Governare l'incertezza: l'Autorità di Pubblica Sicurezza nella città contemporanea

di *Vittorio Capuano*[*]

L'analisi della sicurezza urbana contemporanea impone il superamento della tradizionale dicotomia tra ordine pubblico e disordine sociale. Il presente contributo propone una lettura sociologica stratificata dell'evoluzione dell'Autorità di Pubblica Sicurezza in Italia, esaminando la transizione, *rectius* l'integrazione, dal modello accentratore a quello partecipato di sicurezza urbana. Il punto di partenza è l'architettura istituzionale disegnata dalla Legge 121/1981, che, attraverso la smilitarizzazione e la definizione del Questore quale Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza di natura tecnica, ha posto la Polizia di Stato come cuore pulsante e garante delle libertà democratiche.

Parole chiave: sicurezza urbana; manager della tensione sociale; prevenzione situazionale; Autorità di Pubblica Sicurezza; governance; interoperabilità predittiva.

Governing uncertainty: the italian Public Security Authority in the contemporary city

Contemporary urban security analysis requires moving beyond the traditional dichotomy between public order and social disorder. This paper proposes a stratified sociological interpretation of the evolution of the Public Security Authority in Italy, examining the transition, or rather, the integration, from a centralized model to a participatory model of urban security. The starting point is the institutional architecture designed by Law 121/1981, which, through demilitarization and the definition of the Questore (provincial Police Chief) as a technical provincial Authority, established the State Police as the "beating heart" and guarantor of democratic freedoms.

Keywords: urban security; manager of social tension; situational prevention; Italian Public Security Authority; governance; predictive interoperability.

Introduzione

Nella città contemporanea non sempre la percezione sociale della sicurezza è correlata alle relative evidenze statistiche, o meglio non sempre

DOI: 10.5281/zenodo.23695136

[*] Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale. vittorio.capuano.13@gmail.com.

l'insicurezza percepita segue il reale andamento dei tassi di criminalità. Se da un lato i dati più recenti raccolti dal Ministero dell'Interno[1] evidenziano una rilevante diminuzione del tasso dei reati, dall'altro vi è una percezione di vulnerabilità collettiva causata tanto da fattori esogeni quali il degrado urbano o l'incuria socio-ambientale, quanto endogeni, relativi, ad esempio, al ruolo dei *mass media* nella narrazione dei pericoli.

Proprio in relazione ai *media*, giova chiarirne il ruolo in relazione alla costruzione della paura e dell'insicurezza. Lo spazio mediatico che quotidiani, trasmissioni radio-televisive e *social networks* forniscono alla criminalità, specialmente ai fatti di sangue, che statisticamente fanno più notizia (*if it bleeds, it leads*, se c'è sangue vende), amplifica in maniera significativa la percezione di insicurezza. La ricerca criminologica, tuttavia, ha evidenziato che i *media*, benché esercitino un'influenza abbastanza significativa, sono pessimi strumenti per comprendere l'andamento del crimine nella sua globalità e che, dunque, risulta riduttivo collegare il complesso fenomeno dell'insicurezza alla sola ed unica influenza dei mezzi di comunicazione. Questo fenomeno, che i sociologi chiamano paradosso della sicurezza, descrive la situazione in cui, a fronte di un oggettivo aumento della sicurezza reale, vi è un aumento della percezione soggettiva di insicurezza. A titolo esemplificativo, in Italia gli omicidi, pur registrando una diminuzione statistica da decenni[2], ricevono un'amplissima copertura mediatica che alimenta una percezione di insicurezza non corrispondente ai dati reali[3].

In quest'ottica la frequenza del reato risulta essere spesso inversamente proporzionale alla relativa diffusione mediatica. Di conseguenza, un evento statisticamente raro e violento come un omicidio riceverà maggiore attenzione mediatica rispetto ad un reato comune, seppur più diffuso, ma comunque indice di degrado socio-urbano (truffe agli anziani, furti, spaccio di sostanze stupefacenti). Quanto prospettato non priva d'importanza la necessità sociale, *rectius* giuridica, di un contrasto alla criminalità in tutte le sue manifestazioni macro e micro-sistemiche attraverso gli apparati dello Stato

[1] http://www.interno.gov.it/it/dati-e-statistiche

[2] Report sugli omicidi volontari consumati in Italia dal 2015 al 2024 del Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio Analisi Criminale, disponibile sul sito istituzionale della Polizia di Stato (www.poliziadistato.it). Gli omicidi volontari registrati in Italia dal 2015 al 2024 sono risultati in calo del 33%, passando da 475 (2015) eventi a 319 (2024).

[3] Secondo il report dell'Istituto Nazionale di Statistica per il 2024, il numero di omicidi in Italia è tra i più bassi d'Europa, oscillando tra lo 0,55 e lo 0,60 ogni 100.000 abitanti; www.istat.it.

all'uopo deputati. Rappresenta anzi un focus concettuale per un'analisi pragmatica volta alla prevenzione e repressione degli illeciti.

Passando poi ad un'analisi della storia recente della Repubblica italiana è possibile notare come la concezione collettiva di insicurezza abbia assunto diverse forme, mutando e adattandosi camaleonticamente ai turbinosi cambiamenti della società. L'attenzione collettiva si è spostata dalla paura dei grandi crimini caratterizzanti l'ultimo ventennio del XX secolo, alle ansie per il disordine urbano e l'inciviltà.

Negli anni Ottanta la minaccia alla sicurezza pubblica era rappresentata da quei gravissimi reati che minavano e minano l'ordine democratico quali il terrorismo, le associazioni per delinquere di stampo mafioso e non, i sequestri di persona. Oggi, invece, il pericolo non è più l'evento criminale in sé, ma ha assunto un'eterogeneità di volti tali da renderlo presente in innumerevoli micro-conflitti quotidiani espressivi di quell'ansia collettiva che si nutre di disordine urbano, inciviltà e della percezione di degrado che mina la fiducia nelle istituzioni.

Se nel primo caso, ovvero un contesto di attacco frontale allo Stato, la richiesta di protezione del cittadino riguardava un nemico ben riconoscibile e definito, per cui la reazione istituzionale si concretizzò in chiave emergenziale con risposte normative rigorose e centralizzate[4], allo stato attuale la paura, non avendo più una specifica direzione, diviene "liquida" e diffusa, rendendo più difficile l'azione di contrasto e prevenzione.

Questa condizione è definita da Zygmunt Bauman (2002) e altri studiosi come *società dell'incertezza*, dove la fragilità dei legami sociali e la crisi dello Stato assistenziale generano una domanda di protezione che spesso si traduce in una richiesta di controllo degli spazi pubblici.

In questa prospettiva, il riferimento a Bauman non assume un valore meramente evocativo, ma consente di leggere la domanda contemporanea di sicurezza come effetto della fragilizzazione dei legami sociali. La paura, divenendo meno ancorata a un nemico riconoscibile e più diffusa nei microconflitti della quotidianità urbana, tende a trasferirsi sugli spazi pubblici e sui soggetti che li abitano. La sicurezza urbana, dunque, non riguarda soltanto la prevenzione dei reati, ma anche la capacità delle istituzioni di ricostruire fiducia, prevedibilità e coesione in contesti sociali percepiti come instabili.

[4] Legge Reale (L. 22 maggio 1975, n. 152) a tutela dell'ordine pubblico nei c.d. "anni di piombo" e Legge Cossiga (D.L. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in L. 6 febbraio 1980, n. 15), misure urgenti contro il terrorismo.

Il tema può essere collegato, in termini più generali, alla tradizione sociologica inaugurata da Durkheim (1999; 2008), per la quale il diritto e le istituzioni contribuiscono a rendere visibile e stabile la solidarietà sociale. Quando la norma è riconosciuta come legittima e proporzionata, essa rafforza l'integrazione; quando invece la risposta istituzionale è percepita come assente o eccessiva, può alimentare sfiducia, frammentazione e richiesta di interventi meramente escludenti.

In questo difficile scenario in cui la sicurezza urbana è quel bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, l'Autorità di Pubblica Sicurezza è chiamata a reagire e affrontare le nuove sfide emergenti dal divario tra sicurezza reale e sicurezza percepita.

1. Anatomia sociologica della gerarchia di Pubblica Sicurezza

L'organizzazione delineata dalla Legge 1° aprile 1981, n. 121 non costituisce un mero organigramma polifunzionale, ma delinea un vero e proprio ruolo sociale delle figure istituzionali che, strutturandosi secondo un sistema piramidale, dal livello nazionale-centrale si dirama sino al livello territoriale-periferico. Se da un lato «(…) è stata ridisegnata la fisionomia dell'apparato sicurezza dello Stato, affermando la cultura del coordinamento come regola aurea della politica nazionale di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» (Iannuzzi, 2024: 10), dall'altro si è ribadito che la gerarchia di pubblica sicurezza, oltre ad assolvere un'importantissima funzione di comando, agisce in un'ottica di garanzia dell'esercizio democratico della potestà di imperio dello Stato.

La legge di riforma ha così configurato il ruolo e l'immagine dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza quale garante dell'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente proclamati attraverso la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Non più un'amministrazione di polizia in senso stretto, separata dalla società e dai problemi in essa esistenti come in passato, non più strumento di conservazione di assetti ormai superati, bensì «una vera e propria amministrazione di garanzia illuminata dallo spirito e dai dettati della Costituzione repubblicana, al servizio di cittadini e delle Istituzioni democratiche» (Mosca, 2021: 181). Inoltre, l'enfasi sulla popolazione quale elemento costitutivo di un moderno Stato di diritto, non muta radicalmente il paradigma sociologico ma valorizza ancor di più la difesa dei cittadini come componente indefettibile dell'operato della Polizia di Stato che «esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti

dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni» (Legge 1 aprile 1981, n. 121, art. 24).

Emerge così una funzione più moderna e performante della Polizia, la cui legittimità dell'operato, in ossequio alla tradizione giuridico-culturale della civiltà latina, deriva tanto dall'incarnazione istituzionale dello *ius imperii* statale, quanto dalla capacità di generare consenso e fiducia (*auctoritas*). Trattasi di un'Istituzione che, oltre allo svolgimento dei tradizionali compiti di prevenzione e repressione dei reati, agisce come agenzia di socializzazione alla legalità chiamata ad orientare la collettività verso il rispetto delle norme del vivere civile, codificando così le soglie di tolleranza nello spazio pubblico.

Letta in chiave sociologica, questa funzione non si esaurisce nella tutela dell'ordine pubblico in senso stretto, ma contribuisce alla produzione di fiducia istituzionale. La Polizia di Stato, infatti, opera altresì come presidio simbolico della presenza dello Stato nello spazio urbano: la sua legittimazione non dipende soltanto dalla capacità di reprimere condotte illecite, ma anche dall'attitudine a orientare i comportamenti collettivi entro soglie condivise di convivenza civile (Giddens, 1990; Castel, 2004).

All'apice di questo sistema, quindi a livello nazionale, è deputata una diade sistemica rappresentata dal Ministro dell'Interno che, nella veste di autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, è responsabile dell'alta direzione e dell'indirizzo politico (Artt. 1 e 2 L. n. 121/1981), nonché il Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza in qualità di autorità tecnica centrale con il compito di coordinamento e guida nazionale delle forze di Polizia[5]. Questo vertice strategico non ha solamente prerogative tecniche ma diviene una sorta di alchimista sociale, chiamato al delicatissimo compito di recepire, interpretare i mutamenti macro-sociali e, attraverso la struttura organizzativa, trasformarli in direttive operative. Il tutto attraverso un'operazione esegetica, costantemente compiuta con perizia e senza strumentalizzazioni politiche, consistente nell'interpretare la *paura liquida* della società per garantire la tenuta del sistema democratico.

In questa sede le strategie securitarie trovano il luogo di naturale programmazione e sviluppo in cui si individuano le priorità di intervento e si predispongono le risorse strumentali e soprattutto umane da impiegare a tal

[5] Per Iannuzzi (2024), la legge di riforma non ha definito in modo diretto e puntuale i compiti del Capo della Polizia, con la conseguenza che questi devono ricavarsi indirettamente dall'art. 5 della L. n. 121/1981 che lo pone al vertice del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

fine. Ciò avviene secondo una duplice linea di azione per cui il Ministro dell'Interno individua gli obiettivi e il Capo della Polizia, mediante strumenti tecnici, li attua con le garanzie dell'autonomia e dell'imparzialità dell'Amministrazione.

A livello periferico la suddetta struttura si ripropone in un sistema a "doppia mandata" dove le rispettive figure del Prefetto e del Questore, autorità provinciali di Pubblica Sicurezza *ex* artt. 13 e 14 L. n. 121/1981, sono le "chiavi" che aprono, rispettivamente, le porte della gestione e regolazione politica, nonché del controllo territoriale e del coordinamento operativo.

Il prefetto, in qualità di rappresentante del potere esecutivo sul territorio, è il *locus congressus*, il punto di incontro che coniuga la responsabilità politico-amministrativa dell'indirizzo di governo con una necessaria mediazione per comprendere il territorio, divenendo così un ammortizzatore dei conflitti, potenziali o effettivi, istituzionali e sociali. Egli, infatti, è tenuto ad una costante operazione di bilanciamento delle pretese securitarie provenienti dalla politica locale con le esigenze di rispetto dei principi ordinamentali di natura costituzionale e non, di coerenza con l'indirizzo dello Stato centrale e, più in generale, di stabilità sistemica.

La figura del Questore, invece, incarna il fulcro operativo con la responsabilità tecnica di direzione e coordinamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica, nonché dell'impiego della forza pubblica e delle altre forze poste a sua disposizione. Questa natura di coordinamento, oltre che rispondere alla necessità di un'azione di polizia sinergica per superare la frammentazione istituzionale tra i diversi corpi di polizia, si esplica anche nel principio della circolazione informativa come dispositivo di controllo: «A tale scopo il questore deve essere tempestivamente informato dai comandanti locali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica» (Art. 14, L. n. 121/1981).

L'obbligo informativo a cui sono chiamati i comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, non è un mero adempimento burocratico ma traccia le coordinate di un meticoloso sistema di sorveglianza in cui sapere e potere si intrecciano in un flusso centralizzato di informazione che fa capo al Questore. Ciò consente all'autorità di P.S. di integrare la dimensione repressiva con quella preventiva nell'ottica di un evoluto controllo sociale strutturato, a sua volta, anche su un monitoraggio strategico indirizzato a decodificare le tensioni del territorio e neutralizzarle prima che evolvano in turbative per la pubblica incolumità.

Questo rapporto tra sapere e potere può essere meglio esplicato attraverso un riferimento foucaultiano (2005; 2014) alla sicurezza moderna che, lungi

dall'essere un mero esercizio di forza legittima, opera attraverso la raccolta, la selezione e l'organizzazione di informazioni sui luoghi, sui comportamenti ricorrenti e sui rischi emergenti. Il territorio diviene così uno spazio conoscibile e governabile, nel quale la prevenzione dipende dalla capacità istituzionale di leggere anticipatamente le tensioni sociali.

Il Questore, dunque, non è solo un tecnico esecutore ma un vero e proprio *manager della tensione sociale*[6] che, grazie alla discrezionalità tecnica, è chiamato ad adattare la normativa alla realtà fluida della strada, trasformando cioè la *law in books* in *law in action*. In questo senso ha il compito di raffreddare la temperatura sociale, onde evitare il sopravvento dell'emotività collettiva sulla razionalità istituzionale.

Il tutto avviene in un'ottica socio-istituzionale attraverso un'operazione di traduzione di domande, spesso emotive e frammentate, di rassicurazione in decisioni tecniche, proporzionate e giuridicamente controllabili. Tale funzione è delicata perché deve evitare sia l'inerzia che accresce la sfiducia, sia l'eccesso securitario che rischia di trasformare il disagio urbano in oggetto di mera neutralizzazione.

Egli non si limita all'applicazione standardizzata di meccanismi decisionali, ma deve compiere una complessa valutazione basata tanto sulla legalità formale quanto sull'opportunità sociale. Le paure provenienti dal territorio vanno tradotte in strategie operative razionali, filtrando la domanda di sicurezza e, al contempo, implementando dispositivi che rassicurino senza necessariamente comprimere in modo sproporzionato le libertà costituzionali o esacerbare i conflitti. In tal senso il Questore agisce come un guardiano del sistema che, attraverso gli strumenti amministrativi e penali, è chiamato a capire quali comportamenti vadano perseguiti e repressi e quali, al contempo, possono essere gestiti con strumenti preventivi, di mediazione o dialogo.

2. La ridefinizione dei legami sociali attraverso l'evoluzione dal *government* alla *governance*

L'evoluzione normativa che ha vissuto l'ordinamento italiano nell'ultimo ventennio rappresenta l'espressione di un'importante presa di coscienza del legislatore che, lungi dall'abbandonare il paradigma istituzionale della gestione centralizzata della sicurezza (in un'ottica di *government*), ha recepito

[6] Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia, anno 2021, n. 2, Roma, Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, disponibile all'indirizzo: https://scuolainterforze.interno.gov.it/rivista-trimestrale-2021-n-2/

la necessità di un doveroso adattamento alle esigenze territoriali, configurandola così come quel bene pubblico generato dalla tutela sinergica di attori statali, territoriali e privati (logica di *governance*).

Tale evoluzione incide anche sui legami sociali. Il passaggio dal *government* alla *governance* non indica soltanto lo spostamento da un modello verticale a un modello cooperativo, ma la ridefinizione dei rapporti tra Stato, autonomie locali, cittadini e gruppi sociali nella produzione della sicurezza. La sicurezza urbana diviene così un bene relazionale, prodotta non unicamente dall'atto autoritativo, ma dalla fiducia che si costruisce tra istituzioni e comunità territoriali. In termini sociologici, ciò significa che la sicurezza non può essere letta soltanto come esito dell'intervento repressivo o preventivo dello Stato, ma come prodotto di relazioni sociali istituzionalmente mediate. La qualità del legame sociale dipende, infatti, anche dal modo in cui il potere pubblico viene percepito, cioè come garanzia imparziale di convivenza o come dispositivo selettivo di controllo rivolto soprattutto verso le marginalità visibili.

In questo senso la dimensione sociologica della *governance* si caratterizza per una natura ambivalente. Se da un lato può certamente rafforzare la coesione in quanto consente risposte più prossime ai bisogni concreti dei quartieri, analogamente però potrebbe produrre frammentazione quando la domanda locale di rassicurazione si traduce in divieti simbolici o in interventi prevalentemente orientati alla rimozione della marginalità visibile.

Il punto di partenza è stato il Decreto-Legge 23 maggio 2008, n. 92 che, riformando l'art. 54 del T.U.E.L.[7], ha significativamente ampliato i poteri di ordinanza del sindaco in materia di sicurezza urbana. Trattasi della risposta ad un bisogno di un referente di prossimità in grado di percepire in maniera meno mediata, rispetto agli apparati centrali, le necessità, incertezze e paure dei cittadini, enfatizzando così la figura del sindaco come l'autorità "a portata di mano" a cui chiedere conto per il degrado urbano, la carenza di spazi di socializzazione o di mezzi pubblici, ecc.

La prossimità istituzionale del sindaco, tuttavia, non è sociologicamente neutra. Essa può accrescere la fiducia dei cittadini, offrendo un interlocutore immediato rispetto a fenomeni di degrado o conflittualità urbana; ma può

[7] Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, a mente del quale il sindaco, in qualità di ufficiale di Governo «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

anche esporre la sicurezza al rischio di una gestione eccessivamente condizionata dalla percezione sociale, dalla pressione mediatica o dalla domanda di interventi rapidi e visibili.

Il potere di ordinanza del sindaco risulta circoscritto da una serie di guarentigie che non lo rendono illimitato e svincolato da un qualsivoglia tipo di controllo. Sul punto, infatti, la Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2011, ha ribadito il principio per cui le ordinanze sindacali non possono e non devono divenire strumento di legislazione parallela o addirittura "creativo" di divieti generalizzati, in quanto la materia dell'ordine e sicurezza pubblica rimangono appannaggio esclusivo dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La Consulta non si è limitata a dirimere un conflitto giuridico e chiarire la portata applicativa della norma, ha altresì evidenziato la base sociologica della controversia, ovvero la tensione sociale generata dal bisogno di risposte locali immediate contrapposto alla necessità di garantire l'applicazione uniforme dei diritti e libertà fondamentali su tutto il territorio nazionale[8], amplificando così la divergenza tra sicurezza reale e sicurezza percepita.

Su analoga direttrice è intervenuto nel 2017 il c.d. Decreto Minniti (Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14) volto a rafforzare il modello della sicurezza integrata attraverso la collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Tale categoria, seppur già presente nel tessuto giuridico-sociale come ribadito dalla dottrina, istituzionalizza l'azione sinergica delle Forze di Polizia, delle politiche sociali e abitative, delle polizie locali e degli interventi di riqualificazione urbana.

La lotta al degrado nelle sue varie declinazioni tra cui l'abusivismo commerciale, il bivacco o la cosiddetta "mala movida" diviene così una strategia di prevenzione *ante delictum*, non essendo più relegata alla mera sfera estetica o di amministrazione locale. In questo senso il Questore, in qualità di responsabile dell'ordine e sicurezza pubblica, è chiamato a tutelare tanto l'incolumità della popolazione quanto l'integrità estetica e funzionale della città intesa come prerequisito indispensabile per la sicurezza soggettiva dei cittadini.

La sicurezza integrata, pertanto, può essere letta come tentativo di ricomporre reti di solidarietà urbana: Forze di Polizia, Amministrazioni locali, servizi sociali, politiche abitative e interventi di riqualificazione non operano su piani separati, ma concorrono alla produzione di un ambiente urbano

[8] In realtà queste esigenze non appaiono, o non dovrebbero apparire, contrapposte in quanto espressione dei più ampi principi di democrazia e unità fondati, a loro volta, sugli innati bisogni umani di conservazione (sopravvivenza) e autoregolamentazione (mantenimento sociale).

percepito come affidabile. Il limite sorge quando il decoro viene assunto come criterio autosufficiente, scindendolo dalle condizioni sociali che generano marginalità e conflitto.

3. Profili criminologici e conseguenze delle politiche securitarie tra logiche di esclusione e percorsi di inclusione

La traduzione contingente dei principi delineati dal quadro normativo di cui sopra ha comportato l'introduzione di nuovi strumenti che, in sinergia con il potenziamento di quelli esistenti, ha impattato in modo significativo sul controllo sociale. Il più emblematico, nonché oggetto di non poche discussioni, è il Divieto di Accesso alle Aree Urbane (Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14, anche detto DACUR o anche DASPO urbano). Trattasi di una misura di prevenzione amministrativa atipica che, in un'ottica di tutela della sicurezza e del decoro cittadino, limita la libertà di circolazione dei soggetti pericolosi per la pubblica incolumità interdicendo loro l'accesso a specifiche aree.

Il tutto avviene mediante un duplice meccanismo di cooperazione, strutturato in una fase di natura preventiva e una successiva di tipo repressivo, tra l'autorità di pubblica sicurezza e l'ente territoriale.

Nel dettaglio il sindaco, di intesa con il Prefetto e con specifiche delibere della giunta comunale o modifiche al regolamento di polizia urbana, individua delle zone sensibili (ad esempio stazioni di mezzi di trasporto, complessi scolastici, siti archeologici o faunistici) nelle quali la tutela del decoro urbano e dell'accessibilità degli spazi pubblici può assumere rilievo quale interesse pubblico idoneo a fondare, nei limiti della legge e secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, eventuali restrizioni alla libertà di circolazione. Successivamente l'organo accertatore, che in concreto può essere tanto un corpo di polizia dello Stato o la polizia locale, in presenza di condotte concretamente lesive del decoro e/o dell'accessibilità di specifiche aree, procede all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria e, contestualmente, notifica l'ordine di allontanamento[9] ai soggetti interessati.

Sul punto è necessario precisare che il decoro urbano non è un valore autonomo e prevalente rispetto alla libertà di circolazione, costituzionalmente garantita dall'art. 16 Cost. La legittimità della misura dipende, piuttosto, da un giudizio di proporzionalità e concretezza: l'allontanamento e il

[9] Provvedimento, di natura preventiva e con finalità inibitorie, che impone un obbligo di non *facere*, per un periodo di 48 ore.

successivo divieto di accesso possono trovare giustificazione solo quando la condotta incida effettivamente sulla fruibilità dello spazio pubblico o sia collegata a un rischio concreto per la sicurezza, non quando esprima una mera condizione soggettiva di marginalità o una presenza socialmente indesiderata. In questa prospettiva, il decoro assume rilievo giuridico non come criterio estetico-escludente, ma come componente della vivibilità urbana, da bilanciare con i diritti di libertà, con il principio di ragionevolezza e con l'esigenza di evitare forme indirette di criminalizzazione della povertà o del disagio sociale.

L'effettiva dimensione interdittiva si ha nella seconda fase. Il Questore, dopo aver ricevuto gli atti dal sindaco e nell'esercizio di un potere discrezionale *ex lege*, compie una valutazione circa la pericolosità sociale all'esito della quale, se ravvisa una minaccia alla sicurezza pubblica o una reiterazione delle condotte, emana il divieto di accesso con una durata dai sei mesi ai due anni.

Il modello di sicurezza integrata così delineato individua un efficace circuito in cui l'indirizzo politico individua e suggerisce il perimetro geografico della tutela e il Questore ne specifica e convalida la portata restrittiva. Trattasi di un processo di "amministrativizzazione" del controllo sociale che comporta l'affiancamento del potere di polizia alla giurisdizione penale per sanzionare, da un lato, la commissione di reati, dall'altro la condizione di marginalità o le condotte moleste in spazi pubblici.

Sotto un'ottica sociologica la suddetta misura incarna la risposta istituzionale alle istanze di rassicurazione collettiva, configurando una strategia di governo del territorio tendente a un controllo "spazializzato"[10], vale a dire trasformare il territorio da entità passiva a strumento attivo di prevenzione e gestione del rischio. Concretamente ciò non si traduce in limitate azioni di pattugliamento, bensì in una schematica opera di mappatura e organizzazione dello spazio fisico e digitale tanto in chiave repressiva, massimizzando l'efficacia di intervento, quanto in funzione preventiva, scoraggiando così la commissione di crimini.

Il richiamo al controllo spazializzato di Foucault è la chiave di volta per capire come lo spazio si trasformi in dispositivo di governo attraverso la logica del DASPO urbano che non incide soltanto su un comportamento individuale, ma ridefinisce il rapporto tra soggetto e luogo, stabilendo chi possa accedere, permanere o essere allontanato da determinate aree della città.

[10] Il riferimento al controllo spazializzato richiama, da un lato, la riflessione foucaultiana sul rapporto tra sicurezza, territorio e popolazione e, dall'altro, gli sviluppi criminologici della prevenzione situazionale elaborati da Ronald V. Clarke, secondo cui la modifica delle condizioni ambientali può ridurre le opportunità di commissione dei reati.

In questo contesto l'intervento legislativo si è concentrato sul decoro urbano e, sulla scia della teoria delle finestre rotte (*broken windows theory*) di Wilson e Kelling (1982), ha recepito l'assunto criminologico secondo cui "il brutto e lo sporco generano paura": una finestra rotta che non viene aggiustata, un muro imbrattato o più in generale un'area lasciata all'incuria sono sintomi di assenza di controlli e, di conseguenza, possibili generatori o amplificatori di comportamenti devianti.

In senso criminologico il DASPO urbano costituisce una forma di pura prevenzione situazionale che, a differenza della prevenzione per deterrenza (che risponde ad una logica general-preventiva della pena) e della prevenzione sociale (che agisce sulle cause profonde della devianza come povertà o disoccupazione), agisce eliminando l'occasione del reato e isolando il soggetto dal luogo in cui genera allarme secondo la logica della "neutralizzazione spaziale". Bisogna evidenziare, tuttavia, che l'efficacia di tale approccio va commisurata e adattata con cura al contesto cui ci si riferisce, altrimenti si rischierebbe di generare un effetto traslativo della devianza da una zona più sorvegliata ad un'altra meno. La prevenzione, in tal senso, deve essere anche garanzia del godimento delle libertà costituzionali di circolazione e soggiorno e non, al contrario, mezzo di esclusione e precarizzazione di diritti.

Il punto critico, sul piano sociologico, è che la prevenzione situazionale può produrre sicurezza percepita senza necessariamente ricostruire coesione sociale. Se non accompagnata da interventi di inclusione, essa rischia di spostare la marginalità da uno spazio all'altro, rendendola meno visibile ma non meno problematica. La funzione del Questore come manager della tensione sociale consiste anche nel valutare questi effetti secondari, preservando il bilanciamento tra tutela collettiva e diritti individuali.

Successivamente al decreto Minniti, il legislatore, con i Decreti Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Salvini), 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. decreto Lamorgese) e 15 settembre 2023, n. 123 (c.d. decreto Caivano) ha voluto fornire agli attori della pubblica sicurezza strumenti più capillari e incisivi.

La maggiore capillarità di tali strumenti va intesa in senso tecnico-operativo e non come automatica prova di efficacia. L'ampliamento dei poteri interdittivi consente interventi più rapidi e territorialmente mirati, ma la loro efficacia preventiva deve essere valutata sulla base di indicatori verificabili quali la riduzione della recidiva, la diminuzione dei reati predatori o violenti nelle aree interessate, la permanenza dell'effetto nel medio periodo, l'assenza di mero spostamento dei fenomeni critici verso zone meno presidiate e la capacità di integrare il controllo con misure sociali, educative e di

riqualificazione. La letteratura più recente sulle politiche di sicurezza urbana invita, infatti, a distinguere tra incremento della visibilità dell'intervento pubblico, aumento della rassicurazione soggettiva e reale riduzione dei fattori criminogeni.

In tale prospettiva, le ricerche sulle politiche di sicurezza urbana evidenziano l'esigenza di verificare se gli strumenti interdittivi producano una effettiva riduzione dei fenomeni critici o se determinino prevalentemente effetti di rassicurazione simbolica e di spostamento territoriale della devianza. La valutazione dell'efficacia dei decreti sicurezza, pertanto, non può esaurirsi nel numero dei provvedimenti adottati o nella maggiore visibilità dell'intervento di polizia, ma deve misurare anche la stabilità degli effetti preventivi, l'impatto sulla recidiva, la percezione di equità dell'azione pubblica e l'eventuale integrazione con politiche sociali, educative e di riqualificazione urbana.

Da un punto di vista operativo il decreto Salvini ha esteso il DACUR a nuove aree tra cui presidi sanitari, aree campionarie o destinate a flussi turistici, permettendo all'autorità di P.S. di agire con maggiore tempestività su ipotetici o acclarati fenomeni di degrado. Concretamente ciò si traduce in una mirata azione preventiva di neutralizzazione della pericolosità sociale, garantendo alle forze dell'ordine poteri rafforzati per contrastare le occupazioni arbitrarie di abitazioni, l'abusivismo e in generale tutte quelle condotte che, pur non costituendo sempre reati, rappresentano degli indicatori "spia" della criminalità diffusa.

Il Decreto Lamorgese, in sintonia e potenziando ulteriormente le precedenti politiche di sicurezza, ha ribadito che la presenza sul territorio di un saldo presidio è una priorità tecnica superiore alle contingenze politiche. È, infatti, in questo frangente che viene introdotto il c.d. DASPO Willy[11], ulteriore emblema di prevenzione situazionale. Questa norma attribuisce al Questore il potere di vietare l'accesso a locali pubblici e aree urbane a soggetti che abbiano tenuto condotte violente. Trattasi di uno strumento avente natura interdittiva e cautelativa (e non punitiva) che consente agli operatori di polizia di prevenire l'accesso o la permanenza nei contesti di aggregazione sociale di soggetti che abbiano posto in essere condotte violente o gravemente moleste, garantendo così il diritto dei cittadini e dei giovani di frequentare gli spazi urbani in totale sicurezza.

[11] La misura è stata introdotta con il D.L. 130/2020 (che ha modificato l'art. 13-*bis* del D.L. 14/2017) e trae origine dal tragico omicidio del giovane Willy Monteiro Duarte, avvenuto a Colleferro il 6 settembre 2020 a seguito di un'aggressione brutale in un contesto di "mala movida".

Il focus delle politiche di sicurezza così delineato, indirizzato alla tutela cittadina, alla gestione dei flussi e alla razionalizzazione del decoro urbano, muta ulteriormente con il decreto Caivano che nasce dall'esigenza di riaffermare la presenza dello Stato in territori con un alto tasso di degrado e criminalità minorile e costituisce una linea di specializzazione della delineata parabola normativa. In tal senso il decreto, lungi dall'essere interpretato come un mero inasprimento delle pene, ha conferito all'autorità di pubblica sicurezza una serie di strumenti indirizzati a interrompere le precoci carriere criminali di minorenni e smantellare le c.d. zone franche (piazze di spaccio, ritrovi di pregiudicati, territori *off limits*).

La sicurezza non è più intesa solo come rimozione del disturbo e ripristino del decoro, ma come una complessa operazione integrata di recupero della legalità, rafforzamento dei presidi istituzionali e ripristino dell'autorità dello Stato in aree precedentemente sottratte al controllo della legalità. L'operatività delle Forze dell'Ordine ne esce così rafforzata, almeno sul piano degli strumenti disponibili, nella misura in cui tali poteri consentono di intervenire tanto sugli effetti immediati del crimine quanto su alcuni contesti ambientali e relazionali che possono favorirne la riproduzione.

Questa impostazione presenta, nondimeno, profili problematici che meritano di essere esplicitati. Le misure di prevenzione amministrativa, proprio perché incidono prima o indipendentemente dall'accertamento penale definitivo, richiedono presupposti rigorosi, motivazione puntuale, controllo giurisdizionale effettivo e applicazione non discriminatoria. Il rischio, altrimenti, è che strumenti nati per prevenire condotte pericolose si traducano in meccanismi di esclusione selettiva dei soggetti socialmente più vulnerabili, con possibili tensioni rispetto agli artt. 2, 3, 13, 16 e 24 Cost. La sostenibilità costituzionale delle politiche securitarie dipende, quindi, dalla capacità dell'autorità di Pubblica Sicurezza di mantenere un equilibrio tra prevenzione, proporzionalità, temporaneità della misura e tutela effettiva dei diritti.

In tale prospettiva, la discrezionalità tecnica dell'Autorità di Pubblica Sicurezza assume rilievo come funzione di garanzia, traducendo la domanda sociale di sicurezza in provvedimenti motivati, proporzionati, temporanei e sottoposti a controllo, evitando che la prevenzione amministrativa si trasformi in una forma surrettizia di marginalizzazione giuridica.

Conclusioni

Il governo della sicurezza urbana non può essere valutato esclusivamente in termini di intensità del controllo, ma anche in rapporto alla qualità degli

effetti sociali prodotti. Una misura formalmente legittima può risultare sociologicamente problematica qualora contribuisca a rendere invisibile la marginalità senza ridurne le cause, oppure quando rafforzi la percezione di distanza tra istituzioni e gruppi vulnerabili. Per questa ragione, il criterio della proporzionalità deve essere affiancato da una valutazione degli effetti sociali della misura, con particolare attenzione alla fiducia istituzionale, alla coesione urbana e alla distribuzione effettiva dell'accesso allo spazio pubblico.

L'analisi fin qui condotta evidenzia come la crisi della certezza e il conseguente governo dell'incertezza, non possano più prescindere da un'operazione di rilegittimazione dell'Autorità di Pubblica Sicurezza tanto nella veste di apparato operativo dello Stato, quanto di garante della coesione sociale. In questa prospettiva, l'evoluzione normativa non può essere letta unicamente come una deriva securitaria, ma deve essere interpretata come un processo ambivalente: da un lato, adeguamento degli strumenti di difesa sociale a minacce sempre più fluide e destrutturate; dall'altro, terreno delicato di bilanciamento tra prevenzione, controllo del territorio e tutela effettiva dei diritti costituzionali.

Le modifiche normative analizzate mostrano dunque che la sicurezza urbana è anche un processo di costruzione del legame sociale. La risposta istituzionale è efficace sia quando riduce l'esposizione al rischio, sia quando rafforza la fiducia dei cittadini nella capacità dello Stato di proteggere senza escludere e di controllare senza comprimere oltre misura le libertà costituzionali[12].

La funzione del Questore di *manager della tensione sociale* risulta fondamentale per evitare che il disagio urbano si tramuti in scontro aperto verso le istituzioni e la società civile. La valorizzazione di questa prerogativa tecnica, oltre che formalizzare il riconoscimento alla Polizia di Stato e alle altre Forze di polizia della competenza esclusiva nella valutazione del rischio, sottrae la gestione dell'ordine e sicurezza pubblica a dinamiche elettive, o peggio, populiste. A tal fine l'utilizzo di strumenti *ante delictum* (come il DASPO o il DACUR) permette un tempestivo intervento su fenomeni di degrado urbano e situazionale che impattano inesorabilmente sulla percezione di sicurezza del cittadino. Per questo motivo, come ricorda la giurisprudenza costituzionale, tali strumenti sono dotati di una natura preventiva e non

[12] Il riferimento alla sicurezza come costruzione del legame sociale rinvia alla tradizione durkheimiana sulla funzione integrativa del diritto e alla letteratura contemporanea sull'insicurezza come crisi delle protezioni collettive (Durkheim, 1999; Castel, 2004).

meramente punitiva, permettendo agli operatori di polizia di agire in un quadro di certezza giuridica per la tutela del decoro e della pacifica convivenza.

Affinché il sistema sia effettivamente sostenibile è necessario investire nelle due direttrici fondamentali dell'interoperabilità dei dati e della formazione congiunta.

Sotto il primo versante, infatti, l'adozione di modelli di "polizia predittiva" (*predictive policing*), è indirizzata a un'allocazione efficiente delle risorse umane sul territorio, garantendo una presenza visibile dove il rischio è statisticamente maggiore. In secondo luogo una formazione armonizzata (oltre al coordinamento sistemico già esistente e analizzato in precedenza in relazione alla figura del Questore *ex* riforma della L. 121/1981) tra le Forze dell'Ordine e le Polizie locali, rappresenta una via per superare i particolarismi e costruire una risposta unitaria alle sfide della città contemporanea.

In conclusione, la sicurezza non può essere relegata ad una dimensione meramente statica ma è il frutto di un processo dinamico che necessita di una Polizia forte, tecnicamente avanzata, al passo con la tecnologia, e, soprattutto, profondamente radicata nel tessuto sociale. In tal senso l'Autorità di Pubblica Sicurezza assurge a garante e difensore della libertà di ogni cittadino di vivere lo spazio pubblico senza timore, riaffermando il primato della legge nell'alveo di quella sicurezza partecipata che vede nelle Forze dell'Ordine il suo cuore pulsante e la sua guida autorevole.

La prospettiva sociologica consente, in definitiva, di evitare una lettura meramente descrittiva degli strumenti di sicurezza urbana. Ordinanze, DACUR, DASPO urbano e modelli di sicurezza integrata vanno valutati anche per gli effetti che generano sulla coesione, sulla fiducia istituzionale e sulla distribuzione sociale dell'accesso allo spazio pubblico.

In tale quadro, i materiali di ricerca dedicati alle politiche di sicurezza urbana, anche nell'ambito dei progetti del centro CRIMePO (Cornelli e Selmini, 2026), confermano l'esigenza di valutare gli strumenti securitari certamente attraverso indicatori repressivi forniti dalla legislazione nazionale in armonia con la Costituzione, ma anche preventivi e relazionali (riduzione della recidiva, stabilità degli effetti nel tempo, assenza di spostamento territoriale dei fenomeni critici, rafforzamento della fiducia istituzionale). Dunque, l'efficacia dei decreti sicurezza non dovrebbe essere misurata soltanto in termini di repressione o di numero di provvedimenti adottati, ma anche in rapporto alla prevenzione, alla qualità della convivenza urbana, alla riduzione della marginalità visibile e alla percezione di equità dell'intervento pubblico.

Riferimenti bibliografici

Barbagli M. (2008). *Immigrazione e sicurezza in Italia*. 2ª ed. Bologna: Il Mulino.

Bauman Z. (2002). *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza (ed. orig. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000).

Bernasconi M. (2021). *L'attività provvedimentale dell'amministrazione in materia di sicurezza pubblica: la posizione del privato tra garanzie procedimentali e tutele*. Disponibile su: https://www.magistratiamministrativi.it.

Castel R. (2004). *L'insicurezza sociale: che significa essere protetti?* Torino: Einaudi.

Clarke R.V. (1995). Situational crime prevention. In: Tonry M., Farrington D.P. (a cura di), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. *Crime and Justice*, 19: 91-150. Chicago: University of Chicago Press.

Ciappi S. (2025). *Compendio di criminologia*. 2ª ed. Molfetta: Neldiritto Editore.

Cioli F. (2013). *Sicurezza privata e sicurezza partecipata. Le imprese private del settore sicurezza in Italia tra subalternità e sussidiarietà*. Tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Bologna.

Coppola F., Grimaldi M., Fasolino I. (a cura di) (2021). *Spazi urbani sicuri. Strategie e azioni per un approccio integrato alla qualità insediativa*. Napoli: FedOAPress.

Cornelli R., Selmini R. (2026). *Le determinanti delle politiche di sicurezza urbana*. Report conclusivo PRIN-PNRR, CRIMePO – Criminology and Public Policy Research Centre. https://www.crimepo.it/it/progetto/le-determinanti-delle-politiche-di-sicurezza-urbana/27.

D'Alberti, M., Urbani, P. (2010). *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città*. In Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana* (pp. 59 e ss.). Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

D'Errico F. (2024). *La Consulta salva il Daspo urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024*. In *Diritto penale e processo* (8), pp. 1029-1043.

Drosi V. (2025). *Sicurezza (urbana) e libertà di circolazione: la Consulta "salva" il Daspo urbano*. In *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni* (1), pp. 81-91.

Durkheim É. (1999). *La divisione del lavoro sociale*. Introduzione di A. Pizzorno, trad. it. di F. Airoldi Namer. Milano: Edizioni di Comunità.

Durkheim É. (2008). *Le regole del metodo sociologico. Sociologia e filosofia*. Introduzione di C.A. Viano, trad. it. di F. Airoldi Namer. Torino: Einaudi.

Foucault M. (2005). *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*. Edizione stabilita sotto la direzione di F. Ewald e A. Fontana da M. Senellart, trad. it. di P. Napoli. Milano: Feltrinelli.

Foucault M. (2014). *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Trad. it. di U. Tarchetti. Torino: Einaudi.

Garland D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Iannuzzi A. (2024). *Manuale di pubblica sicurezza*. Giugliano: Dike Giuridica.

Jacobs J. (2009). *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*. Prefazione di C. Olmo, trad. it. di G. Scattone. Torino: Einaudi.

Mosca C., *La riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Esserci sempre al servizio del bene comune [40 anni dalla legge n. 121 del 1981]*, Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2021.

Nobili G.G. (2020). *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti. SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche* (2) In Rivista quadrimestrale dell'INAPP – Forum italiano per la sicurezza urbana, pp. 120-137.

Selmini R. (2020). *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico: una storia del diritto amministrativo punitivo*. Roma: Carocci.

Ursi R. (2022). *Il parametro della pericolosità e i poteri di polizia di sicurezza*. In *Amministrativamente* (3).

Wilson J.Q., Kelling G.L. (1982). *Broken windows: The police and neighborhood safety*. In *The Atlantic Monthly 249* (3).