

Veronica Marchio (Università degli Studi di Padova)*

LA PREVENZIONE COERCITIVA IN ITALIA: IPOTESI E GRIGLIE DI LETTURA

1. Introduzione. – 2. Definizioni. – 3. Prevenzione coercitiva, punitività e questione criminale. – 4. La prevenzione coercitiva da tre angolature teoriche: sociologia della pena, critica giuridica e studi sulla polizia. – 4.1. Le razionalità preventive nella sociologia della pena. – 4.2. Sull’insufficienza di una critica giuridica alla prevenzione coercitiva. – 4.3. Potere preventivo e *policing*. – 5. La prevenzione coercitiva italiana tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana. – 5.1. Il vuoto di ricerca. – 5.2. Il “farsi sistema” della prevenzione coercitiva. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

In questo articolo si vuole ricostruire, da un punto di vista critico del diritto, una griglia di lettura socio-giuridica di quella che definisco *prevenzione coercitiva della pericolosità*.

Si tratta di un terreno di ricerca ricco di problemi e ambiguità che è stato discretamente approfondito dal punto di vista teorico, ma si dimostra spesso inaccessibile alla ricerca empirica. Molti sono gli studi specialistici sui diversi tipi di misure adottabili in Italia, poche invece le ricerche che si interrogano sul senso complessivo di questo sistema, specchio dell’intreccio di pratiche istituzionali esercitate da attori differenti ed espressione del potere preventivo dello Stato e degli attori locali. Ecco perché una griglia di lettura può servire a comprendere gli scopi, le razionalità e le finalità realmente perseguitate dalle misure e dal sistema nel suo complesso, ma anche a ipotizzare quali possano essere gli effetti produttivi che le misure potenzialmente generano sui destinatari e sulla società.

Si partirà da due tesi di fondo strettamente connesse. La prima si basa sull’idea dell’insufficienza delle rappresentazioni e auto-rappresentazioni giuridiche a spiegare la prevenzione e le sue finalità. Ciò conduce alla necessità di integrare la critica giuridica garantista alla prevenzione coercitiva con un punto di vista sociologico che interpreti la proliferazione di strumenti preventivi coercitivi come una chiara espansione dei confini e delle modalità del punibile.

Di conseguenza – e qui la seconda tesi – per mettere in discussione il punto di vista strettamente giuridico sui confini della punibilità, si ritiene

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Filosofia, sociologia, pedagogia e psicologia applicata (FISPPA) dell’Università degli Studi di Padova.

necessaria una ridefinizione teorica complessiva del concetto di punitività andando oltre la binarietà prevenzione/repressione. Ciò in quanto il diritto penale non è da solo sufficiente a spiegare l'esistenza di istituti giuridici differenziati che, pur esprimendo afflittività attraverso la limitazione di diritti fondamentali, rispondono formalmente a finalità preventive e afferiscono ad altre branche del diritto. Per questo motivo le ricerche e le analisi sulle diverse misure preventive contemplate dall'ordinamento giuridico italiano hanno portato a enucleare uno schema di modelli teorici e giuridici che fungano da griglie di lettura e interpretazione. Questi modelli possono servire a illustrare la pluralità di razionalità del punibile e il modo in cui esse vengono concretamente applicate nella limitazione della presunta pericolosità di certe condotte o tipi soggettivi. Come si dirà meglio più avanti, i tre modelli – quello criminale, di *policing* e amministrativo locale – aiutano ad abbandonare definizioni univoche della punibilità strettamente legate al sistema penale e a raffigurarla come un intreccio di razionalità autonome e non sintetizzabili.

2. Definizioni

La prevenzione coercitiva¹ si riferisce a quell'insieme di pratiche e dispositivi istituzionali che hanno l'obiettivo di scongiurare il verificarsi di un comportamento o di una situazione che può causare un 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. Pericoli derivanti dall'agire umano che si manifestano come *situazioni* o *soggetti* che denotano un certo grado di pericolosità individuale o sociale². Le ipotesi di pericolosità possono essere tipizzate legislativamente o prodotte di fatto attraverso la concreta selezione discrezionale delle situazioni, dei soggetti e dei gruppi da parte degli organi che sono deputati all'applicazione delle misure.

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.

¹ Il termine «preventive coercion» è utilizzato da A. Ashworth e L. Zedner (2014) nell'ambito degli studi inglesi sulla c.d. *Preventive justice*.

² Per quanto riguarda l'Italia, il concetto di pericolosità sociale è criterio da sempre privilegiato delle attività di prevenzione coercitiva, sia in una veste personologica derivante da una cultura criminologico-penale (M. Pavarini, L. Stortoni, 2013, 14); sia una veste derivante dalla cultura di polizia. Sul concetto di pericolosità sociale si vedano tra gli altri M. Pavarini (1975); F. Digneffe (2016); M. Foucault (2016); A. Martini (2017); T.M. Pires (2008).

Questa definizione mette in luce altri tre fattori. Il primo è che la prevenzione coercitiva va considerata in senso ampio, come attitudine e abilità di selezionare i comportamenti socialmente pericolosi e devianti al fine di tenere a bada l'intero corpo sociale.

Il secondo fattore è che la prevenzione coercitiva sarà diretta a proteggere la sicurezza e l'ordine attraverso differenti declinazioni finalistiche di tutela di questi beni: sicurezza pubblica, tranquillità e ordine pubblico, sicurezza urbana, decoro delle città, ecc.

Il terzo elemento è il rilevante grado di flessibilità e articolazione degli strumenti pratici e delle legislazioni. Diversi sono i livelli del diritto che emergono: penale, amministrativo, di polizia³; con il protagonismo di attori sia statali che locali.

Il legame della prevenzione coercitiva con il sistema penale è dunque mediato dall'eventuale comportamento criminale, a prescindere che esso sia stato accertato come reato; gli istituti giuridici su cui si concentrerà l'analisi sono quindi diversi dalla pena.

3. Prevenzione coercitiva, punitività e questione criminale

L'istanza teorica che muove il ragionamento è quella di dimostrare che gli strumenti di prevenzione coercitiva non rappresentano modalità di intervento eccezionali e deputate alla risoluzione di problemi contingenti. Questi strumenti vengono partoriti nel grembo delle democrazie occidentali e del pensiero liberale, ne sono elementi strutturali. La presenza costante nella storia del potere di intervenire in tema di sicurezza senza l'intervento penale mette in luce lo scarto esistente tra la democrazia ideale e la democrazia di fatto (E. Gargiulo, 2015).

I paradigmi teorici di riferimento si interrogano su cosa abbia significato l'espansione dei confini della punitività al di fuori del sistema penale. Si tratta delle teorie sviluppate intorno al concetto di *Preventive Justice* (A. Ashworth, L. Zedner, 2014; A. Ashworth, L. Zedner, P. Tomlin, 2013), da una parte e intorno a quello di *New Punitiveness* (J. Pratt, 2005; R. Selmini, 2020) dall'altra. Qui il concetto di punitività non indica soltanto i mutamenti, sia quantitativi che qualitativi, nel ruolo e nell'utilizzo della pena nelle democrazie occidentali (Z. Gallo, 2017), in quanto la razionalità punitiva pervade istituzioni, pratiche, criteri, teorie, eventi comunicativi, relazioni sociali. Al fine di valutare il ruolo della prevenzione coercitiva nell'ambito delle tendenze della

³ Nei paesi anglo-americani anche diritto civile (K. Beckett, S. Herbert, 2008, 2010; A. Crawford, 2008, 2009; R. Selmini, A. Crawford, 2017; A.P. Simester, A. Von Hirsh, 2006).

punitività, dobbiamo valutare in che modo le pratiche disciplinari che non costituiscono sanzione penale (R. Selmini, 2020), ne condividono afflittività, espressività e strumentalità.

Si tratta di capire quali siano i più rilevanti «indicatori di punitività» (J. Pratt, 2005) di un intervento istituzionale. Nel caso della prevenzione coercitiva se ne ipotizzano due: il grado di afflittività e coercizione esercitata sul destinatario – in termini di deficit prodotto – e la capacità degli interventi di generare degli effetti produttivi. Per effetti produttivi si intende che le diverse misure di prevenzione coercitiva non si limitano a reagire a una situazione deviante o a un reato commesso per porre fine alla condotta o scongiurarne la reiterazione, ma contribuiscono 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. È quindi necessario dotarsi di un approccio costruzionista (A. Sbraccia, F. Vianello, 2010; F. Prina, 2019) che si soffermi sui processi produttivi e di criminalizzazione operati dalle reazioni e azioni istituzionali, attraverso pratiche selettive e discrezionali.

Nonostante la prevenzione coercitiva intervenga, almeno apparentemente, prima che un reato venga commesso, 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 è utile prendere in considerazione gli studi sull'*Economia politica della pena* (J. Simon, R. Sparks, 2013) – che hanno analizzato il rapporto tra punitività e società da differenti prospettive. Gli orientamenti materialisti e neo marxisti – sin dal celebre *Pena e struttura sociale* di G. Rusche e O. Kirchheimer (1978) – hanno avuto il merito di politicizzare il dibattito storico sulla funzione della questione criminale, individuandola quale mezzo strumentale 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 (J. Simon, 2008).

Il governo attraverso la questione criminale indica una sua politicizzazione che si traduce nella gestione securitaria di qualsiasi problematica sociale. Ciò è avvenuto attraverso l'affermazione di un paradigma «securitario» e la diffusione di processi di «dangerization»⁴ (M. Lianos, M. Douglas, 2000) fondati sulla prevalenza di definizioni criminali.

⁴ Ossia la tendenza a percepire e analizzare il mondo attraverso la categoria della minaccia, che determina la volontà ossessiva di previsione delle future avversità attraverso percezioni della realtà pessimistiche e difensive.

Alla luce di quanto detto finora, in questo saggio si proverà a ricostruire le componenti sostanziali (razionalità, modelli istituzionali, culture teoriche e di governo) della funzione punitivo-preventiva così come è venuta a costituirsi nei paesi a tradizione anglofona e in quelli del centro-sud Europa, prima di tutto per capire quali siano stati i passaggi di continuità e di consolidamento che hanno garantito nel tempo la riproduzione della capacità di intervento preventivo dello Stato e degli attori locali. Tale opera di ricostruzione ci porta a interrogarci anche sulla necessità di delineare una teoria della prevenzione (A. Ashworth, L. Zedner, 2014) da intendere come un'economia politica della prevenzione, attenta a inquadrare gli scopi sistematici e complessivi di questo articolato ambito di azione.

4. La prevenzione coercitiva da tre angolature teoriche: sociologia della pena, critica giuridica e studi sulla polizia

La letteratura socio-giuridica offre la possibilità di ricostruire le componenti sostanziali della funzione punitivo-preventiva da tre differenti punti di vista teorici: la sociologia della pena, la critica giuridica e gli studi storici e politici sulla polizia. A mio avviso 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.

4.1. Le razionalità preventive nella sociologia della pena

Le diverse razionalità preventive⁵ perseguiti nel tempo dallo Stato *punitivo* e che hanno accompagnato la nascita della pena moderna 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 (cfr. M. Pavarini, 2006; M. Pavarini, B. Guazzaloca, 2014) che, a seconda delle esigenze di controllo delle fasi storiche in cui sono emerse, hanno avuto diversi momenti costitutivi e differenti declinazioni teoriche ed empiriche.

Gli approcci teorici che hanno studiato queste razionalità – la sociologia della pena e della devianza, nonché la criminologia critica (M. Pavarini, B. Guazzaloca, 2014; M. Pavarini, 2006; D. Melossi, 2002; R. Marra, 2006) – si sono interrogati sugli scopi (enunciati e realmente perseguiti) della pena quale strumento coercitivo per eccellenza. Ciò che emerge è che le razionalità

⁵ Ossia la pluralità di razionalità del punibile che vanno oltre l'opposizione classica tra prevenzione e repressione.

preventive non sono cronologicamente collocate una volta per tutte, né tanto meno è possibile per ognuna stabilirne empiricamente l'efficacia (M. Pavarini, 2014). 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 perseguitate anche attraverso l'intervento della prevenzione coercitiva extra-penale. Entrambe queste finalità, dunque, si manifestano formalmente o in modo latente. Il concetto di prevenzione non è strutturalmente scindibile dal mondo della punitività. Si tratta di capire come queste razionalità, una volta abbandonato apparentemente il castigo come suo scopo, siano state poi riadattate in altri ambiti del controllo, come quello di polizia e amministrativo – ambiti privilegiati della prevenzione coercitiva della pericolosità.

Anche se è difficile, come detto, stabilire l'efficacia empirica delle razionalità preventive attribuite a strumenti di coercizione o a politiche di controllo, ci sono degli esempi recenti di come esse siano state messe all'opera: tra anni Sessanta e Novanta del Novecento – soprattutto nei paesi anglo-americani ma successivamente anche nel centro-sud Europa attraverso dei veri e propri *policy transfer* (R. Selmini, 2020) – alcune di esse sono diventate architravi del «paradigma securitario» e della «Tolleranza Zero» (A. De Giorgi, 2000; L. Wacquant, 2000; Q.J. Wilson, L.G. Kelling, 1982), all'interno di un clima teorico definito come realismo⁶ “criminologico di destra”, generando processi di intensificazione punitiva mascherata da finalità di prevenzione speciale (D. Garland, 1985; J. Simon, 2008). Una punitività che si esprime oggi 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 ho definito come una politicizzazione della questione criminale.

L'allargamento del concetto di prevenzione non ha solo prodotto filoni teorici e di intervento che hanno inteso la prevenzione come *intensificazione punitiva*, ma anche come *istanza di alternativa* alla pena nella gestione dei comportamenti sociali, criminali e devianti. Quest'ultima istanza è esemplificata invece nella corrente sociologica definita come «realismo criminologico di sinistra⁷» (G. Hughes, 2004; J. Young, R. Matthews, 1992; R. Selmini, 2020), che si sviluppò sempre tra anni Sessanta e Novanta negli Stati Uniti e in Europa.

⁶ Realismo 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.

⁷ L'obiettivo è di perseguire la produzione di sicurezza e la prevenzione tramite politiche che incidano sulle cause strutturali della criminalità.

La convivenza delle due istanze si risolve oggi tendenzialmente in un'espansione della punitività con la prevalenza di politiche di prevenzione situazionale punitive (R.V. Clarke, 1997; M. Felson, L.E. Cohen, 1980; R. Selmini, 2020) a discapito di politiche di prevenzione sociale e comunitaria (M. Barbagli, 2005; R. Selmini, 2020; D. Melossi, 2002; C. Shaw, H.D. McKay, 1942; G.H. Mead, 1925) che, in Italia, sono rimaste sempre abbastanza marginali – se non solo di facciata – nella gestione dei conflitti e delle contraddizioni reali che conducono eventualmente al fenomeno criminale.

4.2. Sull'insufficienza di una critica giuridica alla prevenzione coercitiva

Alla luce di quanto detto e come vedremo meglio nell'analisi delle misure italiane, appare ragionevole sostenere che la prevenzione coercitiva non sia pensata come un modello di azione che rimuove la punitività dalle istanze di prevenzione del crimine e della devianza, bensì come un apparato pratico di controllo che condensa al suo interno le diverse razionalità punitivo/preventive generali e speciali di cui si è detto. Espansione della punitività significa quindi che la selezione preventiva di comportamenti o tipi soggettivi, accompagnata dall'intervento coercitivo che si innesca di conseguenza, può determinare un arretramento sempre maggiore della soglia di punibilità. A mutare sono infatti le stesse modalità del punibile.

Questo tema è stato spesso affrontato in termini di tutela dei diritti inviolabili di chi subisce una misura preventiva, con una critica giuridica di ispirazione garantistica del tutto necessaria. Come già si anticipava nell'introduzione, ciò che qui si vorrebbe mettere in evidenza è però l'insufficienza di questo punto di vista che si limita a criticare l'assenza di garanzie e tutele senza approfondire le logiche e le pratiche sottostanti e costituenti la prevenzione coercitiva.

Preventive Justice, possiamo dire che quelle logiche e pratiche sottostanti sono per lo più ispirate a culture amministrative e di polizia. Sono proprio questi modelli di intervento a dover essere ricercati nelle pratiche preventive, anche nel loro rapporto diretto o indiretto con il sistema penale e criminale. Cultura amministrativa e di polizia indicano la presenza di un alto tasso di discrezionalità, la carenza di uno stringente nesso di causalità tra comportamento ed effetti. In questa prospettiva, pare allora opportuno guardare a queste misure preventive non in negativo – come *non legge e non pena*, cioè strumenti devianti da quelli propri del sistema penale – ma in positivo, come manifestazione del potere preventivo dello Stato.

Steiker (1998) ad esempio parla della necessità di studiare il potere dello Stato in quanto «*preventer*», un potere che non si limita a esercitare la funzione preventiva attraverso la pena, ma interviene per prevenire e ostacolare

i soggetti che ritiene pericolosi prima che compiano l'atto criminoso. Ciò avviene storicamente attraverso l'espansione dei poteri e delle competenze della polizia (M. Dubber, 2013).

Se si vuole portare avanti la critica alle misure di prevenzione coercitiva, che siano esse formalmente previste dalla legge penale o estranee a essa, bisogna poi 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 spinoso – proprio perché la prima questione non viene mai risolta – deriva dal fatto che, nella maggior parte dei casi, l'effetto afflittivo o coercitivo non viene configurato come criticità da affrontare sul piano teorico ed empirico; la conseguenza di questa “omissione” è che l'afflittività viene di fatto negata. In altre parole è come se la scienza giuridica postulasse una certa inevitabilità dell'intervento preventivo, funzionale in termini generali ad un miglior controllo dei comportamenti sociali, devianti e criminali. Il carattere di inevitabilità astratta porta a tollerare l'esistenza di questo apparato di misure in modo superficiale, senza una reale cognizione socio-criminologica di come gli scopi astrattamente perseguiti vengano raggiunti e se sussista un'utilità concreta nell'esercizio di coercizione preventiva (D. Petrini, 1996).

Dunque la critica che andrebbe portata avanti non è tanto, o non solo, all'assenza di salvaguardie giuridiche, bensì al modo di governo che così si costituisce. Un modo di governo che espande sempre di più i confini della punitività sia con riferimento alle modalità coercitive, sia in relazione alla selettività delle condotte da ritenersi pericolose.

4.3. Potere preventivo e *policing*

La terza angolatura dai cui guardare al mondo della prevenzione coercitiva è quella 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 preventivo principali. Come emerge da alcuni studi sul processo di evoluzione della prevenzione di polizia, il dispositivo poliziesco va oltre la funzione meramente repressiva e reattiva ai fatti criminosi che l'impianto giuridico-filosofico liberale gli ha assegnato (G. Campesi, 2009; M. Neocleus, 2000). I concetti di *policing* e *policymaking* (D. Bertaccini, 2010; C.B. Klockars, 1985; K.C. Davis, 1975; M.K. Brown, 1981) denotano come l'attività di polizia sia principalmente tesa alla produzione dell'ordine sociale, oltre che al suo mantenimento. Emerge anche in quest'ambito l'ambivalenza del concetto di preven-

zione che nel XIX secolo è sia scopo e razionalità dell'apparato di polizia, sia fine complessivo delle politiche sociali. Si intende dunque il *policing* come decisione politica (oltre che come pratica di discrezionalità amministrativa), cioè 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.

Detta altrimenti, l'espansione della punitività oltre i confini del sistema penale non significa solo una mera «policification», cioè un'implementazione degli apparati di polizia e delle sue competenze. Un aspetto centrale di questa espansione è costituito dalla persistenza di una razionalità di governo 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). Una razionalità che si esprime come il potere di fabbricare un certo ordine sociale: anziché creare le condizioni affinché certi comportamenti non sfocino in reati, finisce per amplificare e produrre nuovi presupposti criminogeni, accumulando ad esempio situazioni negative (nel nostro caso misure di prevenzione limitative di possibilità di reintegrazione sociale) in capo allo stesso soggetto. In questo senso si può parlare della prevalenza di un orientamento punitivo delle logiche di prevenzione.

Questo orientamento si può spiegare anche in termini diversi, riprendendo le riflessioni di Petrini (1996, 281) in merito alle misure di prevenzione personali italiane disciplinate dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159: «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». 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*, 283).

5. La prevenzione coercitiva italiana tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana

Il terreno di intervento italiano costituisce un esempio paradigmatico di commistione tra nuovi e vecchi dispositivi di controllo, espressione del potere preventivo statale e locale. Esistono infatti misure adottate a tutela della sicurezza pubblica come espressione del potere preventivo centrale:

- le misure cautelari personali non custodiali⁸ (obbligo e divieto di dimora in un comune o provincia e obbligo di presentazione alla Pg) disciplinate dal codice di procedura penale e che siano disposte per rispondere alla finalità descritta dall'art. 274, comma 1°, lett. c) c.p.p., ossia per frenare la pericolosità sociale dell'indagato;
- le misure di prevenzione personali (avviso orale, foglio di via e sorveglianza speciale) 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) e l'applicazione del trattenimento riservata all'espulso o al richiedente protezione internazionale.

A tali presidi si affiancano poi 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. 23 maggio 2008, n. 92.

Lo studio di queste misure nei diversi ambiti mi ha permesso di elaborare tre modelli culturali-teorici tramite cui propongo di studiare la prevenzione coercitiva italiana:

- 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, oltre che dalla pena inflitta con una condanna passata in giudicato, dalle misure cautelari utilizzate contro i soggetti imputati (o ancora sottoposti ad indagine) di reato che sono ritenuti socialmente pericolosi;
- 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* previste dal D.Lgs. 159/2011 (sor-

⁸ Si è osservato un cospicuo utilizzo delle misure cautelari personali non custodiali nella fase cautelare di processi per reati contro l'ordine pubblico, ipoteticamente commessi durante manifestazioni politiche e di dissenso di vario tipo. Un utilizzo che in alcuni casi sembrava sostituire eventuali misure di prevenzione, vista la somiglianza delle prescrizioni (si pensi a un foglio di via e a un divieto di dimora). Questo carattere preventivo è tuttavia affiancato da un'esigenza anticipata di punizione: uno sguardo complessivo ai processi che hanno a oggetto manifestazioni di dissenso politico (ad esempio resistenza o oltraggio a pubblico ufficiale) suggerisce infatti che questi procedimenti difficilmente arrivano a una condanna. Le misure non custodiali, caratterizzate da limitazioni minori delle libertà individuali rappresentano una modalità di intervento ideologicamente e socialmente più accettabile rispetto a quelle custodiali.

veglianza speciale, foglio di via, avviso orale), ma anche del Daspo sportivo e dell'espulsione del cittadino migrante per pericolosità sociale⁹;

– infine il modello amministrativo locale, che dal punto di vista degli strumenti e delle modalità è caratterizzato da discrezionalità, segretezza, opacità dei motivi e dei fini, come ad esempio quelli di «decoro urbano» o «lotta al degrado»; dal punto di vista dei fenomeni sociali colpiti è dotato invece della capacità di produrre e normativizzare 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 ordinanze¹⁰, e può anche sanzionare e «mettere al bando» chi non rispetta quei provvedimenti attraverso divieti di accesso e ordini di allontanamento¹¹.

Questa articolazione sostanziale di razionalità e modelli determina una pluralità di interventi più o meno punitivi e preventivi, applicabili da differenti soggetti istituzionali, con modalità disparate e diversi obiettivi e prescrizioni. Gli interventi collaborano a definire un quadro di produzione e riproduzione di condotte e processi di criminalizzazione.

La particolarità del sistema preventivo italiano è che si sviluppa su più livelli del diritto e del controllo. Esso mantiene delle caratteristiche che discendono da processi di continuità storica: il sistema antico di prevenzione *ante delictum* della pericolosità sociale (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 (S. Palidda, 2000). Ciò ha prodotto la sedimentazione di determinate classi di pericolosità.

Le sorti dello sviluppo del controllo locale urbano non hanno d'altra parte temperato gli aspetti più punitivi della tradizionale politica criminale dell'ordine pubblico (F. Bricola, 1997), ma hanno anzi finito per essere contaminate da quella punitività (R. Selmini, 2003, 2020). Nonostante dagli anni '90 la dimensione locale della sicurezza abbia vissuto una certa vitalità, rimane ancora molto forte la tradizionale centralizzazione del potere delle politiche di prevenzione e sicurezza. Nell'ambito delle più generali politiche di Nuova Prevenzione europea, il concetto di sicurezza urbana nasceva come una categoria sociologica (autonoma da quella di sicurezza pubblica) colloca-

⁹ Cfr. G. Campesi (2013); G. Fabini, G. Campesi (2017); G. Fabini, A. Scozzaro (2017); D. Kanstroom (2007).

¹⁰ Cfr. C. Ruga Riva (2008, 2010); M. Giovannetti (2009, 2015); A. Aquaroli (2009), A. Andronio (2007); R. Cornelli (2010); S. Cognetti (1993); M. Giovannetti, N. Zorzella (2010); M. Grotto (2010); S. Rossi (2010).

¹¹ Cfr. N. Cottone (2017); S. Crocitti, R. Selmini (2017); F. Curi (2007); G. Mentasti (2020); G. Mosconi (2017); C. Ruga Riva (2017).

ta dentro lo studio empirico di fenomeni legati alla percezione di insicurezza nei centri urbani (R. Selmini, 2001, 2003, 2020). Molti studiosi hanno tuttavia sottolineato come queste spinte siano poi confluite dentro nuove tendenze punitive creatrici appunto di misure coercitive extrapenali che, arretrando la soglia della punibilità anche a condotte non penalmente rilevanti, hanno finito per trasformare la sicurezza urbana in un'opera preventiva volta alla neutralizzazione di minacce, più che all'azione attiva e positiva di promozione di condizioni sociali favorevoli alla civile convivenza e vivibilità dei centri urbani, come retoricamente dichiarato (C. Ruga Riva, 2008, 2017).

Si è quindi assistito a un ampliamento a dismisura della possibilità di «prevenire» in modo coercitivo agendo nell'indeterminatezza e vaghezza delle declinazioni finalistiche dell'ordine urbano locale¹².

I criteri utilizzati per selezionare le misure sono stati: l'applicazione formalmente *ante, sine o preater delictum*¹³, 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 o della situazione pericolosa; il ruolo strutturale e strutturante che discrezionalità e sapere degli organi applicanti o giudicanti assumono.

Le diverse misure di intervento sono distinguibili a seconda che vengano applicate a tutela della sicurezza pubblica, nonché di ulteriori declinazioni finalistiche a essa collegate, o che siano dirette alla salvaguardia della sicurezza urbana, nonché a garanzia del «decoro delle città» (T. Pitch, 2013; P. Marconi, 2004). È lo stesso quadro empirico a mostrare la convivenza e l'articolazione, nel nostro ordinamento, di misure di prevenzione coercitive che si inseriscono in entrambi i terreni di intervento istituzionale. Ciononostante, nell'applicazione concreta, sicurezza pubblica e sicurezza urbana in alcuni casi si sovrappongono, oppure la seconda appare come mero attributo della prima. Partire dal bene collettivo tutelato permette di mettere a fuoco i differenti soggetti che entrano in gioco come attori del potere preventivo, il diverso grado di coercizione che le 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 ma con funzioni differenti¹⁴, da una parte alla tutela della pubblica sicurezza

¹² Uno degli usi concreti a cui il concetto di sicurezza urbana è oggi teso (dal 2017 in avanti grazie al c.d. «decreto Minniti» – D.L. 20 febbraio 2017), è proprio l'invenzione di nuovi strumenti di prevenzione coercitiva della pericolosità, espressione però di un potere preventivo locale, cioè quello del sindaco.

¹³ 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.

¹⁴ Come il questore, che è sia tutore della sicurezza pubblica che della sicurezza urbana, tro-

sono preposti 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 e 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. Il collegamento è evidente nel caso delle misure cautelari con funzione specialpreventiva, mentre per quanto riguarda le misure di prevenzione personale previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, il fatto di reato entra in gioco in differenti modi, tutti tesi a sostenere la gravità o meno del giudizio di pericolosità: come precedente penale che attesta la passata commissione del fatto¹⁵, oppure come precedente di polizia che indica che si sta indagando per un fatto di reato. Il collegamento è inoltre formalizzato, sia pure in termini differenti, dalla definizione delle classi di pericolosità, che rinviano a specifici o generici comportamenti delittuosi¹⁶.

È necessario infine sottolineare che, per una migliore comprensione del terreno della prevenzione coercitiva italiana, ritengo opportuno considerare anche quegli strumenti che rientrano nella cosiddetta prevenzione situazionale (nel nostro caso le ordinanze amministrative dei sindaci), caratterizzata per lo più da coercizione indiretta declinata soggettivamente¹⁷.

5.1. Il vuoto di ricerca

Seppur 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.

L'ambito di ricerca più facilmente accessibile è stato quello giudiziario (inerente alle misure cautelari e alle misure di sorveglianza speciale).

vandosi quasi in una posizione di coordinamento tra potere preventivo centrale e potere preventivo locale.

¹⁵ Il precedente penale può riguardare anche la violazione di una precedente misura di prevenzione.

¹⁶ Si legga a titolo di esempio la lettera *a*) dell'articolo 1 del decreto: «coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi». L'articolo 4, che disciplina invece le cosiddette ipotesi di pericolosità qualificata, fa riferimento a ipotesi di reato specifiche (in tal senso qualificate da un articolo del codice penale).

¹⁷ Coercizione indiretta sta ad indicare che alla persona non è imposto direttamente un divieto o un obbligo, ma viene ad esempio costretta a compiere una scelta, come nel caso dell'installazione di una telecamera di video sorveglianza, percependo indirettamente l'esercizio della costrizione.

Quasi del tutto inaccessibile è invece il campo d'intervento di polizia, elemento che si ripercuote sulla conoscenza empirica delle misure applicate concretamente dagli organi di polizia (misure di prevenzione previste dal D.Lgs. 159/2011 a eccezione della sorveglianza speciale).

L'inaccessibilità di cui sopra porta anche all'impossibilità 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.

Le informazioni circa gli effetti e la quantità di interventi sarebbero fondamentali per misurarne la punitività, ma anche per andare alla ricerca delle finalità realmente perseguiti. Ciononostante, si è provato a formulare delle ipotesi fondate su ciò che emerge dal materiale di ricerca a disposizione e dalla letteratura teorica ed empirica in materia.

5.2. Il “farsi sistema” della prevenzione coercitiva

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.

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 a tutela della pubblica sicurezza non potrebbe arrivare. A titolo di esempio: gli ordini di allontanamento e i divieti di accesso del Sindaco possono intervenire dove il foglio di via del questore – che non si applica a chi abbia residenza nel luogo dove esprime pericolosità – sarebbe più difficile da giustificare.

La commistione di illeciti penali e amministrativi che tendono a colpire anche semplici condotte devianti o indecorose rende le ipotesi di pericolosità simili a norme incriminatrici¹⁸, così rinforzando il potere di intervento punitivo anche al di fuori del processo e del diritto penale.

Se un fatto di reato è stato accertato, alla pena si aggiunge una misura preventiva coercitiva; mentre l'eventuale assenza di precedente penale induce a interrogarsi sull'estensione dei confini della punitività per condotte non penalmente rilevanti¹⁹.

¹⁸ Così scrive la Procura di Torino nella relazione annuale sull'utilizzo delle misure di prevenzione reperibile al link: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6359-sulla-prassi-applicativa-delle-misure-di-prevenzione-presso-il-tribunale-di-torino>.

¹⁹ Va inoltre dato atto del fatto che spesso le misure di prevenzione nelle ipotesi di pericolosità

Il sistema preventivo nel suo complesso appare inutile nel prevenire la commissione dei reati, a meno che con ciò non si intenda – come spiegato in precedenza – 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 volta a colpire reati e comportamenti di strada (particolarmente «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 sono dunque tenute maggiormente sotto controllo. Le misure non vengono mai applicate per condotte afferenti alla criminalità d'impresa, mentre la criminalità organizzata viene raggiunta in pochi casi da misure di prevenzione patrimoniale e non personale²⁰.

Emerge poi una minore considerazione della gravità dell'atto a vantaggio di un'attenzione molto più spiccata per la personalità, lo stile di vita e l'allarme sociale che destano determinate condotte.

Si assiste infine a un appiattimento delle valutazioni di pericolosità dei giudici – per le misure cautelari e per la misura di sorveglianza speciale che implicano l'intervento di un organo giurisdizionale²¹ – su quelle di polizia, questura e prefettura, in modi differenti a seconda della misura in questione. Quei saperi, esperienze e valutazioni empiriche costituiscono l'architrave legittimante l'intervento preventivo.

Un sistema che non è in nessun caso caratterizzato da una tipicizzazione chiara 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.

qualificata vanno a colpire persone che sono state assolte – o che verranno assolte – nel processo penale (per quel medesimo fatto i cui indizi sono posti a sostegno della misura di prevenzione).

²⁰ Si tratta di evidenti processi di «non selezione» delle ipotesi di pericolosità.

²¹ Dai risultati di ricerca su questa misura emerge ad esempio che, nonostante si tratti di una misura giudiziaria, quindi dotata di maggiori garanzie per il destinatario, permane un'ambiguità di fondo dei poteri discrezionali degli organi amministrativi e di polizia nell'iter che porta all'individuazione del soggetto pericoloso: si tratta di una valutazione nella maggior parte dei casi guidata dal criterio dell'allarme sociale che le condotte e carriere soggettive suscitano nella società, valutazione discrezionale su cui si appiattisce spesso anche quella del giudice della prevenzione il cui linguaggio è costituito per lo più da formule stereotipate.

6. Conclusioni

Possiamo dire che l'emersione delle pratiche di prevenzione coercitiva può dipendere tanto dall'espansione dello Stato punitivo, quanto dall'espansione dello Stato preventivo.

La prevenzione coercitiva italiana sembra essere diretta a praticare tutte le razionalità preventive di cui si è detto, ciò soprattutto a seconda di quale tipo di condotta sia colpita e di quale sia il bene collettivo tutelato. Sono ad esempio presenti misure maggiormente tese alla prevenzione speciale della recidiva di un singolo soggetto attraverso pratiche negative di neutralizzazione più che di positiva reintegrazione. Faccio riferimento alle misure di prevenzione giudiziaria della sorveglianza speciale, alla misura uestorile del foglio di via obbligatorio contro la criminalità minore, nonché all'espulsione dello straniero per pericolosità sociale. Queste convivono con misure (o usi diversi delle stesse) mirate a mandare un messaggio generale, negativo o positivo, all'intera società o a certi gruppi devianti. Si pensi al Daspo sportivo, al foglio di via obbligatorio o alle misure cautelari nei casi di proteste politiche: qui spesso le misure hanno un valore puramente deterrente rispetto a chi da quelle misure non è attinto, per smorzare in modo preventivo e contingente certe proteste²². Le misure coercitive adottabili in sede locale sono invece chiaramente rivolte a uno scopo di prevenzione generale positiva, per il fatto che, attraverso la messa al bando di soggetti indesiderati – ma non criminali – dai centri cittadini, si vuole comunicare al resto del corpo sociale che non c'è tolleranza verso certe condotte e stili di vita. Messaggi che devono generare deterrenza o rinsaldare determinati valori: in questo caso quello della punitività.

Come si diceva, l'insufficienza 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.

²² Un esempio: nel 2017 in occasione del G7 ambiente che si sarebbe tenuto a Bologna, la questura notifica una serie di fogli di via, poi annullati dal Tar dell'Emilia Romagna, adducendo che, visti i precedenti di polizia dei soggetti in questione «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. Tar 795/2017, p. 2). È del tutto evidente che le misure erano rivolte ai potenziali contestatori per distoglierli da comportamenti di conflitto e dissenso e non a coloro che erano stati raggiunti dal provvedimento; in caso contrario il questore avrebbe dovuto applicare fogli di via a tutti gli esponenti dei gruppi politici bolognesi. Per i "confinati" è invece intervenuta una vera e propria incapacitazione a compiere alcunché nella città di Bologna.

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 però dal fatto che, come detto, sono molteplici i modelli culturali-teorici e giuridici che, in Italia, contribuiscono a costruire l'edificio pratico-istituzionale dell'attività di prevenzione.

È necessario sottolineare che i modelli non sono da considerarsi come delle classificazioni-univoche. 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. L'esistenza e la proliferazione giuridica di questi strumenti potrebbero 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: assistiamo a 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 preventive.

La sistematizzazione analitica degli interventi preventivi italiani porta poi a ipotizzare che sussista una certa razionalità all'interno dell'edificio pratico-istituzionale a ciò adibito. Quest'ultimo, in virtù della coesistenza dei diversi modelli, 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 perseguitate.

Come si diceva, il mondo deviante e potenzialmente pericoloso selezionato dalla prevenzione coercitiva italiana è quello legato a fatti di reato (accertati o ipoteticamente da prevenire perché si ipotizza il pericolo della loro commissione) riguardanti la criminalità di strada legata al patrimonio o allo spaccio di sostanze stupefacenti; ma anche ai comportamenti legati al dissenso politico e al «disordine urbano», come i reati contro l'ordine pubblico e le «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. La misura viene utilizzata in un senso *eccezionale*, aprendosi e chiu-

dendosi la possibilità della sua applicazione per l'esigenza di intervenire in casi specifici: ipotesi di reato contro l'ordine pubblico, comportamenti afférenti al «disordine urbano», nonché talvolta illeciti amministrativi. Lo *stile di vita*, la *personalità* e *condotta sociale* del destinatario, più che la gravità degli elementi di fatto, sono i principali fattori che sorreggono il giudizio di pericolosità. In questo ambito sarà certamente più marcato l'aspetto che caratterizza il sistema di prevenzione come *cinghia di trasmissione* di informazioni sul soggetto. Questo uso eccezionale sembra essere diretto a finalità di prevenzione generale positiva e negativa. Accanto all'eccezionalità c'è dall'altra parte un uso *ordinario* della sorveglianza speciale, rispecchiato dall'intervento sulle classi di pericolosità più selezionate: 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 punitività²³, perché ciò che emerge dall'analisi delle ordinanze è che il proposito di fatto²⁴ degli organi richiedenti e di quelli applicanti è sopperire, quasi come se si trattasse dell'ultima possibilità a disposizione, all'inutilità della pena o di altre misure sanzionatorie finora applicate al soggetto; quest'ultimo necessita di una particolare vigilanza prescrittiva che avrà però come potenziale effetto una sua più spiccata deviazione secondaria.

Riferimenti bibliografici

- ACQUAROLI Roberto, a cura di (2009), *Il diritto penale municipale*, Eum, Macerata.
- ANDRONIO Antonio (2007), *L'ordinanza extra ordinem del sindaco di Firenze sui lavavetri: divieto di un'attività già vietata?*, in "federalismi.it", 17.
- 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.
- BARBAGLI Massimo (2005), *Prevenire la criminalità*, il Mulino, Bologna.
- BECK Ulrich (1992), *The Risk Society: Toward a New Modernity*, Sage, London.
- BECKETT Katherine, HERBERT Steve (2008), *Dealing with Disorder: Social Control in the Post-industrial City*, in "Theoretical Criminology", 12, 1, pp. 5-30.
- BECKETT Katherine, HERBERT Steve (2010), *Banished. The New Social Control in Urban America*, Oxford University Press, New York.
- BERTACCINI Davide (2010), *La politica di polizia*, Bononia University Press, Bologna.
- BRICOLA Franco (1975), *Forme di tutela "antedelictum" e profili costituzionali della prevenzione*, in Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, a cura di, *Le misure di prevenzione: atti del convegno di Alghero* (1974), Giuffrè, Milano, pp. 873-947.

²³ Terzo rispetto alla pena e alle misure di sicurezza.

²⁴ Che contraddice la stessa *ratio* delle misure preventive, cioè intervenire prima della pena.

- BRICOLA Franco (1997), *Scritti di diritto penale*, vol. I e II, Giuffrè, Milano.
- BROWN Michael K. (1981), *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reforms*, Russell Sage Foundation Press, New York.
- CAMPESI Giuseppe (2009), *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona.
- CAMPESI Giuseppe (2013), *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.
- CLARKE Ronald V. (1997), *Introduction*, in Ronald V. CLARKE, a cura di, *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Harrow and Heston, New York, pp. 2-43.
- COGNETTI Stefano (1993), *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Giuffrè, Milano.
- CORNELLI Roberto (2003), *Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma*, in Marzio BARBAGLI, a cura di, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 557-573.
- CORNELLI Roberto (2010), *Ordinanze e sicurezza urbana: il background criminologico*, in AA.VV., numero speciale di "Le Regioni", XXXVIII, 1-2, pp. 419-428.
- COTTONE Nicoletta (2017), *Sicurezza città, Minniti: dopo il decreto, 700 ordini di allontanamento e 80 Daspo urbani*, in "Il Sole 24 Ore", 19 settembre, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-09-19/sicurezza-citta-minnitidopo-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. 753-784.
- CRAWFORD Adam, a cura di (2009), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Willan Publishing, Cullompton.
- CROCITTI Stefania, SELMINI Rossella (2017), *Controlling Immigrants: The Latent Function of Italian Administrative Orders*, in "European Journal on Criminal Policy and Research", 23, 1, pp. 99-114.
- CURI Francesca (2007), *La fretta, che l'onestade ad atto dismaga*, in "Cass. Pen", pp. 2259-2288.
- DAVIS Kenneth Culp (1975), *Police Discretion*, West, St. Paul Minn.
- DE GIORGI Alessandro (2000), *Tolleranza zero. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive Approdi, Roma.
- DIGNEFFE Francoise (2016), *Genealogia del concetto di pericolosità*, in "Aut Aut", 370, pp. 167-183.
- DUBBER Markus (2013), *Preventive Justice: The Search for Principles*, in Andrew ASHWORTH, Lucia ZEDNER, Patrick TOMLIN, a cura di, *Prevention and the Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 47-69.
- FABINI Giulia, CAMPESI Giuseppe (2017), *La detenzione della "pericolosità migrante"*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", XLVII, 2, pp. 515-531.
- 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", 2.
- FELSON Marcus, COHEN Lawrence E. (1980), *Human Ecology and Crime: A Routine Activity Approach*, in "Human Ecology", 8, 4, pp. 398-406.
- FOUCAULT Michel (1975), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino.

- FOUCAULT Michel (2013), *La société punitive, cours au Collège de France 1972-1973*, a cura di B.E. Harcourt, EHESS-Gallimard-Seuil, Paris (ed. it. *La società punitiva*, Feltrinelli, Milano 2016).
- FOUCAULT Michel (2016), *Pericolo, crimine e diritti. Conversazione con Jonathan Simon*, in "Aut Aut", 373, pp. 5-29.
- GALLO Zelia (2017), *La dualità della penalità italiana*, in "Studi sulla questione criminale", XII, 1-2, pp. 137-150.
- GARGIULO Enrico (2015), *Amministrare nell'ombra. Discrezionalità e opacità nella gestione della sicurezza*, in Giuseppe AMBROSINO, Loris DE NARDI, a cura di, *Matrix: proposte per un approccio interdisciplinare allo studio delle istituzioni*, Qui Edit, Verona, pp. 195-220.
- GARLAND David (1985), *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*, Anci-Cittalia, Roma, pp. 25-59.
- GIOVANNETTI Monia (2012), *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in Antonella GALDI, Franco PIZZETTI, a cura di, *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 27-80.
- GIOVANNETTI Monia, ZORZELLA Nazzarena (2010), *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, in "Mondi Migranti", 1, pp. 47-82.
- GROTTO Marco (2010), *Potere di ordinanza e diritto penale sostanziale*, in AA.VV., numero speciale di "Le Regioni", XXXVIII, 1-2, pp. 407-417.
- HUGHES Gordon (2004), *Il realismo criminologico di sinistra*, in Rossella SELMINI, a cura di, *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, pp. 49-61.
- KANSTROOM Daniel (2007), *Deportation Nation: Outsiders in American History*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- KLOCKARS Carl. B (1985), *The Idea of Police*, Sage, London.
- LIANOS Michalis, DOUGLAS Mary (2000), *Dangerisation and the End of Deviance: the Institutional Environment*, in David GARLAND, Richard SPARKS, a cura di, *Criminology and the Social Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 103-126.
- MARCONI Pio (2004), *Spazio e sicurezza. Descrizione di paure urbane*, Giappichelli, Torino.
- MARRA Realino, a cura di (2006), *Filosofia e sociologia del diritto penale*, Giappichelli, Torino.
- MARTINI Adriano (2017), *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Giappichelli, Torino.
- MEAD George H. (1925), *The Genesis of the Self and Social Control*, in George H. MEAD, *Selected Writings*, Bobbs-Merrill, Indianapolis 1964, pp. 267-293.
- MELOSSI Dario (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. 403-424.
- MELOSSI Dario (2002), *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Mondadori, Milano.
- 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,

- in <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/decreto-immigrazione-130-2020-profilo-penalistici>.
- MOSCONI Giuseppe (2017), *La Nuova Prevenzione e il decreto Minniti*, in "Studi sulla questione criminale", XII, 1-2, pp. 171-198.
- NEOCLEUS Marcus (2000), *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, London.
- PALIDDA Salvatore (2000), *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano.
- PAVARINI Massimo (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), Giuffrè, Milano, pp. 283-316.
- PAVARINI Massimo (2006), *Dell'insostenibile prevenzione. Alcuni spunti di Alessandro Baratta su scienza penale e teoria della pena*, in Realino MARRA, a cura di, *Filosofia e sociologia del diritto pena. Atti del convegno in ricordo di Alessandro Baratta* (Genova, 6 maggio, 2005), Giappichelli, Torino, pp. 45-64.
- PAVARINI Massimo, GUAZZALOCA Bruno (2014), *Corso di diritto penitenziario*, Edizioni Martina, Bologna.
- PAVARINI Massimo, STORTONI Luigi (2013), *Pericolosità e giustizia penale*, Bononia University Press, Bologna.
- PETRINI Davide (1996), *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli.
- PIRES Tiago Marques (2008), *La riforma penale fascista italiana: un modello internazionale*, in "Studi sulla questione criminale", III, 1, pp. 73-105.
- PITCH Tamar (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.
- PRATT John (2005), *Introduction*, in John PRATT, a cura di, *The New Punitiveness. Trends, Theory, Perspectives*, Willan, Cullompton, pp. XI-XXVI.
- PRINA Franco (2019), *Devianza e criminalità*, Carocci, Roma.
- ROSSI Stefano (2010), *Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicità*, in AA.VV., numero speciale di "Le Regioni", XXXVIII, 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", 3, pp. 133-148.
- RUGA RIVA Carlo (2010), *Diritto penale e ordinanze sindacali. Più sanzioni per tutti, anche penali?*, in AA.VV., numero speciale di "Le Regioni", XXXVIII, 1-2, pp. 385-396.
- RUGA RIVA Carlo (2017) *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. 272-277.
- RUSCHE George, KIRCHHEIMER Otto (1978), *Pena e struttura sociale*, il Mulino, Bologna.
- SBRACCIA Alvise, VIANELLO Francesca (2010), *Sociologia della devianza e della criminalità*, Laterza, Roma-Bari.
- SELMINI Rossella (2001), *Introduzione*, in *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza: una ricerca comparata*, in "Quaderni di città sicure", novembre/dicembre, 24, pp. 9-17.

- SELMINI Rossella (2003) *Le politiche di sicurezza: origini sviluppo e prospettive*, in Marzio BARBAGLI, a cura di, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 611-648.
- SELMINI Rossella (2020), *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Carocci, Roma.
- 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 Henrt. D. (1942), *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, University of Chicago Press, Chicago.
- SIMESTER Andrew P., VON HIRSH Andrew (2006), *Regulating Offensive Conduct through Two-Step Prohibitions*, in Andrew P. SIMESTER, Andrew VON HIRSH, a cura di, *Incivilities: Regulating Offensive Behaviour*, Hart, Oxford, pp. 173-194.
- SIMON Jonathan (2008), *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Raffaello Cortina, Milano (ed. or. *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford University press, Oxford 2007).
- SIMON Jonathan, SPARKS Richard (2013), *Punishment and Society*, Sage, London.
- STEIKER Carol S. (1998), *The Limits of the Preventive State*, in “Journal of Criminal Law and Criminology”, 88, 3, pp. 771-808.
- WACQUANT Loïc (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero*, Feltrinelli, Milano.
- WILSON Q. James, KELLING L. George (1982), *Broken Windows*, in “The Atlantic Monthly”, 249, 3, pp. 29-38.
- YOUNG Jock, MATTHEWS Roger (1992), *Rethinking Criminology: The Realist Debate*, Sage, London.

Abstract

COERCIVE PREVENTION IN ITALY: HYPOTHESIS AND SOCIO-LEGAL FRAMEWORKS

The aim of this article is to trace a socio-legal framework of coercive prevention of social danger from a law-critical perspective. Theoretically speaking this research field has been discretely explored, but proves often inaccessible to empirical analysis. Many are the specialized studies on the different measures that can be adopted in Italy, few, however, are the researches that question the overall purpose of this system, which is a reflection of the intertwining of institutional practices exercised by different actors and an expression of the preventive power of the state and local actors. This is why a reading framework can be useful to understand the aims, rationales and purposes actually pursued by the measures and the system as a whole, but also to hypothesize what productive effects the measures potentially generate on the measures recipients and society.

Key words: Prevention, Social Danger, Policing.