



R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 311*

Osservando i contributi dell'autorevole dottrina giuspubblicistica sul punto si nota che la produzione scientifica sul tema della sicurezza pubblica si sia perlopiù concentrata sui profili della sicurezza urbana nelle trattazioni di diritto amministrativo, specie in riferimento ai rapporti con gli enti territoriali (*ex multis* A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2010; V. ANTONELLI, *Sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Padova, Cedam, 2018), e sul bilanciamento autorità-libertà nelle elaborazioni della dottrina costituzionale (*ex multis* T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Libreria Bonomo editore, 2010; A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2014; A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019).

Con il volume *La sicurezza pubblica*, edito per quelli del Mulino, 2022, Riccardo Ursi, Professore di Diritto amministrativo e Diritto della pubblica sicurezza presso l'Università di Palermo, già autore de “*L'amministrazione militare*”, Giappichelli 2019, propone un'originale trattazione manualistica del tema che ha il pregio di riportare l'attenzione sulla questione della sicurezza pubblica.

Prima di passare ad una breve illustrazione dei sei capitoli che compongono l'opera, qui di seguito saranno individuati quelli che - a nostro avviso - sono i tratti innovativi dello studio.

Il primo risiede nell'aver raccolto in un unico elaborato aspetti di diritto costituzionale e di diritto amministrativo utili al fine di affrontare il tema della sicurezza pubblica non solo come limite all'esercizio dei diritti fondamentali, ma anche come «funzione amministrativa dai tratti originari e strettamente legata alla dialettica tra tutela dell'interesse pubblico e dimensione della libertà individuale» (p. 13), offrendo così una trattazione che vede ancora una esigua produzione scientifica in tale chiave.

Caratteristica questa che rende inoltre l'opera fruibile per una molteplicità di soggetti. Diversamente della gran parte delle produzioni editoriali sul tema, perlopiù orientate a fornire nozioni di interesse per aspiranti allievi nei concorsi di ingresso nelle forze dell'ordine e di polizia, Riccardo Ursi propone una disamina critica della materia, sebbene in chiave manualistica, che riteniamo possa fornire un orizzonte di riflessione per gli studenti e per gli studiosi che si avvicinano per la prima volta allo studio della sicurezza.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Altro aspetto innovativo interessa la multidisciplinarietà. L'Autore nel corso della trattazione si è infatti avvalso di fonti storiografiche, soprattutto con il fine di tracciare le origini degli istituti e delle amministrazioni di pubblica sicurezza, nonché degli orientamenti interpretativi dei filosofi e dei sociologi al fine di meglio contestualizzare e cogliere «i momenti evolutivi [della sicurezza pubblica], inevitabilmente condizionati sia dall'assetto istituzionale e ordinamentale, sia dai fattori politico-culturali che conformano il contesto sociale» (p. 13), nonché per evidenziare i tratti di continuità e discontinuità nella disciplina della pubblica sicurezza tra il periodo dello statalismo liberale e quello attuale.

Quello di sicurezza pubblica è difatti un concetto composto da due termini: quello di “sicurezza”, nozione estremamente ampia e polisemica che possiamo sintetizzare come il «soddisfacimento di quei bisogni riconosciuti dall'ordinamento come diritti e, in senso soggettivo, come percezione del predetto soddisfacimento» (p. 17), facendo così a quell'insieme di azioni, positive o negative, tese a eliminare il timore e a favorire un clima di fiducia nei rapporti sociali; e quello di “pubblica”, aggettivazione che rimanda alla statualità nonché alla tensione e all'impegno nel perseguire l'interesse generale.

Con il concetto di “sicurezza pubblica” si può pertanto far riferimento a quelle attività volte a preservare l'uomo nella sua conformazione sociale attraverso le istituzioni dello Stato. La difesa militare, la protezione dalla criminalità, l'ordine pubblico, la giustizia, la salute, il lavoro, l'ambiente e le applicazioni tecno-scientifiche sono solo alcuni dei settori di intervento pubblico che hanno rappresentato aree di giustificazione della sicurezza come compito dello Stato.

Tuttavia, come osserva l'Autore, «l'esatto inquadramento di tale compito è dipeso, invero, dal diverso modo di intendere i rapporti tra autorità statale e sfera individuale» (p. 18), motivo che ha portato alla necessità di ripercorrere la storia del costituzionalismo moderno al fine di studiare l'evoluzione della sicurezza pubblica quale «concetto giuridico fortemente condizionato dalla statualità» (p. 18).

A tal proposito, nel primo capitolo dell'opera, relativo a “i paradigmi giuridici della sicurezza”, dopo una preliminare e necessaria riflessione terminologica sul concetto unitario di sicurezza nella lingua italiana e tedesca (diversamente dai binomi *security/safety* nella lingua anglosassone, e *sûreté/secrîté*, nella lingua francese), trova spazio una sintetica ma efficace narrazione storica del paradigma securitario nelle quattro “epoche” dello statalismo, ove è posto in evidenza il mutamento del bilanciamento autorità-libertà fino ai nostri giorni. In particolare, la riflessione viene condotta sul paradigma securitario degli Stati assoluti; sul paradigma legalitario che ha caratterizzato lo Stato liberale; sul paradigma sociale proprio del costituzionalismo europeo post-bellico, ed infine il paradigma preventivo che caratterizza ormai l'attuale “società del rischio” (U. BECK [2000], *La società del rischio*, Carocci, 1992), ove «il presupposto del rischio, distinto da quello del pericolo, appare di difficile caratterizzazione obiettiva e conduce, inevitabilmente, ad anticipare la soglia di attivazione della funzione preventiva dell'attività di polizia di sicurezza ad una fase in cui ancora è carente una manifestazione univoca idonea a legittimare un sospetto» (p. 40).

Ulteriore caratteristica del manuale è rappresentata dall'impostazione metodologica. Come anticipato dall'Autore, la trattazione si articola rispettivamente in aspetti di diritto costituzionale (vedi il capitolo II dedicato a "La sicurezza nella Costituzione") e aspetti di diritto amministrativo, declinati sia nella dimensione dinamica, relativa all'organizzazione generale della sicurezza pubblica (vedi il capitolo III su "L'amministrazione di pubblica sicurezza"), nonché all'organizzazione nel multilivello nazionale (vedi il capitolo IV dedicato alla "Sicurezza pubblica, autonomie territoriali e privati") ed internazionale-europeo (vedi il capitolo V su "La dimensione internazionale ed europea dell'organizzazione della sicurezza pubblica"), sia nella dimensione statica, relativa all'esercizio del potere per motivi di sicurezza pubblica (vedi il capitolo VI su "I provvedimenti di polizia").

Partendo dal piano costituzionale (capitolo II), Ursi evidenzia da subito la discontinuità della Carta del 1948 rispetto all'età liberale, e quindi il mutamento di prospettiva che ha fatto seguito all'avvento della Costituzione ove si esprime un'idea di sicurezza pubblica «da una parte come limite all'esercizio delle libertà, dall'altra, come compito, normativo ed amministrativo, dei pubblici poteri e, in particolare, dell'apparato dello Stato» (p. 54). Il capitolo ospita inoltre al suo interno una ricostruzione del dibattito dottrinale su "La questione della sicurezza pubblica come diritto fondamentale" ove sono evidenziate le diverse posizioni espresse dai maggiori Autori sul concetto di sicurezza pubblica, sia in termini oggettivi, sia in termini soggettivi. Nello specifico, la Costituzione, non fissa un legame diretto tra il compito connesso al bene sicurezza e la posizione giuridica del singolo, quale possibile titolare di un diritto a non temere per la propria incolumità. Tuttavia, le nuove esigenze di sicurezza pubblica avvertite nella "società del rischio" hanno indotto una parte della dottrina a ritenere insufficiente la configurazione della sicurezza pubblica esclusivamente nella sua dimensione oggettiva, spingendo verso l'impostazione soggettivistica della sicurezza come diritto della persona. Secondo l'Autore tale orientamento dottrinario non presenta basi solide, «poiché gli argomenti che vengono forniti a supporto provano troppo, oppure troppo poco» (p. 76).

Il capitolo conclude con l'inquadramento costituzionale della funzione di polizia di sicurezza come funzione amministrativa e i suoi relativi poteri. Come noto, il testo costituzionale individua tre diverse declinazioni della funzione di polizia, rispettivamente: di sicurezza (art. 13 co. II), giudiziaria (art. 109) e amministrativa (art. 117, co. II, lett. h); tuttavia, solo l'opera interpretativa della dottrina e della recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa sul punto sono riuscite a fornire elementi utili per distinguere l'una dalle altre. A tal fine, citando Feliciano Benvenuti, l'Autore isola una nozione di funzione di polizia di sicurezza definendola come «l'attività amministrativa per l'ordine e la sicurezza pubblica e, come tale, riguarda tutte le azioni che lo Stato esplica per consentire la vita tranquilla e pacifica della comunità, allo scopo di permettere ai singoli di agire in essa per la manifestazione della propria individualità e per il soddisfacimento dei propri interessi» (p. 89).

Nella parte dedicata ai poteri di polizia, poi ripresi in maniera più dettagliata nell'ultimo capitolo (VI) da una prospettiva amministrativistica, Ursi concentra l'attenzione sul dettato dell'art. 1 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), ove è previsto che l'autorità di pubblica sicurezza «veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini,

alla loro incolumità e alla tutela della proprietà». Nello specifico, in questa parte finale del capitolo, l'Autore riflette sulla discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza nella valutazione della sussistenza delle condizioni di intervento e nella scelta dei mezzi da adottare nel caso concreto.

Come si evince scorrendo l'indice, buona parte della trattazione interessa i profili amministrativi della materia che trovano spazio a partire dal terzo capitolo dell'opera. In questa parte, l'Autore, dove aver ripercorso l'evoluzione storica dell'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza dall'Unità d'Italia fino alla riforma attuata con la legge del 1° aprile 1981, n. 121, affronta i profili dell'odierna organizzazione della pubblica sicurezza secondo la classica ripartizione dei compiti, ossia: il livello di coordinamento politico, ove troviamo il Ministero dell'Interno, il Dipartimento di pubblica sicurezza e il capo della polizia; il livello di coordinamento amministrativo, ove trovano spazio le figure del prefetto, del c.d. superprefetto, del questore e del sindaco; ed infine il livello di coordinamento tecnico-operativo svolto dalle diverse forze di polizia e le altre forze adibite a compiti di polizia di sicurezza ausiliari o sussidiari (tra cui, oltre alle forze di polizia locale, vi rientrano anche le forze armate impiegate in compiti di polizia di sicurezza).

Ciò che tuttavia è di meritevole attenzione è che la trattazione dei profili funzionali e operativi di dette figure è declinata alla luce dei principi di gerarchia e coordinamento, nonché della distinzione tra sfera politico-amministrativa e tecnico-operativa.

Difatti come evidenzia Ursi, il sistema organizzativo risultante dalla riforma del 1981 ha configurato l'amministrazione di pubblica sicurezza come un sistema in cui agiscono una pluralità di attori secondo schemi organizzativi articolati su più livelli (p. 109), motivo per cui gli aspetti gerarchico-direttivi e di coordinamento infrastrutturale assumono particolare rilievo nello studio degli assetti organizzativi della pubblica sicurezza.

Il quarto capitolo è dedicato al governo della sicurezza pubblica nel multilivello ove la riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare il dettato del comma 3 dell'art. 118, ha fortemente inciso sulla materia, affiancando alle forme di sussidiarietà verticale, di tipica impostazione statocentrica data la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, forme di sussidiarietà orizzontale che hanno aperto la partecipazione al governo della sicurezza non solo delle autonomie locali, ma anche dei soggetti privati.

Qui trova spazio la riflessione dell'Autore sulla distinzione tra il previgente modello di sicurezza "a pacchetto", ove l'esperienza delle leggi regionali non è stata adeguatamente valorizzata preferendo la riproposizione di un approccio tradizionale al tema della sicurezza (p. 189), e il modello di "sicurezza integrata" istituito con il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (c.d. decreto Minniti) volto a prefigurare un sistema unitario di interventi, anche coordinati, in materia di sicurezza delle città, da realizzare in un'ottica di rete e nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Difatti, come osserva l'Autore, il modello di sicurezza integrata della città viene configurato «come il frutto del concorso di tutti i livelli di governo, andando così oltre il dettato costituzionale che si limita a Stato e Regioni» (p. 198), favorendo così la formazione di nuove forme di cooperazione basate su modelli pattizi e di coordinamento, come ad esempio la

Conferenza unificata quale luogo in cui si realizza la collaborazione nel multilivello anche nell'ambito della sicurezza.

Come accennato, altra caratteristica del modello integrato interessa il passaggio dall'«assoluta prevalenza del paradigma weberiano del monopolio della forza» al «progressivo coinvolgimento della collettività nella tutela del bene sicurezza» (p. 204). A tal proposito, l'Autore distingue due categorie di sicurezza sussidiaria: quella “complementare”, che denota un'attività imprenditoriale svolta dai privati; quella “partecipata” che consiste nell'esercizio non professionale da parte di enti e associazioni di compiti ausiliari rispetto a quelli esercitati dall'amministrazione di pubblica sicurezza.

I profili organizzativi si esauriscono con la sintetica trattazione del quinto capitolo avente ad oggetto “la dimensione internazionale ed europea dell'organizzazione della sicurezza pubblica”. In questa parte, Ursi concentra la disamina sugli aspetti di cooperazione delle forze di polizia quale strumento giuridico fondamentale per consentire la collaborazione di più Stati nella prevenzione e nel contrasto di fenomeni criminali transnazionali, distinguendo tuttavia due modelli di cooperazione: quello intergovernativo, ove si riscontra una «caratterizzazione tendenzialmente politica della collaborazione che si risolve nel mantenimento della sovranità del singolo Stato», e il modello istituzionale, in cui la dimensione sovranazionale «porta alla costruzione di strutture organizzative di raccordo di tipo tecnico-operativo e di intelligence idonee ad incidere [...] nello spazio di sovranità degli Stati».

Sul punto, l'Autore precisa che la trattazione ha ad oggetto l'esclusivo profilo istituzionale della cooperazione internazionale «perché esso costituisce lo schema disegnato anche dall'ordinamento europeo in questo settore» (p. 220).

La dissertazione è infatti organizzata su due piani: il primo, internazionale, ove troviamo che la cooperazione delle forze di polizia avviene per mezzo dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol); l'altro, quello europeo. Ripercorrendo l'evoluzione storica del c.d. “spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia”, l'Autore ricostruisce il complesso quadro istituzionale dell'organizzazione di sicurezza europea dal Gruppo di Trevi, costituito nel 1975, fino all'avvento dell'ordinamento eurounitario e l'istituzione dell'Europol, prima Ufficio europeo di polizia, poi divenuto Agenzia europea con il Trattato di Lisbona.

Infine, il sesto capitolo riguarda i provvedimenti di polizia, ossia quei provvedimenti emanati dalla polizia di sicurezza nell'esercizio di poteri amministrativi di carattere autoritativo, tesi a disciplinare le attività e i comportamenti dei privati allo scopo di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica.

Come anticipato dallo stesso Autore, la trattazione di questa parte è stata organizzata ponendo attenzione al profilo funzionale dei provvedimenti di polizia, stante la necessità, da una parte di adottare un criterio «volutamente largo» in ragione delle molteplici modalità di esercizio del potere, e delle diverse finalità che i provvedimenti intendono perseguire; dall'altra con il fine di distinguere i provvedimenti amministrativi di carattere ampliativo da quelli restrittivi della sfera giuridica del destinatario (p. 240).

Tuttavia, ciò che preme rilevare in questa sede è che, sebbene la trattazione affronti l'analisi dei diversi provvedimenti nei loro tratti essenziali, riservando inoltre un approfondimento

storico relativamente alle misure di prevenzione, ciò che accumuna la disamina delle diverse tipologie di provvedimento è l'attenzione posta da Ursi sull'ampia discrezionalità riconosciuta ai ruoli attivi nella sicurezza pubblica sulle scelte di utilizzo di tali atti.

L'Autore difatti, riprendendo il pensiero di Guido Zanobini, qualifica i provvedimenti di polizia come «estrinsecazione della volontà del legislatore di lasciare alle scelte discrezionali dell'autorità di polizia la possibilità di consentire, proibire o imporre, di volta in volta, quanto necessario alla cura dell'interesse pubblico alla sicurezza» (p. 239).

Si può ben comprendere come l'esercizio dei poteri di polizia, rimesso alla discrezionale valutazione di particolari condizioni, come ad esempio l'urgenza o la grave necessità pubblica, da parte del prefetto ex art. 2 del TULPS, e la contingibilità e urgenza, da parte del sindaco ex art. 54 del TUEL nel caso dell'emanazione delle ordinanze, o il concetto di pericolo pubblico contemplato dall'art. 100 del TULPS da parte del questore del caso di adozione della revoca o sospensione delle licenze commerciali, sia un tema che porta a dover riflettere sul bilanciamento autorità-libertà sul piano applicativo; motivo per cui la trattazione è accompagnata dal costante riferimento all'orientamento giurisprudenziale sia amministrativo, sia costituzionale, sul punto.

In particolare, come emerge dalla richiamata giurisprudenza, l'uso di questi atti è frutto di una valutazione connotata da forte discrezionalità tecnica dell'autorità pubblica, tale da renderli oggetto del sindacato di legittimità del giudice amministrativo solamente sotto i sintomatici profili di illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza e travisamento dei fatti nel caso delle ordinanze prefettizie (vedi TAR Lazio, 25 gennaio 2019, n. 1868), oppure irrazionalità e disomogeneità della misura cautelare adottata rispetto all'oggettiva tenuità dei fatti rilevanti (vedi TAR Campania, 8 giugno 2010, n. 13047).

In conclusione, *La sicurezza pubblica* di Riccardo Ursi è un testo indispensabile che ha il pregio di fornire un valido ausilio per coloro che si avvicinano per la prima volta allo studio della sicurezza, soprattutto in ambito accademico. L'opera difatti offre al lettore un'agile trattazione di stampo manualistico, ma allo stesso tempo anche critica, ove la riflessione sul tema spazia dal piano teorico a quello applicativo.

In particolare, è da apprezzare l'accennata multidisciplinarietà, ove i riferimenti alle elaborazioni sociologiche, filosofiche e storiografiche sulla sicurezza pubblica, restituiscono l'immagine del quadro situazionale con il quale lo studioso deve necessariamente misurarsi per comprendere e analizzare la traduzione giuridica e operativa delle esigenze di sicurezza.

Federico Serini