collegava la devianza alla disorganizzazione sociale, ossia al venir meno di legami all'interno di certe cerchie sociali. Le patologie sociali non sono attribuiti degli individui, ma della zona socio-culturale in cui vivono. Ecco dunque l'elaborazione di un programma di prevenzione sociale conosciuto come *Chicago Area Project* ((Melossi, 2002, Bandini, Gatti, Gualco, Malfatti, Marugo, Verde 2003), uno dei primi programmi di prevenzione sociale mai sperimentati, che si poneva l'obiettivo di riorganizzare, restaurare i rapporti sociali per prevenire l'insorgere di nuova criminalità.

---

36 L'osservazione partecipante è una tecnica di ricerca etnografica incentrata sulla prolungata permanenza e partecipazione alle attività del gruppo sociale studiato da parte del ricercatore (cfr. Malinowski 1922).

37 Si veda qui tutta la tradizione interazionista (Simmel 1980, Thomas 1918-1920)

## CAPITOLO II

### LA PREVENZIONE COERCITIVA COME ESPANSIONE DEI CONFINI DELLA PUNITIVITÀ: DEFINIZIONI, PROBLEMI GIURIDICI E ISTANZE TEORICHE

#### **Introduzione**

Se nel capitolo precedente l'attenzione era rivolta a indagare l'evoluzione delle razionalità preventive (perseguite dallo Stato *punitivo*) attraverso le lenti della sociologia della pena e della devianza, in questa sede le domande principali che mi porrò sono le seguenti: da dove deriva il potere dello Stato di prevenire i pericoli derivanti dall'agire umano? Di porre rimedio alle conseguenze prodotte da situazioni o soggetti pericolosi?

Quali sono le origini e quali le definizioni della «giustizia preventiva» o «prevenzione coercitiva»? Che differenza intercorre tra una misura tipicamente punitiva e una misura preventiva?

Nell'introduzione ho iniziato a tracciare alcune linee definitorie del concetto di prevenzione coercitiva e vedremo che questo concetto emergerà nella sua articolazione empirica italiana nel capitolo sesto. Nel seguente capitolo, allo scopo di chiarirlo meglio dentro le tendenze di espansione della punitività oltre i confini del sistema penale, farò particolare riferimento al dibattito anglofono intorno al concetto di *Preventive Justice* (Ashworth, Zedner 2014), nonché ai filoni teorici che parlano di *New Punitivness* (Selmini 2020, Pratt 2005). Evidenzierò soprattutto i limiti di un mero piano di critica giuridica al rapporto tra prevenzione e punitività, mettendo in evidenza gli orientamenti più critici che permettono di tenere aperte le questioni maggiormente problematiche e porre le basi teoriche per una teoria socio-giuridica della prevenzione coercitiva.

#### **1. Preventive justice e ruolo degli strumenti extra penali nel mondo della punitività**

Come emergeva nel primo capitolo, tra gli anni '70 e '90 del Novecento, la dilatazione del concetto di prevenzione ha avuto un duplice effetto: da una parte ha aperto la strada

allo sviluppo di strumenti di prevenzione del crimine e della devianza alternativi al sistema penale, nell'ottica di mitigarne gli aspetti repressivi; dall'altra ha determinato anche e soprattutto il dispiegarsi di un processo di espansione dell'intervento *prevenzionale* coercitivo, quantomeno dal punto di vista dell'invenzione di arnesi pratici volti al controllo dei comportamenti devianti e criminali - arnesi di tipo penale, di polizia, amministrativi.

Da questo punto di vista, alcuni studi hanno portato avanti un'analisi comparata dei programmi di prevenzione e sicurezza<sup>38</sup> (Selmini 2020; Crawford 2009; Ashworth, Zedner 2014), mettendo in evidenza una tendenza complessiva all'approfondimento della razionalità punitiva attraverso l'integrazione delle pratiche penali con altri strumenti di tipo amministrativo o di polizia e, soprattutto nei paesi anglofoni, di tipo civilistico. Crawford parla infatti di un «ecosistema regolativo» che coinvolge diverse misure e diverse politiche contemporaneamente, che muta a seconda dei contesti e dei soggetti.

Gli studi sulla *New Punitiveness* e dunque la riflessione sui confini della punitività possono essere meglio chiariti attraverso i filoni teorici che si sono occupati di *preventive coercion*.

Difatti l'ipotesi teorica di Ashworth e Zedner (2014)<sup>39</sup>, consiste nel riempire l'antico concetto di *Preventive justice*<sup>40</sup> – che da adesso in avanti chiamerò PJ – con quelle pratiche punitive e preventive che oggi possono ricadere sotto l'etichetta di prevenzione, ma che in realtà si presentano come fortemente ambivalenti nei fini: sono espressione di razionalità diverse e specchio di istanze punitive.

---

38 Il concetto di prevenzione – e di «crime prevention» – è stato molto più utilizzato nei paesi anglofoni, mentre nell'Europa centrale e meridionale si è diffuso quello di «politiche di sicurezza» (Selmini, 2020). Uno dei motivi principali di questa differenza, oltre che per le caratteristiche dei sistemi giuridici, delle politiche criminali, degli attori che se ne assumono la responsabilità, è la presenza storica, ad esempio in Italia, dei concetti di sicurezza pubblica e ordine pubblico. Le politiche di sicurezza e il crime prevention, si inseriscono – come vedremo – in una tendenza globale che vede il passaggio dal «post-crime» al «pre-crime» (Selmini 2020): non si tratta però di un mero spostamento da punitività a prevenzione, bensì di un ricollocamento dell'attività afflittiva innestata su questo nesso, che vede la rinuncia al governo del crimine, il controllo e calcolo dei rischi, l'attività di prognosticare la pericolosità sociale di individui o gruppi.

39 Le cui fondamenta vengono poste anche da altri autori nel testo *Prevention and the limits of the Criminal Law* (Ashworth, Zedner, Tomlin 2013).

40 *Preventive justice* è una locuzione antica, partorita nel mondo anglosassone (Blakestone 1753) dove stava a indicare una differenza rispetto alla *punitive justice* nella gestione del crimine. L'idea, condivisa dai teorici liberali (Bentham 1789; Beccaria 1974), era quella che prevenire il crimine e il disordine è meglio che reprimerli. Questa antica premessa, come abbiamo visto, fa parte della genesi della penalità moderna e, come vedremo, attraversa anche le trasformazioni dei poteri dello stato e dell'apparato poliziesco.

I vari autori provano a delineare alcune piste di ragionamento al fine di costruire una «teoria della prevenzione coercitiva» che sistematizzi come si dispiega la razionalità preventivo-punitiva, comparandola di volta in volta con il modello della misura coercitiva per eccellenza, cioè la pena. Nello stesso tempo emerge la difficoltà di mettere a principio un terreno applicativo come questo, visto il continuo oscillare tra razionalità giuridica – giustizia, principi, responsabilità individuale, offese criminali, precedenti penali – e razionalità di polizia - discrezionalità, esperienza, amministrazione, precedenti poliziali, tutela dell'ordine sociale (*Infra* CAPP. 3, 4, 5, 6)

Si tratta quindi di capire quale sia il ruolo giocato dagli strumenti punitivi extra-penali nell'ambito delle tendenze della punitività. Come suggerisce Selmini, per comprendere questo ruolo dobbiamo ampliare la nozione stessa di punitività e quindi guardare a più indicatori: non solo ai tassi di incarcerazione, al «sentencing», alle condizioni detentive, alla quantità di leggi penali repressive, ma anche a tutte le pratiche disciplinari (preventive e coercitive) che non costituiscono sanzione penale, ma ne condividono l'afflittività, l'espressività e la strumentalità (CAP. 1).

Sul concetto di punitività delle pratiche extra-penali e sugli «indicatori della punitività», Pratt, principale studioso delle tendenze della *New Punitiveness*, sostiene infatti che: «*Punitive developments at play within a society, however, are not only confined to the way deviant populations are treated when they are caught and prosecuted. Any debate about the nature of the new punitiveness must also consider the ways in which the communities from which offenders derive are policed*» (Pratt, 2005 p. xvii dell'Introduzione).

Il principale indicatore di punitività di un intervento extra-penale sarà allora l'esercizio di un certo grado di coercizione: «*Like punishment, policing varies considerably in the level of coercion and violence that can be applied and there are clear differences between societies that aspire to police with consent and those that delegate this function to imperative elements that rely upon naked coercion*» (ibidem)

In conclusione possiamo dire che lo studio delle misure di prevenzione coercitiva apre a una riflessione tanto sul sistema della prevenzione del crimine e della devianza in generale – e quindi anche il modo in cui si è trasformata nella dimensione locale, ad esempio in Italia – quanto su come cambia la punitività, soprattutto nell'ambito dell'istituzione più antica deputata a praticarla, cioè l'istituzione penale.

## 2. Alle origini del potere preventivo dello Stato

Alla luce di quanto detto finora possiamo aggiungere che un aspetto del potere preventivo dello Stato consiste proprio nella possibilità di espandere i confini della punitività oltre le istituzioni primarie e penali (Steiker 1998).

In termini generali il potere preventivo è complesso perché, secondo Ashworth e Zedner, ha direttamente a che fare col rapporto tra lo Stato e il cittadino, in quello scambio tra riconoscimento di autorità e obbedienza da una parte e garanzia di protezione dai pericoli dall'altra (pericoli qui intesi in senso complessivo, come derivanti dalle cose, dalla natura e dall'agire umano).

Si tratta di un potere più complesso di quello del punire, in quanto non è né esclusivo di alcuni soggetti, né ben definito.

La principale conseguenza di ciò è che la funzione preventiva è scritta nella fondazione stessa dell'autorità dello Stato liberale; la seconda è che lo Stato avrà il potere di intervenire in modo esecutivo al di fuori dei confini della legalità, per garantire quella protezione. È la stessa concezione liberale dello Stato a essere fondata sul concetto di prevenzione dei pericoli e sicurezza dai pericoli.

Come suggeriscono i due autori tuttavia, questa prerogativa, soprattutto quando riferita alla possibilità di intervento contro un pericolo derivante dall'agire umano, è stata spesso interpretata nella storia come strumento per la gestione discrezionale delle emergenze e ciò ha portato a considerare il potere preventivo dello Stato come eccezionale.

Nell'ottica descritta emerge invece che questo è un potere strutturale e strutturante gli Stati liberali e le odierne democrazie occidentali. Dunque, sul versante del controllo della pericolosità sociale derivante dall'agire umano, non sarebbe del tutto corretto parlare di svolta preventiva o insorgere dello Stato Preventivo. Ciò sembrerebbe emergere ad esempio da alcuni filoni di studio sulla «nuova penalità» (Feeley, Simon 1992), o da quelli sulla c.d. «società del rischio» (Beck 1992), che ipotizzano l'avvento di nuove forme di intervento tese al governo delle incertezze prodotte dai cambiamenti economici e strutturali del neoliberismo (Wacquant 2006).

Alcuni di questi studiosi sostengono che c'è stato proprio un passaggio dal punire i crimini commessi all'identificazione delle persone pericolose, al fine di privarle della libertà prima che causino pericolo. Feeley and Simon (1992) parlano di una giustizia attuariale legata a una penologia tecnocratica, che mette in campo nuove politiche, le quali abbisognano di nuovi quadri teorici-concettuali per essere comprese (CAP. 1).

L'idea generale che lo Stato preventivo sia qualcosa di *nuovo* deriverebbe quindi, secondo Ashworth e Zedner, dalla scarsa attenzione ai precedenti storici del processo di espansione della razionalità preventiva al di fuori della sistema penale. La razionalità preventiva, come vedremo nel terzo capitolo, ha invece una lunga storia che attraversa la nascita e lo sviluppo della polizia tra la fine del diciottesimo e l'inizio del diciannovesimo secolo.

D'altra parte lo stesso concetto antico di *Preventive Justice* racchiude la centralità storica del potere preventivo dello Stato. Nelle parole di Blackstone (1573) questo potere non è diretto tanto verso coloro che compiono delle scelte devianti e pongono in essere dei reati, quanto piuttosto verso specifici soggetti o tutt'al più ciò che questi soggetti appaiono essere in termini di allarme sociale. La necessità di un simile potere derivava dal fatto che bisognasse vigilare sulle attività sospette e pericolose laddove risultava impossibile che tutti i soggetti fossero ragionevoli e governabili attraverso un principio di deterrenza. Come abbiamo visto lo stesso Bentham (1789) aveva rilevato l'importanza delle legislazioni preventive.

Come vedremo nel capitolo terzo entrando nel vivo di quei passaggi storici, dalla crisi della società feudale in avanti il concetto di prevenzione appariva essere molto ampio e la prevenzione del crimine era scarsamente differenziata dalla prevenzione degli altri rischi e pericoli, come le calamità. I confini del concetto di prevenzione erano, durante l'antico regime, tutti convogliati dentro la nozione di *policing* di cui si dirà. Solo successivamente emergerà una specifica attività di polizia intesa, in senso liberale, come tutrice della sicurezza pubblica impegnata nell'attività di prevenzione dei reati.

### **3. Sull'urgenza di una teoria della prevenzione coercitiva**

Nel dibattito sulla PJ, la necessità di analizzare il potere preventivo dello Stato nella storia deriva principalmente dal fatto che, a fronte di una grande quantità di letteratura sulle razionalità e le limitazioni allo Stato punitivo, c'è stato invece poco studio delle

corrispondenti razionalità, principi, scopi e limiti delle tecniche di prevenzione coercitiva. La prevenzione coercitiva rappresenta difatti una delle espressioni più problematiche del potere preventivo dello Stato di fronte a situazioni o soggetti pericolosi. L'esigenza che emerge è allora quella di mappare e analizzare quelle razionalità e quei principi.

Quali sono le misure coercitive che lo Stato applica in nome della prevenzione?

Ashworth e Zedner (2014) partono dall'analizzare la situazione inglese, ma si servono spesso di comparazioni con altre giurisdizioni.

Essi selezionano come terreno di studio una serie di misure che possono dare l'impressione della varietà di situazioni in cui si ha coercizione per scopi di prevenzione: i poteri preventivi nelle procedure criminali e di polizia; gli ordini preventivi di natura civile<sup>41</sup>; le fattispecie criminali con natura preventiva; le sentenze preventive; le misure preventive antiterrorismo; gli aspetti preventivi delle leggi sulla salute pubblica; gli aspetti preventivi delle leggi sull'immigrazione. Vengono selezionate quelle misure dove lo Stato si arroga il potere di intervenire al fine di prevenire un pericolo per gli individui e la società, attraverso differenti modi di deprivatione della libertà del pericoloso.

Il loro campo di studio è decisamente ampio, in quanto essi scavano anche dentro alla legge criminale al fine di indagare – soprattutto da un punto di vista giuridico – dove si annida lo scopo preventivo. È necessario tuttavia chiarire che essi spesso rintracciano lo scopo preventivo laddove l'intervento coercitivo avviene *ex ante* rispetto alla commissione di un fatto di reato.

Nella ricostruzione Ashworth e Zedner non includono la prevenzione situazionale, quella sociale o la semplice sorveglianza, perché sostengono che queste non comportano direttamente elementi coercitivi. Proverò in parte a discostarmi da questo approccio, nella misura in cui articolerò il sistema della prevenzione coercitiva italiana pensando anche a una sua sistematizzazione teorica. Il tentativo dovrebbe essere quello di un'analisi complessiva, che tenga dentro i diversi gradi di coercizione, la coercizione implicita ed esplicita (sulla cui definizione torneremo a breve). Infatti, ogni forma preventiva concorre alla definizione del sistema, chiarendone le razionalità extra-giuridiche (*Infra* CAP . 6).

---

41 Alcuni di questi ordini preventivi di natura civile sono i seguenti: «Antisocial behavior Orders», «Non- Molestation Orders», «Exclusion from Licensed Premises Orders», «Football Spectator Banning Orders», «Travel restriction Orders», «Sexual Offences Prevention Orders», «Foreign Travel Restriction Orders», «Drinking Banning Orders» ecc (Ashworth, Zedner 2014, p. 75).

Il principale obiettivo del loro modello è quello di trovare delle connessioni tra le varie misure preventive; le singole misure non devono essere viste come specificità, ma come facce componenti di una questione più ampia che necessita di un più generale contesto di ragionamento. Questa ricerca di principi è tuttavia lungi dall'essere conclusa e, come vedremo nell'ultimo paragrafo, ci sono anche delle critiche interne nello stesso filone di studi.

L'intento principale è quello di identificare esempi di potere coercitivo dello Stato esercitato in nome della prevenzione, per capire come, quando e dove, l'esercizio di questi poteri dovrebbe essere soggetto a dei limiti giuridici. Nonostante ci sia un filone di studi, la cosiddetta «giurisprudenza della pericolosità» o dello «Stato preventivo» (Ashworth, Zedner 2014, p. 12) che si è occupata di questo tema, Ashworth e Zedner ritengono che manchi ancora un'analisi sistematica.

Ma andiamo a vedere quali sono gli aspetti centrali della prevenzione coercitiva.

#### **4 . Le componenti concettuali e definitorie della prevenzione coercitiva**

I concetti e le razionalità che stanno alla base del modello individuato da Ashworth e Zedner sono le seguenti: prevenzione, giustizia, coercizione, non emergenzialità (PAR.2 di questo capitolo), pericolosità (CAP.5), extra-penalità (PAR.1 di questo capitolo).

Intanto il concetto di prevenzione non indica qui il tentativo di eliminare totalmente tutti i pericoli derivanti dall'agire umano, quindi tutti i comportamenti pericolosi, ma piuttosto di prevenire tutto ciò che può derivare da una variabile; ecco perché alcuni hanno parlato di «reductivism» (Walker 1972) più che di «prevention». Prevenzione dunque è da intendersi come riduzione di potenziali comportamenti pericolosi oppure riduzione degli stessi a livelli tollerabili di pericolosità.

Ma quali sono i livelli socialmente accettabili di rischio? Si tratta di uno dei punti maggiormente critici della giustizia preventiva, perché vi è incertezza e vaghezza in merito a questo livello, come vedremo.

Gli altri termini utilizzati per definire i beni collettivi che il principio di prevenzione deve tutelare – sicurezza, tranquillità pubblica, difesa sociale, salute pubblica ecc. – condividono l'incertezza e la vaghezza nel processo di tipizzazione dei comportamenti.

Tutti questi termini sono chiamati in causa quando si vuole rimarcare la necessità di ridurre un pericolo, ma senza la specificazione del grado di riduzione (*Infra* CAPP. 6, 7).

Il termine «giustizia» viene inteso invece in un duplice significato. Il primo è formale e ha a che fare con una struttura ufficiale di misure impiegate per fare i conti con certi problemi (ad esempio il sistema di giustizia criminale); il secondo utilizzo invece, quello contenuto nella locuzione PJ, è sostanziale, in quanto non troviamo qui un sistema giuridico stabilito, riconosciuto e coerente (un «legal enterprise» nei termini di Ashworth e Zedner).

Ecco allora che il concetto non ha solo a che fare con il sistema di giustizia criminale, ma anche con i campi della sicurezza, della salute pubblica, dell'immigrazione e così via. Nello stesso tempo gli autori non sono alla ricerca di una teoria generale che, nel tentativo di elaborare una spiegazione teorica complessiva, consideri la giustizia preventiva all'interno della più ampia questione della giustizia sociale, ma cercano di fare riferimento alle specificità delle singole misure per individuare dei principi limitativi.

«Coercizione» indica invece, su un piano generale, la prescrizione di sanzioni per fa sì che un soggetto si comporti in un certo modo<sup>42</sup>. La legittimazione del grado di coercizione insito nelle misure preventive è quello di minimizzare o evitare la realizzazione di un pericolo.

È importante sottolineare che il concetto di coercizione può essere declinato sia oggettivamente che soggettivamente. Per cui ci sarà una coercizione i cui elementi sono oggettivamente ed evidentemente riconoscibili, altri livelli di coercizione dove l'individuo la percepisce (ad esempio perché viene costretto in qualche modo a compiere delle scelte), anche se non era intenzione della legge esercitarla, oppure non lo era espressamente. Ritengo che questo elemento sia di particolare rilevanza per lo studio della prevenzione coercitiva italiana, perché aiuta a trovare un criterio implicito da ricercare, anche laddove non si parla espressamente di misure preventive o non sembrerebbe esserci coercizione, afflittività o punitività, o dove queste ultime sono esercitate solo indirettamente<sup>43</sup>.

---

42 In termini durkheimiani (Durkheim 1895), la coercizione è un attributo del «fatto sociale» criminale e deviante, nella misura in cui il manifestarsi di quel fatto determinerà delle conseguenze sociali o giuridiche, una sanzione formale o informale.

43 Sarà il caso della prevenzione situazionale.

## 5. La complessa distinzione tra misure punitive e misure preventive

Esistono nella pratica misure punitive, misure formalmente punitivo-preventive – come le ipotesi di reato con natura preventiva<sup>44</sup> – e misure prevalentemente se non esclusivamente preventive. Ovviamente l’etichetta di punitività o prevenzione può essere dichiarata o implicita. Quella che da quasi tutti gli autori di questo filone viene definita «preventive detention» – in Italia «custodia cautelare» – è formalmente una misura solo preventiva, ciò non di meno si configura spesso come pena anticipata ed è legata a un procedimento penale (quindi all’ipotesi che, un fatto di reato, sebbene ancora non ne sia stata provata la sussistenza, potrebbe essere stato commesso). E in ogni caso, anche al di fuori del sistema penale, troviamo misure dichiaratamente preventive ma di fatto anche punitive. Con ciò si vuole dire che non è facile categorizzare le varie misure da un punto di vista formale, ma semmai una tipizzazione dovrebbe fondarsi sulla loro natura reale, indagando la sostanza applicativa e gli «indicatori di punitività» (Pratt 2005).

Anche perché, come sottolineano Ashworth e Zedner, esistono molti studi e teorie sulle misure punitive ma non sulle quelle preventive. Ecco dunque il loro tentativo di portare avanti un’analisi di entrambi i tipi di misure su tre linee di ragionamento: definizione, razionalità e salvaguardie.

Le misure punitive sono caratterizzate dalla censura di un *offender* attraverso una risposta coercitiva che comporta un’afflizione dei diritti. Esse, come abbiamo visto nel primo capitolo, possono fondarsi su differenti razionalità a seconda del contesto storico, politico, economico e sociale: deterrenza, incapacitazione, riabilitazione, retribuzione. Nella pena c’è una sorta di tensione tra l’esigenza preventiva (che è racchiusa nelle prime tre razionalità) e la proporzionalità con un fatto commesso (rappresentata dalla quarta razionalità). Accanto a ciò, la previsione di una serie di salvaguardie costituzionali e procedurali.

Con le misure preventive ciò che è impossibile immaginare è una proporzionalità tra la misura e il grado di pericolo e di rischio (*Infra* CAPP. 5, 6, 7). Una misura preventiva

---

44 In Italia conosciute come reati di pericolo.

infatti è pensata per evitare o ridurre la frequenza o l'impatto di un comportamento che si pensa possa provocare un inaccettabile rischio di pericolo per la società. Essa è coercitiva se impone restrizioni alla libertà di azione, effettivamente praticate o solo minacciate. Si tratta di una definizione molto ampia che può essere applicata anche ad altri ambiti, non solo alla prevenzione del crimine, ma anche alla tutela della salute pubblica. Inoltre come già si diceva, tenuto fuori l'aspetto della coercizione diretta possono rientrare in questa definizione anche le misure di *Nuova prevenzione* che abbiamo analizzato nel primo capitolo, alcune delle quali, come quella situazionale, implicano talvolta una coercizione indiretta o anche piuttosto esplicita – sarà il caso delle italiane ordinanze sindacali (*Infra* CAP . 6)

*La razionalità* è quella di prevenire un pericolo (oppure di garantire la sicurezza privata, pubblica, l'ordine pubblico, la tranquillità e così via) e non di censurare la persona. Le misure che impongono un maggiore grado di coercizione possono essere soggette a una più stretta valutazione giudiziale della pericolosità individuale e sociale (CAP . 5).

Per quanto riguarda il punto delle salvaguardie, bisogna sottolineare che i due autori portano avanti una critica basata soprattutto su elementi giuridici, individuando immediatamente nella violazione del principio di presunzione di innocenza la principale problematica delle misure preventive, ma anche l'assenza di un principio di non retroattività e di una più generale previsione del diritto al processo e alla difesa. Per le misure preventive, ed è questo, come già anticipato, l'elemento maggiormente controverso, è difficile, se non impossibile, immaginare l'applicazione del principio di proporzionalità, in quanto essa dovrebbe basarsi sul grado di pericolo o di rischio che la misura deve evitare. Ci chiederemo nel corso del lavoro quale limite abbia la pericolosità (CAP . 5, 6, 7).

## **6. Alcune questioni aperte in merito al rapporto tra prevenzione e punitività**

Come accennavo in precedenza, il testo di Ashworth e Zedner prova a sistematizzare i ragionamenti che diversi studiosi propongono in merito al tema dell'insorgenza dello Stato preventivo e al concetto di PJ<sup>45</sup>. È interessante enucleare alcune questioni generali al fine poi di riprenderle successivamente, per tentare di instaurare un dialogo tra queste suggestioni e gli elementi caratteristici delle misure italiane, oggetto empirico di questo lavoro.

---

45 Ashworth, Zedner, Tomlin, 2013 cit.

Innanzitutto, come abbiamo visto, la domanda principale che attraversa le riflessioni dei diversi autori è se siano rintracciabili differenze tra punitività e prevenzione. Quanti e quali aspetti della razionalità preventiva sussistono nel sistema penale e criminale, e a partire da ciò: la prevenzione coercitiva è un'eccezione alla norma? (Dubber 2013; Schauer 2013).

Come già più volte sottolineato, si tratta di chiedersi in che misura la razionalità preventiva informa la legge penale (Asp 2013, Ramsay 2013) e quanta punitività esprimano le misure preventive.

Una questione centrale che rimane tuttora irrisolta, come già si diceva, riguarda l'applicabilità del principio di proporzionalità alle misure preventive. L'ovvio problema risiede nel fatto che non è possibile pensare a una proporzionalità rispetto al pericolo, soprattutto quando esso è declinato in modo vago. Il punto che ricorre allora è che, probabilmente, la difficoltà è quella di imporre delle restrizioni normative alle misure preventive, poiché esse sono ispirate e selezionate per la loro efficacia empirica. Potrebbe allora essere utile focalizzarsi su questioni e domande empiriche più che normative. Come vedremo, infatti, la caratteristica comune a tutte le misure preventive è che la loro natura è prevalentemente amministrativa e di polizia, nel senso che a valere è l'efficacia empirica dell'operato preventivo, non *solo* la sua validità ideologica. Sarà proprio sul terreno dell'inutilità e inefficacia rispetto agli scopi dichiarati e l'utilità ed efficacia per scopi latenti, che verterà l'analisi del mondo empirico italiano (CAPP. 6, 7).

Un altro punto trasversale alle varie ricerche è che le misure preventive sono spesso fondate su un *risk assessment* e su probabilità (Schauer 2013). Avere a che fare con probabilità non è qualcosa di estraneo alla legge penale: il principio di «prova oltre ogni ragionevole dubbio», su cui si basa la colpevolezza, non si fonda su una certezza. Il problema è quindi, ancora una volta, quale grado di probabilità esigono le misure preventive, quale livello di credibilità delle prove e se ciò dovrebbe essere equiparato agli standard del processo criminale.

La detenzione preventiva viene individuata come esempio più radicale di misura preventiva coercitiva (nonostante non sia per così dire «extra penale»), in quanto contrasta con il fulcro del concetto di giustizia: punisce (con la detenzione o con misure

cautelari più lievi) per i comportamenti pericolosi che potrebbero essere commessi, non che sono già stati commessi.

Un'ulteriore questione concerne il fatto che il concetto di prevenzione è sempre stato inquadrato dentro la dicotomia *ex ante-ex post*, soprattutto in Italia come vedremo, ovvero un intervento che è posto in essere *ex ante* rispetto alla commissione di un fatto criminoso. Questa rigida dicotomia tra prevenzione *ex ante* e punizione *ex post*, viene sottolineato, nasconde complicazioni e qualificazioni. Da questo punto di vista viene suggerito che andare ad analizzare gli elementi preventivi nel funzionamento ordinario della legge criminale, permetterebbe di vedere meglio quello che la dicotomia suddetta spesso tende a oscurare, focalizzandosi sugli aspetti della prevenzione coercitiva che si possono tollerare e quelli che bisognerebbe mettere a critica.

Nel testo sulla PJ (Ashworth, Zedner 2014) gli autori analizzano ad esempio una serie di «criminal prohibitions» che coincidono sostanzialmente con le fattispecie di reato previste in Italia per impedire che un fatto venga posto in essere - come i reati preparatori e di pericolo ad esempio. Non mi occuperò di questo tipo di fattispecie preventive ma è qui utile menzionarle, in quanto mostrano il problema dall'altro lato della medaglia, cioè quello delle contaminazioni preventive della politica penale e criminale. Queste fattispecie sono preventive perché sanzionano condotte intrinsecamente non pericolose, ma che hanno la tendenza a causare condotte pericolose: c'è una regolazione del rischio. Bentham (1789) le definiva «offese accessorie», e in ogni caso la razionalità che vi è alla base è del tutto preventiva: bisogna punire le condotte, tutto sommato non così gravi, in quanto altrimenti esse porteranno alla realizzazione di un rischio più grande – sembra di sentire l'eco della teoria delle *Broken Windows* (CAP. 1).

Dunque la giustizia preventiva, o semplicemente l'uso di coercizione da parte dello Stato per prevenire crimini e fatti pericolosi *ex ante* prima che vengano commessi, piuttosto che punirli *ex post*, è una pratica diffusa e largamente accettata come obiettivo all'interno della legge criminale.

Il fatto che la logica della prevenzione *ex ante* pervada numerosi aspetti del regime della pena e della detenzione, fa capire come la prevenzione sia onnipresente (Schauer 2013). Schauer si chiede: che differenza c'è tra un soggetto imprigionato perché ha commesso un fatto oltre ogni ragionevole dubbio e un altro che, date le sue caratteristiche soggettive, si presume che lo compierà? A suo parere, non si tratta di capire se la

prevenzione esista o meno, ma di indagare che differenza c'è nel grado di prevenzione, nei confini delle prove, nei soggetti e attori pubblici che potrebbero avere l'onere di ricercare gli elementi di fatto; non si tratta quindi di scegliere tra l'una o l'altra cosa, ma di mettere a critica il grado dell'intervento prevenzionale.

La sua conclusione in realtà è che la giustizia preventiva, almeno nella sua razionalità di previsione delle condotte, pervade così tanti livelli di intervento pubblico che sarebbe difficile immaginare una società senza.

### 6.1 Il concetto di «preventionism»

Un concetto che ci servirà nell'analisi della prevenzione coercitiva italiana è quello di «preventionism». Si tratta del processo di criminalizzazione di offese non ancora consumate (Asp 2013). Si può parlare di «preventionist punishment», quando le conseguenze della razionalità preventiva ricadono sulla legge penale in senso stretto; di «preventionist crime control», quando le conseguenze ricadono sul controllo del crimine in senso ampio, incluso il sistema di polizia e amministrativo<sup>46</sup>.

Il ragionamento di Asp parte dalla constatazione che, se la prevenzione primaria è quella attuata attraverso la legge criminale, non c'è motivo per parlare di insorgenza dello Stato preventivo. Ovviamente la razionalità preventiva non è affatto l'unica e nemmeno la principale ragione che costruisce e dà forma al sistema penale.

Nonostante questo, ci sarebbero a suo parere delle conseguenze che trovano origine nell'evoluzione stessa degli scopi della pena - abbiamo visto che si era ricercato uno scopo preventivo anche per la pena in concreto. Egli individua dunque un cambiamento di logica: la legge penale diventa un mezzo per prevenire pericoli; il controllo del crimine diventa sempre più «pro-attivo» piuttosto che «reattivo»; i sistemi penali sono sempre più valutati con riguardo alla loro abilità di prevenire atti pericolosi e di gestire nuovi rischi; c'è una tendenza alla normalizzazione di poteri eccezionali che, dal 1990 – in seguito all'emersione dei fenomeni terroristici – si è concretizzata nella sperimentazione di misure coercitive e di sorveglianza che poi hanno finito per diventare routine.

Il principale rischio del *preventionism* è allora l'intrinseca logica della prevenzione che racchiude: una razionalità orientata verso il futuro, uno standard su cui misurare il

---

<sup>46</sup> Si rimanda alla distinzione tra politica penale e politica criminale, una differenza, molto simile, conosciuta nel dibattito socio-giuridico sulla pena in Italia (CAP . 4).

successo, basato sul verificarsi o meno del pericolo temuto. La logica della prevenzione è empirica nel suo carattere, non normativa.

Mentre la questione più dirimente rispetto alla logica preventiva è il suo essere priva di limiti. I confini della minaccia deterrente, la fine del processo di riabilitazione, non hanno a che fare col raggiungimento di un risultato, cioè il raggiungimento di un scopo preventivo. I limiti della prevenzione sono empirici e non determinati da parametri normativi. La legge penale deve rispondere a qualcosa, la prevenzione non ha antenne per gli eccessi. La prevenzione deve, in relazione alla sua stessa logica, continuamente migliorare se stessa e dove non riesce a raggiungere l'obiettivo della deterrenza con gli strumenti precedenti, ne inventa di nuovi.

Parlare di «empirico» significa intendere che la valutazione dell'efficacia non è fatta in base a principi per cui si dice «cosa sarebbe giusto applicare», ma «cosa serve» per raggiungere un obiettivo.

Il modello del *preventionism* proprio perché basato empiricamente, cioè sulle conseguenze, crea delle aspettative per la legge penale in termini di: pressione verso l'incremento della repressione se le misure adottate non sono sufficienti, pressione sul legislatore a fare eccezioni rispetto ai principi della legge penale.

Vedremo molto bene come una delle principali critiche giuridiche al sistema preventivo italiano, anche se poco tenute in considerazione, è esattamente quello della sua inutilità empirica (Petrini 1996; *Infra* CAP. 7).

## **7 . Verso la dicotomia tra *rule of law* e *rule of police***

Ma cosa significa affermare che il potere di prevenire in modo coercitivo la pericolosità agisce per esigenze empiriche e non normative?

Nel testo più volte citato, Dubber (2013) porta avanti una serie di critiche interne al ragionamento sull'insorgenza dello Stato preventivo, nonché al concetto di Pj. Egli afferma innanzitutto che l'attuale ricerca sulla giustizia preventiva è insufficiente perché non considera i precedenti storici delle spinte preventive e, di conseguenza, sopravvaluta la novità degli sviluppi presenti. L'errore è analizzare la razionalità preventiva guardando ai principi della giustizia penale, senza però prima porre attenzione alle origini storiche dello Stato penale. In particolare la ragione preventiva si

è storicamente concatenata con la cultura di polizia; la giustizia preventiva appare più in continuità con la «*rule of police*», che con la «*rule of law*». Non si tratta, seguendo questo ragionamento, di una deviazione dalla giustizia, ma della distinzione storica tra «legge» e «polizia», come due modelli di governo differenti<sup>47</sup>.

Se il ragionamento di Dubber è certamente in grado di dare un indirizzo trasversale all'analisi della prevenzione coercitiva, è necessario però sottolineare che la razionalità preventiva non è circoscrivibile alla sola cultura di polizia – dalla quale tuttavia trae le fondamenta in vari sensi (*Infra* CAP. 3) – ma, in qualche modo, lo sviluppo di questo ecosistema preventivo-punitivo ha sempre viaggiato, nella sua costituzione, tanto sul versante della politica e giustizia penale e criminale, quanto su quello della polizia<sup>48</sup>.

Considerarla viceversa come razionalità del tutto di polizia, significherebbe supporre che essa sia limitata all'azione poliziesca<sup>49</sup>; vedremo che, se di poliziesco prende alcuni tratti: la discrezionalità, l'impiego di saperi e conoscenze non legati ad alcun principio di legge, ma all'esperienza (e al dato empirico), essa si estende anche in altre branche del diritto. Semmai, diremo, è la logica di governo dell'ordine sociale e politico, tipica degli apparati di polizia, a permeare la più generale attività preventiva.

Per quanto riguarda la giustizia preventiva come terreno di studio empirico, sembra invece molto convincente l'argomentazione di Dubber: è cosa ambiziosa provare a trovare dei principi che la regolino nel complesso, questo perché essa racchiude al suo interno un vasto spettro di dottrine e misure penali, poliziali, sostanziali e procedurali, legislative ed esecutive, e tutta una serie di altre misure extra-penali. L'obiettivo non dovrebbe essere quello di mettere in luce la mancanza di principi della giustizia preventiva, ma l'assenza di principi della giustizia punitiva nel suo complesso. Studiare la prevenzione coercitiva significa portare avanti un'inchiesta sulle fondamenta stesse del moderno Stato penale come principale espressione della punitività. Una genealogia

---

47 Ciò che distingue legge e polizia, scrive l'autore inglese, è lo scopo: nel primo caso esprimere e difendere l'autonomia della persona, nel secondo tutelare la pace e la sicurezza dello Stato o, meglio ancora, garantire processi di pacificazione dei conflitti. La condizione di polizia, cioè la pacificazione, è trasversale a tutti i livelli di potere, compreso quello giudiziario. Polizia significa anche invenzione di nuovi strumenti per mantenere la pace che non sono contemplati dalla legge. Il focus e il livello di analisi degli esempi di giustizia preventiva non risiede quindi tanto nei loro aspetti preventivi, ma nel modello di governo che riflettono.

48 Basterà anche solo ripercorrere la storia del concetto di pericolosità sociale (*Infra* CAP. 5) che, perno di qualsiasi misura di prevenzione, si sviluppa a cavallo tra differenti culture (psichiatrica, penale e di polizia) ed è proprio sia della giustizia punitiva «pre-trial» – in Italia «fase cautelare» – sia dell'ambito della generale giustizia preventiva.

49 Gli strumenti extra-penali non sono dunque solo le misure di polizia.

giuridico-politica del potere penale dello Stato moderno mostra che la giustizia preventiva non è una malattia che ha bisogno di cura, né una deviazione che necessita di correzione, ma un sintomo di una questione più rilevante: l'assenza di una completa legittimazione della stessa punitività.

Il punto dirimente per chi voglia studiare questo campo, non è tanto quello di proporre un'eliminazione della PJ in quanto eccezione alla norma, ma mettere a critica quella norma.

A partire dalla distinzione, che analizzeremo ampiamente nel capitolo successivo, tra legge e polizia come due modi di governo differenti, Dubber poi ricorda che solo la legge è soggetta a legittimazione e quindi a critica. La PJ non è né nuova, né differente dalle due, ma è un esempio di entrambe, di quella che definisce come «penal-police». È interessante che egli usi questo termine, dando esattamente l'idea di come la giustizia preventiva entra ed esca dai confini della cultura e delle codificazioni penali e da quelli della cultura e delle misure di polizia.

## **Conclusioni**

Raccogliendo le suggestioni teoriche del filone di studi con cui ho provato a interagire, giungo alla conclusione che, provare a smuovere la critica giuridica rispetto alla PJ, potrebbe significare analizzarla non solo nel suo carattere preventivo, inteso come contrastante con i principi e le garanzie del diritto penale, ma anche rispetto al suo carattere di polizia; quest'ultimo si estrinseca come assenza di principi e presenza di discrezionalità, massime, linee guida, standard, raccomandazioni, consigli, esperienza; ma anche assenza di legittimità, causalità tra comportamento ed effetti.

Guardare allora a queste misure preventive, non come *non legge, non pena* – strumenti devianti dal sistema penale – ma positivamente, come manifestazione del potere penale e di polizia dello Stato.

Come abbiamo visto, Steiker (1998) parla di necessità di studiare il potere dello Stato in quanto «preventer». Esso infatti non si limita a esercitare la funzione preventiva attraverso la pena (dopo che un fatto è stato commesso), ma interviene per prevenire e ostacolare i soggetti che ritiene pericolosi prima che compiano l'atto. Ciò avviene

storicamente attraverso l'espansione dei poteri e delle competenze della polizia e del carcere (Dubber 2013).

Se si vuole portare avanti una critica alle misure prevenzione coercitiva, che siano esse formalmente previste dalla legge penale o completamente estranee a essa, bisogna conclusivamente tenere a mente due problemi.

Il primo, più diffuso e già richiamato, consiste nel fatto che, una volta identificato il carattere punitivo di una misura preventiva, si sottolinea la necessità di applicare a essa le tutele previste dal diritto penale e costituzionale. Il secondo, meno affrontato e più problematico – proprio perché il primo problema non viene mai di fatto risolto – deriva dal fatto che, nella maggior parte dei casi, l'effetto afflittivo o coercitivo viene negato o ben celato. Quando la misura viene definita come formalmente ed esclusivamente preventiva, verrà detto che allora si può tollerare.

L'argomento di Dubber assume dunque un'importante centralità: la critica che andrebbe portata avanti non è tanto, o non solo, sull'aspetto dell'assenza di salvaguardie giuridiche, ma sulla razionalità stessa del sistema preventivo e sul modo di governo che così si costituisce. Un modo di governo che espande sempre di più i confini della punitività. In altre parole quando vogliamo mettere in discussione il potere preventivo dello Stato (come modo di governo penal-poliziesco), non possiamo solo affermare che le misure preventive devono seguire i criteri di quelle punitive pena la loro illegittimità, in quanto finiremmo per invocare misure punitive per ogni problematica sociale.

Probabilmente (come diremo) la strada è quella di una riconsiderazione della stessa razionalità preventiva, che andrebbe rimessa sotto l'alveo della sicurezza sociale, economica, materiale, della qualità di vita in generale, come principale mezzo di prevenzione della criminalità e di approfondimento – non di risoluzione – dei conflitti socio-politici.

### CAPITOLO III

## POTERE PREVENTIVO E POLICING: LA POLIZIA COME STRUMENTO DI PRODUZIONE DELL'ORDINE SOCIALE

### Introduzione

L'invenzione di leggi, istituzioni e misure regolative per anticipare il verificarsi di pericoli per la sicurezza, il welfare e l'ordine sociale, sono state, come abbiamo detto, le forze centrali che hanno motivato la costruzione dello Stato liberale nel primo diciannovesimo secolo. L'edificio istituzionale più importante legato a questo intento è stato il moderno dispositivo<sup>50</sup> poliziesco. Per analizzare i mezzi empirici con cui oggi la prevenzione della pericolosità viene attuata in Italia, è allora necessario un focus più attento alle trasformazioni storiche della polizia come forma di governo. In quanto tale, la polizia non si limita né a norme solo sostanziali o solo procedurali, né a una singola branca di governo. Contribuisce anche a produrre la distinzione tra norme sostanziali e procedurali; pensiamo ad esempio al fatto che, al di là dei poteri scritti a essa attribuiti, la polizia dispone di una serie di mezzi, come la possibilità di identificare, eliminare pericoli in situazioni eccezionali, costruire prove e precedenti, che le permettono di produrre norme informali e sostanziali.

Questo capitolo analizzerà dunque il concetto di prevenzione dal punto di vista degli studi storici e politici sulla polizia, provando a rintracciare le continuità dell'attività di *policing*<sup>51</sup> come forma di governo che produce ordine sociale e sapere sulla società. Mi servirò di quelle argomentazioni teorico-politiche che considerano il dispositivo poliziesco *oltre* la funzione meramente repressiva e reattiva che l'impianto giuridico-filosofico liberale gli ha assegnato<sup>52</sup>. Ciò si rispecchia nella tendenza degli studi storici,

---

50 Sul concetto di dispositivo Campesi (2009, p. 16) afferma che esso « *include elementi eterogenei che portano al loro interno discorsi, istituzioni, strutture architettoniche delle decisioni regolamentari, delle leggi, delle misure amministrative, enunciati scientifici, filosofici e così via. Poteri e saperi. Intreccio tra pratiche e discorsi e razionalità* ».

51 Con questo termine inglese, di cui non ne esiste in italiano uno corrispondente, gli studiosi di questi temi fanno riferimento a tutto ciò che ha a che fare con l'attività di polizia e di controllo sociale; il concetto esprime principalmente una visione di queste attività come orientate non solo al mantenimento, ma soprattutto alla produzione di un certo ordine sociale.

52 Questa concezione ristretta è legata alla figura dello Stato repressivo-conservativo. Uno Stato gendarme o guardiano notturno come lo definisce Marx, dove l'apparato poliziesco è estraneo alla

giuridici e sociologici, a considerare la polizia come quell'apparato nato nel XIX secolo per la prevenzione della criminalità e per la tutela della sicurezza pubblica, riducendo però la portata di questi compiti a una mera attività repressiva e reattiva rispetto ai comportamenti sociali, esecutiva rispetto alla legge, in particolare quella penale.

Potremo vedere come le misure amministrative di polizia, strumento principe di gestione del crimine e del disordine, hanno condensato in sé molti aspetti produttivi e prescrittivi dell'antica *rule of police*. Mentre il concetto di prevenzione, attraversando il processo di ripensamento liberale dell'antico *policing*, emergerà in tutta la sua ambivalenza: nel XIX secolo è sia scopo e razionalità dell'apparato di polizia, sia fine complessivo delle politiche sociali.

Ciò che mi interessa è capire come questi passaggi hanno modificato le fondamenta stesse della razionalità preventiva; passaggi attraversati da conflitti, conquiste, necessità di pacificazione sociale in fasi di stravolgimento economico, urgenza di riprendere il controllo su di una composizione sociale dinamica. Per capire, quindi, quali sono le caratteristiche della forma di governo di polizia che permangono nelle odierne fondamenta della prevenzione coercitiva, e al contempo mettere in luce le logiche sottostanti la prevenzione di polizia.

Campesi (2009) da un punto di vista storico, Neocleus (2000) da un punto di vista politico, ripercorrono la genealogia<sup>53</sup> della forma di governo di polizia come *policing*, mostrando non tanto le discontinuità tra i vari passaggi di trasformazione, o «stages», ma gli elementi di continuità.

L'ipotesi centrale di collegamento tra un riepilogo storico-materialista della forza di polizia (e di *policing*) e il mondo della prevenzione coercitiva, risiede nel fatto che, nonostante le misure di prevenzione siano in generale inutili a prevenire il crimine, rimane la pretesa (ma taciuta) utilità che esse producano disciplinamento sociale (basterà vedere come la ratio è spesso quella di instillare l'etica del lavoro, chiudere le possibilità di ozio e disordine, agire sul decoro del città ecc).

In altre parole c'è un sapere storico di polizia più antico, che entra nella vita sociale prescrivendo e sorvegliando condotte per prevenirne di pericolose, il quale si intreccia

---

società civile e serve alla difesa di un dato ordine politico-giuridico: la nozione di sicurezza pubblica esprime questa dimensione difensiva e conservativa.

53 La genealogia è un metodo di indagine che ricerca «le radici fisiche, biologiche, psicologiche e spirituali delle forme di vita, cioè delle differenti configurazioni di forze che costituiscono il mondo» (Nietzsche 1984, p. 192). Secondo questo metodo, non esistono quindi realtà statiche o immutabili: ogni cosa è l'esito di un processo da ricostruire.

con un sapere invece più spiccatamente giudiziario e che in sede giudiziaria riceve la sua legittimazione.

Palidda (2000, p. 30) sostiene correttamente che la polizia moderna si definisce non solo come principale istituzione legittimata all'uso della forza, ma anche come professionalità che produce sapere sulla società.

Che tipo di aspetti *produttivi* di ordine sociale e discorsivo mantengono e riproducono le misure di polizia, le misure amministrative e tutti gli strumenti preventivi, specchio della *rule of police*, ma caratterizzati in diversa misura da coercizione e afflittività?

## **1. Una nozione ampia di polizia come produttrice di ordine sociale**

È proprio Neocleus che porta avanti una critica al modo in cui i vari settori di studio e le diverse discipline si sono occupate della polizia. In particolare sarebbe stata studiata da un lato in modo troppo specificamente legato alla criminologia, con l'idea di apparato poliziesco che opera per la repressione e prevenzione dei crimini - un'idea che ha talvolta portato i criminologi, anche critici, a studiare la polizia solo dalla sua veste liberale in avanti, come polizia di pubblica sicurezza. Dall'altro invece sarebbe stato terreno di studio degli orientamenti che hanno fatto proprio un paradigma foucaultiano che ha, all'opposto, in modo eccessivamente astratto, interpretato la polizia come sinonimo di potere, di disciplina e di governamentalità (Neocleus 2000, pp. ix-xv)

Nel testo *The Fabrication of Social Order*, Neocleus cerca di riprendere invece il significato originario della polizia, così come era emerso con l'inizio del collasso della società feudale, dove, l'apparato poliziesco, era prima di tutto strumento per mantenere un buon ordine più che per gestire i crimini. La sua tesi è che quella ragion d'essere della polizia moderna rimanga nonostante l'egemonia del pensiero liberale; resta da capire come, dove e perché.

Gli studi sulla polizia non hanno tenuto per niente in considerazione lo Stato e, viceversa, le teorie sullo Stato non hanno dato la giusta rilevanza al concetto di polizia (per l'Italia *Infra* CAP. 4). Quest'ultimo, secondo l'autore, ha un significato ampio se calato nella sua genesi e andrebbe riportato dentro il quadro di una teoria materialista. Ciò significa innanzitutto abbandonare approcci funzionalisti che tendono a vedere la polizia come mero agente repressivo che si scontra con la classe lavoratrice e difende la

proprietà privata (mero strumentalismo); per considerarlo invece come un dispositivo che oltre a reprimere, produce l'ordine.

Nel suo testo *Genealogia della pubblica sicurezza*, Campesi ripercorre in tal senso l'evoluzione istituzionale della polizia e dei suoi poteri, spaziando nei cosiddetti «police studies» che ne ampliano la nozione.

In linea con Neocleus, Campesi ricostruisce la portata produttiva delle funzioni di polizia mostrando come esse abbiano avuto di più a che fare con il potere di prevenzione (che produce condizioni), che con quello di repressione (che distrugge e reagisce a situazioni). Una dimensione produttiva che rimanda all'idea di esercizio di un potere politico differente dalla mera esecuzione di precetti giuridici a difesa delle prerogative private. Questo concetto di «produzione dell'ordine sociale» viene bene espresso, in ottica storica, dai termini *policing* e *policer* in lingua inglese e francese.

In conclusione è avendo a mente questa concezione storicizzata e *politicizzata* della nozione di polizia che dovremmo analizzare il mondo dell'agire preventivo, interpretando quindi il *fare* di polizia come un modo di governo, una razionalità, un bagaglio di esperienze accumulate nella storia (Dubber 2013).

## **2. I primi due stadi di trasformazione della polizia**

In via introduttiva il termine polizia, intesa come apparato amministrativo – peculiare e differente dagli altri settori dell'amministrazione – emerge soltanto con l'affermarsi dello Stato di diritto, in seguito alle vicende rivoluzionarie francesi e con l'apertura della fase moderna.

Polizia infatti, prima di questo passaggio storico epocale, è sempre stato semanticamente affine al concetto di politica, col quale condivide l'origine etimologica, dalla *polis* greca (lo Stato-città) alla *politeia*<sup>54</sup>, fino allo *ius politeia* che, nel Medioevo, indicava il potere del sovrano e del signore feudale di provvedere con ogni mezzo alla prosperità dei suoi sudditi. Dall'affermazione degli Stati assoluti in avanti, le sorti del

---

<sup>54</sup> *Politeia* è un concetto aristotelico e designa «l'ordine complessivo della città, l'insieme di regole e formule secondo le quali ciascuno può opportunamente vivere e con gli altri convivere» (cfr. Campesi 2009, pag 57). Si tratta di quel principio d'ordine universale di cui i filosofi medievali andavano alla ricerca dopo la crisi politica dell'impero romano.

concetto erano calate dentro alla dicotomia *administratio-iurisdictio*: inizialmente la polizia era sinonimo di gestione di tutto il campo dell'amministrazione interna dello Stato, successivamente questo campo venne disarticolato e il concetto di giustizia, legislazione e amministrazione, come poteri separati, determineranno anche l'assetto dei poteri polizieschi. Come vedremo, la trasformazione della scienza di polizia in politica e legge amministrativa – tanto nei paesi di «common law» che in quelli di «civil law» – indica la risoluzione della tensione tra polizia e legge, «prudenza» e «giustizia», «autonomia» ed «eteronomia», attraverso classificazioni, legislazioni, codificazioni.

Nel corso delle trasformazioni del concetto e dell'istituzione, si assiste infatti a due processi: uno di «giuridificazione» dell'azione e cultura di polizia, uno di «policification» (Dubber 2013), cioè l'implementazione degli apparati di polizia e l'estensione delle sue competenze.

Da un punto di vista generale, le trasformazioni che hanno interessato questo concetto ampio di polizia sono state scandite dal cambiamento che ha interessato lo Stato come forma di governo. Neocleus delinea tre momenti di passaggio e cambiamento della polizia. I primi due stadi sono separati dalla guerra dei trenta anni (1618- 48), la terza fase invece è quella che emerge alla fine del diciottesimo secolo e si consolida alla fine del diciannovesimo, quella che Campesi fa coincidere con la nascita della polizia di pubblica sicurezza, una polizia che deve occuparsi principalmente della prevenzione dei reati.

Le esigenze di governo delle prime due fasi di sviluppo avevano fatto sì che l'attività di polizia si declinasse come *policing*, non solo dunque come mantenimento e riproduzione dell'ordine sociale, ma come sua «fabbricazione» (Neocleus 2000).

Il passaggio da polizia come misura reattiva a polizia come misura attiva si ha con la seconda fase. Siamo infatti nel diciassettesimo secolo e da un progetto politico conservativo, in cui la polizia regolava ciò che rimaneva senza regola per mantenere costanza e immobilità, si passa, attraverso la costituzione degli Stati assoluti, alla polizia come attività che deve dare forma al corpo sociale<sup>55</sup>.

---

55 Ciò esprimeva anche la crisi del concetto di *iurisdictio* e la nascita di quello di *administratio*. Nell'epoca mercantile dare forma al corpo sociale significava fare i conti con i problemi e i conflitti economico-sociali che avviarono pian piano il processo di accentramento dei poteri nella figura del principe (siamo a cavallo tra il XVI e XVII secolo). Il mercantilismo segnò in qualche modo al tempo stesso l'affermazione dell'assolutismo statale e dell'impresa privata. Si assiste a un processo di svuotamento della *iurisdictio* a favore di una concezione più apertamente volontaristica e assolutistica del diritto e della politica. La nozione di *politia* si veniva costruendo come principale espressione

C'è un cambiamento anche nella concezione stessa dell'ordine che non è più quello divino, ma quello creato dall'uomo, strutturato politicamente ed espressione del potere sovrano. Ecco perché non si trattava solo di reagire a situazioni sfavorevoli al nuovo ordine, ma di produrlo attraverso un'attività di prevenzione che preparasse le condizioni di quello stesso ordine. In altre parole non si trattava solo di prevenire i disordini, ma di produrre prosperità. La polizia rappresentava, in quella fase, un attore fondamentale di quell'area istituzionale tramite la quale lo Stato entra nella vita sociale attraverso attività di amministrazione, welfare e sorveglianza. Neocleus (2000) definisce quest'insieme di attività e prerogative come «policy state».

La seconda fase è inoltre inaugurata per l'appunto dalla nascita della scienza di polizia e dal cosiddetto «cameralismo». Se l'attività di polizia indicava soprattutto la produzione delle condizioni di prosperità, la scienza di polizia finiva per contenere e rappresentare anche l'economia. Questo perché non era ancora stata coniata una distinzione tra economia e politica, né tanto meno tra ragione giuridica e ragione politica. In tal senso, nell'ambito del mercantilismo, il potere dello Stato corrispondeva esattamente al generale stato di prosperità<sup>56</sup>. La scienza di polizia era articolata in una serie di «polizie»: economica, del lavoro, della popolazione, dei poveri<sup>57</sup>. Ciò stava a indicare che la fabbricazione del buon ordine e la produzione di prosperità, passava soprattutto dalla necessità di controllare le classi popolari non lavoratrici, lavoratrici saltuarie e povere.

---

della potenza politica sovrana. L'immagine del re giustiziere non era in grado di soddisfare le nuove esigenze di intervento nella vita sociale.

56 E dalla distinzione tra sovranità e governo che Campesi rintraccia le radici teoriche del dispositivo poliziesco moderno. Con lo sviluppo delle monarchie assolute e nel pieno del mercantilismo, si apre la riflessione su come rafforzare attraverso un buon governo e una buona polizia la gestione della cosa pubblica. Le sfere alta della politica iniziava a distinguersi da una sfera più circoscritta relativa alla polizia interna o bassa politica. Questo buon governo, che si sostanzialmente nelle politiche mercantiliste centrate sull'obiettivo di procurare abbondanza e aumentare le ricchezze (che poi diventerà l'autonoma economia), costituì il terreno di coltura della sviluppo concettuale della polizia moderna.

57 Si delineano quelle macro aree già cristallizzate nel basso medioevo e che adesso si danno in una cornice nazionale e sovrana. La polizia del territorio doveva organizzare la vita materiale delle popolazioni (scandendo il tempo del lavoro, dello scambio e del riposo). La polizia del lavoro invece agiva attraverso le corporazioni, strumenti di buon ordine senza i quali sarebbe inesorabilmente aumentata la mobilità della classi popolari. La polizia dei poveri poi aveva il compito di governare i reticenti al lavoro e i vagabondi, in quanto l'economia mercantile e manifatturiera aveva messo in crisi il meccanismo del sistema assistenziale medievale. Il problema del pauperismo stava esplodendo e la questione del suo governo fu qualitativamente e quantitativamente centrale nell'ambito delle discipline di polizia. Bisognava controllare e disciplinare salute, vizi ed eccessi, nonché la capacità produttiva del singolo. Adattare la popolazione al raggiungimento dei nuovi obiettivi economici e produttivi tracciati dallo Stato, mettendo al bando oziosità e reticenza al lavoro (cfr. Campesi 2009).

In questa fase la scienza di polizia si occupava principalmente delle pratiche di depredamento<sup>58</sup>, comportamenti che, nella «teoria degli illegalismi» Foucault (1972-1973, 1975) definisce come quelle illegalità popolari che prima convivevano all'interno della società feudale, e che l'ordine economico nascente stava mettendo in crisi e in conflitto tra di loro, poiché esse, anziché favorire il processo economico, si mostravano estremamente disfunzionali e pericolose<sup>59</sup>.

In questo periodo, si svilupparono inoltre varie forme di controllo del vagabondaggio, considerato come il fulcro del disordine poiché contrario all'idea di prosperità (per l'Italia *Infra* CAP. 5). Se nel primo stadio di trasformazione della polizia, quindi fino alla fine del Seicento, le leggi contro il vagabondaggio erano per lo più reattive e meramente punitive (come l'espulsione), nel secondo stadio diventavano positive e produttive<sup>60</sup>.

Come scrive Neocleus, la disciplina sociale era stato l'obiettivo effettivo degli Stati assoluti, e l'intensificazione del «policing the poor» nel secondo stadio di trasformazione della polizia, avrebbe sviluppato le condizioni per la nascita del modo di produzione capitalistico.

Come vedremo, il terzo stadio di trasformazione della polizia sarà caratterizzato invece dalla «giuridificazione» del *policing*, che diventava così apparato poliziesco di pubblica sicurezza, mentre tutti gli interessi e scopi dell'antico *fare* di polizia, confluiranno apparentemente nell'economia politica e nella politica sociale.

### 2.1 Emersione della violazione di polizia come ingiunzione a fare

---

58 Erano così definite quelle pratiche illegali che, come vedremo nel quinto capitolo, andavano ad appropriarsi della ricchezza (intesa come beni e denaro) che nel mercantilismo era sempre più visibile.

59 Approfondiremo la teoria degli illegalismi nel capitolo quinto in relazione alle trasformazioni del concetto di pericolosità sociale.

60 Inizia a innescarsi un rapporto tra autorità di polizia e classi popolari che costituisce laboratorio delle pratiche amministrative di identificazione e categorizzazione della popolazione, un complesso di strumenti di raccolta e trattamento delle informazioni che avrebbe costituito la base istituzionale per il moderno formarsi del sapere di polizia. Si stava delineando in altri termini il potere preventivo di polizia. Nel 1724 viene pubblicato in Francia il registro generale dei mendicanti; nel 1753 iniziava a radicarsi la pratica di raccogliere e annotare le informazioni relative ai soggetti arrestati per motivi diversi dalla commissione di reati e finanche per i semplici sospetti. Il controllo dei movimenti e delle residenze, la sorveglianza dei luoghi di accoglienza, diventavano delle pratiche centrali del mantenimento del buon ordine. (Campesi 2009, pp. 149-150).

L'aspirazione disciplinare e produttiva è evidente anche nella riflessione che la scienza di polizia dell'epoca svolse circa la natura dei provvedimenti di polizia.

Quale distinzione tra giustizia penale e di polizia? I due ambiti infatti, poiché usavano entrambi sanzioni afflittive, tendevano a sovrapporsi.

La Maire (1770) definiva la componente afflittiva e sanzionatoria della polizia come *polizia giudiziaria*, intesa come garanzia di rispetto delle ordinanze e dei regolamenti che concernono la polizia generale e avendo a oggetto il mantenimento delle sue regole, l'applicazione delle pene e delle le contravvenzioni. Questa specificazione della parte giudiziaria veniva effettuata soprattutto perché, nella dialettica tra giurisdizione e polizia, i magistrati ordinari avanzavano la pretesa di estendere la loro competenza sui giudizi relativi alle violazioni di polizia.

Quale differenza dunque tra legge penale e ordinanza di polizia? I giuristi rilevavano come la prima fosse più spesso un divieto, mentre la seconda un'ingiunzione a fare.

Inoltre, le leggi penali erano poste a tutela di beni giuridici determinati, mentre le ordinanze di polizia ad esempio dovevano proteggere il bene pubblico nel suo complesso, non tanto la sfera giuridica di qualcuno in particolare.

Come riporta Campesi, in questa fase, infrangere i provvedimenti di polizia significava poter venire puniti per «atti che sono di loro natura permessi ma diventano illeciti perché coincidono con una contravvenzione a ordinanze e regolamenti di polizia» (Campesi 2009, p. 156); contravvenire a questi ultimi veniva considerato come un turbamento dell'ordine pubblico.

L'elemento decisivo di distinzione stava dunque nel tipo di sanzione: già Montesquieu diceva che le sanzioni di polizia piuttosto che punire tendono a obbligare il trasgressore a vivere secondo le regole della società. Sempre La Maire afferma che le leggi di polizia sono tutte penali «*ma le pene che essa pronunzia non sono che delle semplici correzioni, e molto più in generale delle ammende pecuniarie. Tali ammende e tali correzioni non infliggono a coloro a cui si applicano alcuna nota infamante; esse sono piuttosto una specie di prevenzione, un avvertimento contro la recidiva, più che un atto di severità*» (La Maire 1770, pp. 9-10). Secondo La Maire queste «pene di polizia» sono utili a far capire ai soggetti destinatari quale sia il loro dovere nella società, e consistono in avvertimenti, «correzioni dolci» e saltuarie; esse fanno «più impressione che la stessa pena, che per il timore di un rigore eccessivo, più proprio a rivolgerli contro la legge che a fargliela apprendere e a persuaderli della sua utilità» (ivi, p. 27). Sentiamo qui

l'eco del pensiero di Beccaria, Bentham e Blackstone, per cui prevenire è meglio che reprimere (CAPP. 1, 2).

Vedremo come, questi aspetti molto antichi che fondano le emergenti violazioni di polizia dell'epoca, permangono tutto sommato immutati nel mondo odierno della prevenzione coercitiva della pericolosità operata dalla polizia: ingiunzione a fare, prescrizione, sorveglianza, prevenzione speciale spiccatamente marcata in senso negativo, punitività.

### **3. Il ripensamento liberale della *rule of police*: da polizia di benessere a polizia di sicurezza**

L'era della polizia moderna finisce con la fine del XVIII secolo e l'avvento del liberalismo segna anche l'avvio del terzo stadio di trasformazione della polizia. Il paradigma della polizia di pubblica sicurezza trova una sua precoce e piena maturazione teorica nell'Inghilterra dei primi decenni del diciannovesimo secolo, dove la filosofia politica liberale stava coniando il concetto di mercato<sup>61</sup> e sostituendo quello di «benessere comune» con la categoria di sicurezza (degli individui proprietari). Si trattò in altre parole della presa di coscienza delle classi proprietarie e mercantili, nel contesto di sviluppo della filosofia utilitarista di stampo illuminista (CAP. 1). Se la polizia mercantile era una polizia di benessere volta alla produzione della prosperità di cui doveva farsi carico il sovrano, la polizia di sicurezza assumerà tutto un'altra funzione: non più quella di governare la vita economica (attraverso diverse polizie), ma quella di gestire la pericolosità sociale (cfr. Campesi 2009).

Con l'avvento del liberalismo politico-economico moderno, la ragione giuridica (forgiata sulla dialettica *iurisdictio-politia*) doveva andare a limitare e circoscrivere i poteri della politica. La tradizione culturale economica instaurava la libertà di mercato, la tradizione culturale giuridica invece inventava il diritto pubblico; entrambe limitando le prerogative di governo della polizia. Il criterio posto in rilievo per la legittimazione

---

61 Un'entità naturale non soggetta alle cure sovrane per sopravvivere, ma ai movimenti dei singoli individui alla ricerca del loro profitto.

dell'intervento dello Stato nella vita economica e sociale non era più quello di giustizia, ma quello di utilità.

In relazione a questi cambiamenti di paradigma di governo, è rilevante fare riferimento al filone di pensiero definito come *fisiocratico* (Campesi 2009, p. 162), un orientamento economico francese che si sviluppò nel XVIII secolo. Gli esponenti di questo pensiero mettevano a dura critica la *police* di antico regime nel suo agire con un principio di precauzione, perché ciò riduceva preventivamente la sfera dell'autonomia individuale; la polizia deve agire invece solo a protezione di interessi violati. Questa critica si esprimeva ad esempio nella battaglia per la liberalizzazione della polizia economica.

Accanto al processo di smembramento delle polizie, si affianca la nascita della nozione di amministrazione (ivi, p.166) che andrà a sostituire quella di *policing*. L'amministrazione era considerata come una procura, una commissione, un mandato in base al quale si era incaricati di mantenere e aumentare i diritti, la sicurezza, la tranquillità e il benessere degli individui che compongono un corpo, una città, una provincia, uno Stato.

Mentre, di pari passo, intorno ai dibattiti riformatori di fine Settecento in Inghilterra su come tutelare l'*ordine pubblico*, si instaura l'idea di polizia come prevenzione dei mali futuri. Si tratta dell'affiorare del concetto di *Preventive Justice* (CAP.2) messo in pratica per esempio con strumenti più generali di controllo delle classi popolari. A partire dal 1757 attraverso le pratiche di giustizia preventiva, venne arretrata la soglia di punibilità al sospetto, soprattutto rispetto ai reati contro il patrimonio al fine di tutelare attività commerciali e manifatturiere. Mentre, nel contesto di generale urbanizzazione, vennero inasprite le legislazioni preventive su oziosità e vagabondaggio. Dunque, far fronte ai nuovi sconvolgimenti determinati dallo sviluppo economico significò, in Inghilterra, riformare la polizia orientandola in senso preventivo e, parallelamente, riformare le legislazioni in materia di povertà.

All'inizio del VXIII secolo la polizia preventiva moderna diventa da una parte una struttura adibita alla prevenzione e repressione dei reati, mantiene dall'altra quel suo antico ruolo di gestione della pericolosità sociale e dei disordini, che si sostanzia nel governo delle classi popolari e la loro composizione dovuta alle ristrutturazioni economiche e ai conflitti di classe<sup>62</sup>. In una tipica tendenza ottocentesca, l'attività di

---

<sup>62</sup> Venne stabilito che la giustizia è cosa diversa dalla polizia, la quale veniva associata alla funzione giudiziaria repressiva, ma anche a una generale funzione preventiva. Era questo il momento in cui la

polizia *tout court* veniva distinta quindi dalla polizia giudiziaria che doveva guardare ai fatti passati, mentre l'attività propria della polizia (di sicurezza) doveva essere rivolta al presente e al futuro, facendosi carico delle minacce attuali ed eventuali, agendo come una tecnologia politica per la gestione del pericolo.

La polizia di sicurezza è chiamata quindi ad agire preventivamente utilizzando anche le vie di fatto e gli appositi mezzi di coazione: è azione di fatto contro i pericoli. Come scrive Oreste Ranelletti (1904) nel *Trattato di diritto amministrativo italiano*, la polizia di sicurezza agisce sulla cautela visto che lo Stato non può intervenire solo in modo repressivo, ma deve farsi carico del pericolo<sup>63</sup> (*Infra* CAP. 4).

La polizia può agire immediatamente per prevenire fatti e azioni pericolose e mediatamente per governare le persone pericolose. Deve gestire la complessa relazione tra sicurezza e pericolo.

Nonostante il ripensamento liberare dell'attività di polizia abbia certamente avviato un cambio di paradigma, secondo Campesi permane un filo di collegamento tra la polizia disciplinare antica e la polizia di sicurezza di cui stiamo qui parlando; entrambe agiscono a prescindere dall'effettiva violazione di un bene giuridico e fanno questo non solo attraverso lo strumento del divieto, ma soprattutto con una serie di strumenti di normalizzazione del rischio, trattando tanto la pericolosità individuale, quanto quella sociale.

Rimane quindi un apparato poliziesco attraversato comunque da una ragione politica. Come ci mostra Foucault (1975) infondo, la ragione borghese era una ragione politica che, attraverso l'invenzione dell'economia e del diritto, aveva ricostruito gli strumenti per la fabbricazione dell'ordine sociale capitalistico.

A vincere, secondo Neocleus, è stato solo il mito della *rule of law*, perché di fatto certi elementi di governo propri della *rule of police* sono rimasti come continuità. È in questo

---

differenza tra polizia giudiziaria e polizia di sicurezza iniziava a essere tracciata. La polizia di sicurezza è quella che deve prevenire i delitti, ristabilire l'ordine prontamente, individuare e arrestare coloro che lo turbano. La giustizia applica la legge e verifica i fatti. L'azione preventiva della polizia non era stata dunque negata, ma era vista come pericolosa per le libertà individuali. La risposta a questa preoccupazione e al fatto che comunque rimanevano degli spazi residui di controllo poliziesco, portò poi alla nascita delle polizie municipali distinte da quelle correzionali (cioè di sicurezza nel senso suddetto). Le polizie correzionali erano intese come coloro che, per garantire la tranquillità pubblica, potevano infliggere delle pene correzionali che non recavano infamia, gestire i disordini urbani e comportamentali delle classi popolari, prevenire i crimini; quelle municipali dovevano invece occuparsi del godimento delle cose pubbliche.

63 Esprimendo quel potere preventivo di cui abbiamo discusso nel secondo capitolo.

senso che l'autore parla di un passaggio da un «police state» a un «secure state» (Neocleus 2000, p. 32).

La polizia della sicurezza allora non rappresenta altro che un ripensamento del progetto della polizia in termini liberali, non un mera sostituzione. Questo è avvenuto insieme a una nuova concezione di ordine e di Stato (ivi, p. 33).

#### **4. Ambivalenza del concetto di prevenzione tra polizia e politica sociale**

Come si diceva nell'introduzione, il passaggio alla polizia liberale di pubblica sicurezza segnò anche la genesi di un concetto di prevenzione estremamente ambivalente poiché intrecciato profondamente con i cambiamenti del potere dello Stato sull'ordine sociale. In particolare, il potere preventivo dello Stato appariva da quel momento sia come garanzia del benessere e della qualità di vita collettiva, sia come tutela contro crimine, disordini e conflitti. Se da una parte infatti la pratica preventiva si concretizzava nella gestione dei pericoli per mano della polizia di sicurezza, dall'altra, gli stessi principi che ispirarono questo primo passaggio, portarono alla nascita delle politiche sociali, soprattutto attraverso le leggi sulla povertà, come abbiamo visto. L'antica *rule of police* si conservava nella scissione tra prevenzione dei reati e prevenzione come tutela del benessere pubblico.

Quest'ambivalenza emergeva ad esempio dal pensiero di Colquhoun (1796); Neocleus mette a critica la tendenza a soffermarsi su una presunta teoria della prevenzione portata avanti dal filosofo liberale, sottolineando che egli parla di polizia e prevenzione del crimine soprattutto in connessione con il problema dell'ordine sociale: povertà, indigenza, lavoro, produttività, proprietà. In altre parole, l'urgenza che Colquhoun individuava, non era tanto quella di costruire una teoria della polizia per il controllo del crimine, quanto una teoria sociale e della prevenzione per la fabbricazione di una società fondata sulle classi.

Colquhoun (1796) sottolineava come l'insicurezza legata alla proprietà – principale bene oggetto di tutela nella fase di ascesa della moderna borghese civiltà capitalistica – fosse il risultato di un'imperfezione della legge criminale, che doveva essere colmata da un principio attivo di «polizia della metropoli».

L'ambivalenza del concetto di prevenzione così come viene fuori a partire dalla cornice del *policing*, risiede allora nel fatto che esso si riferisce tanto alla promozione del benessere e della produttività, quanto alla prevenzione del crimine e dei disordini sociali. Questa duplicità di fini era sintomo della venuta meno di quel benessere per alcuni, quelli che commettono crimini e si rendono partecipi di disordini e proteste, ma anche segno dell'emersione di un pericolo per altri, coloro che il benessere e la proprietà li posseggono e vogliono che questi ultimi vengano tutelati.

Dunque, le funzioni sociali e politiche che in precedenza la polizia disciplinare esercitava in modo esplicito, vengono ora a costituire la base per lo sviluppo del concetto di sicurezza sociale<sup>64</sup>.

La polizia e la politica sociale devono garantire insieme la sicurezza della proprietà, l'asservimento all'etica del lavoro della classi lavoratrici e la prevenzione di conflitti sociali e oziosità.

Quanto finora descritto avvalorava ancora di più l'ipotesi per cui non ci sia stata una rottura con le vecchie forme di polizia, ma una sua rielaborazione su diverse basi. Possiamo dire che la rielaborazione delle funzioni di polizia ha condotto alla scissione del potere preventivo dello Stato che però non ha significato necessariamente anche una scissione degli scopi preventivi, uno negativo e punitivo e uno positivo e teso alla produzione di condizioni di benessere generalizzate. La prevenzione del crimine e dei disordini a opera della polizia avveniva e continuerà ad avvenire attraverso processi di criminalizzazione delle questioni sociali e politiche di un contesto, dall'altra parte però, le politiche sociali e di welfare, proprio perché devono riprodurre un soggetto marginale differente dalla classe lavoratrice, saranno esse stesse strumento di gestione della questione sociale per tenerne a bada i conflitti. Senza contare che attività di polizia criminalizzante e attività sociale controllante giocano un ruolo fondamentale nell'orientamento dei processi di definizione e selezione dell'intervento delle agenzie penali. I criminalizzati e i marginali sono stati e sono ancora oggi i soggetti più selezionati dal sistema penale e di controllo sociale. I due scopi preventivi dunque sono entrambi diretti alla mantenimento e alla fabbricazione di un certo ordine sociale<sup>65</sup>.

---

64 Come emerge ad esempio all'analisi di Campesi, *police e social policy* condividono storicamente gli stessi concetti, come quello di sicurezza.

65 Come vedremo meglio nel sesto capitolo, le politiche di sicurezza italiane sviluppatasi sul piano locale negli ultimi vent'anni, con attori locali (i Sindaci) e a tutela della sicurezza urbana e del decoro delle città, portano oggi con sé l'ambivalenza così descritta del concetto di prevenzione. Esse sono finalizzate tanto a un'attività positiva che favorisca la convivenza e l'integrazione sociale, quanto a

Bisogna aggiungere inoltre che è la stessa categoria di criminale ad assumere tratti sostanziali peculiari. Dire che la polizia da quel momento si sarebbe occupata solo della prevenzione e repressione dei reati non è del tutto vero nemmeno se si considera il significato sociale e politico che ha assunto la figura del criminale, la quale, come emergerà in particolare da un'attenta analisi della «teoria degli illegalismi» di Foucault (*Infra* CAP . 5 , PAR . 2), doveva servire quale strumento di identificazione di un nemico orizzontale tra gli strati popolari, al fine di rendere innocui gli illegalismi popolari da un punto di vista politico ed economico. Anche in questo senso, crimine diventa sinonimo di disordine perché è la questione criminale che inizia a venire politicizzata, ossia a essere strumento di scomposizione degli interessi delle classi popolari nel loro potenziale essere contro l'ordine sociale. Il criminale iniziava a non rappresentare più solo una pericolosità individuale, ma una pericolosità sociale (*Infra* CAP . 5), mentre si lasciavano impuniti i criminali appartenenti alle fasce più alte della società, immuni dall'etichetta di criminalità (Rusche, Kirchheimer 1978).

## **5. La discrezionalità come elemento principale della razionalità di governo di polizia**

Quanto detto finora trova il suo corollario nel fatto che la natura della polizia non è quella di essere apparato che applica la legge, ma, proprio in virtù della sua principale caratteristica storica, cioè la discrezionalità, essa ha più natura di istituzione che applica scelte di politica amministrativa.

Neocleus, come già detto, mette completamente a critica l'idea, tutta liberale, della sostituzione dalla *rule of police* con la *rule of law*, in quanto, nonostante la scissione funzionale dell'apparato poliziesco descritta nel paragrafo precedente, quest'ultimo avrebbe continuato a esercitare «funzioni ancillari» alla prevenzione dei crimini. La stessa prevenzione dei disordini può essere considerata come un servizio ancillare. La polizia continuava ad avere una stretta relazione con le istituzioni connesse in vario modo con l'ordine e i comportamenti. La questione del crimine e della prevenzione rimane strettamente connessa alla questione sociale (per l'Italia *Infra* CAP . 4).

---

un'attività preventiva del crimine e dei disordini. Il concetto italiano di decoro (di cui si dirà) così come tutelato concretamente, cioè attraverso misure coercitive, esprime l'idea di un ordine sociale ben preciso.

È quasi come se, dell'antica polizia, rimanesse una razionalità che influenza le altre istituzioni.

Ma qual è la caratteristica principale di questa razionalità di governo di polizia? Si tratta di una questione dirimente che si fa traduzione e anche luogo di sintesi dei poteri produttivi e preventivi dell'attività di polizia<sup>66</sup>: la caratteristica principale e continua della polizia, sin dalla sua fondazione liberale, è paradossalmente la discrezionalità (Bertaccini 2009, cfr. Klockars 1985). Ciò è paradossale dal momento che il pensiero liberale costruisce la ragione giuridica in virtù della limitazione dei poteri di *policing*, ma nello stesso tempo concede alla polizia il potere di definire chi è deviante e come esso deve essere controllato. Secondo la definizione di Davis K.C. (1975) la discrezionalità infatti esiste quando alla polizia e ai poliziotti è attribuito il potere di decidere dei momenti più importanti della funzione di *policing*, quando gli è lasciata l'ultima parola sulle possibili forme di azione o in-azione.

Abbiamo visto ad esempio che nell'Ottocento le leggi di polizia e sul vagabondaggio davano all'apparato poliziesco ampi poteri di criminalizzazione del sospetto. In questo senso anche se la giurisprudenza liberale tendeva a considerare la discrezionalità solo in termini di decisione giudiziale, essa in realtà comportava il potere di prendere decisioni amministrative. Brown (1981) parla a tal proposito di «discrezionalità amministrativa» intesa come atto di scelta routinario adeguato sulla base delle norme che formano il quadro dei valori e dei principi dell'ordinamento dove possono permanere processi decisionali imprecisati e contingenti, distinta dalla «decisione politica» di polizia che, richiamando l'idea di *policing* descritta, consiste in una scelta strategica e non routinaria sulle norme e per guidare azioni future. Il termine usato da Brown per indicare questa modalità di decisione politica è quello di «policymaking» un concetto quindi vicino all'idea di *policing*. La discrezionalità è infatti anche una caratteristica delle istituzioni sociali e ha accompagnato la nascita degli apparati amministrativi dello Stato.

E così la polizia, in quanto istituzione di amministrazione politica, agisce in forme quasi giudiziali, interpretando e determinando l'applicazione della legge, decidendo cosa applicare e cosa no.

Al concetto così enucleato di discrezionalità, una nozione estremamente ambivalente e con il duplice significato analizzato, si accompagna tuttavia una «nozione univoca» (Bertaccini 2009, p.91) di *selettività* (Wilson 1968, Edelson 1974, Smith, Klein 1983) nella scelta dei soggetti e delle situazioni, delle azioni o in-azioni che, secondo

---

66 Di cui le misure coercitive affidate alla polizia rappresentano un esempio.

Bertaccini (ibidem), indica l'esito reale e la concreta funzione sociale della polizia: «definisce e presidia i confini della società dominante, sia sul versante economico-politico che su quello morale-identitario. Costruisce e rappresenta la sicurezza del potere, nel governo della vita collettiva».

La polizia si trova quindi naturalmente al confine tra poteri esecutivi e giudiziari, nonostante la questione della discrezionalità fosse stata ignorata tra il XIX e il XX secolo. Questo atteggiamento derivò in particolare dal fatto che il ritorno alla legalità si pose come feticismo, come patologia di legalismo (Balbus 1978, Tirmuss 1971), ossia l'intendere la legge come qualcosa che ha una vita a sé stante, separata dai poteri e dalle pratiche che la eseguono. In altre parole si astraeva la *rule of law* dalle sue origini storiche, cioè quelle di essere al servizio della classe dominante, e ciò portò a parlare di buone e cattive leggi, di buona e cattiva applicazione della legge.

La rivoluzione liberale fu in grado di far collassare la separazione tra *rule of law* e *rule of police*: la polizia non solo consiste nella legge perché garantisce il suo rispetto, ma rappresenta anche la sottile linea di connessione tra la legge e la disobbedienza alla legge, tra l'ordine e il caos.

È sul concetto di ordine allora che l'apparente commistione tra *law-enforcement* e *policing* si ri-separa: il mantenimento dell'ordine da parte della polizia, come sottolinea Benjamin (1978), avviene anche e soprattutto laddove il sistema legale non può garantire gli esiti empirici sperati, o perché non potrebbe garantirli senza ledere le libertà individuali, o perché ha provato a garantirli senza raggiungere quegli esiti.

Come vedremo, questo rapporto perverso e duttile tra *rule of law* e *rule of police* storicamente fondato, rispecchierà, nel mondo empirico delle misure preventive coercitive, le differenti relazioni tra il mondo della pena e il mondo della misura amministrativa.

*Discrezionalità, selettività, produzione di ordine sociale e sapere sulla società*, sono queste le parole chiave che esprimono il portato storico del concetto di *policing*; un modo di fare polizia che caratterizzata in modo strutturale le odierne istituzioni di polizia soprattutto nel loro rapporto con le altre istituzioni del controllo e con la società.

## Conclusioni

Nel secondo capitolo si diceva che l'espansione della punitività oltre i confini del sistema penale non indica solo il fatto che le logiche penali vengono portate fuori dal loro ambito giuridico di funzionamento, senza la previsione delle salvaguardie dovute. Questa importante critica giuridica, pur esprimendo un grado di garantismo necessario, non è a mio avviso sufficiente. L'istanza teorica che si muoveva era infatti quella di approfondire il tipo di razionalità di governo che questa espansione della punitività esprime, nonché prendere atto della crisi stessa delle istituzioni penali a causa della quale altre istituzioni saranno investite di fatto del potere punitivo. Abbiamo detto che la razionalità di governo che si esprime ad esempio nelle pratiche di prevenzione coercitiva, si mostra come potere preventivo dello Stato di agire sulla pericolosità sociale, potere che è stato esercitato e continua a essere esercitato soprattutto sul terreno dell'attività di polizia. Ciò che però possiamo aggiungere alla luce di quanto detto in questo capitolo, è che l'espansione della punitività oltre i confini del sistema penale non può significare nemmeno solo una mera «policification», cioè un'implementazione degli apparati di polizia e delle sue competenze. Un aspetto centrale di questa espansione è costituito allora dalla persistenza di una razionalità di governo di polizia (che abbiamo sintetizzato nel concetto di *policing e policymaking*) che influenza anche altre istituzioni oppure ha delle conseguenze sui rapporti che la polizia intrattiene con queste istituzioni (si pensi al rapporto tra polizia e organi giudiziari di cui tratteremo nei casi empirici). Una razionalità che si esprime come il potere di fabbricare un ordine sociale e che si concretizza nell'orientamento punitivo delle logiche di prevenzione.

Il quadro così delineato ci suggerisce anche qualcos'altro: nella scissione dell'attività di prevenzione conseguente allo smembramento dell'antico *policing* (sicurezza pubblica da una parte e sicurezza sociale dall'altra), è oggi la prevenzione punitiva a essere maggiormente praticata, a discapito di politiche sociali rivolte all'eliminazione delle disuguaglianze e all'intervento sui fattori criminogeni che persistono nella società odierna.

Infine, come vedremo nell'analisi empirica contenuta nei capitoli sesto e settimo, è esattamente attraverso la discrezionalità (amministrativa e di *policymaking*) che gli organi amministrativi e di polizia decidono sull'applicazione di misure di prevenzione coercitiva; quest'ultima diventa un mezzo per raggiungere degli scopi empirici volti al mantenimento di un certo ordine sociale, ordine che le istituzioni penali non sono riuscite o non riuscirebbero a produrre e mantenere.



## CAPITOLO IV

### LE POLITICHE DI SICUREZZA ITALIANE TRA CULTURA DELL'ORDINE PUBBLICO E PREVENZIONE LOCALE PUNITIVA

#### **Introduzione**

Lo scopo di questo capitolo è di rintracciare il modo in cui sicurezza (pubblica e poi urbana) e prevenzione si sono intrecciati e modellati in Italia attraverso teorie e azioni istituzionali, nei momenti più salienti di mutamento della politica criminale e di pubblica sicurezza, nonché dei compiti e attività di polizia. Vedremo che i tratti caratterizzanti il controllo repressivo e preventivo in Italia sono stati quelli di una considerazione del concetto di ordine pubblico come ordine politico e della costante criminalizzazione della questione sociali.

L'intento non è di ricostruire tutti i passaggi di mutamento giuridico e amministrativo della forza di polizia, ma di provare a estrapolare le logiche che ricorrono, le funzioni e gli scopi, non solo della forza di polizia in quanto tale, ma anche di essa in rapporto alle altre istituzioni del controllo.

Seguirò un ordine cronologico, analizzando per salti le trasformazioni della polizia italiana dall'Unità d'Italia in avanti attraverso l'evoluzione dei concetti di ordine pubblico e sicurezza pubblica che hanno conferito una certa specificità alla prevenzione delle situazioni e dei soggetti pericolosi. Emergeranno qui una serie di peculiarità – la forte politicizzazione, centralizzazione e militarizzazione della polizia italiana come caratteristiche tradizionali – che saranno utili poi a inquadrare e approfondire l'analisi sulle misure di prevenzione coercitiva (soprattutto quelle di polizia).

Nella seconda parte del capitolo invece, andrò a ricostruire le sorti teorico-giuridiche delle forme di prevenzione extra penali italiane dagli anni '90 fino agli '10 del Duemila, come ricezione delle politiche di *Nuova Prevenzione* europee (CAP. 1). Qui sarà utile tracciare i contenuti del concetto di sicurezza urbana – una categoria relativamente nuova nel panorama italiano – in rapporto a quello di prevenzione, per dar conto della

complessità e molteplicità di scopi che spesso si sovrappongono e confondono e che sono sottesi alla generale prevenzione della pericolosità. Il concetto di sicurezza urbana nasce come una categoria sociologica, collocata nello studio empirico di certi fenomeni sociali legati alla percezione di insicurezza materiale di alcuni strati della popolazione (CAP. 1) Mentre, sicuramente in Italia, vedremo che questo concetto verrà degradato a mero attributo della pubblica sicurezza e svuotato di quei connotati che lo legavano a una osservazione empirica delle dinamiche sociali.

Sarà interessante notare come strumenti vecchi e legati al potere preventivo centrale e di polizia (CAP. 6 parte prima) che si rifanno ad antichi principi (ordine e sicurezza pubblica), siano fonte di ispirazione per nuovi dispositivi preventivi locali (CAP. 6 parte seconda) che si prefiggono di agire per scopi locali (sicurezza urbana) non ben definiti<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> L'articolazione vera e propria delle diverse misure di gestione della pericolosità sarà oggetto del capitolo 6 – che tratterà anche i mutamenti successivi al 2010 – mentre qui proverò a delinearne i presupposti storici e teorici, nonché a ricostruire cronologicamente alcuni passaggi di produzione legislativa esplicativi delle linee di continuità.

## PARTE PRIMA

### POLITICA CRIMINALE E POLIZIA ITALIANA TRA ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA: DALL'UNITÀ D'ITALIA AGLI ANNI '90 DEL NOVECENTO

#### Introduzione

Il processo complessivo che ha investito la storia della politica criminale italiana – e con essa le sorti del dispositivo poliziesco – a partire dall'Unità d'Italia in avanti, è stato caratterizzato da un suo appiattimento sulla cosiddetta «politica dell'ordine pubblico»<sup>68</sup> (Bricola 1997, vol. I, p. 1220). Questa costante storica, si è da sempre posta in contrasto, neutralizzandole, a «quelle tendenze che venivano emergendo di considerare la politica criminale prima di tutto come politica di riforme sociali spostando l'asse della tutela verso interessi antagonistici a quelli della classe dominante» (ibidem). Le ragioni di questa tendenza sono collocate anche dentro il rapporto tra politica penale e politica criminale.

È qui utile richiamare la distinzione tra queste due politiche formulata da Baratta e ripresa da Bricola (1997, Vol. II). Se la finalità generica e «neutrale» di entrambe è quella di diminuire la criminalità, la prima si avvale esclusivamente dei mezzi del diritto penale, la seconda prescinde da essi ed è aspetto della politica sociale. Nella generale politica criminale il diritto penale è un mezzo di *extrema ratio* rispetto alla politica sociale. Queste definizioni sono importanti, nella misura in cui, secondo Bricola, l'attività preventiva di polizia, che si estrinseca attraverso le misure preventive, rientra certamente dentro un'ottica di politica penale, e in ogni caso, dai primi del Novecento in avanti, si è assistito alla tendenza a ridurre la politica criminale a quella penale. Bricola elenca una serie di ragioni di questo schiacciamento che emergeranno nel corso della trattazione. Questo processo di orientamento punitivo delle logiche di prevenzione

---

<sup>68</sup> Con questo termine, che si differenzia dalla politica penale *tout court* – globalmente diretta alla tutela di tutti gli interessi più significativi in un determinato contesto sociale –, Bricola intende un'area più circoscritta che coincide con la tutela dei gangli essenziali del potere borghese, spesso in Italia camuffati sotto la formula dell'ordine pubblico costituzionale. In altre parole la quieta sottomissione delle classi subalterne nei loro rispettivi centri di attività.

abbiamo visto aver attraversato in modo ambivalente tutta la formazione del potere di polizia del buon governo, che si è affinato, nel corso dei decenni, attraverso testi di pubblica sicurezza e poteri di intervento con misure specifiche. Inoltre, una diretta conseguenza di ciò, che emerge come ulteriore caratteristica italiana, è che il processo di criminalizzazione nella sua fase normativa e applicativa ha sempre finito per ruotare nella sfera dell'ordine pubblico. Questa peculiarità, dice Bricola, è valsa soprattutto per l'Italia liberale e pre-fascista in cui, come vedremo, accanto a una politica penale generale, si sono sempre affiancati provvedimenti di ordine pubblico e pubblica sicurezza.

Infine, ma non per importanza, lo schiacciamento della politica criminale su quella penale dell'ordine pubblico, ha condotto alla formulazione del settore della *prevenzione ante delictum*. In Italia, proprio per le costanti storiche che emergeranno, l'idea di prevenzione della criminalità e dei disordini, si è collocata quasi del tutto dentro una cultura dell'ordine pubblico, che fa sì che essa si sovrapponga alla prevenzione coercitiva *ante e praeter delictum*. Come vedremo quindi, la formula del prevenire è meglio che reprimere di cui si è detto nei primi due capitoli, rimase completamente schiacciata dentro questa nozione di ordine pubblico, nonché dentro le chiavi di lettura del concetto di pericolosità sociale (*Infra CAP. 5*).

## **1. La polizia tra fase pre-unitaria e post-unitaria: la criminalizzazione della questione sociale e la cultura dell'ordine pubblico**

Prima di entrare nel merito del tema trattato, è necessaria una premessa. Della Porta e Reiter (1998) parlano di due modelli di polizia che si sono sviluppati nella storia, legati a due linee di pensiero decisamente opposte: il primo vede la polizia come prodotta dal basso, dalla società e per proteggere i cittadini, il secondo come proveniente dall'alto, da chi pone le regole e a tutela dell'ordine sociale e quindi dello Stato. C'è una tensione di fondo tra questi due modelli, nella misura in cui, nel primo caso la polizia risponde alla sicurezza dei cittadini, nel secondo agisce contro i cittadini soprattutto in fasi di tensione sociale, per tutelare la sicurezza dello Stato. Nel primo caso si parla di «state police», nel secondo di «citizens police». Nessun modello ha mai prevalso sull'altro, ma in Italia, sottolinea Della Porta, è stata sempre più forte la concezione di una polizia di Stato come strumento di governo, al punto che nelle prime decadi della Repubblica

Italiana, come vedremo, le prerogative di tutela dell'ordine pubblico e del controllo politico hanno prevalso sulla lotta alla criminalità (Canosa 1976).

In Italia l'impronta rimarrà sempre di una polizia «del re» che si estrinseca nel fatto che il potere politico interviene nella decisione di legge e ordine. Il modello Stato-polizia è rimasto sempre predominante, a fronte di tentativi di spostamento verso il secondo modello mai effettivamente dispiegatisi (Selmini 2020).

Il ruolo della polizia – in virtù del modello che in Italia ha predominato – è stato decisivo nell'organizzazione politica della società italiana, sia prima che dopo l'unità nazionale.

Nel quadro delle trasformazioni complessive dell'antica polizia disciplinare analizzate nel capitolo precedente, la pubblica sicurezza come settore di intervento della polizia e degli altri organi periferici (come il prefetto), emergeva nel 1848 in relazione alla svolta statutaria: si assisteva in particolare al passaggio da un'amministrazione di polizia tutta militare, sottoposta a un ispettorato generale inquadrato nel ministero della guerra, a un'amministrazione civile, con una direzione di polizia inserita nel ministero dell'Interno. Al termine polizia veniva sostituito il termine pubblica sicurezza con l'implementazione di un'organizzazione civile che si estendeva a tutti i livelli dell'amministrazione (divisioni, province, Comuni, ogni livello aveva il suo intendente, di cui quello generale era il maggior rappresentante del governo per le funzioni di polizia – poi affiancato dal Questore). È sempre nel 1848 che viene istituita la Guardia Nazionale che nel 1852 diventerà Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (Corso 1979, p. 37). Tre sono le caratteristiche della polizia italiana che da metà Ottocento in avanti si approfondiranno. La prima risiede nella pluralità dei corpi di polizia, che si estrinseca prevalentemente nella duplice esistenza di un corpo rigidamente militare e uno smilitarizzato. Questo avrebbe determinato da una parte una separazione con la società civile, dall'altra il coinvolgimento dell'esercito nelle politiche dell'ordine pubblico. La seconda caratteristica è l'assoluta separazione della polizia dalle comunità e dagli enti locali (salvo che per gli aspetti minori della polizia locale e rurale). Questo elemento è strettamente legato alla discontinuità rispetto agli ordinamenti anglo-americani, verso la scelta accentratrice complessiva effettuata dopo l'unificazione - anticipata dalla legislazione piemontese del periodo statutario. Primo elemento

caratterizzante la polizia italiana dunque è la centralizzazione (nonostante il pluralismo)<sup>69</sup>.

La terza caratteristica, che si pone in realtà abbastanza in continuità con le trasformazioni europee complessive analizzate precedentemente, è quella per cui la polizia italiana è inquadrata non dentro una specifica amministrazione di polizia, ma dentro l'amministrazione generale, la quale abbraccia sia l'attività giuridica sia l'attività sociale dello Stato. La conseguenza è che il momento politico (che si estrinseca nei poteri preventivi di garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico) supera il momento tecnico (i poteri di *routine*) nella gestione dei poteri di polizia.

È a partire da questa terza caratteristica che proverò a tracciare i principi e le direttrici del ruolo della polizia in Italia dall'Unità in avanti.

La ricostruzione storica (cfr. Palidda 2000, p. 16) del ruolo della polizia post unitaria infatti, fa emergere come essa sia stata fondamentale per il mantenimento del potere politico, per reprimere e respingere le spinte provenienti dalle opposizioni politiche e dal movimento popolare operaio. Alcuni di questi storici hanno sottolineato come la tutela della sicurezza dei cittadini (soprattutto degli strati bassi della popolazione) e persino la lotta alla criminalità (soprattutto quella connessa al potere politico), siano state trascurate dalla polizia<sup>70</sup>. «L'uso politico» della polizia tuttavia non è semplicemente da considerare come repressione e persecuzione degli oppositori politici «sovversivi», ma come criminalizzazione della questione sociale e, proprio per la caratteristica fortemente frammentata dell'Italia, della questione meridionale. La lotta alle mafie e al banditismo hanno costituito un esempio storico di questo processo di politicizzazione dell'attività di polizia italiana che sarà ben espresso dall'analisi delle misure di prevenzione a questa attività connesse (*Infra* CAP. 6): la storia delle misure

---

69 È utile sottolineare che nel contesto della centralizzazione la figura del Sindaco rimanesse in qualche modo ambivalente. Egli aveva una serie di poteri di pubblica sicurezza (che tutt'ora ha, in quanto può essere ufficiale di polizia giudiziaria) che facevano di lui però un organo improprio dello Stato, «anello di chiusura di una catena organizzativa tutta interna all'amministrazione dello Stato. Secondo un modulo significativo dell'ufficiale di governo onde uno stesso soggetto si sdoppia in capo all'amministrazione locale ed è agente periferico dell'amministrazione dello Stato» (ivi, p. 38). Vedremo come la figura del Sindaco sia oggi centrale nella prevenzione coercitiva della pericolosità atipica di ultima generazione a tutela della sicurezza urbana.

70 Bricola (1997, Vol. II) riporta un esempio tratto dal testo di Levra, *Il colpo di Stato della borghesia*, quando, durante la crisi granaria, lo Stato gendarme – più che filantropo – non solo non procedeva alla rimozione della cause del disagio (intraprendendo una linea di politica criminale attraverso sostituti), ma anziché colpire i grossi accaparratori di grano (linea di politica penale), varava i provvedimenti politici per ristabilire l'ordine contro gli episodi di accaparramento del grano (linea di politica penale dell'ordine pubblico e criminalizzazione della questione sociale).

di prevenzione (soprattutto quelle *tipiche*) è anche la storia della criminalizzazione delle tensioni sociali.

Quei processi di «chirurgia sociale» che abbiamo analizzato nel capitolo precedente – la separazione delle classi laboriose dai sovversivi e dalle classi pericolose (non disciplinate e oziose) nei periodi di sconvolgimento economico – in Italia assunse una particolare brutalità «tale da far considerare il nostro paese come il “più criminale”, o il più criminalizzato, con tassi di carcerazione assai elevati» (ibidem).

Questo processo di criminalizzazione della questione sociale acquistava dimensioni senza pari in particolare nell’ultimo decennio del XIX secolo (cfr. Davis 1989). Si estrinsecava e quindi, scrive Palidda, si confondeva, con la persecuzione degli oppositori politici e dei militanti sindacali, ma anche con la pressione costante sui nomadi, vagabondi o inurbati indesiderati. Le Leggi sul vagabondaggio – nel generale contesto occidentale – hanno sempre costituito strumento principe di criminalizzazione della questione sociale, sin dal Medioevo. In Italia il processo si consolidò nel 1863 con la legge Pica, che costituisce la prima formalizzazione giuridica delle misure *tipiche* di prevenzione italiane (*Infra* CAP. 6, PAR. 2). La prevenzione coercitiva è stato ed è infatti uno dei principali strumenti con cui la polizia opera per la prevenzione della pericolosità, producendo contemporaneamente processi di criminalizzazione. E questo avveniva già prima delle tensioni sociali post-unitarie, attraverso gli allontanamenti coatti di soggetti pericolosi negli stati preunitari.

Sul modello del periodo di amministrazione francese, l’attività di polizia nelle città pre-unitarie italiane era diretta soprattutto a mantenere e ampliare la separazione tra la popolazione «fissa» o permanente, da un lato, e i marginali e fluttuanti dall’altro (Davis 1989).

Nonostante questo lavoro di separazione che, ad esempio, si estrinsecava nell’istituzione del «libretto del lavoro», documento obbligatorio per gli operai di Torino e poi di tutto il regno usato come mezzo di controllo della classe lavoratrice, «in Italia la «chirurgia sociale» non è riuscita a raggiungere quello che altrove è approdato a un certo equilibrio tra criminalizzazione e trattamento sociale della marginalità e della devianza» (Palidda 2000, p. 33).

Questo perché nel periodo post-unitario, criminalità e disordine erano le parole d’ordine egemoni dell’attività preventiva dello Stato, la questione sociale e meridionale vennero trattate come minaccia all’ordine pubblico. La cultura di polizia italiana dunque si

saldava con quella dell'ordine pubblico, inteso come prevenzione della pericolosità e dei disordini sociali e politici.

### *1.1 L'ordine pubblico preventivo come sicurezza e incolumità pubblica*

Il concetto di ordine pubblico fece il suo ingresso nella legislazione italiana post-unitaria in due diversi settori: nel codice civile del 1865, dove emergeva, insieme al buon costume, come criterio che limita l'effetto di leggi straniere; nella legislazione di pubblica sicurezza dello stesso anno (legge n. 3720 del 1865), dove compare come uno dei compiti dell'autorità di pubblica sicurezza e allo stesso tempo come uno degli interessi pubblici che legittimano specifici interventi dell'autorità (Corso 1979, p. 133). Nonostante i due concetti non venissero efficacemente definiti, era chiara la loro differenziazione. L'ordine pubblico di diritto civile operava come limite di efficacia nell'ordinamento interno degli atti giuridici stranieri e delle espressioni di autonomia negoziale. L'ordine pubblico del diritto di polizia agiva invece sul piano del lecito giuridico, come limite all'esplicazione di attività altrimenti lecite (vedremo poi meglio quali sono queste attività parlando del concetto nelle legislazioni più recenti).

Mentre l'ordine pubblico civilistico si muoveva su principi, l'ordine pubblico di polizia si articolava sul piano dei fatti: può essere concepito come una situazione di fatto che si oppone ad attività di fatto. Si trattò sin da dalle sue prime formulazioni, di un concetto che si prestava a dilatazioni discrezionali, questo perché, pur implicando una serie di regole, ad esempio attraverso la tutela di alcuni principi come quello di ordine sociale, ciò avveniva non per ragioni logiche, ma per motivi storici e scelte politiche che di volta in volta portavano a dilatare o restringere la nozione<sup>71</sup>.

La legge di P.S. del 1865 lasciava ampi spazi di discrezionalità alla scelta di polizia di definire concretamente quando «l'interesse di ordine pubblico» venisse violato.

La legge crispina del 1889 (t.u. 30 giugno 1889, n.6144) andava invece a mitigare questo potere, cercando di specificare meglio le situazioni che contrastavano con il principio, lasciando tuttavia riemergere la nozione lata di ordine pubblico in merito ai poteri del prefetto. È necessario sottolineare che in entrambe le legislazioni il concetto appariva solo sporadicamente, ciò non di meno lo troviamo anche nei lavori preparatori del codice penale del 1889 dove coincideva con l'ordine pubblico di polizia. Le

---

<sup>71</sup> Sottolinea Corso (1979) che il massimo di dilatazione si è avuto durante il fascismo, e il minimo è codificato nella Costituzione italiana.

legislazioni del 1889, quella penale e quella di polizia, mettono in luce tuttavia il passaggio da una concezione lata e ideale dell'ordine pubblico – che comprende anche i valori della proprietà e della religione – a una concezione ristretta o materiale ossia l'ordine pubblico inteso come sicurezza, incolumità, pubblica tranquillità.

La legge di pubblica sicurezza del 1865 andava quindi a delineare i tratti essenziali dell'apparato di governo della forza di polizia, facendo emergere il loro collegamento funzionale con i centri direttivi unitari (Ministero dell'Interno e Prefetto) che non erano specificatamente preposti a funzioni di polizia, bensì muniti di generali poteri di governo.

## **2. Polizia di sicurezza e ordine pubblico nella fase liberale: il pensiero di Ranelletti**

Abbiamo visto che, nella formazione della polizia moderna, un ruolo centrale, soprattutto in Francia, era stato ricoperto dal processo di adattamento dello Stato assolutista alla modernità. Questo processo in Italia fu limitato e tardivo, inoltre, la tradizione assolutista, circoscritta all'esperienza piemontese, era fortemente legata al ruolo tradizionale dell'esercito. In Italia la polizia resta a lungo un'istituzione di secondo rango rispetto all'esercito, solo col fascismo si strutturerà come strumento di potere del partito-stato<sup>72</sup>.

Se con il fascismo si arriverà alla massima espressione del legame tra attività di polizia e ordine pubblico, nonché ordine politico e sociale, è il percorso di sviluppo dell'istituzione e del diritto di polizia fino al periodo fascista che è interessante analizzare. Gli elementi pregnanti della tradizione di polizia italiana infatti si trovano probabilmente nella fase precedente a quella fascista, che ebbe semmai il ruolo di consolidarli. In particolare, come scrive Pires (2008) – riportando il dibattito, durato tre decenni, rispetto a quanto il codice Rocco avesse mantenuto le caratteristiche del periodo fascista – le continuità liberali della politica criminale fascista non sono tanto da ricercare nel codice penale in quanto tale, ma nel rapporto del codice penale con le altre istituzioni e normative: la polizia e le legislazioni speciali.

---

<sup>72</sup> Con questo termine si intende il completo asservimento della forza di polizia al potere politico dello Stato.

In tal senso, è utile riprendere la prima grande monografia italiana in tema di apparato poliziesco: *La polizia di sicurezza* di Oreste Ranelletti, scritta nel 1904. Si può qui osservare come i passaggi di formazione delle polizie italiane e dei principi che esse dovevano seguire e tutelare, mettono in luce quel processo di connessione tra cultura di polizia, cultura dell'ordine pubblico e prevenzione della pericolosità. Una commistione che, come si diceva, sarà evidente nel periodo fascista, ma che troviamo già dentro i trattati, le leggi di pubblica sicurezza precedenti a quelle del 1931 e dentro la conformazione stessa che assunse l'apparato di polizia dalla fine dell'Ottocento in avanti.

Il problema che lo smantellamento degli stati di polizia poneva, era quello di discriminare l'attività di polizia dalla restante attività amministrativa (CAP. 3). Ciò che in particolare veniva messo in evidenza è che non fosse più rilevante l'individuazione del fine di polizia o del campo materiale di svolgimento della funzione, bensì l'approfondimento delle modalità disciplinari tipiche dei suoi interventi.

C'era un'attività di polizia che limitava l'agire dei singoli, proibendo atti o sottoponendone altri ad autorizzazione sotto la minaccia di una sanzione coattiva; questa attività doveva essere distinta da quella di polizia giudiziaria ed esecuzione penale (CAP. 3). Ranelletti proponeva un criterio teleologico distinguendo tra *polizia giudiziaria* o *scopritrice* che fa parte della giustizia e persegue il fine di ricerca del reo, di raccolta delle prove e *polizia di sicurezza* che mira a prevenire che il reato venga commesso.

Era a partire da questa distinzione che si enucleava il concetto di prevenzione come ambito generico e indeterminato coincidente con l'ordine pubblico, definito, in questa prospettiva concettuale, come ordine giuridico – se le lesioni sono colpite dal codice penale – ma anche in forma più lata come «*quello stato generale della società, in cui il tutto sociale e suoi singoli membri, nell'esplicamento delle loro forze riconosciute e protette dal diritto, sono garantiti da ogni lesione o minaccia di lesione, che la legge consente di colpire come delitto o contravvenzione*» (Corso 1979, p. 120).

Il concetto di ordine pubblico, che così finiva per riassumere tutti i valori tutelati dal diritto penale, da un lato ancorava la potestà di polizia alla legge penale, dall'altro rischiava di dilatare a dismisura l'area di intervento, svilendo i limiti ai poteri specifici di polizia.

Ranelletti riprende i concetti di ordine pubblico, sicurezza e buon costume delle leggi del 1889, individuandoli come parti e lati del concetto generale nel campo della polizia.

La polizia può e deve intervenire per la tutela di ognuno di questi lati e non c'è bisogno che questa facoltà gli venga accordata, in quanto è espressione della funzione di polizia dello Stato.

Ci fa notare Corso, che, nonostante la spinta giuridica a circoscrivere i poteri di polizia a una branca di amministrazione specifica attraverso il concetto di ordine pubblico, in Italia la polizia di fine dell'Ottocento e inizio Novecento riacquistava *l'antica pienezza* dei poteri, mediante il recupero di quel criterio finalistico.

Ranelletti individuava tre concetti di ordine pubblico: uno che comprende i principi fondamentali su cui poggia l'intera l'organizzazione dello Stato e le leggi che ne assicurano la conservazione. Un secondo che coincide con l'interesse generale. E un terzo che significa pace, tranquillità pubblica, sicurezza delle persone e della proprietà, mancanza di violenze, sicurezza della società, moralità pubblica, sanità ecc. Quest'ultimo è per Ranelletti l'ordine pubblico di polizia (che i primi due tipi invece eccedono).

La linea interpretativa di Ranelletti si pose come maggioritaria e il concetto di ordine pubblico che emergeva dalla legislazione liberale sulla pena e sulla polizia finì per essere una nozione materiale<sup>73</sup>. Tuttavia, sino alla fine dell'Ottocento, il dibattito politico, giurisprudenziale e dottrinale italiano, era attraversato anche da un altro indirizzo, quello di Santi Romano, il quale insisteva sulla necessità di sottoporre il potere di polizia al principio di legalità, contrapponendosi invece all'idea per cui «l'essenza della polizia è la libera ingerenza nei momenti opportuni: la sua attività non può essere calcolata come la vita stessa; essa non può essere ristretta nelle formule, né comprese nei precetti» (ivi, p. 123).

Per tutto il periodo liberale in ogni caso, le leggi di pubblica sicurezza andavano a delineare i contorni del magistero del buon governo, mentre i codici penali nascenti disciplinavano il magistero penale (Petrini 1996, p. 3), una distinzione coniata da Carrara nei *Prolegomeni del Programma del corso di diritto criminale* (1867). Torneremo nei capitoli successivi sui poteri preventivi di polizia che così iniziarono a delinearsi, poteri che, come abbiamo visto, si modellavano a fine Ottocento sulle misure di prevenzione, le quali intervenivano a prescindere dalla commissione di un reato e sulla base del sospetto.

---

<sup>73</sup> Che indica, come abbiamo detto, un'idea ristretta di ordine pubblico, inteso come sicurezza, tranquillità e incolumità pubblica.

### 3. La tutela dell'ordine politico fascista tra pensiero antropologico positivista e codici penali

Prima di entrare nel vivo delle trasformazioni della polizia e delle leggi sulla pubblica sicurezza che andranno a costituire il rinnovato diritto di polizia durante il fascismo, è necessario sottolineare che le direttrici di interpretazione del ruolo di questa istituzione in relazione all'ordine e alla sicurezza pubblica, sono da ricercare soprattutto nel pensiero sociologico e antropologico italiano dell'epoca, nonché nelle discussioni, anche internazionali, sui nuovi progetti di codice penale.

Quanto al primo aspetto, mi riferisco agli orientamenti criminologici e giuridici, già menzionati in precedenza, della Scuola Positiva italiana (cfr. Melossi 2002; Lombroso 1876, Ferri 1884); questi orientamenti non solo influenzarono la concettualizzazione della pericolosità sociale in modo trasversale alla politica penale, criminale e di polizia, ma contribuirono soprattutto alla strutturazione dei nuovi codici penali, insieme con il successivo radicarsi degli indirizzi tecnico-giuridici del formalismo nella formulazione e interpretazione del diritto, tipico del filone teorico di Arturo Rocco (Pires 2008).

Riallacciandomi a quanto scrivevo in precedenza in merito alla caratteristica italiana di criminalizzare la questione sociale per mezzo dell'attività di polizia, vediamo che sono proprio gli antropologi e sociologi della Scuola Positiva italiana (Ferri 1884; Lombroso 1876) a contribuire, nei primi del Novecento, all'invenzione di strumenti per una politica della sicurezza basata sulla criminalizzazione razzializzante della questione meridionale<sup>74</sup>.

Accanto a ciò, nei vari congressi internazionali di diritto penale tenutisi nei primi anni '30 del Novecento (Pires 2008) a cui l'Italia partecipò attraverso l'apporto di Enrico Ferri, è proprio il concetto di pericolosità sociale a uscirne vittorioso – nonostante, come sottolinea Pires, la proposta di sostituzione del principio di responsabilità penale classicista con quello di *difesa sociale* positivista, venne bocciata, lasciando così tutta una serie di elementi classici dentro ai nuovi progetti di codice penale. Nei vari congressi si ragionava in vario modo attorno al nodo legislazione, amministrazione e

<sup>74</sup> Davis (1989) fa riferimento ad esempio al processo di naturalizzazione delle culture locali e in particolari delle subculture criminogene e mafio-gene che pongono l'attenzione sul fondamento biologico che occulta la costruzione sociale delle mafie e della criminalità.

prevenzione. È nel 1910 che iniziava a diffondersi l'adozione di categorie come «delinquente pericoloso, nato, degenerato» (Lombroso 1876). L'approccio socio-antropologico di Ferri, portò a parlare della legge come qualcosa di equiparabile alle scienze sociali, una legge che deve quindi farsi attore delle trasformazioni sociali e correggere le vestigia del senso comune (Pires 2008, p. 80).

È proprio attraverso questi congressi dunque che il pensiero criminologico italiano si fece strada, tant'è che, nel 1925, esso si coniugò perfettamente con le soluzioni empiriche del pragmatismo anglo-americano in merito alla gestione della delinquenza giovanile – che di fatto si strutturava sul criterio della pericolosità con la previsione di pene indeterminate<sup>75</sup>. La direttrice era il concetto di personalità delinquente, l'obiettivo la costruzione di una penologia «universale» e «scientifica» (ivi, p. 83).

Come venne sottolineato da Ferri, la politica penale del governo Mussolini era molto vicina alle idee della Scuola Positiva, la quale ebbe un impatto reale sulla riforma penale del 1931. La novità introdotta dal pensiero positivista fu infatti, attraverso la concettualizzazione del criminale pericoloso, l'invenzione di una nuova sanzione per questo soggetto: le misure di sicurezza<sup>76</sup>. Queste, si differenziavano dalle misure di polizia quasi esclusivamente per il fatto che non si applicavano *ante delictum*, visto che entrambe poggiavano su una valutazione di pericolosità dell'individuo in merito alla predizione dei comportamenti futuri.

Sia le misure di sicurezza che quelle di polizia dovevano perseguire l'ideale della prevenzione attraverso l'enunciazione di un diritto della sicurezza.

In sintesi, scrive Pires, se il codice penale fascista lasciava intatto il principio classicista liberale di responsabilità individuale, andava però a introdurre un nuovo criterio di imputabilità – la pericolosità sociale – saldando, per mezzo delle misure di sicurezza, il concetto di punitività a quello di prevenzione. Esse rappresentavano una forma di coercizione più flessibile e preventiva.

---

75 Si pensi qui alla categoria di prevenzione speciale positiva e negativa che abbiamo analizzato nel primo capitolo.

76 Le misure di sicurezza personali sono degli strumenti punitivo-preventivi *post delictum* concepite per operare in quegli spazi dove il ricorso alla pena come contraltare della colpevolezza risulti insufficiente o del tutto inadeguato, rispetto a qualsiasi prospettiva preventiva, e si imponga di adottare un rimedio della pericolosità (cfr. Martini 2017). È necessario sottolineare che non includerò le misure di sicurezza nel campo della prevenzione coercitiva italiana, in quanto, pur se in modo ambivalente e ambiguo, esse rimangono comunque legate a un procedimento e alla commissione di un fatto di reato per cui c'è stata la comminazione di una pena.

Alla luce di tutto ciò, una delle caratteristiche italiane riconosciute nel dibattito internazionale, fu proprio la combinazione sistemica tra diritto penale e diritto di sicurezza. Nel contesto del primo dopoguerra e nella gestione delle sue conseguenze sociali e politiche, gli strumenti classici della legge penale non erano più sufficienti a far fronte ai disordini della società di massa. La polizia con i suoi mezzi di intervento pratici e disciplinati dalle leggi di pubblica sicurezza, svolse sicuramente un ruolo fondamentale.

Come si accennava in precedenza, il modello di polizia che venne approfondito durante il periodo fascista è quello dello «state-police», che mette al centro quindi la politicizzazione dell'apparato poliziesco al servizio del potere preventivo dello Stato.

L'orientamento che veniva fatto proprio dalle leggi di pubblica sicurezza dell'epoca fascista, era quello di Ranelletti; ciò significò concretamente l'ampliamento del numero degli *implied powers* (Corso 1979, p. 123), la riduzione dell'area delle garanzie di tipo giurisdizionale e l'approfondimento del concetto di ordine pubblico.

Se nelle precedenti leggi di polizia (l. 20 marzo 1865, n. 2248; t.u. 30 giugno 1889, n. 6144) il concetto di ordine pubblico appariva in modo ancora sporadico, esso dilagava invece nei testi unici di pubblica sicurezza fascisti (t.u. 6 novembre 1926, n.1848; t.u. 18 giugno 1931, n.773).

L'ordine pubblico dei testi unici fascisti era presupposto di applicazione delle ordinanze di necessità e di urgenza in merito a riunioni, spettacoli, trattenimenti pubblici, esercizi pubblici, stranieri, persone pericolose per la società.

Emergeva poi l'introduzione di poteri di necessità in capo ai prefetti (ex art 2, t.u. 1931) e la possibilità per il ministero dell'Interno di dichiarare lo stato di pericolo o di guerra (ex artt. 214-219).

Ci fu una riduzione complessiva degli spazi di libertà, che si articolava non solo attraverso i testi unici di pubblica sicurezza, ma anche attraverso il codice penale, di procedura penali e le legislazioni speciali.

In realtà, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, le continuità con l'epoca liberale erano la maggioranza. Rimaneva immutata la sistematica dei due testi unici fascisti, rimanevano identici gli strumenti di intervento (licenze, autorizzazioni, ordini); immutate le categorie di pericolosità (malati di mente, intossicati, mendicanti, sospetti, liberati dal carcere) e le tipologie soggettive di cui si sospettava la pericolosità (girovaghi, operai, domestici, stranieri) [Corso 1979, p. 24]. Permanevano anche i valori tutelati, anzi venivano ulteriormente approfonditi e legati a nuovi poteri.

Restando qui ancora su un piano generale vediamo che la polizia doveva «vegliare sul mantenimento dell'ordine pubblico» (ivi, p. 137). In particolare, riprendendo la concettualizzazione del periodo liberale precedente, i nuovi testi unici ricomprendevano nell'ordine pubblico di polizia anche quello c.d. ideale. Vi rientravano ad esempio le manifestazioni sediziose con esposizione di bandiere sovversive e di distintivi di associazioni faziose, il divieto «*di fabbricazione, detenzione o circolazione di stampati contrari agli ordinamenti politici, sociali ed economici o lesivi del prestigio dello Stato e dell'autorità od offensivi del sentimento nazionale, del pudore o della pubblica decenza*» (ivi, p. 138, art 112 della legge n. 773/1931). In altre parole l'ordine pubblico andava a esorbitare dall'ambito della sicurezza, della tranquillità, dell'incolumità, scrive Corso, per rimandare a principi politici, sociali, morali dei quali mirava ad assicurare la protezione.

Ecco perché, di pari passo, il codice penale del 1930 introdusse un arsenale di reati contro l'ordine pubblico per lo più declinati verso comportamenti «antinazionali» o che tendono a stabilire o sopprimere violentemente una classe sociale, verso un'articolata limitazione della libertà di associazione e manifestazione del pensiero. L'ordine pubblico fascista non solo integrava al suo interno la nozione di *pace sociale* di Ranalletti, ma la estendeva, intendendo con essa anche l'ordinamento economico e sociale costituito.

Come emerge da una relazione di un professore di diritto penale, Innocencio Jimenez, al congresso penitenziario di Praga del 1930, «*gli strumenti di cui la difesa sociale fa uso per assolvere il suo compito e il suo mandato, sono [...] il Diritto preventivo, la prevenzione giuridica indiretta, le misure di polizia, le misure di sicurezza, le pene. [...] Per ora la difficoltà deriva dal fatto che queste possibilità e procedure si confondono nella pratica. [...] Ci interessa soprattutto separare le misure di sicurezza dalle misure di polizia, da un lato, e le pene dall'altro* (Pires 2008, p. 99). Lo schema alla fine era il seguente: pericolo sociale: misure di polizia; pericolo criminale semplice: misure di sicurezza; pericolo accompagnato da responsabilità: pene.

La specificità italiana dunque si riassume nell'elaborazione di questi tre percorsi punitivi frutto di un processo iniziato negli anni '60 dell'Ottocento ed è fortemente connotata dall'articolato rapporto che viene costituendosi tra il mondo della punitività e il mondo della prevenzione dei pericoli (sociali e criminali). Nel periodo fascista questa specificità assunse una nuova articolazione, dove però la sostanza non mutava: l'attività

della polizia è volta al mantenimento dell'ordine politico, sociale ed economico, non solo attraverso un'azione repressiva, ma soprattutto tramite un'attività produttiva di sapere e di ordine sulla società.

#### **4. Concezione dell'ordine dopo la caduta del fascismo**

Per tracciare le trasformazioni e gli sviluppi della polizia italiana dopo la caduta del fascismo e quindi nell'immediato dopoguerra, seguirò due linee di ricerca: la prima parte dall'analisi dello storico Reiter (in Della Porta, Reiter 1998) del periodo 1944-1948, dove una serie di passaggi legati alla tutela dell'ordine pubblico hanno poi consolidato delle caratteristiche della forza di polizia che arrivano fino ai nostri giorni. La seconda va ad approfondire i poteri di polizia e il concetto di ordine pubblico nelle previsioni della Costituzione italiana promulgata nel 1947.

##### *4.1 Polizia tra tradizione e innovazioni dal secondo dopoguerra in avanti*

Negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, la caratteristica più lampante e anche più discussa della polizia italiana – intesa qui in senso ampio, comprensiva della pluralità dei corpi che nel frattempo erano stati costituiti – era l'alto livello di continuità (organizzativa, di personale, di poteri e di compiti) con il periodo fascista. Questa continuità era anche legislativa e si esprimeva attraverso le due leggi di pubblica sicurezza del periodo fascista. Il nodo da sciogliere appariva essere quello di come «democratizzare» l'apparato di polizia fascista - compito che venne successivamente assegnato alla carta costituzionale, come vedremo, che, più che democratizzare l'apparato, intervenne sui principi e le limitazioni alla discrezionalità dei poteri.

Come fa emergere Reiter (Della Porta, Reiter 1998) tuttavia, dotarsi di un punto di vista storico permette di concentrarsi sul fatto che le continuità che apparivano nel dopoguerra non erano solo in rapporto al periodo fascista, ma alla fase pre-fascista: la prevalenza di un modello di *state police* che si occupa dell'ordine pubblico e del controllo politico più che della criminalità e sicurezza dei cittadini. Il legame tra polizia e politica è una caratteristica antica della polizia italiana (Corso 1979; Della Porta,

Reiter 1998; Palidda 2000; Bertaccini 2009) che non verrà mai meno, così come la centralizzazione e la militarizzazione.

Le trasformazioni tra il 1944 e il 1948 – quelle che Reiter descrive rapportandole a un caso empirico: il mantenimento dell'ordine pubblico nella città di Firenze – non erano esclusivamente legate alla contingenza politica (la caduta del regime fascista, il ruolo dei partiti comunisti e dei Ministri che si susseguirono, il peso del movimento operaio non istituzionalizzato, della resistenza partigiana e così via), o alle carenze organizzative sempre caratterizzanti la polizia italiana<sup>77</sup>; esse si saldavano soprattutto con quelle che lo storico chiama «long term italian traditions» (Della Porta, Reiter 1998, p. 143) in merito al rapporto tra polizia e concezione della pubblica sicurezza.

La principale di queste tradizioni, oltre a quelle già menzionate, era sicuramente la concettualizzazione dell'ordine pubblico non solo come categoria ideale, ma anche come espressione concreta (ordine pubblico materiale): la sicurezza pubblica, la salute pubblica, la pubblica tranquillità ecc.

Queste trasformazioni si concretizzeranno, secondo Reiter, in un apparato con forti elementi paramilitari che negli anni approdava a una «*cold civil world tactic*» (ivi, p. 159) caratterizzata da: centralizzazione, costante sorveglianza del nemico interno, misure di intervento pro-attivo oltre che repressivo<sup>78</sup>. La lettura di Reiter è di un facile adattamento della polizia italiana alla situazione della guerra fredda, proprio per le sue caratteristiche tradizionali.

Ma andiamo a vedere sommariamente i passaggi di quei quattro anni, per arrivare poi, a partire dagli anni 50', alla tensione che connoterà la polizia italiana tra polizia come apparato para militare e polizia come apparato preventivo<sup>79</sup>.

La prima fase, orientativamente indicata da Reiter negli anni '44 e '45, fu caratterizzata da un certo disorientamento in merito al ruolo che la polizia doveva avere nella democrazia. Accanto a sentimenti, anche popolari, di disapprovazione dell'attività repressiva della polizia contro i nemici interni, sentimenti che ponevano il problema della democratizzazione dell'apparato, non si approfondì tuttavia una critica sistemica

---

77 Che si estrinsecavano ad esempio nella difficoltà di gestione della centralizzazione e della contemporanea pluralità di corpi; ciò dava adito a conflitti di competenza.

78 La cosiddetta *celere* nasce proprio come apparato deputato alla tutela della democrazia negli anni della guerra fredda (Reiter p. 160).

79 La politicizzazione delle politiche e pratiche di sicurezza interna ha costruito i pilastri teorici e pratici del sistema di polizia italiano, si dall'Unità in avanti. Questa politicizzazione era attuata non solo facendo della polizia un organo di controllo e di vigilanza – preventivo in senso indirettamente coercitivo – ma anche organo di produzione di ordine e di saperi soprattutto attraverso l'impiego di misure di polizia direttamente coercitive.

dell'istituzione. La sola questione dell'*epurazione* delle persone fisiche e degli elementi fascisti, fu il limite della critica che da sinistra, stigmatizzava le caratteristiche più recrudescenti del passato regime (ivi, p.150).

Se rapportato all'argomento specifico di cui parla Reiter – ossia la gestione delle proteste da parte degli organi di pubblica sicurezza in quegli anni – vediamo che, in altre parole, non venne messo realmente in discussione il forte legame – connotato in termini di *policing* – tra polizia e gestione della questione sociale e politica. O ancora, il grande tema, mai ben specificato, del sistema di prevenzione della pericolosità e degli orientamenti della politica criminale.

Fu l'assenza di questa critica complessiva alla razionalità di polizia che contribuì, nel 1946, all'inizio di un processo di inasprimento della gestione dell'ordine pubblico in Italia. La situazione politica contingente lo favorì. Di fronte all'emersione di comportamenti conflittuali esterni all'ufficiale movimento operaio, che si salderanno negli anni successivi a forme di illegalismo più marcato, il Ministro dell'interno Romita, sotto il governo De Gasperi – che prometteva una maggiore fermezza contro il crimine e i disordini politici – decise di intervenire incrementando il numero di uomini e di equipement per la polizia. Inoltre, la crisi all'interno della coalizione di sinistra (PC, DC) di quegli anni, si diede proprio sul tema dell'ordine pubblico.

Ancora una volta, in un periodo di crisi sociale e di tensioni, ciò che più venne ritenuto pericolo sociale, erano quei comportamenti imprevedibili, spontanei e autonomi rispetto alle istituzioni del movimento operaio<sup>80</sup>.

È nel 1947 che il Ministro dell'interno Scelba dà alla polizia una chiara direzione politica, contro partiti e associazioni del movimento operaio, per soffocare scioperi e proteste. La tattica da guerra fredda, dunque, consistette in una forte politicizzazione contro i disordini. Ancora una volta nella storia della polizia italiana, l'obiettivo doveva essere quello di distinguere le classi pericolose da quelle laboriose, tutelando la libertà di lavoro.

È interessante sottolineare che le opinioni anglofone della polizia italiana la consideravano «an effective and well-equipped fighting unit with battle training appropriate for the quelling of civil disturbances» (ivi, p. 156).

---

80 È in questi anni che le tattiche del discorso di governo scaricano i problemi di ordine pubblico su agenti provocatori, *facinorosi*, *criminali comuni fascisti*, ecc.

Il quadro che emerge è dunque quello di una forte tendenza alla politicizzazione dell'apparato di polizia, nonostante, come vedremo a breve, nel 1946 la carta costituzionale fosse andata a delineare dei limiti ai principi del *policing*. La funzione di polizia tuttavia non era ristretta ai soli reati contro l'ordine pubblico, ma questa impostazione politicizzata, centralizzata e militarizzata, esprimeva anche il ruolo complessivo dell'apparato, un ruolo sociale di gestione delle contraddizioni economiche e sociali *tout court*.

#### *4.2 Poteri di polizia e ordine pubblico nella Costituzione*

La Carta Costituzionale contiene poche disposizioni sui singoli poteri di polizia, i quali non sono previsti in forma autonoma, ma come limite alle singole libertà fondamentali, operante attraverso la determinazione di un interesse pubblico. La carta indica anche le situazioni di fatto che legittimano l'intervento della polizia e che possono essere collegate all'interesse pubblico ma anche sussistere a prescindere da esso.

Il quadro formale che emerge dalla carta è il seguente: mancanza di una generale attribuzione di attività preventiva alla polizia, assenza di una clausola generale di ordine pubblico, riserva di giurisdizione per alcune libertà, strutturazione dei poteri di polizia attraverso la determinazione di interessi tipici posti come limiti all'esercizio di alcune libertà. Insomma una posizione ben circoscritta del ruolo della polizia (Corso 1979 p. 58).

Gli aspetti generali così individuati dalla Costituzione dovevano modellare le strutture e le organizzazioni della polizia, riflettendo le gerarchie dei valori costituzionali. Accanto a questo principio più generale se ne affiancano alcuni più specifici desumibili dalle disposizioni relative alle altre strutture coercitive e di potere (esercito, magistratura e pubblica amministrazione).

Dunque il dettato costituzionale si occupa poco dell'organizzazione delle polizie, mentre si sofferma sulle sue funzioni, segnando una svolta radicale nel suo assetto.

Questo «cambiamento radicale» risiede, secondo Corso (ivi, p. 125), nel rovesciamento nel rapporto tra Stato e cittadino. Al centro del sistema e del potere politico viene posto l'individuo; lo Stato e l'ordinamento complessivo diventano mezzi, strumenti, e non fini, dello sviluppo della persona.

La libertà non viene più concepita come risvolto o residuo del potere di polizia, ma al contrario impone di calibrare e dimensionare il potere di polizia su ciascuna libertà, quando la Costituzione ammette un intervento di polizia.

I meccanismi normativi che esprimono questo rovesciamento sono molteplici.

In primo luogo, attraverso una riserva di legge sulle libertà costituzionalmente sancite (artt. 13-21): su di esse il potere amministrativo discrezionale non può regolamentare. In secondo luogo si individuano interessi predeterminati che possono limitare alcune delle libertà. Infine, si prevede una riserva di giurisdizione della quale beneficiano alcune libertà.

Tuttavia il potere amministrativo e di polizia traspare sempre nelle eccezioni: il principio della pubblica sicurezza, che si traduce nel dettato costituzionale come «ragioni di sicurezza» (o di sanità e tranquillità pubblica) compare infatti come criterio di esclusione e limitazione delle libertà. Soltanto la tutela della corrispondenza e la libertà religiosa rimangono escluse da questo criterio di eccezionalità.

Nei confronti delle altre libertà il potere di polizia è previsto a volte in forma autonoma, come esplicitazione di una competenza propria dell'apparato di pubblica sicurezza – per esempio nei casi della libertà di circolazione e di riunione. Altre volte come competenza transitoria e dipendente in quanto si pone in termini di necessità e urgenza rispetto alla competenza giurisdizionale<sup>81</sup>; questa competenza transitoria può riguardare la libertà personale, domiciliare e di stampa e rimane formalmente legata alla commissione – o meglio all'indizio di commissione – di un delitto.

È necessario sottolineare in terzo luogo che i poteri di polizia, autonomi o transitori, sono diversamente finalizzati nella carta costituzionale, a seconda delle singole libertà; le ragioni che le limitano sono specifiche.

Le libertà soggette a riserva di giurisdizione – e afferenti formalmente ai poteri di polizia giudiziaria – sono limitabili sono in presenza di un indizio di commissione di reato. Per le libertà soggette alla competenza amministrativa il discorso cambia. In tema di circolazione e di soggiorno operano motivi di sanità e sicurezza; in tema di riunioni

---

81 Sarà questa la nota caratterizzante ad esempio le misure cautelari italiane, che rientrano a mio avviso, nel sistema di prevenzione coercitiva, nonostante, come fa notare Corso, in questo caso il riferimento è di fatto al ruolo della polizia giudiziaria. Ci sarà da chiedersi se, una volta individuata una razionalità comune alle differenti modalità di prevenzione del pericolo, questa differenza tra polizia giudiziaria e di sicurezza, sia in effetti utile o talvolta fuorviante, proprio perché limitata a un'analisi giuridica del problema – concentrata sull'attribuzione di competenza, più che sulla razionalità espressa.

motivi di sicurezza o di incolumità pubblica; in tema di iniziativa economica limiti di sicurezza, libertà, dignità umana, fini sociali ecc.

La conseguenza di ciò, sottolinea Corso, è che la Costituzione non prevede un potere unitario di polizia, ma differenti poteri di polizia, tanti quante sono le libertà esposte al loro intervento.

Il quadro che deriva dall'assetto costituzionale è quello di una rideclinazione della discrezionalità (prima attributo tipico della polizia) come valutazione comparativa degli interessi in gioco. Ecco che il maggiore o minore grado di discrezionalità, non doveva dipendere, nel pensiero dei redattori della Costituzione, dall'intensità della limitazione (che è massima nella materia di polizia), ma dalla gamma più o meno vasta di interessi pubblici e privati coinvolti nella scelta amministrativa. In sostanza dunque viene ridotta la discrezionalità di polizia rispetto al resto dei poteri amministrativi.

#### *4.3 Le situazioni oggettive e soggettive di pericolosità tra leggi di pubblica sicurezza e Costituzione*

Ma in quali situazioni e contro quali soggetti la polizia può intervenire? Le disposizioni contenute nelle leggi italiane di polizia (il testo unico del 1931 poi ampiamente modificato dalla Corte Costituzionale sino ai giorni nostri) possono essere distinte in due gruppi.

Il primo disciplina le situazioni oggettive di pericolosità. Ciò significa che chi si trova in quella situazione, anche in una posizione di indifferenza (ad esempio perché partecipa a una riunione) può essere esposto ai poteri di polizia. Qui è la natura della situazione e non l'identità del soggetto a poter esprimere una potenziale pericolosità. Il secondo gruppo disciplina invece le situazioni soggettive di pericolosità. Si ha una qualificazione preliminare e predeterminata del soggetto come persona pericolosa per la società, perché i suoi modi di vita si sospettano illeciti e delittuosi a causa di una condizione patologica, sociale o naturale di diversità (Corso 1979, p. 230). È soprattutto nel secondo gruppo di ipotesi di pericolosità che le limitazioni di polizia incidono sulla persona e sulle sue libertà.

La Costituzione nel '47 va a riconoscere l'esistenza di situazioni oggettive di pericolosità e autorizza la legge ad assumerle a presupposto di interventi limitativi. Si

tratta dei motivi di sanità e sicurezza in tema di circolazione; sicurezza e incolumità in tema di riunione; buon costume in tema di culto e manifestazione del pensiero. Quando il pericolo è legato a questi motivi – vaghi e generici – è ammessa una limitazione delle libertà e dei diritti da parte del potere di polizia.

Per quanto riguarda le situazioni soggettive di pericolosità – che sarà oggetto specifico dei capitoli in cui si parlerà specificatamente delle misure di prevenzione di polizia – la Costituzione ripudia, in linea di principio, un modello normativo che si fonda sull'enucleazione di certe categorie di soggetti per emarginarli dagli altri (non pericolosi). Dimostrando in questo modo di essere sfavorevole a un mero principio di difesa sociale, ossia un principio che orienterebbe l'attività repressiva e preventiva a difendere il corpo sociale da soggetti tipicamente considerati come pericolosi anche se non responsabili per un fatto di reato.

In questo senso contrario al principio di difesa sociale, sono tre i gruppi di norme costituzionali che disciplinano le situazioni soggettive di pericolosità.

Il primo gruppo è quello che individua l'uomo come portatore di diritti inviolabili indipendentemente dalle sue condizioni personali e sociali (artt. 2 e 3 Cost.). Sostanzialmente questi principi vanno a statuire indirettamente che i trattamenti limitativi possano essere congegnati per categorie, sulla base di considerazioni generali e a prescindere dal concreto accertamento riferito alla persona.

Il secondo gruppo comprende norme sulla giurisdizione e sul processo (compreso il principio di presunzione di non colpevolezza previsto dall'articolo 27 della carta). Solo l'autorità giudiziaria, non anche quella di polizia, può menomare la pari dignità sociale dei cittadini; inoltre i parametri sostanziali di giudizio non possono rapportarsi a un'idea generale di persona (buona, non deviante, normale), ma a un'idea concreta legata a specifiche condotte. Il cittadino può essere giudicato per un suo atto, non per la sua personalità. *«È solo il primo che lo inserisce nel circuito sociale e abilita il tutto sociale alla valutazione e alla repressione, non la personalità, che rimane entità logicamente e moralmente antecedente e prioritaria rispetto alla società senza che questa abbia titolo per investirla globalmente del suo giudizio o pretesa a penetrarne e frugarne gli ambiti e gli angoli oscuri»* (ivi, p. 132).

Il terzo gruppo di norme infine comprende: l'articolo 2 sui doveri di solidarietà politica, sociale ed economica; l'articolo 25 sulla rieducazione del condannato e gli articoli 31 e 32, sulla protezione dell'infanzia e della salute. Da questi principi si desume il divieto

di trattamenti ispirati puramente alla difesa sociale che avrebbero effetti di emarginazione delle persone ritenute socialmente pericolose.

#### *4.4 Costituzione e ordine pubblico*

La Costituzione non fa menzione dell'ordine pubblico. Il termine venne soppresso, come limite alla libertà religiosa (art. 19), dall'emendamento Calamandrei-Cianca, in quanto fu ritenuto suscettibile di abusi e comunque troppo elastico. Nonostante ciò, rimangono le formule che tradizionalmente lo evocano cioè quei concetti affini di sanità, sicurezza, incolumità e tranquillità pubblica che avevamo visto rientrare dentro una nozione materiale e ristretta di ordine pubblico.

La giurisprudenza costituzionale ha espresso nel tempo due ordini di problemi in merito all'ordine pubblico. In relazione al primo ci si chiedeva se il concetto di ordine pubblico costituisse limite anche per le libertà dove i concetti affini di cui sopra non vengono menzionati. In merito al secondo invece se l'ordine pubblico avesse natura materiale (si esaurisce nei concetti affini) oppure ideale e normativa (comprendendo anche i principi fondamentali dell'ordinamento).

Le conclusioni a cui la giurisprudenza perveniva sono le seguenti: non può essere configurata una clausola generale di ordine pubblico (come limite generale delle libertà fondamentali); l'ordine pubblico incide solo sulle libertà per le quali è esplicitamente previsto; l'ordine pubblico va inteso come ordine materiale cioè uno stato di fatto caratterizzato da sicurezza, incolumità, tranquillità e non è quindi ipotizzabile un ordine pubblico ideale, normativo o democratico, autonomamente operante come complesso di principi inderogabili che limitano situazioni soggettive (ivi, p. 143).

### **5. Polizia e allarme sociale: continuità storiche e nuove tendenze tra anni '60 e '90**

Abbiamo visto che dal dopoguerra in avanti si era mantenuto un modello di «state-police» quando la polizia appariva stretta tra sapere professionale e input tradizionali. La Costituzione pose dei principi fondamentali a limitazione dei poteri di polizia e tuttavia, come sottolinea Corso (1979), l'applicazione sostanziale di questi principi è sempre stata molto vacillante – lo vedremo ampiamente in merito alle misure di

prevenzione di polizia. Le leggi di pubblica sicurezza del periodo fascista rimanevano in vigore, modificate nel 1956 nei tratti più autoritari, esse continuano ancora oggi a improntarsi su un'attività di prevenzione coercitiva della pericolosità, perseguita soprattutto attraverso l'attività di polizia.

Dagli anni '60 in avanti, scrive Palidda (2000), si assiste a una apparente inversione di rotta nel senso di un indebolimento dell'autonomia e del sapere professionale di polizia a favore della ricerca di fiducia da parte della popolazione. Ciò iniziò a verificarsi tuttavia in un modo ambiguo, come tendenza ad assecondare il *sensu comune*. Si tratta di calare le sorti della polizia italiana dentro la costruzione del paradigma securitario che iniziava a farsi strada in quegli anni soprattutto nei paesi anglofoni (CAP. 1); si assiste a una interazione circolare sempre più forte tra polizia, senso comune (della società locale), media e imprenditori dell'insicurezza e della sicurezza (Palidda 2000, p. 34).

Rispetto ad altri contesti, l'affermazione del paradigma securitario<sup>82</sup> in Italia arriva più lentamente e in modo specifico. Secondo Palidda la situazione italiana può essere considerata una delle più esposte a quel paradigma, proprio perché innestata su di un sistema già caratterizzato da «relazioni di potere violente»<sup>83</sup>. Un paese dove, rispetto ad altri Stati europei, i resti del welfare e delle politiche sociali sono meno consistenti. Inoltre, securitarismo e prospettiva liberista si sposano alla perfezione, nella misura in cui i soggetti la cui qualità di vita va protetta e per i quali è necessaria più sicurezza, non sono certamente gli strati sociali più deboli (Wacquant 2006).

A partire dagli anni '60 inoltre, l'impronta scelbiana che per tutti gli anni '50 aveva utilizzato il sistema di polizia e di sicurezza interna per assicurare il potere dello «state-police», inizia a vacillare e non solo per il fatto che la gestione dell'ordine pubblico doveva negoziare con i servizi d'ordine del Partito Comunista e dei sindacati (cfr. Palidda 2000), ma anche perché la nuova generazione di funzionari non provenienti da una formazione militare, cominciava a chiedere una democratizzazione e smilitarizzazione della polizia. Va detto che la riforma arrivò solo nel 1981 proprio per le pressioni politiche conservatrici a mantenere un assetto di polizia militarizzato e centralizzato che favorisse la gestione dei conflitti degli anni '60 e '70 (esplosione dei

---

82 A tal proposito Mosconi (2017) descrive efficacemente quelli che definisce come gli architravi del paradigma securitario.

83 L'economia sommersa e l'illegalità di attori forti come i mafiosi ma non solo.

terrorismi, crescita della criminalità organizzata, espansione dei movimenti di massa, delle rivolte e degli scontri di piazza).

### *5.1. Legge Reale e costituzione del concetto giuridico di allarme sociale*

La situazione appena descritta, fatta di pressioni politiche conservatrici a mantenere un assetto di polizia militarizzato e centralizzato, condusse alla promulgazione di diverse legislazioni speciali. Tra queste, la legge 22 maggio n. 152 del 1975 conosciuta come legge Reale, si collocava nel novero delle leggi di emergenza adottate in vari paesi europei in quel periodo sotto la comune etichetta dell'ordine pubblico<sup>84</sup>. In questa sede ci interessa analizzare questa legge nella misura in cui essa andava a rafforzare, in quel periodo particolare, i poteri e i privilegi dell'apparato di polizia ma, soprattutto, introduceva il concetto di «allarme sociale» all'interno dell'orizzonte discrezionale del giudice nell'applicazione della sanzione penale e delle misure cautelari. Questo concetto, come vedremo, costituisce infatti uno dei principali criteri di applicazione delle misure di prevenzione coercitiva italiana, è dunque utile vedere come esso abbia acquisito rilevanza all'interno dell'ordinamento giuridico.

La legge Reale, promulgata in anni estremamente delicati dal punto di vista politico-sociale<sup>85</sup>, non era meramente una legge che andava a disciplinare una situazione eccezionale – per riprendere i termini del dibattito parlamentare che animò la sua stesura – bensì una produzione normativa che si occupava di vari aspetti della questione criminale e della questione politica italiana. Non è una legge che si è occupata solo di criminalità, né solo di violenza e reati contro l'ordine pubblico: si tratta di un testo che faceva propria quella concezione di politica penale come politica penale dell'ordine pubblico, di cui trattava Bricola (1997). Secondo quest'ultimo ciò significava che la

---

84 Essa andava in linea generale a disciplinare e riformare quattro gruppi di norme: la riforma di istituti processuali (come la libertà provvisoria), le norme del codice Rocco e della legge Scelba, le misure amministrative di polizia nonché alcune attività di polizia, e infine le norme relative all'uso legittimo delle armi da parte degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria. Su un piano meno formalistico invece la legge è collocata in una pluralità di prospettive: lotta all'eversione fascista e all'eversione di sinistra, e più in generale lotta contro quelle forme di rottura della pace sociale che si davano fuori dalla politica istituzionalizzata ( nelle scuole, nelle fabbriche e nelle strade).

85 È interessante riprendere le parole del senatore Bettiol (Sen. Rep. Res somm. Cit 14-5-75, 8 via Bricola 1997, Vol. II p. 2621) il quale afferma che la necessità di questo disegno di legge è evidente «nell'attuale momento storico, caratterizzato da una paurosa crescita della delinquenza in tutto il mondo, determinata dalla decadenza dei valori morali del singolo e dal conseguente fenomeno di dissacrazione del diritto».

legge era pericolosa non tanto per la sua generica utilizzabilità contro il movimento operaio dell'epoca (ivi, vol. II, p. 2617), ma per la sua potenziale applicazione contro ogni forma di prassi politica non istituzionalizzata. La legge, in altri termini, veniva funzionalizzata alla tutela dell'ordine pubblico, cardine della politica italiana dall'unificazione a oggi.

Dunque, l'asse portante della legge è rappresentato dalla tutela dell'ordine pubblico, identificato sia come apparato istituzionale sia come «ordre dans la rue»<sup>86</sup>: la tutela di quest'ultimo è funzionale alla tutela del primo. Non si trattava perciò di proteggere un ordine pubblico inteso come sicurezza degli interessi collettivi, bensì di fare emergere l'interrelazione tra la lotta contro i reati che ledono gli interessi collettivi e l'ordine pubblico nella sua accezione tradizionale.

Sottolinea Bricola che l'accettazione – anche da parte dell'allora Partito Comunista – di questa concezione tradizionale di ordine pubblico, derivava certamente dal fatto che la Costituzione non aveva approfondito il concetto, che rimaneva inteso come complesso dei valori di tranquillità, sicurezza e difesa dell'intero ordinamento istituzionale e della collettività nazionale, concepita al di fuori degli antagonismi di classe (ivi, p. 2622).

Senza addentrarmi nelle previsioni giuridiche specifiche delle legge, mi limito a fare emergere innanzitutto il rapporto che da esse viene a costituirsi tra pericolo, allarme sociale e polizia.

Come già si accennava, una delle interpretazioni più realistiche del quadro legislativo è quella per cui il «pericolo per le esigenze di tutela della collettività» (ossia quei nuovi reati che lo possono determinarlo secondo l'art. 1 co. 3) viene identificato con l'allarme sociale.

L'intento del legislatore, secondo Bricola, sembrava non tanto quello di sbarazzarsi di un limite *oggettivo* nell'individuazione dei pericoli, bensì di creare la cortina fumosa dell'allarme sociale per consentire un allargamento della politica dell'ordine pubblico.

Per i reati che possono determinare un allarme sociale, l'esercizio del potere giudiziario è inevitabilmente condizionato dalle informative di polizia – «unico termometro fedele dell'allarme sociale» (ivi, p. 2632) – nonché dai mass media, aprendosi così la strada a un uso politico di questa previsione. L'allarme sociale diventerà inoltre un elemento centrale nella fase cautelare del processo penale, fase in cui possono essere emesse delle

<sup>86</sup> Il termine significa «quieta sottomissione delle classi subalterne nei loro rispettivi centri di attività» (Bricola pag 2604), la «rue» viene assunta come punto terminale e più appariscente della manifestazione del dissenso.

misure cautelari<sup>87</sup>. Vedremo che questo concetto comparirà frequentemente anche nelle ordinanze di Sorveglianza Speciale, che nulla hanno a che fare con il processo penale in termini procedurali (CAP. 7, PAR. 4).

È interessante qui notare come, accanto all'emersione di questo concetto e all'affinamento della politica dell'ordine pubblico in relazione a esso, a mutare è la stessa figura del giudice. Bricola sostiene che l'intento era quello di trasformarlo in un poliziotto, aumentando contemporaneamente i poteri della polizia giudiziaria. L'aumento (artt. 3 e 4) interessava il potere di fermo della polizia giudiziaria, quello di interrogatorio, l'area – con la legge ampliata – dei reati per cui la polizia può intervenire a limitazione della libertà personale<sup>88</sup>. Emerge poi la questione degli indizi che possono giustificare l'iniziativa di polizia<sup>89</sup>: la legge trasforma i «gravi indizi» che legittimano il fermo di polizia giudiziaria (art. 3) in «sufficienti indizi» che, a parere di Bricola, non sarebbero differenti dal mero sospetto - quello che fa da presupposto per l'applicazione delle misure di prevenzione di polizia. Il fermo di polizia giudiziaria appariva così un fermo di polizia, non rivolto contro l'intenzione di commettere un reato, ma contro il sospetto di un reato commesso. Altri ampliamenti riguardavano il potere di perquisizione di polizia nel caso di «possesso di armi, esplosivi, e altri strumenti di effrazione, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e tempo, non appaiono giustificabili» (art. 4).

Un ulteriore elemento che merita di essere citato è che, nonostante il contesto fosse, come abbiamo visto, quello di una spinta alla democratizzazione delle forze di polizia, la legge sull'ordine pubblico perseguiva lo scopo di creare una «frattura tra polizia e popolo» (ivi, p. 2640). Stiamo parlando di quelle norme che accordano agli organi di polizia una serie di privilegi, attraverso l'attribuzione di un particolare prestigio. Questa scelta si poneva in contrasto non solo con un'idea di politica criminale intesa come politica sociale<sup>90</sup> (cfr. Bricola 1997), ma anche con quell'idea che attribuisce alla politica criminale il compito di mettere in discussione gli apparati deputati alla

---

87 Considererò queste misure come strumento di prevenzione coercitiva della pericolosità (CAP. 6, PAR. 1).

88 Ad esempio per i delitti concernenti «le armi da guerra o tipo guerra, i fucili a canna mozza, le munizioni destinate alle predette armi o le materie esplosive», o quelli previsti dagli artt. 1,2 e 4 della legge 20 giugno 1952, n.64 modificati dalla legge reale e previsti agli artt. 7, 8 e 10 (reati di organizzazione del disciolto partito fascista, di partecipazione a organizzazioni paramilitari).

89 Per quei reati «per i quali la legge stabilisce la pena non inferiore nel massimo a sei anni di reclusione ovvero di delitti concernenti le armi da guerra o tipo guerra, i fucili a canna mozza, le munizioni destinate alle predette armi o le materie esplosive».

90 In quanto favorisce lo sviluppo di logiche preventive punitive.

repressione. La polizia dunque viene sempre più considerata come un corpo separato e in posizione privilegiata dentro la burocrazia statale.

Scrive Bricola che «attraverso i privilegi che le vengono accordati si vuole continuare a fare della polizia il garante dell'ordine sociale anziché dell'ordine giuridico» (ivi, p. 2641)<sup>91</sup>.

## *5.2. Verso le tendenze securitarie locali*

Per concludere questa prima parte del capitolo, ritengo utile fare un breve cenno agli esiti di quel processo di democratizzazione della polizia di cui abbiamo detto in precedenza. Ciò ci interessa perché, nonostante la presenza di spinte verso questa tendenza, alcune caratteristiche tradizionali – arricchite in senso repressivo dalla legge Reale appena analizzata – rimangono fortemente intatte. Prima fra tutte la criminalizzazione delle questioni sociali e dei conflitti come espressione del potere preventivo dello Stato, un elemento che mette in luce la persistenza di uno stretto rapporto tra polizia e gestione politica della società.

Con la riforma di polizia del 1981 (prevista dalla legge n. 121) si passa sostanzialmente da uno statuto militare a uno statuto civile dal punto di vista delle carriere, dei ruoli e dei regolamenti; proseguendo così un processo di smilitarizzazione già cominciato negli anni '60. La figura del poliziotto militare antagonista del popolo inizia a scemare, almeno nei discorsi pubblici dei capi di polizia, per far strada, negli anni '80, sotto l'influenza del mondo cattolico e di sinistra, a una certa sensibilità sociale e umanitaria (Palidda 2000, p. 62; Cornelli 2003, pp. 570-773), che aveva portato a elevare l'ideale del poliziotto democratico a cavallo tra un operatore sociale e il mitizzato «bobby inglese» (ibidem). Il nemico sociale e politico insomma non doveva essere il cittadino, ma chi faceva parte del terrorismo rosso o nero e della criminalità organizzata. Tant'è che l'articolo 24 della legge n.121/81 estende le competenze di polizia a una serie di attività che non hanno solo a che fare col porre in essere reati o con l'arresto dei loro autori. La polizia deve tutelare l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini, prestare soccorso in caso di calamità e infortuni, vigilare sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità e così via.

---

<sup>91</sup> Questa affermazione è particolarmente rilevante, soprattutto se si considerano le argomentazioni e ipotesi presentate nel terzo capitolo in merito all'idea di polizia come istituzione che deve produrre ordine sociale e non solo mantenerlo.

Dalle interviste presenti nel testo di Palidda emerge tuttavia che le correnti più democratiche erano in realtà minoritarie: i dirigenti che avevano il compito di disciplinare gli ambiti più recalcitranti della società (come le scuole, i luoghi di lavoro, le piazze), attraverso ad esempio i reparti mobili e la celere, rimanevano – dal punto di vista culturale - poliziotti «militari», ritenuti più idonei a disciplinare, inquadrare e governare.

Come scrive Cornelli (2003, p. 567) infatti, nonostante nel ventesimo secolo, sotto la generale spinta di espansione dell'area della partecipazione politica e democratica, le forze di polizia assunsero sempre più la responsabilità di garantire la sicurezza dei cittadini, buona parte dell'attività di polizia continuò a essere orientata alla gestione dell'ordine pubblico. Si trattava quindi non tanto di un mutamento nelle *attività e pratiche* ma nei presupposti di legittimazione: da polizia come braccio armato delle classi dominanti a polizia come istituzione democratica che ha il compito di rendere la società più sicura (anche reprimendo il dissenso politico e criminalizzando la questione sociale).

Se questi pochi elementi riguardanti la riforma di polizia del 1981 fanno emergere come fossero preponderanti le caratteristiche di continuità con le politiche passate rispetto alle funzioni attribuite alla polizia nella produzione dell'ordine sociale, dagli anni '80-'90 si aprirà un processo, oggetto della seconda parte di questo capitolo, di ridefinizione dei contorni della pubblica sicurezza dentro la tensione tra potere centrale (quindi sistema penale e polizia nazionale), e nuove fonti (afferenti alla società e ai poteri locali - cfr. Selmini 2020). Inizierà a porsi il problema del rapporto tra sicurezza urbana locale e attori di polizia, nel più ampio dibattito europeo sulle forme della *Nuova Prevenzione* (CAP. 1). Il concetto di sicurezza sembrerà abbandonare il suo stretto riferimento tradizionale all'ordine pubblico e la sua delimitazione al campo dell'intervento penale (Selmini 2003), aprendo così la strada a un concetto di sicurezza locale vago e difficile da definire. La sicurezza urbana si muove, come vedremo, in modo ambivalente a cavallo tra un'idea di sicurezza come assenza di minaccia e un'idea di sicurezza come attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa (Zedner 2000, p. 201).

Un elemento di anticipazione di queste tendenze appena dette è costituito, alla fine degli anni '90, dalle ipotesi per il riassetto del comparto sicurezza proposte dal governo D'Alema.

Nel 1998 infatti si ha l'emanazione del primo «pacchetto sicurezza» che prospetta una politica repressiva e penale sempre più severa, soprattutto in tema di immigrazione. Il pacchetto inaugura un modo di legiferare<sup>92</sup> sulla questione sicurezza pubblica e urbana da parte delle forze della sinistra italiana, che si farà portatrice di processi di penalizzazione e repressione ma, soprattutto, di espansione dei confini della punitività oltre gli strumenti del sistema penale.

Anche su questo fronte tuttavia, ciò che avviene in questo periodo non rappresenta solo l'inaugurazione di una nuova stagione di politiche di sicurezza locali ma denota, come vedremo meglio, la persistenza mai sopita nel sistema politico e giuridico italiano, della tendenza a criminalizzare la questione sociale

---

92 Sulla scia di ciò che avveniva già in altri paesi europei, come l'Inghilterra di Tony Blair.

## PARTE SECONDA

### LE POLITICHE DI SICUREZZA LOCALI DAGLI ANNI '90 AL 2010

#### **Introduzione**

Abbiamo visto che prima degli anni '80 la politica di sicurezza italiana si era sempre caratterizzata come politica di sicurezza pubblica; sulla scorta della tradizionale politica dell'ordine pubblico, che rendeva il sistema penale e la forza di polizia strumenti di governo dei disordini politici, la politica di sicurezza era prioritariamente tesa al controllo delle opposizioni, dei sovversivi, delle lotte operaie e popolari<sup>93</sup>. La sicurezza dei cittadini e il contrasto della delittuosità erano trascurati. Ciò si spiegava in parte col fatto che la «criminalità urbana» era occultata dai conflitti di classe, o meglio, proprio la presenza di quei conflitti aveva marginalizzato, soprattutto su un piano sociale, la diffusione di illegalismi comuni. Ad ogni modo, soprattutto nel periodo dell'urbanizzazione e con la fine di quei conflitti, la criminalità urbana, quella di strada, la «micro criminalità», si apprestava a crescere soprattutto in termini di violente conflittualità urbane legate ai comportamenti giovanili (Selmini 2003). In particolare tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 alcuni reati, come furti, rapine e omicidi, vedono un'esplosione generalizzata e dirompente (Ministero dell'Interno 2001b, p.17). Come scrive Selmini (2003) si trattava di una tendenza che si sarebbe poi stabilizzata e ridimensionata e comunque, aldilà di un'analisi sull'affidabilità dei dati e sulle cause degli andamenti, ciò che secondo la studiosa è più interessante sottolineare è che in quel periodo la combinazione di una serie di fenomeni stava portando a un mutamento nell'accezione stessa di sicurezza; questo mutamento, che interessa da vicino anche il concetto di prevenzione<sup>94</sup>, ha portato a quelle due istanze di cui si parlava nel primo capitolo, la prima che allargava i concetti di prevenzione e sicurezza per espandere le pratiche punitive oltre i confini del sistema penale, la seconda che li allargava per proporre delle politiche di sicurezza alternative al sistema penale e alla punitività nella prevenzione del crimine.

93 In una tendenza generale che investiva le società occidentali dopo l'affermarsi degli stati nazionali, le polizie di Stato servivano innanzitutto per ottenere informazioni sui potenziali oppositori politici e per gestire i problemi di disordine nelle strade (Marenin 1982, p.241).

94 Come abbiamo visto il concetto di prevenzione – e di «crime prevention» – è stato molto più utilizzato nei paesi anglofoni, mentre nell'Europa centrale e meridionale si è diffuso quello di «politiche di sicurezza» (Selmini, 2020).

In questo contesto come vedremo, le politiche di *Nuova Prevenzione* europee, inizialmente recepite e prodotte in Italia come alternativa al sistema penale nella gestione della sicurezza (politiche sociali di «riduzione del danno» o che intervengono sulle cause della criminalità) vengono adattate (lentamente) in forma di prevenzione situazionale, caratterizzata da una certa severità.

Già dagli anni '90 infatti inizia a farsi strada un'idea di controllo urbano del territorio sempre più improntato alla criminalizzazione delle nuove soggettività criminali e devianti, con una sorta di declino della gestione della sicurezza pubblica sul terreno dei reati contro l'ordine pubblico, e un'apertura al mondo della microcriminalità.

### **1. Città sicure e sicurezza urbana in Italia**

Anche in Italia dunque le politiche di prevenzione si sono poste contemporaneamente come *eccesso di punitività* e *alternativa alla punitività* (CAP. 1). Quest'ultima istanza ha consistito nel tentativo di recepimento delle politiche di *Nuova Prevenzione* europee che abbiamo descritto nel primo capitolo. In particolare il realismo criminologico di sinistra<sup>95</sup> iniziava a prendere forma in Italia all'inizio degli anni '90 in ambito accademico e amministrativo. È in questo periodo che si cominciava a parlare di sicurezza urbana e, in una fase in cui la sinistra e il PDS (o DS) sostenevano il federalismo come risposta al secessionismo della Lega, si ha una spinta alla riforma di competenze in materia criminale. La questione sicurezza (o prevenzione) è sin dalle origini legata alla riconfigurazione dell'assetto amministrativo del paese (Selmini 2020): ruolo dei sindaci, principio di sussidiarietà, vicinanza ai cittadini degli organi amministrativi regionali. Come sottolinea Selmini, se l'obiettivo esplicito, in linea con le tendenze europee del *Left Realism* e della *Nuova Prevenzione*, era quello di garantire una certa qualità di vita attraverso strumenti non penali, quello latente era sicuramente l'ampliamento dell'agibilità politica e amministrativa delle città e Regioni. Ecco che il concetto di sicurezza urbana indicava la rivendicazione, da parte di queste ultime, di uno spazio autonomo di intervento, che prescindesse dagli strumenti tradizionali del sistema di giustizia penale di competenza statale e si differenziasse in modo sostanziale dal concetto di sicurezza pubblica, indissolubilmente legato a quello di ordine pubblico.

---

<sup>95</sup> Che abbiamo visto essere una corrente di pensiero che postula la prevenzione come alternativa al sistema penale.

È interessante sottolineare però che se da una parte, all'inizio degli anni '90, assistiamo a questa spinta verso il decentramento nella gestione della questione criminale, con aperture alle nuove forme di prevenzione e politiche di sicurezza sperimentate nel resto d'Europa, le forze di polizia nazionali non disponevano di una cultura e conoscenza di esse, ma intendevano la prevenzione esclusivamente come quella penale, essendo specializzate nel controllo e nella repressione di fenomeni di grande criminalità organizzata. Secondo Selmini, che sottolinea come delle timide sperimentazioni ci furono solo nei primi anni Duemila con l'istituzione della polizia di prossimità (Cornelli 2003)<sup>96</sup>, questo fu uno dei motivi per cui non furono queste istituzioni, rappresentanti dello Stato, a dare avvio alle politiche locali di sicurezza.

Malgrado ciò questo avvio ci fu, e partì dall'Emilia Romagna<sup>97</sup> con la fondazione del progetto *Città Sicure*. Il governo regionale di centro-sinistra – che fu il fautore di questo progetto – intendeva la produzione di sicurezza e la prevenzione come un insieme di interventi in grado di incidere sulle cause strutturali della criminalità; nello stesso tempo la paura della criminalità andava presa seriamente.

Molteplici furono i limiti e le ambiguità di questa esperienza, che portarono poi alla disillusione circa la possibilità che potesse esistere un realismo di sinistra – versione edulcorata delle correnti di realismo di destra (De Giorgi 2006) – portatore di istanze non punitive.

Innanzitutto come sottolinea Selmini in merito all'esperienza italiana di *Città Sicure*, l'ambiguità di fondo risiedeva nel fatto che, accanto all'azione sulle cause strutturali della criminalità, si voleva contemporaneamente controllarne i sintomi immediati che provocano insicurezza, con misure di contenimento, dissuasive e non preventive nel lungo termine. Una doppiezza di azione che portò a occuparsi prima del sintomo e poi della causa<sup>98</sup>.

---

96 Nel più ampio contesto di «localizzazione» delle forze di polizia cioè una decentralizzazione dallo Stato ai governi locali della responsabilità di organizzare e fornire servizi di polizia e l'organizzazione su base territoriale delle forze di polizia statali (Cornelli 2003, p.564).

97 Dapprima attraverso una rivista chiamata *Sicurezza e Territorio*, fondata nel 1992 a Bologna, che rappresentò la prima iniziativa di sensibilizzazione culturale e politica su questi temi; fu questa rivista a introdurre alcuni concetti del realismo criminologico di sinistra.

98 Questa doppiezza emergeva anche dai due differenti modelli (quello inglese e quello francese) che avevano caratterizzato le di politiche di *Nuova Prevenzione* in una prima fase, tra metà anni '80 e metà anni '90; scrive infatti Selmini (2001, p. 10) che «Nelle ricerche comparate sulle politiche di sicurezza (Hebberecht P., Sack F., 1997) viene infatti messo in evidenza come nel Regno Unito si assista alla elaborazione e diffusione di un modello (che ha alcune similitudini con quello degli Stati Uniti) basato principalmente sulla prevenzione della criminalità, sul rafforzamento del ruolo della polizia e del governo centrale e sulla diffusione di pratiche di prevenzione situazionale; mentre nel

Fu lo stesso Massimo Pavarini, in qualità di promotore di queste politiche in Italia, a evidenziarne i limiti dopo un periodo di sperimentazione (Mosconi 2017): prevalenza di un modello di prevenzione integrata con schiacciamento delle tecniche di prevenzione sulla prevenzione situazionale, volta al controllo e alla reattività sanzionatoria; integrazione intesa solo come coordinamento tra polizie di Stato e polizie locali; riaffermazione del centralismo statale; poco spazio per programmi di prevenzione sociale; attribuzione di poteri di ordinanza ai sindaci; ma soprattutto, come emerge con chiarezza solo negli anni più recenti, mantenimento di un *trait d'union* tra intervento amministrativo e penale.

Quello che emerge è un quadro di capovolgimento degli intenti iniziali dei programmi di *Nuova Prevenzione* che, in Italia, naufragarono nel municipalismo punitivo dei c.d. «decreti sicurezza», una versione municipale-amministrativa della punitività (Pitch 2001) e in Gran Bretagna, con la regolazione sconsiderata dei comportamenti antisociali (Selmini 2020; Crawford 2008, 2009; Crawford, Selmini 2017). Analizzerò questi naufragi nei capitoli successivi, soffermandomi sugli strumenti preventivo-coercitivi che ne sono oggi espressione.

## **2. Le politiche di sicurezza urbana e il lento processo verso una prevenzione locale punitiva**

Entrando nello specifico, a partire dalla fine dagli anni '90, si assiste alla diffusione di politiche di prevenzione situazionale, con l'instaurarsi di un «diritto penale municipale»<sup>99</sup> fondato sulla punitività e accompagnato dall'eco di teorie tipiche di

---

modello francese sembrano prevalere forme di prevenzione sociale inquadrate nelle politiche urbane e dove gli attori locali e i sindaci in primo luogo, giocano un ruolo egemone». Modelli che col tempo si sono dimostrati sempre meno univoci, continua Selmini, in quanto, nonostante rimanessero come principi di fondo, verranno messi in discussione da elementi nuovi.

99 Questo termine viene introdotto per la prima volta da Ruga Riva (2008 p. 11) e sta a indicare il fatto che «contro l'illegalità diffusa, agli occhi dei Sindaci, il *diritto penale* e il *diritto amministrativo* appaiono fungibili [...]. D'altro lato si assiste a una *compenetrazione* delle due potestà (penale e amministrativa) [...]». Ruga Riva sta analizzando alcune ordinanze sindacali, strumento principe del potere preventivo locale italiano di cui si dirà meglio più avanti, adottate in quegli anni nella città di Firenze contro i c.d. lavavetri e le donne che indossano il burqa. La fungibilità è espressa dal fatto che alcune delle condotte che le ordinanze vietano erano previste come reato e ora invece sono contrastate con lo strumento amministrativo; mentre la compenetrazione emerge dal fatto che in occasione dei primi provvedimenti anti-lavavetri e anti-burqa, gli amministratori locali avessero paventato la

approcci realisti conservatori<sup>100</sup>. In altre parole prende avvio un processo di costituzione di un sistema articolato di prevenzione coercitiva *atipica* sotto l'etichetta «politiche di sicurezza».

Dopo il naufragio dei principi che avevano originariamente ispirato il progetto di *Città sicure*<sup>101</sup>, si ha un progressivo spostamento da analisi più complesse dei fenomeni criminali a un interesse preminente verso i contesti fisici e la loro potenzialità nell'inibire o nel generare rischio, secondo i principi tipici delle «criminologie della vita quotidiana» di cui si è detto. L'approdo finale sarà, come vedremo, quello della costituzione di un sistema articolato di prevenzione coercitiva, che vede l'integrazione delle pratiche punitive del sistema penale tradizionale con nuovi strumenti regolativi di tipo amministrativo, o la re-interpretazione di vecchi strumenti extra-penali.

Selmini illustra alcuni passaggi del processo di trasformazione locale delle politiche di sicurezza italiana, che saranno centrali nel consolidamento della prevenzione punitiva.

Stavano nascendo organismi di coordinamento delle attività di sicurezza che coinvolgevano – piano piano anche in città e Regioni diverse da quelle dove i programmi di *Nuova Prevenzione* presero avvio, cioè le Regioni del centro-nord – amministrazioni locali, servizi sociali, attività produttive e formative; nel '96 ad esempio viene fondata un'associazione di enti locali impegnati in questo progetto sulla sicurezza urbana, denominata il FISU (Forum italiano per la sicurezza urbana)<sup>102</sup>.

Almeno nella prima fase delle politiche di sicurezza italiane quindi da inizio anni '90 fino al 2007 – secondo la periodizzazione che ci illustra Selmini – vediamo un tentativo di applicazione del principio di prevenzione integrata, attraverso un bilanciamento dei tipi di prevenzione che abbiamo analizzato nel primo capitolo, fatta eccezione per quella precoce<sup>103</sup>, e con la sperimentazione di modalità di prevenzione comunitaria<sup>104</sup>.

Nonostante ciò, già a partire dalla fine degli anni '90, la prevalenza di politiche di prevenzione situazionale è evidente. Già in questi anni infatti iniziano a comparire nel

---

configurabilità del reato di cui all'art 650 c.p. nel caso di violazione delle ordinanze.

100 Mi riferisco a quelle teorie, trattate nel primo capitolo, definite come «criminologie della vita quotidiana» (Garland 2001).

101 In particolare l'idea che la prevenzione amministrativa potesse declinarsi in prevenzione sociale e comunitaria, che potesse svilupparsi una maniera alternativa e democratica di intendere l'ordine sociale nelle città.

102 Questo organo - sezione italiana dell'organo europeo analogo – ebbe per un po' il ruolo di far pressione sul governo centrale al fine di favorire collaborazione, scambi e coordinamento con enti locali ed Europa (Selmini 2020).

103 Forma di prevenzione che in Italia non ha mai conosciuto una particolare espansione.

104 Per una definizione di questa forma di prevenzione si veda il primo capitolo.

panorama italiano una serie di misure che, come abbiamo detto e come diremo meglio a breve, tentano di controllare i sintomi dei fenomeni criminali e rinunciano a intervenire sulle loro cause più profonde e strutturali. Si tratterà soprattutto di queste misure: la sorveglianza formale sul territorio attraverso la distribuzione e l'organizzazione delle polizie municipali; la sorveglianza «naturale» come ad esempio il potenziamento dell'illuminazione pubblica; la video sorveglianza e le ordinanze sindacali.

Anche la prevenzione comunitaria, comparsa sulla scena italiana seppur in modo meno intenso rispetto al panorama anglo-americano e caratterizzata da strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, finì per assumere tratti difensivi coerenti con l'idea di prevenzione situazionale<sup>105</sup>. Ciò probabilmente era connesso al fatto che, come suggerisce Selmini (2020), questo gruppo di misure si presta a essere un contenitore ambiguo in quanto può assumere connotazioni sia difensive che inclusive<sup>106</sup>.

Accanto al processo di implementazione della prevenzione situazionale (e all'influenza che la sua logica ha avuto su altri tipi di prevenzione), ne iniziò uno speculare e opposto, di decremento della prevenzione sociale che, negli anni Duemila, soprattutto in Emilia Romagna, significò la sperimentazione di programmi volti al recupero di quartieri degradati attraverso il coinvolgimento dei cittadini in maniera inclusiva.

La prevalente logica di prevenzione situazionale si legava poi perfettamente alla nuova concezione del controllo del territorio che, sin dagli anni '80 e per tutti gli anni '90, stava mutando il modo in cui l'attività di polizia doveva garantire la sicurezza urbana dei territori. La sorveglianza formale sul territorio attraverso la distribuzione e l'organizzazione delle polizie municipali era difatti considerata una forma di prevenzione situazionale.

Sul versante della polizia in generale, si assiste in quegli anni all'aumento dell'attività delle volanti (sia del 113 sia nella ricezione e sollecitazione delle denunce), a un impiego dei reparti mobili per operazioni di «pattugliamento» e di «bonifica». Nel 1998 il grosso dei reparti mobili era impiegato per i servizi di prevenzione, vigilanza e controllo del territorio (Palidda 2000, pag 116).

---

105 Quindi ad esempio sorveglianza del quartiere attraverso le famose «ronde»; il modello di riferimento di questo tipo di programmi è anglo-americano, in Italia solo recentemente abbiamo assistito a una timida diffusione di tali modalità di sorveglianza del vicinato.

106 Ad esempio interventi di rivitalizzazione e animazione della comunità (CAP . 1).

Prima degli anni '90 i reparti mobili erano impiegati esclusivamente in attività di ordine pubblico, ora invece vengono istituiti Reparti di prevenzione criminale, che dispongono di personale dei reparti mobili per i servizi di sicurezza urbana. La polizia insomma doveva agire in modo più capillare, attraverso una militarizzazione costante del territorio, espressione anche questa di un'idea di prevenzione situazionale.

Entrambi i processi trasformativi, quello locale legato all'azione politica urbana dei Comuni, e quello che ha interessato il rapporto tra forze di polizia locale e nazionale e controllo del territorio, sono stati determinanti nell'espansione delle forme di intervento punitivo e coercitivo al di fuori del sistema penale.

### **3. Le caratteristiche delle politiche di sicurezza locali italiane**

Dall'inizio degli anni Duemila si apre quindi un nuovo filone di politiche amministrative locali assieme a una serie di interventi e manovre che lo consolidano: implementazione della collaborazione inter-istituzionale, estensione dei programmi di prevenzione e sicurezza ad altre Regioni, legislazioni regionali su sicurezza integrata e polizie locali.

Il concetto di sicurezza urbana – ancora non esplicitato a livello legislativo – pareva collocarsi, in linea con i principi della *Nuova Prevenzione*, accanto a quello di ordine e sicurezza pubblica. A indicare, in questa fase, un'assenza di conflitto circa le competenze, locali o nazionali, in materia di sicurezza.

Vediamo inoltre l'assenza di una rivendicazione statale all'investitura degli enti locali quali attori della sicurezza urbana; Selmini (2020) sottolinea che lo Stato non aveva né promosso, né ostacolato questo processo di responsabilizzazione degli attori locali in merito alla sicurezza. Il non intervento dello Stato, che sarebbe durato ancora per poco, poneva l'Italia in una sorta di peculiarità rispetto alle tendenze di altri paesi<sup>107</sup>.

Nonostante questa rivendicazione di autonomia e protagonismo locali, già in questo periodo la necessità di una cornice statale per gli interventi locali e l'urgenza di una collaborazione con il livello nazionale, stavano aprendo la strada a quella che qualche anno dopo verrà descritta come una ri-centralizzazione delle competenze in materia di sicurezza.

---

<sup>107</sup> Un processo che viene spiegato in modo eccellente da A. Crawford (2009) e che vede gli Stati Sovrani delegare la funzione preventiva e di sicurezza a sempre più attori, anche privati, attraverso la costituzione di strategie di *governance* e *partnership* (Selmini 2020).

Questo collegamento tra centro e periferia si apriva nel 2003, attraverso un progetto di legge proposto da FISU, ANCI e UPI (Associazione Nazionale dei Comuni italiani il primo e delle Province il secondo), che si poneva l'obiettivo di dare legittimità al modello locale di sicurezza e prevenzione sperimentato fino ad allora attraverso la legislazione nazionale. Secondo questa proposta legislativa (che non verrà mai approvata) le politiche di sicurezza potevano essere locali o integrate; si riteneva inoltre necessario implementare gli strumenti di collaborazione tra i diversi livelli di governo attraverso conferenze regionali e provinciali, protocolli ecc. Ebbero particolare successo due tipi di strumenti: i «protocolli d'intesa» stipulati tra Comuni e prefettura e gli accordi tra ministero degli Interni e Regioni. Entrambi gli strumenti dovevano delineare i confini di competenza tra centro e periferia. Queste intese facevano emergere l'insufficienza, per le realtà locali, delle politiche di prevenzione sociale, comunitaria e situazionale e mettevano in luce la necessità di collaborare con lo Stato e la polizia nazionale.

Selmini sottolinea che la proposta consisteva per lo più nella definizione di aspetti procedurali, del come produrre la sicurezza, piuttosto che fornire una spiegazione su cosa fosse questa sicurezza locale in termini di azioni concrete e tipologie di prevenzione. Ciononostante queste intese andavano, da una parte, a tracciare i confini tra repressione e prevenzione (la prima competenza statale, la seconda – pur non definita – di competenza locale); dall'altra, tuttavia, gli accordi cercavano di aprire la strada per un superamento dei confini tra i due ambiti, senza riuscirci. Come vedremo, questo aspetto sarà molto rilevante nella definizione del rapporto tra prevenzione e punitività, in quanto non è semplicemente una questione definitoria, ma sostanziale e pratica; essa si concretizzerà infatti nel definitivo consolidamento dei caratteri punitivi delle politiche di prevenzione, attraverso la ri-centralizzazione delle esperienze di sicurezza urbana sperimentate a livello locale.

Dal punto di vista del rapporto centro-periferia, già da 2005 e poi dal 2007 in modo formale, i rapporti città e Regioni iniziano a indebolirsi in favore di una relazione diretta tra Città e governo centrale. A differenza delle Regioni, le città e il c.d. «partito dei sindaci» (Selmini 2020), anche attraverso la sua forma associativa rappresentata dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, dimostrano nel tempo un crescente orientamento a privilegiare un concetto di sicurezza urbana impostato su modelli punitivi (sulle ragioni di questo orientamento dei Comuni, diverso da quello delle Regioni si veda Selmini 2020).

#### **4. Verso la punitività delle politiche di prevenzione situazionale**

Selmini descrive la seconda fase delle politiche di sicurezza e prevenzione italiane – dal 2007 in avanti – come una stagione nuova, ma che trova nel passato le sue radici costitutive, caratterizzata da una centralizzazione delle competenze in materia di sicurezza e da un nuovo significato attribuito al concetto di sicurezza urbana. Si assiste al passaggio dai protocolli di sicurezza ai patti di sicurezza; si ha la promozione di progetti a direzione ministeriale; si vede per la prima volta l'utilizzo dei cosiddetti «pacchetti sicurezza» – per la verità già inaugurati nel '98 – che da adesso in avanti costituiranno una normale modalità di normazione in questo ambito di intervento.

Due sono le caratteristiche principali che hanno caratterizzato il ri-accentramento: un ridimensionamento e un ridirezionamento delle competenze locali, volte da adesso in avanti al mero controllo del territorio, più che alla prevenzione; e la reinterpretazione dei problemi e dei disordini sociali in chiave criminale (Selmini 2020).

La stagione dei patti di sicurezza viene inaugurata dal Ministro degli Interni Amato nel 2007, attraverso un patto-quadro stipulato con l'Associazione dei Comuni italiani (ANCI). Si stabilisce che lo Stato deve occuparsi della sicurezza, dell'ordine pubblico e del contrasto alla criminalità, mentre il Sindaco deve garantire il miglioramento della qualità di vita delle città attraverso sicurezza e prevenzione sociale, contrastando fenomeni di disagio e degrado urbano.

La sicurezza urbana, lungi dall'essere un campo di intervento autonomo, deve affiancare la sicurezza pubblica.

Inoltre, i concetti e le pratiche di ordine e sicurezza pubblica ne escono rafforzati, perché si statuisce che la collaborazione tra centro e periferie può e deve avvenire anche per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Si instaura – pur con il mantenimento simbolico dei linguaggi delle politiche precedenti – una narrativa di controllo e ordine, più che di prevenzione, attraverso la definitiva politicizzazione della questione sicurezza – processo che, come si è detto, è stato definito in termini di securitarismo (v. *Introduzione*).

In altre parole, per mano del centro sinistra – come avverrà da questo momento in avanti – sicurezza diventa sinonimo di difesa della democrazia, nel senso che garantire la sicurezza, anche con strumenti punitivi e repressivi, significa rispondere ai bisogni di categorie vulnerabili e bisognose di assistenza. In realtà sicurezza e prevenzione stavano diventando espressione di determinate scelte e strategie politiche, nella misura in cui esse dovevano servire a semplificare – soprattutto attraverso la costruzione mediatica di allarmi sociali da dare in pasto all'opinione pubblica al fine di rassicurarla – le problematiche sociali, ora collocate tutte sotto l'alveo della criminalizzazione. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, questo elemento non è di certo una novità degli anni Duemila: la criminalizzazione della questione sociale accompagna la storia della prevenzione dei pericoli italiana sin dal periodo post-unitario.

L'elemento di novità risiede, come vedremo, negli strumenti coercitivi *atipici* ed extra-penalistici che il processo di incubazione della categoria di sicurezza urbana produce, utilizzati in chiave di ulteriore selezione e individuazione di fatto di categorie soggettive di pericolosità.

## **5. Il biennio dei «pacchetti sicurezza»**

Se il centro-sinistra prepara il terreno, sarà il centro destra a consolidare l'approccio punitivo delle politiche di sicurezza locali e nazionali. La legge n. 125 del 24 luglio 2008<sup>108</sup> – parte del c.d. «pacchetto sicurezza» del biennio 2008/2009 – inquadra definitivamente la sicurezza urbana nella sicurezza pubblica e consolida i poteri sindacali di ordinanza<sup>109</sup>. È il decreto di attuazione<sup>110</sup> a dare la prima definizione di sicurezza urbana come: *«un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione»*. Il Sindaco, come emerge dal complesso della legge, è il principale attore delle politiche di sicurezza urbana. Egli viene considerato qui solo nel suo ruolo di

---

108 Di conversione con modificazioni del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

109 Come vedremo meglio nel capitolo sesto.

110 Il decreto ministeriale 5 agosto del 2008 intitolato: *Incolunità' pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*

«ufficiale di governo», e i suoi poteri di ordinanza stanno ora in una cornice di routinarietà e non eccezionalità, grazie alla novità introdotta dall'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (poi ripreso dall'art. 6 del d.l. n. 92/2008, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125/2008). L'art. 54 stabilisce che “Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti anche contigibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”<sup>111</sup>.

L'intervento del Sindaco (come vedremo meglio nel CAP. 6, PAR. 4), può avvenire per contrastare certi comportamenti e intervenire in certe situazioni che il decreto legislativo elenca: situazioni di degrado e isolamento che favoriscono spaccio di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, violenza legata all'abuso di alcol, danneggiamento al patrimonio pubblico e privato che determina lo scadimento della qualità urbana. L'incuria il degrado e l'occupazione abusiva di immobili, abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico. Accattonaggio molesto che offende la decenza pubblica e tutti quei comportamenti che turbano il libero utilizzo degli spazi pubblici o ne rendono pericoloso l'accesso.

Come vedremo meglio nel capitolo sesto dove si entrerà nel merito delle ordinanze sindacali, nel 2011 la Corte costituzionale con sentenza n°115 attenua il potere sindacale limitandolo nuovamente alla contigibilità e urgenza.

Il secondo provvedimento legislativo che integra il «pacchetto sicurezza» del biennio 2008-2009 è la legge n. 94 del 2009 (*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*), collegata ad altri decreti attuativi e provvedimenti legislativi. Come scrive Selmini (2020) la svolta del biennio 2008-09 è ben raccontata più dai documenti ministeriali che dalle legislazioni. È in particolare in un documento della segreteria tecnica del ministro dell'Interno (2010) che fa emergere l'attitudine culturale delle burocrazie del ministero

<sup>112</sup>.

Dal documento si desume un rafforzamento della punitività: inasprendo le sanzioni e le pene per i reati contro il patrimonio e la persona, istituendo nuovi reati, restringendo e

<sup>111</sup> L'introduzione nell'art. 54, comma 4, cit. della locuzione “anche” prima delle parole “contigibili e urgenti” ha notevolmente esteso la potestà dei sindaci che, oltre alle ordinanze *extra-ordinem*, hanno potuto emanare ordinanze ordinarie, con uso eccessivo e talvolta errato di queste ultime.

<sup>112</sup> Scrive Selmini (2020, p.68) che in questo documento: «Presentate nel loro insieme – con uno stile giornalistico e un linguaggio che oscilla tra il burocratico e l'informale – troviamo qui la sintesi delle leggi 125/2008, 94/2009 e di altre normative».

criminalizzando l'immigrazione. Emerge inoltre la conferma del processo di «criminalizzazione della marginalità» nonché una sempre maggiore cancellazione dei confini tra incriminazione penale e misura afflittiva amministrativa. Sintomo di questa cancellazione è ad esempio l'aver incluso la mendicizia sotto il titolo «lotta alla criminalità diffusa» insieme a furti e rapine e reati sessuali. Ciò fa emergere quale sia l'inquadramento concettuale dei problemi sociali, inclusi nell'alveo della criminalizzazione diffusa (Selmini 2020).

Viene poi anticipato il contenuto del concetto di «decoro urbano» che emergerà negli anni successivi, in nome del quale ai sensi dell'art 3 della legge 94/2009 i sindaci e i prefetti potranno ad esempio ordinare l'immediato ripristino dei luoghi a spese di chi occupa abusivamente il suolo pubblico e, nel caso di occupazione a fini di commercio, far chiudere l'esercizio per un periodo non inferiore a 5 giorni. Oltre a ciò le sanzioni amministrative comminate dai Comuni per chi imbratta le strade non possono essere inferiori a 500 euro e nuove disposizioni penali vanno a aumentare le pene riguardo al fenomeno dei graffiti che contrasta con la tutela del decoro.

Ulteriori novità che nel documento vengono incluse nella materia «sicurezza urbana» consistono nel rafforzamento del ruolo delle polizie municipali, nel privilegio assegnato agli interventi dissuasivi e punitivi, come la video-sorveglianza (legge 38/2009, art. 6), nell'utilizzo dell'esercito per eccezionali motivi di prevenzione della criminalità (legge 125/2008 e legge 186/2008).

Sempre in questo biennio viene inoltre stanziato un «Fondo per la sicurezza urbana e l'ordine pubblico» (previsto dall'art. 61, comma 18, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e poi dettagliato dalla circolare ministeriale del 3 febbraio 2009) e portati avanti una serie di progetti che tuttavia sono orientati soprattutto alla prevenzione situazionale. Le conseguenze più evidenti sono due: lo sviluppo anche in Italia del mercato privato della sicurezza e il ridimensionamento, fino alla sua scomparsa, della prevenzione sociale (cfr. Selmini 2020).

Nel primo caso con il progetto «*Mille occhi sulla città*» dell'11 febbraio 2010 (firmato dal Ministero dell'interno e dall'ANCI), si attribuiscono alle guardie giurate private poteri di intervento nell'ambito della sicurezza urbana, ad esempio per quanto riguarda segnalazione di auto o moto rubate, presenza di mezzi di trasporto o di persone sospette, segnalazione di ogni altra situazione che faccia ritenere imminente la commissione di reati, segnalazione di particolari situazioni di degrado urbano e sociale.

Per quanto riguarda la seconda conseguenza, è bene sottolineare che in realtà in Italia non c'è mai stato, come già si diceva, un effettivo consolidamento di misure di prevenzione sociale delle criminalità, sempre contestualizzate nelle generali politiche sociali (Selmini 2020). Tanto più che il biennio 2008/2009 vide lo scoppio di una pesante crisi economica globale che portò a una serie di tagli alla spesa pubblica in materia sociale. Rimangono solo degli interventi di natura meramente assistenziale che non incidono sulle cause strutturali dei fenomeni, oppure misure sociali che diventano accessorie a pratiche di controllo (Selmini 2020).

Ma soprattutto, sul versante dell'azione delle polizie, permane una prevenzione ancorata al concetto penalistico delle misure *ante delictum* e di polizia, completamente avulse dai principi della ormai vecchia *Nuova Prevenzione*. Come vedremo nei capitoli successivi, sarà questo tipo di orientamento che investirà completamente il sistema preventivo nel suo complesso.

Come scrive Selmini, è evidente la discrepanza tra le finalità dichiarate in questi testi normativi – come il miglioramento della qualità della vita dei cittadini – e il contenuto effettivo degli interventi: una retorica politicamente corretta che nasconde però la natura afflittiva delle nuove politiche.

Proseguirò nel sesto capitolo l'analisi delle seguenti e più recenti novità in materia di politiche di sicurezza e prevenzione nel contesto italiano; queste infatti contribuiranno a delineare gli strumenti del sistema preventivo coercitivo con un approfondimento ulteriore della contaminazione tra punitività e prevenzione.

## **Conclusioni**

Tirando le fila di questo importante capitolo che traccia alcune costanti storiche della politica criminale italiana, vorrei sottolineare in conclusione come, tanto il concetto di sicurezza pubblica – espressione del più antico criterio dell'ordine pubblico o «ordre dans la rue» – quanto quello di sicurezza urbana, portano con sé una serie di coppie concettuali problematiche e ambigue, la cui confusione costituisce esattamente la *ratio* che vedremo essere sottesa alla prevenzione coercitiva della pericolosità. Le principali coppie concettuali – che nel corso del lavoro emergeranno con altre declinazioni – sono

le seguenti: incriminazione penale e misura amministrativa, repressione e prevenzione, problema sociale e problema criminale.

Sono questi elementi che avevamo visto emergere già negli anni '70 negli Stati Uniti e, sebbene la diversa tradizione e nomenclatura delle varie politiche territoriali, possiamo parlare di un'unica tendenza - ancora tutta da esplorare in quanto a portata ed effetti (Selmini 2020): l'integrazione delle pratiche punitive penali tradizionali con nuovi - o con l'affinamento di vecchi - strumenti regolativi di tipo amministrativo o civilistico (Selmini 2020). Un «ecosistema regolativo» (Crawford 2017) che crea una continuità di forme di controllo e repressione, con la combinazione di strumenti penali, civili e amministrativi e con la creazione di un nuovo regime di controllo sociale urbano.

La situazione italiana merita attenzione perché è connotata da una cultura di polizia imperniata su una politica criminale dell'ordine pubblico e sulla criminalizzazione della questione sociale e si è da sempre concretizzata in termini di prevenzione coercitiva *ante delictum*, dove la prevenzione è innanzitutto fondata sul sospetto. Questo aspetto *antico* - favorito dalle recenti tendenze punitive delle politiche di sicurezza locali che abbiamo appena descritto con il contemporaneo fallimento delle politiche di prevenzione sociale<sup>113</sup> - ha influenzato gli altri livelli di intervento preventivo, creando nuovi strumenti che prendono caratteristiche tanto dai vecchi modelli peculiari italiani (CAP. 6, PARR. 1, 2), quanto da esperienze estere (Beckett, Herbert 2008, 2010; Crawford 2008, 2009; Selmini, Crawford 2017).

Per concludere, possiamo dire che l'articolazione italiana dei concetti di sicurezza pubblica e sicurezza urbana, fa emergere come il terreno privilegiato della prevenzione della pericolosità sia oggi tanto quello dei reati contro l'ordine pubblico e dei disordini urbani - da sempre laboratorio di sperimentazione di pratiche di controllo della società - quanto il terreno della microcriminalità comune. Come già sottolineavo in precedenza, è il rapporto e l'influenza tra i due campi di pericolosità sociale che va approfondito, capito e messo a critica. Proverò a fare ciò nei prossimi capitoli, sia attraverso una ricostruzione del concetto di pericolosità sociale nella sua duplice

---

113 In realtà, in relazione a quanto emerso in precedenza, si può dire che in Italia non si sia mai veramente diffusa una cultura della prevenzione sociale tra le forze di polizia; quest'ultima non ha mai assorbito questo ruolo nuovo nella società ed è rimasta ancorata ai vecchi modelli di polizia del sospetto che vede il cittadino come potenziale pericolo. Quindi forse non è appropriato parlare di fallimento, bensì di inesistenza di una cultura della prevenzione sociale.

funzione strategica ed empirica (CAP. 5) , come criterio ordinatore della prevenzione coercitiva, sia attraverso l'analisi delle svariate misure applicative che di questa prevenzione diventano lo strumento principe (CAPP. 6 e 7).

## CAPITOLO V

### IL CONCETTO DI PERICOLOSITÀ SOCIALE COME CRITERIO ORDINATORE DELLA PREVENZIONE COERCITIVA

#### **Introduzione**

Il concetto di pericolosità sociale è criterio da sempre privilegiato delle attività di prevenzione coercitiva. Ciò che mi interessa approfondire è l'evoluzione di questa categoria a cavallo tra i tre campi di studio che hanno fatto da criterio organizzatore dei primi capitoli del lavoro e attraverso i quali la prevenzione della pericolosità appariva come razionalità, come prevenzione coercitiva e come *policing* (ossia il buon governo delle condotte sociali, più che del crimine).

La cultura criminologico-penale ha forgiato un concetto di pericolosità personologico<sup>114</sup>, strettamente legato al tema della recidiva e specificatamente connesso alle misure di sicurezza; la cultura di polizia porta con sé invece il carattere sociale della nozione, da intendersi come una potenziale situazione pericolosa da gestire in determinati strati sociali della società. Il concetto, che resiste in entrambe le vesti, è stato ed è oggi veicolo di produzione di ipotesi e procedure di giustizia preventiva.

Nella prima parte del capitolo tratterò i momenti di sviluppo del concetto di pericolosità, con l'obiettivo di dimostrare come esso entra ed esca dal diritto positivo, per essere utilizzato e recuperato laddove in un preciso momento storico sia più utile. Il concetto infatti è sempre entrato e uscito dalle codificazioni penali per poi cristallizzarsi nelle diverse misure di polizia. Si è sempre trattato di una categoria ambigua rispetto a quella di responsabilità penale e, in Italia, ha informato le trasformazioni della politica criminale, soprattutto dall'inizio dell'esperienza del positivismo giuridico e sociologico in avanti, strutturandone le principali caratteristiche fino ai nostri giorni.

Si tratta dunque di una categoria delle radici antiche che ha avuto delle funzioni storicamente strategiche nell'ambito del più generale controllo della società attraverso la questione criminale, funzioni che si rispecchiano nella capacità, da parte delle

---

<sup>114</sup> Una visione secondo cui ci sono autori di reato che per cause a loro intrinseche sono portati a delinquere e a recidivare più degli altri e solo per questo devono essere trattati come pericolosi; la pericolosità appare dunque come un attributo della persona (Pavarini, Stortoni 2013, p.14).

classi dominanti, di riprodurre continuamente una *dialettica tra la categoria del criminale e quella del politico* (Melossi, Selmini 2009, v. *Introduzione*), con l'obiettivo di frammentare gli illegalismi popolari e le condotte antisociali negli strati inferiori della società, come vedremo. Questa funzione storico-strategica diremo essere ben esemplificata dalle sorti delle categorie di *ozio e vagabondaggio* nella legislazione di pubblica sicurezza italiana, improntata, come si è detto, alla criminalizzazione delle questioni sociali emergenti dal periodo unitario in poi.

Una costruzione dunque di classi di pericolosità soggettiva, di tipi criminologici – più che normativi (Pavarini 1975) – che servivano a controllare l'intera società.

Nella seconda parte del capitolo andremo invece ad analizzare come queste funzioni storico-strategiche si rispecchino in delle funzioni empiriche (che si concretizzano in specifiche pratiche sociali e giuridiche).

Il concetto di pericolosità si manifesta difatti in tutta la sua flessibilità applicativa, essendo espressione ambigua della duttilità delle diverse misure preventive dove è usato come criterio di gradazione dell'intervento. Sia il concetto, sia le misure, si muovono infatti in più branche del diritto, su diverse culture teoriche e pratiche, su piani empirici e normativi. Per dirla con Ruga Riva (2008), «si assiste a un rimodularsi della sovranità a cui si accompagna il pluralismo delle fonti che vorrebbero incidere sugli ambiti della criminalizzazione». Questa rimodulazione si presenta non solo come espansione dei processi di criminalizzazione, ma a mio avviso anche come allargamento delle ipotesi e categorie di pericolosità.

Attraverso una disamina degli elementi fondanti e comuni al giudizio di pericolosità individuale e sociale – distinto dal concetto di responsabilità individuale – vedremo come la pericolosità, tanto nella sua funzione strategica quanto in quella empirica, è criterio di gradazione e messa in pratica delle differenti declinazioni finalistiche delle categorie di sicurezza pubblica e urbana, ordine e tranquillità pubblica.

Sarà nel sesto capitolo che, in rapporto alle misure che compongono il quadro della prevenzione coercitiva italiana, andremo ad analizzare nel concreto come il concetto di pericolosità sociale, oltre che protagonista assoluto che accomuna i vari ambiti della prevenzione, si sia evoluto a cavallo dei cambiamenti nell'idea stessa di sicurezza.

## PARTE PRIMA

### LE FUNZIONI STORICO-STRATEGICHE DELLA CATEGORIA DI PERICOLOSITÀ SOCIALE

#### **1. Origini della nozione di pericolosità sociale tra cultura psichiatrica, penale e misure di polizia**

La sociologia criminale non ha fatto altro che ridefinire “scientificamente” il confine tra comportamento e personalità conformista e comportamento e personalità criminale, superando però l’arcana concezione atomistico-meccanicistica dell’agire sociale propria dell’antropologia criminale per fare propria una concezione dinamica, la peculiarità essenziale che caratterizza questa edizione aggiornata e seducente del socialmente pericoloso è proprio una illimitata discrezionalità politica, capace, per sua natura, di “interpretare” e quindi “controllare” ogni nuovo fenomeno di “irrazionalità” sociale (Pavarini, 1975, p. 288).

Ricostruire la funzione storico-strategica del concetto di pericolosità sociale, significa a mio avviso muoversi tra diversi aspetti sociologici e giuridici, tra diverse culture del controllo (penale e di polizia), per comprendere meglio come e perché oggi il concetto, assumendo vesti e significati differenti, venga utilizzato in vari ambiti della punitività e del controllo sociale, contribuendo a ridefinire e a redistribuire i compiti dello stesso sistema di prevenzione e di sicurezza.

Anche se la costruzione della nozione di pericolosità alla fine del XIX secolo ha definito la criminologia come fatto istituzionale (cfr. Digneffe 2016), l’esigenza di controllo politico e di governo che sta dietro questa nozione è più antica della nascita della sociologia e delle criminologia come scienze; la gestione della pericolosità sociale è stata la principale prerogativa della polizia dell’età moderna fino a oggi (CAP. 3) e anche uno dei primi elementi di connessione tra la psichiatria e la giustizia penale. Il concetto è stato quindi sviluppato e messo in pratica tanto nel diritto amministrativo e di polizia, quanto nel diritto penale e di procedura penale, assumendo vesti differenti ed essendo basato su presupposti diversificati.

## 1.2 La costituzione della pericolosità sociale nella cultura penale e criminologica

### 1.2.1 Origini della pericolosità in campo psichiatrico-giudiziario

Il concetto di pericolosità è apparso per la prima volta nell'ambito del rapporto tra il campo penale e psichiatrico e quindi come elemento caratterizzante sia la follia che il crimine (cfr. Pavarini, Stortoni 2013).

Siamo all'inizio del XIX secolo e lo sviluppo di saperi e conoscenze intorno alla questione criminale legati al campo dell'igiene pubblica e della psichiatria fece sì che quest'ultima entrasse nella sfera della giustizia penale. Agli inizi dell'Ottocento c'era quindi una certa duttilità del ricorso alla psichiatria come strumento di prevenzione dei pericoli per il corpo sociale. Secondo Foucault (1975) da quel momento in avanti la risposta punitiva ruotava, più che sul crimine, sulla persona del criminale, su ciò che lo rendeva tale, sui suoi motivi, moventi, tendenze, volontà e istinti. Punire doveva significare trasformare e produrre l'individuo, modificando e scoprendo quelle motivazioni e tendenze. Lo psichiatra diventava lo specialista dei motivi dovendo studiare l'*homo criminalis* (cfr. Martini 2017; CAP. 1).

È proprio in questo momento che il concetto di pericolosità emerse nella sua «concezione antica» (Foucault 2016), una pericolosità psicologica o psichiatrica che era legata ai comportamenti aberranti (la c.d. monomania omicida) per i quali non si era riusciti a capire cosa ne costituisse la motivazione e che però non avevano i sintomi riconosciuti e visibili della follia. La questione era appunto se questi soggetti andassero curati o giudicati, se fossero folli o criminali. Nello stesso tempo la loro pericolosità non sembrava determinata dalle circostanze e del contesto, ma semplicemente dall'assenza di motivazioni.

La psichiatria manicomiale provvedeva ad avallare scientificamente il rapporto tra follia e criminalità ma, nello stesso tempo, era stata chiamata anche a intervenire sui nuovi pericoli derivanti dall'urbanizzazione e industrializzazione e legati a quelle patologie del corpo sociale (promiscuità, vizio, alcolismo ecc) percepite come pericolose.

### 1.2.2 Dalla pericolosità psicologica alla pericolosità sociale

È nei primi decenni dell'Ottocento, in un contesto di crisi politica ed economica con le migrazioni interne e tutte le problematiche sociali a esse legate, che il concetto di pericolosità sociale si fece strada e venne sociologicamente fondato a difesa della società. Si trattava, come abbiamo già più volte detto, di una fondazione sociologica positivista, una sociologia che aveva messo in discussione le astratte pretese illuministiche a considerare il soggetto come un attore dotato di libero arbitrio e in grado di compiere scelte razionali. Una sociologia che voleva guardare realisticamente a ciò che stava accadendo nella società e che si coniugava perfettamente col pensiero conservatore ottocentesco al cui centro stava l'allarme sociale della criminalità, la paura delle folle nelle città in via di urbanizzazione (CAPP. 1, 3, 4).

La categoria della pericolosità sociale si costituì quindi a partire da diverse influenze del nuovo pensiero socio-criminologico. Da una parte infatti il positivismo sociologico di Quetelet (1835) e Guerry (1833) aprì la strada all'applicazione della scienza statistica a fenomeni di patologia sociale (CAP. 1); si comprese ben presto che l'espressione della criminalità nelle statistiche non corrispondeva alla realtà del fenomeno criminale, che il crimine era un pericolo perenne della società; la pericolosità sociale diventava una pericolosità statistica. Dall'altra parte fu soprattutto la Scuola Positivista italiana a inaugurare una disciplina che mescolava saperi medici, biologici, sociologici e politici, portando avanti un discorso bio-antropologico. Quest'ultima (CAP. 4) iniziava a studiare non il delinquente astratto, non la sua malvagità bensì la sua pericolosità: era questa la soluzione per affrontare efficacemente i pericoli che minacciavano l'ordine sociale.

Il comportamento dell'uomo – *l'homo criminalis o homo periculosus* che abbiamo visto ispirare le razionalità preventive speciali – era per i positivisti determinato: il delinquente nato (Lombroso 1984) è, seguendo la teoria darwiniana, un selvaggio, una specie per cui non esiste né legge, né morale: la diagnosi per questo soggetto è quella del suo essere pericoloso. La criminologia dunque ha contribuito a produrre saperi – tra cui l'elaborazione di tipologie di delinquenti – in grado di stabilire in modo scientifico quali misure fossero più adatte a questi soggetti, fornendo così al potere giudiziario nuovi strumenti.

Stava nascendo, sebbene ancora in modo controverso, una giustizia penale «moderna» fondata sulla conoscenza empirica dei fenomeni. Le discussioni dei criminologi

vertevano intorno a concetti in apparenza antitetici: colpevolezza e pericolosità, responsabilità e determinismo, atto criminale e stato pericoloso. Si trattava di una politica criminale di *difesa sociale* che doveva colmare i vuoti lasciati dal diritto penale classico rispetto a un contesto di trasformazioni e mutamenti sociali. La nozione di pericolosità entrò così nel diritto positivo su più livelli.

### *1.2.3 Pericolosità nella scuola Positiva italiana*

L'ingresso del concetto di pericolosità nel diritto positivo è particolarmente significativo in Italia. Abbiamo già visto (CAP . 4) che il progetto del codice Rocco degli anni '30 del Novecento fu terreno di acceso dibattito tra la Scuola Classica e la Scuola Positiva del diritto. Come sottolinea Pires (2008), nei discorsi ufficiali gli elementi essenziali della Scuola Classica, racchiusi nel principio di legalità e di responsabilità e nella natura prevalentemente retributiva della pena, prevalsero rispetto alle concezioni positiviste. Di fronte alle proposte radicali di certa parte dei positivisti (si veda fra tutte quella di sostituire il principio di legalità con quello di difesa sociale), i cambiamenti del codice furono presentati come eclettici: alcune idee positiviste vennero incorporate nella matrice ereditata dal liberalismo. Accanto al principio classicista e liberale della responsabilità individuale basata su volontà e libero arbitrio, fu adottato un nuovo criterio di imputabilità, la pericolosità, legata al tipo sanzionatorio delle misure di sicurezza. Queste ultime, come abbiamo già visto, erano frutto di un'idea di Enrico Ferri, che le riteneva applicabili sia ai soggetti imputabili che non imputabili. Si trattava di misure con natura amministrativa non soggette al principio di legalità e molto vicine nei tratti alle misure di polizia; entrambe dipendevano da una valutazione molto discrezionale sulla pericolosità dell'individuo (CAP . 4). La differenza che venne sancita tra le due fu che le prime dovessero essere applicate *post factum* e le seconde *ante factum*. Le misure di sicurezza erano di competenza del giudice, quelle di polizia di competenza di polizia.

Lo scopo era quello di colmare le lacune esistenti negli strumenti di difesa sociale del sistema delle pene classiche. Tutto ciò accadde soprattutto nel caso di minori, delinquenti abituali, delinquenti professionali, criminali pericolosi semi-infermi di mente e in relazione a quei fatti che, pur non essendo reati previsti dalla legge penale, costituivano tuttavia gravi indizi di pericolo sociale da parte di coloro che li commettevano (cfr. Spirito 1929).

Le misure venivano applicate in base a degli indici di pericolosità e indipendentemente dall'aver commesso un reato. Il concetto di pericolosità non era tuttavia sinonimo di *non responsabilità* – come abbiamo visto invece parlando della concezione antica di pericolosità – ma una circostanza aggravante della pena nell'ambito della prassi giudiziaria.

Tuttavia, proprio a partire dalla distinzione tra misure di sicurezza e misure di polizia si può constatare che l'utilità in chiave preventiva della categoria della pericolosità sociale si è sempre espressa meglio attraverso le misure di prevenzione *ante delictum* (cfr. Pavarini, Stortoni 2013). Inoltre l'esigenza di controllo dei devianti non ancora criminali derivava da una cultura di *policing* più che da una cultura scienziata di tipo positivista. Ciò nel senso che i *tipi* pericolosi non sono dei *tipi* normativi, ma vengono individuati e selezionati nella prassi.

La nozione di pericolosità della scuola positiva che ci arriva attraverso il codice Rocco è di tipo *personologico*: ci sono autori di reato che per cause a loro intrinseche sono portati a delinquere e recidivare e devono per questo essere trattati come pericolosi.

Ecco perché l'accoglimento della categoria di pericolosità del 1930 è da attribuire al permanere di una cultura retribuzionista; la pericolosità andava a colmare il vuoto di tutela che la concezione retributiva lasciava sguarnito.

### **1.3 La costituzione della pericolosità sociale nella cultura di polizia**

Nei paragrafi precedenti si è detto che il concetto di pericolosità sociale di stampo positivista, coniato all'interno della cultura penale e criminologica di quegli anni, verrà per di più confinato all'ambito delle misure di sicurezza e in seguito messo a dura critica dalla stessa cultura penale negli anni '70<sup>115</sup>. Di pari passo si stava costituendo anche una nozione di pericolosità sociale legata alla cultura di polizia e in relazione alle trasformazioni della polizia moderna di cui si è parlato nel terzo capitolo. Avevamo visto in quella sede come la polizia di sicurezza non avesse conservato la sola funzione repressiva e preventiva rispetto alle violazioni dell'ordine giuridico, né soltanto quella di supporto ai meccanismi disciplinari che la vedevano impegnata a selezionare e

---

115 Fu tra gli anni '60 e '80 che, una parte della criminologia e psichiatria anti-manicomiale, mise a dura critica il concetto di pericolosità: esso veniva considerato ideologico e politico e criticato nella sua dimensione ontologica e personologica. Siamo nel periodo welfaristico dove predomina un modello inclusivo di prevenzione, le motivazioni, la personalità, la pericolosità sono tutti aspetti considerati come eventuali e non devono essere centrali rispetto all'attenzione punitiva.

individuare la pericolosità individuale; la polizia avrebbe dovuto governare le conseguenze sociali più dirompenti dello sviluppo capitalistico gestendo, entro limiti tollerabili, la pericolosità e rischiosità sociale (Campesi 2009).

Si è detto anche che lo sviluppo semantico della nozione di polizia ricalcava l'evoluzione teorica tra sapere politico-giuridico legato al concetto di sovranità e quello politico-amministrativo legato al concetto di governo. Il governo della pericolosità sociale, e perciò il controllo politico e sociale sulla società, si è dunque sempre mosso all'interno di queste due culture giuridico-politiche, sin dalla nascita della scienza amministrativa e di governo.

La polizia di sicurezza del XVIII e XIX secolo doveva farsi carico del governo della pericolosità sociale tenendo a bada i costi politici e sociali dei processi di urbanizzazione e industrializzazione. Nel territorio inglese ad esempio, nel contesto di crescita delle attività commerciali e manifatturiere, si attuarono tutta una serie di misure di giustizia preventiva nell'ambito dei reati contro il patrimonio che rendevano punibile il semplice sospetto di reato e i comportamenti legati al furto. Vennero introdotte misure contro il vagabondaggio e l'oziosità che rispetto al passato si facevano più restrittive, proprio perché applicate in contesti in via di urbanizzazione (CAPP, 3, 4 e CAP. 5 PARR. 2, 2.1). Il governo della pericolosità sociale si serviva in quel contesto soprattutto della distinzione tra classi laboriose e classi pericolose nel tentativo di disciplinare l'intera classe popolare.

La polizia di sicurezza nasceva dunque come una tecnologia all'incrocio tra disciplina e sicurezza, per gestire tanto la pericolosità individuale tanto quella sociale. Il concetto di pericolosità sociale era principalmente strumento di inchiesta e definizione dei contorni della composizione sociale: elemento con cui etichettare gli illegalismi all'interno della società. La polizia si collocò esattamente in mezzo ai tre concetti di libertà, sicurezza e pericolosità.

## **2. Illegalismi e pericolosità sociale**

La funzione storico strategica del concetto di pericolosità sociale, forgiato come abbiamo visto dalla necessità di controllo dei mutamenti sociali e quindi dei comportamenti devianti a essi conseguenti, è da leggere anche dentro una cornice di

ragionamento politico. In particolare all'interno di quel meccanismo di controllo che, nell'introduzione generale di questo lavoro, ho definito come *dialettica del criminale e del politico* (Melossi, Selmini 2009). È infatti alle origini della politicizzazione della questione criminale che la categoria di pericolosità sociale trova il suo senso politico. C'è una razionalità strategica delle modalità storiche con cui le classi pericolose vengono selezionate e individuate: si tratta sicuramente della categorizzazione di classi laboriose e classi pericolose – una segmentazione quindi delle classi subalterne – ma si tratta in primo luogo di una separazione tra classi subalterne con i suoi comportamenti antisociali e classi privilegiate, con le sue immunità.

Partendo da un testo di M. Foucault (1972-1973) già citato in precedenza, spiegherò come una genealogia della dialettica del criminale e del politico trovi il suo senso proprio dentro la dicotomia illegalismo-pericolosità sociale. Se fino a un certo periodo storico l'illegalismo popolare era stato in un certo senso utile alla - e conformante la - economia feudale, con l'avvento del capitalismo e della società borghese, alcune pratiche di illegalismo popolare iniziavano a non essere più funzionali e compatibili con il nuovo modello produttivo e sociale. Foucault parte dal XVII secolo mostrandoci come la nascita del capitalismo trovasse origini proprio dal sistema di illegalismi: quelli popolari, quelli affaristi e quelli privilegiati. In particolare si sofferma sulla figura dell'artigiano e del commerciante tra i quali si era concordata un'illegalità: il commerciante che doveva vendere e l'artigiano che aveva fabbricato si accordavano al di fuori dei regolamenti, per aggirarli. Questo tipo di rapporto commerciale diretto prefigurava la nascita dell'economia capitalistica; esso infatti non costituiva una deduzione dal profitto in corso di industrializzazione, ma si poneva semmai contro il prelievo fiscale sia diretto che indiretto. Si trattava quindi di una frode antifeudale a vantaggio della borghesia, rappresentando la linea avanzata della lotta borghese per una nuova legalità.

Avevamo di fronte due illegalismi funzionali – quello popolare e quello affarista – che si incontravano e si ponevano in modo più o meno antagonistico con gli illegalismi privilegiati, ossia quelli che sfuggivano alla legge per tolleranza, eccezione e statuto. Si trattava degli illegalismi commessi della nobiltà e dei grandi possidenti che comunque ricevevano esenzioni, vitalizi e vantaggi.

A questo sistema di illegalismi se ne aggiungeva un quarto, quello del potere: «*i rappresentanti diretti del potere – intendenti, vicedelegati, luogotenenti di polizia – erano spesso percepiti come gli agenti del potere arbitrario, ma di fatto più che gli*

*agenti dell'arbitrio e dalla rigida legalità, erano gli arbitri dell'illegalismo»* (Foucault 1972-1973, p. 159).

A questo punto Foucault arriva a uno dei primi nodi rilevanti della teoria degli illegalismi passando al secolo XVIII e constatando che l'illegalismo popolare a un certo punto, nei suoi rapporti con il potere e con la borghesia, appariva al tempo stesso sia economico che politico, laddove quello propriamente economico non poteva essere scisso dalla violazione politica dell'autorità, rappresentata dalla legge o dal regolamento. C'era un momento in cui l'illegalismo popolare veniva accostato a quella che era considerata come delinquenza comune: la carcerazione per ammenda conduceva alla mendicizia, al vagabondaggio e al contrabbando. Al polo opposto l'illegalismo popolare inclinava verso la lotta politica quando assumeva forme collettive contro misure nuove legate al danno economico (sciopero delle imposte, saccheggio delle riscossioni, sedizione).

Era proprio questa ambivalenza degli illegalismi che la borghesia cercava di sfruttare, assumendo anch'essa un atteggiamento ambiguo: *«sostiene queste lotte anti-legali nella misura in cui la favoriscono, le scarica quando ricadono nella criminalità del diritto comune, o quando prendono la forma di lotte politiche. Accetta il contrabbando ma rifiuta il brigantaggio: accetta il rigetto delle imposte ma rifiuta il saccheggio delle carrozze»* (ivi., p. 160).

L'illegalismo popolare era poi anche strategico nel senso che c'era un gioco tra esso e la legge; quando nell'illegalismo doppio si produceva un conflitto e gli strati popolari si accorgevano di essere sfruttati dalla borghesia, facevano appello ai garanti della legalità; ma la legalità era loro negata – a differenza che alla borghesia – ed è per questo che nel XVIII secolo si assisteva a una serie di sommosse di piazza.

Da queste riflessioni di Foucault deriva una prima constatazione: non si può comprendere il funzionamento di un sistema penale, di un sistema di leggi e divieti se non ci si interroga sul funzionamento positivo degli illegalismi: una legge funziona e si applica solo all'interno di un campo di illegalismi che vengono praticati e che la supportano. La Rivoluzione francese ha rappresentato proprio questo: la borghesia oltre ad appropriarsi dell'apparato giuridico e dell'amministrazione dello Stato, ha fatto praticare l'illegalismo per praticarlo anch'essa e creare la propria nuova legalità con alla base l'economia capitalistica.

Ma per quale motivo alla fine del Settecento l'illegalismo borghese non poteva più tollerare quello popolare? La prima spiegazione è da ricercare sicuramente nel nuovo

assetto del mercato del lavoro della nuova economia capitalistica: iniziava a dispiegarsi un processo di «sussunzione formale» del lavoro al capitale (Marx 1968) e ciò significava, in quella fase, che il lavoro artigianale pian piano scompariva con una parallela estensione del lavoro salariato.

La seconda spiegazione è che il vecchio illegalismo popolare, tollerato dalla borghesia, invece di prendere di mira i diritti e il potere che li preservava, puntava ora alla materialità stessa della ricchezza borghese. L'operaio della seconda metà del XVIII secolo non possedeva più i mezzi di produzione ma aveva di fronte a sé una ricchezza così ostentata che diventava necessario depredarla. Si trattava tuttavia di qualcosa di diverso dal brigantaggio, cioè di un depredamento dall'esterno ed estemporaneo; in quanto si potevano osservare una serie di complicità anche con gli operai portuali. L'operaio non si trovava più a contatto con la legge ma a contatto con beni regolamentati dal principio di proprietà: «questo non è tuo». Mentre l'artigiano praticava la frode per aggirare le leggi, ma possedeva i suoi mezzi di produzione, il salariato inizialmente praticava il furto.

Si colloca proprio in questo momento lo sviluppo, come tattica di governo del potere borghese, di una dialettica del criminale e del politico che assume svariate vesti.

In primo luogo, come già Foucault accennava (1972-1973), ogni forma di illegalismo socializzato (ossia un illegalismo che travalica la pratica del singolo soggetto e si diffonde socialmente) veniva denunciata e chiunque praticasse l'illegalità veniva definito come nemico sociale. Mentre nel XVIII secolo l'intreccio degli illegalismi di cui si è detto permetteva al sistema economico-sociale di funzionare, nel XIX secolo la nozione teorica borghese del criminale viene ridefinita all'interno del concetto di nemico: il criminale è un nemico sociale perché rappresenta colui che rompe il patto sociale. Il luogo a cui il criminale come nemico sociale è destinato sarà il penitenziario che diventa lo strumento di controllo e di conservazione dei rapporti di produzione economici (Melossi, Pavarini 1977).

In secondo luogo, ed è questo il nodo cruciale che mostra il funzionamento storico della dialettica del criminale e del politico, affinché il delinquente possa apparire come nemico sociale sarà necessaria la *separazione effettiva* all'interno degli strati popolari tra delinquenti e non-delinquenti. Tra chi è pericoloso socialmente e chi no. «*Bisogna spezzare questa grande massa continua di illegalismo economico-politico che andava dal crimine comune alla sedizione politica, in modo che ci fossero, da una parte, i delinquenti puri, dall'altra coloro che sono affrancati dalla delinquenza, quelli che si*

*potrebbero chiamare in non delinquenti»* (Foucault 1972-1973, p.166). Lo scopo della borghesia non era evidentemente quello di sopprimere la delinquenza, bensì quello di rompere una volta per tutte il continuum tra l'illegalismo popolare e l'organizzazione del mondo della delinquenza. Lo strumento ideologico fu costituito dalla creazione del delinquente come nemico sociale, ossia colui che non vuole lottare contro la legge del potere ma colui che è contro tutta la società; l'illegalismo popolare viene così separato in due, isolando la categoria del delinquente. Gli strumenti e modalità con cui si intervenne erano: la prigione, come circuito della delinquenza e della recidività; la modalità di mettere in concorrenza i delinquenti e i non delinquenti tramite lo strumento del lavoro (nelle prigioni le condizioni abitative e di sussistenza non sono peggiori di quelle degli operai fuori e dunque il carcere non ha alcuna funzione deterrente, ma anzi crea competizione). Infine la costruzione di rapporti di ostilità effettiva privilegiando ad esempio i delinquenti nel reclutamento della polizia e dell'esercito, così da mettere i delinquenti che avevano rifiutato l'etica del lavoro in conflitto con gli operai rivoltosi e in sciopero ai quali si cercava di inculcarla.

### *2.1 L'illegalismo della dissipazione*

La «paura» borghese nei confronti degli illegalismi popolari aumenterà sempre di più all'inizio del XIX secolo; è molto interessante infatti andare ad analizzare il passaggio, o meglio, l'emersione, accanto al depreamento, dell'illegalismo della dissipazione<sup>116</sup>. La paura infatti si stava spostando sulla presenza fisica del corpo dell'operaio, il quale era egli stesso corpo della ricchezza, in quanto forza-lavoro, nel capitalismo industriale. Era la classe lavoratrice intera a diventare pericolosa poiché le pratiche di dissipazione (che potremmo definire anche come rifiuto di lavorare a certe condizioni) si concretizzavano in un furto del profitto; esse inoltre, pur non costituendosi immediatamente come agitazione politica visibile, potevano facilmente assumere delle forme collettive. Il nuovo illegalismo non andava a guardare al corpo della ricchezza come oggetto di appropriazione possibile, ma metteva in discussione il corpo dell'operaio come forza di produzione; questo perché non si trattava di una forma di illegalità organizzata, ma di un modo di esistenza.

---

<sup>116</sup> Con il termine dissipazione si fa riferimento a quei comportamenti della classe lavoratrice – assenteismo, irregolarità, ritardi, pigrizia, nomadismo e tutto ciò che aveva a che fare con un'«irregolarità del tempo» e una «mobilità nello spazio» (Foucault 1972-1973, p.205) – tesi a diminuire, attraverso tattiche e forme di micro-resistenza, la propria capacità produttiva.

Le varie forme di dissipazione venivano considerate come molto più pericolose del depredamento stesso, tant'è che, all'inizio del XIX secolo, gli organi del controllo si impegnarono nel separare i due tipi di illegalismo: la dissipazione come forma di illegalismo quotidiano andava dissociato dal depredamento legato invece a un intervento penale severo (come nel caso di un delitto). In buona sostanza si tentava di opporre il ladro all'ozioso e nello stesso tempo far capire che si può passare agevolmente dall'essere l'uno o l'altro (CAP . 3) e che chi rifiuta il lavoro sarà portato al depredamento e chi è un ladro rifiuterà il lavoro.

Vediamo anche qui l'agire concreto della dialettica del criminale e del politico: ci sono alcuni illegalismi più facilmente politicizzabili che vanno annientati, confusi, posti contro altri illegalismi popolari: la dissipazione è uno di questi, proprio perché si diffonde facilmente nel corpo sociale in quanto modo di esistenza.

## *2.2 La scelta politica di chi è il socialmente pericoloso*

Dal quadro storico descritto emerge chiaramente che la categoria della pericolosità è una categoria mai definita una volta per tutte a livello empirico, proprio perché si muove dentro più ambiti del sapere scientifico, dentro differenti istituzioni ma, soprattutto, dentro la composizione sociale e di classe con i suoi illegalismi, conflitti, comportamenti individuali e stili di vita.

Nel quadro dell'uso del concetto di pericolosità come criterio per l'applicazione di misure di prevenzione coercitiva, possiamo dire con Pavarini (1975) che il recupero o slittamento nell'amministrativo di altri settori dell'organizzazione sociale, come il diritto penale, avviene quando si determina politicamente la possibilità di alterare il rapporto tra società civile e gestione politica di essa. La difesa degli interessi di classe ha sempre condizionato, e continuerà a farlo, la lotta nei confronti del socialmente pericoloso. In altre parole, come il meccanismo degli illegalismi ci mostra, la scelta di chi è immune dal giudizio di pericolosità sociale è sempre politica. Ci sarà una distribuzione differenziale tanto delle *immunità sociali*, quanto delle classi di pericolosità sociale (Pavarini 1975; CAPP . 6 , 7).

Si tratta dunque di andare a capire come questa funzione storico-strategica della categoria di pericolosità pervada la relazione tra le finalità enunciate di un sistema di pene, misure preventive e coercitive che la usano come criterio di gradazione dell'intervento, e le finalità concretamente perseguite. Questa relazione, scrive sempre

Pavarini, darà conto anche del rapporto tra la prevenzione della criminalità (come finalità espressa) e il controllo del dissenso sociale e politico in una società (come scopo latente). In questi termini dialettici vorrei leggere dunque il rapporto tra illegalismi e pericolosità sociale.

### **3. Vagabondaggio e pericolosità sociale in Italia**

La criminalizzazione del vagabondaggio è probabilmente una delle prime testimonianze storiche di criminalizzazione della questione sociale attraverso la costruzioni di *tipi* criminologici di pericolosità, è ciò è avvenuto anche in Italia sin da prima dell'Unità nazionale e in avanti. È anche un esempio storico di frammentazione degli illegalismi sociali e popolari, al fine di renderli innocui e prevenirne gli aspetti di pericolosità. Potremmo dire, riallacciandoci al paragrafo precedente, che la categoria criminologica del vagabondo esemplifica la paura per l'illegalismo della dissipazione che abbiamo prima descritto, mostrandosi come suo elemento pre-politico.

È utile in questa sede soffermarsi su alcune trasformazioni legislative che hanno interessato, in Italia, il mutamento della categoria di *oziosi e vagabondi*, in quanto, come vedremo, ci sono alcuni aspetti della criminalizzazione di queste condotte che, seppur oggi espunte dai codici e dalle leggi penali e di pubblica sicurezza come tipologie normative soggettive, permangono nella pratica preventiva.

La prima analisi sulla delinquenza in rapporto ai processi economici è quella di Le Trosne (*Memorie sui vagabondi e sui mendicanti*) il quale individuava la posizione del delinquente rispetto alla produzione economica facendo emergere con chiarezza che è tale posizione a renderlo nemico pubblico. In questo testo fisiocratico, la dialettica del criminale e del politico viene messa a nudo, senza elementi e artifici morali: il criminale è colui che si rifiuta di lavorare, non è la disoccupazione che genera criminalità, ed è il rifiuto del lavoro che conduce al vagabondaggio, alla mobilità e al crimine. Il vagabondaggio è difatti per La Trosne la categoria fondamentale della delinquenza a partire dalla quale si specificheranno gli altri crimini. Il vagabondo, o meglio, la massa di vagabondi, proprio perché non lavora, incide sulla produzione: ha una funzione anti-produttiva. La colpa più grossa dei vagabondi è però che si impadroniscono della

ricchezza all'esterno della legge e instaurano un potere imprevedibile con la società civile; mentre prima accettavano le donazioni dei ricchi – il che era comunque anti-produttivo perché non c'era un corrispettivo di lavoro necessario – adesso se ne appropriavano tramite il furto. L'accoppiamento dunque non era più disoccupazione-domanda, bensì rifiuto del lavoro-violenza.

Si andava a delineare un tipo criminologico di ozioso e vagabondo, che, nell'ipotesi di Pavarini (1975) finisce per identificarsi e sovrapporsi al tipo normativo. Ci sono stati diversi momenti in Italia attraverso cui si è sviluppato il fenomeno politico-sociale della repressione-prevenzione del «tipo dell'ozioso e del vagabondo».

La categoria costituisce, innanzitutto, la prima classe di pericolosità tipizzata per l'applicazione delle misure di prevenzione (CAP. 6, PAR. 2); nel corso dei mutamenti legislativi le altre categorie andavano a specificare note comportamentali originariamente ascrivibili all'ozioso e vagabondo. Forme di vagabondaggio erano certamente presenti anche nelle organizzazioni sociali pre-borghesi, ma è a partire dall'«accumulazione originaria» (Marx 1968) del modo di produzione capitalistico e dalla rivoluzione industriale, che la categoria diventa pregnante per la stessa organizzazione sociale del lavoro nel nascente Stato borghese. Pavarini (1975) prova a ricostruire, in ottica normativa, il processo economico-sociale di costruzione della categoria, sottolineando però che, in Italia, esso non gode di linearità come in altri paesi europei, proprio per la tarda e incompleta rivoluzione industriale (ivi, p. 289). La ricostruzione della repressione-prevenzione del vagabondaggio partiva dai codici pre-unitari fino alla legge 27 dicembre del 1956 n.1423 (la prima legge sulle misure di prevenzione, *Infra* CAP. 6, PAR. 2).

Nei codici preunitari il vagabondaggio veniva represso come reato, ed era oggetto esclusivo della disciplina penale. Il vagabondo veniva punito come il mendicante e più in generale come le persone «sospette». Il ruolo della polizia, già rilevante rispetto alla fattispecie penale, si consolidava, come abbiamo visto, successivamente, quando la scomparsa di fattispecie di sospetto dai codici penali fece sì che la prevenzione del socialmente pericoloso rimanesse nei compiti delle misure di polizia. Ritroviamo questa categoria in tutte le leggi di pubblica sicurezza dal 1852 fino alla Legge Pica del 1863 (*Infra* CAP. 6, PAR. 2). Essa era affiancata da altre tipologie soggettive di pericolosità (come i sospetti di crimini contro la persona e la proprietà) e fino a quel momento, conservava una dimensione politica rilevante: dopo la prima fase di industrializzazione il fenomeno del vagabondaggio non era più un fenomeno di massa e tuttavia il

vagabondo continuò per lungo tempo a essere identificato con l'operaio, il bracciante agricolo disoccupato, ecc.

La finalità latente – «l'origine classista del problema del vagabondaggio» (Pavarini 1975, p. 293) – era accompagnata da una finalità empirica: l'ozioso e il vagabondo erano soggetti a un giudizio di immoralità, ancor prima che di pericolosità.

La nuova legge di pubblica sicurezza del 1889 (t.u. 30 giugno 1889, n.6144) testimoniava un passaggio storico importante: con l'avvento della Sinistra al potere, la disciplina del socialmente pericoloso apparirà come una sorta di compromesso tra le istanze di difesa sociale e il principio emendativo-rieducativo liberale. Il risultato fu in realtà, come già emergeva, quello di un ampliamento dei poteri dello Stato e della sublimazione degli strumenti preventivi che, seppur ancora strumenti di difesa sociale, vennero così rivestiti di una maggiore credibilità politica.

Il positivismo criminologico, ampiamente trattato, andò poi a saldare la categoria dell'ozioso e vagabondo a caratteri bio-psicologici: una innata pericolosità che costringeva la società civile a emarginarli (cfr. Pavarini 1975, p. 295, per una ricostruzione delle caratteristiche antropologiche e comportamentali che venivano associate ai vagabondi dalla scienza criminologica positivista). Emergeva come il vagabondo fosse pericoloso per i suoi modi di sopravvivenza pre-politici (finalità latente) e non per la sua personalità abnorme (finalità espressa). Vedremo meglio nel capitolo sesto, quando ci occuperemo delle misure di prevenzione di polizia, quali saranno i cambiamenti legislativi rispetto a questa tipologia di pericolosità. Basti qui anticipare che la categoria dell'ozioso verrà espunta dalle tipologie soggettive di pericolosità per l'applicazione di una misura di polizia solo nel 1988.

## PARTE SECONDA

### LE FUNZIONI EMPIRICHE DEL GIUDIZIO DI PERICOLOSITÀ SOCIALE

#### Introduzione

In un recente volume che analizza le caratteristiche dell'*Essere pericolosi* nella normativa delle misure di sicurezza e delle misure *tipiche* di prevenzione (*Infra* CAP. 6, PAR. 2), Martini (2017) scrive che il diritto punitivo ha due volti: uno per il cittadino dotato di responsabilità (*homo penalis*) uno per il nemico cattivo e deviante (*homo criminalis*) da cui ci si deve difendere. Nel primo caso l'uomo si può rieducare, nel secondo bisogna renderlo inoffensivo, escluderlo ecc. Nel primo caso si prende in esame il delitto, nel secondo il delinquente. La pericolosità è il discrimine.

Tutto ciò dentro una tendenza ben descritta da Pavarini (1975): una soggettivazione del diritto criminale con una continua valutazione e rivalutazione dell'uomo delinquente. Il soggetto diventa il fulcro dell'interesse penale - mentre meno rilevanza politico-dogmatica assume la lesione di un bene giuridico o una condotta tipizzata. Il delinquente ha acquisito una posizione di delinquente *tipo*. La dimensione epistemologica dunque va oltre il limitato campo del diritto criminale per invadere più o meno tutte le scienze, il *tipo* diventa strumento di classificazione, di riduzione di forma o concetti non identici ad astrazioni categoriali fondate su analogie.

Ci sono svariati elementi che concorrono alla definizione dei livelli empirici di pericolosità: la percezione di insicurezza, l'opinione pubblica, l'allarme sociale costruito sui primi due elementi, la necessità di tenere a bada disordini e comportamenti politici extra istituzionali, la necessità di frammentare la gamma di illegalismi che in un dato periodo si muovono all'interno della società e così via. Tutti elementi che nel corso del lavoro abbiamo visto emergere come razionalità, come criteri finalistici, come interessi economici e politici, come escamotage giuridici.

Le ipotesi soggettive di pericolosità e le situazioni oggettive di pericolosità (CAP. 4) mutano così a seconda delle esigenze contingenti, ma sono tuttavia accomunate, come abbiamo visto nella prima parte di questo capitolo, anche da elementi strategici di lunga durata.

Le origini storico-strategiche del concetto di pericolosità sociale sono rispecchiate nell'uso empirico del concetto come criterio, sia sul piano sostanziale che processuale. Il sistema penal-criminale-preventivo è infatti intriso del criterio selettivo delle pericolosità sociale in modo trasversale: nelle prospettazioni edittali della pena, nel processo (fase cautelare), nell'esecuzione della pena e delle altre sanzioni, nel mondo delle misure preventive e della prevenzione coercitiva complessivamente. Il concetto di pericolosità sociale ha dunque una «capacità euristica», è cioè un criterio che non segue un chiaro percorso ma è affidato all'intuito, allo stato temporaneo delle circostanze, per generare sempre nuova conoscenza sulla società e i suoi comportamenti.

### **1. L'ambivalenza della soggettività criminale tra responsabilità e pericolosità**

Il soggetto che deve essere sottoposto a legge penale è considerato e trattato come soggetto responsabile, un «legal subject» (Carvalho 2017). Questa concezione della soggettività criminale deriva dal principio liberale secondo cui i soggetti tendono a conformarsi alla legge e i crimini sono un'eccezione.

La funzione preventiva della legge criminale e la funzione preventiva in generale è invece strettamente connessa *a ciò che conduce* alla commissione di un crimine o di un comportamento deviante: comportamenti sbagliati che producono degli *outcomes* pericolosi. La pericolosità del crimine dunque, o di qualsiasi comportamento, non presuppone più l'idea dell'individuo come soggetto responsabile.

Potremmo dire con Locke che l'uomo è tendenzialmente buono e socievole – lo stato di natura è uno stato fisiologico della società – e il crimine è dunque un'eccezione. In questo pensiero il ruolo della sanzione è quello di assicurare la società sussumendo l'insicurezza dentro lo spettacolo della punizione. La presunzione di innocenza sarà alla base del controllo delle condotte. Diremmo invece con Hobbes che l'uomo non è affatto buono, è caratterizzato da un radicalismo individualistico e il crimine non è un fatto eccezionale, bensì la conseguenza dell'assenza di un'autorità politica. La presunzione di colpevolezza fonderà la criminalizzazione del sospetto.

Evidentemente queste due modalità interpretative non sono dotate di linearità, in quanto, come abbiamo visto, i due volti ambivalenti della soggettività criminale, nonché le due concezioni dell'ordine, finiscono per essere insieme combinate – come due facce

della stessa medaglia – e anzi, il modello liberale, affinerà le tecniche di criminalizzazione del sospetto.

Carvalho (2017), analizzando la cosiddetta «svolta preventiva nella legge criminale», si chiede se non sia necessario, proprio a partire dall'incompatibilità giuridica dei due concetti di responsabilità e pericolosità, re interrogarsi sulle problematiche intorno alla soggettività criminale, ma da un punto di vista collocato dentro il contesto storico e socio-politico, ambiti che producono la stessa.

La soggettività criminale va analizzata nel suo contesto, relazionata all'immagine di società e comunità politica che predomina e ai concetti di cittadinanza e civilizzazione.

Emergerà che essa è connessa a uno specifico modello di società e a un preciso ordine sociale che va preservato insieme a una certa autonomia dell'individuo.

L'ambivalenza della soggettività criminale sta allora proprio dentro questa doppia concezione normativa dell'individuo: come uomo e donna responsabile, ma anche come soggetto pericoloso. Secondo Carvalho l'ambivalenza è intrinseca al framework della soggettività criminale. La legge criminale deve continuamente contenere questa ambivalenza e lo fa attraverso la costruzione di criteri finalistici quali, per esempio, la sicurezza e l'ordine. L'ambivalenza tra responsabilità e pericolosità si esprime nella contraddizione della «moderna legge liberale, che vorrebbe combinare l'interesse individualistico con la necessità politica» (Norrie 2017, p. 35). Il soggetto di diritto, dotato di responsabilità e autonomia, non è dunque espressione di una concezione universale dell'agire umano, ma è legato a una specifica nozione di ordine sociale.

La relazione tra crimine e pericolosità pone un serio ostacolo all'idea di responsabilità individuale per due motivi: quanto più un crimine è considerato pericoloso, tanto più esso verrà posto come problema sociale da prevenire e controllare, in quanto la società apparirà più vulnerabile di fronte a esso. Inoltre se i crimini sono pericolosi, l'ipotetico reo sarà anche colpevole di aver minato l'ordine sociale.

Il pericoloso è colui di cui non ci si può assolutamente fidare, la pericolosità dunque ha per lungo tempo simboleggiato un limite all'aspettativa della soggettività responsabile.

*«If the social dimension of crime is always potentially related to danger, then conceptually speaking, criminal responsibility necessarily possesses an intrinsic link with dangerousness. This is not to say that every crime and every criminal is seen as dangerous, but rather that dangerousness always insinuates itself within the notion of*

*crime*» (Carvalho 2017, p. 6). La pericolosità, dal punto di vista della soggettività criminale, rappresenta l'altra faccia della responsabilità.

La relazione tra responsabilità e pericolosità viene accostata anche a quella tra capacità a delinquere e carattere (globale o legato alla condotta) del reo (Lacey 2001). La capacità infatti fonda le basi della responsabilità, le caratteristiche del soggetto e della sua condotta invece fanno emergere il grado in cui egli non si è comportato come soggetto responsabile. Una contraddizione dunque che vede l'imputazione di un soggetto libero e uguale, ma anche la gestione di una minaccia posta da determinati gruppi di soggetti.

Possiamo dire che la relazione tra responsabilità e pericolosità non è solo un elemento ambiguo ed eccezionale che persiste nella soggettività criminale, ma si presenta come una delle principali forze del paradigma del processo di criminalizzazione. Sarà attraverso l'architettura di pensiero dei teorici dell'etichettamento (*Infra* CAP. 7), i quali descrivevano il processo di criminalizzazione come luogo in cui è il controllo, fatto di relazioni e conflitti, a produrre la devianza e ad amplificarla – non viceversa una repressione e prevenzione reattivi rispetto alla condotta o al pericolo – che proverò a leggere il funzionamento e le logiche delle misure di prevenzione coercitiva della pericolosità. L'amplificazione e la fabbricazione della carriera deviante avverrà allora soprattutto attraverso la costruzione di tipologie criminologiche di pericolosità di gruppo o individuali; sarà dunque anche uno dei principali risultati della prevenzione coercitiva, che diventa così luogo di criminalizzazione ulteriore.

## **2. Il giudizio di pericolosità**

Il modo in cui il criterio di pericolosità sociale viene concretamente utilizzato è attraverso un giudizio di pericolosità. Il giudizio può essere individuale o sociale nella misura in cui può guardare a elementi del passato legati al soggetto nella sua sfera e condotta individuale, oppure giudicare i suoi comportamenti in riferimento al gruppo a cui appartiene, alla condotta intesa nel suo essere calata nella società. Il giudizio di pericolosità si esprime con complesse e molteplici manifestazioni, è criterio per modulare la risposta punitiva ma anche per proporre una risposta preventiva. Come suggerisce Martini (2017), il giudizio di pericolosità cela dei meccanismi inespressi e produce effetti ambivalenti nonché problemi di legittimità; nonostante ciò nessun

ordinamento rinuncia al suo ricorso per graduare la risposta punitiva e preventiva al sentimento di insicurezza che il pericoloso produce (ivi, p. 5).

Il meccanismo di gradazione di un intervento repressivo o preventivo attraverso la categoria di pericolosità avviene per mezzo di un'anticipazione della soglia dell'incriminazione – che di fatto si concretizza in un processo di criminalizzazione – e della punizione. *«Poco importa che questo (giudizio di pericolosità) implichi che si confondano due realtà assolutamente differenti, come la prevenzione doverosa di un pericolo insito nelle cose e riconosciuto in chiave scientifica e quella avverso una persona, legata alla formulazione di una sorta di ipotesi, se non di una illazione, sostenuta da argomenti tutt'altro che obiettivi, come il carattere, le motivazioni, le condizioni di vita»* (ivi, p. 5).

Il giudizio di pericolosità sulla persona rischia sempre in altri termini di non avere un limite: si concede più tempo, si rinvia il confronto con un pericolo, inasprando per il futuro il rimedio, annichilendo la stessa identità fisica e sociale del pericoloso.

Martini nel suo lavoro analizza i diversi piani di rilevanza del giudizio di pericolosità nell'ambito delle misure di sicurezza (*post delictum*) e delle misure di prevenzione (*ante delictum*).

Le funzioni empiriche della pericolosità sembreranno dispiegarsi sul piano di una pericolosità individuale, ma questo fatto è evidentemente un'apparenza e vedremo perché nel corso di questo paragrafo e nei due capitoli che seguiranno, dove, con un occhio più vicino agli strumenti preventivi concretamente applicati attraverso la categoria in esame, potremo soffermarci sui *tipi* di soggetti e situazioni sociali che questi arnesi vanno effettivamente a colpire.

## **2.1 Chi è il socialmente pericoloso ?**

Aldilà delle misure specifiche che se ne servono, il giudizio di pericolosità è di natura prognostica e implica il riconoscimento di un elevato grado di possibilità che con il proprio agire un soggetto possa determinare eventi avversi. Il giudizio viene in essere dalla conoscenza del passato e dell'attualità, proiettandoli verso il futuro e ipotizzando la reiterazione di alcuni comportamenti<sup>117</sup>.

---

117 In astratto il giudizio di pericolosità può svilupparsi secondo tre diversi protocolli (Martini 2017, pp. 155-166):

Nel giudizio di pericolosità dunque (a differenza di quello di colpevolezza) si potrebbe partire dagli stessi dati significativi, ma al fine di elaborare una *prognosi personologica*<sup>118</sup>. La conoscenza del passato diventa un sintomo. I giudizi di pericolosità, in più, vanno oltre il diritto punitivo – che riguarda per lo più predizioni di comportamenti futuri che ineriscono al piano delle relazioni umane extra-giuridiche – investendo anche le relazioni tra lo Stato (in quanto punitore o preventore) e l'individuo (in funzione della sua pericolosità), facendosi espressione dell'eterogeneità e complessità degli effetti differenziali che si manifestano in queste relazioni (CAP. 7, PAR. 2).

In altre parole secondo Martini, il concetto e il giudizio di pericolosità sono criteri che fondano istituti punitivi e preventivi basati spesso su presupposti inconciliabili (basti qui accennare alle pene da una parte e alle misure preventive dall'altra); il giudizio si ripropone ed è fattore determinante il modo di essere della forza punitiva statale.

C'è quindi «un'identità unitaria e sincretica» (ivi, p.8) del concetto e del giudizio, verso cui l'ordinamento giuridico non si preoccupa affatto di gestire la verifica. «La pericolosità diventa un dato ipostatizzato del quale il sistema giuridico subisce l'impatto» (ibidem).

- 
- *metodo clinico scientifico*: ha il suo sostegno nella prossimità tra disordine mentale e disordine comportamentale (contesto della semiologia medica). Il presupposto dell'uso di questo metodo è che si suppone che il fatto criminoso sia sintomo di una patologia comportamentale. Questo metodo genera molta fascinazione soprattutto perché statisticamente la pericolosità sociale è un dato che attiene al criminale malato di mente, anche se non è affatto un dato acquisito che pericolosità (intesa come prognosi di recidiva) e psicopatologia siano due facce della stessa medaglia, come a dire che il malato di mente è più pericoloso perché più incline al crimine. In ogni caso questo metodo della semiotica medica è usato quindi per casi specifici che la richiedono. Il limite: è ingannevole perché rischia di andare alla deriva tra determinismo medico o genetico e soggettivismo valutativo.
  - *metodo statistico*: si fonda su valutazioni probabilistiche ed è stato per anni a fondamento delle valutazioni di pericolosità. Utilizzabile solo dove sia possibile una raccolta ed elaborazione di dati. Questo metodo è stato per lo più sperimentato per le misure di sicurezza, di cui non ci occupiamo in questo lavoro. In ogni caso Martino sottolinea come la statistica sia piuttosto ingannevole poiché il giudizio di pericolosità è un'ipotesi, non una conoscenza, la statistica offre una conoscenza del passato che non è quella del singolo valutabile. Ci sono criteri generici che non possono essere generalizzati (tipo assenza di reddito ecc.) ma andrebbero, dice lui, individualizzati.
  - *metodo probabilistico intuitivo*: è quello che forse presenta rischi maggiori. Esso si fonda sul teorema di Bayes: schema di causalità che spiega un evento non sulla base di leggi scientifiche ma di valutazioni prognostico/ probabilistiche, cioè su rapporti antecedenti, susseguenti imperniati su una caratteristica intrinseca disposizionale: cioè sulla idoneità quasi fisica dell'antecedente a produrre il susseguente. *La disposizionalità si può valutare ex ante a differenza della causalità che si può valutare solo ex post*. Si basa sulla discrezionalità dell'organo giudicante la pericolosità (o che la statuisce applicando direttamente una misura), sulle sue convinzioni etiche, religiose, politiche, sui suoi pregiudizi.

118Si veda il significato dato a questo concetto nella prima parte di questo capitolo.

Ma come si costruiscono le ipotesi soggettive di pericolosità? Non c'è, dice Martini, un'indagine sociologica o antropologica rigorosa, ma si fa riferimento a un comportamento «latu sensu» corrispondente a una generica valutazione di «convenienza sociale» e rispetto a questa si confronta l'azione del soggetto. Anche se, d'altro canto, come sostiene Pavarini (1975) analizzando le misure preventive *ante delictum* e il rapporto tra tipo normativo d'autore e tipo criminologico, andrebbe messa a critica quella presunta natura empirica del metodo criminologico, mettendo in luce la tendenza all'identificazione tra i due tipi.

Nelle misure *ante delictum* ad esempio, troviamo dei rinvii ad astrazioni categoriali di tipo sociologico, dove una dimensione discrezionale dovrebbe essere capace di ricomprendere forme sempre nuove di devianza sociale.

C'è una sedimentazione progressiva delle caratteristiche ricorrenti della soggettività del pericoloso che si ripropone nel tempo (lo vedremo bene: chi ha commesso un crimine, chi rifiuta le convenzioni sociali, il dipendente da sostanze, il «malato di mente», lo «straniero», lo «zingaro» e così via).

Ci sono dunque una serie di categorie nelle quali includere i singoli «rispetto ai quali viene giustificata un'indagine volta alla ricerca nel loro passato di segni convincenti del loro futuro» (Martini 2017, p. 9).

Una volta affermata, la pericolosità è anche difficile da verificare e falsificare sul piano scientifico. Essa verrà quindi accertata sulla base del principio *id quod plerumque accidit*, oppure sulla base dell'intuizione o sensazione di un organo giudicante (laddove sia previsto che ne assuma la decisione) o di un organo amministrativo e di polizia. In entrambi i casi l'elemento della discrezionalità e arbitrarietà sarà predominante come vedremo nei capitoli successivi.

In merito alla condotta passata di un individuo non è possibile, infatti, fondare una regola scientifica predittiva del comportamento futuro, né tanto meno una conoscenza deterministica o regole verificate in modo sperimentale (l'individuo è imprevedibile ed è libero di determinarsi ogni volta in modo diverso e nuovo). Sarà allora anche la rilevanza delle caratteristiche del gruppo di riferimento a far ritenere che l'individuo, in quanto portatore di quei caratteri, possa essere socialmente pericoloso.

In merito al rapporto tra valutazioni sul gruppo di appartenenza e condotta sociale e valutazioni sulla sfera individuale, Schauer (2013) mette in discussione la critica che si muove più spesso alla detenzione preventiva e alla prevenzione coercitiva in generale, cioè quella che si limita a dire che le valutazioni *ex ante* non trattano le persone come

individui autonomi, ma fanno valutazioni di caratteristiche di gruppo. Egli ad esempio afferma che l'errore è pensare che non esistano valutazioni probabilistiche sui singoli individui. Le valutazioni sulla pericolosità sociale e su quella individuale, tanto in sede di funzione più strettamente strategica della categoria, quanto con riguardo alla funzione empirica, appaiono strettamente correlate e allo stesso modo arbitrarie.

Alla domanda: qual è il limite della pericolosità la risposta è di fatto: nessun limite. Nel giudizio di pericolosità infatti non ci sono dei criteri di selezione dei comportamenti passati da considerare; di fatto tale limite è lasciato alla discrezionalità individuale di chi giudica o di chi applica una misura coercitiva: selezionando e attribuendo un segno di valore prognostico negativo e positivo alle condotte sociali e individuali.

## **Conclusioni**

Abbiamo visto che la categoria della pericolosità ha due funzioni, una storico-strategica che indica il controllo dei comportamenti entro i contorni della politicità consentita – con una necessaria connessione politica tra discrezionalità amministrativa e prevenzione (Pavarini 1975, p. 10) – e una empirica, utile a selezionare, attraverso giudizi prognostici sulle condotte future – quindi per mezzo di meri sospetti e ipotesi – gli individui o le classi di individui sui cui esercitare gli strumenti preventivi previsti.

A partire dall'analisi di queste due funzioni, nei prossimi capitoli proverò in qualche modo a rispondere alle seguenti domande, che fungeranno da macro-domande per l'enucleazione di ulteriori quesiti, più strettamente collegati all'applicazione pratica degli strumenti preventivi.

Chi è il socialmente pericoloso nell'articolazione del sistema di prevenzione dei pericoli italiano e come si declina il criterio – nella sua duplice funzione – per i diversi strumenti e per le diverse declinazioni finalistiche della sicurezza e dell'ordine? Quali campi di condotte e illegalismi sono sanzionati e controllati da questo sistema?

Che significa essere socialmente pericolosi nel mondo della prevenzione coercitiva?

Ma soprattutto: quali effetti produttivi di ordine (o disordine), sulle condotte, sulla società, sulle relazioni sociali, contribuisce a produrre l'utilizzo di questo criterio, normalmente ricollegato invece a un'idea reattiva di difesa della società?

Se da una parte, la pericolosità sarà la lente attraverso cui leggerò i diversi dispositivi (sia rispetto alle fattispecie soggettive di pericolosità, sia con riguardo alle situazioni pericolose), dall'altra proverò a focalizzarmi – con l'obiettivo di tenere in forte connessione le due funzioni qui analizzate – sul discorso comunicato attraverso il dispositivo, più che sul dispositivo in quanto tale.

## CAPITOLO VI

### LE MISURE DI PREVENZIONE COERCITIVA IN ITALIA TRA SICUREZZA PUBBLICA E SICUREZZA URBANA

#### Introduzione

Nei capitoli precedenti ho provato a ricostruire l'articolazione sostanziale del mondo della prevenzione della pericolosità. A partire dalle razionalità che hanno accompagnato la nascita della pena moderna e il suo processo di cambiamento, abbiamo visto che non si può operare una divisione netta tra finalità preventiva e punitiva; così come molteplici sono i modelli culturali-teorici che contribuiscono alla definizione di cosa sia prevenzione coercitiva: il modello penal-criminale (che si ispira a un principio di afflittività dell'intervento con l'esercizio di una coercizione); il modello del *policing* (fondato sul controllo del territorio e delle persone pericolose e sospette); il modello amministrativo (caratterizzato da discrezionalità, segretezza, opacità dei motivi e dei fini). Questa articolazione<sup>119</sup> sostanziale di razionalità e modelli, determina una pluralità di interventi differenti che, nella realtà, si dispiega come un insieme di strumenti – più o meno punitivi e preventivi<sup>120</sup> – che collaborano a definire un quadro di produzione e riproduzione di condotte e processi di criminalizzazione.

L'impianto teorico-metodologico di cui mi servirò per ricostruire l'articolazione pratica del terreno di intervento preventivo coercitivo italiano è quello proposto dagli studiosi della *Preventive Justice* e illustrato nel capitolo secondo. Quel tentativo di sistematizzazione di alcuni degli strumenti di prevenzione coercitiva inglese è estremamente utile per fare chiarezza sul sistema preventivo-coercitivo italiano che, seppur caratterizzato da peculiarità giuridiche e influenze «culturali» e politiche specifiche (Gallo 2017; Melossi 2001), costituisce però un esempio paradigmatico di commistione tra nuovi e vecchi dispositivi di controllo, espressione del potere preventivo statale e locale. La prevenzione coercitiva è un sistema che in Italia, ma similmente in altri paesi europei, si articola in una serie di misure applicabili da

---

119 Col termine articolazione intendo dei rapporti di connessione ed efficacia tra livelli diversi della prevenzione coercitiva. L'unità formata dall'articolazione è sempre una struttura complessa, entro cui i fenomeni sono connessi tanto tramite le somiglianze quanto tramite le differenze.

120 Si rimanda alla distinzione tra misure punitive e misure preventive descritta nel secondo capitolo.

differenti soggetti istituzionali con modalità disparate, diversi obiettivi e prescrizioni. Un sistema caratterizzato da: extra-penalità delle misure di intervento e quindi espansione dei confini della punitività, coercizione e afflittività, giustizia, prevenzione della pericolosità sociale a tutela della sicurezza e dell'ordine.

Riprendendo le istanze teoriche che emergevano nell'*Introduzione*, il vasto e articolato sistema della prevenzione coercitiva non sottostà formalmente alla legge penale (CAP. 2) e può essere interpretato come una forma di giustizia sostanziale non legata a un «legal enterprise» (Ashworth, Zedner, 2014) preciso e definito. L'articolazione delle diverse misure di prevenzione trova anzi il suo senso, come vedremo, nel collegare i comportamenti criminali e devianti non ancora emersi come fattispecie di reato con il mondo della giustizia penale<sup>121</sup>. Questo sistema è infatti caratterizzato da flessibilità, mutevolezza e occasionalità, e la sua baricentralità conduce a interrogarsi da una parte, su quale sia l'efficacia e la funzione della pena, dall'altra su quale possa essere il ruolo produttivo effettivo di questo insieme di misure che, evidentemente, non è quello di prevenire la commissione dei reati. Inoltre come chiariremo meglio nel settimo capitolo, lo spaccato offerto dalla ricerca empirica focalizzata sulla misura di Sorveglianza Speciale, per quanto molto specifico, verifica però anche l'ipotesi che i diversi circuiti preventivi non siano solo cinghie di collegamento tra istituzioni e operatori del controllo, e tra categorie sociali e fattispecie di pericolosità, ma anche circuiti sanzionatori a se stanti, che producono processi di criminalizzazione ed emettono sentenze non legate però a un giudizio di responsabilità penale.

La particolarità del sistema preventivo italiano è che si sviluppa su più livelli del diritto e del controllo: livello di polizia, amministrativo locale, criminale e governativo.

L'opera di ricostruzione di questo terreno di intervento, ci porta a interrogarci anche sulla necessità di delineare una teoria della prevenzione (Ashworth, Zedner 2014) oppure un'economia politica della prevenzione, attenta a inquadrare gli scopi sistemici e complessivi di questo articolato ambito di intervento. Soprattutto se possiamo ipotizzare una separazione tra la prevenzione e il crimine, laddove, come già si diceva, le misure di prevenzione si dimostrano del tutto inutili (Petrini 1996) rispetto all'obiettivo che si prefiggono, ossia quello di prevenire la commissione di comportamenti criminali e devianti, o quanto meno ridurre questa probabilità.

---

<sup>121</sup> Nel senso che funge da fonte di informazione per le agenzie penali e da connettore di carriere criminali.

L'urgenza di approfondire una teoria della prevenzione e di studiare il ruolo degli strumenti extra-penali nella più generale economia della punitività – nel senso già spiegato –, risiede anche nella necessità di capire se questa costellazione di misure preventive abbia una sua funzionale articolazione oppure sia totalmente caotica e irrazionale. e oltre a questo, crea nuove funzioni di controllo e/o si limita a espandere la punitività? Che tipo di legami tra i vari ambiti di intervento possiamo rintracciare?

Accanto a questa domande teoriche ed empiriche, si affianca, come si è detto nell'introduzione generale, una considerazione più strettamente politica: si tratta, nella maggior parte dei casi, di strumenti extra-penali utilizzati in chiave di ulteriore selezione e individuazione di categorie soggettive di pericolosità – al di fuori del codice penale che criminalizza le condotte in modo tipicizzato. Come abbiamo avuto modo di sottolineare nel secondo capitolo le misure preventivo-coercitive non sono solo misure eccezionali ma utilizzate anche nell'ordinarietà. Quando si parla di questo mondo di intervento allora, ritengo si debba dire qualcosa in più rispetto alla mera constatazione di quanto rappresentino un pericolo per la democrazia e le sue fondamenta. Anzi, la questione andrebbe del tutto ribaltata: questi strumenti – con le loro razionalità inesprese e i diversi modelli culturali a cui afferiscono – vengono partoriti nel grembo delle democrazie occidentali – e del pensiero liberale – rappresentando uno dei loro ambigui elementi strutturali.

I criteri utilizzati per selezionare le misure di prevenzione coercitiva italiane da analizzare sono: il fatto che esse vengono applicate formalmente *ante delictum*<sup>122</sup> cioè quando non è ancora stato commesso un reato, cosicché in alcuni casi si può parlare di una vera e propria anticipazione del castigo; la costruzione (normativa o emergente dalla prassi applicativa) della soggettività del pericoloso; il ruolo strutturale e strutturante che discrezionalità e sapere degli organi applicanti o giudicanti assumono. Ho deciso di sistematizzare le diverse misure di intervento dividendo questo capitolo in due parti: la prima illustrerà le misure preventive che vengono applicate a tutela della sicurezza pubblica, nonché di ulteriori declinazioni finalistiche a essa collegate (ordine pubblico e tranquillità pubblica ad esempio). La seconda parte invece presenterà le

<sup>122</sup> Proprio in virtù di questo criterio escludo dall'analisi le misure di sicurezza, che sono delle misure *post delictum*, nonostante i rilevanti problemi di legittimità che pongono. Come sottolinea Petrinì in merito alle misure di prevenzione tipiche (PAR. 2), facendo un discorso che in realtà potrebbe valere per tutte le tipologie di misure di prevenzione coercitiva, non sarebbe corretto parlare solamente di misure *ante delictum* visto che la pericolosità non sempre è riferita alla commissione di reato, ma di misure *sine o praeter delictum*.

misure di prevenzione applicate a tutela della sicurezza urbana, nonché a tutela del decoro delle città.

Ho scelto di utilizzare questo criterio perché è funzionale a una migliore presentazione e sistematizzazione del terreno applicativo della prevenzione coercitiva italiana, nonostante vedremo che spesso, nell'applicazione pratica delle misure, sicurezza pubblica e sicurezza urbana in alcuni casi si sovrappongono, oppure la sicurezza urbana appare come mero attributo della sicurezza pubblica<sup>123</sup>. Ciò che però questa sistematizzazione, a partire dal bene collettivo tutelato, permette di mettere a fuoco, sono i differenti soggetti che entrano in gioco come attori del potere preventivo, il diverso grado di coercizione che le diverse misure impongono e il minore o maggiore collegamento con il sistema penale (e quindi con il fatto di reato).

Nonostante alcuni attori siano presenti in entrambi i terreni di intervento<sup>124</sup>, da una parte alla tutela della pubblica sicurezza sono legati gli attori del sistema penale e di polizia di Stato, dall'altra alla tutela della sicurezza urbana sono legati per lo più attori locali (polizia municipale, Comuni e Regioni che sono rappresentati dalle figure dei sindaci, dei prefetti).

A seconda del bene tutelato muta il grado di collegamento con il sistema penale e il fatto di reato, che è maggiore dove la tutela è riferita alla pubblica sicurezza. Di conseguenza il grado di coercizione esercitato dalle misure preventive sarà maggiore o minore a seconda del bene tutelato, del collegamento con un fatto di reato e degli attori che lo esercitano. È necessario ribadire in questa sede che, per una migliore comprensione del terreno della prevenzione coercitiva italiana, ritengo opportuno considerare anche quegli strumenti che rientrano nella cosiddetta prevenzione situazionale (CAP. 1), caratterizzata per lo più da coercizione indiretta (CAP. 2) e che analizzeremo nell'ambito dei poteri preventivi locali.

---

123 D'altra parte in Italia abbiamo visto che la storia di questi concetti, relazionati alle trasformazioni delle politiche di sicurezza (CAP. 4), dimostra che, nonostante dagli anni '90 la dimensione locale della sicurezza ha visto una certa vitalità di sviluppo, rimane ancora molto forte la tradizionale centralizzazione del potere nell'ambito delle politiche di prevenzione e sicurezza. Ciò ha fatto sì che, come abbiamo visto e vedremo ancora meglio analizzando gli sviluppi più recenti del potere preventivo locale sul tema sicurezza, la relazione tra sicurezza pubblica e urbana, soprattutto quando questi concetti si declinano concretamente su un pericolo sociale o individuale, si traduce nel fatto che la seconda diventa mero attributo della prima. Ciò in parte deriva anche dalla permanenza di una radicata cultura dell'ordine pubblico (CAP. 4) nonché dal parallelo instaurarsi di una tendenza punitiva delle politiche di sicurezza locali.

124 Come il Questore, che è sia tutore della sicurezza pubblica che della sicurezza urbana, trovandosi quasi in una posizione di coordinamento tra potere preventivo centrale e potere preventivo locale.

Le misure di prevenzione coercitiva selezionate sono dunque le seguenti.

Quelle che sono poste a tutela della sicurezza pubblica:

- Le misure cautelari personali non custodiali disciplinate dal codice di procedura penale agli artt. 281 e seguenti.
- Le misure di prevenzione personali (definite in ambito giuridico come misure di prevenzione *tipiche*) disciplinate dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.
- Il c.d Daspo Sportivo, introdotto con la legge 13 dicembre 1989 n. 401.
- L'espulsione dello straniero per pericolosità sociale prevista dal d.l. 286/1998 all'art. 13 comma 2 lett. c).

Le misure di prevenzione (definite in ambito giuridico come *atipiche*) a tutela della sicurezza urbana:

- Gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso (conosciuti come DASPO urbano) introdotti con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13.
- Le ordinanze sindacali, cioè misure di prevenzione situazionale disciplinate dal D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 su cui poi sono intervenuti successivi provvedimenti legislativi come il d.l. n. 92 del 23 maggio 2008.

Nell'approfondimento delle singole misure di prevenzione non adatterò un solo metodo di analisi. Utilizzerò sia alcune fonti da me reperite<sup>125</sup> sia materiale documentale e ricerche svolte da altri<sup>126</sup>. Sulle fonti da me reperite si tratterà di condurre un'analisi qualitativa – attraverso alcune linee di ragionamento che dirò a breve – interessata al discorso<sup>127</sup> che passa attraverso i provvedimenti preventivi.

Per ragioni di sistematizzazione dei risultati di ricerca, la misura di prevenzione della Sorveglianza Speciale (cioè una delle misure di prevenzione *tipiche* prevista dal decreto

---

125 Nel dettaglio: dodici ordinanze cautelari applicate nella città di Bologna, un foglio di via dalla città di Bologna, quattro sentenze del Tar Emilia Romagna che vanno ad annullare provvedimenti di foglio di via applicati nella città di Bologna, quattro ordini di allontanamento.

126 Tra cui quattro fogli di via che verranno analizzati insieme a quelli da me direttamente reperiti.

127 Come diremo meglio nel settimo capitolo, un'«analisi critica del discorso» (Gargiulo 2015b; Fairclough, Wodak, 1997; Van Dijk 1997, 2004) consiste in una prospettiva metodologica e teorica che suggerisce di considerare i discorsi come «*pratiche sociali che, nel produrre significati, mettono in relazione il piano del linguaggio con il piano della realtà sociale in maniera duplice: plasmando le circostanze, le istituzioni e le strutture sociali ma, allo stesso tempo, venendo plasmati dalle stesse*» (Gargiulo 2015b p.5). In questa prospettiva i discorsi contribuiscono alla costruzione di un sistema di credenze condiviso, fatto di rappresentazioni e categorizzazioni, di processi, istituzioni, individui e gruppi sociali.

legislativo 6 settembre 2011, n. 159.) sarà oggetto di analisi del settimo capitolo; questo perché, rispetto a questa misura, si è riusciti a reperire maggiore materiale empirico<sup>128</sup>.

Poste queste premesse ritengo opportuno sintetizzare brevemente le tre linee di ragionamento con le quali andrò ad analizzare le singole misure di prevenzione coercitiva.

Una prima linea di ragionamento riguarda i beni tutelati dai diversi strumenti preventivi che appaiono orientati alla tutela dell'ordine e della sicurezza. Nei capitoli precedenti abbiamo analizzato le categorie di sicurezza pubblica, ordine pubblico e sicurezza urbana, così come sono venute costituendosi a partire dalle trasformazioni delle politiche di sicurezza e di controllo. Qui ci interessa far emergere tali beni nelle loro molteplici declinazioni finalistiche, per vedere come essi si declinano empiricamente nell'applicazione delle singole misure.

Una seconda linea di ragionamento consiste nella ricerca delle funzioni e razionalità materiali latenti<sup>129</sup> che vengono assegnate di fatto alle singole misure, tenendo a mente le tre modalità in cui si esprime il nesso punitività-prevenzione (CAP. 1, PAR. 1.4). In che modo dunque il terreno della prevenzione coercitiva esprime ambigualmente il nodo dell'afflittività, come provocazione di un deficit e di una prevaricazione legale; quello dell'espressività, come mezzo per rinforzare la coesione sociale sui valori dominanti; quello infine della strumentalità ossia la materiale preservazione di interessi di classe e la riproduzione delle ineguaglianze strutturali.

Vedremo inoltre come il nesso punitività prevenzione sarà associato ad almeno altre due coppie concettuali: incriminazione penale e misura amministrativa, problema sociale e problema criminale.

Infine, sarà attraverso il concetto di pericolosità sociale (CAP. 5) che proverò ad analizzare gli strumenti preventivi, dando conto dell'evoluzione nel discorso sulla pericolosità in relazione ai cambiamenti sull'idea di sicurezza e ordine. Chi è il socialmente pericoloso nell'articolazione del sistema di prevenzione coercitiva italiano e come si declina il criterio? Quali tipi di condotte e illegalismi sono sanzionati e controllati da questo sistema e attraverso questo concetto? Quali effetti produttivi e

---

128 Sui dettagli di questo materiale empirico mi soffermerò direttamente nel settimo capitolo.

129 Come definite nel primo capitolo.

quali discorsi vengono veicolati tramite la costruzione di ipotesi di pericolosità? Quali motivi ricorrono e/o differenziano l'applicazione del concetto nei vari settori?

## PARTE PRIMA

### LA PREVENZIONE COERCITIVA ITALIANA A TUTELA DELLA SICUREZZA PUBBLICA

#### 1. Le misure cautelari personali non custodiali

Ho scelto di partire dalle misure cautelari personali perché esse, in quanto strumento di prevenzione formalmente criminale incastonato dentro al processo (ossia nella sua fase cautelare), esprimono in modo esemplare l'utilizzo del criterio della pericolosità sociale e rappresentano una delle più significative ipotesi di anticipazione del castigo<sup>130</sup>. Queste misure non vengono dichiaratamente applicate per una motivazione inerente alla sicurezza o all'ordine – se non con un accenno vago e non ben definito a un «ordine costituzionale» da tutelare – ma, ai sensi dell'articolo 274 c.p.p., sono richiedibili dal pubblico ministero e applicabili dal giudice delle indagini preliminari in caso di: pericolo di fuga dell'imputato, pericolo di inquinamento delle prove, pericolosità sociale del soggetto. Si tratta di misure (custodia cautelare, arresti domiciliari, divieto e obbligo di dimora, obbligo di presentazione alla P.G., allontanamento da casa familiare, divieto temporaneo di svolgere attività professionali) che possiamo definire *ante delictum*, in quanto, nonostante come si diceva vengano utilizzate in corso di processo e per fatti specifici, non è ancora stata accertata l'effettiva responsabilità dell'imputato. Se nei primi due motivi di applicabilità - lett *a*) e lett *b*) dell'articolo – è evidente che lo scopo è quello di facilitare l'accertamento della responsabilità, nel caso della lett *c*)<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup>È stata questa in effetti la principale critica giuridica e sociologica mossa a questo strumento (cfr. Treves 2002).

<sup>131</sup> Articolo 274 c.p.p. lett c): «quando, per specifiche modalità e circostanze del fatto e per la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato, desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali, sussiste il concreto e attuale pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare [284, 285, 286] sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni. Le situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede».

l'apparente funzione sarebbe quella di scongiurare il pericolo di reiterazione di reati affini o meno a quello forse commesso.

È necessario sottolineare che, aldilà delle norme sostanziali (articoli 133, 203, 164 c.p.) che si riferiscono al criterio della pericolosità sociale in materia di misure di sicurezza, l'articolo in esame è l'unica norma infra penale che si pronuncia in materia di pericolosità sociale. Ed è quindi certamente interessante partire da questo tipo di prevenzione coercitiva ancora vicina al processo, per vedere cosa succede man mano che, negli altri casi di prevenzione coercitiva, ce ne si allontana.

Le misure cautelari, insieme alla misura della Sorveglianza Speciale (CAP. 7) e all'espulsione dello straniero per pericolosità sociale, sono inoltre le uniche misure dove l'applicazione implica il previo passaggio dal vaglio di un giudice<sup>132</sup>.

Nell'analisi di questi strumenti preventivi<sup>133</sup> farò riferimento ai risultati di una ricerca che ho svolto nell'ambito del *Master in Criminologia critica e sicurezza sociale* tra il 2016 e il 2017 e che è stata presentata come paper conclusivo di quel percorso<sup>134</sup>. Sottolineo sin da subito che presenterò qui solo la parte di analisi qualitativa di alcune ordinanze cautelari, tralasciando la parte più statistico-quantitativa che, oltre che essere riferita ad anni non più così recenti (2009-2015), presenta numerose lacune e dati *sporchi* ed era stata per lo più funzionale al reperimento dei materiali su cui svolgere l'analisi qualitativa.

Ho analizzato in tutto dodici ordinanze cautelari emesse nella città di Bologna, in ognuna di esse sono stati oscurati i dati sensibili per motivi di privacy, di conseguenza, non è dato sapere né l'età, né la nazionalità e provenienza dei soggetti cui le misure vengono applicate. Solo due delle ordinanze a disposizione non fanno seguito a un arresto in flagranza. Si tratta di procedimenti diversificati nel tempo: due procedimenti del 2010, due del 2011, uno del 2013, due del 2014, quattro del 2015 e uno del 2016. a essere diversificate sono anche le condotte criminose: sei furti, due resistenze a

---

132 Questo aspetto sarà analizzato e chiarito nel settimo capitolo in riferimento alla Sorveglianza Speciale.

133 Le misure cautelari personali sono un oggetto di ricerca socio-giuridica – qualitativa e quantitativa – raramente studiato da un punto di vista empirico, ciò sicuramente per due fattori di ordine esogeno rispetto all'intento del ricercatore: il primo è che i giudici per le indagini preliminari non sono in generale molto propensi a far sapere quale sia l'entità del loro utilizzo, né le motivazioni - vista l'ampia discrezionalità a loro accordata; il secondo è che la fase cautelare è un momento delicato del processo e, a seconda dell'esigenza cautelare individuata, è anche più o meno segreta.

134 Il titolo: *Le misure cautelari personali non custodiali: aspetti teorici e ricerca empirica*.

pubblico ufficiale – correlate ad altri reati –, due reati in materia di sostanze stupefacenti, una rapina e una violazione di domicilio.

Le misure cautelari oggetto di ricerca sono quelle legate all'esigenza cautelare prevista dalla lett c) dell'articolo 274 c.p.p che disciplina, come diremo meglio a breve, i casi in cui il giudice applica una misura cautelare attraverso un giudizio di pericolosità sociale dell'imputato: la scelta risponde all'interesse di capire quale sia il peso della soggettività e carriera deviante, dello stile di vita e del contesto rispetto alla valutazione del giudice. Ho scelto poi di analizzare solo le misure cautelari non custodiali (con esclusione quindi della custodia cautelare) perché esse operano in modo più attenuato rispetto alla totale privazione della libertà, rendendo possibile interrogarsi esattamente sulle caratteristiche preventive di queste misure all'apparenza cautelari.

Prima di entrare nel vivo dell'analisi delle ordinanze, sottolineo che, dal punto di vista quantitativo – in relazione ai campi di reato in cui le misure cautelari non custodiali vengono applicate nella città di Bologna nell'arco di tempo considerato - è da rilevare la preponderanza dei reati legati l'ambito familiare (maltrattamenti e atti persecutori). Secondariamente le non custodiali vengono utilizzate per le ipotesi di reati contro il patrimonio e per l'uso o lo spaccio di sostanze stupefacenti. In piccola parte troviamo reati contro l'ordine pubblico.

Le linee di ragionamento che seguirò, come si diceva nell'introduzione, sono orientate a capire quali ruoli e funzioni il giudice attribuisca alle misure nei differenti casi e come queste funzioni si spiegano in termini di razionalità preventive (generali e speciali); quali modalità di espressione del nesso punitività-prevenzione entrano in gioco; quali declinazioni finalistiche dei beni sicurezza e ordine sono individuati dai giudici nell'applicazione delle misure.

### *1.1 Analisi dei dispositivi*

In relazione a quanto detto finora, presenterò il materiale empirico sintetizzando gli elementi ricorrenti nelle motivazioni del giudice che applica una misura cautelare, inserendo anche qualche citazione più esemplificativa di quella che nel discorso può essere la funzione attribuita. L'impianto dell'ordinanza cautelare sembra variare a seconda del tipo di reato e procederò quindi con questo criterio nell'esposizione, anticipando però alcuni elementi comuni a tutte le ordinanze.

Si tratta nella maggior parte dei casi di ordinanze emesse a seguito di un arresto in flagranza: ciò fa sì che nell'esposizione delle esigenze cautelari emerga quasi un copia incolla dei motivi e questo, oltre che essere già di per sé un dato rilevante circa l'utilizzo delle non custodiali, potrà essere anche un punto di partenza per una fase successiva della ricerca, per confrontare questo tipo di ordinanze con quelle senza arresto in flagranza.

Nella maggior parte dei casi poi la misura richiesta dal pubblico ministero è la custodia cautelare in carcere.

Una prima ordinanza fa riferimento a un tentato furto di bicicletta nel 2010; nell'esposizione delle esigenze cautelari il giudice sottolinea che il soggetto in questione non ha precedenti penali recenti – dunque il tempo e l'intensità della carriera criminale sono una prima scriminante – ma egli ha agito in pieno giorno dimostrando spregiudicatezza, era già sottoposto per reati della stessa specie a obbligo di firma e questo significa per il giudice che le misure adottate sin ora non hanno sortito effetto deterrente. Ecco allora che il giudice decide che un divieto di dimora *«potrà invece restringere il raggio d'azione del prevenuto e limitare la sua sfera di operatività..Inoltre l'imputato ha dichiarato di vivere con i genitori in provincia di..\*\*\*, per cui tale misura potrebbe favorire il ricongiungimento familiare e il reinserimento sociale del prevenuto»*. In altre parole la soluzione adottata sembra essere quella di allontanare il problema piuttosto che affrontarlo. Il giudice sostiene che si possa restringere il raggio d'azione vietando al soggetto di non entrare nel comune di Bologna, ma lasciando il resto d'Italia come raggio d'azione, assegnando a una misura afflittiva, che spezza i legami e le relazioni del soggetto in quanto lo allontana coattivamente dal luogo in cui vive, una funzione di reinserimento sociale e ricongiungimento familiare. Insomma, attraverso una misura cautelare che si riferisce a un arresto per un fatto specifico – il furto di una bicicletta –, con questa forma di prevenzione coercitiva si pretende di risolvere coattivamente le problematiche sociali e di vita di un soggetto o, come vedremo di gruppi di soggetti.

Altre due ordinanze, una del 2010 e una del 2013 fanno riferimento anch'esse a dei furti. La prima un tentato furto a una macchina di distribuzione del latte da parte di un uomo e una donna e la seconda per furto con scasso in un'automobile. L'impianto motivazionale delle ordinanze è quasi identico, in entrambi i casi l'elemento che spinge

maggiormente il giudice ad accogliere la richiesta è la personalità dell'imputato e il suo stile di vita. Oltre all'indicazione dei precedenti specifici si legge ad esempio nell'ordinanza del 2010: *«si tratta inoltre di persona senza stabile occupazione lavorativa il che porta a presumere che lo stesso tragga dall'attività delittuosa i proventi per il proprio sostentamento. Per lui la misura di estremo rigore richiesta dal P.M. appare unica misura adeguata, praticabile ex lege stante la condanna recente per evasione»*, per l'uomo il giudice applica la custodia cautelare, per la donna *«che certamente ha avuto un ruolo gregario nella pur condivisa scelta delinquenziale e che risulta incensurata, può ritenersi idonea una misura non detentiva quale quella dell'obbligo di dimora nel comune di residenza, con il divieto di uscire nelle ore notturne: in tal modo le si può consentire di cercare una lecita attività lavorativa assicurando comunque un significativo controllo»*. Le parole del giudice parlano da sé rispetto alla funzione in questo caso attribuita alle misure: per l'uomo è una rigorosa afflizione di sofferenza perché deve pagare per l'essere sfuggito al controllo, per la donna è un monito a comportarsi bene nel futuro e addirittura un mezzo, quello di non poter circolare liberamente al di fuori della sua città di residenza, per aiutarla a trovare un lavoro.

Anche nell'ordinanza del 2013 gli elementi a sostegno dell'esigenza cautelare di pericolosità sociale sono la personalità dell'imputato, il fatto di avere a carico delle segnalazioni per reati contro il patrimonio, di essere privo di fonti lecite di guadagno e di aver quindi dimostrato di non essere un delinquente occasionale, ma di vivere con i proventi dell'attività delittuosa. Sebbene il P.M. avesse chiesto la custodia in carcere il giudice applica l'obbligo di presentazione alla P.G. *«che può far percepire all'indagato la gravità del reato commesso e soprattutto la persistenza dei controlli dell'autorità»*.

Analogo impianto motivazionale che porta all'applicazione di un divieto di dimora, lo troviamo in un'ordinanza del 2014 riferita sempre a un tentato furto da parte di una donna che oltre ad aver assunto condotta furtiva, diventa anche violenta dopo essere fermata. La donna, pur essendo incensurata e senza precedenti di polizia, *«è priva di collocazione socio-lavorativa e di lecite fonti di reddito»*, sussiste quindi il concreto pericolo che possa commettere delitti della stessa specie.

L'ultima ordinanza riferita a un furto contiene un elemento molto interessante: la differenziazione tra chi è un buon lavoratore, inserito, regolare sul territorio – vedremo

più avanti qual è invece il trattamento riservato agli irregolari – e chi invece è delinquente abituale.

Si tratta di un tentato furto in un bar con il possesso di materiali utili allo scasso. Il P.M. aveva chiesto la custodia cautelare in carcere, il giudice decide invece per un obbligo di presentazione alla P.G. *«vertendosi al cospetto di un soggetto privo di precedenti, di giovane età, regolare sul territorio, sufficientemente inserito nel contesto sociale e quindi facilmente controllabile e per il quale può ragionevolmente presumersi che il sia pure breve periodo di detenzione abbia sortito adeguata efficacia dissuasiva»*.

Passando alle due ordinanze – 2011 e 2015 – che si riferiscono a condotte riguardanti l'utilizzo o lo spaccio di sostanze stupefacenti vediamo in entrambe l'applicazione dell'obbligo di dimora. Nel 2011 due soggetti, uno noto e uno sconosciuto, vengono fermati per un controllo, il soggetto noto scappa spintonando e calciando – secondo l'accusa – il poliziotto, lanciando poi lontano da lui un involucre contenente un'esigua quantità di hashish non divisa in dosi. Il soggetto afferma di essere tossicodipendente e non spacciatore e in ogni caso viene denunciato per resistenza e lesioni a pubblico ufficiale. Egli ha precedenti per droga e le argomentazioni del giudice circa la sussistenza dell'esigenza cautelare di pericolosità sociale sono così enunciate: *«il pericolo di reiterazione del reato è manifestato dal fatto che l'imputato, siccome tossicodipendente come da lui detto, sarà indubbiamente portato ancora a comprare sostanza stupefacente e a essere potenzialmente sottoposto a ulteriori controlli di polizia che, data la reazione avuta nel caso di specie, è una situazione che lo rende soggetto gravemente a rischio di commettere ancora delitti di resistenza e lesioni»*.

Anche in questo caso la misura cautelare assume funzioni contraddittorie: se la problematica in questione è la tossicodipendenza, come pensare di risolverla costringendo il soggetto in un luogo e con il restringimento orario di uscire dall'abitazione, spostando per altro il problema dalla tossicodipendenza alla condotta resistenziale? Quest'ultimo punto è rilevante: si vuole porre rimedio alla tossicodipendenza, ma si attribuisce la pericolosità alla condotta di resistenza ai pubblici ufficiali che il soggetto in questione, in quanto tossicodipendente, potrebbe perpetrare in altre circostanze.

L'ordinanza del 2015 invece mette in luce il fatto che la prevenzione penale è diretta da criteri che vanno aldilà della volontà colpevole o del fatto di reato, declinandosi invece

su presunti sentimenti di insicurezza e allarme sociale con riferimento a luoghi e soggetti tipici. Il soggetto in questione, fermato in possesso di circa 4 g di marijuana, necessita di essere sottoposto a obbligo di dimora accompagnato dalla presentazione alla P.G. due volte al giorno «tenuto conto dei precedenti e del luogo ove è avvenuto l'arresto – il parco della Montagnola di Bologna – per il quale vi è elevato allarme sociale». E ancora *«Si rileva che vi sono numerosi precedenti per spaccio e altro ed è evidente che l'imputato presenta un enorme rischio di reiterazione del reato al quale si può porre un parziale rimedio tramite la combinazione delle misure sopra dette. Se l'imputato non rispetterà la misura allo scopo di evitare la reiterazione a quel punto non potrà che applicarsi il carcere, data l'inapplicabilità di altre misure per le condizioni di vita che l'imputato conferma per sé dato che non è stato neppure in grado di indicare l'indirizzo preciso di dove abita ora e che di fatto non può lavorare essendo clandestino. (...) Si dichiara che nulla osta all'espulsione».*

Questo caso specifico credo sia emblematico degli elementi emersi finora e mette in luce anche quale sia il diverso trattamento penale rispetto a chi è – come scrive il giudice – clandestino o – come sarebbe più corretto dire – irregolare. In questo caso sembra addirittura che l'obbligo di dimora correlato al divieto di uscire nelle ore notturne sia un temporaneo stato di controllo prima che avvenga l'espulsione – ulteriore misura di prevenzione coercitiva – e che l'impossibilità di trovare lavoro sia la condizione finale che condanna il soggetto all'esclusione, al trattenimento in luogo circoscritto e infine all'espulsione.

È interessante poi la considerazione della misura non custodiale come rimedio parziale, in quanto ciò dà una prima idea di come gli strumenti di prevenzione siano articolati dentro una gamma di possibilità differenti di intervento.

Altre due ordinanze si riferiscono a una tentata rapina e a violazione di domicilio. Nel primo caso siamo nel 2014 e il soggetto in questione era stato trovato dalla persona offesa nella sua cantina; quest'ultima lo denunciava perché chiedendogli di allontanarsi si vedeva minacciato anche con l'uso di un'arma da taglio. Oltre al grave quadro indiziario il giudice afferma che sul versante cautelare *«l'esigenza di contenere il pericolo di commissione di reati della stessa specie si desume dalle modalità e circostanze del fatto (...) si desume altresì dalla personalità dell'indagato, il quale presenta numeri precedenti penali per reati in materia di stupefacenti, per delitti di rapina, e lesioni personali; peraltro, egli è irregolarmente presente nel territorio*

*nazionale, sprovvisto in Italia di fissa dimora e di attività lavorativa, cosicché è verosimile che viva del provento delle proprie attività delittuose.»* la misura inizialmente applicata al soggetto è la custodia cautelare, successivamente trasformata in divieto di dimora: in quanto consente di recidere i contatti del prevenuto con persone e con luoghi in cui, per quel che si rileva dai precedenti (tutti commessi in Bologna), se non altro per l'acquisita dimestichezza, può più agevolmente reiterare condotte criminose».

Gli ultimi due procedimenti del 2015 con relative ordinanze cautelari si riferiscono a reati contro l'ordine pubblico; in tutti questi casi i soggetti sono giovani e incensurati. Per entrambi non c'è stato un arresto in flagranza.

Il primo fa riferimento a uno sgombero di un'aula universitaria «occupata» da un collettivo universitario per il quale spazio era stato disposto sequestro preventivo. Durante lo sgombero gli attivisti si opposero, praticando, successivamente al sequestro, dei blocchi stradali e delle azioni simboliche all'interno degli spazi del Rettorato dell'Università di Bologna. In seguito all'improvviso sgombero del rettorato, durante il quale uno studente viene fermato e successivamente portato in questura, un gruppo di studenti cerca di impedire il fermo bloccando con vario materiale le porte del rettorato che venivano chiuse dagli agenti anti-sommossa. I reati contestati a circa una ventina di persone sono: resistenza e lesioni a pubblico ufficiale, getto pericoloso di cose, furto, danneggiamento.

Per due dei giovani indagati, dopo tre mesi dall'iscrizione della notizia di reato, e molto di più dal compimento degli atti, viene disposta la misura cautelare del divieto di dimora nel comune di Bologna. I due infatti vengono ritenuti gli istigatori della protesta, trattandosi di coloro che incitavano a mezzo di megafono gli altri e in generale dirigevano i manifestanti nello schierarsi davanti alla polizia e nel bloccare la circolazione.

Per quanto riguarda la sussistenza dell'esigenza cautelare di pericolosità sociale il giudice fa riferimento alla gravità, alla notevole intensità del dolo e alla personalità degli indagati «quest'*ultima agevolmente desumibile anche dalla modalità dell'azione – che presuppone l'inserimento non occasionale degli indagati in un contesto di resistenza e contrasto violento con le Forze dell'Ordine, spesso nel corso di manifestazioni non autorizzate, fatto che agevola la reiterazione dei reati analoghi a quelli per cui si procede – è altresì lumeggiata da numerosi precedenti di polizia e carichi pendenti.»*

Vengono a questo punto elencanti una serie di segnalazioni, precedenti di polizia e carichi pendenti tutti inerenti a reati contro l'ordine pubblico – ma per i quali solo in un caso e per uno dei due c'è stata una sentenza di primo grado non definitiva. Nella maggior parte dei casi non c'è stato dunque neppure un rinvio a giudizio. Il giudice delinea dei soggetti tipici, dei «militanti politici» che partecipano – anzi che incitano a partecipare – alle manifestazioni in modo violento.

Il giudice poi sceglie la misura del divieto di dimora – sebbene i due siano residenti a Bologna, studino e lavorino a Bologna e abbiano qui anche assistenza sanitaria –, perché «è doveroso rilevare che il collettivo universitario di cui i due fanno parte insiste sul territorio di Bologna e che i numerosi precedenti sono stati posti in essere nel medesimo territorio, contesto cittadino evidentemente eletto per le loro violente azioni dimostrative. [...] L'allontanamento da questa provincia offrirebbe a entrambi la possibilità di prendere le distanze dalle realtà in cui sono inseriti e impedirebbe agli stessi la partecipazione in prima linea alle iniziative illecite promosse dai gruppi di riferimento. La misura si ritiene possa sortire effetto deterrente.» E se invece i due ragazzi, così pervicaci e violenti, come vengono descritti, si trasferissero a Roma e fondassero una nuova organizzazione politica o partecipassero a quelle già esistenti?

La seconda ordinanza si riferisce a fatti simili anche se in un contesto differente. Si tratta in questo caso di studenti appartenenti a diversi collettivi bolognesi che vogliono prendere parte a un incontro pubblico in corso in un'aula universitaria alla presenza della Ministra della pubblica amministrazione. I giovani che vengono bloccati all'ingresso e si arriva a uno scontro tra polizia e studenti; e denunce successive sono per resistenza, lesioni, imbrattamento, accensioni ed esplosioni pericolose.

In questo caso, sempre a distanza di qualche mese dal fatto, le misure applicate sono quattro arresti domiciliari. Anche in questo caso vengono elencati una serie di precedenti di polizia e denunce per fatti e contesti simili. A mutare è il linguaggio – forse per il dover giustificare l'applicazione di una misura così afflittiva a soggetti incensurati e molto giovani (uno degli indagati ha vent'anni).

I termini più utilizzati fanno riferimento anche qui a soggetti tipici: «facinorosi», «antagonisti», «violenti», «anti-democratici», delineando sin da subito la funzione politica delle misure cautelari applicate.

L'analisi sull'esigenza cautelare è subito in chiave sintomatica della personalità e dell'elevata capacità a delinquere. I soggetti sarebbero dediti a manifestare il pensiero in

modo radicale e violento, dimostrando spregio nei confronti delle Autorità e delle istituzioni e palesando una mancanza di autocontrollo e autotutela che non permette la comminazione di misure meno incisive.

Secondo il giudice in questione ci si trova di fronte a una situazione di «allarmante pericolosità».

Diversamente dai reati contro il patrimonio o in materia di stupefacenti, in questi casi viene in considerazione un elemento del tutto politico; la prevenzione penale assume il compito politico

di tutelare l'ordine pubblico nei suoi minimi dettagli anche con sfumature pedagogiche. a essere colpite infatti non sono le condotte degli indagati ma il processo di organizzazione politica che vi è dietro, che va disarticolato e scomposto.

Per concludere possiamo dire che per quanto riguarda le funzioni attribuite e gli elementi soggettivi ricorrenti individuati dai giudici, sembrano avere maggiore centralità: la funzione deterrente del controllo più o meno stringente e continuo, la personalità, lo stile di vita, lo status sociale e la carriera criminale del soggetto. In altri termini l'elemento della gravità indiziaria sembra in molti casi essere secondario al contesto – inteso come luogo fisico caratterizzato da maggiore insicurezza o allarme sociale (CAP.4, PAR6.1) o anche le circostanze del reato – e alla personalità dell'indagato. Infine misure afflittive e fortemente limitative di alcune libertà fondamentali, vengono fatte passare talvolta come dispositivi di rieducazione.

In tutti i casi, dietro a un intento cautelare, si nasconde in realtà una pena in concreto, stabilita in base a parametri ben precisi quali la funzione deterrente e intimidatoria e la personalità del soggetto come elemento principale. Questo aspetto credo sia molto più evidente quando si tratta di una misura cautelare in carcere – a tutti gli effetti una pena anticipata – ma più interessante è forse l'utilizzo delle non custodiali, in quanto si pretende spesso che esse costituiscano un intervento sociale e politico sui vari territori.

Le misure cautelari non custodiali presentano sia sfumature di prevenzione generale che di special prevenzione e hanno nello stesso tempo funzioni deterrenti e afflittive a seconda del soggetto, dei gruppi, del contesto e della percezione che di essi ha la collettività.

Se nei reati contro il patrimonio e in materia di stupefacenti a rilevare è il profilo di vita materiale dei soggetti, nei reati politici sono le scelte ideologiche e l'organizzazione dei

gruppi. In entrambi i casi il nesso punitività/prevenzione appare declinato in tutte e tre le modalità che abbiamo ipotizzato.

La misura cautelare sembra allora essere una pena non tanto correlata a un fatto specifico ma a una carriera deviante rischiosa per la collettività. Una carriera che attraverso questi interventi non solo non viene «ripulita», ma viene «amplificata» nei suoi aspetti costitutivi. Un soggetto che già vive un'instabilità di vita, viene ulteriormente destabilizzato; un soggetto che ha delle convinzioni politico/ideologiche viene ancor di più istigato alla violenza dentro la relazione che nasce con gli organi del controllo.

Lo spazio fisico, la mobilità e il tempo del soggetto diventano un elemento su cui la prevenzione penale può agire in modo coercitivo: i soggetti vengono sradicati dall'ambiente in cui hanno instaurato le loro relazioni affettive e parentali, dove hanno un'abitazione o una specifica assistenza sanitaria, dove svolgono un'attività lavorativa o formativa e così via a seconda dei casi specifici.

Dunque solo apparentemente e negli intenti le misure devono avere una funzione pedagogica e sociale, incentivando i delinquenti a lavoro e al reinserimento. Dal punto di vista del reinserimento lavorativo ad esempio, l'intento rieducativo cozza con il fatto che oggi il lavoro è sinonimo di mobilità e il reinserimento sociale non può essere coattivo o rinchiuso in una città o al di fuori di una città dove il soggetto ha i suoi legami e le sue relazioni.

Il concetto di pericolosità è poi utilizzato attraverso la costruzione di frasi di pericolosità che si sostanziano in costruzioni retoriche di personaggi tipici. Abbiamo visto ad esempio figure dicotomiche: spacciatore-buon lavoratore, delinquente-giovane esuberante ecc. Il background della vita dell'indagato, le anomalie della sua biografia, l'assenza di lavoro o il suo essere migrante, le sue idee politiche e l'incapacità endemica al vivere perché dimostra un odio contro l'ordine costituito, fanno sì che il soggetto diventi più responsabile<sup>135</sup>, introducendo nella condotta criminosa anche fatti che non hanno nulla di penalmente rilevante, ma che contribuiscono ad arricchire il discorso sulla pericolosità, sulla possibilità che quell'individuo possa essere in un certo senso «contagioso».

Ciò è strettamente collegato all'evidente predominanza del sapere di polizia, attraverso

<sup>135</sup> Nel senso che, oltre al peso degli indizi (gravità indiziaria) rispetto al fatto specifico, la ricostruzione del profilo deviante, di vita, ecc appesantisce il giudizio di pericolosità e quindi ingigantisce anche quello di responsabilità.

la grande rilevanza che assumono le annotazioni di polizia in questa fase del processo. Questo aspetto è centrale in questo caso, in quanto, non essendoci stato ancora un processo, la richiesta della misura si fonda solo ed esclusivamente sulle annotazioni di polizia che contribuiscono a creare di volta in volta dei soggetti tipici e delle situazioni di pericolosità.

Un ultimo elemento controverso che vorrei sottolineare è legato al fatto che spesso, e in relazione alla valenza del sapere di polizia, le notizie che giungono ai pubblici ministeri vengono tenute ferme e utilizzate al momento che il contesto lo rende opportuno. In entrambi i casi del 2015 riguardanti l'ipotetica commissione di reati contro l'ordine pubblico per i quali non c'era stato arresto in flagranza, la richiesta del P.M. era intervenuta circa sei mesi dopo l'avvio delle indagini preliminari e molto di più dall'ipotetica commissione dei reati. Cosa succede in quel lasso di tempo? E perché la decisione di comminare una misura dopo molto tempo dall'eventuale commissione del reato?

È ragionevole ipotizzare che la scelta di chiedere una misura cautelare in funzione preventiva, possa essere legata al particolare allarme sociale che quella tematica desta in un certo periodo oppure possa essere connessa alla necessità di gestione politica del dissenso.

## **2. Le Misure di prevenzione personale *tipiche***

Difficile è adunque sostenere questo istituto. E difatti nella discussione della legge dinanzi al Parlamento, esso fu condannato da quasi tutti gli oratori, compresi il ministro e il relatore innanzi al Senato, e lo si mantenne solo perché, entrato oramai nelle nostre abitudini e con le condizioni non buone della pubblica sicurezza in Italia, sarebbe stata imprudenza politica avventurarsi nell'esperimento di una pronta abolizione, svincolando tutta la massa degli ammoniti (Ranelletti 1904, p.1091).

Come scrive Davide Petrini (1996) in uno dei testi di dottrina giuridica che più ha analizzato in modo critico<sup>136</sup> il sistema preventivo tipico italiano (quello previsto dall'attuale d.lgs. 159 del 2011 modificato recentemente dalla legge 167/2017 di cui si dirà dopo), questo antico sistema coercitivo di prevenzione della pericolosità sociale in nome dei beni e valori collettivi dell'ordine e della sicurezza pubblica, contraddistingue profondamente l'Italia rispetto alle altre esperienze continentali<sup>137</sup>. Si tratta di provvedimenti che appaiono come una costante<sup>138</sup> del nostro ordinamento dall'Unità in poi e, pur trattandosi di misure amministrative che nulla avrebbero a che fare con la commissione di un reato – essendo *ante e praeter delictum* – sono però state oggetto di scarso interesse della dottrina amministrativistica (Merusi, 1975).

Stiamo parlando di un sistema che «benché induca enormi perplessità<sup>139</sup>, manifesta una grande vitalità<sup>140</sup>, e non dunque, di un relitto che attraversando infinite tempeste sia

---

136 L'autore difatti prova ad andare oltre il piano critico della dottrina giuridica che si è da sempre soffermata esclusivamente sul fatto che non può esistere costituzionalmente un intervento coercitivo in assenza della commissione di un fatto di reato; la sua visione legale, che tiene in considerazione i contributi criminologici e sociologici critici, si sofferma principalmente sull'inutilità del sistema rispetto alla prevenzione dei reati.

137 Nella recente sentenza della CEDU (De Tommaso vs. Italia, 23 febbraio 2017, Ap. 43395/09) emerge come le misure in questione siano ignote a numerosi paesi europei. La Corte sottolinea che misure di questo genere si riscontrano solo in Austria, Francia, Svizzera, Regno Unito e Russia. In realtà, senza nessuna pretesa di poter svolgere in questo lavoro un'indagine comparata dettagliata, gli elementi in comune col panorama europeo sembrano innestarsi prevalentemente sulle misure di prevenzione applicate a livello locale e a tutela della sicurezza urbana, quelle misure di *nuova generazione* che analizzeremo più avanti.

138 Nonostante le forti criticità che, soprattutto nel periodo che va tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, venivano mosse tanto dalla dottrina classicista più preoccupata per la coerenza dogmatica del sistema che non poteva contemplare l'esistenza di misure tanto discrezionali applicate senza una tassatività di ipotesi oggettive e soggettive, tanto da quei filoni più propensi a un indirizzo di «difesa sociale» di stampo positivista che spingevano verso l'affinamento dei provvedimenti contro i recidivi e delinquenti abituali (Petrini 1996, p. 89). La citazione che apre questo paragrafo rispecchia in fondo questo paradosso della giurisprudenza e dottrina italiana in merito a questo antico modello di prevenzione della pericolosità che sopravvive da così a lungo. Sarà nella breve ricostruzione della loro storia che probabilmente si trova qualche risposta soddisfacente ai perché della sua sopravvivenza.

139 Perplessità che si concretizzano in un enorme quantità di pronunce della Corte Costituzionale – che ha dovuto sin dagli anni '50 del Novecento, far fronte alle manifestazioni di sfiducia della magistratura giudicante – e di alcune pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo (dagli anni '80 del Novecento fino al recente 2017). Dibattiti dottrinali nonché rare riflessioni critiche e ricerche empiriche di carattere più sociologico. Senza contare le seppur scarse pronunce della giurisprudenza penale, amministrativa e civile.

140 Martini qui fa riferimento alla vitalità legislativa del sistema preventivo che, come vedremo, è specchio dell'intreccio di una serie di processi storici, politici e istituzionali delle varie epoche. Questi intrecci – già analizzati nel quarto capitolo rispetto all'Italia – hanno di volta in volta prodotto delle sedimentazioni legislative; mentre il principio di prevenzione è diventato il «*totem*» in ossequio al quale la stessa Corte Costituzionale ha garantito una legittimazione dei fini del sistema, che ha permesso un allargamento a dismisura della possibilità di utilizzo di queste misure.

pervenuto all'attualità» (Martini 2017, p. 82). Inoltre esso pare ispirare fiducia per un «sentimento pratico» (ivi, p. 83) di utilità, sussidiarietà e complementarietà alla politica criminale complessiva – nel senso dato a questo concetto nell'introduzione del CAP. 4 – laddove essa sia ostacolata dalle insufficienze, o dalle ineffettività, del processo e della pena.

Il dato più rilevante di comune riflessione critica – tanto costituzionale e giuridica, quanto sociologica – in merito a questo apparato coercitivo e afflittivo limitante le libertà personali dell'individuo, è che esso esprime un valore di empiricità (giudizio di pericolosità sociale) del controllo, qui flessibile, indeterminato e indeterminabile nei casi di applicazione e non una normatività tipicizzata di casi di intervento (contro un soggetto responsabile di aver commesso un reato).

L'evoluzione delle misure di prevenzione scandisce difatti i poteri di polizia legati al controllo della pericolosità sociale ed esse sono l'unica presenza nel nostro sistema giuridico che determina conseguenze connesse direttamente all'accertamento di personalità d'autore, cioè la costruzione di classi di pericolosità tipiche che denotano una personalità antisociale. Si tratta del sintomo più evidente dell'avanzamento e della persistenza di una linea di «difesa sociale» che vede l'accertamento discrezionale di un mero dato sintomatico di sospetto (cfr. Pavarini 1975). D'altronde la stessa locuzione «difesa sociale» è ancora presente nelle parole del legislatore del 2011: a essa devono essere legate le esigenze che – come vedremo nel settimo capitolo – possono portare il giudice della Sorveglianza Speciale a impartire ulteriori prescrizioni al sorvegliato.

Le misure di prevenzione personale<sup>141</sup> sono di fatto tre - più due eventuali misure accessorie alla terza. Nel corso degli anni esse cambiano di dicitura<sup>142</sup>. Le prime due sono definite «questorili» o più semplicemente poliziali-amministrative, per il fatto che la loro applicazione non richiede nessun passaggio giurisdizionale: avviso orale (ammonizione poi diffida) e foglio di via obbligatorio (domicilio coatto, relegazione, bando, confino). La terza, la Sorveglianza Speciale, è l'unica misura giudiziaria e può essere associata a diverse prescrizioni a seconda della fase storica e legislativa. Il divieto o obbligo di soggiorno può essere applicato insieme a essa e costituisce sua eventuale misura accessoria.

---

141 Si esclude dall'analisi le misure di prevenzione patrimoniale attualmente previste dal titolo II del d.lg. 159/2011.

142 Si introduce qui brevemente le tipologie di misure per rendere più agevole la lettura dei passaggi prima storici e poi legislativi che illustrerò nei prossimi paragrafi.

## 2.1 Profili storici ed evoluzione della normativa

L'analisi dei cambiamenti nelle normative riguardanti le misure di prevenzione nella storia, sarà condotta soprattutto in relazione ai soggetti pericolosi (quindi alle classi di pericolosità) e ai motivi di applicazione delle misure. Mentre gli aspetti più tecnico-giuridici verranno presi in considerazione solo rispetto alle normative più recenti.

Innanzitutto questo sistema presenta delle caratteristiche costanti nel tempo, condivise tanto nel periodo liberale e fascista, quanto nella fase repubblicana. Esse non riguardano solo la continuità tra le diverse misure che si sono succedute (che pure rimangono decisamente intatte), ma emergono da almeno tre elementi: i provvedimenti si applicano a chi non abbia commesso un reato (o a volte a chi sia sospettato di averlo commesso o perché ne ha commesso qualcuno nel passato); il presupposto della loro applicazione è la pericolosità del soggetto – intesa nel senso che egli possa commettere fatti di reato oppure che la sua condotta futura possa essere pregiudizievole per la società e la sicurezza, per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica ecc.

Infine, ulteriore elemento di costanza nel tempo è che, in prospettiva storica, si è creato un «sistema a fisarmonica» (Petrini 1996, p. 99): rimane sempre la possibilità di ricorrere alle misure preventive contro i «marginali» tradizionali e contro la microcriminalità, si allarga e si restringe invece la possibilità di usarle per i provocatori di disordini sociali e politici<sup>143</sup>.

Bisogna per ultimo sottolineare che la normativa sulle misure di prevenzione, sin dal periodo della sua incubazione, oscilla tra leggi generali e leggi speciali, incriminazioni penali, diritto di polizia e pubblica sicurezza, per sfociare poi, in ogni regolamentazione, nella possibilità di applicazione di misure verso determinati soggetti o gruppi di soggetti pericolosi.

Il tratto iniziale del processo di incubazione del sistema preventivo liberale si esprime, scrive Petrini, negli oltre 25 provvedimenti che si susseguono dal 1567 fino alle Reali Costituzioni di Carlo Emanuele del 1770, quando si assiste al progressivo strutturarsi,

---

143 Sarà di interesse capire perché invece le classi di pericolosità che contemplano reati economici, ambientali, imprenditoriali, dei «colletti bianchi», ma anche legati alla criminalità organizzata di stampo mafioso, siano poco colpiti nella città di Bologna dalla misura della Sorveglianza Speciale (*Infra* CAP. 7).

come fattispecie delittuose, di ipotesi inizialmente colpite con meccanismi preventivi (delitti di oziosità, vagabondaggio e mendicizia). Queste ipotesi era costruite come status soggettivi e condizioni di vita e sanzionati con misure preventive personali. Gli atti legislativi sabaudi in quell'arco di tempo intervenivano indifferentemente contro oziosi, vagabondi, zingari, questuanti forestieri, sospetti di furto, residenti e forestieri senza reddito o professioni certe. Solo dalla seconda metà del Settecento – con le Costituzioni di Carlo Emanuele - quegli status soggettivi diventano in avanti aggravanti di reato e reati.

I provvedimenti preventivi e repressivi dal Cinquecento in avanti costituiscono il terreno fertile sul quale germoglierà il sistema di polizia liberale. Inoltre anche quando le categorie soggettive diventano delitto esse forniscono al sistema preventivo un elemento di sviluppo, in quanto contribuiscono a diffondere una vera e propria cultura del sospetto che vede appunto la punizione di un soggetto senza la piena prova della sua colpevolezza.

Petrini suggerisce difatti che è stata proprio la diffusione di questa cultura a determinare il passaggio dalle pene straordinarie al sistema di prevenzione personale di polizia.

Ripensando alle caratteristiche peculiari della politica criminale e di polizia italiana sin dall'Unità in avanti (CAPP. 4, 5), possiamo inoltre affermare che le misure di prevenzione sono state lo strumento principe di criminalizzazione della questione sociale e politica. È difatti tra il 1862 e il 1894 che si consolida l'uso del domicilio coatto contro il fenomeno del brigantaggio, nei confronti delle solite categorie degli oziosi e vagabondi, nonché a sfavore della criminalità politica e degli oppositori al governo (ivi, p. 94).

Entrambi questi elementi, quello della cultura del sospetto e della criminalizzazione della questione sociale nel particolare assetto del neonato Stato unitario, rendono eccezionale questo sistema preventivo<sup>144</sup>.

Le emergenze politiche dei primi anni dopo l'Unità danno al sistema delle misure preventive una solidità e un credito che farà sì che certe «abitudini discrezionali» rimarranno ben intatte anche quando, come vedremo a breve, alcune declinazioni finalistiche (come le 'ragioni politiche') vengono abolite.

---

144 Petrini (1996 p.94) intravede delle somiglianze con l'ordinamento spagnolo dove si può osservare una commistione tra strumenti preventivi indirizzati verso la marginalità e devianza e l'uso politico delle misure *praeter delictum* (Petrini 1996 p. 163).

Nonostante già nel 1852 la prima legge di pubblica sicurezza (legge Galvagno) adotta per la prima volta in epoca liberale la relegazione, cioè l'assegnazione coatta di domicilio e l'ammonizione ai sospetti di furti campestri, è solo nel 1863 con la legge Pica (15 agosto 1863, n. 1409) che le misure di prevenzione vengono fondate.

La legge nasce per la repressione del brigantaggio e dei camorristi, introducendone le ipotesi delittuose, ed è straordinaria ed eccezionale, rimane in vigore fino al 1865. Il domicilio coatto veniva dato a chi sospettato di aiutare briganti ma anche a oziosi e vagabondi senza dimora e lavoro.

L'anno successivo al decadimento della legge viene reintrodotta il domicilio coatto per la tutela delle libere istituzioni italiane ed è ad esempio nel 1871 che, nel contesto delle rivolte e sommosse in Romagna, venivano comminati sia il domicilio obbligatorio sia il rimpatrio con foglio di via, applicato a ogni cittadino che si trovava al di fuori del proprio comune di residenza e non fosse in grado di dare contezza di sé mediante l'esibizione del passaporto, del libretto di lavoro, di qualche carta che accertasse la sua identità o con la testimonianza di «persona dabbene».

Un passaggio importante è sancito poi dal codice penale dell'Italia unita del 1889: la tradizione illuminista delinea i principi di legalità e tassatività, viene contemporaneamente istituito un codice di leggi di polizia e prevenzione (CAP. 4). I reati meramente indiziari espunti dal codice penale diventano «oggetto di interventi polizieschi di carattere preventivo, modellati unicamente sullo status soggettivo del deviante, marginale, nomade cioè di chi è pericoloso per la tranquillità altrui, ed è sospettato di essere dedito alla commissione di delitti» (ivi, p. 11).

Il testo unico viene redatto con Crispi: accanto a delle apparenti modifiche a favore del soggetto destinatario dell'ammonizione, viene ampliata la gamma di categorie di soggettività del pericoloso e di reati legati alla condotta, non più solo reati contro la proprietà ma anche minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità, nonché l'associazione a delinquere. In più viene accentuato il carattere criminogeno delle misure: se violi l'ammonizione puoi essere arrestato fino a due anni.

In ogni caso l'ammonizione rimane importante perché si presenta come presupposto per la richiesta del domicilio coatto.

D'ora in avanti le condotte pericolose vengono raccolte nelle leggi di pubblica sicurezza. Il diritto di polizia, «*costituisce la sede appropriata per l'estensione della difesa sociale all'ambito non strettamente penale* (CAPP. 3, 4). *Esso è infatti il diritto dell'amministrazione, anzi storicamente potere amministrativo e potere di polizia si*

*identificano: e il potere amministrativo viene caratterizzato, rispetto all'apparato giudiziario, dai fini e dagli interessi perseguiti più che dalle forme e dalle procedure prescritte per raggiungerli» (Corso 1979, p. 260).*

Nel 1894 tra le leggi anti-anarchiche (nel contesto dell'insurrezione siciliana) la n. 316 andava ad allargare la categoria di soggetti che possono essere colpiti da domicilio coatto in particolare a coloro che siano capi o promotori o che facciano parte di società tendenti a mutare per vie di fatto l'ordinamento sociale dello Stato.

Possiamo dire che nel periodo liberale dunque, le varie misure contenute nelle leggi che si sono susseguite, venivano usate quando il contesto politico sociale lo richiedeva, per l'identificazione tra pregiudicati, delinquenti comuni e sovversivi, allargando man mano la cerchia.

Con l'instaurarsi del regime fascista la normativa sulle misure di prevenzione amministrative è sostanzialmente in continuità con quella derivante dalla cultura liberale, in particolare nei fini perseguiti.

Nel testo di pubblica sicurezza del 1926 viene modificata la dicitura del domicilio coatto in confino politico e viene posta in essere un'equiparazione tra pericolosità sociale e pericolosità politica, concetti che assumono disvalore in un ordinamento che è sia sociale che politico-amministrativo. Scrive Musci (1983, p. XCVI) che si tratta di *«una repressione diffusa che colpisce anche settori intermedi, nei quali le tensioni sociali non hanno in linea di massima uno sbocco rivoluzionario (..) ma assumono una forma opaca, sempre in bilico tra lo scontento generico e il più alto livello di organizzazione».*

Nel testo di pubblica sicurezza del 1932 la novità strutturale è che si estende in via ordinaria l'applicazione delle misure anche alla pericolosità politica e si amministrativizza la loro applicazione. Diciamo che l'istituto del confino politico conferma, consolida e istituzionalizza un processo iniziato in epoca liberale che non solo si esprime nell'uso politico delle misure preventive, ma fa sì che esse si sostituiscano o si aggiungano all'intervento penale, assumendo tratti fortemente repressivi. Il confino venne col tempo esteso, oltre che ad antifascisti o a chi diffamava il governo, anche a ebrei, zingari, truffatori e poi, dopo le leggi razziali, anche a omosessuali, prostitute ecc.

L'ammonizione si può ora applicare anche ai pericolosi socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato, ai diffamati di parecchi delitti, anche assolti per insufficienza di prove (r.d. 1931 n. 773).

Amministrativizzazione invece significò che ci fu una riduzione dei margini di legalità, giurisdizionalità e garanzia nell'applicazione.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione verranno promulgate leggi di carattere generale (l. 1423 del 1956 e l. 327/1988) che rivedono l'intera disciplina modificando le misure precedenti, sostituendo le categorie soggettive di pericolosità, intervenendo sulla competenza e sul procedimento di applicazione. Leggi speciali, che estendono l'applicazione delle misure già esistenti a particolari forme di pericolosità prima non previste (l. 575 1965 per i sospettati di appartenere ad associazioni mafiose e l. 152 1975 per i neo-fascisti e sospettati di attività terroristiche).

Se le leggi generali sanciscono e giuridificano il sistema nel suo complesso, nonostante i profili problematici che la Corte Costituzionale stessa individuerà, quelle speciali non solo esprimono una continuità con il passato per i medesimi profili di illegittimità del dibattito ottocentesco (ruolo del sospetto, carenza di tipicità e tassatività delle condotte, ecc), ma fanno emergere anche il meccanismo dell'emergenzialità - vista la maggiore elasticità applicativa.

La Corte Costituzionale portava fondamentalmente avanti una duplice prospettiva: salvare il sistema della prevenzione nel suo complesso, ma depurandolo, per quanto possibile, dagli aspetti più illegittimi che violano i principi posti a tutela dei cittadini (artt. 3, 13, 16, 25, 27 della Costituzione). A titolo di esempio in una delle prime pronunce (3 luglio 1956, n. 11, in *Giur. Cost.*, 1956, 616) la Corte inaugura un indirizzo che vuole tenere insieme la necessità di trovare un bilanciamento tra il dovere dello Stato di prevenire i reati - il *totem* del principio di prevenzione (cfr. Martini 2017) - e la tutela della libertà personale del cittadino.

Il principale problema, visto che di fatto negli anni '60 le misure di prevenzione venivano applicate dall'autorità di P.S., consisteva nel cosa fare rientrare all'interno della locuzione «motivi di sanità e sicurezza» individuati all'art 16 della Costituzione come criteri finalistici per limitare la libertà di circolazione. La Corte interpreta negli anni in modo molto ampio l'idea di sicurezza e immoralità, rendendolo di fatto una scatola vuota. Emblematici sono alcuni discorsi sulla sicurezza e indirettamente sulla

pericolosità, discorsi portati avanti anche dai giudici ordinari, nelle ordinanze cautelari (PAR.1 di questo capitolo) e che leggeremo anche nell'applicazione delle misure di prevenzione.

«I cittadini hanno diritto a non essere turbati e offesi da manifestazioni immorali, ove queste risultino pregiudizievoli anche alla sanità, indicata nell'art 16 della Costituzione, o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune» (Corte Cost., 2/5, cit. p. 566); o ancora «*manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi e ai legittimi ordini della pubblica Autorità (...) che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e violenze, indubbiamente minacciose per la 'sicurezza' della generalità dei cittadini, i quali finirebbero, essi, per vedere limitata la propria libertà di circolazione*».

L'ampliamento quindi dei concetti di «sanità, immoralità e sicurezza» appare sempre, dice Petrini, come un aggiramento e svuotamento della riserva di legge dell'articolo 16 del dettato costituzionale.

In altre pronunce, soprattutto degli anni '60, il punto è invece rispetto all'articolo 13 della Costituzione e quindi sul grado di coercizione delle misure di prevenzione che possono configurarsi come incidenti sulla libertà personale: la Corte di fatto afferma che alcune di esse, come il foglio di via obbligatorio, non sono coercitive. Il grado di coercizione sarebbe un criterio che permette o meno di devolvere l'applicazione di queste misure a organi «non giurisdizionali», come l'organo di polizia e gli organi amministrativi in generale.

Si arriva quindi alla legge generale del 1956 e poi a quella del 1988 dove non vediamo un sistema variato nelle fondamenta, ma modificato in alcuni punti. Due principi che la Corte porta avanti iniziano a farsi strada: l'introduzione della riserva di giurisdizione per alcune misure – dunque una giurisdizionalizzazione del procedimento di applicazione – e il tentativo di rendere più tassativa l'individuazione dei soggetti pericolosi.

Se l'impianto della legge di pubblica sicurezza del 1931 rimane sostanzialmente immutato (viene solo eliminato, insieme ad altre piccoli dettagli, il «pericoloso per gli ordinamenti politici» nella descrizione dei soggetti che possono essere diffidati dal Questore e viene aggiunto «ex-fascisti» ai soggetti destinatari delle misure), negli anni '50 le misure di prevenzione continuano a essere usate contro «fascisti, socialcomunisti e anarchici».

Le classi soggettive di pericolosità previste dalla legge del 1956 sono in sintesi le seguenti: oziosi e vagabondi, soggetti dediti a traffici illeciti, proclivi a delinquere, sospetti sfruttatori di prostitute o contrabbandieri e trafficanti di sostanze stupefacenti, soggetti abitualmente dediti allo svolgimento di attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

La modifica più rilevante è quella sulle competenze tra autorità giudiziaria e amministrativa (in applicazione di due sentenze della Corte Costituzionale) nonché l'abrogazione dei titoli su ammonizione e confino con la previsione di tre misure che iniziano a ricalcare le attuali: diffida, foglio di via e Sorveglianza Speciale.

Prima di arrivare alla legge generale del 1988 è rilevante soffermarsi sulle due leggi speciali sopracitate che estendono l'applicazione delle misure a criminalità mafiosa e politica. Riassumendone gli effetti possiamo dire che la legge Reale del '75 – da considerare nel suo contesto specifico (CAP. 4) – non solo prevede una maggiore severità per i presupposti di applicazione delle misure, ma estende le disposizioni più gravose della legge del '65 (ad esempio la possibilità di irrogare misure senza prima diffidare il soggetto) alle categorie tradizionali di pericolosità della legge del '56 (con esclusione degli oziosi e vagabondi e sospettati di attività contrarie alla moralità pubblica e al buon costume). Vengono costituite nuove figure soggettive di pericolosità politica<sup>145</sup> con la «creazione di un nuovo tipo di autore: «il sovversivo» (Petrini 1996, p. 210), in funzione di un ruolo sussidiario, da parte del sistema preventivo, al sistema repressivo in materia di criminalità politica.

Nel 1988 sulla scorta di alcune sentenze della Corte costituzionale (la n. 177 del 1980 e 23 del 1964) che si erano soffermate sul rispetto del principio di tassatività e sulla necessità di una valutazione oggettiva dei fatti – più che soggettiva della persona – si arriva alla legge 327.

Questa, oltre ad aver ridotto a tre le tipologie soggettive, interviene anche sulla tipologia delle misure. Si tratta di un passaggio legislativo rilevante che prepara alla normativa attuale.

---

<sup>145</sup> Che analizzeremo nel paragrafo successivo e in riferimento alla normativa vigente che mantiene intatte queste classi di pericolosità.

Sotto il primo profilo l'elemento di novità più pregnante è sicuramente l'abolizione della figura di oziosi e vagabondi e dei dediti ad azioni contro la morale e il buon costume<sup>146</sup>.

Le tre tipologie che rimangono sono: coloro che sulla base di elementi di fatto sono dediti a traffici delittuosi; che vivono abitualmente con proventi delle attività delittuose; che siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. Sotto il secondo profilo si ha la sostituzione della diffida del Questore (prima ammonizione) con l'avviso orale. Vengono meno tutti quegli elementi accessori della diffida (come i provvedimenti di revoca, sospensione o diniego relativi a licenze, autorizzazioni, patente ecc). L'avviso orale non ha natura di misura di prevenzione ma è presupposto per l'applicazione della Sorveglianza Speciale solo su alcuni soggetti. Nel 1985 la Commissione parlamentare Antimafia sosteneva infatti che la diffida non preveniva i reati e imprimeva uno stigma sociale sul soggetto, soprattutto nel mondo del lavoro (sfavorendo il suo reinserimento sociale).

L'avviso orale avrebbe ora un carattere temporaneo – chi lo riceve può chiederne la revoca in qualsiasi momento e non può essere chiesta altra misura se sono passati più di tre anni dall'avviso. Sottolinea Petrini tuttavia che questa temporaneità è solo apparente, intanto perché tre anni non sono un lasso di tempo breve e poi perché di fatto la legge non prevede un divieto al rinnovamento dell'avviso. Il secondo aspetto di modifica è che esso assume meno rilevanza poiché il giudizio di pericolosità operato dal Questore può essere disatteso da giudice che applica una misura di prevenzione. Nel 1988 dunque l'avviso orale sembra non essere più una misura preventiva vera e propria, ma un semplice presupposto per l'applicazione della Sorveglianza Speciale. In realtà se si guarda la formalità giuridica – passaggio dalla diffida come «ingiunzione» all'avviso come «invito» – si osserva che questo «invito» rimane pur sempre un'imposizione di un obbligo a coercizione indiretta, in quanto, se il soggetto non segue quell'invito, può essere soggetto a misura di prevenzione. L'effetto rimane identico.

Per quanto riguarda la modifica relativa invece alla sussistenza di *elementi di fatto* che fanno presumere la pericolosità del soggetto – tema sul quale torneremo ampiamente nel settimo capitolo attraverso l'analisi delle ordinanze di Sorveglianza Speciale – basti qui notare con Petrini che non solo c'è un'incompatibilità tra misure preventive ed

<sup>146</sup> Petrini sostiene che queste figure soggettive confluiranno poi nella legge straordinaria sui migranti e la loro espulsione. Mentre a tutela della morale e del buon costume (il decoro urbano) interverranno le misure di prevenzione atipiche (PAR. 3 di questo capitolo).

elementi di fatto, in quanto l'organo applicante o giudicante non deve provare un fatto di reato o la sua possibile reiterazione – cosa a cui, come abbiamo visto sono deputate invece per legge le misure cautelari – ma pare configurarsi proprio la punizione del sospetto e la costituzione di una sua fattispecie. Senza contare che, così facendo, si instaura un particolare rapporto tra prevenzione «amministrativa» e prevenzione criminale, come vedremo. Perché, in altre parole, i sospetti che portano all'applicazione di una misura preventiva, per la tutela della sicurezza o della sanità ecc, non vengono inviati alla procura per procedere nel giudizio penale?

## **2.2 La normativa vigente in materia di misure di prevenzione personale**

### *2.2.1 Le misure applicabili*

Fiandaca e Musco (2010) ci forniscono una definizione di misure preventive personali: misure *special preventive*, considerate tradizionalmente di natura formalmente amministrativa, dirette a evitare la commissione di reati da parte di determinate categorie di soggetti considerati socialmente pericolosi.

La normativa vigente in materia è costituita dal d.lgs n.159 del 2011 – poi modificato in alcune parti dalla l. 161 del 17 ottobre 2017 come vedremo – che unisce la prevenzione in tema di mafia con il resto della materia preventiva, disciplinando le singole misure applicative.

L'avviso orale (art. 3 comma 1) è una misura interamente amministrativa con un'efficacia limitata a tre anni, emessa dal Questore che avvisa i soggetti «che esistono indizi a loro carico, indicando i motivi che li giustificano» e li invita a tenere «una condotta conforme alla legge». Se il soggetto non rispetta questa esortazione a cambiare stile di vita, è consentita l'applicazione della Sorveglianza Speciale. Come sottolinea Martini (2017) la misura rappresenta un'individualizzazione della minaccia *general preventiva*: il soggetto viene chiamato a ponderare i rischi penali che sono impliciti nella decisione di non modificare le proprie scelte comportamentali. L'avvisato può chiedere in qualsiasi momento al Questore la revoca.

L'art. 3 comma 4 prevede poi un avviso orale «con prescrizioni» per coloro che abbiano subito una condanna definitiva per delitto non colposo<sup>147</sup>, una serie di precauzioni – come il divieto di possedere strumenti di trasmissione radiotrasmittente e simili, armi anche a modesta capacità offensiva, prodotti pirotecnici e così via – volte a prevenire che l'agire dell'*avvisato* possa svilupparsi nel senso di sottrarsi al controllo dell'autorità di polizia o ostacolarlo nell'accertamento o nella prevenzione dei reati<sup>148</sup>.

Chi viola, ai sensi dell'art. 76 comma 2 del d.lgs. 159/2011, questo avviso orale con prescrizioni è punibile con la reclusione da uno a tre anni o con la multa. Le prescrizioni sono opponibile davanti al tribunale (co. 6). L'avviso orale allora, non solo ha una funzione intimidatoria di prevenzione generale, ma anche un ruolo che definirei di penalizzazione primaria perché rende potenziale l'intervento delle agenzie penali.

Anche il Foglio di via obbligatorio (art. 2) è una misura interamente amministrativa e consiste invece nel fatto che il soggetto «è rimandato» ai propri luoghi di residenza, con inibizione di tornare, senza preventiva autorizzazione e per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale è stato allontanato. L'elemento giustificatore di un tale provvedimento, alquanto coercitivo e lesivo della libertà di circolazione, sarebbe che il soggetto in questione è pericoloso per la sicurezza pubblica.

La Sorveglianza Speciale (art 6) è la principale misura di prevenzione, quella più afflittiva, ma anche l'unica che per la sua emissione deve essere convalidata da un giudice attraverso un *processo di prevenzione* - ogni tribunale ordinario ospita al suo interno un ufficio *Sezione Prevenzione* dedicato solo all'emissione di ordinanze di Sorveglianza Speciale e di misure di prevenzione patrimoniale.

Non è possibile stabilire i suoi reali confini sanzionatori dal momento che la normativa detta solo le regole dei contenuti minimi della misura.

La Sorveglianza Speciale<sup>149</sup> può essere applicata da sola o congiuntamente al divieto di soggiorno in uno o più Comuni o Regioni diversi da quelli di residenza abituale, o insieme a un obbligo di soggiorno nel comune di residenza. A ciò il tribunale può

---

147 Al comma 5 viene specificato che questi prescrizioni possano essere imposte anche a chi, avendo subito condanna per delitto non colposo, sono sottoposti a Sorveglianza Speciale.

148 Riecheggia qua quasi una funzione cautelare di quelle previste dall'art. 274 c.p.p.

149 Che può essere chiesta dal Questore, dal procuratore nazionale antimafia, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona e dal direttore della Direzione investigativa antimafia (art. 5 comma 1).

aggiungere la prescrizione di non allontanarsi dall'abitazione senza prima avvertire l'autorità o di presentarsi a questa in giorni stabiliti.

A parte ciò, la determinazione del contenuto della Sorveglianza Speciale è rimessa al giudizio del tribunale che la dispone, con alcuni contenuti generali e speciali che il legislatore considera irrinunciabili. All'art. 8 comma 4 sono previste delle prescrizioni generali: vivere onestamente, rispettare le leggi, non allontanarsi dalla propria dimora senza preavviso all'autorità di P.S., non associarsi abitualmente a persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a loro volta a misure di prevenzione o sicurezza, non detenere armi e non partecipare a pubbliche riunioni. Ci possono poi essere delle limitazioni alla possibilità di rimanere fuori dalla propria dimora, fissando un orario al mattino per uscire e alla sera per rientrare, limitando questa libera facoltà alle sole ipotesi in cui essa rappresenti una «comprovata necessità» e imponendo un dovere di dare «tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza».

Al comma 3 del medesimo articolo invece sono previste delle prescrizioni *speciali*, riservate ai soggetti indiziati di vivere con il provento di reati (art. 1 lett. b): impegnarsi alla ricerca di un lavoro, fissare la propria dimora, comunicarla all'autorità di P.S., non allontanarsene.

Infine, ai sensi del comma 5 il giudice può imporre tutte le prescrizioni che «ravvisi necessarie, avuto riguardo delle esigenze di difesa sociale».

Tutte le misure qui prese in considerazione – a eccezione di quelle patrimoniali – si caratterizzano evidentemente per una diversa gradazione coercitiva che vede il sovrapporsi di più limitazioni e la configurazione di un regime di «libertà minorata» (Martini 2017, p.93).

### *2.2.2 Le classi di pericolosità*

La previsione di classi di pericolosità (articoli 1 e 4 del d.lgs. 159/2011) per l'applicazione di misure di prevenzione personale, risponde a due esigenze: in primo luogo quella di verificare se il soggetto presenti caratteristiche individuali che consentano di inquadrarlo in delle categorie soggettive previste; secondariamente (a eccezione dell'avviso orale), si deve procedere a un'ulteriore selezione tra i soggetti che appartengono alle categorie, impiegando come criterio un giudizio prognostico

soggettivo di pericolosità: «l'appartenenza a una delle classi non è altro che un mero indizio a sostegno della necessità di ricorrere alla prevenzione» (Martini 2017, p. 103).

In altre parole, come si può evincere da quanto scrive la Procura di Torino (2018)<sup>150</sup> la descrizione delle classi di pericolosità (o «categorie criminologiche»<sup>151</sup>) ha il medesimo valore che nel sistema penale è assegnato alla norma incriminatrice: «ossia esprime la previa selezione e connotazione, con fonte primaria, dei parametri fattuali rilevanti, siano gli stessi rappresentati da una condotta specifica o da un fascio di condotte».

Secondo una vecchia ma utile differenziazione della categoria di pericolosità sociale per l'applicazione delle misure di prevenzione, l'articolo 1 del d.lgs. 159/2011 disciplinerebbe i casi di pericolosità generica, l'articolo 4 invece i casi di pericolosità qualificata.

In realtà, si tratta di una serie di ipotesi e classi talmente frammentate tra loro che sarebbe difficile trovare un ordine di analisi – molto più facile sarà invece vedere quali classi vengono effettivamente collegate all'applicazione delle misure. Questa difficoltà deriva dal fatto che esse sembrano più l'effetto di una mera sedimentazione di strumenti formati in contesti differenti e per diverse finalità.

Inoltre se i macro valori da tutelare sono quelli dell'ordine e della sicurezza, talvolta le classi di pericolosità si riferiscono alla pericolosità del singolo individuo; altre volte a una pericolosità legata a una fenomenologia criminosa associativa; altre ancora sono classi miste di aspetti individuali e collettivi della condotta.

Tornando alla distinzione tra pericolosità generica e qualificata, Martini sostiene che si tratta di una distinzione non più di fatto esistente: essa trovava la sua ratio nel fatto che la legge del 1956, contemplando la pericolosità degli oziosi e vagabondi («validi al lavoro o che svolgono attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume»), prevedesse una forma di pericolosità non collegata a un agire criminoso vero e proprio e perciò «generica».

Attualmente entrambi gli articoli fanno riferimento, come vedremo a breve, a classi di pericolosità collegate – in modo più forte o più debole – a un agire criminoso. La differenza tra le classi sta allora nel grado di collegamento a un fatto di reato. Il paradosso è comunque evidente: tutte le classi sono collegate in vario modo a un agire

---

150 Si tratta delle lettere di Prevenzione scritte dalla Procura di Torino e qui pubblicate <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6359-sulla-prassi-applicativa-delle-misure-di-prevenzione-presso-il-tribunale-di-torino> ormai per il sesto anno di seguito, dal 2013 al 2019 (manca tuttavia sul web la lettera del 2016).

151 Come vengono definite dalla Procura torinese.

criminioso passato o potenzialmente futuro, ma nessuna misura di prevenzione, ai fini della sua applicazione, richiede la conoscenza necessaria di tale delitto, né quindi la sua esistenza come fatto tipico offensivo e antigiusuridico. Anche perché, se una conoscenza adeguata per dimostrare un'ipotesi delittuosa fosse presente, dovrebbero instaurarsi delle indagini preliminari a carico del soggetto.

### 2.2.2.1 Le classi a pericolosità generica

Nella categoria delle pericolosità che per comodità chiamiamo generica (art. 1), rientrano tre classi (lett. a),b),c)): «*coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto abitualmente dediti a traffici delittuosi; coloro per la condotta e il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; coloro per per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza, o la tranquillità pubblica*»<sup>152</sup>.

Potremmo dire, sulla base di queste tre categorie molto elastiche e indeterminate, che le prime due possono essere considerate come luogo di sedimentazione di prassi, ipotesi e prognosi di pericolosità riferite alla delinquenza tradizionale o criminalità di profitto.

La lettera c) invece sembra essere la classe di pericolosità che più facilmente si può allargare e restringere, si può ragionevolmente ipotizzare che in essa rientrerebbero le condotte afferenti ai reati contro l'ordine pubblico<sup>153</sup>. Questa possibilità è garantita dall'enorme vaghezza dei concetti di sicurezza, sanità e tranquillità.

---

<sup>152</sup> Nelle modifiche del 2017 viene aggiunto a questa lettera un inciso che specifica che possono costituire inoltre «elemento di fatto» ai fini della valutazione della pericolosità, le «reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa». Vedremo più avanti che, non solo la prassi applicativa della sorveglianza speciale era già orientata a far rientrare nella nozione di «elemento di fatto» la violazione di precedenti misure meno gravose, ma che così facendo si instaura un circolo vizioso all'interno del sistema di prevenzione laddove realisticamente questo inciso fa riferimento alla possibile applicazione di una Sorveglianza Speciale e quindi a un'escalation nella comminazione delle misure. Sarebbe altrimenti paradossale che la violazione di un foglio di via costituisca elemento di fatto per l'applicazione di un altro foglio di via; più plausibile invece che la violazione di divieto di accesso (il Daspo sportivo e urbano che analizzeremo più avanti) possa portare all'applicazione di un foglio di via. a ogni modo, torneremo successivamente sul rapporto tra le diverse misure di prevenzione coercitiva.

<sup>153</sup> In realtà come vedremo nel settimo capitolo, questa classe di pericolosità è utilizzata, nella provincia di Bologna, anche per reati afferenti alla microcriminalità.

Nel tentativo di analizzare questo primo gruppo di classi di pericolosità, quello che emergerà essere il gruppo privilegiato nell'applicazione delle misure, bisogna innanzitutto sottolineare che appartenere a esse «implica un giudizio per il quale *debba ritenersi* sussistente una relazione, una sorta di contiguità, tra soggetto e uno o più fatti di reato, di regola delittuosi» (ivi, p. 105).

Come ben emerge dalla semplice lettura delle classi di cui all'art. 1, il legislatore dice indirettamente che non si tratta di descrivere una condotta tipica ma, nel primo e nel terzo caso di valutare il grado di «dedizione» (a traffici delittuosi o reati contro i macro valori suddetti).

La dedizione indicherebbe lo status di chi ha deciso, nella propria vita, di attribuire un ruolo centrale e decisivo a un certo modello di comportamento. Si tratta di un concetto usato in ambito penale con riferimento all'intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti, indicando una «progressione del vizio» o, come affermato dalla Consulta chiamata a esprimersi (ivi, p. 106), «il volontario e abituale riprodursi» di una situazione.

Secondo Martini la condizione di dedizione non può semplicemente significare quindi una mera «reiterazione» ma presuppone una scelta e una disaffezione ai comandi penali. Come si evidenzia una «dedizione» nel passato di un soggetto?

Il passaggio è estremamente contraddittorio – come emergerà anche dalle pronunce dei giudici della prevenzione – perché se la dedizione viene attribuita solo ai precedenti penali (cosa che avviene in alcuni casi), sembrerebbe trattarsi di una pericolosità qualificata, in quanto si dà molta rilevanza all'intensità di collegamento con il reato; se invece si prescinde dai precedenti penali (anche questa evenienza si verifica) la valutazione assume contorni sfocati perché chi applica o giudica sull'applicazione della misura, può selezionare qualsiasi possibile peculiarità del comportamento, in un *continuum* di dati comportamentali penalmente irrilevanti. Ogni particolarità del comportamento sarà considerata come *sintomo di una devianza interiorizzata*, come *scelta di vita*, come *dedizione al delitto* per l'appunto. Dando l'impressione, quest'ultimo aspetto, che la pericolosità sociale non abbia nessun limite.

L'ambiguità e indeterminatezza del punto di partenza di un giudizio di pericolosità è arricchita anche dalla vaghezza della locuzione *traffici delittuosi* di cui alla lett. b). È abbastanza evidente che, nonostante questi traffici debbano essere funzionalmente legati alla commissione di delitti, si tratta qui di un'istanza preventiva, che implica che essi non assumano tipicità. La conseguenza allora dovrebbe essere che questi traffici «nella

loro individualità, risultino penalmente irrilevanti, assumendo, nel loro complesso, una portata indiziante rispetto a un modello di vita illecito del proponibile» (ibidem). La tendenza che avevamo riscontrato dunque nell'evoluzione stessa di questo sistema, nelle sue fondamenta teoriche ed empiriche, è verificata dentro la previsione delle stesse classi di pericolosità: il nucleo categoriale di queste ultime, nonostante l'appartenenza a esse sia determinata dall'esistenza di elementi di fatto, è *la personalità d'autore*.

Nella terza categoria, alla lett c), incontriamo invece finalmente il bene che il sistema preventivo deve tutelare<sup>154</sup> ossia la sicurezza pubblica e le sue ulteriori declinazioni finalistiche: la sanità, la moralità, la tranquillità pubbliche, l'integrità fisica e morale dei minori. Per valutare l'applicazione di queste declinazioni finalistiche della sicurezza ci rifaremo direttamente ai discorsi che emergono nei provvedimenti.

#### 2.2.2.2 *Le classi a pericolosità qualificata*

Proseguendo con le classi di pericolosità «qualificata» (art. 4), vediamo subito che le lettere qui sono decisamente molte di più rispetto all'articolo 1 che mantiene una maggiore apertura e indeterminatezza, nonché un legame debole con il reato. Qui il lungo elenco di lettere è maggiormente incastonato dentro una serie di ipotesi di reato specifiche che, nella lunga traversata storica delle misure di prevenzione, si sono via via sedimentate grazie all'apporto di leggi speciali e generali.

Bisogna premettere che l'articolo 4 illustra classi di pericolosità appositamente disciplinate per l'applicazione della misura giudiziaria, rimandando nella lett. c) all'articolo 1 della legge. Questo significa che le classi di pericolosità dell'articolo 1 sono configurabili per l'applicazione di tutte le misure di prevenzione (a eccezione del Daspo, come vedremo successivamente).

Il primo gruppo di classi di pericolosità riassunto nelle lett. a) e b) si riferisce in vario modo al crimine organizzato esplicitando «la familiarità, storicamente forte, tra misura di prevenzione e lotta al crimine organizzato» (ivi, p.110). In questi casi l'essere indiziati ad esempio di appartenere ad associazioni di cui all'art. 416 bis c.p., ad associazioni a delinquere qualificate, o finalizzate al traffico di stupefacenti, è l'elemento di fatto che porta a ritenere il legame tra soggetto e vicenda criminosa.

---

<sup>154</sup> Per altro esse sono menzionate solo qui e nell'articolo 2 che disciplina il foglio di via.

La lett. i) facendo riferimento anch'essa al criterio indiziario, si riferisce invece a soggetti indiziati di aver agevolato gruppi o persone che, a loro volta, hanno preso parte attiva a fatti di violenza sportiva di cui all'art. 6 della l. 401/1989<sup>155</sup>.

Un terzo gruppo di classi – lett. d) e f) – è caratterizzato dalla rilevanza di atti pretipici<sup>156</sup> di fatti criminosi che parrebbe, vista l'assenza di indicazione diverse, debbano essere provati. La prima lettera fa riferimento ad atti preparatori «obiettivamente rilevanti» diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di specifici delitti, o altri caratterizzati dalla finalità del terrorismo anche internazionale o a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue finalità di terrorismo internazionale<sup>157</sup>.

La lettera f) invece include soggetti che hanno commesso atti preparatori diretti alla ricostituzione del partito fascista «in particolare con l'esaltazione e la pratica della violenza».

---

155 Si tratta della legge che introduce la misura di prevenzione conosciuta come Daspo sportivo.

156 Ossia atti che precedono l'inizio della condotta tipica.

157 Questa ipotesi soggettiva è stata inserita con d.l. 7/2015; emblematico sottolineare come venga utilizzata per la prima volta nel 2020 dal tribunale ordinario di Torino in applicazione di una misura di Sorveglianza Speciale. Si tratta di un caso che ha suscitato parecchio scalpore mediatico, in quanto si trattava di un soggetto attivo nel movimento politico extra-parlamentare torinese, ritenuta «socialmente pericolosa» perché, oltre a prendere parte a manifestazioni e azioni politiche in Italia si era arruolata nel 2017 nell'esercito delle Ypj, le Unità di protezione delle donne in Kurdistan, trovandosi sul fronte, ad Afrin, nella provincia di Aleppo, a difendere un cantone invaso da ventimila miliziani jihadisti sostenuti dall'esercito Turco. Il pubblico ministero era allarmato in particolare (come si può leggere da alcune testimonianze pubblicate sul web in merito alla comminazione eccezionale della misura tra cui spicca: <https://www.wumingfoundation.com/giap/2020/03/eddi-sorvegliata-speciale-resiste-per-tutti-noi/#:~:text=La%20%C2%ABsorveglianza%20speciale%20%C2%BB%20%C3%A8%20il.proibizione%20assoluta%20a%20partecipare%20%C2%ABa>) dal fatto che gli internazionalisti sarebbero espressione di una possibilità di opposizione e organizzazione che va al di là dei confini nazionali. Nelle parole dei giudici della prevenzione emerge come «l'attivismo» del soggetto in questione non è cessato neanche durante la procedura di prevenzione. La proposta di Sorveglianza Speciale indicava come elemento di fatto rilevante e attualità del pericolo il fatto che il soggetto avesse partecipato a un'iniziativa politica in Italia contro l'invasione turca del Rojava il 25 novembre 2019, dimostrando così che la minaccia della misura «non ha avuto alcun significativo effetto deterrente sulla condotta della proposta», perché avvenuto «dopo l'inizio della trattazione del presente procedimento». Questo episodio evidentemente conferma la natura di eccezionalità delle misure di prevenzione che si adattano facilmente al contesto da tenere sotto controllo, e che, proprio tramite l'indeterminatezza della classe di pericolosità può essere applicata anche per ragioni che vanno ben oltre la prevenzione del crimine – in questo caso come mezzo di controllo delle proteste politiche e del dissenso. Dimostra inoltre la portata ampiamente discrezionale nella selezione degli elementi di fatto: l'aver preso parte a «un'iniziativa politica...» che non ha nulla di penalmente rilevante, viene discrezionalmente e arbitrariamente considerato come elemento fondante l'attualità della pericolosità sociale della preposta (la sola, tra i cinque soggetti per cui il P.M. aveva chiesto la misura, per la quale il giudice accoglie, sulla base di questo elemento, la richiesta).

Gli ultimi tre gruppi sono rappresentati dalle lettere e) g) e h). Il primo caso «è frutto dell'insicurezza del legislatore delegato nell'adempiere il proprio compito di razionalizzazione del sistema» (ivi, p. 115) in quanto si riferisce a chi debba ritenersi, per il comportamento tenuto, possa continuare a far parte di associazioni politiche di stampo fascista disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952 n. 645. La lettera g) impone invece un triplice criterio di ammissione nella classe: aver subito condanne per uno dei delitti previsti dalla normativa in materia di armi; l'esistenza della condizione soggettiva della proclività a commettere reati della stessa specie; l'esistenza del fine che dovrebbe ispirare i reati, cioè il terrorismo interno e internazionale. La lett. h) è invece espressione del recepimento della legge Reale a tutela dell'ordine pubblico (così come per altro anche le lettere d) e) e g)). I provvedimenti preventivi si applicano anche «agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti».

Bisogna poi aggiungere che con le modifiche del 2017 (l. 161 del 17 ottobre 2017), il legislatore introduce le lett. i-bis) e i-ter) che si riferiscono a reati imprenditoriali, economici e afferenti al tema della corruzione come ad esempio la truffa aggravata per erogazioni pubbliche, le associazioni a delinquere per peculato e reati seguenti; oppure reati contro la persona come gli atti persecutori.

In conclusione possiamo individuare alcune tracce di ragionamento critico sugli aspetti finora trattati.

Se il reale utilizzo empirico delle configurazioni dei *tipi pericolosi* potrebbe desumersi solamente da una dettagliata raccolta quantitativa dei provvedimenti che dispongono le misure<sup>158</sup> – utilizzo del quale l'analisi qualitativa delle ordinanze di Sorveglianza Speciale fornisce tuttavia, come vedremo, alcune tendenze – la scelta del legislatore su quali tipi di pericolosità inserire o espungere dall'elenco ci restituisce il carattere fortemente selettivo delle previsioni di pericolosità, nonché la chiara funzione storico strategica del concetto (CAP. 5). Come sottolinea Martino, dando corpo alla brillante statuizione di Pavarini secondo cui misure di prevenzione e criminalità dei colletti bianchi sono termini tra di loro incompatibili, nessuna classe di pericolosità fa ad esempio riferimento a quelle forme di criminalità economica dove rileva la scelta,

---

158 Vedremo perché quest'operazione è difficilmente auspicabile in una materia come questa, affidata all'amministrazione e alla polizia, settori dai confini opachi, segreti e inaccessibili (soprattutto per gli avvisi orali, di cui tiene traccia solo l'avvisato e a eccezione della Sorveglianza Speciale che, passando per un giudice ordinario e producendo delle ordinanze, lascia una traccia valutabile).

«cinica ed economicamente redditizia», contro o a favore degli interessi ambientali o connessi alla sicurezza sul lavoro (CAP . 7 , PAR . 1).

La descrizione delle classi di pericolosità fa poi emergere come esse siano costituite da *status*, da *tipi di autore*, non per descrivere un fatto ma piuttosto per cogliere «il modo di essere di una persona, attraverso i segnali che promanano da una congerie di elementi imprecisi» (Martini 2017, p. 125).

### *2.2.3 Profili problematici del giudizio di pericolosità di prevenzione e carenza di norme di riferimento*

Abbiamo analizzato i profili generali del giudizio di pericolosità sociale (CAP . 5); avvicinandoci ora alla specifica materia delle misure di prevenzione tipica – che proprio perché più antiche condensano all'interno del loro processo di valutazione della pericolosità le maggiori criticità – è necessario puntualizzare alcuni elementi problematici che ci saranno utili poi nell'analisi dell'applicazione concreta delle misure. Ritengo importante esplicitarli qui perché la loro portata generale può valere sia per le misure questorili che per quelle giudiziarie.

Un primo profilo concerne la carenza di norme che fungano da criterio per l'accertamento della pericolosità nel giudizio di prevenzione. Abbiamo visto che il metodo privilegiato per questo tipo di provvedimenti è evidentemente quello prognostico, che sarà influenzato dalle valutazioni soggettive e di opportunità dell'applicante la misure (CAP . 5).

Quando si parla di assenza di criteri normativi si fa riferimento al fatto che ci troviamo di fronte all'impossibilità di trasporre l'utilizzo di alcuni di quelli previsti per altri tipi di istituti e misure. Mi riferisco alla norma sostanziale (art 203 c.p.) che disciplina il giudizio di pericolosità delle misure di sicurezza, alle norme in materia di accertamento negativo della pericolosità per la concessione della sospensione condizionale della pena, all'art. 133 c.p. rispetto alla valutazione di gravità del reato, alla norma procedurale (art 274 c.c.p.) che disciplina le modalità di applicazione delle misure cautelari (PAR.1 di questo capitolo).

Martini ad esempio sostiene che tra tutte le norme la più idonea ad assumere veste di criterio normativo sarebbe l'art. 274 c.p.p. perché anche qui non c'è stato ancora l'accertamento di un reato.

Sorgono evidentemente delle perplessità: come è possibile convivere con un sistema di misure di prevenzione che, non reggendosi nella sua applicazione fattuale su alcun criterio normativo, costringe a interpellare norme che esistono per tutt'altra razionalità e con delle garanzie processuali?

Evidentemente ci sono delle razionalità comuni a questi sistemi, e vedremo attraverso l'analisi del discorso delle ordinanze di Sorveglianza Speciale (CAP. 7) quali rapporti sussistono tra le misure preventive e le misure cautelari ad esempio.

Inoltre la carenza di criteri normativi ci spinge anche a riflettere sul fatto che questo sistema preventivo personale – ma stesso discorso vale per qualunque misura di prevenzione coercitiva – ha delle sue regole nella prassi, si basa su esperienze e sedimentazioni normative, sulla discrezionalità e il sapere degli organi istituzionali che se ne occupano.

Un altro problema rilevante nel merito dell'accertamento della pericolosità e della successiva comminazione della misure, inerisce alla difficoltà nello stabilire una sorta di proporzionalità tra *fonte del pericolo* e misure di prevenzione<sup>159</sup>. Suggerisce Petrini che quanto più la misura incide direttamente sulla situazione pericolosa, impedendola o comunque circoscrivendola, tanto più sarà garantita la proporzione dell'intervento preventivo. Il fatto è che nel caso delle misure di prevenzione in oggetto, l'esigenza preventiva (a differenza delle cautelari) non è fissata tassativamente, ma si individua caso per caso attraverso un giudizio di pericolosità (CAP. 5).

Se in astratto l'esigenza preventiva trova una sua legittimità, una sua necessità in concreto, ciò non dice nulla sull'effettivo bilanciamento tra restrizione e libertà del cittadino. Che fine ha la pericolosità? Le misure di prevenzione sembrano avere l'obiettivo di rimuovere solo momentaneamente la situazione di pericolo.

La difficoltà quindi non sta nel descrivere tipicamente il comportamento da far rientrare nella classe di pericolosità – anche se questo elemento è spesso considerato negativamente dai giudici nell'accoglimento delle proposte di Sorveglianza Speciale – ma la soglia di pericolosità che esso deve raggiungere.

---

159 Sulla differenza tra misure preventive e misure punitive in relazione al principio di proporzionalità tra coercizione ed elemento di fatto che la giustifica si veda CAP. 2, PAR. 5.

«Quanto più fragile è la trama che lega la misura alla fonte del pericolo che si vuole prevenire, tanto maggiori sono le possibilità di trovarsi di fronte a interventi repressivi o di mera incapacitazione, disposti in violazione dei principi che informano il nostro sistema costituzionale» (Petrini 1996, p. 281). Il bilanciamento che invece si fa è tra l'ostacolo (effettivo o «ipereffettivo») alla commissione di reati e l'incapacitazione dei soggetti destinatari: «*In questa prospettiva ha senso parlare di ipereffettività delle misure personali, e anche, conseguentemente, di divieto di ipereffettività, ogni qual volta il rapporto tra fatto da prevenire e fonte del pericolo si interrompa e venga sostituito dalla mera incapacitazione del soggetto, che non potrà compiere reati solo perché impedito fisicamente a compiere alcunché*» (ivi, p. 283).

### **2.3 Le misure questorili: difficoltà della ricerca empirica e alcuni casi di applicazione recente**

Le misure di prevenzione questorili sono, come abbiamo già sottolineato, strumenti affidati all'autorità amministrativa di polizia, sia nella scelta applicativa, sia nell'eventuale decisione in merito al ricorso contro la misura stessa. Le attività di polizia costituiscono però un ambito di ricerca di difficile esplorazione. Questa difficoltà di accesso al lavoro amministrativo della polizia e dei suoi organi non è certo una novità<sup>160</sup>, ma testimonia già di per sé un fatto problematico: le misure questorili sono scarsamente valutabili sia dal punto di vista quantitativo, cioè la portata numerica

---

160 Gli studi sociologici sulla polizia sono relativamente recenti, hanno interessato per lo più la prima metà degli anni '60 e si sono diffusi in Inghilterra, Stati Uniti, Canada e successivamente negli anni '80, in Germania, Francia, Olanda e Belgio (Palidda 2000, p. 21). In Italia la polizia è sempre stato un oggetto di studio poco approfondito dalle scienze sociali, a fronte invece di un cospicuo studio giuridico della forza di polizia, nel quadro del diritto amministrativo e Costituzionale e poi del «diritto di polizia». Secondo L. Ferrajoli (2018, cap. XI), tre sarebbero le principali ragioni che potrebbero spiegare il disinteresse per la polizia in Italia. La prima riguarda la concezione gerarchica secondo la quale il diritto e le prassi di polizia sono l'oggetto meno nobile degli studi giuridici: «quasi che quanto più il diritto è contaminato dalla violenza e ne è difficile e incerta la legittimazione, tanto meno esso sia meritevole di studio, riflessione teorica e assiologica» (ivi, pp. 795-843). La seconda ragione riguarderebbe una sorta di cattiva coscienza: per sua natura la polizia mette di fatto in crisi le «ben levigate e congegnate forme costituzionali dello Stato di diritto, svelando l'ineffettività delle dottrine liberal-democratiche» (ibidem). Infine, la terza ragione sarebbe dovuta a un «*segno irriflesso ma inconfondibile dei tratti di classe sia della cultura giuridica che di quella politica: le misure di polizia, specialmente quelle di prevenzione e di ordine pubblico, sono destinate prevalentemente ai ceti poveri e marginali, sicché il loro studio risulta a sua volta emarginato*» (ivi, p. 800).

e le classi di pericolosità maggiormente selezionate, che qualitativo, ossia i motivi di applicazione, le conseguenze complessive e il modo di valutazione della pericolosità.

Si tratta di un sistema autoreferenziale dove il Questore applica l'avviso orale ed è colui a cui può venire chiesto il suo annullamento, mentre quando applica il foglio di via obbligatorio la sua decisione può essere rivista solo dal Prefetto<sup>161</sup>.

Questo primo elemento già di per sé rivela un'ampia difficoltà nel reperimento dei procedimenti che riguardano l'applicazione di una misura questorile, di cui difficilmente si ha traccia dell'iter che convalida o mette in discussione la decisione dell'organo amministrativo.

Questo quadro è inoltre aggravato dal fatto che la capacità e la volontà impugnativa avverso i provvedimenti questorili non è automatica e scontata. Dopo aver parlato con diversi avvocati del foro bolognese – uno dei pochi canali disponibili nella città di Bologna, come dirò a breve, per intercettare questi provvedimenti – ho potuto constatare che nella maggior parte dei casi il provvedimento di foglio di via obbligatorio non viene impugnato di fronte al Prefetto, né tanto meno di fronte al tribunale amministrativo.

Questa evenienza era lampante soprattutto quando si trattava di ipotetici reati tradizionali, oppure di soggetti in grave difficoltà economica, che si rivolgono prevalentemente ai c.d. avvocati di strada<sup>162</sup>.

I soggetti in questione valutano come troppo dispendiosa – in termini di tempo e di denaro – l'opportunità del ricorso. Sicuramente questa non può essere interpretata come una tendenza complessiva e accertata, tuttavia restituisce uno spaccato qualitativamente rilevante.

Ho provato quindi a ovviare a queste *impossibilità* di accesso al campo in differenti modi.

In primo luogo era sin da subito evidente che il campo di applicazione del foglio di via obbligatorio più facilmente osservabile fosse quello dei reati e disordini contro l'ordine pubblico: questo ambito di intervento, come si è detto, è sempre stato elastico, con

---

161 A meno che il foglio di via o la decisione del prefetto (adito tramite ricorso gerarchico dal difensore del misurato) non venga impugnata di fronte al tribunale amministrativo che può annullare il provvedimento.

162 Il progetto "Avvocato di strada", realizzato per la prima volta nell'ambito dell'Associazione Amici di Piazza Grande, nasce a Bologna alla fine degli anni Duemila, con l'obiettivo fondamentale di tutelare i diritti delle persone senza dimora. L'esperienza nasceva dalla necessità, sentita da più parti, di poter garantire un apporto giuridico qualificato a quei cittadini oggettivamente privati dei loro diritti fondamentali.

classi di pericolosità nuove e vecchie pronte ad accogliere i tipi pericolosi all'occorrenza.

La valutazione è che in queste circostanze, vuoi per l'esposizione mediatica dei casi – talvolta effettivamente sconcertanti data la loro eccezionalità e politicizzazione – vuoi perché i soggetti sono maggiormente portati al ricorso, vista l'elevata percezione di ingiustizia<sup>163</sup> anche da parte dei difensori, è più facile arrivare al provvedimento e averne traccia in un ricorso. Le misure di recente applicazione che andrò ad analizzare sono in effetti tutte inerenti a questo tipo di condotte contro l'ordine pubblico o di disordine urbano e, laddove non c'è il provvedimento originale, si ha a disposizione la sentenza del Tar a cui si è fatto ricorso.

Ancora più difficoltoso è rintracciare gli avvisi orali: c'è da considerare che l'avviso orale è proferito dal Questore in persona, quasi tramite un colloquio, di cui rimane traccia su un foglio che l'avvisato porta con sé. Una cognizione quantitativa sarebbe possibile, come emergerà dal paragrafo successivo, mentre, una cognizione qualitativa sarebbe alquanto difficoltosa, proprio per l'impossibilità di accedere al provvedimento. Una parziale cognizione degli effetti dell'avviso orale si ha attraverso la lettura delle ordinanze di Sorveglianza Speciale, ma per il fatto che, in molti casi, l'avviso orale era stato violato, portando a un aggravamento della misura.

### *2.3.1 Una ricerca criminologica: le misure questorili nella provincia di Milano*

È molto interessante e utile, per colmare solo parzialmente il vuoto di ricerca in merito all'applicazione delle misure questorili nella provincia di Bologna, fare riferimento allo spaccato quantitativo e qualitativo che emerge dalla ricerca di Elena Mariani, pubblicata sulla rivista online di *Diritto penale contemporaneo*<sup>164</sup>.

Questa ricerca, che riguarda l'applicazione concreta delle misure questorili e giudiziarie di prevenzione nella provincia di Milano tra il 2012 e il 2016, si basa su informazioni

---

163 Nonché il fatto che spesso si tratta di soggetti con nessun precedente penale e una scarsa carriera deviante.

164 A questo link: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6289-le-misure-di-prevenzione-personale-nella-prassi-milane>

raccolte presso l'Ufficio *Sezione Prevenzione* del tribunale di Milano e presso l'Ufficio Prevenzione della Questura di Milano<sup>165</sup>.

Dalla ricerca emerge che le misure più utilizzate nel periodo considerato sono i fogli di via (2530 casi) e l'avviso orale (1876 casi)<sup>166</sup>.

Il foglio di via viene applicato prevalentemente a soggetti coinvolti in reati appropriativi e connessi agli stupefacenti – classi di pericolosità previste alle lett. a) e b) dell'articolo 1 del d.lgs. 159/2011– ma anche talvolta per molestie sessuali e atti persecutori in relazione alla lett. c).

Per l'avviso orale viene riscontrata la stessa tendenza: autori di reati predatori: furti, rapine seriali, truffe, detenzione di sostanze stupefacenti e così via. Questa misura è molto meno utilizzata per classi di pericolosità rientranti nella lett. c) dove vengono indicati i seguenti reati o elementi di fatto: reati sessuali contro minorenni, fatti di ubriachezza, atti osceni, invasione di edifici, uso di sostanze stupefacenti, reati in ambito familiare.

Per quanto riguarda invece i *criteri di massima* che i responsabili della *Sezione prevenzione* dicono di seguire, emergono una serie di spunti interessanti: non è mai sufficiente un mero *controllo* da parte delle forze dell'ordine sul soggetto ma è necessario almeno un *intervento* delle forze dell'ordine rispetto alla possibile commissione di reato (su querela o segnalazione dei cittadini o su iniziativa degli operatori di polizia). Inoltre – e questo aspetto è emblematico dell'enorme discrezionalità nell'applicazione di queste misure – il tempo, il luogo e il comportamento del momento in cui le forze dell'ordine intervengono, devono far ritenere che *sussiste il rischio di compimento di un reato* e che vi siano *elementi idonei a corroborare indizi*.

Per quanto riguarda l'avviso orale invece si è data rilevanza alla presenza di diversi precedenti penali o anche di uno solo, se si tratta di fatto grave.

---

165 Per quanto riguarda le misure questorili i dati le sono stati forniti «in modo “accorpato” direttamente dalla Divisione Anticrimine (...) e riguardano solo il numero e la tipologia delle misure applicate. Altre indicazioni di massima sui destinatari e criteri di valutazione della pericolosità sono state fornite dai responsabili dell'ufficio durante un colloquio informativo». Non le sono stati invece messi a disposizione i provvedimenti applicativi delle misure.

166 Nella ricerca ci sono anche dei dati in merito all'utilizzo del DASPO sportivo (PAR. 3 di questo capitolo), 484 casi nel periodo considerato. Secondo Mariani il divario tra misure tipiche e atipiche «può trovare spiegazione nel fatto che foglio di via e avviso orale hanno un campo di applicazione molto ampio, se non addirittura generico, mentre DASPO sportivo e ammonimento presuppongono il compimento di specifiche condotte» (ivi, p. 273).

Un altro criterio rispetto alla valutazione dei precedenti è quello di considerare quelli più recenti (nello stesso anno) mentre quelli risalenti nel tempo erano presi in considerazione se si trattava di una «ripresa» dell'attività delinquenziale.

Dalla ricerca complessiva emerge che le misure questorili tipiche sono quelle più adottate nella provincia di Milano e lo sono soprattutto per «reati di strada».

È necessario sottolineare poi che la stessa Mariani menziona la maggiore difficoltà a raccogliere informazioni in merito alle misure questorili alle quali non è stato possibile accedere.

Possiamo dire tuttavia che se il mondo della prevenzione amministrativa e di polizia inerente alla prevenzione dei reati tradizionali, «di strada», connessi alla microcriminalità del profitto, si è rivelato essere a Bologna difficilmente accessibile, nella provincia di Milano appare essere il campo privilegiato per l'applicazione delle questorili.

Questo dato, che in parte troverà un suo riscontro anche nella città di Bologna da ciò che ci diranno le ordinanze di Sorveglianza Speciale, fa emergere la necessità di indagare ulteriormente sull'applicazione dei fogli di via a Bologna per questo tipo di condotte.

### *2.3.2- Alcune recenti applicazioni del foglio di via nel campo dei reati e dei disordini politici*

Sono dieci i casi applicativi di foglio di via obbligatorio che proverò ad analizzare in questo paragrafo, tenendo a mente le linee interpretative circa le finalità e gli scopi attribuiti tanto alle declinazioni del principio preventivo, quanto al concetto di pericolosità sociale.

Si tratta, come già anticipavo, di condotte tutte afferenti al campo di reati o condotte contro l'ordine pubblico. In cinque casi non dispongo del provvedimento ma, attraverso l'analisi delle sentenze del TAR Emilia Romagna avverso il silenzio-rigetto della Prefettura (adita dai difensori contro il provvedimento questorile – in un caso si trattava della questura di Modena, negli altri casi della questura di Bologna), sono stata comunque in grado di estrapolare il contenuto dei provvedimenti amministrativi. Inoltre le stesse sentenze del tribunale amministrativo sono pregnanti e ricche di suggestioni utili, soprattutto perché esse vanno in tutti i casi a annullare il provvedimento del Questore.

Partiamo proprio da questi ultimi casi<sup>167</sup> appena menzionati, sottolineando sin da subito che le motivazioni addotte dal giudice amministrativo a favore dell'annullamento del foglio di via sono in tutti e cinque i casi identiche, in quanto le situazioni soggettive specifiche sono abbastanza simili, nonostante qualche profilo sostanziale circa la «carriera deviante» dei soggetti presenti delle differenze.

Intanto in tutti i casi c'era stato un silenzio-rigetto del prefetto a dimostrazione che, quando le misure sono questorili, senza un vaglio giudiziario che si pronunci sull'opportunità della loro applicazione, il ricorso gerarchico di fatto si rivela inconsistente e *inutile* perché l'organo cui ci si appella difficilmente non condividerà le esigenze preventive e selettive proposte dalla questura. Addirittura in questi casi il prefetto si è avvalso del silenzio, senza nemmeno motivare la decisione di non interferire con i provvedimenti questorili.

I motivi di ricorso sono gli stessi: eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità della motivazione e residenza (o dimora abituale) nel luogo da cui da cui il provvedimento allontana<sup>168</sup>. Questi motivi andrebbero a minare il presupposto applicativo della misura perché i soggetti coinvolti non rientrerebbero, secondo i difensori, in nessuna delle classi di pericolosità di cui all'art 1 del d.lgs. 159/2011.

Ma andiamo a vedere quali sono e cosa sono le declinazioni finalistiche del bene pubblico sicurezza, nonché la descrizione degli elementi di fatto che, secondo la questura nei casi in oggetto<sup>169</sup>, sorreggerebbero l'opportunità del foglio di via:

*1- «generici precedenti di polizia per reati di fabbricazione di materie esplodenti e per partecipazione a manifestazione non autorizzata e in considerazione che l'ulteriore permanenza costituisse pericolo per la sicurezza pubblica, poiché in occasione del G7 ambiente ospitato a Bologna vi sarà la presenza di contestatori, supportati dagli esponenti dell'antagonismo locali cui \*\*\*\*\* appartiene, con rischi di iniziativa di contestazione che creeranno turbativa per l'ordine pubblico.» (sent. 795/2017, p. 2)*

---

167 Si tratta delle seguenti sentenze del TAR Emilia Romagna: 590/2017, 794/2016, 795/2017, 667/2017, 652/2017.

168 In tutte le sentenze il giudice amministrativo sostiene che anche solo questo motivo di ricorso sarebbe stato sufficiente ad annullare il provvedimento. Parrebbe fortunatamente che il concetto di residenza essendo inteso in senso largo anche come dimora abituale nel rispetto dei diritti della persona, è anche uno dei pochi ostacoli per l'autorità amministrativa nell'applicazione.

169 Come si è detto, dalla sentenza del TAR si possono evincere anche le parti fondamentali del provvedimento di applicazione del Questore.

2- *«sulla base di una denuncia per invasione di terreni e altri reati connessi e della considerazione che l'ulteriore permanenza costituisce pericolo per la sicurezza pubblica, poiché in occasione del G7 ambiente ospitato a Bologna vi sarà la presenza di contestatori, supportati dagli esponenti dell'antagonismo locali cui \*\*\*\*\* appartiene, con rischi di iniziativa di contestazione che creeranno turbativa per l'ordine pubblico.»* (sent. 652/2017, p.2)

3- *«Sulla base di una denuncia per deturpamento di cose altrui e porto abusivo di strumenti atti a offendere e della considerazione che l'ulteriore permanenza costituisce pericolo per la sicurezza pubblica, attesa la sua abituale frequentazione e attuale convivenza con soggetti gravitanti nelle medesime aree di riferimento (centri sociali e/o anarchici), anche gravati da precedenti specifici di polizia o di misure analoghe alla presente.»* (sent. 590/2017, p. 2)

4- *«motivato sulla base di una denuncia per occupazione abusiva di un immobile sottolineando altresì che a suo carico risultava un analogo precedente di polizia, relativo all'occupazione realizzata da attivisti aderenti al gruppo antagonista denominato \*\*\*\*\* , i quali rompevano le catene che chiudevano la recinzione del cortile esterno e il portone di ingresso dello stabile ubicato in via \*\*\*\*\* , invadendo gli spazi esterni e interni di tale proprietà ed esponendo striscioni di protesta, provocando l'intervento della polizia che procedeva allo sgombero dell'immobile e alla denuncia in stato di libertà di tutti gli occupanti, tra cui \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* quale, inoltre, risulta frequentare persone gravate da precedenti di polizia, tutte nominativamente individuate.»* (sent. 534/2017, p. 2)

5- *«Ad \*\*\*\*\* veniva notificato dalla questura di Modena un foglio di via obbligatorio per essere stato sorpreso nell'atto di affiggere dei manifesti di contenuto politico e in virtù di precedenti di polizia.»* (sent.794/2016, p.1)

Per quanto riguarda le declinazioni finalistiche, viene subito all'occhio che nei primi due casi la sicurezza pubblica è declinata su un evento specifico da tutelare dal rischio che vengano commessi dei reati. Per la verità, come si evince dalle parole riportate dal giudice, non si fa nemmeno riferimento a condotte delittuose, bensì al fatto che le

contestazioni – con l'ipotetico supporto del soggetto in questione – potrebbero creare turbativa per l'ordine pubblico. Non è dato capire dunque perché, se la turbativa deriverebbe dalle contestazioni – che presuppongono la partecipazione di molte persone per essere effettivamente turbanti l'ordine – si scarichi su di un singolo soggetto la pericolosità sociale di una «situazione» di pericolo.

L'unica spiegazione plausibile in questo caso è che a venire al centro dell'attenzione è il tipo di razionalità preventiva che i provvedimenti vogliono mettere in atto: una funzione general-preventiva che, in questo caso, dovrebbe distogliere dalla contestazione non tanto il soggetto in questione, il quale per effetto (o meglio «ipereffetto») della misura coercitiva, è allontanato dalla città e non potrà sicuramente essere presente all'evento, ma tutti gli altri soggetti afferenti «all'area antagonista» i quali dovrebbero essere intimiditi dall'applicazione della misura. Altrimenti, verrebbe da dire in modo paradossale, la questura avrebbe dovuto procedere alla comminazione di un foglio di via per tutti gli appartenenti all'area antagonista bolognese.

Questa considerazione è avvalorata dal fatto che, provando a ragionare in un'ottica di prevenzione speciale con riguardo ai soggetti in questione, gli «elementi di fatto» addotti dalla questura a sostegno della pericolosità sono «segnalazioni di polizia», come lo stesso giudice amministrativo definisce le denunce indicate dal Questore, non in grado di dar conto di un passato delinquenziale e socialmente pericoloso che necessiti di essere *corretto*, innanzitutto perché ci sono solo degli indizi.

Nei casi 3, 4 e 5, non viene nemmeno specificato il contenuto finalistico della protezione della sicurezza pubblica, si fa semplicemente riferimento a una generica e ipotetica capacità dei soggetti di turbare l'ordine pubblico e la sicurezza proprio perché essi incarnano un *tipo criminologico*, un soggetto che gravita attorno a certe aree politiche antagoniste e frequenta determinati luoghi e persone. Tutte presunzioni che il Questore collega al fatto che essi sono stati denunciati dalle forze dell'ordine per alcuni fatti che potrebbero vederli imputati di reato.

Emblematico per altro è il caso 5, per il modo lapidario con cui si afferma la pericolosità del soggetto, il quale è pericoloso perché colto in flagranza mentre affiggeva dei manifesti di contenuto politico: una mera descrizione di un atto che forse in sede processuale costituisce contravvenzione, ma che nulla dice in merito all'istanza di prevenzione.

Passando agli elementi addotti a fondamento della sussistenza di pericolosità sociale dei soggetti, vediamo come i difensori si siano concentrati proprio sul «travisamento dei fatti» da parte della questura. È utile qui riportare direttamente le parole del giudice che nelle diverse ordinanze si esprime in tal modo: *«Ma l'appartenere a movimenti politici che siano particolarmente attivi sul piano delle manifestazioni pubbliche o che siano note alle forze di polizia perché alcuni dei loro componenti tendono a fomentare disordini se non a commettere reati, non può automaticamente far attribuire alla persona la categoria di persona pericolosa per l'ordine pubblico. Bisogna poter dimostrare che il soggetto non si sia limitato a esercitare i suoi diritti politici, ma che in occasione di pubbliche manifestazioni abbia trascorso in manifestazioni violente o abbia comunque favorito chi tali comportamenti violenti abbia posto in essere».*

Il giudice in altri termini, riconoscendo «un diritto alla manifestazione politica», ritiene insufficienti le mere segnalazioni di polizia, esigendo qualcosa di più concreto che sia riconducibile alla commissione di azioni violente o al loro favoreggiamento. Lo stesso giudice però, pur pronunciandosi in favore dell'annullamento, fa emergere una questione problematica. Quando dice che «bisogna poter dimostrare» che il soggetto non si sia limitato a esercitare i suoi diritti, dice qualcosa di diverso dal legislatore in materia di misure di prevenzione, perché la valutazione prognostica del giudizio di pericolosità sociale è ordinata dal criterio del «debba ritenersi» sulla base di elementi di fatto che il soggetto non si sia limitato a esercitare i suoi diritti. Dunque la questura non ha affettivamente niente da dimostrare e nessuno a cui dimostrarlo, il Prefetto e il TAR *possono* essere aditi da chi riceve la misura. A meno che qui non si intenda solo che ci sarebbero dovuti essere dei «precedenti penali» a carico della persona, quando, attraverso un processo, si è dimostrato che il soggetto ha commesso un reato ed è stato condannato.

Nella sentenza 652/2017 troviamo poi un ulteriore elemento che merita di essere preso in considerazione: il difensore qui solleva anche la questione della sproporzione tra la fonte del pericolo e la misura richiesta, dicendo che un avviso orale sarebbe stato maggiormente proporzionato al caso di specie.

Il giudice in merito afferma: *«Il quarto motivo ha una sua plausibilità poiché laddove la questura voglia prevenire il ripetersi di episodi di contestazione politica e sociale che trascendano la commissione di reati potrebbe al limite avvisare oralmente l'interessato».*

Confrontando ad esempio i risultati della ricerca di Mariani rispetto a quanto i funzionari sostenevano sull'applicazione dell'avviso orale, viene subito in evidenza una contraddizione: in quel caso sembrava infatti che l'applicazione di un avviso orale fosse subordinata alla sussistenza di precedenti penali e non meramente a carichi pendenti o segnalazioni di polizia (o, come in questo caso, al mero pericolo del verificarsi di *fatti contestativi che trascendano la commissione di reati*).

Ciò dimostra che l'applicazione di queste misure è completamente demandata alla discrezionalità degli organi amministrativi, ma soprattutto all'opportunità, in una determinata circostanza, di gestire un problema non solo criminale ma anche sociale e politico.

Per quanto riguarda i sei provvedimenti veri e propri, iniziamo da un foglio di via disposto dalla questura di Bologna nel 2015 sempre a carico del *tipo criminologico* «dell'antagonista». Si sottolinea che in questo caso è stato possibile avere un colloquio informale con il destinatario del foglio di via nonché con il suo difensore di fiducia che hanno fornito dei dettagli su come alcune di quelle segnalazioni si sono evolute nel processo penale. Questi elementi sono importanti perché, oltre a dare corpo all'iter che porta all'applicazione della misura, ne rendono possibile una valutazione ex post, alla luce di come le cose sono andate dopo la comminazione del foglio di via e quali effetti ha avuto sulla persona.

Nel provvedimento si legge: «*VISTI gli atti d'ufficio, dai quali risulta che in data 9 giugno 2015 la predetta veniva denunciata dalla locale D.I.G.O.S. in ordine al reato di invasione di terreni o edifici, fatti commessi a Bologna durante l'occupazione di un edificio ubicato .... di proprietà della Università di Bologna. [...] e CONSIDERATI [...]*» Il Questore a questo punto elenca cinque denunce a carico del soggetto di cui non si specifica la fase del procedimento, ma si deve supporre che per esse non si fosse ancora disposto il rinvio a giudizio.

I supposti reati sono: resistenza a pubblico ufficiale in occasione di alcune manifestazioni di protesta, invasione di edifici, getto pericoloso di cose, danneggiamento e addirittura rissa. A distanza di 5 anni si riscontra che in tre dei procedimenti il soggetto è stato assolto in primo grado perché il fatto non sussiste e in uno per non aver commesso il fatto. Diciamo che questo dato parla da sé, esprime l'enorme rilevanza che assumono, nell'arco di tempo in cui il giudizio di prevenzione

deve essere fatto, le valutazioni di polizia circa una condotta<sup>170</sup>, nonché le prime imputazioni individuate dal pubblico ministero. Si tratta di un giudizio del tutto circostanziato, che però presume di valere, come in questo caso, per addirittura tre anni, durata di tempo impensabile persino per una misura cautelare come il divieto di dimora. Nelle singole «segnalazioni di polizia» – perché di questo si tratta, come affermava il TAR Emilia Romagna – la descrizione delle condotte è abbastanza dettagliata, quasi a voler sottolineare la «gravità indiziaria» delle segnalazioni. Tuttavia sono gli «elementi potenzialmente delittuosi» – con parole quali «arbitrariamente», «usava violenza» – e inerenti al rapporto tra i manifestanti e la polizia, a venire meglio approfonditi, mentre del contesto dei reati nulla è dato sapere. Ad esempio si può dedurre che il soggetto in questione è una studentessa, la quale non è residente in Bologna ma qui dimora abitualmente, che i luoghi delle manifestazioni sono ambiti universitari e che ci sono dei «motivi della protesta». Parlando con quest'ultima emerge ad esempio che a causa dell'improvvisa partenza forzata non ha potuto ultimare l'iscrizione all'Università di Bologna per proseguire gli studi; ha dovuto lasciare affetti e relazioni stabili che da almeno 4 anni aveva costruito nella città di Bologna e comunque nel suo nuovo luogo di dimora ha proseguito la sua «attività politico-sociale». Non si spiega in effetti come sia possibile pensare che il foglio di via possa impedire che, se il soggetto è pericoloso in quanto tale, quelle condotte non vengano attuate altrove. Se invece la pericolosità è sociale e quindi il soggetto è maggiormente pericoloso perché è con altri<sup>171</sup>, lo scopo è sicuramente quello di allontanarlo in modo coercitivo da quelle relazioni valutate come «antisociali», ma l'effetto concreto sarà comunque quello di aver spostato «il problema» in un altro luogo, per di più sfavorendo il soggetto sul piano dei suoi diritti materiali. Lo scopo e l'utilità di questo provvedimento non sembra affatto essere quello di evitare che il soggetto in generale smetta di comportarsi in modo deviante o criminale, perché può farlo altrove. Il reale scopo preventivo – formalmente costruito su condotte criminose – è orientato a porre rimedio alla *frequenza* e possibile espansività e «contagiosità» delle «situazioni» e «relazioni» pericolose. Questa istanza di prevenzione viene attuata però a discapito di un singolo individuo, colpevole di portare

---

170 Come emergeva in precedenza infatti il criterio usato nelle questure è esattamente il tempo, il luogo e il comportamento del momento in cui le forze dell'ordine intervengono, che devono far ritenere che *sussiste il rischio di compimento di un reato* e che vi siano *elementi idonei a corroborare indizi*.

171 La frequentazione di soggetti con segnalazioni di polizia è valutata negativamente nel giudizio prognostico e l'essere in più di cinque persone è aggravante di alcuni reati in oggetto, quell'aggravante che fa pesare di più la gravità indiziaria nelle prime imputazioni non valutate ancora da un giudice.

in sé i connotati di una pericolosità per la sicurezza pubblica ben più ampia e afferenti in teoria ad altri tipi di intervento istituzionale, come quello sociale e politico.

Gli ultimi quattro provvedimenti<sup>172</sup> sono invece applicati due dalla questura di Torino e due dalla questura di Como; nel primo caso a soggetti afferenti al movimento politico «No Tav» operante nella Val di Susa, nel secondo a persone attive nel movimento «No Borders». Entrambe le organizzazioni sono considerate come presenze turbanti l'ordine pubblico per le azioni politiche e devianti portate avanti.

Le questioni sostanziali problematiche che emergono in questi casi sono quasi identiche a quelle precedenti con la sola differenza che in questi casi la misura è applicata a più soggetti e assume più rilevanza, nell'applicazione delle misure stesse, il momento dell'*intervento* delle forze di polizia.

Per quanto riguarda i fogli di via applicati dalla questura di Torino nel lavoro di tesi menzionato si legge che l'occasione (2012) del provvedimento è costituita da un controllo di un treno da parte dell'autorità di P.S. sul quale un gruppo di circa 115 persone stava viaggiando per raggiungere una località in Val di Susa dove si teneva una manifestazione contro il transito di un treno speciale contenente materiale e scorie radioattive. A Bussoleno (TO), la polizia ferma per quattro ore il treno dei manifestanti e contesta a una parte di loro di aver tentato di avvicinarsi alla sede dei binari per impedire il transito dei convogli ferroviari.

In uno dei fogli di via si legge quanto segue:

***Letta** la proposta di adozione di provvedimento, prodotta dalla locale Digos relativa a \*\*\*\*\*, nato a \*\*\*\*\*, il \*\*\*, residente in \*\*\*\* in via \*\*\*\*, dalla quale risulta che è stato segnalato dall'A.G. Per danneggiamento ingiuria, violenza privata, minaccia, oltraggio a P.U, lesioni personali, blocco ferroviario, istigazione a delinquere e altro;*

***Esaminata** la sua posizione ai sensi della Legge 27.12.1956 n.1423 relativa alle persone pericolose per la sicurezza pubblica e ritenuto applicabile quanto in essa disposto in relazione al suo manifesto atteggiamento contra legem;*

***Rilevato** dagli atti di ufficio che per condotta e comportamento, anche in relazione ai recenti episodi di turbativa dell'ordine pubblico nei quali si è trovato coinvolto, è*

---

172 Reperiti grazie al lavoro di tesi di laurea in Criminologia di Lukas Lercher dal titolo «L'evoluzione delle misure di prevenzione personali *praeter delictum*: pene del sospetto con funzioni repressive o strumento indispensabile per la tutela della collettività?» del 2015/2016.

*inquadrate nella II delle categorie contemplate dall'art. 1 della legge n. 1423/56, modificato dall'art. 2 legge 3.8.1988 n.327;*

***Accertato** che \*\*\*\* in Chiomonte(TO), Exilles(TO), Gravereto(TO), Giaglione(TO) e Susa(TO), non svolge alcuna stabile attività lavorativa, non ha residenza o legami familiari o altri interessi dichiarati rilevanti e, pertanto, rientra nella ipotesi prevista dall'art. 2 della legge 1423/56, in relazione all'art1. Della stessa legge;*

***Ritenuto**, quindi, necessaria l'adozione nei suoi confronti di un provvedimento amministrativo di allontanamento dai Comuni di Chiomonte(TO), Exilles(TO), Gravereto(TO), Giaglione(TO) e Susa(TO), al fine di non consentire il protrarsi in quei luoghi di una condotta antigiuridica e di monito a modificare tale comportamento, a tutela dell'ordine e sicurezza pubblica;*

Nel secondo invece:

*«Vista la segnalazione della locale Digos [...] dalla quale risulta che insieme ad altri facinorosi manifestatamente appartenenti all'area di contestazione o anarco-insurrezionalista o marxista-disobbediente, nelle prime ore del 24 corrente luglio alla stazione di Chiomonte (TO) saliva sul treno diretto a Torino per unirsi a un gruppo di persone che manifestavano contro il passaggio del convoglio adibito al trasporto di materiale nucleare, diretto verso la Francia, Infatti, prima che il loro treno entrasse nella stazione di Bussoleno (TO) ne arrestavano la corsa mediante l'azionamento del freno di emergenza. [...]»*

Gli scopi dei provvedimenti sembrano evidenti: dare un segnale di contrasto alle proteste<sup>173</sup>, colpire dunque le reti di solidali che giungono nella valle non in base alla loro carriera criminale, ma a una mera condotta «antigiuridica», fondata non tanto sulle «segnalazione di polizia» a carico, ma sull'essere stati presenti in quell'evento specifico; il foglio di via servirebbe da «monito a cambiare atteggiamento» ma in verità pare essere diretto solo all'allontanamento dei soggetti in questione.

Passando ai due provvedimenti adottati dalla questura di Como nell'ambito delle proteste del movimento «No Borders», si può venire a conoscenza del contesto e dei fatti leggendo lo stesso provvedimento:

---

<sup>173</sup> Ormai ventennali in Val di Susa e colpite da una forte reazione repressiva anche sul piano penale; sulla criminalizzazione del movimento No Tav si vedano tra gli altri: Chiaramonte 2019; Aime 2011, 2016; Calafati 2006; Caruso 2010; Chiroli 2017; Ferrua 2014, Pepino 2014.

*«**RILEVATO** che gli operatori intervenivano di seguito a segnalazione pervenuta da personale in servizio di Ordine Pubblico impiegato per l' "emergenza profughi" presso la suddetta stazione ferroviaria "San Giovanni", in quanto \*\*\*\*\*, unitamente a un gruppo di circa dieci giovani italiani, noti come facenti parte dell'area antagonista, creava una turbativa nella gestione del servizio di Ordine Pubblico poiché gli stessi, sebbene non autorizzati, fornivano del cibo ai migranti che rifiutavano di consumare i pasti presso gli appositi centri allestiti dalle associazioni umanitarie»*

***RILEVATO** che in quel frangente i giovani, ignorando l'invito loro rivolto dal personale in servizio di Ordine Pubblico affinché cessassero la distribuzione del cibo, formavano una sorta di cordone frapponendosi tra le forze dell'ordine e i migranti e insieme a questi ultimi scandivano slogan all'indirizzo degli operatori presenti;*

***CONSIDERATO** che di seguito alla situazione di forte tensione venutasi a creare, gli operatori procedevano all'identificazione dei giovani presenti e \*\*\*\*\*, benché informato delle conseguenze di carattere penale alle quali si esponeva, rifiutava di fornire i documenti validi all'identificazione e di declinare le proprie generalità e approfittando di un ulteriore momento di concitazione tra il personale preposto all'Ordine Pubblico e i migranti presenti in loco, lo stesso si allontanava, motivo per il quale veniva deferito dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 651 c.p. e per resistenza a Pubblico Ufficiale;*

***VISTI** gli atti d'ufficio dai quali emerge che lo stesso è già stato più volte segnalato all'Autorità Giudiziaria per reati contro l'ordine pubblico, la persona e il patrimonio*

***.ACCERTATO** che a Como (CO) e nei Comuni limitrofi non ha residenza, né lavoro, e che frequenta questo territorio presumibilmente al solo scopo di commettere reati;*

Questo provvedimento è emblematico dei profili trattati finora. In questi casi il Questore si limita ad affermare genericamente che il soggetto è «segnalato» per reati contro l'ordine pubblico, il patrimonio e la persona, senza specificare alcun elemento di fatto del suo passato che possa far prevedere il comportamento futuro. La misura si basa esclusivamente sull'evento che ha visto l'intervento delle forze di polizia, dove la persona avrebbe creato, insieme ad altri, una turbativa nella gestione dell'ordine della polizia, perché «forniva cibo ai migranti», condotta decisamente non penalmente rilevante, nonostante posta a elemento di fatto. È poi alquanto problematico, come

emerge nella parte in cui si fa riferimento al rifiuto di farsi identificare da parte del soggetto in questione, che, nonostante il soggetto sia stato deferito all'autorità giudiziaria per tale rifiuto e subirà un processo per questo, nel frattempo il foglio di via potrà fungere da sanzione, pur non essendo affatto adibito a ciò.

In un altro foglio di via, emanato in occasione dello stesso evento, il soggetto viene *«deferito all'Autorità Giudiziaria in stato di libertà per la commissione del reato di violazione a disposizioni su riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, perché era stato soltanto visto accanto ad alcuni degli individui (...) che esponevano uno striscione mentre altri effettuavano volantaggio agli utenti della strada»*. Lo striscione recava la scritta «Rampini complice della deportazione» e il soggetto era stato visto invadere la strada insieme a un «gruppo di persone profughe che da alcuni giorni sono stanziati nei giardini pubblici.»

Muta la circostanza, ma non i profili problematici di illegittimità di questi provvedimenti fondati sulla personalità e sulle tendenze comportamentali e devianti dei soggetti, più che sulla loro effettiva commissione di atti criminosi.

### **3. Il DASPO sportivo e il provvedimento di espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale**

Le ultime due misure che a mio avviso esprimono un potere preventivo a tutela della sicurezza pubblica sono il c.d. DASPO sportivo e l'espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale.

È da sottolineare che la prima delle due misure ha fatto da modello tecnico per l'invenzione dei nuovi strumenti di prevenzione locale che analizzeremo nella seconda parte di questo capitolo; ciononostante vedremo che la misura qui analizzata e il DASPO urbano di cui si dirà, hanno in comune soltanto la dicitura, la modalità di esercizio del potere coercitivo ossia l'eventualità di ordinare a un soggetto di non avvicinarsi in un luogo e alcuni aspetti della disciplina procedimentale in quanto compatibile.

Aldilà di questi elementi che il DASPO urbano mutuerà da quello sportivo, i due tipi di misure hanno finalità completamente differenti, si applicano a soggetti diversi e tutelano beni collettivi diversi.

L'espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale è invece una specifica forma di espulsione come vedremo a breve, collegata legislativamente al d.lgs n.159 del 2011 che disciplina le misure di prevenzione *tipiche* di cui si è parlato nel paragrafo precedente. Anche in questo caso pare che la pubblica sicurezza sia il bene tutelato dalla previsione di questa misura.

### 3.1 Il DASPO sportivo

La misura del DASPO sportivo è un provvedimento amministrativo atipico dal carattere polimorfo<sup>174</sup>, introdotto con la legge 13 dicembre 1989 n. 401 consiste nell'imporre un divieto di accesso ai luoghi nei quali si svolgono manifestazioni sportive per coloro che sono pericolosi perché, a vario titolo, sono stati coinvolti in episodi di violenza negli stadi.

La ratio che aveva portato all'emanazione della legge non era in realtà quella di prevenire *fatti di violenza*, bensì di reprimere, con l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici, l'organizzazione di scommesse clandestine (cfr. Petrini 1996). In questo senso l'originario divieto di accesso non si configurava come misura *ante delictum*, ma come vera e propria *pena accessoria* (art. 5) per i condannati per i delitti di frode in competizioni sportive ed esercizio abusivo di attività di gioco o scommessa.

È l'articolo 6 della legge a introdurre invece la misura conosciuta come DASPO sportivo, prevedendo che esso possa essere disposto dall'autorità di P.S. in tre situazioni: per quei soggetti che si recano alle manifestazioni sportive portando armi improprie; per coloro che siano stati condannati o denunciati per aver attivamente partecipato a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazione sportiva; per chi nelle medesime circostanze abbia inneggiato o incitato alla violenza.

Queste ampie ipotesi di pericolosità sono poi così specificate: uso di caschi e altri mezzi per rendere difficoltoso il riconoscimento; lancio di materiale pericoloso, scavalco o invasione di campo e possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive; introduzione di striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o

<sup>174</sup> Dal momento che, oltre a essere una misura di prevenzione *ante delictum*, può essere applicata anche come misura di sicurezza, all'esito di una sentenza di condanna e come contenuto della prova nel caso di sospensione condizionale della pena (Curi 2007).

minacce; qualsiasi reato contro l'ordine pubblico commesso con violenza. L'articolo 6 comma 1 estende poi la classe di pericolosità fino a ricompredervi i soggetti indiziati («sulla base di elementi di fatto») di aver tenuto, in Italia o all'estero, una condotta individuale o di gruppo finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico<sup>175</sup>.

Il DASPO sportivo, a eccezione dei casi in cui sia comminato a chi ha subito una condanna, è a tutti gli effetti una misura di prevenzione *ante delictum*; per di più essa non necessita la convalida di un organo giudiziario.

Petrini mette in risalto il fatto che la particolarità del DASPO sportivo è che esso interviene direttamente sulla fonte del pericolo, evitando che venga posta in essere la «situazione» che potrebbe creare i fatti che la legge vuole prevenire. È proprio questa capacità di intervento immediato sulla fonte del pericolo che ha spinto il legislatore a riporre fiducia in questo strumento preventivo, tant'è che nel 1993 con l. 25 giugno n. 205 (*Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*), il DASPO viene esteso ad altre classi di pericolosità. In particolare, nel contesto degli atti di incitamento all'odio e alla violenza razziale durante le partite di calcio (portate avanti soprattutto da gruppi di tifosi di estrema destra come gli *hooligans* e gli *skin heads*), il legislatore ha esteso il divieto a coloro che vi si rechino con simboli ed emblemi che rimandino alla violenza razziale; ai condannati o denunciati per incitamento della violenza razziale o diffusione di idee fondate sulla superiorità o odio razziale ed etnico; ai condannati o denunciati per genocidio; a chiunque abbia commesso reati aggravati dall'aver agito per finalità di discriminazione razziale; ai soggetti sottoposti a misura di prevenzione personale tipica ai sensi della legge n. 1423 del 1956<sup>176</sup>.

È da sottolineare che la trasgressione del divieto di accesso è punita con l'arresto da tre mesi a un anno.

---

175 È indicativo che questa classe di pericolosità quasi si sovrapponga a quella prevista dall'art. 4 lett. i) del d.lgs. 159/2011 dove, ai fini dell'applicazione della misura tipica della Sorveglianza Speciale, rileva che il soggetto abbia subito in più occasioni un DASPO. Si instaura così il solito circolo vizioso del mondo della prevenzione coercitiva: l'aver subito una misura preventiva non tipica fondata su degli indizi, costituisce a sua volta indizio per l'applicazione di una misura preventiva differente e, in questo caso, più afflittiva.

176 La vecchia legge in materia di misure di prevenzione *tipiche* di cui si è detto nel paragrafo precedente.

È sempre Petrini a descrivere le difficoltà di applicazione e le ineffettività che portarono, nel 1994, alla necessità di intervenire nuovamente sulla legislazione. Il primo problema era legato al fatto che l'affollamento tipico dei luoghi in cui si tengono manifestazioni sportive rendeva difficoltoso riconoscere i soggetti che avessero violato il divieto; inoltre i fatti di violenza più gravi tra tifoserie e gruppi tendevano ad aver luogo fuori dallo stadio, rendendo la misura di fatto ineffettiva.

Tra il 1994 e il 1995 (prima con d.l. 717/1994 poi con l. 45/1995) vengono modificati sia i destinatari della misura sia i limiti temporali e le modalità di applicazione.

Sul primo profilo la normativa interviene sostituendo la locuzione generica «armi improprie» con il porto abusivo di armi o di oggetti atti a offendere (contravvenzione prevista dall'art. 4 della legge 110/1975) e introducendo la condotta di «induzione alla violenza».

Sul secondo profilo vengono invece ampliati i luoghi da sottoporre a divieto: non solo lo stadio, ma anche i luoghi destinati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che vi partecipano o assistono.

Sul terzo e ultimo profilo, andando ad aggravare gli aspetti afflittivi della misura, si prevede invece la possibilità di imporre, insieme col divieto, di presentarsi presso gli uffici di polizia nelle ore nelle quali si svolgono le manifestazioni sportive interdette<sup>177</sup>.

La nuova normativa poi, pone il limite temporale di un anno al divieto e aggrava la pena per la violazione del provvedimento da un minimo di tre mesi a un massimo di 18 mesi.

Provando ad abbozzare qualche considerazione in merito alle declinazioni finalistiche della sicurezza e dell'ordine, nonché in relazione alle razionalità preventivo-punitive che il DASPO sportivo sembra mettere in pratica, sottolineerei innanzitutto che la sicurezza è qui declinata come sicurezza pubblica e controllo dei comportamenti di

---

<sup>177</sup> Viene sottolineato poi che anche prima dell'introduzione di questa previsione, i soggetti indagati per violenza sportiva venivano spesso sottoposti dai giudici alla misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla P.G.; viene da mettere in rilievo come, nel caso in cui il DASPO venga comminato come misura *ante delictum*, l'aumento di afflittività della misura amministrativa avvenga sulla base di una prognosi di pericolosità sganciata da qualsiasi condotta illecita. È indicativo infatti che lo stesso legislatore abbia introdotto, proprio per l'incisività di questa previsione, alcune garanzie giurisdizionali: l'obbligo di presentazione è comunicato al P.M. il quale deve chiedere la convalida del provvedimento al giudice delle indagini preliminari e avverso l'ordinanza di convalida è previsto ricorso per cassazione.

disordine in una cornice di contesto in cui la «violenza nell'ambito delle manifestazioni sportive» assumeva, negli '90, sempre più rilevanza e quindi necessità di controllo<sup>178</sup>.

Si tratta evidentemente quindi del perseguimento sia di razionalità general-preventive, nell'ottica di distogliere i potenziali tifosi violenti dal compiere gli atti e i comportamenti vietati, sia di prevenzione speciale nel senso negativo della razionalità: anche qui c'è un «ipereffetto» nella misura in cui il soggetto che riceve il DASPO non darà più problemi nei luoghi in cui li aveva creati semplicemente perché è messo al bando da quegli stessi luoghi.

Da una parte l'esigenza è quella di evitare che sia la presenza di più soggetti a fomentare le situazioni indesiderate (pericolosità sociale e condotta sociale)<sup>179</sup>, dall'altro però, ancora una volta, il provvedimento ricade sul singolo soggetto, rappresentante di un gruppo di pericolosità molto più ampio.

Da rilevare poi che sotto il profilo quantitativo il Daspo è un provvedimento molto utilizzato: dal sito della Polizia di Stato si ricava ad esempio che nella stagione calcistica 2016/2017, sino al mese di marzo, sono stati applicati 852 provvedimenti.

Mentre dalla ricerca di Elena Mariani già citata in precedenza e riguardante i dati rilevati alla questura di Milano emerge che, dal 2012 al 2016<sup>180</sup> (con un picco di 167 casi nel 2014), i DASPO applicati nell'ambito di manifestazioni calcistiche sono 400, per atti di bagarinaggio 52, nell'ambito del basket 24 e in quello dell'Ippica 7. Dalla stessa ricerca emerge, da un punto di vista maggiormente qualitativo, che il DASPO è stato utilizzato non solo contro tifosi che hanno commesso materialmente e in prima

---

178 Della Porta, studiosa della gestione dell'ordine pubblico nelle proteste politiche, scrive infatti che c'è stata una trasformazione qualitativa della questione dell'ordine pubblico. La sociologa riporta alcune interviste fatte a operatori di polizia negli anni '90 dalle quali emerge che, se negli anni '70 e nei primi anni '80 del Novecento il problema delle dimostrazioni politiche era maggiormente legato alle opposizioni e quindi ai gruppi della cosiddetta *Autonomia Operaia* e a quelli di estrema destra, negli anni '90 quei problemi sono per lo più legati allo sport. Lo stadio è ora, al 90 per cento, il principale luogo di proliferazione di disturbo dell'ordine pubblico (cfr. Della Porta, Reiter 1998). Dalle interviste emerge la percezione per cui se prima si parlava di proteste politiche adesso ci si trova di fronte ad atti di puro vandalismo e violenza, azioni imprevedibili. Diciamo che l'invenzione del DASPO sportivo si colloca dentro questa tendenza: da una parte la fine dei movimenti politici degli anni '60 e '70, dall'altra l'emersione delle pratiche delle tifoserie sportive.

179 A tal proposito si è talvolta parlato di un «DASPO di gruppo» che veniva in essere in casi particolari: atti vandalici o di disordine durante le soste dei tifosi in autogrill dove il DASPO veniva comminato a tutto il gruppo presente sul mezzo di trasporto, oppure casi in cui a essere *daspata* fosse l'intera curva che si era resa protagonista di scontri contro le forze dell'ordine (si tratta della misura adottata contro il gruppo ultras dell'Atalanta dopo la partita contro la Roma giocata a Bergamo il 22 Novembre del 2014).

180 Prima dell'invenzione del nuovo DASPO urbano del quale dunque purtroppo non c'è ancora traccia.

persona fatti di violenza, ma anche nei confronti di altri soggetti appartenenti allo stesso gruppo dei tifosi coinvolti.<sup>181</sup>

### *3.2 La «pericolosità migrante»: l'espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale*

La misura di espulsione del cittadino migrante rappresenta un ulteriore e paradigmatico esempio di misura di prevenzione coercitiva non fondata sul compimento di un reato, ma agganciata a un giudizio di pericolosità basato sullo *status* soggettivo della persona e sui sospetti suscitati dal suo stile di vita. Si tratta di una misura antica i cui precedenti storici sono costituiti dalle leggi sul vagabondaggio che si sono susseguite nella storia del controllo della mobilità sociale ed economica, una misura che possiamo considerare discendente indiretta dei testi unici di pubblica sicurezza di epoca fascista (quelli del 1926 e del 1931)<sup>182</sup>.

La misura di espulsione dello straniero ha diverse nature nel nostro ordinamento: misura di sicurezza, pena sostitutiva, misura cautelare e misura di prevenzione (cfr. Petrini 1996; Martini 2017). Quest'ultima, rientrando nella dicitura «espulsione amministrativa», è prevista dal d.l. 286/1998 all'art. 13 comma 2 lett. c). La lettera c) rappresenta uno dei tre casi in cui il Prefetto può disporre l'espulsione dello straniero e fa riferimento al caso in cui lo straniero rientra in una delle classi di pericolosità

---

181 A tal proposito basta rinviare al principio enucleato dal TAR Toscana (alla cui pronuncia si sono uniformati anche altri TAR: Puglia (Lecce, sez. I, 25 ottobre 2012 n. 1796); Lazio (Roma, sez. I, 5 dicembre 2011 n. 9547 e 11 agosto 2011 n. 7083); Calabria (Catanzaro, sez. I, 4 marzo 2011 n. 301); Consiglio di Stato, sez. VI 16 dicembre 2010, n. 9074. «La misura del divieto di accesso agli impianti sportivi, può essere disposta non solo nel caso di accertata lesione, ma anche di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, come nel caso di semplici condotte che comportano o agevolano situazione di allarme e di pericolo; detto potere si connota di un'elevata discrezionalità, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto in vista della tutela dell'ordine pubblico, non solo in caso di accertata lesione, ma anche in via preventiva in caso di pericolo, anche solo potenziale, di lesione; con la conseguenza che il divieto di accesso negli stadi non richiede un oggettivo e accertato fatto specifico di violenza, essendo sufficiente che il soggetto non dia affidamento di tenere una condotta scevra di episodi di violenza, accertamento che resta incensurabile nel momento in cui risulta congruamente motivato, avuto riguardo per le circostanze specifiche».

182 Come scrivono Fabini e Campesi (2017) le norme che si occupavano dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri prima che il nostro paese si dotasse di una disciplina organica in materia, erano proprio le leggi di pubblica sicurezza che consideravano il fenomeno migratorio come un problema di ordine pubblico e lo straniero come un soggetto pericoloso da sorvegliare attraverso l'attività di polizia. Inoltre anche le prime leggi in materia di migrazioni (la c.d. legge Martelli del 1990) erano attraversate da una certa filosofia dell'ordine pubblico che conduceva a soffermarsi sulle prerogative di polizia per il controllo del fenomeno.

individuate per l'applicazione di una misura di prevenzione personale tipica (artt. 1, 4 e 16 del d.lgs. 159/2011)<sup>183</sup>.

È estremamente indicativo il fatto che, in questo caso, lo *status* soggettivo dello straniero sia doppiamente pericoloso: egli infatti, in quanto rientrante potenzialmente nella cerchia di soggetti pericolosi per la sicurezza pubblica ai sensi del d.lgs. 159/2011, è sottoponibile a misura preventiva personale tipica; in quanto straniero è ancora più pericoloso per la sicurezza pubblica e può essere espulso (anche forzatamente) dal territorio italiano. Al migrante potrebbe succedere quindi di essere contemporaneamente sorvegliato speciale e soggetto «deportabile» (cfr. Fabini, Campesi 2017).

È da notare poi che il comma 4 dello stesso articolo prevede che sia il Questore a eseguire la misura con accompagnamento forzato alla frontiera a mezzo della forza pubblica, anche nel caso contemplato al comma 2 lett. c) quando il Prefetto «rilevi, sulla base di circostanze obiettive, il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento».

Questa misura di prevenzione è probabilmente tra le più afflittive tra quelle considerate: il luogo da cui si viene allontanati è un intero territorio nazionale. La portata afflittiva emerge poi dal fatto che il soggetto ha potuto stabilire delle relazioni sociali, di lavoro e familiari sul territorio nazionale che vengono interrotte dal provvedimento. Considerando inoltre che il soggetto non può fare ritorno sul territorio per un periodo di cinque anni e, se lo fa, è punito con l'arresto da due mesi a sei mesi e nuovamente espulso con provvedimento immediato.

Ulteriori aspetti afflittivi sono da associare alle modalità di esecuzione del provvedimento di espulsione; in merito a questo aspetto si è adottata la direttiva 2008/115/EC secondo cui la modalità maggiormente afflittiva dell'accompagnamento forzoso è limitata ai casi in cui lo straniero non goda di particolare «affidabilità sociale» o costituisca pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica ed è sempre legittimo se sussiste un pericolo di fuga oppure non si riscontra un atteggiamento collaborativo. Anche in questa materia, l'autorità amministrativa gode di ampia discrezionalità nello stabilire le coordinate delle eccezioni al principio di non afflittività delle modalità di

---

183 Per una più agevole comprensione di questa materia si consulti:

[https://www.researchgate.net/publication/331304118\\_Rapporto\\_sui\\_procedimenti\\_di\\_convalida\\_avanti\\_il\\_Giudice\\_di\\_Pace\\_di\\_Bologna\\_Osservatorio\\_sulla\\_giurisprudenza\\_del\\_giudice\\_di\\_pace\\_in\\_materia\\_di\\_immigrazione\\_sede\\_di\\_Bologna](https://www.researchgate.net/publication/331304118_Rapporto_sui_procedimenti_di_convalida_avanti_il_Giudice_di_Pace_di_Bologna_Osservatorio_sulla_giurisprudenza_del_giudice_di_pace_in_materia_di_immigrazione_sede_di_Bologna) di Giulia Fabini e Andrea Scozzaro (2017), da dove emerge che l'espulsione per «pericolosità sociale» pare essere residuale ma non infrequente.

espulsione; le categorie di rischiosità sono generiche e indeterminate facendo riferimento ai soliti criteri della «pericolosità sociale» e della sicurezza pubblica (cfr. Fabini, Campesi 2017).

È utile inoltre calare l'analisi del provvedimento di espulsione del migrante per pericolosità sociale dentro il più ampio dibattito attorno al concetto di «pericolosità migrante» in relazione non solo ai provvedimenti di espulsione, ma anche rispetto a quelli di trattenimento (detenzione amministrativa<sup>184</sup>). Giulia Fabini e Giuseppe Campesi affrontano criticamente queste questioni; al centro della loro ipotesi sta l'idea che il trattenimento degli stranieri venga progressivamente usato come surrogato delle politiche criminali con lo scopo di «eliminare dalla scena sociale» certe categorie di stranieri considerati come «indesiderabili» e pericolosi. Questa ipotesi è messa a verifica dentro la ricerca empirica, di cui diremo a breve, che gli autori conducono sui procedimenti di espulsione davanti al Giudice di Pace: *«L'idea è che la detenzione amministrativa si sia trasformata in uno strumento di “difesa sociale” e che tale trasformazione, alimentata dalla centralità che le categorie di ‘rischio’ e ‘pericolo’ hanno assunto nella disciplina dell'espulsione e del trattenimento, emerga con chiarezza nelle prassi di polizia e Giudici di pace, cui è stato attribuito un ampio potere discrezionale nel definire in concreto cosa sia la “pericolosità migrante”»* (ivi, p.4).

Le categorie di «rischio» e «pericolo», associate allo *status* del migrante, delineano qui una particolare declinazione finalistica della sicurezza e dell'ordine: lo scopo di tutelare la collettività dalla «pericolosità migrante». Inoltre fanno riemergere i problemi di discrezionalità e carenza di giurisdizionalità nell'accertamento della pericolosità<sup>185</sup>.

A tal proposito è interessante notare come, dai risultati di ricerca che emergono dall'articolo – che si rifanno al Rapporto sui procedimenti di convalida davanti al Giudice di Pace di Bologna (Fabini, Scozzaro 2017) nonché ai dati raccolti da Giuseppe Campesi per la città di Bari – emerge una ricostruzione della carriera pericolosa del migrante molto simile a quella che abbiamo riscontrato nelle precedenti configurazioni della prevenzione coercitiva della pericolosità: nel 78% dei casi le prefetture, nel valutare la pericolosità, parafrasano il testo legislativo, indicando una lunga lista di reati

---

184 Si vedano tra gli altri: Mazza 2013, Campesi 2013.

185 Nonostante sia prevista la convalida da parte di un Giudice di Pace, «Il controllo giurisdizionale non sembra particolarmente efficace nel limitare e/o indirizzare la discrezionalità attribuita alle forze di pubblica sicurezza nel definirla “pericolosità migrante”» (Fabini, Campesi 2017, p. 8).

commessi. Nonostante la condanna passata in giudicato sia un elemento ricorrente, rimangono significativi i casi in cui il provvedimento di espulsione si limita a fare riferimento a meri «precedenti di polizia» senza per altro specificare se il reato menzionato abbia portato a una condanna. Solo in pochi casi la prefettura entra nel merito del «profilo criminale» e soggettivo del migrante<sup>186</sup>.

Inoltre, evidenziano i due autori della ricerca, i giudici della convalida sembrano conformarsi alle valutazioni di pericolosità di prefetture e questure<sup>187</sup>.

Anche qui, come per le misure di prevenzione tipica – lo vedremo meglio per il caso della Sorveglianza Speciale che richiede la convalida di un giudice – la «sede della convalida» del provvedimento non è il luogo in cui si scende nel merito delle valutazioni contenute nel provvedimento di allontanamento, non trattandosi di un procedimento dotato di una fase istruttoria, ma «c'è un sapere condiviso tra autorità di pubblica sicurezza e giudici di pace, che difficilmente viene messo in questione durante le udienze di convalida» (Fabini, Campesi p. 12).

Nell'articolo ci viene fornita anche una preziosa indicazione su come la «pericolosità migrante» venga declinata: come pericolosità sociale, se c'è una connessione anche debole con le agenzie penali; come «inaffidabilità sociale», a seconda di come si è svolto il pregresso percorso migratorio; come «marginalità sociale», a seconda del grado di inserimento nel tessuto sociale ed economico.

Per altro, a conferma che i modelli di intervento preventivo a mezzo di coercizione finiscono sempre per caratterizzarsi come dei circoli viziosi per i soggetti che ne sono colpiti, «gran parte dei migranti che le prefetture considerano 'pericolosi' sono in sostanza gravati da precedenti penali o 'di polizia', che altro non sono se non un riflesso del processo di criminalizzazione dell'immigrazione irregolare e dell'attenzione particolare che lo 'sguardo' delle agenzie di controllo rivolge a tale fascia di popolazione» (ivi, p.13).

---

186 E anche in questi casi le formule utilizzate per palesare questo profilo sembrano essere «formule stereotipate che sottolineano la marginalità sociale di chi "vive di espedienti ovvero di attività illecite" (prefettura dell'Aquila), non ha manifestato "volontà socializzante" (prefettura di Modena) e frequenta abitualmente "altri pregiudicati stranieri clandestini dediti a traffici illeciti" (prefettura di Perugia), se non addirittura un'autentica "propensione al crimine" (prefettura di Perugia), una "indole incline alla commissione di reati" (prefettura di Terni) e una "spiccata capacità a delinquere" (prefettura di Reggio Calabria)» (ivi, p. 14).

187 È questo un elemento fondamentale della critica che si può muovere alla mera richiesta di maggiore giurisdizionalità nel campo della prevenzione coercitiva: «l'appiattimento» delle valutazioni di pericolosità del giudice sul sapere di polizia è caratteristica fondante l'articolato sistema di prevenzione della pericolosità.

Ci sono infine altri due elementi che è interessante considerare, soprattutto raffrontando questo mondo preventivo – legato al diritto dell’immigrazione – con gli altri campi della prevenzione coercitiva.

Il primo è legato ai tipi di reato maggiormente considerati per costruire la «pericolosità migrante»: si tratta di reati legati alla sussistenza economica, quindi atti contro il patrimonio oppure connessi alla detenzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti. Questa «selettività», secondo Fabini e Campesi, discende senz’altro dal fatto che i destinatari dei provvedimenti sono già di per sé selezionati nelle fasce marginale della popolazione<sup>188</sup>, dall’altra però, la selezione è mossa – nelle parole dei giudici e dei prefetti – dal presunto *allarme sociale* che la criminalità di strada susciterebbe nella popolazione.

Il secondo aspetto invece riguarda la circostanza per cui il grosso dei provvedimenti di espulsione ha come indice di pericolosità (in questo caso valutata in termini di inaffidabilità) il fatto che il migrante abbia già violato precedenti provvedimenti di espulsione. Viene qui in mente ancora una volta il circolo vizioso di amplificazione delle carriere devianti da parte degli organi di controllo e prevenzione.

Che rapporto viene a crearsi dunque tra diritto e politiche dell’immigrazione e diritto penale?

Anche in questa materia non si tratta di semplici strumenti di politica migratoria, ma di strumenti dove possiamo osservare tratti «precauzionali» e «preventivi» e dove l’obiettivo è quello di difesa della società da presenze indesiderate. «*Al contrario, in ragione dell’impatto che hanno sulle libertà degli stranieri e per l’uso che ne è stato fatto nel corso della storia, espulsione, respingimento, detenzione amministrativa e misure alternative alla stessa, sono da considerarsi pervasivi strumenti di controllo sociale utilizzabili anche al di fuori delle ordinarie garanzie previste dal sistema penale*» (ivi, p.18, cfr. Kanstroom 2007). Ancora una volta, la materia preventiva vuole realizzare obiettivi che sarebbe difficile ottenere in sede penale, o che in sede penale non si è riusciti a conseguire.

---

<sup>188</sup>E ciò rispecchia la funzione storico-strategica del criterio della pericolosità sociale (*Infra* CAP. 5).

## PARTE SECONDA

### IL POTERE PREVENTIVO LOCALE A TUTELA DELLA SICUREZZA URBANA

#### Introduzione

L'esistenza delle misure di prevenzione locali (definite dai giuristi come *atipiche* rispetto a quelle previste dal d.lgs 159/2011) è legata alle sorti e alle trasformazioni del concetto di sicurezza urbana dall'inizio degli anni Duemila (CAP . 4), cambiamenti che, a partire dal 2015, sono stati oggetto di un considerevole attivismo legislativo (Selmini 2020, p. 83) attraverso il rafforzamento dei poteri punitivi<sup>189</sup> di polizia urbana e sindaci ma, soprattutto, con il nuovo impianto dei rapporti interstatali in materia di sicurezza. Come fa emergere Ruga Riva (2017) al di là dei luoghi del coordinamento (conferenza unificata, patti per la sicurezza, comitato metropolitano, accordi vari), i soggetti istituzionalmente preposti alla promozione della sicurezza urbana sono essenzialmente tre: il Questore, il Sindaco e – in misura minore – il Prefetto.

Le trasformazioni e gli sviluppi del potere preventivo-punitivo locale che abbiamo analizzato nel capitolo quarto, terminavano agli inizi del 2010 quando, alla ri-centralizzazione dei poteri in materia di sicurezza, seguiva da una parte la degradazione del concetto di sicurezza urbana a mero attributo di quella pubblica, ma rimaneva d'altra parte intatta, almeno formalmente nelle normative, una definizione di sicurezza urbana ancorata a un'idea di sicurezza «che non è più soltanto garanzia di assenza di una minaccia, ma anche attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza» (Ruga Riva 2008, p.12).

Vedremo in questa sede che la legislazione successiva porterà con sé questo duplice carattere appena descritto: da una parte il mantenimento di un linguaggio che si riferisce alla sicurezza urbana come qualcosa da promuovere positivamente nelle città, dall'altra un bene da tutelare attraverso misure di prevenzione coercitiva tese all'eliminazione e

---

<sup>189</sup> Si è a tal proposito parlato di «diritto penale municipale» così come definito nel capitolo quarto (Ruga Riva 2008, 2010; Aquaroli 2009; Grotto 2010).

allontanamento dei soggetti che ostacolerebbero la produzione di condizioni di civile convivenza nei centri urbani.

Il motivo per cui considero queste misure come strumenti di prevenzione coercitiva è che essi posseggono tutte le caratteristiche che menzionavo nell'introduzione di questo capitolo. Possono difatti essere considerate come strumenti di coercizione dagli effetti afflittivi: si tratta di una vera e propria «messa al bando» (Selmini 2020) poiché si ordina coattivamente a un soggetto di allontanarsi da un certo luogo e se questo ordine non viene rispettato o la condotta viene reiterata, allo stesso soggetto sarà fatto divieto di accedere a quei luoghi per un tempo maggiore. Si tratta di misure preventive perché non è stato commesso un reato e talvolta nemmeno un illecito amministrativo. Infine, come vedremo, nonostante i provvedimenti legislativi che le introducono non prevedono delle ipotesi di pericolosità tipizzate, queste ultime sono però desumibili di fatto, cioè andando a vedere chi sono gli effettivi destinatari delle misure a seguito dei giudizi discrezionali e selettivi degli organi di polizia (v. CAP.3). Su quest'ultimo aspetto bisogna aggiungere che sono le stesse ordinanze del Sindaco a dare delle indicazioni tipologiche dei soggetti «indesiderati», come diremo a breve.

I testi legislativi che vanno a ridefinire i contorni del concetto di sicurezza urbana anche in rapporto a quelli di ordine pubblico, sicurezza pubblica e decoro, e a introdurre le nuove misure di prevenzione coercitiva, sono i cosiddetti decreti «Minniti» e «Salvini»<sup>190</sup>.

I testi legislativi in realtà hanno avuto, come analizza Selmini (2020), un periodo di gestazione precedente, dal 2013 al 2016, anno in cui l'ANCI presenta il suo progetto di legge sulla sicurezza al governo; in questo progetto troviamo condensati, secondo Selmini, il «decreto Minniti» e buona parte di entrambi i «decreti Salvini».

Tre sono gli *usi* del concetto di sicurezza urbana che da questo testo vengono proposti: un uso decorativo<sup>191</sup> di un linguaggio di politica sociale laddove la «sicurezza integrata»<sup>192</sup> viene definita come quella che deve tendere al «benessere delle comunità di riferimento e dell'accrescimento del capitale sociale» con l'obiettivo di

---

190 Il primo confluito poi nella legge 18 Aprile n. 48 del 2017, i secondi nelle leggi 1° dicembre 2018 n. 132 e 8 agosto 2019, n. 77.

191 Che avrebbe dovuto far pensare a quelle politiche di *Nuova Prevenzione* (CAP.1) fondate sull'intento di agire sulle cause strutturali che portano al crimine e alla devianza, politiche poi naufragate al punto che Selmini, nel ricostruire le politiche di sicurezza in Italia dagli anni '90 in avanti, si chiede se non si possa ormai parlare di «populismo penale di sinistra» (Selmini 2020, p. 95).

192 Che indica «l'area di collaborazione» (p. 84) tra i poteri locali e statali in materia di sicurezza.

«eliminazione dei fattori di marginalità sociale» e «l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile».

Un uso punitivo e politico del concetto di sicurezza urbana in connessione a quello di ordine pubblico: in particolare anche le proteste e i disordini a ciò legati vengono fatti rientrare dentro la tutela di sicurezza urbana e decoro – si veda la possibilità di restrizione da parte del Prefetto di accesso ad aree urbane per manifestazioni pubbliche con molti partecipanti. Ma anche l'invenzione di nuove norme incriminatrici legate a condotte (come l'indossare caschi protettivi o strumenti che rendono difficoltoso il riconoscimento) inerenti al conflitto politico.

E infine, ciò che ci interessa maggiormente, un uso produttivo di nuove misure di prevenzione coercitiva: divieti di accesso e ordini di allontanamento.

## **1. Il DASPO urbano tra «decreto Minniti» e «decreti Salvini»**

*1.1 Le prime configurazioni degli ordini di allontanamento e dei divieti di accesso nel «decreto Minniti»: l'erosione del concetto di sicurezza urbana tra istanze punitive e preventive*

Ci soffermeremo principalmente sul capo II del «decreto Minniti» (d.l 20 febbraio 2017 n. 14 intitolato: *Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*) che disciplina e introduce le misure preventive in oggetto.

È tuttavia utile fare qualche precisazione in merito al contenuto più generale del capo I perché è qui che vengono individuati i beni che si vogliono tutelare attraverso le misure preventive. Il capo I definisce i concetti di sicurezza integrata e sicurezza urbana individuandone gli obiettivi, si pronuncia sulle competenze (statali e locali) in materia di sicurezza, nonché sui poteri di ordinanza del Sindaco<sup>193</sup>.

Il concetto di sicurezza urbana viene identificato come un «anello» della sicurezza integrata (Selmini 2020). Nel decreto viene difatti specificato che ordine e sicurezza pubblica rimangono competenze dello Stato, mentre la sicurezza urbana è definita all'art. 4 come il «*bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la*

---

<sup>193</sup>Che saranno trattati nel secondo paragrafo.

*prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civili [...]»<sup>194</sup>.*

Questo concetto ambiguo (Selmini 2020), diretto dai tre usi (decorativo, punitivo, e produttivo di nuove misure), deve essere tutelato e attuato su tre linee di intervento ben descritte all'articolo 5: «*a) prevenzione dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado; b) promozione del rispetto della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, comprese l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici; c) promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti [...]».*

Sono queste dunque le declinazioni finalistiche che assume la sicurezza nella sua veste «urbana e integrata». In questa definizione sembrano coesistere: un'idea di *sicurezza primaria* (come prevenzione e repressione dei reati) e un'idea di *sicurezza secondaria* volta alla «prevenzione situazionale» (CAP . 1) di situazioni di degrado e di promozione di fattori di coesione sociale. È evidente che ci sono dei *fini antichi* che fanno emergere la rifocalizzazione delle pratiche locali di prevenzione sull'interesse della «sicurezza e ordine pubblico»<sup>195</sup>; dall'altra parte però concetti *nuovi*, almeno apparentemente, quali quello di «decoro delle città» possono essere ora usati come scopi di un'istanza di prevenzione coercitiva.

---

194 Come sottolinea Mosconi (in Studi sulla questione criminale 2017), questa concezione della sicurezza urbana come appendice della sicurezza e ordine pubblico determinano uno snaturamento delle politiche di Nuova prevenzione (CAP . 1) che «*emerge definitivamente, a conferma di quanto rilevato, dal fatto che l'integrazione viene anche declinata come integrazione degli interventi tra le diverse forze di polizia (di Stato e locale in particolare) e che tale livello, definibile come coincidente con le tradizionali 'politiche di ordine pubblico', in senso stretto, va a sua volta nel decreto a integrarsi tout court con le politiche di Nuova Prevenzione, senza alcuna considerazione per i problemi di alternatività e compatibilità che si pongono nel rapporto con le stesse»* (p. 179). Si può dire che il decreto Minniti va a ridimensionare il ruolo delle Regioni, riaffermando il centralismo statale in materia di sicurezza.

195 La stessa Corte Costituzionale pronunciandosi recentemente (sent. n. 195/2019) in materia di DASPO urbano, sulla legittimità dell'estensione ai «presidi sanitari» dei luoghi da tutelare afferma che: «*Il perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, infatti, è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (ex plurimis, sentenze n. 63 del 2016 e n. 35 del 2012)».*

Il concetto di decoro è stato ampiamente trattato in modo critico dalla letteratura sociologica (Pitch 2013) e ci rimanda direttamente a quella tutela del «buon costume» ottocentesca su cui si imperniavano le tattiche di prevenzione dell'oziosità e del vagabondaggio.

Quasi come se, in ottica storica, potessimo osservare un riemergere di razionalità e declinazioni finalistiche del concetto di ordine sociale<sup>196</sup>, nonché di classi di pericolosità sociale che erano state espunte tanto dai codici penali che dalle leggi di P.S., ora invece perno della gestione dell'ordine urbano.

La dimensione locale pare dunque resistere, ma nella veste di «pulizia» della città, «giudizio sociale» su determinati stili di vita, completa ignoranza e disinteresse delle cause che generano certi fenomeni devianti.

### *1.1.1 L'ordine di allontanamento*

Passando alla disciplina dei nuovi strumenti preventivi previsti dal capo II che hanno il compito di tutelare i beni individuati nel primo capo del decreto, vediamo che essi si sostanziano in tre tipi di misure previste agli articoli 9, 10 e 13, misure che sono governate tra di loro da un rapporto complesso.

All'articolo 9 è previsto un ordine di allontanamento emanato dal Sindaco e verbalizzato dagli organi di polizia, mentre agli articoli 10 e 13 sono previsti i divieti di accesso decisi dal Questore.

Per tutte e tre le ipotesi i *luoghi* (art. 9) che meritano la tutela preventiva sono gli stessi: stazioni ferroviarie, porti, aeroporti, infrastrutture del trasporto pubblico urbano. I regolamenti di polizia urbana possono poi individuare altri luoghi come scuole, siti universitari, musei aree e parchi archeologici, luoghi turistici o verdi<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> In questo senso scrive Carrer (2010, p. 310) che il concetto di decoro urbano, in una prima approssimazione, può avvicinarsi a un concetto di ordine inteso, in senso superficiale, come ordinata apparenza. Uno spazio pacifico, pacificato e silenzioso è uno spazio istintivamente ordinato e quindi decoroso. È dunque la folla, con i suoi comportamenti e relazioni imprevedibili, a dare un'idea di disordine. Ecco perché il concetto di decoro non può essere solamente legato a un ordine materiale delle cose, urbanisticamente fondato, ma anche a un ordine sociale, cioè a un'ordinata convivenza. Si capisce bene che se ordine e decoro urbano indicano anche un preciso ordine sociale, i confini tra ordine pubblico e ordine urbano appaiono essere davvero molto labili. Tuttavia, conclude Carrer (ibidem), l'ordine pubblico è un concetto più ampio del decoro urbano che si riferisce invece alla pacifica e ordinata convivenza sociale.

<sup>197</sup>In queste aree si può intervenire inoltre con gli strumenti delle ordinanze sindacali.

Ai sensi dell'articolo 9 – che configura una misura che in realtà non si può dire propriamente preventiva perché viene adottata nei confronti di chi sta trasgredendo a un'ordinanza sindacale o a un regolamento di polizia municipale<sup>198</sup> – si può intervenire con una *misura individualizzata e coercitiva* che fa sì che si possa ordinare di allontanarsi da un luogo a *«chiunque ponga in essere condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente alla rilevazione della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto»*.

Dunque si tratta di un ordine di allontanamento che può avere una durata massima di 48 ore e si presenta come una misura volta a ripristinare la situazione che i regolamenti e le ordinanze in quel luogo volevano mantenere. Il titolare di questo potere è dunque, in senso tecnico, il Sindaco; la polizia si limita ad accertare la violazione.

Gli ordini di allontanamento sono indirizzati a colpire un «composito universo soggettivo» (Martini 2017, p.119) a cui appartengono persone senza fissa dimora e/o collocazione sociale, mendicanti, soggetti emarginati tra cui mariti cacciati di casa, nuovi poveri, cittadini migranti, malati di mente; prostitute, parcheggiatori e commercianti abusivi (autori di illeciti amministrativi ai sensi decreti legislativi 285/1992 e 114/1998 e ), persone dedite al consumo abnorme di alcool (autori dell'illecito depenalizzato di cui all'art. 688 c.p.), coloro che compiono in luogo pubblico atti contrari alla pubblica decenza (autori dell'illecito depenalizzato di cui all'art. 726 c.p.), tossicodipendenti.

Non esistono in realtà ancora ricerche che dimostrano e dicono chi effettivamente sia colpito da queste misure; tuttavia, facendo riferimento alla letteratura teorica e giuridica sul tema, possiamo per il momento ipotizzare che sia quello appena elencato l'universo soggettivo di riferimento<sup>199</sup>.

Inoltre, come per le misure di prevenzione tipiche, la vaghezza della locuzione «chiunque ponga in essere condotte che limitano la sfera della libera accessibilità e fruizione» dei luoghi individuati, fa ampliare potenzialmente in modo indeterminato la

---

198 Nella misura in cui, in quel determinato luogo, l'ordinanza e il regolamento avevano stabilito un divieto di stazionamento o accesso.

199 Innanzitutto perché si tratta di quell'universo soggettivo individuato dalle stesse ordinanze sindacali e dai regolamenti di polizia urbana.

cerchia di soggetti che possono incappare in queste misure<sup>200</sup> – basti pensare che la gamma di *luoghi* sensibili è talmente ampia che potrebbe qui svolgersi qualsiasi tipo di relazione sociale. Nello stesso tempo la selezione dei soggetti sarà orientata da criteri specifici: la marginalità sociale, lo stile di vita non convenzionale e l'apparenza in pubblico, il fatto di essere giovani esuberanti e disturbatori e così via.

Vengono quindi a costituirsi di fatto delle classi di pericolosità che possono essere legate a degli illeciti amministrativi – se ci sono norme che lo prevedono, ad esempio il commercio abusivo come si diceva – e altre che si producono a partire dal giudizio soggettivo e dall'esperienza di chi accerta, dando così un contenuto alle situazioni pericolose o indecorose (v. CAP . 4).

Ciò detto è opportuno muovere una critica simile a quella che abbiamo posto alle misure preventive che tutelano la pubblica sicurezza, per di più se qui l'apparente scopo finalistico della legislazione in materia è decorato con obiettivi di carattere sociale e politico volti a ridurre le cause strutturali del disagio e dei sentimenti di insicurezza. La critica muove principalmente dalle considerazioni di Selmini in merito ai soggetti destinatari della misura: *«il decreto individua come obiettivi e indirizza le sue misure verso il parcheggiatore abusivo, non verso la rete criminale che si suppone gestisca il suo lavoro; verso il mendicante, non contro chi organizza i mercati della povertà nelle nostre città; verso le prostitute, non verso chi gestisce i mercati del sesso e ne trae profitto»* (Selmini 2020, p. 101). Si capisce bene come i fenomeni strutturali cioè quelli che realmente producono pericolosità per la società e per i soggetti deboli e ricattati che ne sono pedine, non vengono mai messi sotto i riflettori e, ancora una volta, è a discapito del singolo che viene mossa l'azione preventiva a tutela del bene sicurezza.

Per concludere sull'ordine di allontanamento, possiamo dire che nonostante la titolarità di questo potere preventivo sia di un'autorità locale – in questo caso il Sindaco – la fase dell'accertamento da parte degli organi di polizia rimane centrale. Solo con l'accertamento infatti si ha la concreta selezione dei soggetti e delle situazioni su cui intervenire. Nonostante apparentemente il decreto dia una definizione specifica del *fatto* – «l'aver impedito la fruizione o accessibilità di un luogo» e in alcuni casi l'aver commesso un illecito amministrativo – è ragionevole ipotizzare che l'individuazione concreta di quel fatto risponderà a criteri di accertamento discrezionali, tipici

---

200 Come sottolinea Ruga Riva (2017), la sicurezza urbana si atteggia come bene giuridico onnivoro, tanto ampio da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, e non privo di venature estetiche (il «decoro delle città») e soggettivo-emozionali (la «vivibilità»).

dell'attività di polizia. In questo caso tra l'altro l'operatore che accerta può decidere se fare solo una multa o se disporre anche un ordine di allontanamento.

### *1.1.2 I divieti di accesso «generico» e «specifico»*

Il quadro si complica se andiamo ad analizzare il secondo comma dell'articolo 10 del decreto, il quale prevede la misura preventiva vera e propria (definita come divieto di accesso «generico»): se le condotte già oggetto di ordine di allontanamento di 48 ore vengono reiterate e il Questore ravvisi che da tali condotte «possa derivare un pericolo per la sicurezza», quest'ultimo può adottare, motivandolo, un ulteriore divieto di accesso a una o più delle aree di cui all'articolo 9, per un periodo non superiore a 6 mesi, «individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto».

Il comma 3 dello stesso articolo va poi a contemplare un divieto di accesso dove emerge la connessione con un reato e una pena: «La durata del divieto non può comunque essere inferiore a sei mesi, né superiore a due anni, qualora le condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio». In questo caso per altro è prevista la convalida dell'autorità giudiziaria, applicandosi il procedimento utilizzato per il DASPO in materia sportiva. In più, se il reato era stato commesso nelle aree indicate dall'articolo 9, il divieto di accesso può essere *condizione* per la concessione della sospensione condizionale della pena.

Chiude il quadro la previsione di divieti di accesso «specifico» previsti all'articolo 13 del decreto. Questi si applicano ai i soggetti (sia pure minori ultra quattordicenni) che «*nel corso degli ultimi tre anni*» abbiano subito condanna (definitiva o confermata in appello) ai sensi dell'art. 73 t.u. 309/1990, per la vendita o cessione di stupefacenti, qualora i fatti siano stati commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n 287». Nei confronti di questi soggetti il Questore, per ragioni di sicurezza, può disporre il divieto di accesso «agli stessi locali o esercizi analoghi» e applicare delle «prescrizioni»<sup>201</sup>.

201 a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima

Il primo elemento che emerge dal quadro legislativo sui divieti di accesso è che questa misura ha molti tratti in comune con la misura tipica del foglio di via. Per di più anche la soluzione bifasica – un ordine breve che può essere seguito, a seconda del comportamento che verrà tenuto dal soggetto, da un ulteriore divieto più pervasivo e afflittivo (quasi come se il primo dovesse fungere da monito) – ricorda il meccanismo applicativo delle misure amministrative tipiche: l'avviso orale rispetto al foglio di via ed entrambe le misure questorili rispetto alla Sorveglianza Speciale rappresentano l'ingresso del soggetto in un circolo vizioso di sempre maggiore afflittività<sup>202</sup>.

Nello stesso tempo, se è vero che il divieto di accesso deciso dal Questore (che rafforza il precedente ordine di allontanamento) sarà disposto nei casi in cui è più difficile applicare un foglio di via (ad esempio perché il soggetto è residente nel luogo dove si suppone generi pericolosità<sup>203</sup>), è anche evidente che nel caso di queste misure locali a essere ulteriormente allentato è il nesso con la commissione di un ipotetico reato.

Entrambi i tipi di misure (quindi quelle previste dal d.lgs 159/2011 e quelle ora introdotte dal «decreto Minniti») sono strumenti *ante o praeter delictum*, ma nel primo caso, come abbiamo visto, le classi di pericolosità mantengono un legame – anche se talvolta molto debole – con condotte criminose commesse o che si debba ritenere verranno commesse. Nel secondo caso invece, come nota Selmini (2020), si assiste a un ulteriore arretramento della soglia di punibilità.

È da sottolineare infatti come, anche se il «decreto Minniti» non prevede un'automatica relazione tra violazione del DASPO e fattispecie penale<sup>204</sup>, esso però «introduce connessioni con il sistema penale, che, per quanto blande, rafforzano una infrastruttura del controllo in cui diritto amministrativo e diritto penale si sostengono reciprocamente» (Selmini 2020, p. 95; Ruga Riva 2017a).

Anche solo facendo riferimento alle parole del legislatore all'articolo 10 quando parla di *pericolo per la sicurezza* nel caso di reiterazione di certe condotte, si può evidenziare una forte ambiguità del bene tutelato: si tratta della sicurezza pubblica o urbana? È

di altra ora prefissata; b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza; c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata e uscita dagli istituti scolastici.

202 È da sottolineare che nel caso del foglio di via l'unico attore è il Questore, mentre nel caso del divieto di accesso, sebbene ad accertare la pericolosità per la sicurezza sia sempre il Questore, il provvedimento rimane in capo al Sindaco. Le due misure esprimono quindi, come si diceva nell'introduzione al capitolo, l'ambiguità del potere preventivo che si muove tra poteri centrali e poteri locali.

203 Come abbiamo visto la residenza è uno dei pochi ostacoli all'applicazione dei fogli di via a tutela del soggetto.

204 Elemento che verrà introdotto nel 2018 dai «decreti Salvini».

evidente infatti che il DASPO urbano è diretto dalla necessità di porre fine a situazioni di disordine e violenza – le campagne mediatiche hanno spesso enfatizzato questo aspetto. La connessione tra diritto amministrativo e diritto penale finisce per condensarsi dentro il sempre più forte «intreccio tra sicurezza urbana, sicurezza pubblica, misure di polizia e ordine pubblico» (Selmini 2020, p. 95).

Rispetto poi alla previsione dell'art. 13 che dà al Questore la possibilità di aggiungere in alcuni casi delle prescrizioni al divieto di accesso, sembrerebbe a tutti gli affetti un tentativo di raggiungere gli esiti di una misura di prevenzione tipica (le prescrizioni sono molto simili a quelle previste per la Sorveglianza Speciale di cui si è detto), laddove quest'ultima probabilmente non potrebbe essere applicata.

### *1.2 I «decreti Salvini» e l'ulteriore rafforzamento della punitività*

I «decreti Salvini» (d.l. 4 ottobre 2018 convertito in legge 1° dicembre 2018 n. 132: *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*; d.l. 14 giugno 2019 n. 53 convertito in l. 8 agosto 2019, n. 77: *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*) intervengono sulle misure preventive introdotte dalle precedenti normative, estendendone la portata e rafforzandone in maniera evidente la punitività.

Le modifiche introdotte dai due decreti riguardano innanzitutto i *luoghi* da cui si possono comminare gli ordini di allontanamento o i divieti di accesso: i regolamenti di

polizia urbana possono integrare le aree a rischio includendovi presidi sanitari<sup>205</sup> o aree destinate a fiere, mercati pubblici e spettacoli.

I decreti intervengono poi sui *tempi* del divieto di accesso emesso dal Questore per ragioni di sicurezza (art. 10 del «decreto Minniti»): la sua durata può essere anche di dodici mesi invece che sei. Stesse modifiche si hanno in proporzione per il divieto di accesso rivolto a coloro che hanno subito, negli ultimi 5 anni, una condanna definitiva o confermata in appello per reati contro la persona o il patrimonio: qui il limite minimo è raddoppiato e il limite massimo può arrivare anche a 48 mesi.

È da sottolineare inoltre una modificazione anche nei *soggetti destinatari* con la configurazione di un ulteriore divieto di accesso «specifico» introdotto con l'aggiunta dell'articolo 13bis al decreto Minniti. Si prevede che sia possibile per il Questore applicare il divieto di accesso anche a chi negli ultimi tre anni abbia subito una condanna definitiva o confermata in appello per reati commessi in occasione di gravi disordini in pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento e per soggetti coinvolti in reati con finalità di terrorismo nazionale e internazionale<sup>206</sup>.

Un ulteriore elemento di punitività con effetti criminogeni, è da riferirsi alla penalizzazione delle violazioni dei provvedimenti, ossia la creazione di nuove fattispecie penali. La violazione dei DASPO «specifico» previsto al nuovo articolo 13bis è punita con reclusione e multa di diversa entità a seconda della durata dei divieti precedenti.

Questo meccanismo emergeva già per le misure di prevenzione tipiche dove addirittura la violazione (illecito penale) di una misura meno grave – tra cui, come abbiamo visto dal 2017 anche violazione di DASPO – poteva costituire elemento di fatto per l'applicazione di misure preventive più afflittive e comunque andava a costituire precedente di polizia o precedente penale nel curriculum della persona.

---

205 Con la sentenza n. 195 del 2019 già menzionata, la Corte Costituzionale afferma la legittimità di questa estensione: «L'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018 ha esteso questo elenco, aggiungendo i "presidi sanitari" e le "aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli".[...] Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento ai parametri evocati, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della disposizione impugnata; la quale, comunque, perseguendo la finalità di evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia urbana può estendere l'applicabilità del DASPO urbano, concerne la materia "ordine pubblico e sicurezza" e appartiene quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.)». Interessante che la Corte Costituzionale in effetti prende atto dell'ormai totale dimensione accessoria della sicurezza urbana rispetto alla sicurezza e ordine pubblico.

206 In particolare quei soggetti che pongano in essere atti preparatori diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato o alla commissione diretti con finalità di terrorismo.

Questo meccanismo inoltre è stato definito dalla letteratura anglofona come un *two step prohibitions* (Simester, Von Hirsh 2006) che consiste nel fatto che alla violazione di un ordine amministrativo o civile, fa seguito una sanzione penale, meccanismo che conduce all'invenzione di una nuova fattispecie di reato.

Un ultimo aspetto che ci si limita qui solo ad accennare perché non riguardante direttamente le nuove misure di prevenzione, ma utile a contestualizzare l'emanazione dei due decreti, è lo «slittamento verso l'ordine pubblico» (Selmini 2020, p. 105) che essi portano avanti in materia di sicurezza urbana.

Numerose infatti sono le previsioni: rafforzamento delle fattispecie penali contro l'oppositore politico, riattivazione della fattispecie penale del blocco stradale, intensificazione della lotta alle occupazioni abusive ancora previste come reato, inasprimento delle pene previste dalla legge Reale per chi utilizza, durante manifestazioni pubbliche «caschi protettivi o qualunque altro mezzo volto a rendere difficoltoso il riconoscimento, aggravamento sanzionatorio per i reati di resistenza e minaccia a p.u. ecc.

### *1.3 Le recentissime modifiche previste dal d.l. 21 ottobre n.130 del 2020: il consolidamento dei meccanismi punitivi dei divieti di accesso*

Il d.l. 21 ottobre 2020 n. 130 interviene sugli articoli 13 e 13 bis del decreto Minniti (così come modificati dai decreti Salvini) e quindi sui diversi tipi di DASPO «specifico». Il decreto, muovendosi sulla stessa linea delle precedenti decretazioni d'urgenza in materia di sicurezza, replica i meccanismi punitivi (Selmini 2020a) e anzi introduce delle particolari novità che, nel quadro delle altre misure preventive finora analizzate, tendono a mio avviso a rafforzare i meccanismi di discrezionalità, introducendo anche per queste misure una sorta di giudizio di pericolosità (CAP. 5) come spiegherò meglio a breve.

In termini generali il decreto va ad ampliare la cerchia dei soggetti passibili di divieto di accesso «specifico» e va a consolidare la penalizzazione delle violazioni dei divieti di accesso.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i destinatari della misura prevista all'articolo 13 del decreto Minniti sono ora anche coloro che, sempre negli ultimi tre anni, siano stati anche soltanto denunciati o condannati – se pure in via non definitiva – per la vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

I destinatari della misura prevista all'art 13 bis sono invece ora anche coloro che siano stati semplicemente denunciati (sempre per reati commessi in occasione di gravi disordini negli esercizi pubblici o commerciali) o in stato di fermo o di arresto convalidato dall'autorità giudiziaria. Inoltre, oltre a questi reati, il divieto di accesso può ora essere disposto anche nei confronti di chi sia stato denunciato negli ultimi tre anni anche per i delitti aggravati dalla finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto – definito nei termini di un vero e proprio processo di criminalizzazione da Mentasti (2020) – per il divieto di accesso specifico previsto dall'art.13 bis, dove la violazione della misura amministrativa era già configurata come reato, la pena viene aggravata (da 6 mesi a due anni e da 8000 a 20.000 euro, mentre prima era da 6 mesi a un anno e da 5000 a 20.000 euro); per il divieto di accesso specifico previsto dell'art 13 le violazioni della misura – che prima erano sanzionate amministrativamente – sono ora considerate reato, e punibili con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8000 a 20.000 euro.

Nonostante si tratti di una modifica molto recente sulla quale non ci sono ancora in letteratura molti commenti, possiamo dire che il decreto opera un avanzamento punitivo importante in materia. Come si è accennato c'è un grosso ampliamento della discrezionalità del Questore la cui prerogativa ora è quella di operare un giudizio di pericolosità anche per un soggetto solo meramente denunciato. Si tratta di un aspetto che abbiamo trattato in relazione alle misure di prevenzione previste dal d.lgs 159/2011 (avviso orale, foglio di via e Sorveglianza Speciale) dove per altro emergeva che la mera segnalazione di polizia oppure il mero precedente di polizia non erano spesso sufficienti a sorreggere un giudizio di pericolosità sociale. Lo vedremo ancora meglio nel settimo capitolo quando parleremo della Sorveglianza Speciale.

Inoltre l'allargamento dei soggetti destinatari ai meri denunciati per controllarne la pericolosità sociale per la sicurezza ricorda il meccanismo delle misure cautelari di cui si è detto che, nell'ipotesi contemplata alla lett.c) dell'articolo 274 c.p.p., in quanto anche qui le misure vengono applicate a soggetti meramente denunciati che si teme reitereranno la condotta per cui si sta indagando in sede penale. In quest'ottica, come diremo meglio nel capitolo settimo, pare ragionevole ipotizzare che, l'allargamento dell'ambito operativo dei divieti di accesso specifici con la valorizzazione della mera denuncia, sia un sintomo dell'ineffettività del processo penale. Mentre quando il divieto

di accesso è applicato in presenza di una sentenza anche non revocabile, possiamo parlare di una progressione e di un cumulo di afflittività sul soggetto.

#### *1.4 Carenza di dati empirici e alcuni casi applicativi di ordine di allontanamento*

Anche in questa materia manca una raccolta sistematica che faccia emergere l'effettivo utilizzo nel territorio italiano della misura dei DASPO urbano. Una cognizione (quanto meno parziale) dei criteri adottati per «l'accertamento» dello stazionamento dei soggetti, delle ipotesi di pericolosità più frequentemente selezionate con gli ordini e con i divieti, del modo in cui *il pericolo per la sicurezza* viene enucleato dal Questore in merito alla reiterazione delle condotte, delle declinazioni finalistiche che vengono di volta in volta individuate, è attualmente difficile da raggiungere.

Come si può facilmente intuire, anche nel caso di queste misure le informazioni si potrebbero avere solo entrando in contatto con gli uffici questorili; difatti, sia nel caso degli ordini di allontanamento che dei divieti di accesso, la notizia della misura arriva e viene decisa in questura.

Alcuni dati, come mette in rilievo Selmini, sono stati forniti dal ministro Minniti nel 2017 dopo l'entrata in vigore del decreto, e si parlava di 700 ordini di allontanamento e 80 DASPO urbani emessi soprattutto nelle città del sud (Cottone 2017), anche se questo dato è del tutto parziale e viziato dal fatto di essere stato rilevato nel periodo immediatamente successivo all'emanazione del decreto. Altri dati, sempre in merito al 2017, sono forniti dal Ministero dell'Interno grazie all'istanza di «accesso civico generalizzato» con richiesta di fornire informazioni sui provvedimenti di «Ordine di allontanamento da particolari luoghi della città» (art. 9), «divieto di accesso in specifiche aree urbane» (art. 10) e «divieto di accesso in determinati locali pubblici o nelle loro immediate vicinanze» (art. 13)<sup>207</sup>.

Proprio questa mancanza di elementi empirici circa l'utilizzo delle misure dal 2018 a oggi, non ha reso agevole la comprensione di come funzionino l'applicazione concreta dei provvedimenti, quali effetti producano sulla realtà urbana, sui sentimenti di insicurezza, e sulla vita delle persone colpite (cfr. Selmini 2020)<sup>208</sup>. Ciononostante dai risultati

207 L'analisi, condotta dal Collettivo di Mutuo soccorso e cassa di resistenza di Bari è consultabile al seguente indirizzo web: <https://nonsolomorange.noblogs.org/post/2018/02/22/minniti-da-i-numeri-unanalisi-di-alcuni-dati-del-ministero-degli-interni-sul-daspo-urbano/>

208 Anche sul piano mediatico, se si procede a una ricerca mirata di notizie inerenti l'uso del DASPO urbano, non si trovano informazioni rilevanti circa le caratteristiche dei casi applicativi. Alcune

dell'accesso civico menzionato si può ricavare qualche dato quantitativo. Si tratta di dati riferiti alle misure (previste dagli artt. 9,10,13) applicate dal febbraio al dicembre 2017 anche se la ricerca non dice nulla circa le motivazioni che portano all'applicazione dei provvedimenti, i soggetti destinatari, le circostanze in cui avviene l'applicazione, i dati anagrafici dei soggetti. Dal punto di vista quantitativo è però interessante rilevare che il grosso dei provvedimenti applicati (85%) consiste negli ordini di allontanamento, anche se l'andamento temporale indica un aumento costante dei divieti di accesso (+42%)<sup>209</sup>. Le Regioni dove c'è maggiore applicazione di entrambi i provvedimenti (il 64% per gli ordini di allontanamento e il 73% per i divieti di accesso) sono Lazio, Campania e Sicilia<sup>210</sup>. Inoltre il 73% dei provvedimenti di divieto di accesso ha una durata inferiore a 5 giorni (l'11% ha una durata di 2 mesi e solo nel 3 % si arriva a 6 mesi). Per quanto riguarda infine gli organi di polizia che hanno emesso o richiesto i provvedimenti, risulta predominante la Polizia di Stato (61%), a cui seguono i Carabinieri (16%), le polizie locali e altri enti (13%) e la Guardia di Finanza (10%).

Il quadro che emerge dà un'idea, seppur vaga, del grado di utilizzo delle misure nel 2017, tuttavia, anziché fornire delle risposte apre la ricerca a nuove domande. Ad esempio viene da chiedersi come mai per queste misure, espressione di un potere preventivo locale, gli operatori accertanti sono nel 2017 per lo più organi di polizia di Stato (come succede per le misure di prevenzione tipiche). Sarebbe poi interessante sapere, nei singoli casi, qual è stata la valutazione di pericolosità che ha condotto il passaggio dall'ordine di allontanamento al divieto di accesso e perché la maggior parte dei divieti ha una durata temporale molto bassa rispetto alle previsioni normative.

---

informazioni molto parziali emergono ad esempio dai seguenti articoli: nel primo si legge l'applicazione di un DASPO a un soggetto che chiedeva l'elemosina (<https://www.ideawebtv.it/2019/05/18/asti-chiedeva-lelemosina-ed-importunava-i-passanti-daspo-urbano-per-un-19enne-nigeriano/>); nel secondo un'analisi molto approssimativa dei casi di applicazione di DASPO urbano nell'estate del 2018 (<https://www.studiocataldi.it/articoli/30520-l-estate-dei-daspo-e-dei-divieti.asp>).

209 Dei 2104 provvedimenti, 1781 sono ordini di allontanamento, 305 divieti di accesso in aree urbane e 18 divieti di accesso in esercizi pubblici.

210 Quasi tutti rispettivamente a Palermo, Roma e Napoli. Per gli ordini di allontanamento *il 10% in Veneto (più della metà a Venezia) e il 4% in Calabria (esclusivamente in provincia di Reggio Calabria)*. Per i divieti di accesso *numeri significativi sono presenti anche in Lombardia (13%) ed Emilia Romagna (8%)*.

Nonostante sia evidente che sono tante le cose che non sappiamo, vorrei analizzare alcuni ordini di allontanamento (quattro) applicati nel comune di Bologna tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018<sup>211</sup>.

In tutti e quattro i casi si desume che i soggetti fermati non hanno più di 30 anni, sono di nazionalità non italiana, ma hanno una residenza italiana. I luoghi sono in due casi infrastrutture ferroviarie, negli altri due invece numeri civici specifici delle strade del centro cittadino dove i soggetti stazionavano.

L'aspetto più controverso risiede nelle motivazioni fornite dagli operatori accertanti, sempre molto brevi e generiche<sup>212</sup>.

L'atto dello stazionamento è indicato con parole differenti: in alcuni casi il soggetto è «seduto» sul marciapiede, in altri «occupava» gli spazi pubblici, o ancora «sostava» in quella zona. Mentre il fatto di essere un ostacolo emerge come conseguenza dello stazionamento: «intralciava» la fruizione dei luoghi pubblici, «ostacolava la pubblica circolazione», recava intralcio ecc.

In un caso troviamo la considerazione che l'aver con se cartelli e cartoni contribuisca, secondo l'organo accertatore, a recare maggiore intralcio nella fruizione dello spazio pubblico.

Dai seppur pochi ordini a disposizione, emerge la *genericità* e *indeterminatezza* delle motivazioni addotte dal singolo operatore di polizia municipale che emette il «verbale di accertata violazione» insieme con il «verbale di ordine di allontanamento»; genericità dovuta anche dalla carenza di elementi descrittivi del comportamento. Inoltre il *tipo* di soggetto sanzionato, seppure rappresenti solo uno dei *tipi* che potenzialmente possono ricevere questa misura, è indicativo della tendenza selettiva nell'applicazione degli ordini.

### *1.5 Note conclusive sul DASPO urbano*

---

211 Reperiti grazie all'aiuto dell'associazione Avvocati di Strada di cui si è detto. Questi ordini di allontanamento costituivano l'unico materiale a disposizione dell'associazione, perciò non si è adottato nessun criterio nella scelta del materiale.

212 A tal proposito il Tar Lombardia con sentenza n. 2360/2019 accoglie il ricorso avanzato da un mendicante che chiedeva l'elemosina, annullando i provvedimenti adottati in quanto difettano della necessaria motivazione, limitandosi a evidenziare che il ricorrente stava occupando il marciapiede per fare l'elemosina e che questo comportamento impediva la fruizione dello spazio pubblico. Una motivazione che non rispetta quanto richiesto dall'art. 3 della legge 1990 n. 241 e dall'art. 10 del d.l. 2017 n. 14. La motivazione risulta infatti del tutto generica, perché non specifica in quale modo il ricorrente, intento a fare l'elemosina, disturbasse la fruizione dello spazio pubblico.

Riconnettendo i fili di quanto scritto in merito a queste misure preventive di nuova generazione, possiamo sintetizzare gli elementi più indicativi della tendenza dentro cui esse si collocano, nel quadro complessivo della prevenzione coercitiva della pericolosità.

Si tratta di misure che per quanto evidentemente ispirate a strumenti *esteri* con i quali condividono simili caratteristiche e scopi nonostante la diversa natura giuridica e la differenza negli organi competenti, si inseriscono però chiaramente dentro l'articolazione del sistema della prevenzione coercitiva italiana, colmando limiti di intervento, riempiendo categorie di pericolosità sulle quali era difficile intervenire con altri strumenti.

In particolare, sebbene la misura intervenga anche nei casi in cui ci sia un collegamento con il reato (dal 2020 anche con una mera denuncia) – ipotesi dove lo spettro di misure preventive coercitive da poter utilizzare è più ampio e dove la pericolosità è in qualche modo *fattuale* – essa pare entrare maggiormente in gioco per quelle condotte pericolose che denotano un disturbo sociale o estetico. Queste condotte mettono infatti in discussione i valori di coesione sociale perché espressione della loro crisi, dal momento che rendono molto *visibile* – minando il decoro delle città – il fatto che la nostra società si alimenta delle diseguaglianze strutturali. La città indecorosa è poi la città «degradata», e lo è secondo Marconi (2004) perché quel territorio urbano che suscita senso di estraneità, fastidio, ansia, paura, testimonia un conflitto non risolto nell'uso dello spazio pubblico e nella regolazione convenzionale del tempo sociale. Una percezione soggettiva dunque del decoro e del degrado.

Possiamo dire in conclusione che si tratta di una declinazione del nesso prevenzione-punitività che si esprime sui tre livelli individuati in precedenza: afflittivo, espressivo e strumentale. Il primo consiste nell'esercizio di coercizione sul singolo, come si diceva. Il secondo indica che si vuole comunicare un messaggio alla società intera, la quale diventa spettatrice della *pulizia* dei luoghi individuati come «sensibili», dando così corpo a un preciso ordine sociale. Il terzo infine indica la volontà di nascondere in modo sempre più profondo e intenzionale le cause strutturali che stanno dietro certi fenomeni sociali; questi ultimi frutto dei forti processi di polarizzazione sociale in atto che si esprimono anche nelle *immagini* dei nostri centri urbani.

#### **4. Un particolare caso di prevenzione situazionale: le ordinanze amministrative dei sindaci**

Come si è detto nell'introduzione ritengo utile analizzare e tenere dentro l'articolazione delle misure preventive italiane anche le ordinanze sindacali, una forma di prevenzione situazionale ma dai caratteri, seppur indirettamente, coercitivi. Le ordinanze del Sindaco possono essere considerate, come abbiamo visto, quasi come una «norma incriminatrice» che individua condotte da vietare attraverso il controllo urbano; quest'ultimo si esprime anche con la «messa al bando» dei soggetti che mettono in atto quelle condotte.

Da un punto di vista giuridico il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune. Nell'affermare ciò, l'art. 50 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali) gli riconosce altresì la legittimazione a emanare ordinanze contingibili e urgenti nei particolari casi in cui, in sede locale, possano verificarsi pericoli imminenti e attuali non altrimenti evitabili; i poteri del 2000 sono limitati alla tutela dell'incolumità pubblica nei casi di necessità e urgenza. Dottrina e giurisprudenza hanno sempre affrontato il problema della individuazione dei limiti di esercizio del potere di ordinanza del Sindaco, necessariamente ricompresi tra i canoni della discrezionalità (tipica degli atti amministrativi) e della legalità.

Il 2008 è l'anno di svolta per questo strumento di controllo urbano, in quanto viene partorito il cosiddetto «pacchetto sicurezza» che interviene a rafforzare i poteri del Sindaco. Si è parlato dei decreti del pacchetto nel paragrafo precedente e già nel capitolo quarto si faceva riferimento a come essi incidano sui poteri del Sindaco. Riepilogando, il citato art. 50 si ricollega all'art. 54, comma 4, del medesimo d.lgs. 267/2000 il quale, nella formulazione introdotta dall'art. 6 del d.l. n. 92/2008, stabilisce che *«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 ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»*.

La sicurezza urbana viene introdotta come bene che il potere di ordinanza sindacale deve tutelare. Come già si diceva, l'introduzione nell'art. 54, comma 4, della locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti» ha notevolmente esteso la potestà dei sindaci che, oltre alle ordinanze extra ordinem, hanno potuto emanare ordinanze

ordinarie, con uso eccessivo e talvolta errato di queste ultime. Come sottolinea Rossi (2010, p. 279) infatti questa modifica ha contribuito a una «primavera» nell'utilizzo delle ordinanze da parte dei Sindaci, in particolare da parte di quelli dei Comuni medio-piccoli, i quali, in una sorta di rincorsa imitativa, hanno fatto a gara nell'adottare ordinanze per rispondere alla percezione di insicurezza percepita nei territori. Il predetto enunciato normativo, attribuendo al Sindaco un vasto e non determinato potere, è stato oggetto di molteplici critiche nonché di dubbi di costituzionalità<sup>213</sup>. I presupposti di questi atti sono infatti rappresentati dalle situazioni di necessità di carattere eccezionale e imprevedibile (naturali e non) che non possono essere affrontate con gli strumenti ordinari offerti dall'ordinamento e che legittimano la Pubblica Amministrazione a esercitare poteri extra ordinem. La peculiarità di tali ordinanze è infatti costituita dalla "straordinarietà" la quale consente di superare i limiti imposti alla normale attività amministrativa al fine di poter intervenire con immediatezza, prima che la situazione di pericolo divenga non più risolvibile.

I principali problemi giuridici del potere d'ordinanza del Sindaco sono l'indeterminatezza dei presupposti, delle modalità e dei limiti di esercizio<sup>214</sup>. Si tratta di un potere «atipico e innominato»<sup>215</sup> «cui consegue (e si connette) una delega agli organi giurisdizionali per supplire alle relative lacune» (Villamena, 2009 p. 47)<sup>216</sup>. Ecco che allora le lacune contenute in un testo normativo sono specchio dell'esigenza di mantenere un margine di flessibilità nell'attribuzione di un potere, in modo tale da poter includere di volta in volta fattispecie e situazioni concrete imprevedibili. Quando l'equilibrio tra questi due elementi si rompe gli effetti saranno quelli di accordare un'amplissima discrezionalità a quel potere. Seguendo il ragionamento di Villamena, la riforma del 2008 in merito ai poteri di ordinanza del Sindaco va esattamente in questa direzione di rottura: bisognava superare principalmente gli ostacoli temporali al potere sindacale (il vincolo della contigibilità e urgenza previsto dal testo unico del 2000,

---

213 Come si diceva nel quarto capitolo, nel 2011 la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dei poteri di ordinanza non contigibili e urgenti, dichiarazione che non ha però determinato una battuta d'arresto nel loro utilizzo.

214 Si tratta di un piano di critica prettamente giuridica, che si è soffermata su aspetti di costituzionalità delle ordinanze sindacali. Si rinvia al testo che raccoglie gli atti di un convegno denominato «il diritto Penale Municipale» (Acquaroli 2009 pp. 39 e sgg.) dove, in particolare nel saggio di Stefano Villamena, viene riportata un'ampia letteratura giuridica di critica al potere di ordinanza dei sindaci.

215 Come si evince da varie sentenze del TAR, tra cui quella del TAR Veneto n.2174/2005.

216 Prosegue Villamena nel suo ragionamento: le lacune giuridiche sono qualcosa di ineliminabile perché rispecchiano la complessità sociale; ecco perché è impossibile predeterminare tutte le ipotesi che si vorrebbero sottoporre a normazione. Si tratta di un dibattito interno al diritto e alla legalità amministrativa (Cognetti 1993, Ferrara 2005).

spesso tuttavia aggirato tramite la reiterazione dei provvedimenti), e gli ostacoli riguardanti le classi soggettive destinatarie, in quanto il Sindaco non poteva spaziare a sufficienza nell'individuazione delle condotte (cfr. Selmini 2020)<sup>217</sup>.

La riforma del 2008 riconosce al Sindaco il potere-dovere – anche contigibile e urgente - di intervenire per prevenire e contrastare le situazioni di degrado, quelle in cui si verificano comportamenti che compromettono la qualità urbana o che possono offendere la pubblica decenza, ovvero turbare gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici, al fine di «prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Di fatto «*il senso della riforma parrebbe chiaro: al Sindaco vengono riconosciuti questi nuovi poteri che per quanto non li si voglia chiamare di ordine pubblico (ma di “sicurezza urbana” [..]), in sostanza sono di ordine pubblico, quale ufficiale di Governo, cioè valorando il profilo di competenza statale del Sindaco [..]*» (Pavarini 2009, p. 31).

## *2.1 Una critica sociologica al potere di ordinanza del Sindaco in materia di sicurezza e decoro urbano*

Le ordinanze amministrative del Sindaco sono dunque lo strumento principe, a partire dal 2008<sup>218</sup>, del nuovo ordine e decoro urbano. Principale mezzo di regolamentazione della declinazione finalistica della sicurezza urbana nei termini di tutela del «decoro delle città»<sup>219</sup> e di contrasto al «degrado urbano».

---

217 Lo stesso ministro Maroni, come ricorda Selmini, invitava i Sindaci a fare un uso «creativo» di questi strumenti, evidenziando così l'estrema flessibilità di provvedimenti di tal tipo. Inoltre emerge come effettivamente ci sia stato un ampliamento della cerchia dei soggetti e delle «situazioni» regolate e sanzionate dalle ordinanze: non solo la i soggetti della marginalità sociale e i casi eccezionali, ma anche il «normale cittadino» (si rimanda a tal proposito a Selmini 2020 pp. 123-125 per l'analisi di questo particolare processo di *net widening* dei soggetti pericolosi).

218 Con una storia tuttavia decisamente più antica in quanto a strumento di regolazione della vita urbana: la prima ordinanza risale al periodo successivo all'unificazione, si tratta di una legge del 1865 che regolava i problemi di igiene e sicurezza della città. Inoltre, ancor prima degli anni Duemila, la prima ordinanza in tema di prostituzione viene emanata nel 1998 dal comune di Rimini e poi in altri Comuni del Nord Italia (cfr. Selmini 2020).

219 Oltre a ciò che si diceva su questo concetto nel paragrafo sul DASPO urbano, è necessario qui aggiungere che in tema di ordinanze sindacali esso pare divenire elemento unificatore per disposizioni del tutto diverse: violazione del decoro è sinonimo di degrado ambientale; presenza di soggetti non desiderati come i lavavetri, le persone esercenti la professione della prostituzione; deturpamento delle mura dei palazzi della città; inquinamento degli spazi pubblici dovuto al bivacco o ad altri comportamenti e così via.

Si tratta di una materia che è stata approfondita e studiata sotto diversi profili teorici ed empirici (cfr. Selmini 2020 CAP. 4). In questa sede mi limiterò ad analizzare le caratteristiche che connotano questa forma di prevenzione situazionale (CAP. 1) in termini di prevenzione coercitiva della pericolosità. Farò principalmente riferimento alle argomentazioni del testo già più volte citato di Rossella Selmini, la quale sistematizza in modo molto efficace le ricerche<sup>220</sup> e i lavori sul potere d'ordinanza del Sindaco. Farò poi riferimento alla letteratura che si è occupata del tema - soprattutto in termini di critica e ricerca socio-criminologica (Acquaroli 2009, Ruga Riva 2017 e 2008, Andronio 2007, Crocitti 2012, Selmini, Crocitti 2017, Cornelli, 2010, Giovannetti, Zorzella 2010, Rossi 2010, Grotto 2010).

L'interesse è rivolto, anche in questo ambito preventivo, a capire le modalità e funzioni del criterio della pericolosità, le declinazioni finalistiche che la sicurezza e l'ordine assumono in questa particolare azione di contrasto alla devianza e le razionalità celate dietro l'impiego, tutto punitivo e coercitivo, del diritto amministrativo.

Secondo la definizione di Selmini, che si rifà agli studi sul tema, le ordinanze sindacali possono essere considerate come: *«Nuovi dispositivi del controllo urbano diretti prevalentemente contro forme di marginalità sociale [..]. Il loro utilizzo si fonda sul principio che controllare e sradicare i fenomeni di disordine e marginalità, dandone per scontata un'intrinseca natura di precursori della criminalità impedisce, in una prospettiva di anticipazione della soglia della prevenzione tipica degli approcci di Tolleranza Zero<sup>221</sup> [..], lo sviluppo dei fenomeni criminosi più gravi e produce effetti di rassicurazione sociale»* (Selmini 2020, p.112).

Sono strumenti dunque «preventivi» perché vogliono impedire il verificarsi di eventi criminosi futuri, ma sono strumenti anche afflittivi e coercitivi a carica dissuasiva e deterrente, nonché imperniati da una più ampia razionalità di prevenzione generale, sia nel senso di agire sui futuri probabili attori del disordine e del degrado, sia con l'obiettivo espressivo di mandare un messaggio all'opinione pubblica allarmata e insicura (cfr. Selmini 2020, Acquaroli 2009, Mosconi 2017).

Seguendo l'esposizione di Selmini, sono cinque gli ambiti di intervento individuati dal decreto ministeriale del 2008 (23 maggio n. 92) e che possiamo intendere come delle categorie di pericolosità (riferite a situazioni, contesti e condotte) a contenuto generico

---

<sup>220</sup>Dove spiccano quelle realizzate da ANCI- Cittalia su una cospicua quantità di ordinanze nel periodo 2008-2010.

<sup>221</sup> Si rimanda al CAP. 1 per quanto riguarda le elaborazioni teoriche statunitensi che hanno prodotto le politiche di Tolleranza Zero.

– dalle quali emergono anche le declinazioni finalistiche dei beni che le ordinanze devono tutelare (ordine e sicurezza). Il quadro che emerge è enormemente frammentato, nel senso che disparate sono le condotte che possono essere regolate dai provvedimenti.

(1) La prima si riferisce all'intervento nelle «situazioni urbane di degrado e di isolamento» dove possono verificarsi atti e fenomeni criminosi legati allo spaccio di stupefacenti, allo sfruttamento della prostituzione, all'accattonaggio con impiego di minori e disabili e atti violenti legati all'abuso di alcol. Emerge qui la declinazione della sicurezza in termini di contrasto al degrado. Si badi bene, non il degrado inteso nel senso oggettivo e risolvibile del termine, come situazione in cui un certo spazio è segnato da una penuria di elementi funzionali alla necessità della produzione e riproduzione e prosperità economica (Mariani 1975) per cui si può progettare un intervento (cfr. Pavarini 2009); si tratta invece di un degrado urbano definito in termini di percezione soggettiva<sup>222</sup>.

Dalle due rilevazioni statistiche derivanti dalle ricerche dell'ANCI-Cittalia per il triennio 2008-2010, emerge che questa classe di condotte pericolose è, negli anni immediatamente successivi alla riforma, quella più presa in considerazione dai sindaci. La maggior parte delle ordinanze riguarda infatti il tema della prostituzione, secondariamente il consumo di bevande alcoliche, vandalismi e accattonaggio molesto (Giovannetti, 2009, p. 35).

(2) Il secondo ambito si riferisce a quelle situazioni dove vengono tenuti dei comportamenti tesi al danneggiamento del patrimonio pubblico e privato oppure che impediscono la fruibilità di quel patrimonio, contribuendo allo scadimento della qualità urbana. Questa classe di pericolosità è evidentemente contraddittoria, da una parte infatti contempla un atto specifico – per altro previsto come reato – dall'altra fa riferimento a una declinazione finalistica «la qualità urbana» così indeterminata da non avere praticamente un contenuto. Per altro, se il riferimento specifico è ad esempio alla pratica dei *graffiti*, sarebbe del tutto discrezionale e soggettiva la valutazione in merito a come un graffito può migliorare o peggiorare questa presunta qualità urbana.

---

222 «È degradato quel territorio metropolitano segnato da fenomeni e da comportamenti sociali che nel loro manifestarsi violano norme che da alcuni (molti o pochi) sembrano condivise concernenti lo spazio pubblico e una certa regolazione convenzionale del tempo sociale; e questo può manifestarsi per la presenza di fenomeni di disordine fisico [...], e/o di disordine sociale [...]» (Pavarini 2009, p.15).

(3) La terza classe rimanda alle prime due finalità, facendo riferimento a situazioni di incuria, degrado e occupazione abusiva che possono favorire degrado e scadimento della qualità urbana.

(4) Compare qui la declinazione della sicurezza come tutela del «decoro urbano»: si vogliono regolare le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano: abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico.

Si tratta evidentemente di uno dei campi che, dal 2017, sono diventati terreno privilegiato di intervento a mezzo di ordini di allontanamento e divieti di accesso di cui si è detto.

(5) Infine, ritornando su condotte già rientranti nella tutela di altre declinazioni della sicurezza, il legislatore fa riferimento a quei comportamenti, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, che possono offendere «la pubblica decenza» anche per le modalità con cui si manifestano, potendo rendere difficoltoso o addirittura «pericoloso» l'accesso agli spazi interessati.

In conclusione sono diverse le considerazioni in merito al quadro che così emerge sul potere preventivo del Sindaco esercitato con la produzione di ordinanze in tema di sicurezza e ordine. L'indeterminatezza delle declinazioni finalistiche è così ampia che talvolta non si riesce nemmeno a distinguere tra esse, tant'è che la maggior parte dei comportamenti e delle condotte menzionate dal legislatore potrebbero potenzialmente (proprio perché in termini di percezione del tutto soggettiva) ledere tutti i beni da tutelare.

C'è poi uno *status* soggettivo di pericolosità maggiormente selezionato – così elevato di fatto a classe di pericolosità, quanto meno nella pratica selettiva degli organi di polizia che accertano le violazioni. Si tratta del fatto che la condizione di straniero diventa uno dei prevalenti criteri di selezione delle violazioni. Sul rapporto tra immigrazione e ordinanze sindacali, sul quale qui non entreremo nel merito, Selmini e Crocitti hanno portato avanti una serie di riflessioni critiche (cfr. Selmini 2020, Selmini, Crocitti 2017). Si tratta della «pericolosità migrante»<sup>223</sup>, una categoria di soggetti che, in quanto

---

<sup>223</sup>Analizzata precedentemente rispetto alla misura di espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale.

strutturalmente esclusi dai normali ambiti della vita sociale e condannati al ricatto della marginalità, più facilmente diventano i destinatari privilegiati di questi strumenti di prevenzione e punizione. Ci sono una serie di gruppi di ordinanze che in vario modo, come scrive Selmini, vanno a colpire lo straniero.

Si tratta di ordinanze che sanzionano la povertà e la marginalità (ordinanze dirette ai mendicanti che ora sono responsabili di illecito amministrativo, provvedimenti che proibiscono gli insediamenti della popolazione Rom in alcuni luoghi; le ordinanze contro i lavavetri e i parcheggiatori abusivi – Ruga Riva 2008); proibiscono le attività informali e formali dell'economia di sussistenza nello spazio pubblico (ordinanze in materia di commercio abusivo e prostituzione); escludono gli stranieri dall'accesso a certi diritti e servizi; sanzionano credenze religiose, tradizioni, stili di vita considerati una minaccia (ordinanze che proibiscono di indossare il burqa o il burqini; ordinanze che impongono il crocifisso negli uffici pubblici).

Quali sono, infine, gli effetti di questi provvedimenti sindacali<sup>224</sup>?

Innanzitutto la sanzione prevista dalle ordinanze è di solito una multa – accompagnata a volte da altre prescrizioni, come la confisca dei proventi e degli strumenti usati o delle merci, o ancora il ripristino dei luoghi ecc – anche se, talvolta<sup>225</sup>, si trovano dei riferimenti all'art 650 c.p - che configura, come abbiamo accennato nel quarto capitolo quando definivamo il concetto di «diritto penale municipale», il reato di «inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità». Questa conseguenza, dagli effetti enormemente criminogeni potenzialmente importanti, è stata censurata dalla dottrina e dai tribunali, ma riproposta in numerose ordinanze.

Secondo Selmini poi, la punitività palesata da un simile strumento di regolazione dei comportamenti si esprime non tanto nelle conseguenze penali per i soggetti destinatari – conseguenze che in realtà in parte affiorano con l'introduzione, da parte dei decreti Salvini del 2018 e del decreto del 2020, dell'ipotesi di reato di violazione delle prescrizioni amministrative (gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso) – quanto negli effetti che si producono sulle rappresentazioni collettive. In altri termini: *«la costruzione metodica, amplificata dai media, di una cultura della punitività e dell'intolleranza che cancella i confini tra comportamenti che ledono effettivi beni*

---

224 Partendo dal presupposto che c'è carenza, anche in questo ambito, di ricerche che valutino gli effetti concreti che subisce chi viola un'ordinanza (si veda Selmini 2020 p.129 sui pochi elementi a disposizione riguardo agli effetti sui destinatari delle ordinanze anti-prostituzione).

225 Selmini fa qui riferimento alle risultanze della ricerca di Giovannetti (2012).

*giuridici, e sono sanzionati penalmente e comportamenti che mettono in discussione un ordine urbano soggettivamente variabile» (Selmini 2020, p.128).*

Per concludere, si può affermare che le ordinanze sindacali hanno costituito e continuano a costituire, nonostante la dichiarazione di illegittimità costituzionali del 2011, dei laboratori flessibili di sempre maggiore potenziale istituzione di nuove fattispecie di reato o classi di pericolosità, uno strumento di prevenzione e punizione con varie razionalità latenti, che cancella, nella percezione collettiva, le differenze tra ciò che è reato e ciò che è disordine. Un articolato meccanismo di espansione dei confini della punitività e del controllo – banalmente perché determina un aumento dei controlli di polizia sullo spazio pubblico – che tra l'altro, anche se apparentemente lontano dal processo e diritto penale, interagisce in vari modi con esso, «rafforzandolo, sostituendolo, accompagnandosi a proibizioni penali o cercando di anticiparle» (ivi, p.131).

Proprio per i caratteri appena descritti possiamo dire che questa forma di prevenzione situazionale ha una sua razionale collocazione dentro il sistema di prevenzione coercitiva della pericolosità ma, soprattutto, ne rappresenta forse l'ambito più elastico e potenzialmente indeterminato di esercizio nella veste locale.

## **Conclusioni**

In sede conclusiva provo a delineare le tracce di ricerca che sono emerse e che si presentano come elementi ancora tutti da indagare, nonché alcuni aspetti a mio avviso trasversali e comuni all'articolato sistema di intervento preventivo centrale e locale. Alcune delle questioni che qui abbozzerò, saranno riprese poi in modo più sistematico nelle conclusioni generali della tesi, dove includerò gli spunti e i problemi aperti che emergeranno dall'analisi qualitativa delle ordinanze di Sorveglianza Speciale di cui si dirà nel prossimo capitolo.

In primo luogo è del tutto evidente che, con qualche eccezione, il sistema di prevenzione coercitiva italiana è caratterizzato da un *vuoto* di ricerca empirica, quanto meno dal punto di vista degli effetti che le varie misure producono sui destinatari, sugli strati sociali selettivamente colpiti e sulla società nel suo complesso. Nonostante

possiamo supporre che le differenti misure acquisiscano sempre più rilevanza sul piano della gestione della pericolosità sociale, costituendo un elemento strutturale delle istituzioni del controllo nelle democrazie occidentali, rimane una grossa difficoltà conoscitiva soprattutto da un punto di vista sociologico, che impedisce di portare avanti una critica effettivamente fondata sull'esplorazione degli «effetti perversi» (Treves 2002) del sistema.

Andando con ordine, sono molteplici le tracce di ricerca e gli aspetti ancora poco chiari. Per quanto riguarda le misure cautelari personali non custodiali applicate per pericolosità sociale dell'imputato (analizzate nel PAR.1 della prima parte del capitolo), si diceva che la ricerca quantitativa si è fermata al 2015. Sarebbe quindi interessante accedere ai dati sulla richiesta e applicazione di questo tipo di misure dal 2015 a oggi, per valutare i cambiamenti intercorsi. Come si diceva, inoltre, nella maggior parte dei casi si trattava di ordinanze emesse a seguito di un arresto in flagranza a eccezione delle due misure del 2015 (con a oggetto reati contro l'ordine pubblico). Questo elemento, oltre a far sì che nell'esposizione delle esigenze cautelari emerga quasi un copia incolla dei motivi, circoscrive l'analisi a una tipologia specifica di misure cautelari, connesse dunque a un controllo del territorio che intercetta i soggetti mentre compiono un ipotetico atto criminale e subiscono un processo per direttissima o comunque un rito abbreviato. Sarebbe interessante allargare il campo di ricerca anche alle richieste che non seguono a un arresto in flagranza soprattutto per capirne la portata quantitativa.

Questa prima traccia di ricerca è strettamente connessa a una seconda: nei due casi in cui non c'è stato arresto in flagranza, la richiesta del P.M. era intervenuta, come si è detto, circa sei mesi dopo l'avvio delle indagini preliminari e molto di più dall'ipotetica commissione dei reati. Si ipotizzava che la scelta di chiedere una misura dopo questo arco di tempo denota il carattere preventivo della misura cautelare, la cui applicazione può essere legata al particolare allarme sociale che quella tematica desta in un certo periodo, oppure può essere connessa alla necessità di gestione politica del dissenso. Nonostante questa ipotesi, rimane la necessità di avere un quadro più completo sui casi in cui non c'è un arresto in flagranza e dove le misure in questione possono assumere tratti più discrezionali e preventivi, soprattutto per capire se sono circoscritti a reati contro l'ordine pubblico.

Passando alle misure di prevenzione inerenti all'attività di polizia, come già si diceva il più rilevante problema di ricerca sta nella grossa difficoltà di accedere a informazioni

qualitative e quantitative su questa attività e quindi sui provvedimenti preventivi a essa connessi.

Questa inaccessibilità del campo d'intervento di polizia si ripercuote sulla conoscenza empirica delle misure applicate concretamente dagli organi di polizia o delle violazioni amministrative concretamente accertate dagli stessi organi.

Da una parte dunque, le misure di prevenzione *tipiche* di natura questorile sono risultate essere, nella città di Bologna, irreperibili. Così come non è stato possibile nemmeno avere un colloquio con gli uffici questorili. Ciò conduce alla necessità di trovare continuamente degli artifici per avere informazioni su queste attività, difatti il vuoto empirico sarà in parte colmato da ciò che ci diranno in merito le ordinanze di Sorveglianza Speciale applicate a Bologna. Nonostante ciò rimane aperta la necessità e l'interesse di reperire direttamente le fonti primarie legate all'intervento di polizia.

L'inaccessibilità di cui sopra si ripercuote anche sulla possibilità di avere cognizione quantitativa e qualitativa delle misure di prevenzione locale del Sindaco cioè gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso che, nonostante siano espressione di un potere preventivo locale, sono però concretamente accertate dagli organi di polizia e decise dal Questore. Se un vago quadro quantitativo (e circoscritto al 2017) emergeva dalle ricerche che si sono riuscite a reperire sul tema, rimangono del tutto oscuri gli elementi qualitativi su quale sia stata ad esempio la valutazione di pericolosità che ha condotto il passaggio dall'ordine di allontanamento al divieto di accesso, i motivi di accertamento della violazione, le categorie di pericolosità più frequentemente selezionate, ma soprattutto gli effetti concreti che le misure generano sul destinatario.

Possiamo dire in effetti che ciò che principalmente non sappiamo rispetto a tutti i tipi di misure finora analizzate, sono esattamente gli effetti che esse producono sui destinatari, anche se, come abbiamo visto, per alcune delle misure possiamo ipotizzare le categorie soggettive maggiormente selezionate.

Nonostante siano molti gli elementi ancora oscuri, ritengo che da questa parziale e preliminare esplorazione analitica (talvolta corredata da fonti empiriche reperite da me o da altri) siano comunque emersi alcuni elementi utili per iniziare a tracciare i contorni empiricamente rilevanti del sistema di prevenzione coercitiva italiano.

Dal punto di vista legislativo emerge un'articolazione delle varie misure continuamente riaggiustata, fatta di rimandi tra le normative e possibilità di ricorrere, a seconda delle «situazioni» e delle esigenze di tutela, a una gamma davvero ampia di misure di coercizione preventiva.

C'è una compensazione di ambiti (empirici) di intervento: il concetto di sicurezza urbana si apre a dismisura e la sua tutela include strumenti coercitivi che sanzionano condotte, stili di vita e personaggi tipici, dove la prevenzione *tipica* a tutela della pubblica sicurezza non potrebbe arrivare.

La commistione di illeciti amministrativi, penali, contravvenzionali o di semplici condotte devianti o indecorose trasforma le ipotesi di pericolosità in norme incriminatrici, così rinforzando il potere di intervento punitivo al di fuori del processo e del diritto penale.

Il rapporto con le agenzie penali non si dà solo in termini di sostituzione – dove non arriva il processo penale interviene la coercizione preventiva «ipereffettiva» – ma si palesa anche un'ineffettività del sistema penale che produce la necessità di intervenire in modo differente (parleremo, nel prossimo capitolo, di effetto di *compensazione* rispetto all'ineffettività del sistema penale). Il collegamento con il fatto di reato è ambiguo: appare come problematica tanto la connessione quanto l'assenza di connessione con un reato passato o probabilmente futuro. Nel primo caso la sua presenza genera un cumulo di afflittività (alla pena si aggiunge una misura preventiva coercitiva), nel secondo la sua assenza ci interroga sull'estensione dei confini della punitività, per il fatto che il potere preventivo coercitivo può essere esercitato anche in assenza di fatti penalmente rilevanti.

Il sistema preventivo nel suo complesso appare inutile nel prevenire la commissione dei reati, a meno che con ciò non si intenda il mero ipereffetto incapacitativo delle condotte, raggiunto a discapito delle garanzie costituzionali previste a tutela dell'individuo.

Dal punto di vista della selezione delle «situazioni» pericolose e allarmanti e dalla costruzione retorica di «tipi» criminologici, emerge una selettività comune: reati e comportamenti di strada quindi visibili, reati contro il patrimonio e che destano maggiore allarme sociale, reati e comportamenti legati ai disordini urbani. La microcriminalità economica si presenta come campo qualitativamente privilegiato e le fasce marginali della società maggiormente tenute sotto controllo.

Emerge poi una minore considerazione della gravità dell'atto e un'attenzione invece alla personalità, stile di vita e allarme sociale che destano le condotte. Ciò conferma una linea di difesa sociale che vede l'accertamento discrezionale di un mero dato sintomatico di sospetto.

Si assiste a un appiattimento delle valutazioni di pericolosità dei giudici, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, su quelle di polizia, questura e prefettura (gli attori della sicurezza e dell'ordine), in modi differenti a seconda della misura in questione. Quei saperi, esperienze e valutazioni empiriche costituiscono l'architave legittimante l'intervento preventivo.

Un sistema che non è in nessun caso caratterizzato da una tipicizzazione dei casi di intervento e delle ipotesi di pericolosità, ma risponde all'opportunità empirica del controllo ed è quindi strutturalmente pensato per essere flessibile, indeterminato nelle declinazioni finalistiche e indeterminabile a priori nei casi di applicazione.

## CAPITOLO VII

### UN'ANALISI QUALITATIVA DELLE ORDINANZE DI SORVEGLIANZA SPECIALE

#### Introduzione

In questo capitolo presenterò i risultati dell'analisi qualitativa condotta su un campione di provvedimenti amministrativi giudiziari *tipici*<sup>226</sup> con i quali si intende realizzare la funzione preventiva. Cercherò di verificare se le ipotesi teoriche espresse finora siano confermate dai dati empirici. Non si tratta tuttavia di andare alla ricerca di una conferma statistica che riguarda l'intera funzione amministrativa di prevenzione, in quanto il campione di provvedimenti è limitato a un arco temporale specifico e alla città di Bologna, ma di rivedere ed eventualmente confermare le speculazioni teoriche, anche alla luce delle ricerche citate nel sesto capitolo riguardo agli altri ambiti di esercizio del potere preventivo.

È stato possibile raccogliere il materiale empirico dopo aver fatto richiesta al presidente del Tribunale ordinario di Bologna che, come ogni Tribunale ordinario, ospita una *Sezione Prevenzione* adibita al vaglio delle richieste di applicazione di Sorveglianza Speciale<sup>227</sup>.

Ho potuto quindi visionare e fare copia (nel rispetto della privacy dei destinatari delle misure) di tutti i provvedimenti di accoglimento e di rigetto di una richiesta di Sorveglianza Speciale nell'arco temporale di cinque anni, dal 2013 al 2018. Dal 10 novembre 2017 i provvedimenti sono chiesti nel circondario bolognese; dopo questa data, in seguito al cambio di competenza, le misure sono chieste in tutto il distretto. Il quadro empirico è costituito sia dalle ordinanze dove l'organo giudiziario decide di applicare la misura accogliendo la richiesta, sia da quelle dove l'organo giudiziario la rigetta. In questo modo si può osservare tanto la valutazione di pericolosità dell'organo richiedente<sup>228</sup> la misura, quanto la valutazione di pericolosità dell'organo giudiziario

---

226 Le ordinanze di Sorveglianza Speciale, i cui aspetti giuridici generali sono stati illustrati nel sesto capitolo.

227 La sezione si occupa anche, in minima parte, di decidere sulle misure di prevenzione patrimoniale e su altri istituti, come la nomina del controllo giudiziario di società, di cui non ci occupiamo in questo lavoro.

che accoglie o rigetta la richiesta<sup>229</sup>. Ho scelto poi di non accedere anche ai singoli fascicoli riguardanti il soggetto proposto per la misura, in quanto dalle ordinanze emergeva già ampiamente il trascorso criminale e deviante.

## **1. Il materiale empirico raccolto: cos'è un'ordinanza di Sorveglianza Speciale?**

L'ordinanza di Sorveglianza Speciale si presenta con una struttura abbastanza predeterminata, a meno che il singolo giudice della prevenzione non venga chiamato a esprimersi – da parte del difensore – su questioni di diritto (per le quali spesso il difensore pone questione di legittimità costituzionale) o su elementi di fatto potenzialmente influenti positivamente sul giudizio di pericolosità.

Innanzitutto è sempre presente una sorta di rilegittimazione della materia preventiva: un copia incolla della disciplina (le classi di pericolosità previste, le sentenze della Corte di Cassazione che maggiormente sono utili a enucleare il giudizio di pericolosità e che validano il sistema nel suo complesso), aspetto che sembra mutare a seconda dell'anno di riferimento, dove i vari provvedimenti, magari perché ordinati dallo stesso giudice, presentano caratteristiche simili tra di loro. Soprattutto quando applica la misura, il giudice tende sempre a giustificare l'intervento «prevenzionale» distinguendolo dall'intervento repressivo e chiarendone le finalità.

O prima o dopo l'enunciazione della materia da un punto di vista normativo e giurisprudenziale, vediamo l'elencazione degli «elementi di fatto» che compongono la carriera criminale e pericolosa del proposto<sup>230</sup> e che iniziano a tracciare quindi il suo profilo: i precedenti penali, i carichi pendenti, i precedenti e le segnalazioni di polizia, i controlli di polizia che dicono quali soggetti pericolosi il proposto ha frequentato e frequenta nel tempo e dove li frequenta. Le misure si muovono, nella loro legittimazione, tra elementi di fatto che entrano ed escono dal diritto delle agenzie

---

228 Giova qui ripetere che la misura di Sorveglianza Speciale può essere richiesta tanto dal Questore, in veste di organo amministrativo e di polizia, quanto dal pubblico ministero, nonché dalla Direzione distrettuale o investigativa dell'Antimafia.

229 È necessario sottolineare che non dispongo fisicamente della richiesta, anche se i suoi contenuti sono sempre riportati dal giudice nell'ordinanza.

230 Utilizzerò d'ora in poi questo termine che, nel lessico delle ordinanze, indica il soggetto per cui viene proposta una misura di Sorveglianza Speciale.

penali, per approdare al sapere di polizia a seconda dei casi. A questo elenco si aggiungono gli elementi che descrivono il profilo personale e sociale del proposto: se ha un lavoro (ciò soprattutto per valutare in che misura «vive con i proventi di attività delittuose»), dove dimora, con chi, se ha una famiglia, se è tossicodipendente, se è migrante irregolare e così via. A meno che non ci siano delle questioni sollevate dai difensori, l'ordinanza si conclude con la valutazione prognostica positiva o negativa in merito alla sussistenza di un'attuale pericolosità del soggetto, statuita attraverso una serie di formule ricorrenti che vedremo.

## **2. Il panorama quantitativo del materiale raccolto**

Prima di entrare nel vivo dell'analisi qualitativa del materiale a disposizione vorrei qui ricostruire molto sinteticamente (e in modo approssimativo, in funzione di quella analisi) il panorama quantitativo del materiale raccolto. Esso non ha, come già si diceva, valore scientifico statistico, ma fa emergere alcune tendenze. Nella presentazione di questi elementi quantitativi farò di volta in volta un paragone con i dati che emergono da alcune ricerche, di cui si dirà meglio a breve, condotte sulla misura di Sorveglianza Speciale nelle città di Torino (Procura di Torino 2013-2019) e Milano (Mariani 2018).

Una prima tendenza complessiva è rappresentata da quella che Martini (2017, p. 231) definisce come una «magra consolazione», poiché dalla sua analisi emerge che rispetto ai reati denunciati le misure di prevenzione applicate rappresentano un numero irrisorio. A ciò si deve aggiungere che è più o meno limitato anche il grado di accoglimento delle richieste di Sorveglianza Speciale e, nella città di Bologna, lo è anche il numero di richieste. Nel 2013 vengono applicate 5 misure su 13 richieste, nel 2014 7 su 21, nel 2015 11 su 23, nel 2016 13 su 16, nel 2017 13 su 18, nel 2018 13 su 35. In questi numeri sono comprese anche le richieste di misura patrimoniale che tuttavia sono davvero molto poche rispetto alle personali e in nessun anno di riferimento ritroviamo una misura patrimoniale tra quelle applicate. C'è da considerare poi che nel 2018, a seguito del cambio di competenza che diventa distrettuale, più della metà delle

ordinanze di accoglimento riguardano altre province del distretto (questo spiega il maggior numero di richieste nel 2018)<sup>231</sup>.

È utile poi riportare un quadro complessivo su quali soggetti sono maggiormente protagonisti nella richiesta della misura. A Bologna, nella maggior parte degli anni di riferimento, più della metà delle richieste provengono dalla procura; questa tendenza sembra essere differente solo nel 2017 dove questura e procura richiedono lo stesso numero di misure e nel 2018 dove, con il cambio di competenza, si hanno più richieste da parte delle questure di altre province. In quasi tutti gli anni solo una o due misure vengono proposte dalla DIA<sup>232</sup>. Alla luce di questi dati è interessante notare come, pur trattandosi di misure amministrative e di polizia, emerga un certo protagonismo delle procure nella richiesta.

Una tendenza comune, in proporzione al numero di procedimenti di prevenzione aperti e a quelli che si concludono con un'applicazione, consiste nel fatto che sono davvero pochi i casi di configurazione di ipotesi di pericolosità qualificata<sup>233</sup> (e per lo più

---

231 Come si accennava, sulla portata quantitativa nell'uso della misura, nonché sul grado di accoglimento delle proposte, è utile un raffronto con alcuni dati reperiti sulle città di Milano e Torino che mostrano delle tendenze in parte differenti e con un numero nettamente maggiore di proposte (probabilmente anche per il fatto che in quei casi si tratta di città decisamente più estese, dove diverso è il numero di abitanti; non si pretende dunque di fare un confronto quantitativo esaustivo, ma si ritiene comunque utile riportare i dati vista l'assenza complessiva di informazioni empiriche sul tema). Dalla ricerca di Elena Mariani (2018), già menzionata nel sesto capitolo, si evince che, nell'arco temporale che va dal 2012 al 2016, solo nel 26% dei casi il Tribunale ha accolto in pieno la richiesta formulata dal soggetto proponente; nel 51,6% il Tribunale l'ha accolta solo parzialmente, applicando una misura meno affittiva o per un tempo minore; nel 16,3% dei casi il Tribunale ha invece rigettato la richiesta. In generale sono 732 i provvedimenti emessi dal Tribunale milanese. Per quanto riguarda i dati sulla città di Torino (Procura di Torino 2013-2019): nel 2013 su 52 procedimenti di prevenzione conclusi, 43 sono di accoglimento (totale o parziale) e 9 di rigetto; nel 2014 su 80 procedimenti conclusi, 67 sono di accoglimento e 13 di rigetto; nel 2015 il grado di accoglimento si aggira intorno all'81% con 61 accoglimenti; nel 2017 il grado di accoglimento è all'86% con 81 applicazioni; nel 2018, a seguito dell'intervenuta competenza distrettuale il grado di accoglimento sale al 70% con 51 applicazioni della misura; per ultimo nel 2019 abbiamo un 67 % di richieste accolte. Da notare che nella città di Torino c'è una tendenziale diminuzione nel numero complessivo di misure chieste e applicate. In tutte e tre le città le misure di prevenzione patrimoniale rappresentano in generale una minima parte delle richieste di prevenzione (approssimativamente tra il 5 e il 10 % del totale delle misure richieste).

232 Con riferimento alla ricerca di Mariani, nella città di Milano la tendenza sembra leggermente diversa con una percentuale di casi uguali tra procura (46,3 %) e questura (47,5%) e una simile incidenza della direzione distrettuale antimafia (5,1 %). Dalle lettere di prevenzione della procura torinese invece emerge che nella città di Torino, a eccezione dell'anno 2015 dove le richieste della procura sono di gran lunga superiori a quelle del Questore, si registra una via di mezzo tra la situazione bolognese e quella milanese: la procura è il principale soggetto proponente la misura giudiziaria, ma anche la questura, a seconda degli anni di riferimento è protagonista dell'istanza preventiva.

233 Previste dal d.lgs 159/2011 di cui si è detto nel sesto capitolo.

affendenti alla classe di pericolosità di tipo mafioso o associativo<sup>234</sup>). Il grosso delle richieste e delle applicazioni si riferisce dunque all'articolo 1 del decreto legislativo 159/2011 che contempla i casi che, per comodità, abbiamo chiamato di pericolosità generica (CAP . 6).

Per quanto riguarda le condotte e gli elementi di fatto che maggiormente riempiono le classi di pericolosità a contenuto generico, è utile qui anticipare, per poi trarre nel proseguo del capitolo alcune conclusioni in merito, che nella città di Bologna, per tutti gli anni considerati, è il mondo della microcriminalità a essere maggiormente tenuto sotto controllo attraverso i procedimenti di prevenzione. Si tratta della microcriminalità predatoria – in alcuni, pochissimi casi, corredata dall'elemento associativo – e di quella legata allo spaccio e al consumo di sostanze stupefacenti (condotte spesso accostate a delitti accessori e serventi rispetto a quello principale, come reati contro i pubblici ufficiali, truffe, estorsioni, oppure atti contro la persona o ancora porto d'armi proprie e improprie e così via). Raramente a Bologna la misura viene applicata per reati contro la persona e in nessun caso contro la criminalità economica<sup>235</sup>. Vedremo a breve che, oltre a questo uso di routine per il suddetto mondo criminale *tradizionale*, l'elasticità delle ipotesi di pericolosità generica fa sì che ci siano dei casi *eccezionali* di richiesta, per condotte *atipiche* rispetto a quelle più colpite: reati contro l'ordine pubblico e ordine urbano, illeciti amministrativi particolarmente allarmanti per la società e così via.

Un ultimo elemento complessivo che merita di essere qui messo in luce: la maggior parte dei rigetti si fonda sul fatto che il giudice non riscontra l'attualità della pericolosità sociale del soggetto perché, tra gli elementi di fatto, i precedenti penali e di polizia (quelli che più incidono, come vedremo, sulla prognosi) sono troppo risalenti nel tempo e ciò denoterebbe la mancanza di attualità del pericolo per la collettività che quel soggetto può esprimere con i suoi comportamenti futuri<sup>236</sup>.

### **3. Metodologia della ricerca utilizzata: analisi critica del discorso e procedure di costruzione e individuazione dell'identità del pericoloso**

---

234 Nonché, a Torino, rari casi di pericolosità legata al fenomeno terroristico.

235Tendenza in parte non coincidente con la situazione milanese, dove emerge che la Sorveglianza Speciale viene applicata *anche*, ma non in maniera preponderante, per queste classi di pericolosità. Mentre dai dati ricavati dalle lettere di prevenzione della procura di Torino nulla è dato sapere in merito a questo aspetto.

236Questa tendenza emerge anche per Milano.

Diverse sono le metodologie che utilizzerò nell'analisi qualitativa delle ordinanze di Sorveglianza Speciale.

Innanzitutto condurrò principalmente una «analisi critica del discorso» (Gargiulo 2015, Fairclough, Wodak, 1997; Van Dijk, 1997, 2004) attraverso la presentazione di una serie stralci di ordinanze il cui contenuto è rilevante rispetto al singolo tema trattato. Questa prospettiva metodologica e teorica suggerisce di considerare i discorsi come *«pratiche sociali che, nel produrre significati, mettono in relazione il piano del linguaggio con il piano della realtà sociale in maniera duplice: plasmando le circostanze, le istituzioni e le strutture sociali ma, allo stesso tempo, venendo plasmati dalle stesse»* (Gargiulo 2015 p.5). I discorsi sono in questa visione degli strumenti che veicolano ed esercitano il potere, in questo caso preventivo, contribuendo a costruire un sistema di credenze condiviso, costituito da *«rappresentazioni e categorizzazioni»* (ibidem) – spesso semplificate e stereotipate – di processi, istituzioni, individui e gruppi sociali. Dai discorsi veicolati dai provvedimenti in esame emergeranno una serie di classificazioni e rappresentazioni che mettono in luce delle strategie, delle retoriche, della razionalità e delle funzioni materiali latenti (v. CAP.1 su questo concetto). L'analisi critica del discorso inoltre è rilevante proprio perché l'obiettivo dell'indagine è estremamente qualitativo e parziale, non ricorrerò, proprio per ciò che si diceva in precedenza, a procedure formalizzate di codifica dei dati.

Oltre all'analisi critica del discorso mi servirò dell'analisi dei meccanismi che generano le «procedure di denotazione» (Mosconi, Padovan 2005), identificazione e valutazione alle quali sono sottoposti gli imputati di reati. Si tratta di un'analisi condotta attraverso tre metodologie: la «procedura di incongruenza» (Mosconi, Padovan 2005), l'«ecologia normativa» (Sacks, 1983) e il metodo di identificazione tramite la valutazione della «posizione sociale» del soggetto (Mosconi, Padovan 2005, pp. 29-38). Riassumendone sinteticamente gli elementi caratteristici possiamo dire che nel primo caso a rilevare saranno gli attributi esterni del soggetto che forniscono delle informazioni sociali per l'identificazione: l'aspetto, il modo di comportarsi più esteriore, la razza, l'attributo di un gruppo specifico. Questi elementi dovrebbero essere completamente avulsi alla definizione della responsabilità penale (e invece appaiono rilevanti come emerge dalla

ricerca di Mosconi e Padovan<sup>237</sup>), mentre sono centrali nella valutazione della pericolosità sociale per l'attribuzione di una misura preventiva. Così come indicativi di pericolosità sociale sono gli aspetti legati all'ambiente e ai luoghi specifici in cui i soggetti pericolosi portano avanti le loro attività illecite (metodo della «ecologia normativa»). I reati più pericolosi e allarmanti si verificano in certe zone specifiche, la cui conoscenza ecologica «aiuta nel dare visibilità e concretezza ai presunti autori di reato» (Mosconi, Padovan 2005, p. 31). Infine la «posizione sociale» dell'ipotetico reo, che qui è il proposto per una misura di prevenzione giudiziaria, è definita su categorie giuridiche e istituzionali – «ma ugualmente legate a un modello di definizione della moralità, dell'aspetto consono e dell'integrazione sociali» (ivi, p.32) – quali l'occupazione lavorativa, la dimora, il titolo di studio, la residenza. Quest'ultima metodologia di individuazione mette in luce l'identità sociale e personale del soggetto, la sua idoneità o inidoneità a essere soggetto di diritti sociali e politici, «dalla quale dipende una prima generica valutazione sulla sua responsabilità morale» (ivi, p. 31). Si instaura una connessione tra l'identità sociale e l'identità personale del soggetto: «*La personalità di un immigrato clandestino, senza lavoro, senza residenza e spacciatore, è valutata non tanto sulla base del suo effettivo comportamento contingente, che pure viene tenuto in considerazione, ma piuttosto in virtù dei generici caratteri attribuiti alla generalità degli individui che condividono la sua stessa identità*» (ivi, p. 32). Giuseppe Mosconi e Dario Padovan (2005) analizzano l'applicazione di queste metodologie nel processo che porta alla repressione e sanzione dei fatti di reato e alla costruzione dell'identità sociale del reo. Nonostante l'ambito di ricerca sia qui la prevenzione coercitiva che non ha a che fare direttamente con un giudizio di responsabilità penale, ritengo che siano comunque molteplici gli elementi metodologici che possono orientare l'analisi delle ordinanze. Questo perché l'azione preventiva messa in atto attraverso la Sorveglianza Speciale si colloca in modo ambivalente rispetto al fatto di reato e alla pena. Come vedremo c'è una Sorveglianza Speciale eccezionale ed elastica, applicata in casi particolari di pericolosità – debolmente collegati con il reato – e c'è una Sorveglianza Speciale *ordinaria* utilizzata per i *crimini tradizionali*, fortemente connessa con il fatto di reato e che esprime una *routinarietà* dell'intervento preventivo, fatta di stereotipi e pregiudizi che rimandano all'idea di «processo di routine» (Sarzotti 1995). Se nel processo di denotazione e valutazione per la ricerca della *responsabilità*

---

237 Esprimendo anche sul versante della penalità l'ambivalenza della soggettività criminale imperniata tanto sulla responsabilità come scelta, quanto sulla pericolosità come stile di vita (CAP . 5).

Mosconi e Padovan notano una certa influenza di *caratteristiche del reo* che nulla hanno a che fare con la dogmatica giuridica, nelle procedure di valutazione della pericolosità sociale ai fini del giudizio di prevenzione, quelle caratteristiche sono l'elemento cruciale per l'adozione della misura. L'identità del pericoloso deve essere costruita proprio tramite la capacità di confermare o meno la veridicità degli eventi criminali a vario titolo ascritti nel corso della *carriera criminale e deviante*.

Proprio per la centralità dell'attività di costruzione dell'identità del pericoloso nei processi di prevenzione, ritengo sia fondamentale leggere e analizzare le ordinanze anche attraverso un'analisi delle procedure denotative della reità di cui si è detto, procedure costituite come «metodi di identificazione sociale», radicate su abitudini, saperi quotidiani, automatismi e reiterazioni degli organi giudiziari e di polizia.

In conclusione, se come emerge dalla ricerca di Mosconi e Padovan la verità (che in sede penale si ricerca) sull'evento criminale è inseparabile dal processo di attribuzione d'identità sociale dell'imputato, così l'identità sociale del pericoloso (costruita sulla base del fatto che egli è stato anche imputato, condannato, già sottoposto a misura di prevenzione e a controlli di polizia), non solo finisce per confermare la verità sugli eventi criminali passati, ma è la base per un giudizio prognostico di pericolosità nel futuro, funzionale all'azione coercitiva su di lui e sulla classe di soggetti come lui pericolosi socialmente.

I risultati dell'analisi verranno presentati a partire dalle tematiche rilevanti che essi esprimono e sulle quali emergono maggiori perplessità e criticità; come già si diceva, integrerò di volta in volta il discorso con gli stralci delle ordinanze più significative rispetto al tema trattato.

#### **4. Cosa significa essere pericolosi nelle ordinanze di Sorveglianza Speciale? Le situazioni pericolose socialmente allarmanti**

L'analisi delle ordinanze di Sorveglianza Speciale è in grado di dar conto dell'ipotesi teorica per cui il concetto di pericolosità sociale ha una funzione storica e strategica

evidentemente selettiva<sup>238</sup> dei comportamenti che minano le fondamenta della sicurezza e dell'ordine sociale. Questo aspetto si può approfondire innanzitutto cercando di capire quale sia il criterio ecologico che fa ritenere una condotta più pericolosa di altre (v. metodo dell'«ecologia normativa»),

Ci sono innanzitutto delle situazioni pericolose maggiormente prese di mira attraverso questa misura, legate come si dirà dopo, a un particolare campo di reati che si teme verranno altrimenti commessi e selezionate attraverso un criterio specifico. Nelle ordinanze si legge:

*«Riguardo alla messa in pericolo della tranquillità pubblica, si deve rilevare come i ripetuti reati di furto, detenzione e porto abusivo di materie esplosive, destino un particolare allarme sociale»* (Infra ord. 16/2013)

*«Quanto ai numerosi precedenti di polizia, trattasi di reati – quali i delitti di rapina, furto, ricettazione, porto illegale di armi e traffico di stupefacenti – di significativa rilevanza dal punto di vista dell'allarme sociale, nonché sotto il profilo della messa in pericolo della tranquillità pubblica»* (Infra ord. 2/2014)

*«Reati particolarmente temuti dalla società, quali plurimi per furto, plurimi per furto aggravato, plurimi per furto con destrezza, rapina aggravata perché commessa con armi o da persona travisata o da più persone»* (Infra ord. 5/2015)

*«Riguardo alla messa in pericolo della tranquillità pubblica, si rileva come i reati in materia di armi e droga destino un particolare allarme sociale, atteso il contesto criminale da cui originano e la loro elevata potenzialità offensiva»* (Infra ord. 27/2015)

*«Riguardo alla messa in pericolo della tranquillità pubblica, si deve rilevare come i reati contro il patrimonio e contro la persona destino un particolare allarme sociale, attesa anche la c.d. fungibilità della vittima.»*(Infra ord. 17/2016)

*«Tale attività (facchinaggio abusivo presso stazioni ferroviarie) va inquadrata nell'ambito del più generale fenomeno che si è diffuso nelle stazioni ferroviarie di*

<sup>238</sup> Si fa qui riferimento al concetto di selettività enucleato nel quarto capitolo in relazione alla discrezionalità di polizia (Bertaccini 2009). Per quanto in questo ambito empirico la selezione delle situazioni e dei soggetti pericolosi non sia solo operata dagli organi di polizia, ma dalla stessa legislazione in materia e dagli organi giudiziari che applicano o meno la misura di prevenzione, ritengo tuttavia che possiamo anche qui intendere il concetto nel senso dell'esercizio di una funzione sociale e politica. Ciò a maggior ragione se, come vedremo, le segnalazioni, i precedenti e i controlli di polizia sono una delle principali fonti del giudice della prevenzione nella valutazione di pericolosità e nella scelta di applicare o meno la misura.

*recente e che desta un crescente allarme sociale. Il facchino, in genere un uomo robusto e di giovane età, staziona ai piedi di una scale e offre il trasporto bagagli a persone che viaggiano con numerose valigie, per poi chiedere una mancia per il servizio effettuato. [...] L'attività di \*\*\* per come segnalata dalle Autorità replica tali modalità rappresentando un pericolo per la tranquillità pubblica,. A dimostrazione di ciò, nel verbale di identificazione gli agenti riportano come egli spesso tormenti con condotte insistenti e invadenti i viaggiatori, al fine di effettuare raccolte di denaro non autorizzate o servizi di facchinaggio» (Infra ord. 12/2017)*

È evidentemente il criterio dell'allarme sociale (la cui costruzione giuridica abbiamo visto emergere nel 1975 – v. CAP . 4) a orientare la selezione giudiziaria delle classi di pericolosità<sup>239</sup>. Un criterio che sembra orientare la scelta dei giudici in un'ottica di «ecologia normativa», una delle procedure denotative di cui si è detto, e che possiamo qui considerare come meccanismo di individuazione dell'identità del pericoloso attuata non solo attraverso la considerazione del contesto ambientale (i luoghi) e sociale dei comportamenti che il proposto ha tenuto, ma anche attraverso la rilevanza attribuita al contesto inteso come *sensu comune* di percezione delle condotte. La costruzione delle classi di prevenzione avviene infatti sulla base del grado di allarme sociale che un tipo di comportamento o reato suscita o si presume che susciti nella società. Ed è esattamente su questo allarme che viene costruita la categoria di *tranquillità pubblica* come declinazione finalistica della sicurezza (v. CAP . 4). Sembrerebbe a tutti gli effetti che l'allarme sociale funga da criterio di proporzionalità tra l'opportunità della misura e la pericolosità espressa. I discorsi del giudice inoltre vanno a dare spessore alla categoria, riempiendola di significato e fornendo una precisa rappresentazione di quali siano le condotte allarmanti.

#### *4.1 Processi di selezione e di non selezione delle classi di pericolosità*

Passando a circoscrivere l'ambito di condotte che sono effettivamente colpite attraverso il procedimento di prevenzione perché destanti allarme sociale, vediamo che sono utili tanto i provvedimenti applicativi, da dove si evincono le formule affermative della pericolosità, le classi di pericolosità riempite, la rilevanza dei precedenti penali e di

---

<sup>239</sup> Un criterio che si presenta in termini di «simbolismo dimostrativo» (Martini 2017, p. 209).

polizia ecc., tanto quelli di rigetto che fanno emergere per quali classi c'è poca applicazione e perché.

Come detto in precedenza, l'ambito privilegiato di applicazione delle misure è quello della micro-criminalità contro il patrimonio e per lo spaccio di sostanze stupefacenti: una criminalità di strada, che commette diversi tipi di reato tutti ruotanti attorno allo scopo di trarre lucro dalla condotta, col fine di vivere con i proventi dell'attività illecita. I reati contro il patrimonio comprendono diversi livelli di gravità, nel senso che si passa da furti di bicicletta o borsetta, a rapine a mano armata in banca. Pavarini (1975, p.113) definisce queste come «antiche devianze», praticate da criminali tipo e tradizionalmente riconosciuti come tali. Le misure riguardanti invece i reati contro l'ordine pubblico – come la resistenza a pubblico ufficiale, l'invasione di edifici, la manifestazione non autorizzata, il getto pericoloso di cose, le accensioni ed esplosioni pericolose e così via – o altri tipi di condotte non afferenti alla microcriminalità, sono minori<sup>240</sup>. Nonostante ciò sono presenti nel materiale empirico su Bologna alcune richieste di Sorveglianza Speciale per questo tipo di reati. A tal proposito nelle ordinanze 19/2014, 17/2014, 16/2014 e 18/2014 (la cui richiesta proveniva dalla questura) viene chiesta la misura in relazioni a reati quali ad esempio oltraggio a pubblico ufficiale, invasione di edifici, manifestazione non autorizzata. Ciò che di interessante emerge sono le motivazioni del rigetto: secondo il giudice si trattava di reati di natura bagatellare. In un caso il giudice, vagliando la posizione specifica del soggetto proposto per la misura nei fascicoli di riferimento, fa un paragone tra lei e gli altri denunciati, affermando che, nonostante a tutti venisse ascritto il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, quest'ultima si era rivolta agli agenti con meno acrimonia, denotando una personalità meno pericolosa. Il giudice poi nota che i precedenti ascritti al proposto sono dei meri decreti penali di condanna che farebbero emergere la lieve gravità complessiva della carriera deviante. Inoltre viene delineato una sorta di atto di manifestazione di dissenso che non sarebbe coincidente con uno status di pericolosità sociale; in un'altra ordinanza emerge che «*i reati contestati sono tutti inerenti a forme di protesta politica o sociale, riguardanti*

---

240 C'è dunque come si diceva un uso ordinario della Sorveglianza Speciale per il mondo della delinquenza tradizionale micro-criminale e ce n'è invece uno straordinario che potenzialmente potrebbe ampliarsi a qualsiasi condotta ritenuta pericolosa per la sicurezza pubblica. Per i reati tradizionali nelle richieste si fa più spesso ricorso alle ipotesi di pericolosità previste alle lettere a) e b) dell'articolo 1 (d.lgs. 159/2011), per quelli contro l'ordine pubblico a quella prevista alla lett. c) dello stesso (v. CAP. 6, PAR. 2).

*temi particolarmente sentiti dall'opinione pubblica quali il diritto alla casa, i diritti degli stranieri, l'antifascismo».*

Un altro caso non ordinario è da riferirsi a un'ordinanza di rigetto (14/2018) nei confronti di un parcheggiatore abusivo (illecito amministrativo). Emerge che il proposto svolge questo mestiere illecito da 20 anni nella città di Bologna, che ha ricevuto diversi fogli di via dalla città e anche da altre città, provvedimenti «sistematicamente trasgrediti». Il giudice afferma che l'illecito è amministrativo e non penale e quindi da solo non supporta l'esigenza preventiva. Il soggetto non ha commesso reati di contorno contro la persona o il patrimonio. Le uniche pendenze che ha sono reati di violazione del foglio di via. È interessante che qui il giudice affermi che la violazione del foglio di via, essendo una contravvenzione, ha limitata caratura criminale, mentre, come vedremo, nei casi ordinari, ossia quelli connessi alla microcriminalità, tale violazione è sempre un'aggravante. Ciò che va messo in evidenza è però il *tentativo* di richiesta della misura: emerge una sorta di sperimentazione all'interno di questo ambito di prevenzione coercitiva, laddove appare evidente che, nel caso di specie, finora nessuna misura è servita a frenare la condotta del parcheggiatore abusivo.

Il dato a mio avviso rilevante in merito a questi casi straordinari è che nonostante a Bologna, negli anni considerati, le richieste di misura per reati contro l'ordine pubblico o per casi diversi da quelli ordinari siano circoscritte e il giudice, quando ci sono, tende a rigettarle, sussiste comunque un *tentativo* di utilizzo da parte degli organi inquirenti e di polizia.

Passando ora alle classi di pericolosità che possiamo dire non vengano quasi mai selezionate, è utile riprendere due ordinanze di rigetto del 2015 in merito a ipotesi di pericolosità legate a reati d'impresa, le uniche due ordinanze in cinque anni che riguardano questa classe di pericolosità.

Nella prima ordinanza (1/2015) al soggetto in questione, nonostante i redditi ricavati fossero nettamente inferiori agli introiti accertati, non sono ascrivibili precedenti penali recenti (che risalgono agli anni '90: emissione di assegni a vuoto, simulazione di reati e ricettazione), ma *soltanto* numerose condanne per contravvenzioni alla normativa anti-infortunistica, «*quindi per reati colposi evidentemente legati all'esercizio della propria attività professionale. Del pari scarsamente significativi a delineare un profilo di pericolosità sociale sono i carichi pendenti che concernono contravvenzioni della*

*medesima indole [..]*». E ancora si legge: «*non tutti coloro che siano dediti ad attività illecite o traggano di che vivere da attività illecite possano essere destinatari di misure di prevenzione, ma soltanto coloro che siano da considerarsi attualmente persone socialmente pericolose, in una accezione che tenga conto della propensione a commettere reati connotati da una elevata professionalità, abitualità, capacità a delinquere, pervicacia e che comportino lesioni rilevanti dei beni giuridici tutelati dall'ordinamento, anche con riferimento alla entità dei danni cagionati alla altrui incolumità e all'altrui patrimonio e che destano allarme sociale*». La violazione di norme inerenti la sicurezza sul lavoro, violazione che si riserva su una certa categorie di soggetti, non è considerata «pericolosa socialmente e per la sicurezza pubblica» e ciò esprime, a mio avviso, una «non selettività» importante in termini di decisione di ciò che è pericoloso o meno per la società.

Bricola (1975) definisce questo processo di *non selezione* come esito della sussistenza di «immunità sociali» e «privilegi»<sup>241</sup>. Un'incompatibilità storica, sostiene Pavarini (1975), tra la prevenzione e la criminalità dei «colletti bianchi» (Sutherland 1949; Melossi 2002). È emblematico che dalla ricerca emerga che la Sorveglianza Speciale a Bologna e negli anni di riferimento non è mai stata applicata per reati economici afferenti alla criminalità dei colletti bianchi, né tanto meno a reati ambientali o riguardanti la sicurezza sul lavoro; marginale, paradossalmente, è anche l'utilizzo per classi di pericolosità qualificate di tipo mafioso e associativo. È evidente dunque l'orientamento, quanto meno nel bolognese, a non includere queste classi di pericolosità dentro l'alveo della sicurezza pubblica, e quindi a non considerare certi soggetti come socialmente pericolosi. A fronte di una maggiore gravità del fatto – anche in termini delle sue conseguenze su una fetta maggiore di collettività – le condotte appena menzionate paiono non essere considerate dai giudici, dalla procura e dalla questura come destanti preoccupazione e allarme sociale<sup>242</sup>. Una parziale spiegazione potrebbe

---

241 «La ragione può essere rinvenuta in una deficienza dell'apparato di controllo, od in una corruttibilità dello stesso; alcuni hanno anche evidenziato un *rapporto di simbiosi* fra criminalità e antisocialità dei *white collars* e polizia [Westley 1953]; altri ancora hanno più acutamente sottolineato come il fenomeno della *privacy* – attributo questo della proprietà privata – riesca a nascondere le azioni criminali delle classi agiate [Merton, Teoria e struttura sociale]; si è sottolineato anche come certi ruoli possano permettere a chi ha potere di gestire in termini informali e privati la propria devianza (non incorrendo così nel processo di «stigmatizzazione»)» (Pavarini da Alghero p. 305)

242 Come scrive ancora Pavarini (anno p. 306) per ogni autore tipo sospetto di generica attività antisociale viene rappresentato un autore tipo non sospetto (o autore privilegiato). L'autore riporta alcuni esempi: l'ozioso e il vagabondo sono tipologie negative perché prive di reddito e dimora a meno che non siano coperti da una tipologia positiva: artista o ecclesiastico. O ancora, l'autore dedito

anche derivare dal fatto che questi tipi di reato sono più facilmente rientranti dentro il cosiddetto «numero oscuro» (Bandini, Gatti, Gualco, Malfatti, Marugo, Verde Alfredo, 2003) reati meno denunciati, meno rintracciabili, non *di strada* e perciò considerati meno *allarmanti*. Condotte dunque perseguite in misura minore anche sul piano penale, vedremo infatti che il precedente penale insieme a quello di polizia è l'elemento di fatto che maggiormente influisce sull'affermazione di pericolosità.

#### *4.2 Le formule stereotipate dell'essere pericolosi*

Qual è infine il contenuto delle formule usate dai giudici per delineare i contorni morali e sociali del soggetto pericoloso (v. metodo del «posizionamento sociale»)? Il soggetto pericoloso è descritto nelle ordinanze attraverso formule stereotipate che affermano la sua positività al test di pericolosità sociale. È necessario sottolineare che queste formule sono esclusivamente legate ai casi ordinari, quelli ritenuti più allarmanti e legati alla micro-criminalità del patrimonio e dello spaccio di sostanze.

Le formule ricordano il metodo di denotazione del reo attraverso la considerazione della sua «posizione sociale»; si tratta infatti dell'individuazione di tutte le caratteristiche del soggetto che sono legate a un modello di definizione della sua moralità, del suo aspetto consono e della sua integrazione sociale. Le formule ricorrenti che descrivono il profilo soggettivo che desta allarme sociale sono: «mancanza di autocritica, di resipiscenza e di empatia per la vittima»; «indole violenta e non rispettosa delle leggi e delle regole di civile convivenza»; «una sistematica e quotidiana violazione di qualsiasi regola civile di convivenza che mette in serio pericolo la sicurezza pubblica»; «spiccata personalità delinquenziale»; «abbia eletto l'agire illecito a costume di vita»; «allergico al rispetto delle regole di civile convivenza»; «conduce una condotta di vita del tutto inosservante delle leggi e completamente irrispettosa dell'ordine sociale»; «reiterazione di un modus operandi, secondo modalità che risultano particolarmente odiose e destano grave allarme sociale»; «L'interessato sconta nel suo vissuto, fin dall'infanzia, un quotidiano contatto con l'illegalità che deriva dalle sue frequentazioni familiari e che è il brodo di coltura nel quale si è formata la sua mentalità predatoria e aliena all'onesto lavoro»; «stile di vita dannoso per l'ordine pubblico, per i modi di fare e le convinzioni che gli

---

a traffici illeciti sarà qualificato dall'elemento del tenore di vita superiore al reddito accertato ma ciò potrebbe essere compensato dal fatto che egli è un imprenditore o professionista (lo vedremo a breve in un'ordinanza specifica).

hanno conculcato [*il riferimento è all'educazione che il proposto ha ricevuto dalla famiglia sin dall'età di 16 anni*] nel corso dell'educazione impartitagli»; «la condizione di intossicazione rappresenta un ulteriore profilo di pericolosità del soggetto, poiché determina una incontrollabile spinta criminogena quanto alla perpetrazione di reati connotati dal fine di lucro»; «dall'analisi della sua personalità ne emerge un carattere prepotente e particolarmente violento e spregiudicato, incurante del benché minimo senso della civile convivenza»; «incline alla trasgressione delle regole e dell'ordine costituito»; «persona palesemente oziosa e di norma non incline al lavoro».

Essere pericolosi dunque significa veder espresso un giudizio negativo in ordine alle proprie scelte future, e quindi un sindacato sulle loro premesse (cfr. Martino 2017, p. 224). Incapacità al sacrificio, insensibilità ai richiami normativi ed etico-sociali, condizione familiare e formazione culturale, relazioni e frequentazioni sociali e condotta sociale, situazione lavorativa e reddituale. Uno scandagliare il piano dell'interesse egoistico, nonché la «carriera morale» del soggetto che è qui a tutti gli effetti un *homo criminalis* più che un *homo penalis*.

Sia nell'enucleazione del criterio dell'allarme sociale che nelle formule dell'essere pericolosi, si tratta di un'affermazione di *pericolosità in senso lato* «comprendente anche l'accertata predisposizione al delitto, sebbene nei confronti del soggetto non si sia raggiunta la prova di reità» (ord. 12/2015). «*Le valutazioni oscillano così fra gli estremi di una grossolana interpretazione bio-psicologica della personalità deviante e un approccio sociologico di natura apertamente classista del fenomeno criminale*» (Pavarini 1975, p. 311).

## **5. Il cortocircuito criminogeno e sanzionatorio della prevenzione tipica tra saperi e discrezionalità giudiziaria e di polizia**

Si potrebbe pensare che la misura della Sorveglianza Speciale, in quanto misura giudiziaria, sia uno degli strumenti preventivi che maggiormente tutela i diritti e le garanzie del proposto e dell'eventuale sorvegliato. In realtà essa si presenta come una

delle misure più spiccatamente discrezionali<sup>243</sup>, e non solo rispetto alle «prescrizioni» imponibili al sorvegliato. La misura, con il suo procedimento applicativo, è infatti anche specchio di un particolare rapporto che viene a instaurarsi tra gli organi amministrativi di polizia e i giudici della prevenzione.

In altre parole, in fattispecie normative come le misure di prevenzione, dove l'apprezzamento degli organi di polizia è centrale, viene minata la stessa capacità di imparzialità del giudice, il cui giudizio, in assenza di parametri normativi tassativi, sarà per forza di cose legato ai suoi apprezzamenti discrezionali (soprattutto perché a dover essere posto in essere è un giudizio prognostico su possibili comportamenti futuri). Inoltre, analizzare le ordinanze chiedendosi quali sono gli aspetti e gli effetti delle modalità decisionali discrezionali è, nel caso della Sorveglianza Speciale, ancora più interessante, perché la polizia (nella veste del Questore) e l'organo inquirente (nella veste del P.M.), sono qui solo proponenti e devono articolare bene la proposta da presentare al giudice (Pavarini 1975, p. 14).

Prima di vedere cosa il materiale raccolto ci dice sugli effetti della discrezionalità nel procedimento di prevenzione, è necessario fornire qualche informazione su quali siano i materiali «probatori», definiti come «elementi di fatto», sulla base dei quali il giudice opera la sua valutazione. Possiamo distinguere questi elementi da quelli analizzati nel paragrafo precedente nella misura in cui quelli assumevano dei caratteri qualitativi (cioè le caratteristiche soggettive dell'essere pericolosi), questi invece hanno una portata maggiormente quantitativa, nel senso che la quantità degli elementi di fatto è rilevante.

Il giudizio di pericolosità si presenta infatti come una riesamina di tutta la vita criminosa, deviante, personale e sociale dell'individuo; una ricostruzione della sua carriera complessiva. Ciò fa emergere che il procedimento preventivo ha carattere di cinghia di trasmissione di condotte e carriere problematiche: si può sapere a quali misure e sanzioni il soggetto è stato sottoposto nella sua vita e perché, se esse hanno avuto una effettiva validità rieducativa e risocializzante, con un intreccio di valutazioni differenti operate in sede penale, in sede di misure di sicurezza o cautelari, o anche in ambiti di gestione di problematiche più delicate, come la tossicodipendenza o la malattia mentale. Un vaglio approssimativo di tutte le indagini e le risultanze a carico

---

243 Secondo Bricola (1975) una messa a critica dell'aspetto discrezionale – e quindi spesso arbitrario – di questi strumenti preventivi, dovrebbe andare oltre il *mito della giurisdizionalità* evocato spesso dalla dottrina. Infatti, non è la mera garanzia giurisdizionale a poter rimediare al difetto di legalità.

del proposto, per valutarne la pericolosità. Come afferma uno stesso giudice *«Nella proposta [di misura di prevenzione] l'elenco è accompagnato anche da una breve descrizione del fatto, che in questo decreto si può omettere, essendo utile solo al fine di dare conto della personalità del proposto, non dovendosi entrare in questa sede nel merito di ciascuno degli episodi, essendo interessato il Tribunale solo al complesso dei fatti in quanto delineanti la personalità del prevenuto»*.

Vedremo ora, entrando nell'analisi dei risultati empirici, come si esprime la discrezionalità e quali sono i suoi effetti e conseguenze sull'ambito specifico del procedimento di prevenzione. Ritengo che esse siano principalmente due e si sostanziano nella riproduzione di circoli viziosi tanto sulle condotte e sull'identità deviante del soggetto, che vengono amplificate e rinforzate, quanto sui meccanismi di applicazione delle misure tipiche in generale. Entrambi gli effetti sembrano discendere dal fatto che la Sorveglianza Speciale appare essere l'ultimo stadio del «processo di manipolazione» (Pavarini 1975, p. 309) che mette in luce e rafforza un iter soggettivo di progressiva devianza.

#### *5.1. Amplificazione e riproduzione delle fattispecie di pericolosità nel rapporto tra controllato e controllore*

Nell'ordinanza 5/2015 emerge che il soggetto proposto per la misura è praticamente stato sempre controllato (sono indicati 24 punti simili al seguente: *«controllato il 02/07/2006 a San Lazzaro di Savena in compagnia di \*\*\* gravato da precedenti di polizia per ricettazione e di \*\*\* immune da precedenti di polizia»*); in ognuno dei 24 punti peraltro è sempre presente un soggetto in compagnia del proposto, non gravato da precedenti di polizia) e a fasi alterne (dal 2005 al 2012) sottoposto a tantissime misure cautelari.

In un'altra ordinanza (11/2013), questa di rigetto, si legge: *«quanto alle frequentazioni con pregiudicati si segnalano undici episodi nei quali \*\*\* è stato controllato dalle forze dell'ordine mentre si trovava in compagnia di soggetti gravati da precedenti di polizia e penali»*, si tratta di controlli risalenti dice il giudice. E similmente (ord. 5/2015): *«Dai controlli del territorio si evince che si accompagna sempre con persone gravate da precedenti di polizia e dall'elevato tasso di criminalità sociale»*.

Nell'ordinanza 7/2014 addirittura vediamo indicati 121 controlli di polizia. E ancora nell'ordinanza 2/2014: «ciò in considerazione non solo dei precedenti penali ma anche e soprattutto in considerazione dei suoi c.d. precedenti di polizia, reiterati, specifici e posti in essere in un arco temporale ravvicinato (dal 2004 e fino al 2013), i quali, seppur non avendo il rango di precedente penale ben possono ritenersi elementi di fatto valutabili ai fini dell'applicazione di misura di prevenzione. [...] A tal fine il giudizio di pericolosità, a differenza del giudizio di responsabilità penale, può fondarsi anche solo su meri sospetti, purché derivino da fatti specifici: occorre dunque la sussistenza di circostanze, indizi, di fatti e comportamenti concreti suscettibili di dimostrazione e contestazione: il giudizio pertanto potrà fondarsi su soli rapporti di polizia, indipendentemente dalla commissione di precedenti reati».

Un caso emblematico è infine il seguente: si trattava di soggetto di 24 anni, senza fissa dimora, formalmente incensurato ma che vanta numerose segnalazioni e denunce (tendenzialmente gli illeciti ascritti sono inerenti al facchinaggio abusivo). Si legge nell'ordinanza che la persona è stato oggetto di 250 controlli dal 2014 a oggi, all'interno di varie stazioni ferroviarie. Si accompagnava a connazionali (rumeni) con precedenti di polizia per reati contro il patrimonio, la persona e i pubblici ufficiali, destinatari di fogli di via e provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

Alla luce degli stralci presentati, possiamo dire che una delle prime e più controverse conseguenze dell'indeterminatezza della normativa di prevenzione è l'ampia possibilità di selezione discrezionale degli elementi di fatto, attinti da una carriera deviante amplificata e fabbricata – a partire da una certa conoscenza della società criminale da parte dagli organi amministrativi – e la loro successiva cristallizzazione in tipologie criminologiche e normative. Ogni comportamento deviante infatti necessita di un rapporto tra attore e organi di controllo per poter apparire in termini sociali (cfr. Pavarini 1975, p. 305), nel senso che il modo in cui i secondi si atteggiavano, condiziona la realtà sociale del primo: il riconoscimento del socialmente pericoloso dipende quindi *in parte* dall'azione amministrativa stessa che si rapporta con esso nel corso della carriera deviante, criminale e sociale<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Questo approccio sociologico sulla devianza e il crimine è proprio, come già si diceva, della cosiddetta *Label Theory* (Lemert 1942, 1951, 1967; Becker 1963) il cui nocciolo fondamentale consiste nel considerare la devianza (e la criminalità) non tanto come qualità della persona o del suo agire, ma come la qualità della situazione che viene così descritta. C'è quindi un apprendimento del ruolo deviante e uno sviluppo della carriera criminale. Il comportamento deviante e/o criminale è il risultato di un processo sociale complesso di criminalizzazione (cioè della messa in opera dei

In altri termini, alla luce di quanto visto finora, è ragionevole ipotizzare che l'opportunità e la funzione politico-giuridica delle fattispecie soggettive di pericolosità non sia connessa solo a indicazioni tipologiche soggettive normativamente fondate, poiché a venire sempre in gioco, nei casi concreti, è un'interpretazione parziale da parte delle realtà amministrative.

Dagli stralci di ordinanze e dal quadro complessivo a disposizione emerge dunque che l'iter soggettivo di progressiva devianza – costruito già come «carriera morale» pericolosa (PAR. 4) – è composto da precedenti, segnalazioni e controlli di polizia, tra cui i controlli in violazione di precedenti misure amministrative – con ciò emergendo che, una grossa parte degli elementi di fatto provanti la pericolosità sociale del soggetto, dipende dall'azione stessa della polizia. Ciò si può desumere, oltre che dai controlli su violazioni di precedenti misure, anche dal corredo di reati di contorno a quelli principali – come i delitti contro i pubblici ufficiali o il rifiuto di farsi identificare e così via. Talvolta il compendio di segnalazioni viene *lievitato* con l'inserimento di fatti legati ad esempio al codice stradale, o a stati di ubriachezza e così via. Senza considerare ovviamente i controlli che devono meramente accertare con chi il soggetto si accompagna, che saranno controlli mirati, dettati da selettività dei luoghi di sorveglianza. Riemerge qui la procedura della «ecologia normativa» menzionata in precedenza, dove l'ambiente è anche sinonimo di frequentazioni sociali e relazioni pregiudizievoli e allarmanti.

Dall'analisi delle ordinanze emerge poi un uso ambivalente e contraddittorio del precedente-segnalazione-controllo di polizia: a volte le mere segnalazioni di polizia non sono sufficienti ad avvalorare il giudizio di pericolosità, altre volte il giudice afferma che le misure di prevenzione possono basarsi anche solo su elementi indiziari di sospetto o precedenti di polizia (purché legati a elementi di fatto e comportamenti specifici in cui ci sia stato almeno un *intervento*). Talvolta in alcune ordinanze c'è una sovrapposizione tra precedenti penali e di polizia che fa aumentare la lista di elementi attribuibili al proposto.

Dove la misura viene applicata si fa notare spesso che il soggetto è stato praticamente sempre tenuto sotto controllo nel tempo della sua carriera deviante, motivo per cui si può attestare la sua escalation criminale. Ma a cosa serve allora la Sorveglianza

---

meccanismi di produzione normativa e di applicazione della legge penale) dove rileva l'interazione tra comportamento criminalizzato e comportamento criminalizzante (cfr. Melossi, 2002).

Speciale se il soggetto è già sotto controllo? Un controllo funzionale a ulteriore controllo? È ragionevole ipotizzare che esso sia utile a imprimere un marchio sul soggetto e a sancire la stigmatizzazione come vedremo.

### *5.2 L'impatto sul sorvegliato: inutilità delle misure di prevenzione e accumulazione di effetti negativi*

La seconda conseguenza della rilevanza che assume la discrezionalità giudiziaria e di polizia nel procedimento di prevenzione, si esprime nel venire in essere di un cortocircuito sanzionatorio della prevenzione amministrativa *tipica*.

Nell'ordinanza 16/2013 tra i precedenti di polizia viene menzionata l'inosservanza a due fogli di via da due Comuni diversi e un avviso orale da parte della questura di Bologna: «\*\*\* ha continuato, nonostante l'avviso orale a porre in essere reati, in specie si è reso responsabile di numerosi reati di furto [...] e l'ulteriore reato di inosservanza del foglio di via obbligatorio».

*«Nonostante l'avviso orale del Questore di Bologna, ha proseguito ancora i propri traffici illeciti, e in termini vieppiù allarmanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche diversificando le attività criminose» (ord. 10/2013).*

*«Buona parte dei fatti esposti si è verificata dopo che [...] fu sottoposto alla misura di prevenzione dell'avviso orale: con tutta evidenza tale avviso non ha sortito alcun effetto sulla condotta e sulle abitudini del preposto, avendo invece lo stesso non solo perseguito le sue attività illecite, dedicandosi a delitti contro la persona, contro il patrimonio e in materia di stupefacenti, ma anche mantenuto le frequentazioni con pregiudicati» (ord. 3/2014).*

*«Dopo l'irrigazione di tale avviso orale, invece di mostrare segni di ravvedimento, ha aumentato la propria inclinazione a delinquere [...]» (ord. 5/2015).*

*«E invero il soggetto proposto risulta già gravato dal foglio di via obbligatorio come da provvedimento emesso dal Questore di Bologna in data 22 marzo 2014 [...]. In precedenza lo stesso è stato sottoposto a misure di prevenzione personali quali l'avviso*

orale dal 10 ottobre 2011 al 10 ottobre 2014 e da numerosi fogli di via obbligatori emessi da Comuni ubicati in varie province del Nord Italia (Bologna, Brescia, Modena, Verona). \*\*\* risulta disoccupato e nulla facente e il suo sostentamento deriva dall'attività del gioco «delle tre campanelle» che viene posto in essere nelle aree di servizio autostradali. [...] In tutte le occasioni in cui il proposto è stato fermato e controllato all'interno di queste aree di servizio ha sempre riferito 'con tono insofferente, infastidito dal controllo e senza dimostrare alcuna volontà di ravvedimento' che stava lavorando 'facendo le campanelle come sempre senza dare fastidio a nessuno trattandosi solo di un gioco'. Così facendo egli ha sistematicamente violato i fogli di via obbligatori e ha collezionato numerosissime denunce (risultano a suo carico denunce relative a circa 200 violazioni).» (ord. 10/2016)

C'è poi l'ordinanza 12/2017 (già ripresa in tema di facchinaggio abusivo): «A ciò si aggiunga che le molteplici identificazioni e i processi pendenti in relazione alle reiterate violazioni di foglio di via, benché non ancora oggetto di sentenza passate in giudicato, denotano il totale disinteresse di \*\*\* agli ordini impartiti dalle autorità. In particolare al termine del menzionato controllo [...] gli agenti riportano che, uscendo dagli uffici, egli avrebbe pronunciato la frase 'non me ne frega un cazzo io sto qua' che denota una totale indifferenza agli ordini impartiti.» In questa ordinanza l'attualità della pericolosità si fonda quasi esclusivamente sulle violazioni di foglio di via (visto che altri ipotetici episodi criminali tenuti sempre presso le stazioni ferroviarie, per i quali ha procedimenti in corso, non sono così recenti e gli altri illeciti sono amministrativi).

«Quanto alla permanenza di tale condizione di pericolosità, va evidenziato che il prevenuto è già stato sottoposto alla misura di prevenzione della Sorveglianza Speciale con obbligo di soggiorno per anni due dal 15/09/1998 al 15/09/2000; durante il periodo di applicazione della misura il prevenuto veniva più volte denunciato per violazione degli obblighi imposti, in ragione delle numerose denunce per condotte illecite poste in essere successivamente può dirsi che detta misura non ha sortito alcun effetto preventivo/dissuasivo» (ord. 17/2016 identica all'ord. 17/2017). Sempre in merito a pregressa Sorveglianza Speciale nell'ordinanza 4/2017 si legge che il soggetto aveva subito una condanna dalla Corte d'appello per violazione di pregressa Sorveglianza Speciale e il precedente figura come elemento di fatto nella richiesta di una nuova Sorveglianza.

In un'ultima ordinanza (3/2018) decisamente emblematica, nell'elencazione dei precedenti penali e di polizia si legge: *«risulta essere stato denunciato per violazione del divieto di ritorno dal Comune di Riccione per sei volte solo nel corso del 2017, è stato destinatario di 3 avvisi orali ed è stato colpito dai seguenti fogli di via obbligatori con divieto di ritorno nei Comuni di seguito indicati»* Dal 1988 al 2014 viene allontanato da 9 città differenti. È stato già sottoposto alla misura di Sorveglianza Speciale per un anno.

Come si evince dagli stralci presentati, il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità (art. 650 c.p. che qui si sostanzia nella violazione di precedenti fogli di via o avvisi orali) è un «elemento di fatto» presente in quasi tutte le richieste di Sorveglianza Speciale (di cui si sono riportati gli stralci maggiormente significativi), figurando come precedente o segnalazione di polizia (se c'è stata ancora solo una denuncia per la violazione oppure se il soggetto è stato solo controllato in violazione della misura questorile) o come precedente penale (se il soggetto è stato condannato per la violazione). È da sottolineare che anche la violazione di misure amministrative a tutela della sicurezza urbana (i divieti di accesso) o che colpiscono il tifo sportivo violento (il DASPO sportivo) analizzati nel sesto capitolo, può essere elemento di fatto per l'applicazione di una misura di Sorveglianza Speciale.

La rilevanza (definita dai giudici come specchio della «caratura criminale») di questo tipo di elementi di fatto, varia certamente a seconda dei casi specifici: se il proposto ha precedenti penali recenti per reati più gravi è chiaro che questi ultimi peseranno maggiormente sulla prognosi, ma soprattutto quando si tratta di condotte non penalmente rilevanti oppure di lieve entità, la violazione di precedenti misure amministrative (o la violazione di una stessa misura giudiziaria già adottata in passato per quel soggetto) assume tutt'altra rilevanza, essendo sintomo di «persistenza», «indifferenza», «pervicacia» del soggetto, nel proseguire, nonostante gli ammonimenti e gli allontanamenti, la sua attività socialmente allarmante.

Questo dato *qualitativo*, viene tuttavia spesso schiacciato sull'aspetto *quantitativo*, poiché talvolta, la rilevanza attribuita alle precedenti violazioni, è tale per l'enorme quantità di violazioni «controllate», oppure perché esse sono sfociate in condanna penale.

L'effetto più lampante di un simile cortocircuito sanzionatorio è quello di una *progressione* della sanzione tutta interna allo stesso sistema (l'avviso orale violato porta

al foglio di via che se violato porta a un precedente penale o di polizia rilevante per la richiesta di Sorveglianza Speciale). Si può osservare in conclusione un accumulo di condizioni negative sul soggetto, nonché un effetto notevolmente criminalizzante nella misura in cui quei precedenti penali o di polizia, che qui per altro vengono citati come indizio di necessità di adottare una misura amministrativa più gravosa, non sarebbero esistiti se non fosse intervenuta la prevenzione coercitiva tipica.

### *5.3 Considerazioni conclusive sulla discrezionalità di polizia nel procedimento di prevenzione*

Guardando al materiale empirico nel suo complesso, possiamo dire che il giudice che attinge alla conoscenza esperienziale della polizia (cioè alle segnalazioni, ai precedenti e agli interventi) non valuta mai la qualità di quel materiale, bensì ipotizza, a partire da quello spaccato empirico, un'attualità del pericolo per la tranquillità e sicurezza pubblica a seconda del grado di allarme sociale che si presume quelle condotte abbiano generato (PAR. 4). Le informazioni date dall'autorità richiedente sono quindi fondamentali perché senza di esse non ci sarebbe nemmeno la base per un giudizio prognostico. Tali informazioni sono il prodotto dell'insieme dei poteri e saperi di polizia all'opera<sup>245</sup>. Inoltre, se l'autonomia di cui la polizia è investita aumenta mano a mano che si scende nella piramide gerarchica (Wilson, 1968, p. 7), vale a dire quanto più ci si sposta sulla strada (cfr. Reiner 2000)<sup>246</sup>, il vaglio che il giudice della prevenzione fa della carriera del proposto, si affida completamente a quelle valutazioni di polizia emerse dal basso della gerarchia e nei casi concreti di intervento, retrocedendo dunque sempre più verso le attività più intrinsecamente discrezionali, di cui il «precedente» o «la segnalazione» rappresentano una mera formalizzazione.

---

<sup>245</sup>Come scrive Bertaccini (2009, p.91) «*Se la doverosità rappresenta l'equivoca base della funzione dell'applicazione della legge, la discrezionalità serve invece come fondamento opportunistico alla prevenzione del crimine. Distoglie l'attenzione dalla presunta rigidità del fattore normativo, in favore delle particolarità e delle necessità attribuite al contesto reale.*».

<sup>246</sup>Ricollegandoci a quanto si diceva nel terzo capitolo in merito alla discrezionalità di polizia nel suo duplice essere discrezionalità amministrativa e decisione politica, Reiner sostiene che, sebbene la decisione politica appartenga alle figure dirigenziali dell'organizzazione di polizia, sono le decisioni adottate sui casi concreti da parte degli operatori dei ranghi inferiori a definire concretamente le regole, in questo modo si afferma un principio di discrezionalità inversa per cui chi si trova sulla strada sceglie in modo diretto se e quando muoversi, delineando anche delle direttrici di decisione politica (cfr. Reiner 1993, p.8).

Il sapere di polizia (che si esprime non solo nei precedenti e segnalazioni, ma anche nei precedenti penali, in quel processo di ricerca del reo e costruzione della sua identità personale e sociale dove la polizia ha un ruolo «dipendente»), ha dunque una grande rilevanza nell'orientare la funzione strategica del criterio di pericolosità sociale.

Da quanto scritto finora si capisce bene che la discrezionalità è insita nella stessa funzione della polizia (cfr. Gargiulo 2015b e cfr. CAP. 3, PAR. 5) che deve sopperire all'incapacità del sistema legale di garantire gli esiti empirici sperati (Benjamin 1978; v. CAPP. 2, 3). Inoltre, in una materia come questa, l'indeterminatezza e vaghezza delle declinazioni finalistiche del bene sicurezza, nonché la vaghezza delle classi di pericolosità e delle prescrizioni imponibili, favorisce il processo discrezionale<sup>247</sup> tanto di chi chiede la misura, quanto e soprattutto di chi la applica. Proprio in virtù della sua vaghezza, la declinazione finalistica è in grado di legittimare un agire che si incentra sulla reazione a situazioni concrete più che sul rispetto di norme prestabilite (Schmitt 1972), evidenziando anche la presenza di ampie zone di opacità (Gargiulo 2015). Le zone di indeterminatezza e discrezionalità si danno infatti nella scelta di applicare la misura o meno, nella selezione tra le misure, nel quantum della misura, e nelle prescrizioni da imporre – oltre che, ovviamente, nel giudizio di pericolosità.

Determinandosi allora questo inevitabile rapporto tra polizia e giudice, la cui imparzialità è minata dalla ratio stessa del procedimento preventivo, possiamo dire che le forze di polizia appaiono qui «*al contempo partecipi del potere legislativo, del potere esecutivo e di quello giudiziario improntato a valutazioni caso per caso, incentrate su circostanze concrete, e non alla conformità a regole ben definite: pertanto, esse sono costitutivamente refrattarie “al metro della legge”*» trovando piuttosto nella *misura* il proprio spazio di normatività» (Napoli 2009, p. 524). Di fatto le valutazioni e attività di polizia che ruotano intorno al proposto di Sorveglianza Speciale, sfociano in una competenza autonoma di controllo preventivo di persone pericolose o «sospette» che, sebbene possano essere messe in questione *post factum*, incidono direttamente, *immediatamente* e per un cospicuo periodo di tempo sulle libertà fondamentali.

---

<sup>247</sup> Gli elementi che sostanziano le categorie di ordine e sicurezza – in questa materia vaghe e indeterminate –, dovrebbero essere ricercati dalla polizia in delle norme codificate; in realtà gli operatori di polizia non potrebbero conoscere tutte le norme esistenti e adottano delle categorizzazioni professionali e sociali: «l'incertezza sull'interpretazione corretta di queste norme conduce inevitabilmente a un'operatività basata piuttosto sulle categorizzazioni dominanti e legittimata a posteriori attraverso l'individuazione della norma corrispondente» (Palidda 2000, p.104).

## **6. Il rapporto perverso tra prevenzione amministrativa, fatto di reato e pena: l'ambivalenza della locuzione *ante delictum***

Il quadro che emerge dal campione di ordinanze analizzate dice anche qualcosa in merito ad altri elementi teorici ipotizzati nei capitoli precedenti. Come si esprime nel procedimento di prevenzione il rapporto (fatto di effetti reciproci) tra il mondo della punitività penale e quello della prevenzione coercitiva?

L'elemento empirico che porta a valutare questi aspetti teorici è costituito dal fatto che, nella ricostruzione degli elementi di fatto a sostegno della pericolosità, grande rilevanza è data ai precedenti penali, alle pene e misure (cautelari o di sicurezza) che il proposto ha scontato o sta scontando. A partire da questi elementi si può ipotizzare allora un'ambivalenza della locuzione *ante delictum* nel momento del giudizio di pericolosità. Dal quadro complessivo del materiale raccolto emerge infatti che il giudizio di pericolosità è ancorato, ancorché debolmente, a un fatto di reato, e la valutazione di pericolosità si rifà, come si è detto, anche a quelle espresse nell'ambito applicativo di altri strumenti sanzionatori *post delictum* (la pena e la misura di sicurezza), mostrando perciò tutta la carica contraddittoria di un sistema che sarebbe adibito esclusivamente alla prevenzione di reati non ancora commessi, non alla punizione ulteriore per fatti già commessi o ipoteticamente commessi.

Un primo elemento che emerge da molte ordinanze è che i giudici operano, in via di legittimazione del sistema, una distinzione netta tra repressione e prevenzione: gli indici di pericolosità possono essere costituiti da fatti aventi valore indiziario e da semplici indizi a prescindere dall'accertamento delle responsabilità penali «*proprio per l'intrinseca differenza tra giudizio di prevenzione e quello di accertamento della responsabilità penale, la valutazione non deve essere formulata sulla base di fatti integranti estremi di reato, ma su elementi concreti fondanti il giudizio di pericolosità attuale del preposto a tutela della sicurezza pubblica dalle persone pericolose e non la repressione punitiva per i fatti di reato accertati*» (ord. 3/2013). A partire da questa ipotetica e teorica differenza che viene affermata nella prassi applicativa delle misure di Sorveglianza Speciale, vorrei qui tentare di conferire maggiore credibilità all'ipotesi per

cui la relazione tra punitività repressiva e punitività preventiva (quindi tra repressione e prevenzione) si dia almeno su quattro declinazioni. La prima è governata da un rapporto di *strumentalità*, laddove l'individuazione di un soggetto pericoloso su un piano di responsabilità personale si pone come indicatore di un fattore di rischio in un determinato gruppo di soggetti. Questo rapporto potrebbe ovviamente anche darsi in termini opposti: quando vengono individuati dei gruppi di soggetti ritenuti a rischio, la macchina penale, attraverso la predominanza del sapere di polizia, saprà già dove perseguire le condotte illecite e in riferimento a quali soggetti. Tale rapporto di strumentalità è evidente ad esempio se pensiamo a quanto descritto nei paragrafi precedenti: nel procedimento di prevenzione si ricostruisce la carriera del soggetto e dei suoi gruppi di riferimento, le sue frequentazioni e così via; tutto materiale che collega ambiti diversi di intervento.

La seconda esprime un rapporto di *sostituzione* laddove l'impossibilità di agire sul piano penale a causa di lacune repressive, porterebbe all'esigenza di affinamento delle possibilità di intervento sul livello amministrativo<sup>248</sup>.

Dall'analisi delle ordinanze tuttavia emerge una terza declinazione di questo rapporto che potremmo definire di *compensazione* al fatto che l'incriminazione penale, il processo, la pena, le misure di sicurezza o cautelari, non sono riuscite a perseguire le loro finalità preventive, rivelandosi inutili tanto sul piano della deterrenza, quanto sul piano della rieducazione e risocializzazione del reo. Questo elemento, come vedremo, emerge con forza dalle ordinanze, ma si deve aggiungere che, la stessa previsione normativa, così come interpretata dalla giurisprudenza, sembra favorire il suddetto effetto compensativo: «*in materia di misure di prevenzione personali, la concomitante sottoposizione del proposto a misura cautelare personale detentiva o non detentiva [nonché alla sanzione penale o alla misura di sicurezza], incompatibile con la misura di prevenzione, non consente all'esecuzione di quest'ultima, di ritenere superata o attenuata la presunzione di attualità della pericolosità*» (Cass. n. 27970 del 09/03/2017). Agli articoli 13,14 e 15 del d.lgs. 159/2011 vengono disciplinati i rapporti tra le diverse misure sanzionatorie o cautelari e la Sorveglianza Speciale, prevedendo che, se da una parte l'aver appena scontato una pena, una misura di sicurezza o una

---

248 Come abbiamo detto (CAPP. 3, 4), il dispositivo della pubblica sicurezza già nel XIX secolo tende sempre più a farsi carico della gestione del pericolo, agendo indipendentemente dall'offesa a un bene giuridico determinato e per la normalizzazione dei fattori di rischio che si creano nello spazio sociale. (cfr. Campesi 2009).

misura cautelare non può far presumere il venir meno dell'attualità della pericolosità prognosticata in sede preventiva, così (dal 2013 secondo la Corte Costituzionale con sent. n. 291) non si può nemmeno presumere che, nell'attesa che quei regimi sanzionatori giungano al termine (periodo durante il quale la Sorveglianza Speciale è sospesa) la pericolosità del soggetto continui a sussistere immutata – sarà necessaria una sua rivalutazione. In altre parole, un soggetto può essere oggetto, contemporaneamente, di giudizio di colpevolezza e giudizio di pericolosità, ma la misura amministrativa resta sospesa finché le conseguenze del primo giudizio non giungano a conclusione. Non c'è dunque un'incompatibilità normativa tra detenzione, per esempio, e giudizio di pericolosità<sup>249</sup>. La quarta declinazione del rapporto tra repressione e prevenzione è evidentemente quella di una *sovrapposizione* tra giudizio di responsabilità e colpevolezza e giudizio di pericolosità.

Come già emergeva nel paragrafo precedente, alla luce delle quattro declinazioni sopra esposte, l'approdo alla misura di prevenzione giudiziaria – nei casi *ordinari* di microcriminalità– sembra essere l'apice della carriera criminosa e deviante del soggetto; in tutte le singole carriere c'è una sorta di escalation criminale a cui si deve porre fine per scongiurare il pericolo per la sicurezza pubblica. La Sorveglianza Speciale appare essere l'ultimo rimedio possibile contro il perpetrarsi di atti delittuosi.

### *6.1 La Sorveglianza Speciale come compensazione all'ineffettività e utilità della pena e degli altri strumenti sanzionatori e cautelari*

In una prima ordinanza (8/2013), dove il giudice alla fine rigetta la richiesta di applicazione, emerge di interessante la considerazione del P.M. in merito all'utilità della pena già espiata e ai motivi per cui essa non sarebbe servita. Quest'ultimo chiede una misura di prevenzione con obbligo di soggiorno e divieto di avvicinamento ai luoghi

---

<sup>249</sup> Anzi, come emerge dall'ordinanza 7/2017 «Gli argomenti difensivi illustrati in udienza camerale non inficiano le conclusioni sopra esposte, poiché la circostanza che il proposto sia attualmente detenuto in regime di arresti domiciliari presso una comunità terapeutica non fa venir meno la ravvisata pericolosità sociale, soprattutto laddove, come in questo caso, il soggetto sia ristretto in virtù di un titolo cautelare che per sua natura è provvisorio e suscettibile di caducazione e modifica.» e continua «La giurisprudenza è unanime nel ritenere che se, da un lato, l'inclinazione della persona a delinquere non viene necessariamente cancellata dallo stato di detenzione, che non elide totalmente i contatti con il mondo esterno, d'altro lato, persiste l'interesse all'adozione della misura anche se non attualmente eseguibile, sussistendo l'esigenza della predisposizione della stessa in modo che possa essere immediatamente posta in esecuzione, senza il rischio di pericolose dilazioni, nel momento stesso in cui il soggetto riacquista la libertà».

frequentati abitualmente da minori. Il soggetto ha appena finito di scontare la pena in carcere ed è sottoposto a misura di sicurezza. Le condotte indicate dalla procura sono antecedenti alla condanna espiata, aspetto che ci suggerisce che il P.M. presume che il carcere e l'attuale misure di sicurezza non siano serviti. Il giudice afferma che *«non può dirsi acquisita prova certa che il trattamento penitenziario e la risocializzazione/rieducazione, propria di esso, non abbiano esercitato effetti sul condannato»* perché non sussistono indici contrari al fatto che la pena sia servita. Il P.M. aveva sostenuto invece che la misura doveva applicarsi per *«mancanza di autocritica, di resipiscenza e di empatia per la vittima»* che il proposto aveva mostrato. Questi elementi secondo il giudice non possono essere valutati di per sé ma devono tramutarsi in gesti.

Un'altra serie di ordinanze testimoniano inoltre tanto che l'intervento preventivo sia una risposta all'ineffettività della pena, quanto che la Sorveglianza Speciale appaia come ultimo rimedio. Nell'ordinanza 34/2013 in riferimento a un precedente di polizia: *«atteso che tale fatto è avvenuto a soli circa 20 giorni dopo la scarcerazione [...]. Quindi, e nonostante i periodi di carcerazione sofferta, il proposto non ha mai mostrato alcun segno di ravvedimento, perseverando e continuando a porre in essere condotte antiggiuridiche e costantemente protese alla commissione di delitti»* (vengono infatti poi elencati dei periodi di detenzione).

E ancora nell'ordinanza 10/2013: *«nonostante \*\*\* abbia goduto di diversi benefici (la sospensione condizionale della pena, gli indulti, l'espiazione di pena in regime domestico, l'affidamento in prova ai servizi sociali) egli non ha affatto modificato la propria condotta di vita e anzi, dopo l'esecuzione della pena a Torino tra il 2007 e il 2008, è stato nuovamente coinvolto in procedimenti penali per fatti delittuosi gravi e allarmanti, realizzati in vari luoghi del territorio emiliano-romagnolo tra la fine del 2011 e il 2012 [...] vicende dimostrative del fatto che egli si è dedicato ad attività criminose di spiccata gravità e di sempre più preoccupante livello delinquenziale, in una sorta di escalation. [...] L'attuale status detentivo in cui il proposto si trova non influisce sul giudizio di pericolosità come sopra formulato: infatti la misura di prevenzione della Sorveglianza Speciale di P.S. è certamente applicabile anche nei confronti di persona detenuta, posto che il giudizio di pericolosità è compatibile con tale status; restando comunque salvo che, qualora dovessero intervenire segnali di positiva incidenza della funzione risocializzante della pena sulla personalità del*

*preposto, sarà sempre possibile per quest'ultimo richiedere al tribunale la rivalutazione del giudizio di pericolosità e quindi la revoca della misura».*

Di seguito tantissime ordinanze ritornano sullo stesso motivo:

*«La detenzione oltre a non aver sortito alcun effetto deterrente non ha nemmeno prodotto un qualche effetto rieducativo; in altri termini, la detenzione, quando disposta, può dirsi essere stata sin ora per lui solo un momento di pausa forzata dal coinvolgimento in fatti di rilievo penale» (ord. 13/2013).*

*«Lo stesso risulta attualmente in regime di detenzione domiciliare. Tale regime assume certo importanza ai fini del presente provvedimento, ma non nel senso inteso dalla difesa, che vorrebbe che le esigenze sottese alla misura di prevenzione personale e patrimoniale soddisfatte dal detto regime detentivo. Piuttosto è presumibile che l'aver beneficiato di un regime detentivo di privilegio dovrebbe dissuadere il soggetto dal porre in essere ulteriori condotte illecite, proprio per non vedersi revocata la detenzione domiciliare» (ord. 7/2014).*

*«Neppure la carcerazione subita a qualsiasi titolo dal prevenuto, per quanto di durata lunga, può di per sé escludere l'esistenza di un giudizio di attualità della pericolosità sociale, anche se si potrebbe pensare che nel corso della carcerazione siano stati recisi i vincoli criminali che aveva prima della carcerazione, dovendosi accertare in concreto il requisito della pericolosità» (ord. 15/2014).*

*«Va anche notato che il prevenuto nonostante la giovane età e l'esperienza carceraria, si è dimostrato del tutto indifferente rispetto alle conseguenze previste dall'ordinamento nei confronti di chi delinque e anche sostanzialmente indifferente all'avviso orale [...]» (ord. 10/2014).*

*«I numerosissimi periodi di detenzione e di sottoposizione a misure cautelari anche diverse dalla custodia cautelare in carcere, a partire dal 2003 e fino al giugno 2013, non hanno minimamente mutato la condotta di vita, commettendo il preposto nel corso degli anni diversi reati» (ord. 2/2014).*

*«Il carattere significativo e attuale della pericolosità del proposto è peraltro evidenziato oltre che dalla natura dei delitti per cui egli ha riportato denunce e condanne anche definitive, altresì dalla circostanza che nessun effetto deterrente hanno sinora sortito nei suoi confronti le denunce e le condanne anche definitive a pesanti pene detentive, né i periodi di detenzione subiti, a seguito dei quali egli ha ripreso la sua attività delittuosa» (ord. 14/2014).*

I reati sono stati commessi in costanza di applicazione di misure cautelare *«circostanza che palesa in modo univoco la sua dedizione alla commissione dei suddetti traffici e la sua pervicacia nel delinquere; per l'altro l'entità dei traffici deve ritenersi notevole, atteso che uno dei c.d. precedenti penali riportati da \*\*\* attiene al possesso di 14 Kg. Di marijuana» (ord. 12/2013).*

Da questi stralci è evidente che la misura della Sorveglianza Speciale deve arrivare dove la pena, le misure cautelari e di sicurezza (o le misure amministrative questorili) sono arrivate senza sortire alcun effetto deterrente, rieducativo o di ravvedimento. Al punto che talvolta sembra che sia i giudici che i pubblici ministeri, presumano che la pena non sia servita o non servirà a distogliere il soggetto dalle condotte illecite.

In questa ordinanza la proposta ha già incontrato quasi tutti i rimedi sanzionatori e preventivi esistenti: *«Appare significativa inoltre, l'assoluta indifferenza della proposta rispetto ai plurimi arresti in flagranza, alle svariate condanne irrevocabili già subite, nonché alla sottoposizione a misure cautelari preventive. [...] Rispetto all'ultimo periodo va osservato che alcuna efficacia dissuasiva risulta prodotta dalla sottoposizione alla misura preventiva personale dell'Avviso Orale del Questore, con atto n. 152 del 2014, notificato in data 28 giugno 2014, con cui la \*\*\* veniva avvertita 'degli indizi emersi a suo carico, con indicazione anche dei fatti specifici da cui derivavano' e invitava a 'cambiare condotta', deve infatti rivelarsi come la proposta, anche successivamente alla notifica dell'avviso, sia stata coinvolta in plurimi episodi criminosi di apprezzabile gravità» (ord. 15/2014).*

E ancora nella stessa direzione: *«A nulla sono valse i periodi di detenzione in carcere, gli arresti domiciliari, gli ammonimenti del Questore di Bologna e l'applicazione della misura della Sorveglianza Speciale di P.S. con obbligo di soggiorno per 2 anni nel comune di residenza; obblighi che risulta avere violato in numerose occasioni [...]. Risulta insomma che il proposto ha tenacemente perseverato per molti anni [...] (ord.*

4/2017). In questo caso specifico il soggetto era già stato sottoposto a Sorveglianza Speciale e l'aveva trasgredita.

A dimostrazione dell'escalation progressiva di pericolosità a cui corrisponde la richiesta di Sorveglianza Speciale: *«Tali elementi sono con tutta evidenza sintomatici di una spinta criminale fortissima (di cui è verosimilmente concausa la situazione di dipendenza da sostanze d'abuso [...]) [...] non frenata neppure durante i periodi di esecuzione penale e del tutto impermeabile agli interventi giudiziari finalizzati alla sua rieducazione e risocializzazione, rispetto ai quali i suoi impulsi antisociali hanno costantemente il sopravvento. [...]. Ma alla luce della storia del soggetto, dell'inesistente effetto dissuasivo delle esecuzioni penali subite, nonché dei fallimenti sostanziali degli interventi di recupero nei suoi confronti – attestati dalla immediata ricaduta negli stessi gravi reati e dalla correlata assenza di una vera rivisitazione critica del proprio stile di vita e dei propri spregiudicati comportamenti antisociali [...]*» (ord. 18/2016).

*«Deve subito e intanto rilevarsi che il certificato penale di \*\*\* dà conto di una lunghissima teoria di precedenti, relativi a delitti commessi in un arco di tempo più che ventennale (dal 1986 al 2008). In gran parte si tratta di reati contro il patrimonio – non di rado accompagnati da reati in materia di armi – e in alcuni casi di fattispecie in materia di stupefacenti. Da conto insomma e innanzitutto, quel certificato penale, di un percorso criminale che il prevenuto ha coltivato – su scala temporale dall'amplissimo spettro – con ostinata, inesausta e al contempo a dir poco allarmante pervicacia»* In questo caso viene data una misura di 5 anni, il massimo previsto (ord. 12/2017).

## 6.2 *Sul valore dei precedenti penali e sull'evanescenza della locuzione ante delictum: la Sorveglianza Speciale come binario della punitività*

Come si diceva, nonostante le misure di prevenzione vengano classificate come *ante o praeter delictum*, in quanto la loro applicazione prescinderebbe dalla commissione di un reato, il quadro che emerge dallo spaccato empirico non è propriamente questo. Così vi sono casi in cui la misura è ricollegata a fattispecie indiziarie o di sospetto, le quali vengono in considerazione in quanto le condotte criminose di cui esse rappresentano indizi o sospetto non sono sufficientemente provate per poter essere represses, oppure, come nella maggior parte dei casi, per quelle condotte per cui sia già intervenuta una

sanzione che non ha sortito effetti positivi. Nonostante sia un principio preventivo a governare il sistema, i precedenti penali recenti costituiscono elemento di fatto principale sulla base del quale fondare il giudizio di pericolosità. E quindi in questi casi, che sono la maggioranza, la misura viene applicata ad autori di reati talora giudizialmente accertati, dove c'è una correlazione con ipotesi di criminalità pregressa, sempre significativa e ricorrente.

Nello stesso tempo le misure possono essere applicate *praeter delictum* perché il reato potrebbe proprio non essere riferimento per la prognosi.

Emerge una duttilità della misura giudiziaria, ma soprattutto un'alternanza dei suoi scopi, talvolta effettivamente preventivi, tal'altra punitivi a tutti gli effetti.

Nell'ordinanza 2/2018 il giudice interagisce con le questioni di legittimità riprese dal difensore in riferimento alla sentenza CEDU *De Tommaso vs Italia* n. 43395/09 del 23 febbraio 2017. In particolare, nel ribadire l'infondatezza della questione di legittimità sollevata dalla Corte in merito all'indeterminatezza e vaghezza delle classi di pericolosità (con possibili effetti arbitrari nel ricondurvi una determinata condotta o personalità), afferma che la fase prognostica del giudizio di pericolosità è preceduta da una fase constatativa di elementi di fatto, che orientino il giudizio circa l'ascrivibilità del soggetto a una classe di pericolosità. La rilevanza delle condotte passate è da legare al fatto che esse hanno o meno un legame, seppure debole, con attività delittuose: «*vuoi facendosi riferimento ad accertamenti realizzati in sede penale, vuoi attraverso autonoma ricostruzione incidentale, siano rispondenti al tipo di una previsione di legge penalmente rilevante*».

Tuttavia l'attività constatativa non può essere esclusivamente ancorata alla valorizzazione delle sentenze definitive che accertano condotte delittuose, visto che ciò *invaderebbe il campo penale* andando a sovrapporre l'armamentario delle misure di prevenzione all'apparato delle sanzioni penali, oppure a una tacita abolizione e neutralizzazione delle misure di prevenzione. Qui è lo stesso giudice ad avvertire circa il rischio di *sovrapposizione* tra repressione e prevenzione.

«*Orbene in assenza di qualsivoglia condanna irrevocabile e anche dell'adozione di misure cautelari, che avrebbero quanto meno comportato il previo accertamento a carico del predetto della sussistenza, ex art 273 c.p.p. di gravi indizi di colpevolezza*

*non è possibile allo stato argomentare, esclusivamente, da tali ipotesi accusatorie (oppure più semplicemente da meri precedenti di polizia)[..].» (ord. 16/2014).*

In più occasioni nei diversi anni di riferimento può succedere poi che la richiesta di misura si fonda sugli elementi posti a sostegno dell'ordinanza cautelare del G.I.P., come nell'ordinanza 26/2015. Ciò è possibile perché, come richiama il giudice «*se da un lato la giurisprudenza pacificamente espressa dalla Corte di Cassazione ha chiarito che nel procedimento di prevenzione il giudice può utilizzare elementi probatori e indiziari tratti dai procedimenti penali pendenti a carico del preposto – quand'anche si tratti, come non avvenuto nel caso di specie, di provvedimenti cautelari successivamente annullati o di sentenze di assoluzione – purché dia atto in motivazione delle ragioni per cui essi siano da ritenere sintomatici della attuale pericolosità del preposto (cfr. tra le altre, Cass. Sez. 2, 30/04/2013 n.26774), dall'altro la Corte di Cassazione stessa ha affermato che “in tema di applicazione delle misure di prevenzione, il giudice, nella motivazione riguardante la prognosi di pericolosità, non può integralmente demandare la valutazione dei fatti posti a fondamento della stessa all'esito di un procedimenti penale, specie ove detto esito sia ancora incerto” (cfr. Cass. Sez. 1, 22/01/2014 n.7585)».*

*«I fatti e le condotte su cui la misura personale si fonda sono perlopiù i medesimi per i quali il proposto è già stato sottoposto a misura cautelare detentiva sin dal settembre 2016 ed è tuttora sottoposta a misura cautelare non custodiale, fatti e condotte per i quali è stato già richiesto rinvio a giudizio e si è tenuta l'udienza preliminare; sicché l'imposizione di misure di prevenzione – e la connessa restrizione di diritti di libertà convenzionali CEDU – appare ampiamente prevedibile per il proposto» (ord. 15/2015).*

Ciò che emerge da questi stralci suggerisce che, evidentemente, il grado di considerazione dei precedenti e delle vicende penali, oltre a essere estremamente rilevante, è del tutto demandato all'apprezzamento discrezionale del giudice<sup>250</sup> che decide anche, a partire dalla proposta, quali precedenti prendere in considerazione.

---

<sup>250</sup> «Per cui, non essendo ammissibile una presunzione di pericolosità derivante esclusivamente dall'esito di un procedimento penale, e onere del giudice verificare in concreto la persistenza della pericolosità del proposto, specie nel caso in cui sia decorso un apprezzabile periodo di tempo tra l'epoca dell'accertamento in sede penale e il momento della formulazione del giudizio sulla prevenzione» (Ordinanza 3/2016 giudice di prevenzione cfr. *ex multis*, Cass. 11 febbraio 2014, n. 23641).

Inoltre, nei casi in cui esigenze cautelari (accompagnate da rinvio a giudizio) ed esigenze preventive coincidano – quanto meno nella richiesta di Sorveglianza Speciale – non possiamo dire di essere né in una situazione *ante delictum* vera e propria e nemmeno *post delictum*; tutt'al più pare che, nell'ottica di sovrapposizione del giudizio di responsabilità e pericolosità, una stessa condotta, uno stesso sospetto o indizio, apra tanto alla opportunità del processo penale, quanto del procedimento preventivo.

Un ultimo elemento che merita di essere preso in considerazione riguarda poi la diversa rilevanza che hanno i precedenti penali di condanna e quelli dove c'è stata un'assoluzione.

Nell'ordinanza 2/2014 si legge: *«deve ritenersi inoltre, sempre con riferimento alle allegazioni della difesa, che le sentenze di assoluzione depositate siano del tutto irrilevanti nel caso in esame, considerato che il giudicato penale non vincola in alcun modo il giudizio necessario per l'applicazione della misura di prevenzione, stante la sua autonomia, neppure in caso di assoluzione con le formule “perché il fatto non sussiste” o “l'imputato non l'ha commesso”, a meno che il procedimento di prevenzione non si fondi proprio e soltanto sulla pendenza del processo penale: infatti, come più sopra rilevato, la misura di prevenzione può fondarsi anche sui soli rapporti di polizia purché non contraddetti dal materiale probatorio offerto dalla difesa»*. Nonostante metà dell'elencazione degli elementi di fatto faccia riferimento a precedenti penali, le assoluzioni non hanno lo stesso peso.

Sempre sullo stesso punto: *«In particolare con riferimento al primo profilo i difensori hanno osservato che i reati commessi sono di piccolo spessore e che gli ultimi due episodi per i quali il proposto è stato denunciato sono stati riuniti ed è stata emessa in data 15 gennaio 2015 sentenza di applicazione della pena con la concessione delle attenuanti generiche stante la confessione. Il che denoterebbe a giudizio del difensore una limitata pericolosità sociale. Ritiene il collegio che il profilo di pericolosità sociale in capi al proposto sia di particolare spessore e la circostanza che lo stesso abbia, con una strategia difensiva encomiabile, patteggiato una pena riunendo due episodi criminosi [...], non incide in alcun modo sulla valutazione complessiva di una condotta di vita che da anni è improntata alla consumazione di reati contro il patrimonio, come si è evidenziato più sopra, e che ha avuto una svolta negativa con il trasmodare di condotte furtive in condotte di rapina e furti in abitazione»*. (ord. 9/2015)

In conclusione, qual è il principale effetto di questi rapporti perversi tra sistema penale e preventivo?

Il sistema della prevenzione coercitiva tipica, oltre che presentarsi come cinghia di trasmissione di informazioni sulle carriere devianti e criminali tra diversi livelli di intervento punitivo e preventivo, appare come un vero e proprio circuito sanzionatorio. Per dare un maggior spessore a questa ipotesi riprendo le gli argomenti di Basile (2015, p. 1521) il quale afferma che la crisi di certezza ed efficacia di cui oggi soffre la pena ha portato a una forte espansione legislativa e applicativa delle misure di prevenzione *tipiche* ritenute più certe, celeri ed efficaci «*al punto che forse dovremmo riscrivere le pagine dei manuali dove si parla del “doppio binario” su cui si fonda il sistema penale, giacché questo ormai corre in realtà anche su un “terzo binario” – quello delle misure di prevenzione – il quale peraltro, si sta rivelando, rispetto al binario delle pene e delle misure di sicurezza, un binario ad alta velocità*».

E aggiungerei: un binario ad alta riproducibilità, giacché, come abbiamo visto, il campo della prevenzione coercitiva è variegato ed è continuo laboratorio di sperimentazione giuridica delle forme del controllo e della sanzione, a tutto discapito delle libertà e qualità di vita del soggetto colpito.

## **7. Gli effetti della misura di Sorveglianza Speciale tra finalità e razionalità enunciate e realmente perseguite**

In questo paragrafo conclusivo vorrei provare a enucleare una parziale ipotesi su quali possano essere i potenziali effetti produttivi (e perversi) della misura di Sorveglianza Speciale; effetti che si riversano principalmente sul destinatario e sulle classi di destinatari pericolosi. È necessario sottolineare sin da subito che, il fatto di non poter sapere (per i singoli casi) quali siano state le conseguenze sul destinatario che ha finito di «scontare» l'intero periodo di sorveglianza, mi dovrò per forza limitare a ipotizzare, alla luce delle considerazioni fatte finora e a partire dal contenuto prescrittivo delle ordinanze, quali possano essere i potenziali effetti complessivi della Sorveglianza Speciale, specialmente in relazione alle finalità e razionalità che si palesano come realmente perseguite.

Innanzitutto credo sia necessario andare oltre una mera critica fondata sui soli aspetti giuridici che, come chiarito nel sesto capitolo, per quanto sia orientata in modo del tutto sfavorevole al sistema preventivo tipico nel suo complesso, si limita a sottolineare l'inutilità delle misure a prevenire i reati, ma soprattutto la loro illegittimità costituzionale, in quanto esse si mostrano afflittive senza essere legate a un fatto di reato specifico tassativamente previsto.

Andare oltre questa critica significa dotarsi di un punto di vista sociologico che metta in evidenza gli effetti che tali tipologie di misure hanno in termini di produttività (v. *Introduzione*). Non solo chiedersi perché siano inutili (rispetto allo scopo enunciato), ma domandarsi soprattutto a cosa siano utili (in termini di scopi latenti).

### *7.1 La razionalità di prevenzione speciale negativa tra effetto criminogeno-emarginante e stigma sociale*

Sulla scia di quanto detto nel quinto paragrafo, possiamo affermare che la misura della Sorveglianza Speciale ha come sua portata produttiva principale una capacità criminogena che si sostanzia in un duplice effetto produttivo. Nel primo caso, come si dirà meglio, un meccanismo di progressiva esclusione e stigmatizzazione sociale del destinatario, con un'amplificazione della sua identità deviante dovuta all'imposizione di *prescrizioni*<sup>251</sup> che, per quanto vaghe, sono decisamente stringenti la condotta sociale e personale<sup>252</sup>. Nel secondo caso, la facilità con cui il sottoposto può incappare nella

---

251 Illustrate nel sesto capitolo a partire dalla legislazione recente che le disciplina.

252 Sul punto è necessario richiamare la sentenza CEDU «De Tommaso Vs Italia» (n. 43395/09 del 23 febbraio 2017); la Corte di Strasburgo si era principalmente soffermata sull'indeterminatezza delle prescrizioni per la mancata indicazione degli scopi cui la discrezionalità giurisdizionale deve ispirarsi nel determinarle. Si tratta di prescrizioni non tassative (tra cui spiccano: il vivere onestamente, rispettare le leggi, non partecipare a pubbliche riunioni, non associarsi abitualmente). La Corte afferma che il «vivere onestamente» difetta di specificità, lasciando spazio a criteri di valore contingenti e come tali mutevoli; inoltre il «vivere onestamente e rispettare le leggi» sono affermazioni talmente indeterminate da richiamare potenzialmente al rispetto dell'intero ordinamento giuridico italiano; mentre il non poter prendere parte a pubbliche riunioni è stato considerato come limitante una libertà fondamentale, priva di ostacoli spaziali e temporali, interamente affidati alla discrezionalità del giudice. Dalle ordinanze analizzate emerge tuttavia la tendenza, riscontrata in quelle di fine 2017 e 2018, a dichiarare infondate, o comunque non costituenti «precedente consolidato», le questioni sollevate dalla CEDU nella sentenza appena citata. Le ordinanze 5/2017 e 7/2017 sono da questo punto di vista significative perché i giudici, riprendendo la statuizione centrale della CEDU secondo cui la legge che disciplina le misure di prevenzione sarebbe inadeguata per carenza di previsioni sufficientemente dettagliate sul tipo di condotta da considerarsi pericolosa e sulle restrizioni e prescrizioni che il soggetto dovrebbe seguire, affermano che la sentenza allo stato

violazione e quindi nella pena per la violazione della misura. Nel primo caso una criminalizzazione secondaria, nel secondo una criminalizzazione primaria.

In questa sede mi concentrerò sul primo effetto e sui suoi effetti *secondari*.

Si legga a titolo di esempio quanto viene scritto in questa ordinanza (15/2014) dal giudice: *«si ritiene di ricondurre la misura a una durata minore e precisamente in due anni. Si ritiene infatti che nell'arco di questi due anni potrà compiutamente verificarsi se l'attività del \*\*\* relativa alla fittizia intestazione di veicoli e che è quella particolarmente significativa della sua pericolosità sociale si interromperà in modo tale da consentire di ritenere venuto meno il presupposto della pericolosità sociale. [...] D'altra parte la misura di due anni appare essere pure quella minima necessaria per garantire adeguatamente la sicurezza della collettività e contrastare la attuale pericolosità sociale del \*\*\*, limitando la sua libertà di movimento in modo da circoscriverla territorialmente al luogo di vera residenza, dove egli potrà essere maggiormente e più agevolmente controllato dalla autorità, prevenendo altresì la possibilità di spaziare verso Comuni limitrofi e nei luoghi dove è più facile prendere contatti criminogeni [...]»*.

E ancora: *«Stabilendo la durata della misura adottata in anni uno e sei mesi, periodo che si ritiene congruo a compiere l'opportuna verifica in merito all'efficacia e validità dello strumento di prevenzione in ordine alla tutela della collettività»* (ord. 10/2014).

Nell'ordinanza 8/2015 viene invece accolto un elemento difensivo che porta al rigetto (in altri casi però non accolto): la misura della Sorveglianza Speciale non viene ripristinata in capo al soggetto perché ostacolerebbe il programma riabilitativo che il egli ha iniziato scontando arresti domiciliari presso una comunità terapeutica. Scrive il

---

non integra un «precedente consolidato» (nei termini espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49/2015: solo un diritto consolidato, generato dalla giurisprudenza europea, vincola il giudice interno anche nel sollevare la questione di costituzionalità, qualora non sia possibile un'interpretazione conforme). Nell'ordinanza 7/2017 il giudice di prevenzione afferma che, anche sul punto delle prescrizioni, la sentenza CEDU non può essere considerata come diritto consolidato e richiama a una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 282/2010) dove viene affermato che la prescrizione di vivere onestamente si risolve nel dovere del soggetto socialmente pericoloso di adeguare la propria condotta a un sistema di vita conforme al complesso delle prescrizioni applicate, *«tramite le quali il dettato di vivere onestamente si concreta e individualizza»*. Anche il dovere di rispettare le leggi non è indeterminato *«ma si riferisce al dovere di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo, che impongono cioè di tenere o non tenere una certa condotta; non soltanto le norme penali, dunque, ma qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale»* che le prescrizioni intendono contenere.

difensore infatti che *«l'eventuale ripristino della misura di Sorveglianza Speciale in questa fase del programma ostacolerebbe l'evoluzione del progetto e comporterebbe una regressione rispetto agli obiettivi del programma»*.

In altri casi (come nell'ord. 32/2015) i giudici hanno applicato la misura perché il programma riabilitativo stava appena iniziando e non c'erano ancora stati quindi degli effetti positivi valutabili. Ma come farà il soggetto a iniziare il percorso se gli viene applicata la misura? Sembra presumersi che il soggetto non ce la farà: nel bilanciamento tra misura e pericolosità non si considera la maggiore positività dell'inizio di un percorso riabilitativo, perché lo scopo della misura non è questo. Tra l'altro nell'ordinanza summenzionata il giudice scrive che *«la condizione di intossicazione rappresenta un ulteriore profilo di pericolosità del soggetto, poiché determina una incontrollabile spinta criminogena quanto alla perpetrazione di reati connotati dal fine di lucro»*.<sup>253</sup> Viene sacrificato dunque un ipotetico programma di reinserimento (anche non necessariamente legato all'uso di sostanze stupefacenti, ma inteso in senso generale, come possibilità di attivare relazione sul territorio, di reinserirsi nel mondo sociale e del lavoro, elementi che il controllo stringente della misura impedirebbe) a favore della tutela della sicurezza pubblica<sup>254</sup>.

Questa spirale criminogena è poi esemplificata da un caso particolarmente pregnante racchiuso nell'ordinanza 15/2017. Qui vediamo un'escalation della condotta nel tempo, dal 2008 al 2017, periodo in cui intervengono verso il soggetto una serie di attività penali e preventive, misure cautelari, avviso orale, fogli di via. Il soggetto è affetto per di più da malattia psichica (ha ricevuto un Tso): ciò deve essere considerato nei singoli

---

253 Salvo poi sentire di *« dover fornire una percezione più chiara e immediata del parametro del divieto imposto»* affermando che al contenuto obbligatorio delle prescrizioni imposte si deve aggiungere la prescrizione (che sembra un consiglio ma basato su un obbligo coercitivo) di instaurare con *serietà* e di portare a compimento un percorso terapeutico e riabilitativo finalizzato ad affrancarsi dalla tossicodipendenza.

254 E similmente nell'ordinanza 18/2016 (identica alla n.14/2017):*«Il Tribunale prende atto che come ha documentato la difesa, \*\*\* ha ottenuto la disponibilità di una cooperativa sociale di inserirlo in un progetto pedagogico diurno da svolgersi presso una struttura educativa bolognese, a cui è corredato un piccolo riconoscimento economico per le ore di servizio effettivamente svolta e che egli avrebbe – ancora una volta – manifestato la volontà di riprendere un percorso terapeutico per la tossicodipendenza, ma alla luce della storia del soggetto, dell'inesistente effetto dissuasivo delle esecuzioni penali subite, nonché dei fallimenti sostanziali degli interventi di recupero nei suoi confronti – attestati dalla immediata ricaduta negli stessi gravi reati e dalla correlata assenza di una vera rivisitazione critica del proprio stile di vita e dei propri spregiudicati comportamenti antisociali, risulta del tutto prematuro dedurre solo da ciò l'allontanamento da logiche criminose e la cessazione di una pericolosità sociale manifestata, concretizzata e attualizzata nei fatti e in epoca recentissima»*

procedimenti penali, in merito all'accertamento della capacità di intendere o di volere, ma non influisce minimamente sul giudizio di pericolosità e di prevenzione, sostiene il giudice. Quest'ultimo presenta un elenco di 27 punti che spiegherebbe la carriera ed escalation criminale del proposto, la quale si intreccia ai diversi rimedi finora esperiti nei suoi confronti. Riassumendo la carriera nei tratti più significativi vediamo che nel 2008 l'esordio criminale del soggetto è costituito dall'essere stato sorpreso a rovistare in un'auto in sosta; figura poi un precedente di polizia derivante da alcune accuse della ex-moglie che lamentava di essere stata minacciata dal soggetto il quale pretendeva di vedere il figlio (non risulta in realtà nessun carico pendente in merito a queste accuse); nella lista è presente un tentato furto di un motorino a cui è seguita una colluttazione con il proprietario, per questo evento il soggetto era stato arrestato con l'accusa di tentata rapina e lesioni, scontando prima una custodia cautelare, poi un obbligo di dimora e infine vedendosi condannato in primo grado. Nel 2009 per questi fatti considerati complessivamente viene disposto nei suoi confronti un avviso orale e nonostante ciò, dice il giudice, gli eventi devianti proseguono. Mentre il soggetto è sottoposto a obbligo di dimora e avviso orale contemporaneamente, si leggono nell'elenco una serie di comportamenti che denoterebbero la sua indifferenza verso le misure punitive, cautelari e preventive subite. Il soggetto avrebbe chiamato una donna minacciandola per avere soldi (non risultano carichi pendenti per questo); avrebbe rubato una borsetta e utilizzato il bancomat trovato al suo interno venendo successivamente condannato per questo fatto con sentenza non irrevocabile; altri episodi consistono in tentati furti in svariati supermercati a causa dei quali il soggetto riceve numerosi decreti penali di condanna finché, dopo aver agito anche nella città di Rimini, gli viene da qui comminato un foglio di via. Dopo tutti questi interventi contenitivi, parte l'escalation e l'azione più violenta: il soggetto inizia a tentare furti con armi bianche e continua a tentare furti in supermercati. Nel 2012 viene sottoposto a Tso per il precario stato di salute che lo caratterizza e ulteriori fatti emergono inoltre prima della richiesta di Sorveglianza Speciale.

Alla luce del materiale empirico sopra presentato, e da ciò che si desume dalla letteratura, possiamo dire che ciò che viene prodotto attraverso il processo di prevenzione è un meccanismo di «etichettamento» e stigmatizzazione, una spirale di emarginazione: la condizione di essere sottoposto o di essere stato sottoposto a misura di prevenzione, rappresenta stigma fortemente preclusivo rispetto al godimento di

ulteriori prerogative. Spesso i controlli di polizia sulle relazioni del sottoposto o sul luogo di lavoro determinano la conseguente probabile perdita del posto, nonché la lacerazione dei rapporti sociali già pregiudicati e difficili (effetto contrario a quello dichiarato). Senza considerare gli effetti che emergevano da alcune ordinanze, in merito al rapporto tra tossicodipendenza, malattia mentale e misura di Sorveglianza Speciale. Soprattutto sul versante dell'uso ordinario della Sorveglianza Speciale, ciò porta a concludere e a chiedersi perché, a differenza di quanto enunciato, la misura in questione non possa essere considerata uno strumento di prevenzione speciale positiva, bensì un meccanismo di prevenzione speciale negativa, connotato da un'attitudine di neutralizzazione del destinatario, più che dall'intento di una sua risocializzazione. Una misura che, in altre parole, comprime diritti e libertà del singolo, in nome della difesa della società (Bricola 1975, p. 881).

Innanzitutto perché l'esecuzione delle misure di prevenzione è affidata all'autorità di polizia (che non ha compiti di integrazione del soggetto nella comunità). Ad esempio la designazione del comune del soggiorno obbligato non spetta all'autorità giudiziaria, dimostrando una valorizzazione dei fattori di polizia – controllo e vigilanza – più che di reinserimento sociale e possibilità di trovare un lavoro.

Il dovere di trovare un lavoro incombe sul sorvegliato speciale, non sull'organo statale<sup>255</sup>; inoltre tanto il foglio di via, quanto la Sorveglianza Speciale con divieto o obbligo di soggiorno, sono spesso in grado di spezzare un processo di inserimento sociale in atto.

Ciò che è emerso finora dalle ordinanze porta ad affermare allora che il mondo della prevenzione tipica giudiziaria ha poco a che fare con la necessità di *riadattamento sociale* del singolo e, anche laddove questo scopo positivo venga enunciato, restituisce tutta la sua portata mistificatoria, in quanto le declinazioni finalistiche della sicurezza e le giustificazioni di legittimità sono sempre orientate alla difesa della società allarmata. La prevenzione speciale è negativa anche perché le imposizioni prescrittive sono spesso inesigibili (si pensi alla prescrizione di trovare lavoro entro tre mesi dall'emissione dell'ordinanza) e ulteriori prescrizioni possono essere applicate in ragione delle esigenze di *difesa sociale* (articolo 8 comma 5): il polo di riferimento è la società non l'individuo.

---

<sup>255</sup>Per altro in una ordinanza il giudice ha valutato negativamente lo svolgere un lavoro a tempo determinato.

Inoltre se la misura fosse davvero di prevenzione speciale positiva allora la sua durata dovrebbe essere indeterminata nel massimo (come per le misure di sicurezza).

Possiamo dire poi che la Sorveglianza Speciale viene chiesta e applicata in una fase di solito molto avanzata del percorso delinquenziale dell'individuo, con finalità di prevenzione della recidiva e non allo scopo di evitare la delinquenza primaria<sup>256</sup> che anzi, talvolta, viene dallo stesso sistema prodotta *ex novo*<sup>257</sup>.

La Sorveglianza Speciale allora, quale rimedio estremo alla pericolosità sociale, ha un contenuto coercitivo e sanzionatorio che deve inibire occasioni per il perpetuarsi di scelte soggettive antisociali e allarmanti. Non è contemplata l'ipotesi della crescita della personalità sociale del proposto o del sottoposto, ma di fatto l'innescamento della sua deviazione secondaria<sup>258</sup> e l'amplificazione della sua carriera deviante<sup>259</sup>.

---

256 Si veda a tal proposito l'ordinanza 12/2017 più volte richiamata sul facchino abusivo: la Sorveglianza Speciale servirebbe qui a evitare che il soggetto possa rinforzare il proprio senso di impunità, in una situazione in cui, per altro, egli non ha fissa dimora e viene allontanato da Bologna attraverso divieto di soggiorno.

257 Su questo punto Petri (1996) fa notare che potrebbe trattarsi anche di «misure di incentivazione alla commissione di reati riportando l'esempio per cui l'uso del soggiorno obbligato per i reati di associazione mafiosa abbia determinato nel tempo la diffusione di quei metodi in zone del paese che ne erano immuni.

258 Tornando ai teorici dell'etichettamento, la deviazione secondaria indica un processo socio-psicologico di adesione all'etichetta criminalizzante (Lemert, 1967) e si sviluppa solo se la devianza primaria viene notata come diversità negativa, come stigma nei confronti del quale è necessario prendere particolari misure. Le risposte delle agenzie del controllo sociale alla deviazione primaria (cioè la criminalizzazione primaria: individuazione di un bene primario da tutelare e affermazione giuridica di quali comportamenti ledono quel bene) fa sì che chi è protagonista di tale deviazione inizi a vedersi come deviante e quindi a *ristrutturare* la propria identità personale in funzione di ciò. Se proviamo a ragionare in questi termini nel caso empirico della Sorveglianza Speciale, ci rendiamo conto allora che le misure amministrative tipiche (ma ciò potrebbe dirsi per ogni misura di prevenzione coercitiva) vanno esattamente a produrre una deviazione secondaria decisamente selettiva. Le classi di pericolosità non selezionate perché dotate di immunità e privilegio vengono normalizzate nella loro diversità (un'associazione differenziale criminale che convive con la normalità, come direbbe Sutherland (1949, 1942); se invece di fronte a quella deviazione primaria si apre un *processo interattivo* (che in effetti è ciò che vediamo nell'esperienza del Sorvegliato Speciale) tra deviante e controllo, l'esito della normalizzazione potrebbe essere sostituito dalla ristrutturazione della personalità del deviante (e di conseguenza dei suoi comportamenti). Così come la diagnosi di malattia mentale (Lemert 1951) costituisce un ulteriore fattore che persuade l'individuo al suo destino, così l'ingresso dentro al circuito della prevenzione non potrà che innescare un meccanismo di continua ristrutturazione delle proprie condotte e dalla propria identità.

259 Amplificazione della devianza significa che l'identità deviante non solo viene «certificata» dall'impatto con la sanzione, assegnando l'individuo sanzionato alla comunità di coloro che indulgono nei medesimi atti, ma indica anche che la sanzione finisca per contribuire alla caratterizzazione della sottocultura deviante; ciò avviene con l'assunzione dell'identità della sottocultura ma anche con la pressione sociale della cultura dominante (cfr. Melossi 2002, p.189).

## Conclusioni

In conclusione possiamo dire che i principali risultati della ricerca qualitativa condotta sulle ordinanze di Sorveglianza Speciale applicate a Bologna possono essere così sintetizzati: i procedimenti di prevenzione sono specchio della funzione selettiva dei giudizi di pericolosità sociale diretti dal criterio dell'allarme sociale e sono riferiti principalmente alle situazioni e ai soggetti connessi al mondo della microcriminalità di strada, del patrimonio e dello spaccio di sostanze; in misura minore e spesso sotto forma di *tentativo* di richiesta della misura, sono considerati pericolosi e allarmanti i reati contro l'ordine pubblico e talvolta alcuni illeciti amministrativi, mentre la criminalità dei c.d. «colletti bianchi» non è selezionata dal sistema preventivo *tipico*. I procedimenti di prevenzione fanno poi emergere il valore fondante del sapere e della discrezionalità di polizia in relazione all'uso dei precedenti, dei controlli e delle segnalazioni, nonché la discrezionalità dell'organo giudiziario nella valutazione di pericolosità, spesso inoltre appiattita sulle valutazioni di polizia; questi elementi producono degli effetti di amplificazione delle condotte devianti, spirali criminogene e cortocircuiti sanzionatori con un'accumulazione di condizioni negative in capo allo stesso soggetto. L'analisi delle ordinanze offre inoltre uno spaccato, visto l'uso del *precedente penale*, del rapporto tra sistema preventivo tipico e agenzie, vicende e sanzioni penali che si dà in termini di *strumentalità*, *sostituzione*, *compensazione e sovrapposizione*. Infine tutti e tre i risultati aiutano a ipotizzare le funzioni e le razionalità latenti della misura giudiziaria diversificate a seconda dei casi, nonché i potenziali effetti produttivi principali derivanti dalle prescrizioni e limitazioni imposte al sorvegliato: una spirale di emarginazione caratterizzata da stigmatizzazione, afflittività, esclusione e neutralizzazione volte a una prevenzione speciale negativa della pericolosità.

Proprio rispetto a quest'ultimo punto sugli effetti della misura sul destinatario, rimangono ancora molte domande e molti aspetti poco chiari. Come già detto più volte, un reale riscontro circa le conseguenze effettive che la misura ha sul sorvegliato sarebbe auspicabile solo con una conoscenza specifica di ciò che avviene durante la sorveglianza e dopo averla scontata. Dalle ordinanze sappiamo solo che in alcuni casi chi è già stato sorvegliato speciale ha violato la misura; come abbiamo visto infatti

spesso le prescrizioni sono inesigibili e non è difficile per il soggetto incappare in una violazione. L'elemento problematico è che siamo venuti a conoscenza della violazione di una Sorveglianza Speciale perché P.M. o Questore ne hanno richiesta un'altra nonostante la prima fosse stata violata. Ciò denota per altro come questo sistema si basi spesso sull'idea che il procedimento preventivo stesso possa fungere da arma deterrente contro il proposto, tant'è che gli eventuali comportamenti pericolosi tenuti durante l'arco di tempo del procedimento sono sempre considerati più gravi dai giudici nella valutazione di pericolosità per l'applicazione della misura.

Alcuni punti di domanda che rimangono tuttora senza risposta ma su cui sarebbe interessante proseguire la ricerca in futuro riguardano il rapporto tra prescrizioni/limitazione della libertà di circolazione e mondo del lavoro; tra prescrizioni ed esercizio dei diritti civili e politici; tra prescrizioni/ limitazione della libertà di circolazione, tossicodipendenza e malattia mentale.

## CONCLUSIONI

In sede conclusiva ritengo sia opportuno riportare al centro le questioni e i risultati generali emersi dall'analisi delle misure di prevenzione italiane, ritornando sulle ipotesi teoriche di cui si è discusso nei primi cinque capitoli del lavoro. Infine terminare con alcune considerazioni e prospettive teoriche *aperte*.

In primo luogo abbiamo visto che la nascita delle razionalità preventive è collocata dentro l'emergere della pena moderna e le sue successive trasformazioni; ciò ci ha condotto a ipotizzare che razionalità preventiva e punitiva non siano nettamente distinguibili dal punto di vista teorico. Di conseguenza l'emersione delle pratiche di prevenzione coercitiva può dipendere tanto dall'espansione dello Stato punitivo, quanto dall'espansione dello Stato preventivo. In tal senso sono state proposte tre modalità teorico-pratiche che possano esprimere il rapporto tra le due razionalità in termini di afflittività, espressività e strumentalità; tali modalità sono servite da indicatori di punitività della prevenzione coercitiva. Nel primo caso la punitività si esprime, nel terreno pratico della prevenzione italiana, come coercizione (diretta o indiretta); nel secondo, come indirizzamento dell'interpretazione collettiva dei mezzi di risoluzione dei problemi sociali in termini punitivi; e infine nel terzo, come criminalizzazione della marginalità e dei disordini, senza una complessiva presa in carico politica delle cause strutturali che producono devianza nella società.

La prevenzione coercitiva italiana sembra essere diretta a praticare tutte e quattro le razionalità preventive analizzate<sup>260</sup>, ciò soprattutto a seconda di quale tipo di condotta sia colpita e di quale sia il bene collettivo tutelato. Sono presenti misure maggiormente tese alla prevenzione speciale della recidiva di un singolo soggetto (soprattutto attraverso pratiche negative di neutralizzazione più che di positiva reintegrazione) volte a produrre «ipereffetti» come si è visto; queste convivono con misure invece mirate a mandare un messaggio generale, negativo o positivo, all'intera società o a certi gruppi devianti. Un messaggio che deve generare deterrenza o rinsaldare determinati valori: in questo caso quello della punitività e della «Tolleranza zero».

A partire da ciò ci si chiedeva come sia possibile, da un punto di vista giuridico, che simili misure – talvolta anche molto afflittive e produttrici di spirali criminogene e di

---

260 Prevenzione generale e prevenzione speciale (negative e positive).

emarginazione – siano tollerate nel nostro ordinamento. Da una parte si condividono quegli approcci teorici che, nell’analizzare l’espansione dei confini della punitività oltre il sistema penale, rimarcano la particolare afflittività dell’intervento penale, ma ne evidenziano anche le maggiori garanzie e tutele per il soggetto rispetto al sistema amministrativo.

Ciò per provare a individuare dei limiti di tutela da poter applicare alla prevenzione coercitiva. Dall’altra parte, tuttavia, si giunge alla conclusione che una sola critica garantista non sia sufficiente. Questa insufficienza è mostrata ad esempio dai risultati di ricerca sulla Sorveglianza Speciale che, nonostante sia una misura giudiziaria, quindi dotata di maggiori garanzie per il proposto, esprime però tutta l’ambiguità dei poteri discrezionali degli organi amministrativi e di polizia nell’iter che porta all’individuazione del soggetto pericoloso, valutazione discrezionale su cui si appiattisce spesso anche quella del giudice della prevenzione.

L’inadeguatezza di una critica esclusivamente sul piano delle garanzie giuridiche, ha portato a seguire una prospettiva di ricerca teorica che studiasse la prevenzione coercitiva a partire dalle razionalità che l’informano e che ne garantiscono la riproduzione su rinnovate basi sociali e giuridiche.

Nonostante sia in primo luogo l’adattabilità alla contingenza e la reattività ai mutamenti sociali a fare del sistema preventivo-coercitivo uno strumento apparentemente *utile*, la sua permanenza nel tempo dipende soprattutto dal fatto che sono molteplici i modelli culturali-teorici e giuridici che contribuiscono a costruire l’edificio pratico-istituzionale dell’attività di prevenzione<sup>261</sup>:

- Il modello penal-criminale (che si ispira a un principio di afflittività dell’intervento ed è praticato per lo più in ambito giudiziario) è esemplificato dalle misure cautelari utilizzate contro i soggetti imputati di reato che sono ritenuti socialmente pericolosi. Questo modello ispira anche la misura di Sorveglianza Speciale quando essa venga usata per i casi *ordinari* (microcriminalità) di cui si dirà meglio a breve.

- Il modello del *policing* (fondato sul controllo del territorio e delle persone pericolose e sospette, nonché espressione di una *decisione politica* oltre che di una *discrezionalità amministrativa*) emerge soprattutto nell’applicazione delle misure di prevenzione *ante delictum* definite nel mondo giuridico come *tipiche* (quelle analizzate: Sorveglianza Speciale, foglio di via, avviso orale), ma anche per alcuni casi specifici presi in

<sup>261</sup>È in questo senso che si ipotizza che la prevenzione coercitiva non sia una pratica né un sistema usato e creato nella contingenza, in quanto le sue fondamenta sono situate nelle strutture istituzionali esistenti ed essa è quindi parte integrante di queste strutture.

considerazione: il DASPO sportivo e l'espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale.

- Infine il modello amministrativo locale, caratterizzato da discrezionalità, segretezza, opacità dei motivi e dei fini – ad esempio quelli di «decoro urbano» o «lotta al degrado» – e nuove devianze. Questo modello ispira principalmente la prevenzione coercitiva locale in capo al Sindaco che può vietare certi comportamenti, non penalmente rilevanti, attraverso l'emanazione di ordinanze, e può anche sanzionare e «mettere al bando» chi non rispetta quei divieti. A questo modello locale si aggiunge ora, dopo i c.d. Decreti Minniti e Salvini (di cui si è detto nel sesto capitolo) anche un potere del Questore il quale, di fronte alla reiterazione dei comportamenti «indesiderati» accertati dai Sindaci e in virtù dei precedenti penali e di polizia, dispone, anche in questo caso e nella prassi, della discrezionalità decisionale..

È necessario sottolineare che questi modelli (che si ipotizza siano tre partendo dal quadro empirico italiano) non sono rigidamente legati ai casi di prevenzione che ne manifestano i tratti, ad esempio perché ci sarebbero determinati attori istituzionali coinvolti; il modello del *policing*, così come quello amministrativo, sono al contrario trasversali a molti tipi di misure preventive e in ogni caso i modelli possono convivere e intrecciarsi. Talvolta gli attori istituzionali sono gli stessi ma hanno funzioni differenti. Si pensi alla figura del Questore, che è uno degli attori che possono avere un ruolo in ognuna delle attività di prevenzione analizzate.

L'esistenza e la proliferazione giuridica di questi strumenti potrebbe allora dipendere da come mutano le possibilità che i modelli e le azioni preventive riescano ad articolarsi tra di loro nella prassi. Il terreno di intervento preventivo italiano mostra sotto molti punti di vista questa capacità di articolazione: abbiamo visto un intreccio di misure, di poteri, di attività di controllo e di legislazioni. In tal senso, i concetti e beni «sicurezza pubblica» e «sicurezza urbana» – apparentemente autonomi l'uno dall'altro – funzionano insieme nella pratica delle tendenze punitive. Queste tendenze si sostanziano in una pluralità di interventi differenti, più o meno punitivi e preventivi, che collaborano a definire un quadro di produzione e amplificazione di condotte e processi di criminalizzazione.

La prevenzione coercitiva italiana mantiene delle caratteristiche che discendono da processi di continuità storica. Il sistema antico e *tipico* di prevenzione *ante delictum* della pericolosità sociale (quello previsto dall'attuale d.lgs 159/2011) è rimasto intatto

nel tempo grazie a una persistente cultura del sospetto e alla continua criminalizzazione delle questioni sociali e politiche. Ciò ha prodotto la sedimentazione di determinate classi di pericolosità.

Le sorti dello sviluppo del controllo locale urbano che abbiamo analizzato, non hanno d'altra parte temperato gli aspetti più punitivi della politica criminale dell'ordine pubblico (che la prevenzione *tipica* mette in atto), ma hanno anzi finito per essere contaminate da quella punitività; ciò ha favorito un ampliamento a dismisura della possibilità di «prevenire» in modo coercitivo agendo nell'indeterminatezza e vaghezza delle declinazioni finalistiche dell'ordine urbano locale. Tutela del decoro, della qualità urbana e lotta al degrado, legittimano agli occhi di una collettività sempre più abituata al ricorso alla punitività, l'invenzione di nuove misure di intervento preventivo-punitivo in capo agli attori locali. Al punto che la prevenzione sociale del crimine, intesa come eliminazione delle sue cause strutturali e intervento sulle condizioni materiali di disegualianza nella società, rimane sempre più un mero elemento decorativo e retorico.

La sistematizzazione analitica degli interventi preventivi italiani porta a ipotizzare che sussista una certa razionalità all'interno dell'edificio pratico-istituzionale a ciò adibito. Esso, in virtù della coesistenza di differenti modelli culturali, teorici e giuridici, si presenta come *cinghia di trasmissione* tra le carriere devianti considerate come pericolose – formalizzate attraverso segnalazioni-controlli di polizia e precedenti penali e di polizia – e le agenzie penali. Si manifesta però anche come un terreno di intervento dove convivono circuiti sanzionatori a sé stanti, che producono processi di criminalizzazione, fabbricano etichette sociali e giuridiche, rinnovano classi di pericolosità e si mostrano come ulteriori *binari* della punitività. C'è una sorta di discontinuità che si dà nei casi eccezionali e contingenti che il sistema preventivo, grazie alla sua flessibilità normativa, riesce a intercettare; ma permane anche una continuità storica degli scopi e delle razionalità perseguite.

Il mondo deviante selezionato dalla prevenzione coercitiva italiana è quello dei delitti minori, della criminalità di strada legata al patrimonio o allo spaccio di sostanze stupefacenti; ma anche il mondo dei disordini, dei reati contro l'ordine pubblico, e di tutte quelle «nuove devianze» che si presentano di volta in volta come «indesiderate».

Quanto detto finora emerge in modo peculiare, ma situandosi nella stessa tendenza, dall'analisi qualitativa condotta sulle ordinanze di Sorveglianza Speciale, misure

preventive decise in ambito giudiziario. La misura viene utilizzata in un senso *eccezionale*, aprendosi e chiudendosi la possibilità della sua applicazione per l'esigenza di intervenire in casi specifici, dettati dalle opportunità e necessità politiche e di controllo contingenti. La pericolosità generica, che ostacolerebbe la pubblica sicurezza e la pubblica tranquillità, è categoria così indeterminata, da poter essere riempita in modo del tutto discrezionale, presentandosi talvolta come un «congegno che sia fatto per trasformare una sfuggente asocialità in reato» (Bricola 1975, p. 890). Abbiamo visto che questi casi eccezionali sono legati a ipotesi di reato contro l'ordine pubblico, a comportamenti afferenti al «disordine urbano», nonché talvolta a illeciti amministrativi. Lo *stile di vita*, la *personalità e condotta sociale* del proposto, più che la gravità degli elementi di fatto, sono i principali fattori che sorreggono il giudizio di pericolosità. Le misure sembrano quindi colpire, in questi casi, manifestazioni di dissenso e più genericamente modi di vivere che risultino scorretti secondo i criteri dell'etica dominante. In questi casi il rapporto tra sistema penale e prevenzione si esplica nell'uso delle misure di prevenzione dove le agenzie penali non potrebbero arrivare a esercitare quel livello di coercizione voluto. Difatti, nei tentativi di richiesta di misura emersi dalla prassi bolognese e che afferiscono a questo uso eccezionale, le ordinanze vengono rigettate dai giudici, proprio perché si fondano su mere segnalazioni di polizia. Ciò non significa ovviamente che le segnalazioni di polizia non bastino di per sé a enucleare la pericolosità ai fini della prevenzione, ma che il giudice faticherebbe maggiormente a fondare una legittimazione giuridica dell'eccezionalità. In questo ambito sarà certamente più marcato l'aspetto che caratterizza il sistema di prevenzione come *cinghia di trasmissione* di informazioni sul proposto, in quanto maggiore è la discrezionalità e minore il collegamento con il reato. Possiamo dire che qui la risposta di prevenzione alla domanda sociale condizionata che chiede un rafforzamento dell'ordine pubblico, è ideologicamente più opportuna, politicamente più qualificata di una risposta puramente repressiva. Non importa che la funzione preventiva non venga poi esercitata o sia inutile, perché, come nel caso della finalità rieducativa della pena, l'importante è che sussista in termini ideologici (Pavarini 1975). L'uso speciale sembra essere diretto a finalità di prevenzione generale positiva e negativa: vuole rinforzare, rispetto alla società allarmata, certi valori, vuole fungere da deterrente per coloro che, come i proposti per la misura, potrebbero rientrare in quella classe di pericolosità.

L'uso *ordinario* è invece rispecchiato dall'intervento sulle classi di pericolosità più selezionate per la misura giudiziaria: microcriminalità contro il patrimonio, spaccio e uso di sostanze stupefacenti, reati che fanno da contorno ai predetti. In questo caso la misura sembra somigliare effettivamente a un terzo *binario* della punitività, perché il proposito degli organi richiedenti e degli organi applicanti è sopperire, quasi come se si trattasse dell'ultima possibilità a disposizione, all'inutilità della pena o di altre misure sanzionatorie, agendo in modo deterrente e frenante la pericolosità del soggetto; quest'ultimo necessità di una particolare vigilanza prescrittiva che avrà però come effetto una sua più spiccata deviazione secondaria. La misura, che arriva spesso alla fine di un'escalation criminale, viene descritta dai giudici della prevenzione come un circuito sanzionatorio a sé, stante la continua necessità di sottolineare la differenza tra prevenzione e repressione dei reati. Per queste classi di pericolosità lo scopo è dunque quello di incapacitare il soggetto perché non ponga in essere certi comportamenti – frequentare certi soggetti pericolosi, porre in essere o tentare reati – controllandolo e tenendo a bada la pericolosità espressa in fatti allarmanti per la società. Una funzione di prevenzione speciale negativa.

L'intervento in situazioni eccezionali produce processi di criminalizzazione (primaria e secondaria) in assenza di un effettivo collegamento con un fatto di reato. In questo caso si può effettivamente parlare di misure di prevenzione *ante, sine, preter delictum*, nonché *creatrici di delitto*. Nei casi ordinari invece, la forte connessione con il reato e le altre misure sanzionatorie, sembra condurre a una validazione del passato criminale e all'enucleazione di un giudizio di pericolosità fondato certamente sul pericolo di recidiva, ma imperniato su fatti passati, dando l'idea di un intervento effettivamente *post delictum*.

In entrambi i casi la misura permette agli organi di polizia di mantenere un livello costante di contatti nel c.d. «sottobosco criminale» e attraverso la discrezionalità amministrativa vengono così rinforzati i rapporti simbiotici tra criminalità e forze di polizia. L'azione preventiva colpisce selettivamente alcuni soggetti determinando una spirale dell'emarginazione. Si crea lo stereotipo del delinquente pericoloso ancora non criminale (le agenzie penali valideranno l'opera della polizia) o viceversa l'azione di prevenzione colpisce il criminale irriducibile. E così via nei rapporti tra repressione e prevenzione analizzati.

La pericolosità sociale sembra dunque non avere dei limiti oggettivamente determinabili, essendo demandato il suo apprezzamento a valutazioni discrezionali inerenti il grado di selettività delle condotte e dei soggetti, le situazioni in cui essi agiscono, lo stile di vita e la personalità di cui si fanno portatori con le loro carriere morali, l'allarme sociale che generano nella società.

Si ritiene infine opportuno concludere questo lavoro con alcune suggestioni e prospettive teoriche *aperte* che muovono dall'ipotesi che, pur non avendo avuto finora a disposizione dei dati effettivi che lo attestano, il sistema della prevenzione coercitiva italiana si dimostra inefficace tanto nel prevenire i reati ponendo fine alla pericolosità sociale dei soggetti, quanto nel assicurare la società allarmata. Al contrario, questo sistema pare essere in grado di generare effetti produttivi di ulteriore devianza, nonché di afflittività sui destinatari.

Si può dire che la prevalenza, in Italia, di una prevenzione *ante delictum* intesa come *prevenzione individuale* e l'instaurarsi di tendenze punitive anche sul piano della prevenzione locale, indichi l'aver messo completamente da parte un'idea di prevenzione pensata anzitutto come *prevenzione collettiva* (Pavarini 1975), legata a un concetto di *sicurezza* intesa come *qualità di vita* anch'essa collettiva.

Ciò conduce a enucleare due prospettive teoriche e di ricerca: la prima è che il punto di vista criminologico critico-materialista sulla questione criminale ritorni in modo incisivo e approfondito a mettere in discussione i processi di «non selezione» delle ipotesi di pericolosità, rifocalizzandosi sui quei reati e comportamenti (propri della c.d. criminalità dei potenti) che realmente ledono la sicurezza collettiva intesa nel senso detto.

La seconda parte dalle riflessioni sul rapporto che viene a instaurarsi tra prevenzione coercitiva e punitività penale; si voleva cercare di capire in che misura l'utilizzo di altri strumenti punitivi sia anche sintomo della crisi del sistema penale. Ciò emergeva soprattutto dall'analisi della Sorveglianza Speciale che, nei casi ordinari, si è detto apparire come un terzo *binario* della punitività, in quanto interviene *post delictum* anche per *compensare* l'ineffettività della pena. Studiare la prevenzione coercitiva dovrebbe allora condurre la ricerca a portare avanti un'inchiesta sulle fondamenta stesse del moderno Stato penale, in quanto principale espressione della punitività. Sarebbe necessario sottolineare l'assenza di una completa legittimazione della stessa punitività.

Questo punto è estremamente rilevante poiché, senza mettere in discussione l'ipotetica norma da cui gli strumenti preventivi si discostano (il sistema penale) pur esercitando coercizione, invocheremmo misure punitive per ogni problematica sociale.

Si tratta dunque di mappare la prevenzione coercitiva nell'ambito delle tendenze della punitività, ma al contempo smuovere le fondamenta dello stesso sistema punitivo alla luce della sua manifesta crisi di effettività: quest'ultima sembra sempre più condurre ad un'espansione tanto del concetto di *prevenzione punitiva*, quanto di quello di *punizione preventiva*.

## BIBLIOGRAFIA

- Acquaroli Roberto, 2009, a cura di, *Il diritto penale municipale*, Eum, Macerata.
- Aime Marco, 2011, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del Movimento No Tav*, Jovene, Napoli.
- , 2016, *Fuori dal tunnel. Viaggio antropologico nella Val di Susa*, Meltemi, Milano.
- Andronio A., 2007, *L'ordinanza extra ordinem del sindaco di Firenze sui lavavetri: divieto di un'attività già vietata?*, in *federalismi.it*, n.17.
- Asp Peter, 2013, *Preventionism and Criminalization of Noncosummate Offences*, in *Prevention and the limits of the Criminal Law*, Ashworth, Zedner, Tomlin, Oxford University Press, Oxford.
- Ashworth Andrew, Zedner Lucia, 2014, *Preventive Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Ashworth Andrew, Zedner Lucia, Tomlin Patrick, 2013, *Prevention and the limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Bacon Matthew, 2013, *The informal regulation of an illegal trade. The hidden politics of drug detective work*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, 6, 1, pp. 61-80.
- Balbus Isaac D., 1978, *Commodity Form And Legal Form: An Essay on the "Relative Autonomy" of the Law*, in Charles Reasons e Robert Rich (eds), *The Sociology of Law: A Conflict Perspective*, Butterworths, Toronto.
- Bandini Tullio, Gatti Uberto, Gualco Barbara, Malfatti Daniela, Marugo Maria Ida, Verde Alfredo, 2003, *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, seconda edizione, vol. I, Giuffrè Editore, Milano.
- Baratta Alessandro, 1975, *Criminologia liberale e ideologia della difesa sociale* in *La questione Criminale*, anno I, gennaio-febbraio, il Mulino, Bologna.
- Barbagli Marzio, 2005, *Prevenire la criminalità*, il Mulino, Bologna.
- Basile Fabio, 2015, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Giur. it.*
- Bauman Zigmunt, 2014, *Paura liquida*, Laterza, Roma.

- Beccaria Cesare, 1974, *Dei delitti e delle pene*, Einaudi, Torino, 1965
- Beck Ulrich, 1992, *The Risk Society: Toward a New Modernity*, Sage, Londra.
- Becker Howard, 1963, *Outsiders: saggi di sociologia della devianza*, Edizioni gruppo Abele, Torino, 1987.
- Beckett Katherine, 2001, *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Beckett Katherine, Herbert Steve, 2008, *Dealing with disorder: Social control in the post-industrial city*, in *Theoretical Criminology*, 12 (1), pp. 5-30.
- , 2010, *Banished. The new social control in urban America*, Oxford University Press, New York.
- Benjamin Walter, 1978, *Critique of violence*, in *Reflections: Essays, Aphorisms, Autobiographical Writings*, pp. 277-300, Schocken Books, New York.
- Bentham Jeremy, 1789, *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, Utet, Torino 1998.
- Bertaccini Davide, 2010, *La politica di polizia*, Bononia University Press, Bologna.
- Blackstone William, 1753, *Commentaries on the Laws of England in four Books*.
- Bricola Franco, 1997, S. Canestrari e A. Melchionda, a cura di, *Scritti di diritto penale*, Vol. I e II, Giuffrè, Milano.
- , 1975, *Forme di tutela “antedelictum” e profili costituzionali della prevenzione*, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, cura di, *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero (1974)*, pp. 873-947, Giuffrè, Milano.
- Brown Micheal K., 1981, *Working the street – Police discretion and the Dilemmas of Reforms*, Russell Sage Foundation Press, New York.
- Calafati Antonio G., 2006, *Dove sono le ragioni del sì? La Tav in val di Susa nella società della conoscenza*, SEB, Torino.
- Campesi Giuseppe, 2009, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teroia e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona.
- , 2013, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.
- Canosa Romano, 1976, *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, il Mulino, Bologna.

- Carrara Francesco, 1867, *Programma del corso di diritto criminale*, Giusti, Lucca.
- Caruso Loris, 2010, *Il territorio della politica. La nuova partecipazione di massa nei movimenti No Tav e No dal Molin*, Franco Angeli, Milano.
- Carvalho Henrique 2017, *The Preventive Turn in Criminal Law*, Oxford Scholarship Online.
- CENSIS 2000, *Le paure degli italiani*, CENSIS, Roma.
- Chiaramonte Xenia, 2019, *Governare il conflitto. La criminalizzazione del movimento No Tav*, Meltemi, Milano.
- Chiroli Roberta, 2017, *Ora e sempre No Tav. Pratiche e identità del movimento valsusino contro l'alta velocità*, Mimesis, Milano-Udine.
- Clarke R. V., 1997, *Introduction*, in Id. (ed.), *Situational crime prevention: successful case studies*, pp. 2-43, Harrow and Heston, New York.
- Cloward Richard A., Ohlin Lloyd E., 1968, *Teoria delle bande delinquenti in America*, Laterza, Bari.
- Cognetti Stefano, 1993, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, pp. 72 sgg., Giuffrè, Milano.
- Collettivo di Mutuo soccorso e cassa di resistenza di Bari (Non solo Marange), 2018, *Minniti dà i numeri: un'analisi di alcuni dati del Ministero degli Interni sul "Daspo Urbano"*, pubblicata online al seguente indirizzo web: <https://nonsolomarange.noblogs.org/post/2018/02/22/minniti-da-i-numeri-unanalisi-di-alcuni-dati-del-ministero-degli-interni-sul-daspo-urbano/7>
- Colquhoun Patrick, 1796, *A Treatise on the Police of the Metropolis, etc.*, Second edition, H. Fry, Londra.
- Cornelli Roberto, 2003, *Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, pp. 557-73, il Mulino, Bologna.
- , 2010, *Ordinanze e sicurezza urbana: il background criminologico*, in aa.vv., numero speciale di *Le Regioni*, xxxviii, n. 1-2, pp. 419-28.
- Corso Guido, 1979, *L'Ordine pubblico*, il Mulino, Bologna.

- Cottone Nicoletta, 2017, *Sicurezza città, Minniti: dopo il decreto, 700 ordini di allontanamento e 80 Daspo urbani*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 settembre, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-09-19/sicurezza-citta-minniti-dopo-decreto-700-allontanamenti-e-80-daspo-urbani-15>
- Crawford Adam, 2008, *Dispersal powers and the symbolic role of anti-social behaviour legislation*, in *The Modern Law Review*, 71 (5), pp. 753-84.
- , 2009, *Crime Prevention policies in comparative perspective*, Willan publishing, Portland.
- Crocitti Stefania, Selmini Rossella, 2017, *Controlling immigrants: The latent function of Italian administrative orders*, in Selmini, Crawford 2017, pp. 99-114.
- .
- Curi Francesca, 2007, *La fretta, che l'onestade ad atto dismaga*, in *Cass. Pen.* 2007, 2259.
- Davis John A., 1989, *Legge e Ordine*, Franco Angeli, Milano.
- Davis Kenneth C., 1975, *Police Discretion*, West, St. Paul Minn.
- De Giorgi Alessandro, 2006, *Tolleranza Zero. Analisi e critica di un concetto*, in R. Marra, a cura di, *Filosofia e sociologia del diritto pena. Atti del convegno in ricordo di Alessandro Baratta (Genova, 6 maggio, 2005)*, pp. 159-181, Giappichelli Editore, Torino,.
- , 2013, *Riformismo o rivoluzione? Note sulle criminologie liberal e radical negli Stati Uniti*, in *Studi sulla questione criminale*, VIII, n.3, pp. 29-38, Carrocci Editore, Perugia.
- , 2000, *Tolleranza zero. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive Approdi, Roma.
- Della Porta Donatella, Reiter Herbert 1998, *Policing Protest. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Digneffe Françoise, 2016, *Genealogia del concetto di pericolosità*, in *Aut Aut* n. 370, pp. 167-183, il Saggiatore, Milano.
- Dubber Markus D., 2013, *Preventive Justice: The Search for Principles*, in Ashworth, Zedner, Tomlin, a cura di, *Prevention and the limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Durkheim Èmile, 1893, *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1999.
- , 1895, *Le regole del metodo sociologico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979.

- Edelson Thomas, 1974, *Rights and Wrongs of Selective Law Enforcement*, in E. C. Viano, J. H. Reiman, *The police in society*, Lexington Books, Lexington Ma.
- Fabini Giulia e Campesi Giuseppe, 2017, *La detenzione della "pericolosità migrante"*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XLVII, n. 2.
- Fabini Giulia, Scozzaro Andrea, 2017, *Rapporto sui procedimenti di convalida dell'accompagnamento immediato alla frontiera, delle misure alternative al trattenimento e delle misure associate alla partenza volontaria emessi dal Giudice di Pace di Bologna: anno 2015*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n.2.
- Fairclough Norman, Wodak Ruth, 1997, *Critical Discourse Analysis*, in T. Van Dijk, a cura di, *Discourse as Social Interaction*, pp. 258-284, Sage, London.
- Feeley Malcom, Simon Jonathan, 1992, *The new Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications*, in *Criminology* 30(4), 449-74.
- Felson Marcus, Cohen Lawrence E., 1980, *Human ecology and crime: A routine activity approach*, in *Human Ecology*, 8 (4), pp. 398-406.
- Ferrajoli Luigi, 2018, *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari.
- Ferrara Rosario, 2005, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Bari.
- Ferraris Valeria, 2012, *Immigrazione e criminalità*, Carrocci editore, Torino.
- Ferri Enrico, 1884, *Sociologia criminale*, Bocca, Torino
- Ferrua Paolo, 2014, *Misure cautelari e tutela dell'ordine pubblico*, in AA.VV., *Conflitto, ordine pubblico, giurisdizione: Il caso Tav*, Giappichelli, Torino.
- Fiandaca Giovanni e Musco Enzo, 2010, *Diritto penale. Parte generale*, sesta edizione, Zanichelli, Bologna.
- Foucault Michel 1972-1973., *La società punitiva*, Feltrinelli, Milano, 2016.
- , 1975, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi Editore, Torino, 2014
- , 2016, *Pericolo, crimine e diritti. Conversazione con Jonathan Simon*, in *Aut Aut*, 373, pp. 5-29, il Saggiatore, Milano.
- Gallo Zelia, 2017, *La dualità della penalità italiana* in *Studi sulla questione criminale*, anno XII, n.1-2, pp. 137-150, Carrocci editore, Perugia.

- Gargiulo Enrico 2015a, *Amministrare nell'ombra. Discrezionalità e opacità nella gestione della sicurezza*, in Giuseppe Ambrosino e Loris De Nardi, a cura di, *Matrix: proposte per un approccio interdisciplinare allo studio delle istituzioni*, Qui Edit, Verona.
- , 2015b, *Ordine pubblico, regole private. Rappresentazioni della folla e prescrizioni comportamentali nei manuali per i Reparti mobili*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, n.3.
- Garland David 1985, *Punishment and Welfare. A History of Penal Strategies*, Quid Pro Books, New Orleans, 2018.
- , 2001, *The Culture of Control*, Oxford University Press, Oxford.
- Giovannetti Monia, 2009, *Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana*, in AA.VV., *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, pp. 25-59, Anci-Cittalia, Roma.
- , 2012, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in A. Galdi, F. Pizzetti, a cura di, *I Sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, pp. 27-80, Donzelli, Roma.
- Giovannetti Monia, Zorzella Nazarena, 2010, *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, in *Mondi Migranti*, pp. 47-82.
- Grotto Marco, 2010, *Potere di ordinanza e diritto penale sostanziale*, in AA.VV., numero speciale di “*Le Regioni*”, xxxviii, n. 1-2, pp. 407-417.
- Guerry André-Michel, 1833, *Essai sur la statistique morale de la France*, Crochard, Paris.
- Hall Stuart, Critcher Chas, Jefferson Tony, Clarke Jonh, Roberts Brian, 1978, *Policing the crisis. Mugging, the State, and Law and Order*, Macmillan press Ltd in Critical social studies, Londra.
- Harcourt E. Bernard, 2012, *Punitive Preventive Justice: A Critique*, in *Chicago Working Papers in Law and Economics*, n. 599, 2d series.
- , 2005, *Against Prediction: Sentencing, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, in *Chicago Working Papers in Law & Legal Theory*, n.94.
- Hobbes Thomas, 1651, *Leviatano*, Laterza, Bari, 1989.
- Hughes Gordon, 2004, *Il realismo criminologico di sinistra*, in Selmini R., a cura di, *La sicurezza urbana*, pp. 49-61, il Mulino, Bologna.
- Jakobs Günther, 1976, *Schuld und Prävention*, Mohr, Michigan.

- , 1983, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, De Gruyter, Berlino.
- Klockars Carl B., 1985, *The idea of police*, Sage, Londra.
- Kanstroom Daniel, 2007, *Deportation Nation: Outsiders in American History*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lacey Nicola, 2001, *In Search of the Responsible Subject: History, Philosophy and Social Sciences in Criminal Law Theory in Modern Law Theory*, 64(3), 350-71
- La Maire J.B., 1770, *La Police de Paris en 1770*.
- Lemert Edwin, 1967, *Human Deviance, Social Problems, and Social Control*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (NJ).
- , 1942, *The Folkways and Social Control*, in *American Sociological Review*, 7, pp. 194-199.
- , 1951, *Social Pathology, A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behavior*, McGraw-Hill, New York.
- Levinson David, 2002, a cura di, *Encyclopedia of Crime and Punishment*, Sage, Londra.
- Lianos D., Douglas M. 2000, *Dangerisation and the End of Deviance: the Institutional Environment*, in Garland D., Sparks R., a cura di, *Criminology and the Social Theory*, Oxford University Press.
- Locke John, 1960, *Two Treatises of Government*, The New American Library, New York. (trad. it. *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, Utet, Torino 1982).
- Lombroso Cesare, 1876, *L'uomo delinquente*, Hoepli, Milano, 1984.
- Lucchini Luigi, 1895, *Ammonizione*, in *Digesto italiano*, III.
- Luhmann Niklas, De Giorgi Raffaele, 2013, *Teoria della società*, ultima edizione, Parte quinta, Autodescrizioni (pp. 340-400), Franco Angeli, Milano,
- Malinowski Bronislaw, 1922, *Argonauti del Pacifico occidentale. Riti magici e vita quotidiana nella società primitiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011
- Marchio Veronica, 2017, *Le misure cautelari personali non custodiali: aspetti teorici e ricerca empirica*, paper finale non pubblicato del *Master in Criminologia critica e sicurezza sociale* (2016-2017, Università di Padova).

- Marconi Pio, 2004, *Spazio e sicurezza. Descrizione di paure urbane*, Giappichelli, Torino.
- Marenin Otwin, 1982, *Parking Tickets and Class Repression: The Concept of Policing in Critical Theories and Criminal Justice*, in *Contemporary Crisis*, 6 pp. 241-266.
- Matza David 1976, *Come si diventa devianti*, il Mulino, Bologna.
- Mariani Elena, 2018, *Le misure di prevenzione personale nella prassi milanese*, in rivista online *Diritto penale contemporaneo*, fascicolo 10.
- Mariani Riccardo, 1975, *Abitazione e città nella rivoluzione industriale*, Sansoni, Firenze.
- Martini Adriano, 2017, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Giappichelli, Torino.
- Marx Karl, 1968, *Il Capitale*, Editori Riuniti, Roma.
- Mazza Caterina, 2013, *La prigione degli stranieri: i centri di identificazione e di espulsione*, Ediesse, Roma.
- Mead George H., 1925, *The Genesis of the Self and Social Control*, in G.H. Mead, *Selected Writings*, pp. 267-293, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1964,.
- Melossi Dario, 2002, *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Mondadori. Milano.
- , 2001, *The Cultural Embeddedness of Social Control: Reflection on the Comparison of Italian and North-American Cultures Concerning Punishment*, in *Theoretical Criminology*, 5, 4, pp. 403-24.
- , 1985, *Punishment and Social Action: Changing Vocabularies of Punitive Motive Within a Political Business Cycle*, in *Current Perspective in Social Theory*, Vol.6, pp. 169-197, JAI Press.
- Melossi Dario, Sozzo Maximo, Sparks Richard, 2011, *Travels of the Criminal Question Cultural Embeddedness and Diffusion*, Hart Publishing, Londra.
- Melossi Dario, Pavarini Massimo, 1977, *Carcere e Fabbrica: alle origini del sistema penitenziario*, il Mulino, Bologna.
- Melossi Dario, Selmini Rossella 2009, *Modernisation of institutions of social and penal control in Italy-Europe: the new crime prevention*, in Crawford 2009b.

- Mentasti Giulia, 2020, *L'ennesimo decreto "immigrazione-sicurezza" (d.l.21 ottobre 2020, n. 130: modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema penale*, 23 ottobre, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/decreto-immigrazione-130-2020-profilo-penalistici>
- Merton Robert K. 1959, *Teoria e struttura sociale*, il Mulino, Bologna.
- Merusi Fabio, 1975, *Profili amministrativi delle misure di prevenzione*, in Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, a cura di, *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero (1974)*, Giuffrè, Milano.
- Ministero dell'Interno, 2001, *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma, tipografia del Senato.
- Mosconi Giuseppe, 2015, *La prevenzione della devianza: oltre la chimera della sicurezza*, in *Antigone*, 2, pp. 87-115.
- , 2017, *La Nuova Prevenzione e il decreto Minniti*, in *Studi sulla questione criminale*, anno XII, n.1-2, pp. 171-198, Carrocci editore, Perugia.
- Mosconi Giuseppe e Padovan Dario, 2005, *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, l'Harmattan Italia, Torino.
- Musci Leonardo, 1983, *Il confino fascista di polizia: l'apparato statale di fronte al dissenso politico e sociale*, in Dal Pont A. e Carolini S., a cura di, *L'Italia dissidente e antifascista*.
- Napoli Paolo, 2009, *Misura di polizia. Un approccio storico-concettuale in età moderna*, in *Quaderni storici*, n. 44/2009, pp. 523-547.
- Neocleus Mark, 2000, *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, Londra.
- Nietzsche Friedrich, 1984, *Genealogia della morale. Uno scritto polemico*, Adelphi, Milano.
- Norrie Alan, 2017, *Justice and the Slaughter-Bench: Essays on Law's Broken Dialectic*, Routledge, Londra.
- O'Malley Pat e Hutchinson Steven, 2007, *Reiventing Prevention: Why did Crime Prevention Developed so late?*, in *British Journal of Criminology* 47(3), 373-89.

- Osservatorio europeo della sicurezza, 2008, 2012, 2013, 2015, in Ilvo Diamanti, a cura di, *Indagini condotte da Demos&Pi, Fondazione Unipolis e dall'Osservatorio di Pavia sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza in Europa.*
- Osservatorio europeo della sicurezza 2015, 8° *Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*, in [www.Demos.it](http://www.Demos.it).
- Palidda Salvatore 2000, *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano.
- Parsons Talcott, 1937, *La struttura dell'azione sociale*, il Mulino, Bologna, 1962.
- Pavarini Massimo, 2009, *Paure urbane e nuovi dispositivi di sicurezza*, in Acquaroli 2009 pp. 11-37.
- , 2006, *Dell'insostenibile prevenzione. Alcuni spunti di Alessandro Baratta su scienza penale e teoria della pena*, in R. Marra, a cura di, *Filosofia e sociologia del diritto pena. Atti del convegno in ricordo di Alessandro Baratta (Genova, 6 maggio, 2005)*, pp.45-64, Giappichelli Editore, Torino.
- , 1975, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n.1423 e 31 Maggio 1965 n. 575*, in Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, a cura di, *Le misure di prevenzione : atti del convegno di Alghero (1974)*, pp. 283-316, Giuffrè, Milano.
- Pavarini Massimo, Guazzaloca Bruno, 2014, *Corso di diritto penitenziario*, Edizioni Martina Bologna.
- Pavarini Massimo, Luigi Stortoni, 2013 *Pericolosità e giustizia penale*, Bononia University Press, Bologna.
- Pepino Livio, 2014, a cura di, *Come si reprime un movimento: il caso No Tav. Analisi e materiali giudiziari*, Intra Moenia, Napoli.
- Petrini Davide 1996, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli.
- Pettigrew Thomas F., 2015, *Samuel Stouffer and Relative Deprivation*, in *Social Psychology Quarterly* 2015, Vol. 78(1) 7–24, Sage, Londra.
- Pires Tiago Marques, 2008, *La riforma penale fascista italiana: un modello internazionale*, in *Studi sulla questione criminale*, III, n.1, 2008, pp. 73-105.
- Pitch Tamar, 2001, *Sono possibili politiche democratiche di sicurezza?*, in *Rassegna italiana di sociologia*, xlii (1), pp. 137-57.
- , 2013, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.

- Pratt John, 2005, *Introduction*, in Id., a cura di, *The new punitiveness. Trends, theory, perspectives*, pp. Xi-xxvi, Willan, Cullompton,
- Prina Franco, 2019, *Devianza e criminalità*, Carocci, Roma.
- Procura di Torino, 2013-2019, *Lettere di prevenzione sulla prassi applicativa delle misure di prevenzione presso il tribunale di Torino*, in rivista online *Diritto penale contemporaneo*.
- Quetelet Adolphe, 1835, *Sur l'homme et sur les développements de ses facultés, ou Essai de physique sociale*, Bachelier, Parigi.
- Ramsay Peter, 2013, *Democratic Limits to Preventive Criminal Law*, in Ashworth, Zedner, Tomlin, a cura di, *Prevention and the limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Ranelletti Oreste, 1904, *La polizia di Sicurezza*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano*, diretto da V.M. Orlando, IV, pp. 207-1265, Società Editrice Libreria, Milano.
- Reiner Reiner, 2000, *The Politics of the Police*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- , 1993, *Police Accountabilit: Principles, Patterns and Practices*, in Reiner R., Spencer, a cura di, *Accountable Policing: Effectiveness, Empowerment and Equity*, Institute for Public Policy Reasearch, London.
- Robert Philip, 1991, *Introduction*, in Id., a cura di, *Les politiques de prévention de la délinquance a l'aune de la recherche. Un bilan international*, pp. 9-10, l'Harmattan, Parigi.
- Rossi S., 2010, *Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicITÀ*, in AA.VV., numero speciale di “*Le Regioni*”, xxxviii, n. 1-2, pp. 277-298
- Ruga Riva Carlo, 2008, *Il lavavetri, la donna col burqa e il Sindaco. Prove atecniche di “diritto penale municipale”*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, pp. 133-48.
- , 2017 et al., *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. “decreto Minniti”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, pp. 224-49.
- , 2010, *Diritto penale e ordinanze sindacali. Più sanzioni per tutti, anche penali?*, in AA.VV., numero speciale di “*Le Regioni*”, xxxviii, n. 1-2, pp. 385-96.
- , 2017a, *Il d.l in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi. Prima lettura del D.L. 20 febbraio 2017 n. 14*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, pp. 272-7.

- Rusche Georg, Kirchheimer Otto, 1978, *Pena e struttura sociale*, il Mulino, Bologna.
- Sarzotti Claudio, 2007, *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, Giuffrè, Milano.
- Sbraccia Alvise, Vianello Francesca, 2010, *Sociologia della devianza e della criminalità*, Laterza, Roma.
- Schauer Frederick, 2013, *The Ubiquity of Prevention, in Prevention and the limits of the Criminal Law*, Ashworth, Zedner, Tomlin, Oxford University Press, Oxford.
- Schmitt Carl, 1972, *Le categorie del "politico"*, il Mulino, Bologna.
- Selmini Rossella, 2020, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Carrocci Editore, Roma.
- , 2001, *Introduzione*, in *Quaderni di città sicure*, Novembre/dicembre, n. 24, pp. 9-17,
- 2020a, *Le recenti – e le mancate – modifiche ai "decreti Sicurezza" in materia di sicurezza urbana: la continuità di un modello punitivo*, in *Studi sulla Questione criminale online*, pubblicato al link: [le-recenti—e-le-mancate—modifiche-ai-decreti-sicurezza-in-materia-di-sicurezza-urbana-la-continuita-di-un-modello-punitivo](#)
- , 2003, *Le politiche di sicurezza: origini sviluppo e prospettive*, in Barbagli M., a cura di, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Selmini, Rossella, Crawford Adam, 2017, *The renaissance of administrative orders and the changing face of urban social control*, numero speciale dell'*European Journal on Criminal Policy and Research*, 23 (1), pp. 9-26.
- Shaw Clifford, McKay Henry D., 1942, *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, University of Chicago Press, Chicago.
- Silverman Eli B., 1999, *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*, Northeastern University Press.
- Simester A.P, Von Hirsh Andrew, 2006, *Regulating offensive conduct through Two-Step Prohibitions*, in Id., a cura di, *Incivilities: Regulating offensive behaviour*, pp. 173-94, Hart, Oxford.
- Simmel George, 1934, *L'intersecarsi dei cerchi sociali*, in R. Michels, a cura di, *Politica economia*, Utet, Torino.
- Simon Jonathan, 1988, *The Ideological Effects of Actuarial Practices*, in *Law & Society Review*, vol. 22, n. 4, Wiley-Blackwell.

- , 2009a, *Governing through Anti-Social Behaviour. Regulatory challenges to criminal justice*, in *British Journal of Criminology*, 49, pp. 810-31.
- , 2009b, *Crime Prevention policies in comparative perspective*, Willan publishing, Portland.
- , 2007, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, Raffaello Cortina, 2008 (trad di: *Governing through Crime. How the War on Crime transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford University press, 2007).

Simon Jonathan, Sparks Richard, 2013, *Punishment and Society*, Sage, Londra.

Smith D. A., Klein J. R., 1983, *Police Agency Characteristics and Arrest Decisions*, in G. P. Whitake, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agency*, Sage, Beverly Hills, Ca.

Sparrow Malcom K., Moore Mark H., Kennedy David M., 1990, *Beyond 911: A New Era for Policing*, Basic Books, New York.

Spirito Ugo, 1929, *Il nuovo diritto penale*, la Nuova Italia, Venezia.

Steiker Carol S., 1998, *The limits of the Preventive State*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 88, issue 3 (Spring).

Sutherland Edwin H., 1949, *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, Unicopli, Milano, 1986.

–, 1942, *Development of the theory*, in E.H. Sutherland, *On analyzing Crime*, pp. 13-29, The University of Chicago Press, Chicago, 1973.

Taylor Ian, Walton Paul, Young Jock, 1975, *Criminologia sotto accusa: devianza o ineguaglianza sociale?*, Guaraldi, Firenze.

Thomas William I., Znaniecki Florian, 1918-1920, *Il contadino Polacco in Europa e in America*, Comunità, Milano 1968.

Titmuss Richards, 1971, *Welfare, Rights, Law and Discretion*, in *Political Quarterly*, Vol. 42, 113-42.

Treves Renato, 2002, *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, Einaudi, Milano.

Van Dijk Teun, 1997, a cura di, *Discourse as Social Interaction*, Sage, London.

–, 2004, *Ideologie. Discorso e costruzione sociale del pregiudizio*, Carocci, Roma.

- Villamena Stefano, 2009, *Le ordinanze del sindaco dopo le riforme del 2008: tra conferme e (problematiche) novità*, in Acquaroli R., a cura di, *Il diritto penale municipale*, Eum, Macerata.
- Wacquant Loic, 2006, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, *DeriveApprodi*.
- , 2000, *Parola d'ordine: tolleranza zero*, Feltrinelli, Milano.
- Walker Nigel, 1972, *Sentencing in a Rational Society*, Harmondsworth, Allen Lane.
- Wilson Q. James, 1968, *Variety of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Wilson Q. James, Kelling L. George, 1982, *Broken Windows*, in *The Atlantic Monthly*.
- Westley William, 1943, *Violence and the Police*, in *Amer. J. Sociol.*, luglio 1953, v. 59, n.1, p. 34 e ss.
- Young Jock, 1999, *The exclusive society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Londra, Sage.
- , 1986, *Il fallimento della criminologia: per un realismo radicale*, in *Dei delitti e delle pene*, 3, pp. 387-415.
- Young Jock, Matthews Roger, 1992, *Rethinking Criminology: The Realist debate*, Sage, Londra.
- Zedner Lucia, 2000, *The Pursuit of Security*, in Hope T., Sparks R., a cura di, *Crime, Risk, and Insecurity*, pp. 200-214, London, Routledge.